

100-lecie

**Publicznych Służb  
Zatrudnienia**

1919-2019

# **ROZWÓJ PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA**

## **Stulecie 1919-2019**

*niepodległa*

POLSKA  
STULECIE ODZYSKANIA  
NIEPODLEGŁOŚCI



Ministerstwo Rodziny,  
Pracy i Polityki Społecznej

100-lecie

**Publicznych Służb  
Zatrudnienia**

1919–2019

# **ROZWÓJ PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA**

## **Stulecie 1919–2019**

pod redakcją  
Ewy Flaszyńskiej i Łukasza Arendta

Warszawa 2019



## SPIS TREŚCI

Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej <b>Wprowadzenie</b> .....	5
Ewa Flaszynska, Łukasz Arendt <b>Od redaktorów</b> .....	7
Iwona Kukulak-Dolata <b>Publiczne służby zatrudnienia w Polsce w perspektywie rozwiązań międzynarodowych – ujęcie historyczne</b> .....	11
Ewa Flaszynska, Łukasz Arendt <b>Od obsługi bezrobocia do promocji zatrudnienia – przekształcenia współczesnych służb zatrudnienia w Polsce</b> .....	39
Zbigniew Olejniczak <b>Informatyzacja publicznych służb zatrudnienia w latach 1980–2010</b> .....	65
Zenon Wiśniewski <b>Polityka rynku pracy w Europie i Polsce – rola publicznych służb zatrudnienia</b> .....	109
Tomasz Gajderowicz, Gabriela Grotkowska, Leszek Wincenciak <b>Usługi rynku pracy i aktywizacja zawodowa – od profilowania bezrobotnych do oferty szytej na miarę</b> .....	131
Leszek Kucharski <b>Zjawisko histerezy bezrobocia – analiza na przykładzie Polski w latach 1995–2018</b> .....	165
Piotr Błędowski <b>Polityka zatrudnienia wobec starszych pracobiorców w Polsce</b> .....	183
ks. Tadeusz Borutka <b>Problematyka migrantów i uchodźców w świetle społecznego nauczania Kościoła w kontekście rynku pracy</b> .....	201
Jerzy Krzyszkowski, Aleksandra Podkońska <b>Razem czy osobno? Współpraca instytucji pomocy społecznej i instytucji aktywizacji zawodowej oraz przeciwdziałania bezrobociu na przykładzie województwa łódzkiego</b> .....	225



## WPROWADZENIE

Szanowni Państwo,

stulecie funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia zbiega się z setną rocznicą odzyskania przez Polskę niepodległości. To doskonały moment na to, by przyjrzeć się, jak na przestrzeni burzliwych dekad ewoluowały pomysły na pomoc i aktywizację osób bezrobotnych.

Po 123 latach zaborów bezrobocie mocno wpisywało się w powojenną rzeczywistość – w 1918 r. w Polsce było około 450 tys. osób pozostających bez pracy. Odrodzone państwo polskie stanęło przed zadaniem udzielenia im pomocy – wypłacania zasiłków i zapomóg, pośrednictwa pracy, czy wreszcie uruchomienia form aktywizacji zawodowej.

Podjęte wówczas kroki sprawiły, że w okresie międzywojennym Polska należała do pionierów w kształtowaniu nowoczesnych i powszechnych służb zatrudnienia. To publiczne służby zatrudnienia inicjowały samopomoc obywatelską, która stała się pierwowzorem współczesnych organizacji pozarządowych. Warto o tym pamiętać.

100-lecie działania publicznych służb zatrudnienia stanowi doskonałą okazję do przedyskutowania roli i funkcji, jakie pełniły i pełnią publiczne służby zatrudnienia w polskiej polityce rynku pracy. Dyskusja, w formie tej publikacji, powinna odnosić się z jednej strony do perspektywy historycznej i ewolucji publicznych służb zatrudnienia, jaka miała miejsce na przestrzeni mijających 100 lat, a z drugiej strony do wyzwań, jakie kreuje teraźniejszość i dynamiczne zmiany zachodzące na polskim rynku pracy. Dyskusja ta, ze względu na obszar działalności publicznych służb zatrudnienia, ma charakter wielowymiarowy i wielowątkowy. Warto spojrzeć na naszą politykę rynku pracy także z perspektywy europejskiej. Nie bez znaczenia jest również problematyka migrantów i uchodźców, którą prezentujemy w świetle społecznego nauczania Kościoła. A ponieważ nasze działania nie odbywają się w społecznej próżni, pokazujemy także współpracę z instytucjami pomocy społecznej. W centrum naszych zainteresowań jest oczywiście człowiek, zastanawiamy się więc, jak uszyć ofertę na jego miarę.

Tak duże usprawnienie działalności instytucji rynku pracy w ostatnim czasie nie byłoby możliwe bez ich pełnego zinformatygowania. Temu również poświęcamy jeden z rozdziałów w naszej publikacji. Globalizacja i postęp technologiczny pozwalają dziś na dotarcie z informacją i pomocą do dużej grupy osób, ale sama istota tej pomocy

sprowadza się do tego samego co sto lat temu – do połączenia pracodawcy z osobami poszukującymi pracy.

Polska jest bardzo aktywna w realizacji polityki rynku pracy. Jako członek Unii Europejskiej uczestniczymy w dyskusji na temat europejskiej polityki zatrudnienia, szczególnie w sferze poszukiwań innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie promowania zatrudnienia oraz przeciwdziałania długotrwałemu bezrobociu. Chcemy korzystać z doświadczeń innych, ale jednocześnie oferować własne pomysły, które mogą stać się inspiracją dla pozostałych państw członkowskich.

W tej publikacji prezentujemy potencjał publicznych służb zatrudnienia na tle ich historycznych doświadczeń. Zapraszam zatem Państwa do odkrywania tego potencjału.

**Elżbieta Rafalska**

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

## OD REDAKTORÓW

100-lecie publicznych służb zatrudnienia (PSZ) w Polsce, które przypada w 2019 r., stanowi doskonałą okazję do podjęcia dyskusji nad rolą i funkcjami, jakie pełniły i nadal pełnią PSZ w polskiej polityce rynku pracy. Dyskusja ta – w formie prezentowanej Księgi Jubileuszowej – powinna odnosić się z jednej strony do perspektywy historycznej i ewolucji PSZ, jaka miała miejsce na przestrzeni mijających 100 lat, a z drugiej – do wyzwań, jakie kreują terażniejszość i dynamiczne zmiany zachodzące na polskim rynku pracy. W Księdze Jubileuszowej staraliśmy się uchwycić wielowymiarowość i wielowątkowość problematyki działalności publicznych służb zatrudnienia w kontekście realizacji (przede wszystkim) polityki rynku pracy, ale również innych polityk szczególnych.

W rozdziale pierwszym Iwona Kululak-Dolata przedstawia perspektywę historyczną przemian instytucjonalnych, jakim podlegały PSZ w 20-leciu międzywojennym i w okresie gospodarki centralnie planowanej. Wstępem do tych rozważań jest nakreślenie uwarunkowań międzynarodowych, które istotnie wpłynęły na kształt publicznych służb zatrudnienia w Polsce – w szczególności konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy i regulacji prawnych Unii Europejskiej. W sposób syntetyczny omawia również ewolucję PSZ po roku 1989 – przekształcenia współczesnych publicznych służb zatrudnienia stanowiły bowiem temat drugiego rozdziału. W rozdziale tym przedstawiono przekształcenia w strukturze i zadaniach PSZ przez pryzmat zmian w ustawodawstwie krajowym, które wprowadzano w celu dostosowania ich do potrzeb wynikających ze zmieniającej się sytuacji i wyzwań polskiego rynku pracy. Autorzy analizują także skalę działań aktywizacyjnych podejmowanych przez PSZ od 2014 r., jak również potencjał kadrowy urzędów pracy, który jest jedną z ważniejszych determinant skuteczności PSZ. Istotne znaczenie dla rozwoju współczesnych PSZ miała postępująca informatyzacja urzędów, którą Zbigniew Olejniczak w rozdziale trzecim dzieli na trzy etapy. Pierwszy, trwający do połowy lat 90. XX wieku, charakteryzował się próbami wdrażania narzędzi IT w urzędach, dość spontanicznymi i w niewielkiej skali, co wynikało między innymi z ograniczeń w dostępie do środków finansowych, kapitału ludzkiego i samych rozwiązań teleinformatycznych. Drugi okres to czas rozwijania i wdrożenia SI PULS, zaprojektowanego przez polskich specjalistów. Z kolei na trzeci etap przypada wprowadzenie SI SYRIUSZ, który jest nadal rozwijany. W rozdziale czwartym Zenon Wiśniewski rozważa działalność publicznych służb zatrudnienia z perspektywy realizacji celów polityki rynku pracy zarówno w wymiarze



krajowym, jak i europejskim. Analizuje ewolucję polityki rynku pracy, wielkość środków finansowych przeznaczanych na jej realizację, w szczególności tych pochodzących z Funduszu Pracy. Bada efektywność zatrudnieniową i kosztową poszczególnych instrumentów rynku pracy, wskazując na potrzebę prowadzenia metaanaliz pod kątem zwiększenia skuteczności aktywnej polityki rynku pracy prowadzonej przez PSZ. Identyfikuje również wyzwania, z jakimi będą musiały się zmierzyć publiczne służby zatrudnienia w niedalekiej przyszłości. Kolejny rozdział autorstwa Tomasza Gajderowicza, Gabrieli Grotkowskiej i Leszka Wincenciaka skupia się profilowaniu bezrobotnych – rozwiązaniu wprowadzonym w Polsce nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2014 r. Autorzy wskazują na korzenie profilowania bezrobotnych w teorii ekonomii rynku pracy, analizują „profil” i strukturę osób bezrobotnych w Polsce, poświęcając szczególną uwagę bezrobociu długookresowemu. Omawiają metody profilowania bezrobotnych w wybranych krajach, w tym w Polsce, formułując nie wprost mocne i słabe strony obecnie funkcjonującego polskiego systemu profilowania wraz z potencjalnymi kierunkami zmian. Na istotną rolę działań publicznych służb zatrudnienia, mających na celu ograniczanie skali bezrobocia długookresowego, wskazuje w rozdziale szóstym Leszek Kucharski. Przeprowadzona przez niego analiza dotyczy zjawiska histerezy bezrobocia w Polsce, a wnioski potwierdzają, iż poziom bezrobocia długookresowego wpływał w istotnym stopniu na kształtowanie się stopy bezrobocia rejestrowanego w latach 1995–2018. Kolejnym problemem, poruszonym przez Piotra Błędowskiego w rozdziale siódmym, jest starzenie się społeczeństwa i wynikająca z tego potrzeba podejmowania działań na rzecz poprawy pozycji osób w wieku 50+ na rynku pracy. Problematyka ta jest rozważana przez autora w perspektywie historycznej (w okresie 20-lecia międzywojennego, a następnie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej), a także współczesnej przez pryzmat zmian w regulacjach prawnych i wdrażania programów kierowanych do tej grupy społecznej. Ks. Tadeusz Borutka w rozdziale ósmym omawia problemy migracji i uchodźstwa z perspektywy rynku pracy, wpisując je w kontekst społecznej nauki Kościoła. Istotnym elementem rozdziału jest powiązanie procesów migracyjnych z bezrobociem, które stanowi jedną z podstawowych przyczyn migracji. Autor zwraca również uwagę na kwestię rozłąki rodzin jako skutku migracji. W ostatnim rozdziale Jerzy Krzyszkowski i Aleksandra Podkońska podejmują problem koordynacji i współpracy pomiędzy służbami zatrudnienia a instytucjami pomocy społecznej w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej bezrobotnych i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ich rozważania bazują na studium przypadku dla województwa łódzkiego, wskazują na problemy

oraz wyzwania dotyczące współdziałania powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej, a także na ewolucję w tym obszarze, której katalizatorem jest wdrażanie modelu aktywnej polityki społecznej.

Oddajemy w Państwa ręce Księgę Jubileuszową z okazji 100-lecia publicznych służb zatrudnienia w Polsce z nadzieją, że zostanie ona pozytywnie przyjęta i będzie katalizatorem dalszych dyskusji nad rolą, kształtem i zakresem działań realizowanych przez te służby w kontekście polityki rynku pracy w najbliższych latach, a może i w kolejnym stuleciu.

**Ewa Flaszyńska**  
**Łukasz Arendt**



# **PUBLICZNE SŁUŻBY ZATRUDNIENIA W POLSCE W PERSPEKTYWIE ROZWIĄZAŃ MIĘDZYNARODOWYCH – UJĘCIE HISTORYCZNE**

**Iwona Kukulak-Dolata**

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

## **WPROWADZENIE**

Organizacja rynku pracy jest powiązana z działalnością publicznych służb zatrudnienia (PSZ). Rola ich wynika z założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa. Ta zaś wiąże się z systemem ekonomicznym każdego kraju, który określa stopień interwencji państwa w gospodarkę. Aktywność państwa w tym obszarze tematycznym jest zróżnicowana. Różnorodny jest również status prawny instytucji zajmujących się problemami rynku pracy, co determinuje wielorakość form organizacyjnych modeli PSZ. Modele te podlegają na ogół ewolucji. W rozdziale przedstawiono genezę PSZ z różnych perspektyw historycznych związanych z odmiennymi uwarunkowaniami politycznymi i gospodarczymi, które wpływały na organizację tych instytucji rynku pracy. Na ich kształt miała również wpływ normatywna działalność Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) i Komisji Europejskiej (KE). Problem ten został uwzględniony w pierwszej części rozdziału, w którym przedstawiono najważniejsze rozwiązania prawne proponowane przez wymienione międzynarodowe instytucje międzynarodowe, a które, zdaniem autorki, były istotne w procesie kreowania modelu publicznych służb zatrudnienia w Polsce.

## **PUBLICZNE SŁUŻBY ZATRUDNIENIA W REGULACJACH MIĘDZYNARODOWYCH INSTYTUCJI**

Jak już wspomniano, działalność publicznych służb zatrudnienia zawsze wiązała się z procesem oddziaływania państwa na rynek pracy. Na ich kształt i działania miała wpływ nie tylko prowadzona przez państwo narodowa polityka społeczno-gospodarcza, ale również uregulowania o charakterze międzynarodowym, w tym przede wszystkim konwencje i zalecenia MOP. Instytucja ta poprzez normy prawne,

działalność doradczą i informacyjną wspierała funkcjonowanie PSZ. Dalej dokonamy przeglądu tych konwencji i zaleceń, które mogły mieć wpływ na funkcjonowanie PSZ w Polsce.

Problem rynku pracy, zatrudnienia, został już uwzględniony na pierwszej konferencji MOP, która odbyła się w Waszyngtonie w 1919 r. Został on podjęty w dwóch przyjętych dokumentach, czyli w konwencji nr 2 i zaleceniu nr 1. Treści zawarte w wymienionych aktach dotyczyły bezrobocia i zalecały tworzenie systemu bezpłatnych, publicznych służb zatrudnienia w celu prowadzenia pośrednictwa pracy pod nadzorem władzy państwowej. Organizacje te miały być wspierane przez działalność komitetów doradczych, w skład których wchodziłi przedstawiciele pracodawców i pracowników (Seweryński 1983, s. 38).

Konwencja nr 2 miała jednak bardzo ogólny charakter i nie określała zasad funkcjonowania służb zatrudnienia. Kwestie organizacji instytucjonalnej obsługi rynku z tego obszaru zostały ujęte szerzej dopiero w zaleceniu nr 1 do wspomnianej konwencji. Treść jego wskazywała na zachęcanie państw do wprowadzania zakazu tworzenia zarobkowych biur pośrednictwa pracy oraz koncesjonowania działalności biur już istniejących, a następnie ich likwidację, gdy będzie to możliwe (Włodarczyk 2002, s. 14). Takie podejście do prywatnych biur pośrednictwa pracy było wynikiem upowszechniania tezy, że praca nie jest towarem, a kojarzenie przez prywatne instytucje osób poszukujących zatrudnienia z pracodawcami sprzyja wyzyskowi potencjalnych pracowników. Z zapisów tych wynika, że dążono do przyznania PSZ monopolu w obsłudze rynku pracy. Problem ograniczenia działalności prywatnych instytucji zajmujących się sprawami zatrudnienia został rozwinięty w konwencji nr 34 z 1933 r. dotyczącej płatnych biur pośrednictwa pracy. Zgodnie z jej treścią biura takie powinny być zlikwidowane w ciągu trzech lat od momentu ratyfikacji konwencji. Wydawało się, że stworzono w ten sposób podstawy do wprowadzenia i utrzymania już całkowitego monopolu publicznych służb zatrudnienia na rynku pracy. Praktyka pokazała, że niewiele państw członkowskich MOP konwencję nr 34 ratyfikowało.

Po II wojnie światowej wiele państw w swojej działalności koncentrowało się na społecznym celu, jakim była polityka pełnego zatrudnienia. To było podstawą do dyskusji na forum międzynarodowym nad rolą PSZ w polityce zatrudnienia i zapisami zawartymi już w uchwalonej w roku 1933 konwencji nr 34. Rezultatem prowadzonego dyskursu było przyjęcie w 1948 r. konwencji nr 88 w sprawie organizacji służb zatrudnienia i konwencji numer 96 z 1949 r. dotyczącej płatnych biur pośrednictwa pracy. W pierwszej z nich, jak sama jej nazwa wskazuje, określono zasady organi-

zacji publicznych służb zatrudnienia. Stwierdzono, że zasadniczym obowiązkiem tej instytucji jest możliwie jak najlepsza organizacja rynku pracy oraz że do procesu tego powinny być włączone wszystkie zainteresowane organy publiczne i prywatne. Natomiast rolę publicznych służb zatrudnienia określono w kontekście trzech zadań: pośrednictwa pracy, wspierania i zachęcania do mobilności zawodowej i terytorialnej oraz zbierania informacji o rynku pracy.

Definiując zadania z zakresu pośrednictwa pracy, podkreślano, że publiczne służby zatrudnienia mają pomagać pracownikom w znalezieniu odpowiedniego zajęcia, a pracodawcom w znalezieniu odpowiednich pracowników. W tym celu PSZ powinny:

- rejestrować poszukujących pracy, odnotowywać ich kwalifikacje zawodowe oraz doświadczenie i upodobania, przeprowadzać z nimi rozmowy pozwalające zidentyfikować ich potrzeby oraz sprawność fizyczną i umysłową;
- udzielać pomocy osobom poszukującym pracy w znalezieniu zatrudnienia poprzez porady, szkolenie, przekwalifikowanie;
- przyjmować od pracodawców informacje o wolnych miejscach pracy i warunkach, jakim powinien odpowiadać potencjalny kandydat do jej świadczenia;
- kierować na wakaty odpowiednio dobranych kandydatów do pracy;
- kierować poszukujących pracy oraz pracodawców do innych urzędów pracy, w sytuacji gdy nie można zrealizować oferty pracy bądź znaleźć odpowiedniego zatrudnienia dla osoby poszukujących pracy (Włodarczyk 2002, s. 52).

Artykuł 6 konwencji nr 88 zakazywał pobierania opłat za świadczenie usługi pośrednictwa pracy od pracowników i pracodawców. Dopuszczał jednak możliwość ich stosowania wobec przedsiębiorstw, w sytuacji kiedy PSZ świadczyły dla nich ponadstandardowe usługi, pod warunkiem, że ich realizacja nie wpływała negatywnie na wykonywanie usług standardowych. Wprowadzenie ekwiwalentu musiało być jednak konsultowane z przedstawicielami organizacji pracodawców i pracowników.

Obok zadań dotyczących pośrednictwa pracy wskazywano na te, które umożliwiają realizację funkcji informacyjnej przez publiczne służby zatrudnienia. Zostały one zobligowane nie tylko do zbierania danych, niezbędnych do zdiagnozowania popytowej i podażowej strony rynku pracy. Zalecono im także porządkowanie danych według określonych kryteriów, takich jak: płeć, wiek, zawód, poziom kwalifikacji, region.

W odniesieniu do działań podejmowanych na rzecz zwiększenia mobilności wskazywano na te, które ułatwiłyby przystosowanie podaży pracy do możliwości zatrudnienia w różnych zawodach, i te, które sprzyjałyby przemieszczaniom pracowników na

terenach mogące zagospodarować odpowiedni potencjał pracy. Do działań służących stymulacji mobilności zaliczono:

- udzielanie informacji na temat możliwości zatrudnienia i warunkach pracy w innych zawodach i na innych obszarowo rynkach pracy, w tym dostarczanie danych o warunkach życia i możliwościach zakwaterowania;
- udzielanie pomocy finansowej;
- ustalanie programów szkolenia dla określonych kategorii osób i udzielanie pomocy w znalezieniu dla nich pracy.

W opisywanej konwencji akcentowano konieczność prowadzenia trójstronnej współpracy w kreowaniu i prowadzeniu polityki zatrudnienia, w ramach której aktywnymi stronami obok publicznych służb zatrudnienia powinny być organizacje pracowników i pracodawców. Sygnalizowano tym samym, że PSZ nie są w stanie samodzielnie rozwiązywać pewnych problemów pojawiających się na rynku pracy.

Natomiast zapisy konwencji nr 96 pozwalały państwu ratyfikującemu dokonać wyboru pomiędzy wariantem zobowiązującym do całkowitego zlikwidowania biur pośrednictwa pracy prowadzonych w celach zysku i nadzorowania pozostałych tego typu instytucji a wariantem dopuszczającym istnienie biur zarobkowych i zobowiązującym do ścisłej reglamentacji oraz nadzorowania działalności wszystkich niepublicznych organizacji zajmujących się pośrednictwem pracy (zarówno płatnych, jak i niepłatnych).

W kolejnych normach prawnych wydawanych przez MOP zwracano uwagę nie tylko na działania mające na celu łagodzenie skutków bezrobocia, ale widziano potrzebę włączenia PSZ w proces normalizacji polityki zatrudnienia i jej promocję. Znalazło to odpowiednie odzwierciedlenie w konwencji numer 111 z 1958 r., która nakazywała służbom zatrudnienia przestrzegać zasady równych szans (Seweryński 1983, s. 283). Oznaczało to zakaz dyskryminacji w dostępie do usług PSZ osób ze względu na: rasę, kolor skóry, płeć, religię, poglądy polityczne, narodowość, pochodzenie społeczne.

Na kształt i charakter działania publicznej służby zatrudnienia miała również wpływ konwencja nr 122 z 1964 r. i przygotowane do niej zalecenie nr 122. W dokumentach tych akcentowano potrzebę koordynacji celów gospodarczych i społecznych, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w prowadzonej przez państwo polityce społeczno-gospodarczej. Kwestia koordynacji miała być uwzględniana w planach, które były traktowane jako narzędzia polityki. Należy podkreślić, iż treści zawarte w przytoczonej konwencji miały bardzo ogólny charakter, nie były one bezpośrednio adresowane

do publicznych służb zatrudnienia, ale pośrednio wpływały na charakter ich działań, instytucje te bowiem zawsze pełnią rolę podmiotu realizującego zadania państwa z zakresu zatrudnienia (*Konwencje i zalecenia MOP...* 2000).

W następnych regulacjach wydawanych przez MOP zwracano uwagę na konieczność selektywnego podejścia przez PSZ do niektórych kategorii rynku pracy, jak na przykład młodzieży. Kwestia ta znalazła odzwierciedlenie w zapisach zalecenia nr 136 z 1970 r. Podkreślano w nim potrzebę tworzenia specjalnych programów ułatwiających osobom młodym aktywność zawodową. Jako remedium rozwiązywania problemów osób młodych na rynku pracy przyjęto organizację szkoleń powiązanych z pracą. Zalecane w tym przypadku szkolenie w miejscu pracy miało być organizowane w oparciu o krajowe normy prawne, jakie są stosowane wobec zatrudniania osób młodocianych (Bajszczak 1993).

Dla rozwoju funkcji publicznych służba zatrudnienia duże znaczenie miała przyjęta przez MOP konwencja nr 142 z 1975 r. dotycząca roli poradnictwa zawodowego w rozwoju zasobów ludzkich. Konwencja ta wskazywała na ścisły związek między poradnictwem i kształceniem zawodowym a zatrudnieniem. W relacjach tych aktywną rolę powinny pełnić publiczne służby zatrudnienia, tworząc odpowiednie programy, poprzez które będą pomagały wszystkim osobom na zasadzie równości w rozwijaniu i wykorzystaniu ich uzdolnień zawodowych zgodnie z ich aspiracjami i potrzebami społeczeństwa. Stwierdzono w niej, że: „Informacja i poradnictwo będą obejmowały wybór zawodu, kształcenie zawodowe i związane z tym możliwości nauki, sytuację w zatrudnieniu i jego perspektywy, możliwości awansu, warunki pracy, bezpieczeństwo i higienę pracy oraz inne aspekty czynnego życia w różnych dziedzinach działalności gospodarczej, społecznej i kulturalnej na różnych szczeblach stanowisk” (Seweryński 1983). Podkreślano potrzebę włączenia w proces kreacji programów poradnictwa i kształcenia zawodowego organizacji pracowników i pracodawców. Miało to służyć rozszerzaniu i harmonizacji różnych systemów kształcenia zawodowego w celu sprostanania potrzebom młodocianych i dorosłych w ciągu ich całego życia zawodowego, we wszystkich sektorach gospodarki oraz na wszystkich poziomach kwalifikacji zawodowych i szczeblach stanowisk pracy. Działania podejmowane przez służby zatrudnienia miały zatem:

- umożliwić wybór wykształcenia, szkolenia i przekwalifikowania,
- poprawić strukturę potencjału zawodowego,
- ułatwić podjęcie decyzji w celu zmiany profilu działalności zawodowej (Seweryński 1983).



Kolejną normą określającą bardziej szczegółowo działalność administracji pracy w sferze krajowej polityki zatrudnienia była konwencja nr 150 MOP z 1978 r. Przyjęto w niej, że system administracji pracy tworzą wszystkie organy odpowiedzialne za politykę zatrudnienia i ją realizujące, bez względu na to, czy są one jednostkami administracji na szczeblu ministerstw, czy też instytucjami publicznymi, włączając w to instytucje parapaństwowe, regionalne lub lokalne. Elementem tego systemu powinny być publiczne, bezpłatne służby zatrudnienia. Do zadań systemu administracji pracy zaliczono:

- przygotowanie, realizowanie, koordynowanie oraz ocenianie krajowej polityki zatrudnienia;
- badanie w sposób ciągły sytuacji osób zatrudnionych, bezrobotnych i niepełnosprawnych w zakresie warunków pracy i życia zawodowego;
- świadczenie usług o szerokim wachlarzu na rzecz pracodawców i pracowników;
- prowadzenie skutecznej konsultacji i współpracy między władzami i organizacjami publicznymi oraz organizacjami pracodawców i pracowników, jak również między tymi organizacjami;
- wykonywane przez system zadania powinny podlegać raportowaniu, co znalazłoby odzwierciedlenie w przygotowujących sprawozdaniach (Janos 2002).

Należy zauważyć, iż wiele koncepcji dotyczących działania PSZ, mimo iż zostały sformułowane tak dawno, jest do dziś aktualnych. W przedstawionych konwencjach wskazywano na potrzebę współdziałania wielu aktorów rynku pracy w celu realizacji założeń polityki rynku pracy. Pojawiały się w nich elementy wskazujące na potrzebę dywersyfikacji instytucji zajmujących się obsługą rynku pracy, a źródło jej wiązano z dynamiką procesów zachodzących na rynku pracy. Dlatego coraz częściej spotykano stwierdzenia, że problemów rynku pracy nie są w stanie rozwiązać publiczne służby zatrudnienia. Podejście to znalazło odzwierciedlenie w pracach MOP, która w 1997 r. w przyjęła konwencję nr 181 dotyczącą płatnych biur pośrednictwa pracy. Z treści jej wynikało, że zbędne jest utrzymywanie monopolu PSZ i konieczne jest włączenie do obsługi rynku pracy podmiotów spoza sektora publicznego. Określono w niej rolę, jaką mogą one pełnić na rynku pracy.

Potrzebę powoływania i utrzymywania publicznych służb zatrudnienia oraz nadania im charakteru nadrzędnego dostrzegały również inne organizacje międzynarodowe. W 1970 r. OECD (1970, s. 21) stwierdziła, że instytucja ta jest najważniejszym narzędziem zapewniającym właściwie funkcjonowanie rynku pracy i kwestia ta znalazła odzwierciedlenie w raporcie, jaki został dla tej organizacji przygotowany. Podobne stanowisko zajęła w 1996 r. Rada Ministrów Unii Euro-

pejskiej, uznając publiczne służby zatrudnienia jako kluczowe instytucje zajmujące się rozwiązywaniem strukturalnych problemów rynku pracy (*The way forward: The European...* 1997, s. 25).

W przypadku Unii Europejskiej regulacje dotyczące publicznych służb zatrudnienia pojawiały w dokumentach nawiązujących do polityki zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. Były one podstawą do przygotowywania wielu programów, których realizatorami były m.in. urzędy pracy. Wskażemy na te programy, które w naszej opinii w dużym stopniu wpływały na organizację i funkcje PSZ. Należy zauważyć, iż od 1973 r. Komisja Europejska sukcesywnie ogłaszała socjalne programy działania, które były podstawą promocji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu (szerzej: Głąbicka 2005, s. 110) 1. Ujmowane w nich problemy były związane z szeroko rozumianą polityką społeczną. Dotyczyły one m.in. takich kwestii, jak pełne i lepsze zatrudnienie, poprawa warunków pracy, równe traktowanie mężczyzn i kobiet w dostępie do zatrudnienia, kształcenia zawodowego, ochrony socjalnej. Należy w tym miejscu nawiązać do socjalnego programu z lat 1990–1991, w którym zdefiniowano działania dla PSZ. Dotyczyły one m.in.: utworzenia systemu obserwacji i sprawozdawczości na temat zatrudnienia, inicjowania i realizowania „programów akcyjnych” w celu kreacji dodatkowych miejsc pracy dla określonych kategorii osób. Natomiast w kolejnym programie z okresu 1992–1993 wskazano na zadania, które bezpośrednio łączą się z pośrednictwem pracy, w tym o charakterze ponadnarodowym, takie jak: stworzenie systemu zatrudnienia EURES (EUROpean Employment Services) w celu wspierania procesu mobilności pracowników na obszarze Unii Europejskiej. Kwestia ta była kontynuowana w następnym programie socjalnym realizowanym w latach 1993–1995, w którym sygnalizowano konieczność rozwoju sieci EURES oraz potrzeby podejmowania inicjatyw na rzecz zatrudnienia i integracji określonych grup społecznych.

Początkowo zadania ujmowane w programach i innych dokumentach Unii Europejskiej nie miały charakteru skoordynowanego, nie zapewniały spójności w polityce zatrudnienia, jaką prowadzono na szczeblu europejskim. Zmiana nastąpiła dopiero po ukazaniu się w 1993 r. Białej Księgi (European Commission), która była podstawą opracowania, a następnie wdrożenia skoordynowanej polityki, określanej mianem Europejskiej strategii zatrudnienia (Wiśniewski 2002). Problemy w niej zawarte stanowiły punkt odniesienia dla obrad prowadzonych przez Radę Europy w Essen (1994 r.), w Madrycie (1995 r.), Florencji (1996 r.), Dublinie (1996 r.). Przyjęte na posiedzeniach rezolucje nie miały charakteru wiążącego; były tylko politycznymi deklaracjami (Wiśniewski 2002).

Istotne zmiany w podejściu do kwestii zatrudnienia w Unii Europejskiej nastąpiły w 1997 r., kiedy to na zgromadzeniu państw członkowskich Unii Europejskiej w Luksemburgu przyjęto założenia Europejskiej strategii zatrudnienia. Podstawowe cele strategii dotyczyły osiągnięcia wzrostu gospodarczego opartego na procesie kreacji miejsc pracy (czyli wyeliminowanie wzrostu bezzatrudnieniowego) i zwiększenia konkurencyjności rynków w europejskiej gospodarce (Głąbicka 2005, s. 122). Wyróżniono w niej cztery priorytetowe działania:

- poprawę zdolności do uzyskania zatrudnienia;
- rozwój przedsiębiorczości poprzez likwidację barier i promowanie działań wspierających ten rozwój;
- poprawę zdolności adaptacyjnych firm i pracowników do zmieniających się warunków na rynku pracy;
- prowadzenie polityki równych szans, oznaczającej wyeliminowanie praktyk dyskryminacyjnych na rynku pracy.

Dodatkowo na szczycie w Luksemburgu przyjęto, że każde państwo członkowskie będzie co roku przygotowywać narodowe programy na rzecz zatrudnienia oraz będzie opracowywać sprawozdania z ich realizacji. Istotna rola w tym obszarze została przyporządkowana publicznym służbom zatrudnienia jako instytucjom realizującym narodowe plany działań na rzecz zatrudnienia za pomocą instrumentów polityki rynku pracy.

W listopadzie 1998 r. zostało przyjęte wspólne oświadczenie na temat misji publicznych służb zatrudnienia w Europie. W dokumencie tym określono rolę PSZ we wprowadzaniu Europejskiej strategii zatrudnienia. Stwierdzono m.in. że instytucja ta jest bezpośrednio włączona w realizację strategii Unii Europejskiej, w części dotyczącej prewencji i aktywnej interwencji na poziomach lokalnych, narodowych i europejskich (*The Future of the Public...*). Od publicznych służb oczekiwano:

- wykształcenia cech przedsiębiorstw usługowych, które będą reagować na zmieniające się potrzeby osób poszukujących pracy/ bezrobotnych oraz przedsiębiorstw, co implikować będzie wzmocnieniem ich pozycji na rynku pracy;
- wykorzystania w obsłudze klientów nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych;
- prowadzenia działań prewencyjnych, oznaczających udzielanie zindywidualizowanego wsparcia osobom zagrożonym bezrobociem;
- prowadzenia ciągłej obserwacji sytuacji na rynku pracy i dostosowania do niej programów rynku pracy;
- zapewnienia koordynacji funkcji realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia;

- nawiązywania współpracy z innymi instytucjami rynku pracy, z instytucjami edukacyjnymi, władzami lokalnymi, pracodawcami, przedstawicielami pracowników;
- zacieśniania współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia państw członkowskich Unii Europejskiej (*The modernization of public...* 1999, s. 26–27).

Z powyższej analizy wynika, że cele i zadania przyjęte w dokumentach Unii Europejskiej wyznaczają pewien obszar dla aktywności PSZ. Kwestia ta również jest dostrzeżona w realizowanej obecnie Strategii Europa 2020, w której zawarto dziesięć zintegrowanych wytycznych, a dwie spośród nich nawiązują do problematyki rynku pracy i zalecają:

- zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej i ograniczenie bezrobocia strukturalnego;
- rozwijanie zasobów wykwalifikowanej siły roboczej odpowiadającej potrzebom rynku pracy, promowanie jakości zatrudnienia i uczenia się przez całe życie (COM 2010).

Wymienione wytyczne powinny znaleźć odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych przez PSZ. Ich efektem powinno być w skali makroekonomicznej zwiększenie poziomu wskaźnika zatrudnienia do 75% w krajach Unii Europejskiej, a w Polsce do 71%, zgodnie z założeniami Krajowego Programu Europa 2020 (*Rzeczpospolita Polska...* 2011). Realizacja wymienionych celów wymagała opracowania dokumentu zawierającego strategię działań dla PSZ. Został on przyjęty przez wszystkie europejskie służby zatrudnienia, a treść jego wskazywała na zmiany roli i funkcji PSZ, które uznano za konieczne w kontekście realizacji Strategii Europa 2020. W dokumencie zwrócono uwagę na przejściowy charakter rynków pracy, który powinien zmusić publiczne służby zatrudnienia do inicjowania działań aktywizacyjnych, prowadzących do bardziej trwałego zatrudnienia. Wymagało to uzyskania przez PSZ mandatu do „**prowadzenia różnych zadań**” zarówno od autorów koncepcji polityki, jak i od klientów, których będą obsługiwać. W tym wypadku terminowi „prowadzenie” nadano nadrzędną cechę, uznając ją za katalizator do uzyskania maksymalnej elastyczności organizacyjnej. Osiągnięcie tego celu zmuszało do wyjaśnienia znaczenia „prowadzenia” w kontekście działań, jakie mogą podejmować PSZ. Zostało ono zdefiniowane na różnych poziomach i przyjęto, że PSZ realizują „prowadzenie” poprzez:

- zwiększanie przejrzystości rynku pracy oraz zapewnianie baz danych służących tworzeniu polityki;
- zabezpieczanie standardów dla aktywnej polityki rynku pracy;

- identyfikowanie potrzeb rynku pracy oraz dostępnych ofert w zakresie świadczenia usług;
- kojarzenie obywateli i pracodawców z odpowiednimi i dostępnymi usługami;
- umożliwienie podmiotom rynku pracy współpracy i innowacji;
- uruchamianie działań w zakresie funkcjonowania rynku i tworzenia partnerstw;
- dostosowanie podmiotów rynku pracy do polityki rynku pracy lub jego potrzeb (poprzez wybieranie, certyfikowanie, koordynowanie, kierowanie, zarządzanie);
- działanie w charakterze uzupełniających dostawców usług w przypadku nieprawnego funkcjonowania rynku (<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9690&longId=pl>).

Ponadto podkreślano, że działania i programy PES na poziomie krajowym nie mogą być opracowywane w oderwaniu od perspektyw globalnych i europejskich. Wskazywano na potrzebę analizowania rozwiązań wprowadzanych przez publiczne służby zatrudnienia w innych krajach. Dlatego Komisja Europejska zainicjowała Program „PES to PES dialogue” (dialog pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia), którego zadaniem jest wykreowanie nowej formy wzajemnego uczenia się publicznych służb zatrudnienia w celu ich wsparcia w przewidywaniu nowych trendów i problemów ujawniających się na rynku pracy i dostosowania do nich oferty usług (*The Future of the Public...*). Oznaczało to, że publiczne służby zatrudnienia poprzez ten program będą uzyskiwać wsparcie w implementacji założeń i wytycznych Unii Europejskiej dotyczących rynku pracy, co wpłynie na poprawę efektywności działań tych instytucji.

## PUBLICZNE SŁUŻBY ZATRUDNIENIA W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. pojawiło się w kraju wiele problemów gospodarczych i społecznych, których rozwiązanie wymagało utworzenia określonego systemu instytucjonalnego. Jednym z nich było bezrobocie. W 1918 r. w Polsce było około 27 mln mieszkańców, a liczbę bezrobotnych oszacowano na 450 tys. (*Sprawozdanie z działalności Funduszu...* 1926). Występowanie tak licznej grupy osób pozostających bez pracy spowodowało, że w końcu 2018 r. utworzono **Komitet Niesienia Pomocy Bezrobotnym** (*Uchwała Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1918...*; *Dekret z dnia 30 grudnia 1918...*). Organizowały one doraźne wsparcie, które polegało na rozdawaniu artykułów żywnościowych i udzielaniu zasiłków dla osób poszukujących pracy.

Eskalacja zjawiska bezrobocia znajdowała się w centrum uwagi społeczeństwa i wymagała od państwa podjęcia zorganizowanych działań zaradczych. Dlatego dekretem

z 27 stycznia 1919 r. powołano **państwowe urzędy pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami** (*Dekret z dnia 27 stycznia 1919...*). Na mocy dekretu wprowadzono obowiązek organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, dostęp do nich był powszechny. Wdrożenie tego rozwiązania oznaczało nowatorskie podejście do zarządzania rynkiem pracy. Należy podkreślić, iż Polska była w powojennej Europie jednym z pierwszych państw, które powołało instytucję pośrednictwa pracy i wzięło na siebie odpowiedzialność za organizowanie pomocy bezrobotnym. Utworzone państwowe urzędy pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami zostały podporządkowane Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej (MPiOS), a do ich głównych zadań należało: prowadzenie usługi pośrednictwa pracy dla wszystkich osób poszukujących zatrudnienia, zarówno w kraju, jak i za granicą, udzielanie również bezrobotnym porad przy wyborze i zmianie zawodu.

Dostęp do publicznego pośrednictwa pracy był dla wszystkich klientów indywidualnych bezpłatny, natomiast w przypadku pracodawców dopuszczano możliwość pobierania opłat, a o ich wysokości decydowało MPiOS. Należy również wspomnieć, iż standardy, jakie wówczas przyjęto w realizacji usługi pośrednictwa w Polsce, odpowiadały zaleceniom MOP. Rzecz dotyczy np. obowiązku organizacji państwowego pośrednictwa pracy, który wynikał z treści konwencji nr 1 MOP, jaką uchwalono na pierwszej sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy w 1919 r. Zobowiązywała ona wszystkie państwa członkowskie do informowania o stanie bezrobocia na ich terytorium, do tworzenia publicznych, bezpłatnych biur pośrednictwa pracy oraz systemu zabezpieczeń na wypadek bezrobocia. Warto dodać, iż Polska ratyfikowała konwencję dopiero w 1925 r., ale pewne rozwiązania w walce bezrobociem, jakie zalecano w konwencji, przyjęto kilka lat wcześniej przed jej sygnowaniem.

Usługi pośrednictwa pracy w okresie międzywojennym mogły być również realizowane przez instytucje prywatne i społeczne. W pierwszym przypadku działalność taką prowadziły osoby prywatne lub spółki. Usługi były odpłatne i wykorzystywane do organizowania naborów pracowników, na których istniało największe zapotrzebowanie na rynku pracy. W drugim wypadku usługi pośrednictwa świadczyły organizacje społeczne, które przede wszystkim zajmowały się osobami przesiedlającymi się z terenów wiejskich i poszukujących pracy w dużych miastach. Zarówno instytucje prywatne, jak i społeczne musiały uzyskać zezwolenie od Ministra Pracy i Opieki Społecznej na świadczenie tego typu usług (Grzymkowski 1969, s. 3).

Utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia w okresie międzywojennym wymagał od państwa poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania negatywnych skutków

tego zjawiska. W 1924 r. zdecydowano o utworzeniu **Funduszu Bezrobocia** (*Ustawa z dnia 18 lipca 1924...*), którego głównym zadaniem było udzielenie wsparcia socjalnego osobom bezrobotnym. Pomoc materialna była początkowo adresowana do pracowników fizycznych, a kilka miesięcy później ze względu na rosnące bezrobocie skierowano ją również do pracowników umysłowych. W 1926 r. Fundusz Bezrobocia udzielał wsparcia socjalnego tylko pracownikom fizycznym, natomiast pracownicy umysłowi otrzymywali taką formę pomocy z Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych (*Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 listopada 1927...*).

Narastające w tym okresie bezrobocie powodowało coraz poważniejsze pogorszenie warunków życia polskiego społeczeństwa. Politycy uświadamiali sobie, iż eskalacja zjawiska dezaktywizacji zawodowej ludności wynika nie tylko z kryzysu, ale i ze złej struktury gospodarki, co może utrudnić równoważenie rynku pracy. Dlatego w 1933 r. zdecydowano się na wprowadzenie nowych rozwiązań instytucjonalnych, które polegały między innymi na powołaniu Funduszu Pracy, któremu przyporządkowano dwie funkcje – społeczną i ekonomiczną. W ramach pierwszej istotne było zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego. Osobom pozbawionym pracy dostarczano środki finansowe z Funduszu, które miały umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych. Jednak ta pomoc socjalna miała charakter doraźny, uznano bowiem, że wypłacanie zapomóg osobom bezrobotnym zdolnym do pracy należy sukcesywnie eliminować lub zmieniać podstawę jej przyznawania, kierując się zasadą, że powinna ona tylko stanowić ekwiwalent za wykonaną pracę (*Zasady, na których należałoby...* 1934). W drugiej funkcji istotne okazało się wykorzystanie środków Funduszu Pracy do uruchamiania instrumentów wspierających rozbudowę gospodarczą kraju. Dlatego były one przeznaczane na finansowanie robót publicznych lub realizację innych przedsięwzięć inwestycyjnych, które umożliwiały tworzenie dodatkowych miejsc pracy, co implikowało wzrost zatrudnienia w skali kraju, a więc i ograniczanie bezrobocia.

Realizacja wymienionych funkcji przez Fundusz Pracy spowodowała, że Fundusz Bezrobocia odgrywał coraz mniejszą rolę w rozwiązywaniu problemów społecznych. W końcu uznano, iż państwa nie stać na utrzymanie dwóch zbliżonych ze względu na funkcje funduszy, ponieważ ich aparat administracyjny jest zbyt kosztowny. Dlatego w końcu 1934 r. zadecydowano o ich połączeniu (*Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934...*). Bezpośredni nadzór nad funduszem sprawował Minister Pracy i Opieki Społecznej. W wyniku tej fuzji zniesiono w 1934 r. biura pośrednictwa pracy, a zakres ich działania przekazano Funduszowi Pracy. Głównymi zadaniami nowego Funduszu Pracy było: wypłacanie zasiłków dla bezrobotnych,

finansowanie robót publicznych, prowadzenie publicznego pośrednictwa pracy oraz działania mające podnieść kwalifikacje bezrobotnych.

**Fundusz Pracy wykonywał pośrednictwo pracy przez biura wojewódzkie**, ich ekspozytury oraz instytucje zastępcze. Podstawowe zadania biur to:

- rejestracja, ewidencja poszukujących pracy;
- świadczenie usługi pośrednictwa pracy;
- kierowanie bezrobotnych na roboty publiczne;
- rejestracja i ewidencja wolnych miejsc pracy, zgłoszonych przez zakłady pracy;
- równoważenie rynku pracy przez wymianę wolnych miejsc pracy w ramach tzw. clearing'u pracy;
- prowadzenie usługi poradnictwa zawodowego;
- udzielanie informacji o krajowych stosunkach zarobkowych i o stanie rynku pracy;
- załatwianie spraw emigracyjnych w zakresie pośrednictwa pracy;
- współdziałanie z władzami administracji ogólnej w sprawie działalności zarobkowych i społecznych biur pośrednictwa pracy oraz
- zwalczanie nielegalnego pośrednictwa pracy (Grzymkowski 1969, s. 4).

Instytucje publiczne zajmujące się pośrednictwem pracy przy kierowaniu kandydatów do pracy brały pod uwagę nie tylko ich potencjał kwalifikacyjny i fizyczny, ale również zasługi kandydata do pracy przy odbudowie i obronie państwa polskiego oraz stan rodzinny. Uwzględnienie tych dodatkowych kryteriów w pośrednictwie oznaczało, że pierwszeństwo w otrzymaniu pracy miały osoby, które były aktywne w odbudowie kraju i były jedynymi żywicielami rodzin. Należy jednak zauważyć, iż w okresie międzywojennym pracodawcy często przeprowadzali rekrutację samodzielnie. Dla nich nie zawsze były istotne w naborze dodatkowe kryteria, byli bowiem przede wszystkim zainteresowani zasobem kwalifikacyjnym kandydata. Warto dodać, iż pracodawcy z jednej strony mieli swobodę zatrudniania pracowników, czyli przyjmowania ich bez skierowania wydanego przez PSZ, a z drugiej – byli zobligowani do informowania urzędów pracy o wakatach.

Z przedstawionej analizy rozwiązań instytucjonalnych okresu międzywojennego wynika, że w ciągu pierwszych dwudziestu lat niepodległości zmieniały się priorytety w polityce rynku pracy. Początkowo skupiano się na działaniach osłonowych o charakterze materialnym, które wiązano z zapewnieniem bezpieczeństwa socjalnego. W późniejszym okresie sukcesywnie wprowadzano roboty publiczne, traktując je jako instrument ograniczający bezrobocie. Wdrożenie i nadzór nad nim w latach 1918–1931 powierzono specjalnie do tego celu powołanemu Ministerstwu Robót Publicznych



(Matakiewicz 1931; Okulicz 1933). W kolejnych latach rola robót publicznych w aktywizacji bezrobotnych stawała się coraz większa. W drugiej połowie lat trzydziestych stanowiły one jeden z głównych elementów tzw. ogólnopaństwowego programu inwestycyjnego. W praktyce okazało się, że instrument ten nie przynosił trwałych rezultatów w postaci stabilnego zatrudnienia. Po ich zakończeniu większość osób nimi objętych ponownie trafiała do zasobu bezrobotnych.

## PUBLICZNE SŁUŻBY ZATRUDNIENIA W LATACH 1945–1989

Po II wojnie światowej polityka zatrudnienia została podporządkowana realizacji celów systemowo-ustrojowych. Dotyczyły one między m.in. zmiany struktury własności, którą dokonano w wyniku nacjonalizacji i reformy rolnej. Państwo stało się właścicielem większości środków produkcji, co oznaczało, że jest ono podstawowym pracodawcą w kraju. To ono decydowało o wielkości popytu na pracę i jego strukturze oraz o poziomie wynagrodzeń zatrudnionych, przez co wpływało na aktywność zawodową ludności. Państwo również oddziaływało na stronę podażową rynku pracy, na jej jakość, sterując strukturą szkolnictwa zawodowego oraz dokonując alokacji absolwentów poprzez centralne planowanie i wprowadzenie nakazów pracy w przekroju przestrzennym.

Wymienione funkcje, aktywności państwa dowodzą o centralizacji decyzji w sferze zatrudnienia i one generowały potrzebę nowej organizacji instytucji obsługujących rynek pracy. Nowe podejście do polityki rynku pracy i jego podmiotów znalazło odzwierciedlenie w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. Zapisy jej gwarantowały każdemu obywatelowi prawo do pracy, które traktowano jako obowiązek. Państwo niejako wzięło na siebie odpowiedzialność za utworzenie potrzebnej liczby miejsc pracy i za zapewnienie zatrudnionym odpowiedniego wynagrodzenia.

Do realizacji nowych zadań państwa niezbędny był nowy system administracji pracy. Został on określony w dekreście z 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia (*Dekret z dnia 2 sierpnia 1945...*). Na jego mocy wprowadzono monopol na prowadzenie usługi pośrednictwa pracy; prawo do jej świadczenia miały tylko **państwowe urzędy zatrudnienia**, które były organami Ministra Pracy i Opieki Społecznej. Głównym zadaniem PSZ w latach 40. XX wieku było kojarzenie osób poszukujących pracy z ofertami pracy. Wymagało to rejestracji poszukujących pracy oraz znajdowania dla nich ofert. Kwestie te zostały uregulowane rozporządzeniem, w którym określono terminy

i tryb zgłaszania wolnych miejsc pracy, kryteria, jakie urzędy powinny uwzględniać przy kierowaniu kandydatów do pracy, oraz szereg innych czynności, jakie powinny one brać pod uwagę, wykonując usługę pośrednictwa pracy (*Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 24 września 1945...*). Należy dodać, iż od początku zmian systemowych przedsiębiorstwa były zobligowane do informowania urzędów zatrudnienia (pod rygorem karno-administracyjnym) o każdym wolnym miejscu pracy i miejscu nauki zawodu. Miały one jednak prawo przyjmowania własnych kandydatów do pracy, ale musiały o tym fakcie powiadomić urząd zatrudnienia.

Po II wojnie światowej sytuacja na polskim rynku pracy była zróżnicowana w przekroju przestrzennym. Obserwowano obszary, na których występowała nadwyżka podaży pracy, jak i obszary, na których pojawiał się deficyt rąk do pracy. Sytuacja ta nakazywała urzędowi zatrudnienia stosowanie różnych form pośrednictwa pracy. W tym celu w latach 40. XX wieku wprowadzono **clearing pracy**, który polegał na wyrównywaniu popytu i podaży pracy. Równoważenie rynku odbywało się przez indywidualne wyszukiwanie na terenie całego kraju pracowników, których zakłady nie mogły znaleźć wśród ludności miejscowej. Akcja ta w skali ogólnokrajowej była koordynowana przez Centralę Clearingu Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej. Niestety w praktyce okazało się, że clearing pracy nie jest w stanie zniwelować występujących nierówności. Główną przeszkodą w realizacji tego celu były problemy mieszkaniowe. Zakłady pracy, które w ramach clearingu zgłaszały zapotrzebowanie na pracowników, nie były w stanie zapewnić im zakwaterowania w nowym miejscu pracy. Ponadto pojawiły się również trudności w samym zbieraniu informacji o poszukujących pracy, skłonnych do zmiany miejsca zamieszkania, o wolnych miejscach pracy, druku tych informacji i szybkiego ich dostarczania do odpowiednich organów zatrudnienia (Kukulak 1984, s. 44).

Inną formą pośrednictwa pracy, stosowaną w latach 40., był **werbunek pracowników**. Ten rodzaj pośrednictwa opierał się na planowym kierowaniu do zakładów pracy robotników zamiejscowych na podstawie umów o pracę, zawartych z nimi w miejscu prowadzenia werbunku. Werbunek najczęściej prowadzono na terenach, na których obserwowano nadwyżki siły roboczej i bezrobocie. Dotyczył on robotników niewykwalifikowanych, których starano się pozyskać do pracy w górnictwie, budownictwie, PGR-ach, a także w przemyśle włókienniczym. Ogółem w latach 1947–1949 poprzez werbunek zatrudniono 225 tys. osób. Z grupy tej najwięcej podjęło pracę w PGR-ach (75 tys.), górnictwie (54 tys.), budownictwie (46 tys.) i w przemyśle włókienniczym (około 40 tys.) (Grzymkowski 1969, s. 8).

Jeszcze inna forma pośrednictwa pracy obowiązywała w przypadku zatrudniania absolwentów. Została wprowadzona na mocy ustawy z 7 marca 1950 r. i przyjęła formę **planowania zatrudnienia absolwentów szkół wyższych i średnich zawodowych**. Planowanie w tym wypadku dotyczyło określonej grupy pracowników, którą definiowano jako deficytową. Zaliczano do niej robotników, jak i pracowników z wykształceniem średnim i wyższym, których generalnie brakowało w kraju. Dlatego zdecydowano się na wprowadzenie nakazów pracy i one były instrumentem PSZ, który decydował o alokacji czynnika pracy. Nakazy miały umożliwić zatrudnienie pracowników w tych zakładach, które najbardziej potrzebowały kadry. Pośrednictwo oparte na nakazach polegało na wyborze przez absolwenta szkoły wyższej lub średniej miejsca przyszłej pracy spośród przedstawionych ofert. Z chwilą dokonania wyboru absolwent był zobowiązany zgłosić się w określonym zakładzie pracy, natomiast zakład był zobligowany go zatrudnić. Nakaz pracy obowiązywał przez 3 lata (Kukulak 1984, s. 45).

W drugiej połowie lat 50. (po 1956 r.) w wyniku demokratyzacji życia politycznego i gospodarczego zmieniono formę pośrednictwa dla absolwentów, co oznaczało zniesienie nakazów pracy. Absolwent sam już wybierał miejsce pracy i w dowolnym momencie mógł je zmienić. Konsekwencją tych zmian była koncentracja kadr wykwalifikowanych w dużych ośrodkach miejskich.

Prowadzone przez urzędy pracy clearing i werbunek pracy traktowane były jako formy aktywnego pośrednictwa pracy, które miały wspierać plany industrializacji kraju po II wojnie światowej. Miały one rozwiązać problemy deficytu podaży pracy, ale w praktyce poniosły porażkę. Było to skutkiem m.in. niepowodzenia realizacji planów szybkiej industrializacji oraz nacjonalizacji gospodarstw rolnych, które doprowadziły w drugiej połowie lat 50. do wzrostu liczby poszukujących pracy (Kabaj 1972, s. 57).

Zmiana proporcji na rynku pracy między popytem i podażą pracy, która oznaczała nadwyżkę tej drugiej kategorii podmiotów, spowodowała, że władze publiczne zdecydowały się na utworzenia specjalnego **Funduszu Interwencyjnego** (*Uchwała nr 520/56 Prezydium Rządu PRL z dnia 17 sierpnia 1956...*). Zadaniem jego było finansowanie działań aktywizujących na terenach o wysokim poziomie zafobania w stosunku do reszty kraju. Środki funduszu były redystrybuowane przez Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej. Mogły być one przeznaczone na finansowanie i tworzenie nowych miejsc pracy zarówno stałych, jak i sezonowych (które powstawały przede wszystkim w sektorze komunalnym), oraz być wykorzystane na organizowanie szkoleń dla bezrobotnych. Środki z Funduszu Interwencyjnego przyznawano w formie

bezzwrotnych dotacji bądź długoterminowych, niskooprocentowanych kredytów. Z wyników badań przeprowadzonych przez Instytut Gospodarstwa Społecznego wynika, że w do końca trzeciego kwartału 1957 r. najwięcej środków przeznaczono na dotacje bezzwrotne – 42%, a na kredyty znacznie mniej – 17% (Młonek 1999, s. 96).

Fundusz Interwencyjny nie mógł być wykorzystany na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych ze względu na brak określenia ustawowych świadczeń dla bezrobotnych. Jednak dla łagodzenia społecznych skutków bezrobocia za pośrednictwem urzędów zatrudnienia wypłacano bezrobotnym zapomogi ze środków pomocy społecznej. Przyznawano je na podstawie analizy danych zawartych w karcie rejestracyjnej bezrobotnego. Przedmiotem jej były informacje o: zawodzie, okresie trwania bezrobocia, sytuacji rodzinnej (m.in. uwzględniano liczbę osób pozostających na utrzymaniu), wyniki przeprowadzanego wywiadu środowiskowego, stwierdzającego faktyczną sytuację materialną bezrobotnego. Wywiady takie przeprowadzali najczęściej pracownicy urzędów zatrudnienia i pomocy społecznej.

Należy zauważyć, iż zmieniła się w tym czasie również organizacja publicznych służb zatrudnienia. Istniejące w latach 50. **urzędy zatrudnienia** były oddziałami w wydziałach pracy i opieki społecznej i wkrótce zaczęły one funkcjonować jako samodzielne jednostki na szczeblu województw i powiatów. W ich strukturze organizacyjnej wyodrębniono oddziały poradnictwa i werbunku oraz Funduszu Interwencyjnego.

W 1960 r. w związku ze zniesieniem urzędu Ministra Pracy i Opieki Społecznej oraz powołaniem w to miejsce Komitetu Pracy i Płac przekształcono oddziały zatrudnienia w wydziały zatrudnienia. Wprowadzone zmiany w strukturze organizacyjnej wydziałów, które wzbogaciły metody pracy oraz spowodowały zwiększenie zasobów kadrowych publicznej służby zatrudnienia. Należy podkreślić, iż w wyniku reorganizacji wydziałów pojawiły się po raz pierwszy w strukturze organizacyjnej publicznych służb zatrudnienia komórki zajmujące się analizami ekonomicznymi procesów obserwowanych na rynkach pracy. Zmiana ta była konsekwencją zadań, jakie nałożono na organy zatrudnienia (Kabaj 1972, s. 6).

W 1973 r. nastąpiły kolejne zmiany w organizacji publicznych służb zatrudnienia. Polegały one na utworzeniu wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych (WZiSS), które stały się podmiotami polityki zatrudnienia na poziomie województw i powiatów. Do 1975 r. wydziały wchodziły w skład prezydiów rad narodowych. Następnie przestały być organami administracji państwowej, a stały się jednostkami organizacyjnymi

w urzędach wojewódzkich i miejskich. Działy z upoważnienia lub w imieniu wojewody, prezydenta miasta bądź naczelnika miasta. WZiSS powołano we wszystkich urzędach wojewódzkich, urzędach miasta stołecznego Warszawy, miasta Łodzi oraz w urzędach miejskich miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców. W trosce o skrócenie drogi „urząd–obywatel” Ministerstwo Administracji Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska zarządziło od 1 stycznia 1980 r. powołanie dodatkowo służb zatrudnienia w każdej jednostce podstawowej administracji państwowej, czyli na szczeblu gminy. Z uwagi jednak na niewielką liczbę etatów sprawami zatrudnienia w urzędach gminnych zajmowały się osoby realizujące zadania z innych obszarów tematycznych niż zatrudnienie, rynek pracy; obsługiwały one tzw. wielofunkcyjne stanowiska pracy. Struktura organizacyjna terenowych służb zatrudnienia obejmowała w 1980 r.:

- 49 wojewódzkich wydziałów w urzędach wojewódzkich,
- 250 wydziałów w urzędach miejskich,
- 440 referatów/ stanowisk pracy w urzędach miast,
- 1327 stanowisk pracy w urzędach gmin (Świtaj 1982).

Powyższe dane wskazują na duże rozdrobnienie terenowej służby zatrudnienia i to rozwiązanie wówczas traktowano jako wadę jej układu organizacyjnego, ponieważ nie było zgodne z ideą centralizacji zarządzania gospodarką.

W Polsce publiczne służby zatrudnienia w tym okresie zorganizowano na zasadzie podwójnej zależności. Z jednej strony WZiSS podlegały merytorycznie Ministerstwu Pracy i Spraw Socjalnych, a z drugiej – stanowiły jednostkę organizacyjną urzędu wojewódzkiego, podlegającą organizacyjnie wojewodzie, przed którym zdawały sprawozdanie z realizacji polityki zatrudnienia na podległym terenie. Ponadto to organ wojewody określał w statucie organizacyjnym WZiSS zadania, jakie on będzie wykonywać. Wojewoda mógł upoważnić dyrektora wydziału do załatwiania spraw w jego imieniu i do wydawania określonych decyzji administracyjnych. Dyrektor natomiast dokonywał szczegółowego podziału zadań między poszczególnymi pracownikami, kierując się zasadą „sprawności działania” (*Zarządzenie nr 2 Ministra Administracji Gospodarki Terenowej...*).

W latach 80. wprowadzono nowe zasady realizacji usługi pośrednictwa pracy dla absolwentów szkół wyższych (*Ustawa z dnia 14 marca 1982...*). Prowadzili je pełnomocnicy Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych lub pełnomocnicy ministra, któremu podlegały szkoły wyższe. Zadaniem pełnomocników było pomaganie absolwentom w znalezieniu odpowiedniej pracy, udzielanie informacji o możliwościach zatrudnienia, współuczestniczenie przy organizowaniu konkursów przyjęć do pra-

cy, przekazywanie władzom szkoły wyższej informacji o zapotrzebowaniu przedsiębiorstw na zatrudnienie absolwentów oraz o ich przygotowaniu zawodowym (Kukulak 1984, s. 52). W latach 80. w celu równoważenia rynku pracy publiczne służby zatrudnienia mogły korzystać ze środków **Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej** (PFAZ), który wprowadzono na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1983 r. Dochodami funduszu były środki finansowe z budżetu państwa oraz wpłaty od przedsiębiorstw z tytułu obciążeń przyrostu wynagrodzeń wypłacanych w ciężar kosztów w porównaniu do poprzedniego roku (tzw. popiwek). Wpłata dokonywały przede wszystkim przedsiębiorstwa państwowe i ich zrzeszenia, spółdzielnie (z wyłączeniem spółdzielni mieszkaniowych), spółki tworzone przez określone jednostki organizacyjne. Należy zauważyć, iż nie istniał obowiązek opłacania składek na PFAZ, liczba wypłacanych zasiłków była bowiem niewielka. W 1989 r. zasiłki z tytułu pozostawania bez pracy przyznano 3998 osobom na kwotę 48,5 tys. zł. Stanowiły one tylko 0,6% łącznych wydatków z PFAZ, które wynosiły ogółem 7,5 mln zł w 1989 r. (Ratuszniak, Olejarz 2003).

Środkami PFAZ zarządzał Minister Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, który je redystrybuował w oparciu o plan zatwierdzony wraz z ustawą budżetową przez Sejm. Terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego przydzielały środki Funduszu terenowym organom państwowym stopnia podstawowego, które wykonywały usługi pośrednictwa pracy. Środki PFAZ mogły być wykorzystane na finansowanie m.in.:

- przygotowania zawodowego;
- tworzenia dodatkowych miejsc pracy, robót interwencyjnych;
- rozwoju systemu informacyjnego, niezbędnego do realizacji pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego oraz zadań związanych z przemieszczaniem się kandydatów do pracy poza ich miejscem zamieszkania;
- zasiłków dla osób pozostających bez pracy w razie braku odpowiedniej propozycji pracy lub propozycji przygotowania zawodowego warunkującego uzyskanie pracy lub w okresie przygotowania zawodowego.

Prawo do zasiłku przysługiwało osobie zdolnej do pracy i gotowej do jej podjęcia, zarejestrowanej we właściwym dla miejsca zamieszkania terenowym organie administracji państwowej, wykonującym pośrednictwo pracy, jeśli nie było dla niej propozycji pracy lub uczestniczyła w przygotowaniu zawodowym.

## PUBLICZNE SŁUŻBY ZATRUDNIENIA W NOWYM SYSTEMIE USTROJOWO-GOSPODARCZYM (PO 1989 R.)<sup>1</sup>

W ostatniej dekadzie XX wieku zostały w Polsce zapoczątkowane zmiany systemowo-ustrojowe. Proces ten znalazł również odzwierciedlenie w organizacji administracji pracy, czyli publicznych służb zatrudnienia. W pierwszym okresie reformowania państwa zmiany w tym obszarze nie były tak radykalne. Ograniczono je do wprowadzenia nowego aktu prawnego (*Ustawa z dnia 29 grudnia 1989...*), regulującego w sposób bardzo ogólny działania PSZ na rzecz podstawowych podmiotów rynku pracy, ale nie zmieniono ich usytuowania w strukturze organizacyjnej administracji publicznej. Działania urzędów pracy w tym okresie koncentrowały się przede wszystkim na obsłudze bezrobotnych, co było spowodowane eskalacją zjawiska dezaktywizacji zawodowej. Działania te miały najczęściej charakter pasywny i polegały na zabezpieczeniu socjalnym osób pozbawionych pracy często na skutek prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Ważnym zadaniem PSZ było w tym okresie łagodzenie negatywnych skutków bezrobocia, głównie dzięki zapewnianiu bezrobotnym dostępu do zasiłku z tytułu bezrobocia. Warto dodać, iż początkowo były one łatwo dostępne i przyznawano je bezterminowo wszystkim zarejestrowanym bezrobotnym, niezależnie od posiadanego stażu pracy. Jednak w połowie 1990 r. wprowadzono ustawy warunek uprzedniego zatrudnienia, który determinował dostęp do zasiłku.

Role publicznych służb zatrudnienia pełniły rejonowe i wojewódzkie urzędy pracy, które powstały na bazie wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych urzędów rejonowych i urzędów wojewódzkich. Na mocy ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu z dniem 1 stycznia 1993 r. utworzono w Polsce system urzędów pracy. Jego nowa organizacja była uproszczona, co miało sprzyjać realizacji polityki rynku pracy i odpowiadało założeniom przyjętym przez MOP w sprawie funkcjonowania PSZ. Wprowadzone w 1993 r. zmiany oznaczały utworzenie administracji pracy, którą cechowała hierarchiczna struktura organizacyjna. Służby zatrudnienia zostały podporządkowane Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej, który był odpowiedzialny za tworzenie polityki zatrudnienia i uregulowania prawne w tym zakresie. Natomiast bezpośrednią realizacją zadań zajmowały się urzędy pracy o charakterze lokalnym i wojewódzkim (Kukulat-Dolata 2007, s. 34).

<sup>1</sup> Problematyka zmian w funkcjonowaniu publicznych służb zatrudnienia po 1989 r. została szczegółowo omówiona w kolejnym rozdziale *Od obsługi bezrobocia do promocji zatrudnienia – przekształcenia współczesnych służb zatrudnienia w Polsce*. W tym miejscu prezentujemy jedynie syntetyczne ujęcie tych procesów.

Lata 1994–1999 cechowała duża dynamika zmian w działaniach realizowanych przez PSZ i ich organizacji wewnętrznej. Dążono do zapewnienia klientom urzędów pracy usług na odpowiednim poziomie. W praktyce znajdowało to odzwierciedlenie w realizacji m.in. usługi pośrednictwa pracy, w której obserwowano przejście z modelu pasywnego na model aktywny (tzw. model dwutorowy pośrednictwa pracy). Należy podkreślić, że zapewnienie dobrej jakości usług rynku pracy było wynikiem ich standaryzacji. Została ona wprowadzona do systemu urzędów pracy na podstawie zarządzenia prezesa KUP w 1999 r.<sup>2</sup> Kolejnym nowym rozwiązaniem organizacyjnym było tworzenie w ramach systemu urzędów pracy specjalistycznych jednostek udzielających wsparcia osobom bezrobotnym w wyborze miejsca pracy i drogi rozwoju zawodowego. Należy dodać, iż w latach 1994–1997 w działalności PSZ nastąpił rozwój poradnictwa zawodowego. W wielu urzędach organizowano usługi od podstaw. Tworzono warunki organizacyjno-kadrowo-finansowe, które determinowały możliwości jej świadczenia. Przygotowywano odpowiednią infrastrukturę początkowo w formie Centrów Informacji Zawodowej, później Centrów Informacji i Planowania Kariery Zawodowej czy Klubów Pracy.

W pierwszej połowie lat 90. nastąpiły również zmiany w systemie informacji o rynku pracy. Na skutek eskalacji zjawiska bezrobocia w 1994 r. wdrożono system gromadzenia i przetwarzania informacji o rynku pracy, który dostarczał wiedzy na temat najbardziej istotnych zjawisk i problemów rynku pracy w Polsce, uwzględniając bezrobotnych należących do grup szczególnego ryzyka. Prace w tym zakresie były możliwe do wykonania na skutek wdrożenia jednolitego systemu komputerowego PULS w urzędach pracy (tematyka ta została szczegółowo przedstawiona w rozdziale trzecim *Informatyzacja publicznych służb zatrudnienia w latach 1980–2010*).

Pod koniec lat 90. odbyła się w Polsce debata na temat decentralizacji władzy publicznej, której rezultatem było zbudowanie struktury organów i urzędów administracji publicznej w układzie samorządu terytorialnego. Wdrożono zasadę, że samorząd terytorialny nie tylko uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, ale wykonuje w swoim imieniu pewną część zadań publicznych. Zostały one rozdzielone między samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny. Kwestie dotyczące zatrudnienia i rynku pracy pozostawiono w obszarze działań samorządu na poziomie województwa i powiatu, co znalazło odzwierciedlenie w organizacji publicznych

<sup>2</sup> Zarządzenie to dotyczyło podstawowych usług rynku pracy, czyli: rejestracji, pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego lub pracy, szkolenia, prac interwencyjnych, robót publicznych, pożyczek dla bezrobotnych na uruchomienie działalności gospodarczej, pożyczek dla pracodawców na tworzenie nowych miejsc pracy.



służb zatrudnienia. Od 1 stycznia 2000 r. nastąpił nowy podział kompetencji, który do dziś jest modelem rządowo-samorządowym.

Kolejnym przejawem decentralizacji była demonopolizacja, którą właściwie zapoczątkowano już w 1990 r., dopuszczając do realizacji usługi pośrednictwa pracy nie tylko publiczne urzędy pracy, ale i instytucje pozarządowe. Uporządkowanie tych spraw nastąpiło po raz kolejny na mocy *Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, w której zdefiniowano instytucje odpowiedzialne za obsługę rynku pracy i nadrzędny charakter nadano PSZ. Miało to usprawnić instytucjonalną obsługę rynku pracy poprzez rozszerzenie oferty usług, która wychodziłaby poza ramy wyznaczone przez ustawodawcę dla publicznych służb zatrudnienia. Następnym zjawiskiem związanym z decentralizacją i demonopolizacją usług rynku pracy była ich kontraktacja. Umożliwiła ona poprzez kontrakty delegowanie zadań publicznych służb zatrudnienia na zewnątrz do innych instytucji rynku pracy. Proces ten w pierwszym okresie objął usługi szkoleniowe (od 1990 r.), następnie zaś pośrednictwo pracy (od 2009 r.), a od 2014 r. tzw. działania aktywizacyjne na rzecz osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Kontrakty w tym wypadku okazały się płaszczyzną współpracy w realizacji usług rynku pracy oraz czynnikiem wpływającym na podniesienie ich jakości i dostępności, co implikuje lepszą obsługę przedsiębiorstw czy osób bezrobotnych.

## ZAKOŃCZENIE

Przedstawiona 100-letnia historia PSZ w Polsce pokazuje, że są one niezbędne i zajmują istotne miejsce w instytucjonalnej obsłudze rynku pracy. Funkcjonowały w różnych systemach ekonomicznych, pełniąc określone funkcje, które z biegiem czasu ewoluowały, ale zawsze zajmowały się realizacją polityki państwa w obszarze rynku pracy. Na kształt organizacyjny PSZ i ich rolę na rynku pracy wpływały regulacje międzynarodowe, przygotowywane początkowo przez MOP, a następnie Unię Europejską. W pierwszej fazie rozwoju PSZ (okres międzywojenny) działania ich były przede wszystkim ukierunkowane na świadczenie usługi pośrednictwa pracy i ochronę socjalną osób pozbawionych pracy; były też powiązane z ubezpieczeniem na wypadek bezrobocia. Warto zauważyć, iż już wówczas wprowadzono powszechny dostęp do usługi pośrednictwa, co na owe czasy było rozwiązaniem nowatorskim.

W drugiej fazie ich rozwoju (po II wojnie światowej do 1989 r.) obserwujemy aktywniejsze włączenie ich w realizowaną politykę państwa, która nie ograniczała się

tylko do regulowania pośrednictwa pracy, ale miała przyspieszyć industrializację kraju. W praktyce oznaczało to wprowadzenie do usługi pośrednictwa pracy nowych form (werbunek, clearing, planowanie zatrudnienia absolwentów), opartych na narzędziach bezpośredniego oddziaływania na rynek pracy (plany, nakazy). Miały one sprzyjać racjonalnej alokacji czynnika pracy, umożliwiając kierowanie go na te obszary, w których występowały niedobory pracowników. PSZ przyznano pozycję monopolistyczną w obsłudze krajowego rynku pracy. W praktyce stosowane rozwiązania nie sprzyjały racjonalizacji zatrudnienia, na co wskazywały z jednej strony niedobory pracowników w wielu przedsiębiorstwach, a z drugiej – pojawienie się i utrzymywanie bezrobocia ukrytego w skali kraju.

W trzeciej fazie rozwoju PSZ (od 1990 r.) obserwujemy zmiany w infrastrukturze rynku pracy. Była ona rozbudowywana, co znajdowało odzwierciedlenie w wydawaniu zezwoleń na prowadzenie pośrednictwa pracy innym instytucjom, nie tylko państwowym, ale i społecznym czy prywatnym. Było to związane z decentralizacją zarządzania rynkiem pracy, która początkowo oznaczała przede wszystkim zniesienie monopolu PSZ w świadczeniu podstawowych usług rynku pracy. Pozostawiono jednak rolę nadrzędną PSZ w systemie instytucji rynku pracy, które były odpowiedzialne za koordynację polityki w różnych układach funkcjonalnych i przestrzennych. Modyfikowały one podejście do realizowanej polityki rynku pracy, podejmując działania służące promowaniu zatrudnienia, i temu były podporządkowane wprowadzane sukcesywnie nowe instrumenty bądź decydowano się na doskonalenie istniejących. Wszystkie te zmiany wynikały z lepszego rozumienia potrzeb rynku pracy. Dlatego podjęto próby rozbudowy funkcji PSZ i przekształcenia ich w instytucje działające na zasadach przedsiębiorstwa, które inicjując i prowadząc różne działania w zakresie równoważenia rynku pracy, powinny uwzględniać kryteria efektywnościowe, co nie zawsze się sprawdzało i było często krytykowane zarówno przez ekspertów, jak i samych pracowników publicznych służb zatrudnienia. Wprowadzane zmiany w organizacji rynku pracy powodowały, że PSZ stawały się jednostkami otwartymi, podejmującymi współpracę z różnymi instytucjami o charakterze prywatnym lub społecznym, których cel działania był podobny.

We wszystkich fazach rozwoju PSZ miały dostęp do specjalnych funduszy (Fundusz Bezrobocia, Fundusz Interwencyjny, Państwowy Fundusz Aktywizacji Zawodowej, Fundusz Pracy), które były źródłem finansowania ich aktywności w obsłudze podstawowych podmiotów rynku pracy. Środki te determinowały zakres realizowanych funkcji przez PSZ, a pochodziły z budżetu państwa i ze składek, jakie wpłacały przedsiębiorstwa. Służyły one do finansowania funkcji socjalnych, działań łagodzących skutki bezrobocia i wspierających działalność przedsiębiorstw.

Struktury organizacyjne publicznych służb zatrudnienia również ulegały zmianom, które prowadziły do ich decentralizacji. Funkcjonowały one na różnych poziomach organizacji gospodarki narodowej, co miało sprzyjać delegowaniu zadań i zachowaniu spójności głównych założeń polityki rynku pracy z jego potrzebami na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym. Rozmieszczenie terytorialne PSZ i usytuowanie ich blisko podmiotów rynku pracy miało znaczenie strategiczne, ale nie zawsze skutkowało optymalnym dostosowaniem ich działań czy programów do potrzeb rynku pracy. Przyczyn tego stanu było wiele, ale najczęściej wskazywano na aspekty prawne (częste zmiany przepisów, nakładanie się pewnych kompetencji), zbiurokratyzowane procedury, zajmowanie się ochroną socjalną bezrobotnych (zasilki, ubezpieczenie zdrowotne), zbyt duża koncentracja na stronie podażowej rynku pracy (patrz: Sztandar-Sztanderska 2016; Grabowski i wsp. 2008; Kukulak-Dolata, Pichla 2007; Szylo-Skoczny 2004).

Z przedstawionej historii można wywnioskować, że PSZ są niezbędne, ale nie mogą mieć pozycji monopolistycznej w obsłudze rynku pracy, ponieważ pojawiające się problemy wymagają włączenia do ich rozwiązywania innych instytucji rynku pracy. W przyszłości publiczne służby zatrudnienia będą musiały sprostać wyzwaniom wynikającym z dynamicznie zmieniającego się rynku pracy. Dlatego podejmowane przez nie działania powinny przynosić bardziej trwałe rezultaty, które należy rozpatrywać w kontekście przejściowych rynków pracy. Wymagać to będzie podejmowania przez publiczne służby zatrudnienia nowych zadań, które powinny zapewnić pewną równowagę między elastycznością a bezpieczeństwem socjalnym. Cel ten nie zostanie osiągnięty, jeśli PSZ nie będą współpracować z wieloma aktorami pojawiającymi się na rynku pracy, a więc z różnymi instytucjami rynku pracy i z pracodawcami. Współpraca z przedsiębiorstwami jest konieczna w identyfikacji, orientacji i weryfikacji ich potrzeb oraz dopasowania do nich odpowiednich usług i instrumentów rynku pracy. Pozwoli to na łączenie potrzeb pracodawców, ale i osób bezrobotnych, poszukujących pracy, z usługami i tworzeniem nowych, niezbędnych dla równoważenia rynku pracy. W efekcie powinno to umożliwić dostosowanie usług do przemian środowiska zewnętrznego, osiągając jednocześnie względną równowagę między zmianą a stabilnością. Wprowadzane zmiany nie powinny burzyć stabilności organizacyjnej, która okazuje się mieć fundamentalne znaczenie dla procesu stałego podnoszenia jakości usług rynku pracy.

## Bibliografia

Bajszczak, Z., 1993, *Międzynarodowe normy i programy MOP w odniesieniu do służb zatrudnienia*, Rynek Pracy, nr 1.

COM, 2010, *Decyzja Rady w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia państw członkowskich. Zintegrowane wytyczne dotyczące Strategii 2020 – część druga*: <[http://zielonalinia.gov.pl/upload/epsz/europa2020/Europa\\_2020\\_wytyczne\\_pl\\_%20cz\\_II.pdf](http://zielonalinia.gov.pl/upload/epsz/europa2020/Europa_2020_wytyczne_pl_%20cz_II.pdf)>

*Dekret o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami*, Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919 r., nr 11, poz.127.

European Commission, 1994, *Competitiveness Employment. The Challenges and Ways Forward into the 21 st Century*, White Paper, Brussels.

Głąbicka, K., 2005, *Rynek pracy w jednoczącej się Europie. Wybrane zagadnienia do studiowania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa.

Grabowski, M., Misiąg, W., Srec, M., Sztanderska, U., Piotrowski, B., Sztandar-Sztanderska, K., Wójcicka, I., Wiktorow, A., Wiśniewska, A., Zielińska, M., 2008, *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa.

Grzymkowski, R., 1969, *Organizacja państwowej służby zatrudnienia*, Instytut Pracy, Warszawa.

Janos, A., 2002, *Konwencja MOP nr 150. Lektura na dziś*, Rynek Pracy, nr 7.

*Konwencja i zalecenie MOP 122 dotyczące polityki zatrudnienia z 1964 r.*, 2000, Rynek Pracy, nr 5/6.

Kabaj, M., 1972, *Elementy pełnego i racjonalnego zatrudnienia w gospodarce socjalistycznej*, KiW, Warszawa.

Kukulak, I., 1984, *Systemy pośrednictwa pracy*, (maszynopis praca magisterska), Uniwersytet Łódzki, Łódź.

Kukulak-Dolata, I., Pichla, J., 2007, *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy*, IPiSS, Warszawa.

*KUP-bilans 9 lat działalności*, (2002), Rynek Pracy, nr 3.

Matakiewicz, M., 1933, *Czy potrzebne jest w Polsce Ministerstwo Robót Publicznych*, w: Wodziński, S. (red.), *Roboty publiczne w Polsce i Fundusz Pracy*, Warszawa.

Młonek, K., 1999, *Bezrobocie w Polsce w XX wieku w świetle badań*, Krajowy Urząd Pracy, Warszawa.

OECD, 1970, *Manpower Policy In the United Kingdom*; podano za: Rynek Pracy, październik 2004.

Okulicz, B., 1933, *Roboty publiczne w świetle działalności Ministerstwa Opieki Społecznej*, Praca i Opieka Społeczna, nr 3.

Ratuszniak, M. T., Olejarz, T., 2003, *Dochody i wydatki z Funduszu Pracy w latach 1990-2002*, Rynek Pracy, nr 6.

*Rola, funkcje oraz środki Publicznej Służby Zatrudnienia*, 2002, Rynek Pracy, nr 10.

*Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 24 września 1945 r. o pośrednictwie pracy i poradnictwie pracy zawierania umów o naukę zawodu*, Dz.U. nr 41, poz. 231.

*Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych*, Dz.U. RP nr 106, poz. 911.

*Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. o połączeniu Funduszu Bezrobocia z Funduszem Pracy*, Dz.U. nr 94, poz.849.

Seweryński, M., 1983, *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowane przez Polskę*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa.

*Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia 1924–1925, 1926*, Warszawa.

Sztandar-Sztanderska, K., 2016, *Obywatel spotyka państwo. O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Szyłko-Skoczny, M., 2004, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Świtaj, H., 1982, *Żadania, organizacja i funkcjonowanie terenowej służby zatrudnienia*, Rada Narodowa Gospodarka Administracja, nr 20.

*The Future of the Public Employment Services (PES). Joint Mission Statement of PES in Europe (EU/EEA)*; <[ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/pub\\_emp-services\\_en.htm-20-k](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pub_emp-services_en.htm-20-k)>.

*The modernization of public employment services in Europe: Three key elements*, 1999, Office of the Official Publications of the European Communities, Luksemburg.

*The way forward: The European employment strategy-Contributions to and outcome of the Dublin European Council*, 13 and 14 December 1996 (Luksemburg: Office for the Official Publications of the European Communities, 1997).

*Uchwała Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1918 r. oraz Dekret z 30 grudnia 1918 r. o utworzeniu państwowego urzędu do spraw powrotu do spraw powrotu jeńców, uchodźców i robotników*, Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1918 r., poz. 81.

*Uchwała nr 520/56 Prezydium Rządu PRL z dnia 17 sierpnia 1956 r. w sprawie utworzenia Funduszu Interwencyjnego*, <prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetalis.xsp?id=WMP19500570655>.

*Ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia*, Dz.U. RP nr 67, poz. 650.

*Ustawa z dnia 14 marca 1982 r. o zatrudnieniu absolwentów*, Dz.U. nr 40, poz. 270.

*Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu*, Dz.U. nr 75, poz. 446.

*Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu*, Dz.U. z 1991 r., nr 106, poz.457.

*Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Dz.U. z 1995 r., nr 1).

*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz.U. nr 99, poz. 1001.

Wiśniewski, Z., 2002, *Strategia Zatrudnienia w Unii Europejskiej: cele publicznych służb zatrudnienia, benchmarking*, Polityka Społeczna, nr 11–12.

Włodarczyk, M., (2002), *Pośrednictwo pracy. Studium prawnospołeczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

*Zarządzenie nr 2 Ministra Administracji Gospodarki Terenowej i ochrony Środowiska z dnia 12 czerwca 1975 r. w sprawie zakresu czynności wydziałów wchodzących w skład urzędów wojewódzkich*, Dz. Urz. Min. AGTiOS nr 1.

*Zasady, na których należałoby oprzeć opracowanie kilkuletniego planu gospodarczego Funduszu Pracy*, 1934, Samorząd Miejski, nr 8.

## SUMMARY

Soon 100 years will pass since first public employment services have been set up in Poland. The moment of their appointment is related to the date of establishing the International Labour Organization, which influenced the role and functions of the PES played in our country. The chapter contains the genesis of the PES, which was presented from various historical perspectives related to different political and economic conditions that determined the organization of these labour market institutions. The analysis carried out shows that the PES is a permanent element of the labour market infrastructure. They functioned in different political and economic systems, performing certain functions that evolved over time, but have always dealt with the implementation of state policy in the area of the labour market. They struggled with rapid changes on the labour market, taking action which resulted in reducing the imbalance that emerged between demand and labor supply and eliminating the negative effects of the outflow. These activities were carried out by means of an extensive group of instruments, which was to prove that public employment services are increasingly understanding the needs of the labor market. As a result, they gradually transformed from institutions dealing with social protection of the unemployed into institutions offering diverse high-standard services, addressed to various entities, which was to improve the functioning of the labor market.

### Keywords:

**labour market, public employment services, International Labour Organization, labour market institutions**

**Iwona Kukulak-Dolata** – doktor nauk ekonomicznych; zatrudniona w Katedrze Polityki Ekonomicznej na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego oraz w Zakładzie Zatrudnienia i Rynku Pracy w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie. Specjalizuje się w badaniach współczesnych rynków i ich instytucji, w tym publicznych służb zatrudnienia i polityk rynku pracy. Autorka ponad 120 artykułów i współautorka kilku monografii. Członkini Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej oraz European Network of Regional Labour Market Monitoring we Frankfurcie. Realizatorka wielu krajowych i międzynarodowych projektów badawczych. ORCID ID: [orcid.org/0000-0001-6294-3192](https://orcid.org/0000-0001-6294-3192)

# OD OBSŁUGI BEZROBOCIA DO PROMOCJI ZATRUDNIENIA – PRZEKSZTAŁCENIA WSPÓŁCZESNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA W POLSCE

**Ewa Flaszynska**

Uniwersytet Warszawski

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

**Łukasz Arendt**

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

## WPROWADZENIE

Publiczne służby zatrudnienia (PSZ) stanowią istotne zaplecze instytucjonalne dla realizacji polityki rynku pracy od ponad 100 lat. Ich początki sięgają końca XIX w. i obejmują obszar przede wszystkim krajów uprzemysłowionych. Jednym z głównych powodów utworzenia instytucji, które zgodnie z dzisiejszą terminologią nazwalibyśmy publicznymi służbami zatrudnienia, była potrzeba niwelowania negatywnych skutków społecznych i ekonomicznych bezrobocia. Niemały wpływ na rozwój PSZ miała Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), która w 1919 r. (czyli w roku swojego powstania) w przyjętej konwencji nr 2 dotyczącej bezrobocia rekomendowała krajom członkowskim ich utworzenie (Thuy, Hansen i Price 2001).

Polska znalazła się w grupie krajów, które jako pierwsze w Europie powołały państwowe publiczne służby zatrudnienia. Naczelnik Państwa Józef Piłsudski, na wniosek premiera, podpisał 27 stycznia 1919 r. dekret o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki na wychodźcami (*Dekret o organizacji państwowych...* 1919). Był to pierwszy dokument stanowiący o tworzeniu państwowych urzędów pośrednictwa pracy, które miały podlegać ówczesnemu Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej.

Punkt ciężkości działań podejmowanych przez publiczne służby zatrudnienia w Polsce i pozostałych krajach w początkach ich funkcjonowania skupiał się na łagodzeniu skutków bezrobocia i przeciwdziałaniu ubóstwu (Wiśniewski i Arendt 2018). Naturalną konsekwencją zmian zachodzących na rynkach pracy po II wojnie światowej była ewolucja PSZ, która miała na celu lepsze dostosowanie ich działań do potrzeb rynku pracy i nowych problemów, jakie się na nim pojawiały. Ewolucja PSZ w Polsce po II wojnie światowej do końca



lat 80. ubiegłego wieku miała specyficzny charakter i potoczyła się inaczej niż w krajach Europy Zachodniej. Urzędy pracy zostały włączone do systemu rad narodowych i przekształcono je w ich komórki organizacyjne. W czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w myśl doktryny pełnego zatrudnienia bezrobocie nie istniało, a do zadań biur należało kierowanie do pracy i uzupełnianie tym samym niedoborów siły roboczej na lokalnych rynkach pracy. Fundusz Pracy za czasów PRL-u został zlikwidowany (przywrócono mu nazwę w 1989 r.), a jego obowiązki przejął fundusz interwencyjny, którego zadaniem było zapewnianie miejsc pracy (problematyka ewolucji publicznych służb zatrudnienia w Polsce w XX wieku została omówiona w poprzednim rozdziale *Publiczne służby zatrudnienia w Polsce w perspektywie rozwiązań międzynarodowych – ujęcie historyczne*).

Odrodzenie publicznych służb zatrudnienia w Polsce i przywrócenie ich rzeczywistej funkcji nastąpiło wraz z transformacją systemową. Niestety w jej początkowych latach skala problemów gospodarczych i społecznych, które materializowały się na rynku pracy, była na tyle duża, że – podobnie jak w początkowych latach po odzyskaniu niepodległości – główny nacisk w działaniach polskich PSZ został położony na łagodzenie skutków bezrobocia. Dopiero w późniejszym czasie zmiany zachodzące w PSZ odzwierciedlały potrzebę przeniesienia ciężaru z rozwiązań ostonowych na działalność o charakterze aktywizującym (Flaszyńska 2015), aby skuteczniej reagować na nowe wyzwania rynku pracy, jakie pojawiły się wraz z nadejściem XXI w. Prezentowany rozdział został poświęcony naświetleniu zmian w organizacji i funkcjach publicznych służb zatrudnienia od schyłku ubiegłego wieku do 2018 r. przez pryzmat dostosowania modelu ich działalności do potrzeb i problemów współczesnego rynku pracy.

## **PUBLICZNE SŁUŻBY ZATRUDNIENIA WE WSPÓŁCZESNYM USTAWODAWSTWIE**

Do stycznia 1990 r. całokształtem problematyki pracy zajmowały się organy administracji państwowej. Dla sprawnej obsługi powstającego rynku pracy na mocy ustawy z grudnia 1989 r. o zatrudnieniu na bazie dotychczasowych terenowych organów administracji państwowej do spraw zatrudnienia utworzono wojewódzkie i rejonowe biura pracy. Od września 1990 r. do grudnia 1992 r. rejonowe biura pracy były podporządkowane kierownikom urzędów rejonowych. Zadaniem urzędów było przede wszystkim łagodzenie skutków ogromnego bezrobocia, którego pojawiło się wraz z transformacją (właściwie procesy transformacji jedynie ujawniły bezrobocie, które miało ukryty charakter w okresie systemu gospodarki centralnie planowanej).

W 1991 r. uchwalono nową ustawę (wprowadziła *vacatio legis* na zmiany instytucjonalne z początkiem 1993 r.), na mocy której utworzony został centralny Urząd Pracy jako urząd administracji państwowej (później zmienił nazwę na Krajowy Urząd Pracy), wydzielone zostały rejonowe biura pracy jako rejonowe urzędy pracy, wojewódzkie biura pracy jako samodzielne wojewódzkie urzędy pracy.

Pojawiło się pojęcie i definicja organów zatrudnienia, w których skład wchodził: kierownik rejonowego urzędu pracy, dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy i Prezes Urzędu Pracy (potem Krajowego Urzędu Pracy), nadzorowany przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

Z początkiem 1993 r. rejonowe urzędy pracy weszły w skład systemu urzędów pracy, na czele którego stał Krajowy Urząd Pracy z Prezesem w randze wiceministra, jako rządowa administracja specjalna.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej podpisał 3 lipca 1991 r. umowę o pożyczkę z Bankiem Światowym – Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju – na: „Projekt Promocji Zatrudnienia i Usług Związanych z Zatrudnieniem” (Olejniczak 2013, s. 29–30), której znaczna część została wykorzystana na wsparcie systemu urzędów pracy poprzez usprawnienie pośrednictwa pracy i z informatyzowanie urzędów pracy. Urzędy pracy (od 1 stycznia 1993 r. było to 49 wojewódzkich i 358 rejonowych urzędów pracy) otrzymały z Banku Światowego, a także od partnerów zagranicznych dużą ilość sprzętu i materiałów edukacyjnych.

W 1994 r. uchwalono kolejną ustawę – o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (*Ustawa z dnia 16 października 1991...*). Ustawa utrzymała system urzędów pracy, który tworzył: Krajowy Urząd Pracy (KUP), wojewódzkie urzędy pracy, rejonowe urzędy pracy. Krajowy Urząd Pracy był centralnym organem administracji państwowej i podlegał Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej. Ustawa określała, że KUP był upoważniony z mocy prawa do wykonywania kompetencji Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawach zatrudniania i przeciwdziałania bezrobociu (art. 4). W gestii Ministra pozostały funkcje związane z ustalaniem polityki, w tym stanowienia prawa. Prezes KUP był dysponentem I stopnia Funduszu Pracy. Ustawodawca przyjął założenie, że centralne zarządzanie dochodami Funduszu Pracy będzie umożliwiało równomierne zasilanie w środki oraz łagodziło zjawiska występujących dysproporcji regionalnych. KUP i urzędy realizowały nie tylko zadania wynikające z ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ale również z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawców.

Jak już wspomniano, urzędy pracy nie miały osobowości prawnej. Dyrektorów i wicedyrektorów (na wniosek dyrektora) wojewódzkich urzędów pracy powoływał Prezes Krajowego Urzędu Pracy, który określał i zatwierdzał też regulaminy organizacyjne tych urzędów. Analogicznie kierownicy wojewódzkich urzędów pracy mieli wpływ na powoływanie kierowników i tworzenie regulaminów organizacyjnych rejonowych urzędów pracy. Ważnym elementem było wprowadzenie jednolitego systemu sprawozdawczości, tak w zakresie kształtowania się wydatków, jak i pozostałych elementów lokalnych rynków pracy. Wojewódzkie i rejonowe urzędy pracy były zobligowane do analizowania i ocen wykorzystania otrzymywanych środków. Wojewódzkie urzędy pracy opracowywały także prognozy na temat zatrudnienia w województwie, opiniowały programy i inne dokumenty dotyczące regionalnego rynku pracy, a tym samym wytyczały kierunki działań dla rejonowych urzędów pracy.

W uchwalonej w 1997 r. Konstytucji RP znalazł się zapis o tym, że państwo ponosi odpowiedzialność za gospodarowanie zasobami pracy, a obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli, niemający innych środków utrzymania, ma prawo do zabezpieczenia społecznego zgodnie z odpowiednimi ustawami (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*).

System urzędów pracy w kształcie wprowadzonym w 1993 r. i usankcjonowany zapisami ustawy z 1994 r. przestał istnieć na skutek przeprowadzonej w roku 1998 zasadniczej reformy ustroju terytorialnego Polski (*Ustawa z 13 października 1998...*). Rejonowe urzędy pracy już jako powiatowe urzędy pracy weszły w skład samorządowej administracji powiatowej jako podległe właściwym starostom (lub prezydentom miast na prawach powiatu), wojewódzkie urzędy pracy weszły w skład samorządowej administracji wojewódzkiej podległej marszałkom województw, a pozostawiony początkowo Krajowy Urząd Pracy jako urząd administracji rządowej został zlikwidowany w 2002 r. Reforma systemu urzędów pracy formalnie nastąpiła w styczniu 2000 r. Przepisy wprowadzające reformę administracyjną nakazały, aby system urzędów pracy dostosował swój zasięg terytorialny do nowego podziału kraju. Od stycznia 1999 r. rozpoczął się więc proces dostosowawczy struktur urzędów pracy.

Ponieważ liczba województw została zredukowana z 49 do 16, na bazie wojewódzkich urzędów pracy w miastach które utraciły status miasta wojewódzkiego, utworzone zostały filie 16 nowych wojewódzkich urzędów pracy. Filii takich powstało 33, a kierowali nimi dyrektorzy w randze zastępcy dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy.

Dotychczasowe rejonowe urzędy pracy od 1 stycznia 1999 r. stały się powiatowymi urzędami pracy. W powiecie, gdzie do tej pory nie było rejonowego urzędu pracy, dyrektor właściwego wojewódzkiego urzędu pracy wyznaczał powiatowy urząd pracy, który obsługiwał dany powiat lub w porozumieniu z właściwym zarządem powiatu podjął działania w celu utworzenia nowego powiatowego urzędu pracy. W tych miastach, które były siedzibą zarządu powiatu, filie rejonowych urzędów pracy przekształcono w powiatowe urzędy pracy, wyposażone w pełne kompetencje. Kompetencje filii powiatowych urzędów pracy były bezpośrednio związane z realizacją zadań z zakresu wypłaty świadczeń.

Taka organizacja służb zatrudnienia przez cały rok 1999 działała jeszcze jako administracja rządowa, natomiast formalnie z 1 stycznia 2000 r. zmieniła swój charakter i stała się częścią organów samorządowych: wojewódzkie urzędy pracy jako komórki organizacyjne urzędów marszałkowskich, powiatowe urzędy pracy jako komórki organizacyjne starostwa. Obowiązki dyrektorów wojewódzkiego urzędu pracy i kierownika powiatowego urzędu pracy stały się właściwościami odpowiednio marszałka oraz starosty.

Reforma samorządowa spowodowała stworzenie unikatowej w skali Europy struktury administracyjnej do realizacji zadań związanych z polityką rynku pracy. Przy czym warto wspomnieć, że w 1998 r. Rada Ministrów zaakceptowała projekty rozwiązań prawnych, które pozostawiały urzędy pracy w systemie rządowej administracji specjalnej, natomiast Sejm RP przyjął odmienne rozwiązanie. Powstała struktura bezprecedensowa, bo bez jakichkolwiek powiązań w pionie i w poziomie; struktura, w której właściwy minister do spraw pracy nie miał żadnego wpływu (oprócz ścisłej reglamentacji prawnej) na działania urzędów pracy.

Osobnym zagadnieniem był Krajowy Urząd Pracy, którego prezes od 1 stycznia 1999 r. otrzymał nowe kompetencje; po raz pierwszy od powstania KUP w 1993 r. były to kompetencje ustawowe, a nie nadawane rozporządzeniem. Krajowy Urząd Pracy nie stracił więc w wyniku reformy swojego charakteru, czyli pozycji centralnego organu administracji państwowej. W 2002 r. został jednak zlikwidowany, a jego główne funkcje przejęło Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Zresztą warto podkreślić, że samo Ministerstwo przechodziło też kilka reorganizacji, w zależności od tego, gdzie przypisywano zagadnienia z działu praca. Na przestrzeni kilkunastu lat było to:

- Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej,
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,

- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej,
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy (osobno działało wtedy Ministerstwo Polityki Społecznej),
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (od 2015 r.).

W kwietniu 2004 r. uchwalono nową (czwartą w Polsce potransformacyjnej) ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...*). Po raz pierwszy ustawa nie odwoływała się do problemu bezrobocia i łagodzenia jego skutków, a do zatrudnienia, co w znacznej mierze było odzwierciedleniem zmiany w podejściu do realizacji polityki rynku pracy w Polsce. Nowa ustawa definiowała też publiczne służby zatrudnienia, które weszły w skład instytucji rynku pracy. Wyraźnie określiła definicję publicznych służb zatrudnienia jako systemu powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy, powoływanych przez władze samorządowe odpowiedniego szczebla i funkcjonujących w ramach samorządów oraz struktur ministra właściwego do spraw pracy, realizujących zadania związane bezpośrednio z rynkiem pracy. Koordynację nadzoru w zakresie metod działania, wykorzystania instrumentów polityki rynku pracy i efektywności podjętych działań przypisano ministrowi właściwemu do spraw pracy. W skład publicznych służb zatrudnienia weszło 16 wojewódzkich urzędów pracy oraz 338 urzędów powiatowych (potem było ich 340) oraz ich filie. Łącznie strukturę publicznych służb zatrudnienia tworzyły w 2004 r. 354 urzędy, które obsługiwały 379 powiatów i 16 województw. Ustawa uporządkowała więc system służb zatrudnienia, ale nie zmieniła jego rozproszenia między poszczególne szczeble samorządu. Uczyniono też pierwszy duży krok na rzecz porządkowania systemu zabezpieczenia społecznego. Zasiłki i świadczenia przedemerytalne zostały przeniesione do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a świadczenia rodzinne do gmin, co oznaczało zmniejszenie liczby osób obsługiwanych przez powiatowe urzędy pracy.

Polski system PSZ zakłada ponadto istnienie rad rynku pracy (do 2014 r. były to rady zatrudnienia) jako organów zapewniających udział przedstawicieli pracodawców i pracowników w organizowaniu i zarządzaniu służbami zatrudnienia oraz realizacji odpowiedniej polityki na rzecz rozwoju służb zatrudnienia. Rady rynku pracy funkcjonują na trzech – niepodporządkowanych hierarchicznie szczeblach – krajowym, wojewódzkim i powiatowym. Są to:

- rada rynku pracy (jako organ opiniotawczo-doradczy ministra właściwego do spraw pracy w sprawach polityki rynku pracy);

- wojewódzkie rady rynku pracy (jako organy opiniodawczo-doradcze marszałków województw w sprawach polityki rynku pracy);
- powiatowe rady rynku pracy (jako organy opiniodawczo-doradcze starostów w sprawach polityki rynku pracy).

Ustawa z 2004 r. była wielokrotnie nowelizowana. Jedną z istotniejszych w ostatnim czasie była nowelizacja wprowadzona w maju 2014 r., na mocy której publiczne służby zatrudnienia uzyskały możliwość wdrażania nowych instrumentów i rozwiązań mających przede wszystkim służyć podniesieniu skuteczności aktywnej polityki rynku pracy. W katalogu nowych rozwiązań znalazły się między innymi: profilowanie bezrobotnych, bony (szkoleniowe, stażowe, zatrudnieniowe, na zasiedlenie), świadczenia aktywizacyjne, możliwość zlecenia działań aktywizacyjnych podmiotom zewnętrznym, czy powołanie do życia Krajowego Funduszu Szkoleniowego (por. *Reforma polityki... 2015*). W związku z niesatysfakcjonującymi rezultatami wdrażania części z tych rozwiązań, jak również chęcią zreformowania instytucji rynku pracy w 2018 r. zdecydowano się na procedowanie nowej ustawy o rynku pracy (w momencie pisania tego tekstu projekt nowej ustawy jest w końcowej fazie konsultacji, skierowany do procedowania przez Komitet Stały Rady Ministrów). Niemniej jednak umiejscowienie urzędów pracy pozostaje od 2000 r. bez zmian (rozwiązania prawne na temat funkcjonowania PSZ, zawarte w głównych aktach prawnych, syntetycznie podsumowano w załączniku 1).

## **ROLA I ZADANIA URZĘDÓW PRACY Z PERSPEKTYWY ZMIAN NA RYNKU PRACY**

Kierunki ewolucji ustawodawstwa polskiego dotyczącego publicznych służb zatrudnienia, omówione w poprzednim podrozdziale, są wynikiem reakcji władz na zmiany zachodzące na polskim rynku pracy od początku transformacji polskiej gospodarki i polityki społecznej. Wpływały też z chęci (a także konieczności) dostosowania systemu PSZ do zmieniających się wyzwań i potrzeb rynku pracy. W efekcie zmianie ulegał zakres interwencji i rola, jaką publiczne służby zatrudnienia pełniły i pełnią w realizacji zarówno aktywnej, jak i pasywnej, polityki rynku pracy.

W kontekście historycznym lata po 1990 r. można podzielić na dwa okresy, przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej (podejmowanie działań ośłonowych i ochronnych) i lata po akcesji, kiedy siła ciężkości została przesunięta na poprawę wskaźników zatrudnienia (Flaszyńska 2015). Z punktu widzenia działań i roli publicznych służb

zatrudnienia w osiąganiu celów polityki rynku pracy można w ramach tych okresów wyróżnić krótsze podokresy (Woźniak 2008; 2018):

- lata 1990–1993 – szok transformacyjny;
- lata 1994–1997 – poprawa sytuacji ekonomicznej i spadek bezrobocia;
- lata 1998–2003 – wysokie i trwałe bezrobocie;
- lata 2004–2008 – kontynuacja dostosowań polityki krajowej do wymogów Unii Europejskiej;
- lata 2008–2013 – powstanie (głównie w warstwie teoretycznej) polskiego modelu *flexicurity*;
- od 2014 r. – relatywnie dobra sytuacja ekonomiczna i funkcjonowanie nowych rozwiązań w systemie PSZ w związku z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

### Łagodzenie skutków bezrobocia

W początkowym okresie transformacji systemowej rynek pracy w Polsce znajdował się w stanie dużej nierównowagi. Była ona konsekwencją wprowadzanych reform, urynkowienia i przekształceń w strukturze gospodarki. Z jednej strony bezrobocie stało się jawne (w latach 80. ubiegłego wieku stopę bezrobocia ukrytego szacowano na poziomie 20–30% (Czyżewski 2002; Glikman 1992). Z drugiej strony na początku lat 1990. zanotowano najsilniejszy w tamtej dekadzie spadek liczby pracujących. W 1993 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła 16,4%, a według BAEL – 14,9%. W konsekwencji w początkach lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku urzędy pracy realizowały politykę przede wszystkim w zakresie przeciwdziałania bezrobociu, sięgając po rozbudowany system działań osłonowych. Zasiłki były przyznawane wszystkim; do tego nie mogły być niższe od najniższego wynagrodzenia, co powodowało, że wydatki państwa na działania w ramach pasywnej polityki rynku pracy były bardzo duże, ale nie efektywne.

Wojewódzkie urzędy pracy koordynowały działalność rejonowych urzędów pracy na terenie województwa, opracowywały plany podziału środków z Funduszu Pracy i kontrolowały ich wykonanie, ustalały zadania dla rejonowych urzędów pracy. Rejonowe biura/urzędy pracy prowadziły pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, organizowały szkolenia bezrobotnych, prowadziły: rejestrację i ewidencję bezrobotnych oraz innych osób poszukujących pracy, przyznawały świadczenia określone w ustawie. Stopniowo zaostrzano przepisy dotyczące przyznawania zasiłków dla osób bezrobotnych, m.in. poprzez uzależnienie pobierania zasiłku dla bezrobotnych od wcześniejszego pozostawania w stosunku pracy, stosunku służbowym lub podlegania ubezpieczeniu społecznemu. Przywrócono również obowiązek zgłaszania przez pracodawców wolnych miejsc pracy.

Lata 1994–1997 charakteryzowały się stopniowym spadkiem stopy bezrobocia (z 16% stopy bezrobocia rejestrowanego i 13,9% według BAEL do odpowiednio 10,4% i 10,6%) i dodatnim rocznym tempem zmian liczby pracujących, co wynikało w dużej mierze z poprawy koniunktury. Czynnikiem wpływającym na poprawę sytuacji na rynku pracy było również stopniowe przystosowywanie się społeczeństwa do gospodarki rynkowej oraz lepsze funkcjonowanie instytucji rynku pracy (Kryńska 2001, s. 166–167). W tym okresie (praktycznie do 1999 r.) stopniowo zwiększał się zakres zadań wykonywanych przez urzędy pracy, w szczególności dotyczyło to aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, kontroli legalności zatrudnienia i orzecznictwa w sprawach niepełnosprawności. Urzędy realizowały także zadania ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy oraz ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej, a także o zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami. Działania podejmowane przez urzędy pracy były nakierowane w pierwszej kolejności na te grupy bezrobotnych, którym bez pomocy specjalistycznych służb trudno było powrócić na rynek pracy. Szczególną wagę przywiązywano do aktywizacji zawodowej bezrobotnych pozostających bez pracy ponad rok. W realizowanych programach wyodrębniano kategorię „pozostający bez pracy ponad rok” i adresowano do tej grupy odpowiednie działania.

Realizowano m.in.: prace interwencyjne, roboty publiczne, programy dla absolwentów, prace społecznie użyteczne, udzielano pożyczek. W 1995 r. wprowadzono programy specjalne, które wzbogaciły ofertę usług systemu urzędów pracy dla bezrobotnych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy.

Kolejne lata (1998–2003) przyniosły odwrócenie pozytywnych tendencji i bezrobocie ponownie zaczęło wzrastać, a liczba pracujących spadać. Stopa bezrobocia w 2003 r. osiągnęła poziom blisko 20%. Wynikało to z równoczesnego wystąpienia kilku czynników:

- spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego (wynikającego między z pogorszenia światowej koniunktury, a także prowadzonej w tym czasie w Polsce polityki makroekonomicznej);
- uwarunkowań demograficznych;
- wzrostu rejestracji w urzędach pracy osób pracujących dotychczas w szarej strefie w związku z wprowadzoną w 1999 r. reformą służby zdrowia.

Jak podkreślał E. Kwiatkowski (2004), bezrobocie w Polsce w tym okresie miało stagnacyjny charakter i wynikało w głównej mierze z niskiej rotacji bezrobotnych – wzrost bezrobocia w latach 1998–2002 nie był spowodowany napływem osób do zasobu bezrobocia, ale wydłużeniem przeciętnego okresu pozostawania bezrobotnym.



## Promocja zatrudnienia i programy aktywizacji

Między 2004 a 2008 r. skala bezrobocia sukcesywnie się zmniejszała (z 19% do 9,5% w przypadku stopy bezrobocia rejestrowanego oraz z 19,1% do 7,1% dla stopy bezrobocia BAEL). Wynikało to w znacznej mierze z poprawy sytuacji ekonomicznej, prowadzącej do wzrostu popytu na pracę. Niemalże znaczenie miały też procesy migracyjne, które nasiliły się w związku z otwarciem dla Polaków rynków pracy Irlandii, Wielkiej Brytanii, Szwecji (i 9 krajów członkowskich, które wstąpiły do Unii Europejskiej wraz z Polską w 2004 r.), które nie zdecydowały się na wprowadzenie okresów przejściowych w swobodzie przepływu pracowników. Procesy te doprowadziły z jednej strony do spadku bezrobocia w wartościach bezwzględnych i względnych, ale miały też negatywne konsekwencje dla polskiego rynku pracy – zmaterializowały się one przede wszystkim w niedoborze podaży pracy w kilku segmentach rynku (np. budownictwo, ochrona zdrowia, kierowcy autobusów i ciężarówek), co z kolei przełożyło się na rosnącą skalę niedopasowania kwalifikacyjno-zawodowego między popytem zgłaszanym przez pracodawców a podażową stroną rynku pracy. Podejście do polityki rynku pracy i jej priorytetów musiało ulec zmianie – znalazło to odzwierciedlenie w zapisach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w 2004 r. i odwróciła tor myślenia, przenosząc nacisk z działań osłonowych wobec bezrobotnych na działania mające na celu promowanie zatrudnienia. Aktywna polityka rynku pracy, a także polityka zatrudnienia zaczęły być rozpatrywane w kategoriach istotnych przesłanek konkurencyjności polskiej gospodarki. Miało to szczególne znaczenie w sytuacji niedoborów pracowników na rynku pracy i potrzeb pracodawców. Również zmiana i ograniczenia w przepisach dotyczących przyznawania zasiłków dla osób bezrobotnych spowodowały, że zasiłek przestał mieć jedynie pasywny charakter. Założono, że zasiłek powinien służyć finansowaniu wydatków związanych z poszukiwaniem pracy, a odmowa bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia, czy udziału w aktywnej formie zatrudnienia, skutkuje utratą zasiłku. Urzędy pracy rozpoczęły również realizację zadań związanych z aktywizacją w ramach projektów z dofinansowaniem Europejskiego Funduszu Społecznego.

Działania realizowane przez publiczne służby zatrudnienia, w myśl zapisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dzielą się na podstawowe usługi rynku pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, organizowanie szkoleń) i instrumenty wspierające podstawowe usługi rynku pracy (m.in. finansowanie kosztów przejazdu do miejsca pracy, odbywania stażu, szkolenia i odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego poza miejscem stałego zamieszkania; dofinansowanie na wyposażenie miejsca pracy, podjęcie działalności gospodarczej; refundowanie poniesionych kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego

bezrobotnego). Do zadań samorządów powiatowych (powiatowych urzędów pracy) należy także realizacja zadań w zakresie: rejestracji osób bezrobotnych i osób poszukujących pracy; przyznawania i wypłacania zasiłków dla bezrobotnych; pomocy dla bezrobotnych za pomocą innych instrumentów o charakterze wspierającym; udzielania wsparcia pracodawcom zamierzającym stworzyć dodatkowe miejsca pracy; wspierania pracodawców w realizacji strategii rozwoju kadr i rozwoju szkoleń; realizacji programów zwolnień monitorowanych. Do samorządu wojewódzkiego (wojewódzkich urzędów pracy) należy realizacja zadań w zakresie: określania regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w odniesieniu do polityki krajowej; podziału środków na działania aktywizujące i stymulujące rozwój zasobów ludzkich; prowadzenia analiz rynku pracy i badania popytu na pracę oraz prowadzenia monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych; badania efektywności programów rynku pracy; realizacji zadań z obszaru koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (instytucja właściwa), opracowywania, gromadzenia, aktualizowania i upowszechniania informacji zawodowych.

Sytuacja na rynku pracy uległa pogorszeniu w związku z efektami światowego kryzysu gospodarczego. Co prawda, polska gospodarka jako jedyna w Unii Europejskiej zanotowała w 2009 r. dodatnie tempo wzrostu gospodarczego (1,7%), a w 2010 r. należała do jednych z najszybciej rosnących gospodarek (3,8%), skutki kryzysu dotknęły, z opóźnieniem, również polski rynek pracy. Stopa bezrobocia rejestrowanego rosła z 12,1% w 2009 r. do 13,4% w roku 2013. Równocześnie reakcja pracodawców w wymiarze zatrudnienia w tym czasie była bardziej wyważona niż w okresie spowolnienia gospodarczego przełomu XX i XXI w. Przy utrzymującym się deficycie wysoko wykwalifikowanych kadr pracodawcy starali się stosować rozwiązania umożliwiające utrzymanie pracowników na stanowiskach specjalistów, natomiast zwolnienia dotyczyły przede wszystkim pracowników nisko wykwalifikowanych. To z kolei potęgowało problemy publicznych służb zatrudnienia w kontekście działań aktywizujących.

Co ciekawe, lata spowolnienia gospodarczego 2009–2013 to okres, w którym w ramach polityki rynku pracy wiele uwagi poświęcono problematyce *flexicurity*, a właściwie próbie zdefiniowania polskiego modelu *flexicurity*. Z badań prowadzonych w podmiotach gospodarczych w ramach projektu „Ocena wdrożenia modelu *flexicurity* w polskiej polityce rynku pracy oraz rekomendacje dalszych działań” wynikało, że pracodawcy swoją uwagę skupiają bardziej na aspektach elastyczności niż bezpieczeństwa – szeroko wykorzystywano niestandardowe formy zatrudnienia i organizacji czasu pracy, przy znacznie mniejszym zainteresowaniu współpracą z PSZ w ramach usług i instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Również aktywność w kształceniu ustawicznym w podmiotach gospodarczych była niewielka w stosunku do realnych potrzeb (Arendt i Kukulak-Dolata 2010; Arendt,

Kukulak-Dolata i Poliwczak 2009). Ostatecznie rekomendowano, aby dochodzenie do *flexicurity* w Polsce odbywało się w ramach tzw. czwartej ścieżki, czyli poprzez poprawę możliwości zawodowych osób korzystających z zasiłków oraz nierejestrowanych pracowników, przy położeniu głównego nacisku na rozwijanie adekwatnej do potrzeb aktywnej polityki rynku pracy, prowadzącej do zwiększenia jej skuteczności i efektywności, oraz na rozwój kształcenia ustawicznego, który wpisuje się w działalność o charakterze szkoleniowym w ramach aktywnej polityki rynku pracy (Kryńska 2009). W tym modelu publiczne służby zatrudnienia miałyby do odegrania istotną rolę w ramach usług i instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Niestety problemy ekonomiczne będące następstwem światowego kryzysu gospodarczego spowodowały, że zarówno w Polsce, jak i pozostałych krajach Unii Europejskiej, budowanie i wdrażanie modelu *flexicurity* utraciło priorytet.

Ostatni z wyróżnionych okresów (lata od roku 2014) to czas sukcesywnego spadku bezrobocia (z 11,4% w 2014 r. do 6,6% w r. 2017), na który nałożyło się wdrażanie w publicznych służbach zatrudnienia rozwiązań wynikających z zapisów nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie w maju 2014 r. Tak istotny spadek bezrobocia (można postawić tezę, że obecnie bezrobocie oscyluje wokół poziomu bezrobocia równowagi) doprowadził do sytuacji, w której z jednej strony urzędy pracy mogą bardziej skupić się na rozwiązywaniu problemów osób bezrobotnych i poszukujących pracy (w związku z mniejszą liczbą bezrobotnych), a z drugiej – pomoc ta jest coraz trudniejsza, gdyż coraz większy udział w zasobie bezrobocia stanowią osoby o niskiej „zatrudnialności”, zaliczane do grup osób pozostających w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Równocześnie polski rynek pracy osiągnął taki poziom rozwoju, iż problemy, z jakimi borykają się aktorzy rynku pracy (w tym publiczne służby zatrudnienia), mają charakter quasi-universalny, w tym sensie, iż są podobne w większości gospodarek rozwiniętych. Obecnie wśród głównych czynników, które kształtują rynki pracy i tym samym wpływają na funkcjonowanie (i rolę) publicznych służb zatrudnienia, wymienia się: zmiany demograficzne i nasilające się procesy starzenia społeczeństw w rozwiniętych krajach europejskich; globalizację; zmianę technologiczną – w szczególności wynikającą z rozwoju technologii informacyjnych i komunikacyjnych; rosnącą skalę niedopasowania kwalifikacyjno-zawodowego pomiędzy popytową a podażową stroną rynku pracy; rosnące nierówności dochodowe (IDB, WAPES i OECD 2015). Istotną przesłanką skuteczności działań publicznych służb zatrudnienia w tym dynamicznie zmieniającym się środowisku jest personalizacja wsparcia dostarczanego przede wszystkim osobom bezrobotnym i poszukującym pracy, ale również pracodawcom, którzy poszukują pracowników.

Personalizacja (w powiązaniu z większą elastycznością) była jedną z przesłanek zmian w PSZ wprowadzonych na mocy nowelizacji ustawy z 2014 r. (wprowadzenie instytucji doradcy klienta, indywidualnych planów działania, czy profilowania, które może być postrzegane jako narzędzie ułatwiające dobór odpowiednich form pomocy dla bezrobotnych). Inną z przesłanek była chęć szerszego włączenia podmiotów prywatnych w proces wspierania bezrobotnych, wynikająca po części z argumentu o niewystarczającym potencjale organizacyjno-kadrowym publicznych służb zatrudnienia (Męcina 2013, s. 67–74) (ten wątek jest poruszony w kolejnej części rozdziału). W rezultacie system publicznych służb zatrudnienia został wsparty możliwością delegowania i kontraktowania usług zatrudnieniowych realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia innym podmiotom działającym na rynku pracy. Warto również wspomnieć, że urzędy pracy odgrywają ważną rolę w systemie dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Waga tej roli wzrosła w ostatnim czasie w związku z napływem do Polski migrantów ekonomicznych – w szczególności obywateli Ukrainy, którzy w naturalny sposób wypełniają nisko płatne i wymagające relatywnie niskich kwalifikacji miejsca pracy na polskim rynku pracy.

### **Działania aktywizujące – syntetyczne ujęcie statystyczne po 2014 r.**

Skalę działalności publicznych służb zatrudnienia (przedstawiającą ich zaangażowanie w procesy zachodzące na rynku pracy oraz realizację polityki rynku pracy) można zobrazować za pomocą kilku wybranych statystyk. Kluczową usługą świadczoną przez urzędy pracy jest pośrednictwo pracy – coraz częściej ma ono charakter aktywny, gdzie pośrednik nawiązuje i utrzymuje współpracę z przedstawicielami pracodawców i sam poszukuje ofert pracy odpowiadających kwalifikacjom osób poszukujących pracy. W ostatnich latach pośrednictwo pracy jest realizowane w wielu formach, co pozytywnie wpływa na jego skuteczność (Arendt i Kukulak-Dolata 2015). W 2017 r. powiatowe urzędy pracy dysponowały 1 695 160 wolnych miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej, które pozostawały do dyspozycji osób bezrobotnych. W ramach realizacji usługi pośrednictwa pracy powiatowe urzędy pracy wydały 1 948 872 skierowania do pracodawcy. Na tej podstawie zatrudnienie znalazło co najmniej 222 891 osób bezrobotnych (21% spośród skierowanych). Liczba ta nie obejmuje podjęć pracy, które nastąpiły w wyniku tzw. otwartego pośrednictwa pracy, czyli upowszechniania informacji o ofertach pracy w siedzibie powiatowych urzędów pracy oraz w Centralnej Bazie Ofert Pracy (CBOP). CBOP jest przykładem rosnącej roli technologii informacyjnych i komunikacyjnych w świadczeniu usług rynku pracy, w tym pośrednictwa pracy – stały się one standardowym narzędziem wspierającym obsługę osób bezrobotnych i poszukujących pracy.

W tabeli 1 przedstawiono dane o liczbie osób, które skorzystały w latach 2014–2016 z poszczególnych (wybranych) form wsparcia i znalazły pracę. Najpopularniejszą formą wsparcia były staże – ich uczestnicy stanowili około połowy osób biorących udział we wszystkich analizowanych formach. Z kolei najmniejszą liczbę beneficjentów zanotowano w przypadku refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego.

**Tabela 1. Liczba uczestników rozpoczynających i kończących udział w formie wsparcia oraz liczba osób, które zostały zatrudnione po ukończeniu uczestnictwa w danej formie wsparcia w latach 2014–2017**

Lp.	Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
<b>1.</b>	<b>Szkolenia</b>				
	Liczba rozpoczynających udział	78 484	74 790	62 287	56 413
	Liczba kończących udział	77 232	67 048	53 605	48 368
	Liczba zatrudnionych	42 935	32 208	28 158	29 359
<b>2.</b>	<b>Prace interwencyjne</b>				
	Liczba rozpoczynających udział	31 143	53 236	56 865	54 375
	Liczba kończących udział	32 448	25 097	40 130	36 766
	Liczba zatrudnionych	27 001	21 941	34 553	32 890
<b>3.</b>	<b>Roboty publiczne</b>				
	Liczba rozpoczynających udział	32 639	35 630	34 922	34 194
	Liczba kończących udział	31 342	31 348	30 567	30 087
	Liczba zatrudnionych	22 657	22 490	24 447	25 267
<b>4.</b>	<b>Staże</b>				
	Liczba rozpoczynających udział	219 710	240 432	227 883	196 070
	Liczba kończących udział	191 273	167 621	171 988	137 085
	Liczba zatrudnionych	141 738	136 031	138 259	112 395
<b>5.</b>	<b>Dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej</b>				
	Liczba rozpoczynających udział	49 999	47 287	44 299	41 856
	Liczba kończących udział		47 335	45 222	46 054
	Liczba zatrudnionych		43 642	42 415	43 580
<b>6.</b>	<b>Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy</b>				
	Liczba rozpoczynających udział	30 212	32 962	24 086	21 547
	Liczba kończących udział		22 081	27 645	29 484
	Liczba zatrudnionych		17 302	22 850	25 264

**Tabela 1. Liczba uczestników rozpoczynających i kończących udział w formie wsparcia oraz liczba osób, które zostały zatrudnione po ukończeniu uczestnictwa w danej formie wsparcia w latach 2014–2017 –c.d.**

7.	<b>Razem wszystkie podstawowe formy aktywizacji</b>				
	Liczba rozpoczynających udział	442 187	484 337	450 342	404 455
	Liczba kończących udział	412 406	360 530	369 157	327 844
	Liczba zatrudnionych	314 442	273 614	290 682	268 755

Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Funduszy.

Biorąc pod uwagę sumaryczną liczbę osób aktywizowanych, widoczna jest delikatna tendencja malejąca w przypadku liczby osób rozpoczynających udział w tych formach wsparcia, co można interpretować jako skutek poprawy sytuacji na rynku pracy i spadku liczby bezrobotnych. W odniesieniu do liczby osób kończących udział w formach wsparcia i znajdujących zatrudnienie jedynoznaczna tendencja nie wystąpiła.

## POTENCJAŁ KADROWY URZĘDÓW PRACY

Odpowiedni potencjał kadrowy obok dostosowań rozwiązań instytucjonalnych i usług oraz instrumentów rynku pracy, świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia, do zmieniających się potrzeb rynku pracy jest warunkiem *sine qua non* skuteczności tych działań. Niestety od początku procesu transformacji systemowej potencjał instytucjonalny, w tym kadrowy, PSZ jest niewystarczający dla sprawnej obsługi głównych klientów urzędów – bezrobotnych (por. m.in. Kukulak-Dolata 2013; Wójcicka, Sztandar-Sztanderska i Zielińska 2008). Problemy finansowe służb zatrudnienia, niskie płace, wysokie obciążenie pracowników szczególnie rejonowych, teraz powiatowych urzędów pracy, bezrobotnymi od lat znacząco utrudnia zastosowanie indywidualnego podejścia do problemów. Środki, jakimi dysponują urzędy pracy, mają kluczowe znaczenie, bo ich niedostatek powoduje ograniczenie skuteczności ich działania.

Dane, do których udało nam się dotrzeć, za lata 1993–1999 wskazują, że zatrudnienie w urzędach pracy podlegało zmianom. W 1993 r. wynosiło 13,1 tys. osób, w 1997 r. – 20,5 tys. osób, a w 1999 r. – 19,9 tys. osób. Współczynniki przyjęć do pracy oraz zwolnień w urzędach pracy były wyższe od średniej krajowej dla zatrudnionych ogółem. Już wtedy głównym powodem tego stanu były niskie płace. Przeciętne wynagrodzenie w wojewódzkich urzędach pracy było niższe od średniej krajowej przy wyższym poziomie wykształcenia niż przeciętne w kraju. Przeciętne wynagrodzenia w rejonowych,

a potem powiatowych urzędach pracy stanowiło ok. 70% średniej krajowej. Niskie wynagrodzenia pracowników urzędów pracy w porównaniu z lokalnym rynkiem pracy, duże obciążenie, zatrudnianie w ramach środków Funduszu Pracy na czas określony powodowały dużą fluktuację kadr. Na koniec 1998 r. średnia wieku zatrudnionych w wojewódzkich urzędach pracy wynosiła 39 lat, w rejonowych 37 lat. Kobiety stanowiły ok. 80% zatrudnionych, przy czym w wojewódzkich urzędach pracy zatrudnionych było 64% kobiet, a w powiatowych 82%.

Obciążenie pracą pracowników urzędów pracy w krajach zachodnich stanowiło według ustaleń Międzynarodowej Organizacji Pracy 150 bezrobotnych na 1 pracownika. W Polsce wskaźnik ten na koniec 1993 r. stanowił 292 bezrobotnych przypadających na 1 pracownika rejonowego urzędu pracy i zmniejszył się w 1999 r. do 183 bezrobotnych na 1 pracownika ogółem.

Od 2000 r. prowadzona jest regularna statystyka dotycząca zatrudnienia w urzędach pracy (por. tabela 2).

**Tabela 2. Zatrudnienie w urzędach pracy w latach 2000–2017**

Rok	Liczba osób zatrudnionych w końcu roku		
	Razem wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy	wojewódzkie urzędy pracy	powiatowe urzędy pracy
2000	17 162	1 101	16 061
2001	16 486	1 139	15 347
2002	15 874	1 127	14 747
2003	17 635	1 450	16 185
2004	18 575	1 927	16 648
2005	19 650	2 108	17 542
2006	19 933	2 325	17 608
2007	20 382	2 775	17 607
2008	22 362	3 038	19 324
2009	23 222	3 244	19 978
2010	23 841	3 407	20 434
2011	23 638	3 501	20 137
2012	23 057	3 726	19 331
2013	23 085	3 698	19 387
2014	22 869	3 670	19 199

**Tabela 2. Zatrudnienie w urzędach pracy w latach 2000–2017 – c.d.**

2015	22 646	3 487	19 159
2016	22 678	3 550	19 128
2017	22 415	3 558	18 857

Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy.

W pierwszym okresie funkcjonowania samorządowych służb zatrudnienia (lata 2000–2002) wyraźnie widać, że liczba pracowników w urzędach powiatowych spadała (16 061 pracowników w końcu 2000 r., 15 347 w 2001 r. oraz 14 747 w 2002 r.) przy jednoczesnym wzroście poziomu bezrobocia w tym okresie (2 703 tys. bezrobotnych w końcu 2000 r., 3 115 tys. – w 2001 r. oraz 3 217 tys. – w 2002 r.). Wskaźnik liczby bezrobotnych przypadających na pracownika powiatowego urzędu pracy kształtował się na poziomie: od 168 w 2000 r., 202 w 2001 r. do 218 w 2002 r., podczas gdy w krajach Unii Europejskiej analogiczny wskaźnik był kilkakrotnie niższy. Środki na finansowanie w latach 2000–2003 kosztów wynagrodzeń i pochodnych od tych wynagrodzeń pracowników wojewódzkich i powiatowych oraz koszty utrzymania urzędów pracy określone były w ustawach budżetowych – w budżetach wojewódów, którzy dokonywali podziału tych kwot na poszczególne samorządy powiatowe. *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* zmieniła sposób finansowania zadań powiatowych urzędów pracy (PUP). Koszty ich funkcjonowania musiały od tego momentu być finansowane z dochodów własnych (budżetów) samorządów powiatów, co jeszcze bardziej utrudniło ich finansową sytuację.

Z uwagi na trudną sytuację na rynku pracy i ograniczone możliwości finansowe samorządów w urzędach pracy zatrudniani byli także bezrobotni w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych finansowanych ze środków Funduszu Pracy. Od 2006 r. w powiatowych urzędach pracy nie mogły być organizowane prace dla bezrobotnych na zasadach robót interwencyjnych i publicznych, ale minister właściwy ds. pracy, chcąc pomóc samorządom powiatowym, zdecydował o przekazywaniu 7% kwoty środków Funduszu Pracy ustalonej na rok poprzedni, z przeznaczeniem na finansowanie kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne pracowników PUP. Ponadto z Funduszu Pracy finansowane były między innymi dodatki do wynagrodzeń dla pracowników realizujących podstawowe usługi rynku pracy oraz koszty szkolenia kadr służb zatrudnienia. Minister wspierał również wojewódzkie urzędy pracy, w których utworzono wydziały obsługi Europejskiego Funduszu Społecznego, finansowane ze środków Funduszu Pracy.

Obecnie na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy ze środków Funduszu Pracy składa się: refundacja kosztów wynagro-



dzeń i składek pracowników wojewódzkich urzędów pracy; dofinansowanie kosztów wynagrodzeń, nagród, nagród specjalnych i składek pracowników powiatowych urzędów pracy oraz refundacja dodatków do wynagrodzeń pracowników powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy. Niewątpliwie w działaniach władz widoczny jest wzrost świadomości co do potrzeby utrzymywania kadry PSZ na odpowiednim poziomie, co nie przeciwdziała spadkowemu trendowi liczby pracowników urzędów pracy.

Należy dodać, że ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wskazała sześć kluczowych grup pracowników urzędów pracy: pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. rozwoju zawodowego, specjaliści ds. programów, liderzy klubów pracy (potem te stanowiska zlikwidowano) i krajowa kadra EURES. Osoby pracujące jako pośrednicy i doradcy zawodowi w publicznych służbach zatrudnienia musieli posiadać licencje wydane przez właściwego wojewodę. Założeniem ustawodawcy było, aby wprowadzenie licencji przyczyniło się do wzrostu profesjonalizacji i podniesienia rangi zawodu tych grup pracowników. Dodatkowym efektem zastosowania tego rozwiązania miała być możliwość utworzenia i prowadzenia ewidencji licencjonowanych pracowników publicznych służb zatrudnienia. W 2007 r. weszły w życie dwa rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej: w sprawie standardów usług rynku pracy i w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy. W obydwu z nich przepisy dotyczące dostosowania się urzędów pracy do warunków obsady kadrowej niezbędnej do realizacji poszczególnych usług i technicznego wyposażenia stanowisk pracy otrzymały *vacatio legis* do 30 czerwca 2008 r. Oznaczało to, że zgodnie z prawem, 1 lipca 2008 r. samorządy powinny mieć zatrudnionych nowych pracowników i odpowiednio wyposażone ich stanowiska pracy. Wprowadzenie standaryzacji w urzędach pracy miało na celu ujednolicenie w skali całego kraju procedur postępowania w zakresie świadczenia usług na rzecz klientów urzędów pracy, lepsze rozpoznanie ich potrzeb oraz właściwe dopasowanie formy aktywizacji do rzeczywistych oczekiwań. Samorządy, mimo długiego okresu na wprowadzenie zmian, nie uniknęły trudności związanych z wdrożeniem nowych standardów. Po kilku latach odstąpiono zarówno od licencjonowania pośredników pracy i doradców zawodowych, jak i od standaryzacji usług w urzędach pracy. Trzeba jednak przyznać, że próby uregulowania organizacji i działania urzędów pracy spowodowały, że dziś urzędy pracy są (w odróżnieniu od innej służby – ośrodków pomocy społecznej) stosunkowo dobrze wyposażone, np. w sprzęt komputerowy, i dysponują dobrze wyszkoloną kadrami.

Na koniec 2017 r. w wojewódzkich urzędach zatrudnionych było osób 3558 osób, natomiast w powiatowych urzędach pracy – 18 857. Liczba pracowników zatrudnionych na stanowiskach kluczowych w końcu 2017 r. wyniosła: 4407 pośredników pracy (z czego 4375 w PUP), 2144 doradców zawodowych (w tym 1917 osób w PUP), 886 specjalistów

do spraw rozwoju zawodowego (z tego 885 osób w PUP), 2424 specjalistów do spraw programów (w tym 2046 osób w PUP), 55 pracowników w ramach kadry EURES w WUP. Na 1 pośrednika pracy w kraju przypadało 247 bezrobotnych, a na 1 doradcę zawodowego 564 bezrobotnych. Najmniej bezrobotnych przypadało na jednego pośrednika pracy w powiatowym urzędzie pracy w Kępnie (47 bezrobotnych). Najgorzej sytuacja wyglądała w powiatowym urzędzie pracy w Strzyżowie (1005 bezrobotnych). Najmniej bezrobotnych przypadało na 1 doradcę zawodowego w powiatowym urzędzie pracy w Rudzie Śląskiej (83 bezrobotnych), a najwięcej – w powiatowym urzędzie pracy w Jaśle (2874 bezrobotnych). Jak widać, skala przestrzennego zróżnicowania tych wskaźników jest ogromna, co nie pozostaje bez znaczenia dla możliwości realizacji i skuteczności działań podejmowanych przez poszczególne urzędy pracy.

## PODSUMOWANIE

Publiczne służby zatrudnienia funkcjonują w Polsce od 1919 r., stanowiąc istotny element instytucjonalny polityki rynku pracy. Ich rola i zakres podejmowanych działań podlegały ewolucji w ciągu minionych 100 lat, co było warunkowane zmiennością sytuacji gospodarczej, kształtującej sytuację na rynku pracy oraz definiującej jego krótko i średniookresowe cele w wymiarze ekonomicznym i społecznym. Zmiany w publicznych służbach zatrudnienia były (i nadal są) wielowymiarowe – obejmują rozwiązania w sferze struktury urzędów, występujących między nimi zależności na różnych szczeblach administracji publicznej, dostępnego instrumentarium wsparcia kierowanego do podażowej i popytowej strony rynku pracy, sposobów i struktury finansowania działań.

Skala tych zmian zapoczątkowanych na przełomie lat 80. i 90. XX wieku w wyniku transformacji systemowej polskiej gospodarki była bezprecedensowa. W pierwszej dekadzie XXI wieku nastąpiło przeniesienie punktu ciężkości z rozwiązań o charakterze pasywnym na działania zaliczane do aktywnej polityki rynku pracy – znalazło to odzwierciedlenie w szczegółowych posunięciach, ale też i w samej nazwie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie w 2004 r. Kolejne zmiany legislacyjne po 2010 r. miały na celu wzmocnienie aktywizującej funkcji PSZ poprzez wprowadzenie nowych instrumentów i rozwiązań, w tym zwiększenie zakresu ich z prywatnymi podmiotami świadczącymi usługi aktywizacji. I chociaż PSZ nadal borykają się z pewnymi problemami (między innymi nieadekwatną do potrzeb liczbą pracowników urzędów pracy), to jakość ich działań i zdolność do odpowiedzi na coraz to nowsze wyzwania rynku pracy znacząco wzrosła.

## Załącznik 1

Tabela 3. Publiczne służby zatrudnienia we współczesnym ustawodawstwie 1989–2018

ROK	NAZWA USTAWY	MIEJSCE PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA
1989	<i>Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu</i> (Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 446)	<p>Powstaje rządowa administracja pracy – terenowe organy administracji państwowej o właściwości szczególnej w sprawach zatrudnienia rejonowe biura pracy (w ramach urzędów rejonowych), wojewódzkie biura pracy (w ramach urzędów wojewody)<sup>1</sup></p> <p>Utworzony zostaje Fundusz Pracy, będący w gestii Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, który staje się państwowym funduszem celowym, działającym na rzecz łagodzenia skutków bezrobocia, poprzez finansowanie pasywnych (zasilki) i aktywnych programów aktywizacji zawodowej dla bezrobotnych</p>
1991	<i>Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu</i> (Dz.U. z 1991 r., nr 106, poz. 457)	<p>Powstaje system urzędów pracy</p> <p>Powstaje Urząd Pracy (później zmienił nazwę na Krajowy Urząd Pracy) jako centralny urząd administracji państwowej podlegający Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej</p> <p>Kierownik urzędu jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, zaopiniowany przez Naczelną Radę Zatrudnienia</p> <p>Zadania realizowane są przez wojewódzkie (49) i rejonowe urzędy pracy (358).</p> <p>Organizację, szczegółowe zasady i zakres urzędu pracy oraz wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy określa minister w rozporządzeniu</p> <p>(Ustawa wprowadziła <i>vacatio legis</i> na wprowadzenie instytucjonalnej obsługi rynku pracy w tym kształcie z dniem 1 stycznia 1993 r.)</p>

<sup>1</sup> Urzędy rejonowe powołano w całej Polsce na mocy ustawy z 22 marca 1990 r. oraz rozporządzenia Ministra – szefa Urzędu Rady Ministrów z 1 sierpnia 1990 r. Ich liczba wynosiła 254. W granicach urzędów rejonowych znajdowało się zwykle po kilka gmin. Urzędy nie stanowiły organów samorządowych, lecz wykonywały zadania i kompetencje rządowej administracji. Na czele urzędów rejonowych stali kierownicy powoływani przez wojewodów. Urzędy działały do końca 1998 r., do reaktywowania powiatów 1 stycznia 1999 r.

**Tabela 3. Publiczne służby zatrudnienia we współczesnym ustawodawstwie 1989–2018 – cd.**

1994	<p><i>Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu</i> (Dz.U. z 1995 r., nr 1, poz. 1)</p>	<p>Krajowy Urząd Pracy jest centralnym organem administracji państwowej i podlega Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej. Prezes Krajowego Urzędu Pracy jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, zaopiniowany przez Naczelną Radę Zatrudnienia</p> <p>Zadania określone w ustawie realizuje Minister Pracy i Polityki Socjalnej przy pomocy Krajowego Urzędu Pracy oraz wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy, które współdziałają z organizacjami, organami i instytucjami zajmującymi się problematyką zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, a w szczególności z organami samorządu terytorialnego, organizacjami związków zawodowych, pracodawców i bezrobotnych</p> <p>Dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy powołuje Prezes Krajowego Urzędu Pracy, a kierowników rejonowych urzędów pracy powołują dyrektorzy wojewódzkich urzędów pracy</p> <p>Minister Pracy i Polityki Socjalnej określa, w drodze rozporządzenia, organizację, szczegółowe zasady i zakres działania Krajowego Urzędu Pracy oraz wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy</p>
1997	<p><i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.</i> (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, z późn. zm.)</p>	<p>Zapis artykułu 65 pkt 5 mówiący o tym, że władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych</p>
1998	<p><i>Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa</i> (Dz.U. z 1998 r., nr 106, poz. 668)</p> <p><i>Ustawa z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną</i> (Dz.U. nr 133, poz. 872)</p>	<p>Zadania określone w ustawie realizuje minister właściwy do spraw pracy oraz samorząd województwa, wojewoda i samorząd powiatowy, którzy współdziałają z organami, organizacjami i instytucjami zajmującymi się problematyką zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, a w szczególności z gminami oraz organizacjami związków zawodowych, pracodawców i bezrobotnych</p> <p>Dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy powołuje i odwołuje marszałek województwa, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady zatrudnienia. Wicedyrektorów wojewódzkich urzędów pracy powołuje i odwołuje marszałek województwa na wniosek dyrektora</p>

**Tabela 3. Publiczne służby zatrudnienia we współczesnym ustawodawstwie 1989–2018 – cd.**

1998	<p><i>Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustroju państwa</i> (Dz.U. z 1998 r., nr 106, poz. 668)</p> <p><i>Ustawa z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną</i> (Dz.U. nr 133, poz. 872)</p>	<p>Kierownika powiatowego urzędu pracy powołuje i odwołuje starosta po zasięgnięciu opinii powiatowej rady zatrudnienia. Zastępców kierownika powiatowego urzędu pracy powołuje i odwołuje starosta na wniosek kierownika.</p>
2002	<p><i>Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw</i> (Dz.U. z 2002 r., nr 25, poz. 253)</p>	<p>Likwiduje się z dniem 31 marca 2002 r. urząd obsługujący Prezesa Krajowego Urzędu Pracy</p>
2004	<p><i>Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy</i> (dziennik ogłoszenia aktu Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001, obecnie obowiązuje Dz.U. z 2018 r., poz. 1265)</p>	<p>Publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą</p> <p>Marszałek województwa powołuje dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy wyłonionego w drodze konkursu spośród osób posiadających wykształcenie wyższe oraz co najmniej 3-letni staż pracy w publicznych służbach zatrudnienia lub co najmniej 5-letni staż pracy w innych instytucjach rynku pracy. Marszałek województwa odwołuje dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy po uzyskaniu opinii wojewódzkiej rady zatrudnienia (od 2014 r. wojewódzkiej rady rynku pracy). Wicedyrektorów wojewódzkich urzędów pracy powołuje i odwołuje dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy</p> <p>Starosta powołuje dyrektora powiatowego urzędu pracy wyłonionego w drodze konkursu spośród osób posiadających wykształcenie wyższe oraz co najmniej 3-letni staż pracy w publicznych służbach zatrudnienia lub co najmniej 5-letni staż pracy w innych instytucjach rynku pracy. Starosta odwołuje dyrektora powiatowego urzędu pracy po uzyskaniu opinii powiatowej rady zatrudnienia (od 2014 r. powiatowej rady rynku pracy). Zastępców dyrektora powiatowego urzędu pracy powołuje i odwołuje dyrektor powiatowego urzędu pracy</p> <p>W skład publicznych służb zatrudnienia wchodzi 16 wojewódzkich urzędów pracy i 340 powiatowych urzędów pracy oraz ich filie.</p>

Źródło: opracowanie własne.

## Bibliografia

Arendt, Ł., Kukulak-Dolata, I., 2010, *Flexicurity w praktyce - ujęcie mikroekonomiczne*, w: Tomanek, A. (red.), *Flexicurity jako recepta na wyzwania współczesnego rynku pracy*, Izba Rzemieślnicza i Przedsiębiorczości w Białymstoku, Białystok.

Arendt, Ł., Kukulak-Dolata, I., Poliwczak, I., 2009, *Perspectives for implementing the flexicurity model at the enterprise level*, w: Kryńska, E. (red.), *Flexicurity in Poland. Diagnosis and recommendations*, Ministry of Labour and Social Policy, Labour Market Department, Warsaw.

Czyżewski, A. B., 2002, *Wzrost gospodarczy a popyt na pracę*, Bank i Kredyt, nr 11–12.

Flaszynska, E., 2015, *Polityka rynku pracy w Polsce – instytucje, usługi i sposób finansowania*, w: Grewiński, M. (red.), *Polityka rynku pracy – w poszukiwaniu polskiego modelu kontraktacji usług*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka w Warszawie, Warszawa-Opole.

Glikman, P., 1992, *Ukryte bezrobocie*, Życie Gospodarcze, nr 13.

IDB, WAPES, OECD, 2015, *The World of Public Employment Services. Challenges, capacity and outlook for public employment services in the new world of work*, Inter-American Development Bank, World Association of Public Employment Services, Organization for Economic Cooperation and Development.

*Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w urzędach pracy*, 2018, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

*Komentarz do ustawy z dnia z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, 2005, Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

Kryńska, E., 2001, *Dylematy polskiego rynku pracy*, Wyd. IPiSS, Warszawa.

Kryńska, E., red., 2009, *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

Kukulak-Dolata, I., 2013, *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy publicznych służb zatrudnienia – wyniki badań jakościowych*, Wyd. IPiSS, Warszawa.

Kwiatkowski, E., 2004, *Integracja z Unią Europejską a rynek pracy w Polsce*, Gospodarka Narodowa, nr 4.

Męcina, J., 2013, *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa.

MRPiPS, 2017, *Sprawozdanie MPiPS-01, MPiPS-03 za 2016 r.*, 2017, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

*Odpowiedź Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na Interpelację nr 21466 Pana Stanisława Tyszki, Pošta na Sejm RP, z 20 kwietnia 2018 r. w sprawie likwidacji urzędów pracy.*

*Reforma polityki rynku pracy*, 2015, Polityka Społeczna, nr 2.

Thuy, P., Hansen, E., Price, D., 2001, *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, International Labour Organization, Geneva.

*Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa*, Dz.U. nr 106, poz. 668.

*Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu*, Dz.U. nr 75, poz. 446.

*Ustawa o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy z 26 października 1982 r.*, Dz.U. nr 35, poz. 229.

*Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Dz.U. nr 1, poz. 1.

*Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dz.U. nr 25, poz. 253.

*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz.U. 2018 poz. 1265.

*Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz.U. nr 203, poz. 1115.

Woźniak, B., 2008, *Bezrobocie równowagi i nierównowagi a polityka państwa na rynku pracy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

Woźniak, M., 2018, *Ewolucja i ewaluacja polityki rynku pracy w Polsce*, Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, nr 41.

Wójcicka, I., Sztandar-Sztanderska, K., Zielińska, M., 2008, *Klienci powiatowych urzędów pracy*, w: *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

## SUMMARY

The chapter presents the evolution in the organization and functions of contemporary Public Employment Services in Poland. This evolution has taken place over the past 30 years, and was initiated as a part of the socio-economic transition process, which started between the late 1980s and early 1990s. Changes in the institutional structure of the PES were discussed in terms of legal regulations, which defined the shape of labor market policy in contemporary Poland. The role and tasks performed by labour offices, which have been adapting to the changing situation on the labour market, so as to improve the effectiveness of these activities, were discussed. The human resources potential of Public Employment Services has been analyzed, as an important factor determining the effectiveness of the PES. The scale of activating action undertaken by the PES in the years 2014-2017 was also presented. To sum up the discussion presented in this chapter, we may conclude that, despite the fact that the PES still faces some problems, there is a visible increase in the quality of their actions and the ability to react to new challenges of the labor market.

### Keywords:

**labour market institutions, Public Employment Services, institutional reform.**

**Ewa Karolina Flaszyńska** – doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Instytucie Polityki Społecznej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, wieloletni pracownik administracji rządowej (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) i samorządowej (Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy). Od 2018 r. dyrektor Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Członkini Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, Komisji ds. Pracy i Polityki Socjalnej Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR, Rady Redakcyjnej periodyków „Praca Socjalna” i „Rynek Pracy”. Jest zastępcą członka w sieci szefów publicznych służb zatrudnienia z krajów członkowskich Unii Eu-



ropejskiej. Autorka wielu publikacji z zakresu polityki społecznej, w szczególności rynku pracy, w których teorię łączy z praktyką. Prowadzi badania naukowe na temat współpracy instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej oraz osób długotrwale bezrobotnych. ORCID ID: [orcid.org/0000-0003-1554-1400](https://orcid.org/0000-0003-1554-1400)

**Łukasz Arendt** – doktor habilitowany nauk ekonomicznych, dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Łódzkiego. Członek Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, wiceprzewodniczący Rady Programowej kwartalnika „Rynek Pracy”. Brał udział w wielu krajowych i międzynarodowych projektach badawczych, realizowanych m.in. w ramach programu PROGRESS oraz na zlecenie Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury, Parlamentu Europejskiego i CEDEFOP-u. Zainteresowania badawcze obejmują przede wszystkim problematykę rynku pracy oraz wpływu technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych na gospodarkę, w szczególności: zmianę technologiczną na rynku pracy i procesy polaryzacji, prognozowanie zatrudnienia, rozwój społeczeństwa informacyjnego, wykluczenie cyfrowe, zmiany w systemie edukacji indukowane potrzebami rynku pracy.

ORCID ID: [orcid.org/0000-0002-0596-0196](https://orcid.org/0000-0002-0596-0196)

# INFORMATYZACJA PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA W LATACH 1983–2010

**Zbigniew Olejniczak**

Informatyzacja polskich służb zatrudnienia – w porównaniu do ich całej historii – to zaledwie niewiele ponad 30 lat. Na przestrzeni tych trzech dekad ujawniło się wiele kreatywnych osób, które swoimi pomysłami zmieniały sposoby pracy, stwarzały możliwości nabywania nowych umiejętności. Nawiązywała się współpraca z przedstawicielami rynku informatycznego, która doprowadziła do nowoczesnych rozwiązań wykorzystujących złożone i systemowe rozwiązania IT.

## WSTĘP

Informatyzacja postępowała stopniowo. Początki, lata 80., cechowała „elitarność” w zastosowaniach i dostępie do komputerów. Nie bez znaczenie był także wysoki koszt nowej technologii. Pierwsze pecety wykorzystywano jednostkowo do konkretnych zadań, bez dostosowywania do procesów pracy. Nie był to jednak czas stracony. Na świecie komputery osobiste w istocie stawały się „personalnymi” urządzeniami. W Polsce dostęp do rozwiązań IT był utrudniony za sprawą wprowadzonych przez państwa zachodnie ograniczeń w dostępie do najnowocześniejszych towarów i technologii o tzw. podwójnym zastosowaniu<sup>1</sup>. Trudno więc było o ich szerokie wykorzystanie, ale już z początkiem lat 80. w służbach zatrudnienia zaczęły pojawiać się pojedyncze urządzenia. Pomimo ograniczeń sytuacja się zmieniała i to m.in. za sprawą rodzimych rozwiązań. W 1987 r. wrocławska fabryka Elwro zaprezentowała komputer 801 AT, który był kamieniem milowym w polskiej masowej informatyzacji. Pojawiło się nie tylko nowoczesne urządzenie, ale przede wszystkim potwierdziło się, że wiedza i umiejętności polskich inżynierów stwarzają realne możliwości

<sup>1</sup> Coordinating Committee for Multilateral Export Control (COCOM) miał zadanie nie dopuścić do uzyskania przez kraje tzw. bloku wschodniego najnowocześniejszych towarów i technologii tzw. podwójnego zastosowania, tzn. mogących obok normalnych zastosowań cywilnych posłużyć np. rozwojowi techniki wojskowej, skierowanemu przeciw państwom zachodnim. <<https://pl.wikipedia.org/wiki/CoCom>>.

budowania złożonych rozwiązań o charakterze systemowym, współdziałających i wymieniających informacje, wtopionych w procesy pracy.

W informatyzacji polskich służb zatrudnienia wyróżnić można trzy etapy.

Etap pierwszy można datować od roku 1983 i zamknąć rokiem 1995. Chociaż na przestrzeni tych lat tylko ostatnie pięć cechowało faktyczne zastosowanie profesjonalnych rozwiązań. Do roku 1983 sięgnęli zagraniczni eksperci w swoich analizach na temat stanu informatyzacji służb zatrudnienia. Analizy takie prowadzili zarówno przedstawiciele Międzynarodowego Biura Pracy w Genewie, służb zatrudnienia Zjednoczonego Królestwa, czy Banku Światowego. Pierwsze misje rozpoczęły prace w Polsce na przełomie lat 1989–1990. Lektura pierwszych, powstałych wówczas dokumentów jest interesująca jako szczególna powtórka z historii służb zatrudnienia w Polsce. W tym czasie powstało wiele użytecznych rozwiązań informatycznych (Bezrobotni, Rubikom, M. Drej, Zasiłki, Sebastian, Boss, Mikrob, ...), udane instalacje lokalne zarządzane przez oprogramowanie Novell Netware. W tych warunkach kształtowały się kadry urzędników służb zatrudnienia i pierwsza liczna grupa informatyków w biurach pracy.

Etap drugi to lata 1995–2002. W tym okresie wypracowano i wdrożono System Informatyczny PULS (SI PULS). W 1995 r. ogłoszono postępowanie na wykonanie (i dostawę sprzętu) oprogramowania dla urzędów pracy w ramach pożyczki Banku Światowego. Co prawda, umowa pożyczki Banku została podpisana kilka lat wcześniej, ale dopiero praca zespołu projektowego ALSO, opartego na polskich specjalistach, przyniosła spójną koncepcję techniczną rozwiązania, którą można było ogłosić w dokumentach przetargowych.

Realizacja SI PULS zakończyła się sukcesem i została podsumowana na przełomie lat 1999/2000. Praca nad tym systemem wymagała pogodzenia oczekiwań wielu interesariuszy (Bank Światowy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – MPiPS, Krajowy Urząd Pracy – KUP, użytkownicy systemów w urzędach pracy) oraz rozwiązania nieznanymi wcześniej problemów natury technicznej i technologicznej. Rynek IT wciąż się kształtował, pojawiały się interesujące środowiska programistyczne. Szeroki wachlarz rozwiązań technicznych nie ułatwiał wyborów, a wręcz te wybory utrudniał.

Budowa SI PULS stanowiła poważne wyzwanie analityczne, projektowe i programistyczne. Jak było to trudne zadanie, miały się przekonać firmy startujące w przetargu, a później realizujące kontrakty. Trzeba było stworzyć rozwiązanie informatyczne od początku, oryginalne i w rekordowo krótkim czasie. Dla niektórych firm zadanie to było ponad możliwości.

Etap trzeci (rok 2002) rozpoczyna przygotowanie koncepcji realizacji Systemu Informatycznego SYRIUSZ (SI SYRIUSZ). Można przyjąć, że ten etap trwa nadal. Od integracji Polski z Unią Europejską przepływ wiedzy, produktów, technologii stał się nieograniczony. Internet, który postrzegano jako technologię o ograniczonym dostępie (1995 r.), stał się medium powszechnie wykorzystywanym. Uwarunkowania dla rozwiązań IT zmieniły się diametralnie.

Tym razem sytuacja była inna niż przed budową SI PULS. Nie było zapewnienia zewnętrznego finansowania dla przedsięwzięcia w postaci pożyczki, a wydatki miały być pokrywane w ramach wydatków bieżących na utrzymanie i rozwój informatyki z Funduszu Pracy. Doświadczenia z budowy SI PULS były bardzo świeże i dotyczyły to zarówno zespołu w Departamencie Informatyki MPiPS, jak i wykonawcy, na którego czekało pracownictwo nadbudowywanie nowego systemu na poprzednim rozwiązaniu.

W okresie gdy podjęto decyzję o budowie SI SYRIUSZ, perspektywa finansowa i środki europejskie z lat 2004–2006 oraz 2007–2013 jeszcze nie były brane pod uwagę. Tym, co miało pozytywne znaczenie dla rozpoczęcia prac, był stan informatyzacji służb zatrudnienia, wypracowany w okresie realizacji i eksploatacji SI PULS. Urzędy pracy były dobrze ukształtowane, kadra zarządzająca miała za sobą kilka lat pracy z wykorzystaniem SI PULS, procedury wdrażania nowych rozwiązań i eksploatacji były sprawdzone i sprawne. Gdyby stwierdzić, że SI PULS „wykonał kawał czarnej roboty” za SI SYRIUSZ, to byłoby to może zbyt kolokwialne, ale bliskie prawdy.

## **ETAP I. INFORMATYZACJA SŁUŻB ZATRUDNIENIA W POLSCE W LATACH 1983–1995**

Polskie służby zatrudnienia, po głębokich zmianach w polskiej rzeczywistości społecznej, politycznej i gospodarczej – jak czytamy w raporcie specjalistów brytyjskich – musiały się praktycznie organizować od zera. Na przełomie lat 80. i 90. zadania „służby zatrudnieniowej” „prowadzone były przez prowincjonalne/województwa/ władze, których [było] 49, oraz przez centralne kierownictwa w liczbie 30 pracowników, stanowiących Departament Zatrudnienia wewnątrz Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej”. Czytamy dalej w raporcie: „Dyrektor każdej prowincjonalnej służby zatrudnieniowej jest mianowany przez lokalnego prezydenta/ogólnie porównywalny do przywódcy politycznego głównej rady miejskiej w Wielkiej Brytanii/, lecz nadzorowany przez trójstronne ciało doradcze podlegające Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej”<sup>2</sup>. „Ogólne ukadrowienie

<sup>2</sup> W roku 1990, gdy służby zatrudnienia w Polsce tworzyły się od początku, przedstawiciele Agencji Szkoleniowej oraz Ministerstwa Ubezpieczeń Socjalnych Zjednoczonego Królestwa wspierali pierwsze polskie poczynania organizacyjne w tym zakresie.

służby zatrudnienia” pod koniec 1989 r. wynosiło 2300 osób/ obecnie wzrosło do 4000 osób/” (*Służby zatrudnienia...* 1990).

Przywołany raport powstał w 1990 r., czyli 9 lat po premierze komputera PC i 8 lat po tym, jak komputer osobisty został człowiekiem roku! <<https://desa.pl/pl/auctions>>. Patrząc na historię informatyzacji służb zatrudnienia i stan informatyzacji w administracji publicznej w owym czasie, nie można powiedzieć, że miało miejsce dramatyczne opóźnienie w wykorzystaniu technologii IT w polskich biurach pracy<sup>3</sup>. Nicco inaczej już wypadało porównanie polskich służb zatrudnienia i brytyjskich.

### **Administrowanie świadczeniami dla bezrobotnych oraz poszukiwanie miejsc pracy**

Lista problemów polskich służb zatrudnienia w latach 1989–1990 była długa i przytłaczająca. „Lokale [także] były nieodpowiednie. Biuro w Łodzi było wyjątkowo obskurne i dzieliło część publiczną między „urzędniczym” fragmentem na pierwszym piętrze – które było zwykle puste – i „fizycznym” na parterze, które było pełne ludzi. Nie było żadnych punktów przyjęć interesantów. Kilku członków personelu nie miało żadnego biurka, musieli więc balansować stertami papierów na własnych kolanach” (*Służby zatrudnienia...* 1990).

Gdy czyta się ten tekst i przyrównuje nowoczesny obiekt urzędu pracy w Łodzi, przy ulicy Kilińskiego, to musi powstać pytanie: czy obiekt przy Kilińskiego jest iluzją, czy ten opis jest nieprawdziwy? Opis polega na prawdzie i istniejąca siedziba PUP przy Kilińskiego nie jest urojeniem. Zwyczajnie, dużo się zmieniło na lepsze i to porównanie pokazuje skalę i jakość zmian.

W raporcie mamy także odniesienie do systemu informatycznego. Otóż dowiadujemy się, że „Brytyjska Służba Zatrudnieniowa posiada 35 tys. personelu, którego praca wspierana jest systemem komputerowym dla wypłacania zasiłków dla 1,6 mln osób (...) jeśli Polska spodziewa się bezrobocia rządu 400 tys. osób potrzebować będzie 25% wielkości personelu brytyjskiego, tj. 9 tys. pracowników” (*Służby zatrudnienia...* 1990).

Na czele potrzeb polskiej służby zatrudnienia znalazły się komputery: „Minister prosi o nie, jego wyżsi funkcjonariusze proszą o nie, Prezydent Łodzi prosi o komputery”.

W tej dramatycznej sytuacji niektóre zachodnie rządy obiecały pomoc w komputeryzacji służby zatrudnienia. Wydawałoby się, że w takim stanie rzeczy rekomendacja w postaci: szybko komputeryzować służby zatrudnienia, byłaby oczywista, a jednak

<sup>3</sup> Jednostki organizacyjne publicznych służb zatrudnienia były nazywane biurami pracy, a później urzędami pracy.

nie. Eksperci brytyjscy wskazywali, że w sytuacji gdy nie było najprostszycy systemów biurowych, wprowadzenie komputeryzacji byłoby bezsensowne. Brak klasyfikacji, zawodna sieć telefoniczna, obskurne lokale przekreślały wizję rychłej komputeryzacji!

Komputeryzacja służb zatrudnienia na przełomie 1989/90 była potrzebą – zdaniem ekspertów – pierwszoplanową – myślano o niej całkiem realnie.

Rząd Republiki Federalnej Niemiec deklarował pomoc w komputeryzacji i dostawę komputerów (zapewne PC) produkcji firmy Siemens, a przy tym przeszkolenie (zapewne w związku z zastosowaniem komputerów) personelu<sup>4</sup>. Eksperci byli jednak nieugięci, twierdząc, że deklaracje niemieckie nie mogą być wykorzystane, skoro nie ma systemu, który można komputeryzować. Mogłyby być mikrokomputery w województwach, czy nawet w biurach lokalnych, ale tylko w „mikroskali”.

Na zakończenie odniesienia do tego wyjątkowo ciekawego materiału ekspertów brytyjskich warto wspomnieć jako ciekawostkę, że rozpatrywali oni możliwość „przejęcia” jednego (albo i więcej) biura wojewódzkiego. Rozważano także teoretycznie przeniesienie do pracy w Polsce Polaków zatrudnionych w służbach Zjednoczonego Królestwa. Chciałoby się skomentować: bardzo dobrze, że na rozważaniach się skończyło.

Polskie służby zatrudnienia w kilka lat stanęły mocno na nogi, a co do komputeryzacji, to w początkach lat 90. były już systemy pracy biurowej, były programy komputerowe wspomagające poszczególne zadania, a więc było już co komputeryzować. Warto podkreślić, że projekt ALSO zaczął się w roku 1992, czyli w dwa lata po tej krytycznej, ale przecież prawdziwej ekspertyzie Brytyjczyków. Komputeryzacja ruszała sprintem.

### **Memorandum Międzynarodowego Biura Pracy na temat informatyzacji służb zatrudnienia**

Działania wspomagające wobec polskich służb zatrudnienia były deklarowane i podejmowane, poza Wielką Brytanią, także ze strony innych krajów (Niemcy, Belgia), czy instytucji (Międzynarodowe Biuro Pracy – MBP). W lutym i marcu 1990 r. z misją w Polsce przebywali przedstawiciele MBP, a wyniki zawiera *Sprawozdanie z misji w Polsce* (MBP 1990).

Sprawozdanie misji MBP odnosi się do kwestii komputeryzacji, stwierdzając, że do tej pory niewiele zrobiono. Wskazuje się w nim – jest to raczej ogólna uwaga – potrzebę „przygotowania nowoczesnych i zróżnicowanych służb do spraw zatrudnienia”. Ale są też rekomendacje bardziej skonkretyzowane.

<sup>4</sup> Warto odnotować fakt, że w wyniku przetargu na dostawę komputerów w ramach projektu ALSO właśnie Siemens był głównym dostawcą sprzętu.

Wspomina się o potrzebie „informatycznego opracowania podań o pracę oraz ofert pracy”, a także wykazu przedsiębiorstw, zgromadzeniu w jednym miejscu podań o pracę i ofert pracy, jednocześnie prowadzeniu pracy „polegającej na ich systematycznym przybliżaniu”<sup>5</sup>.

W trzy miesiące później, licząc od terminu misji MBP w Polsce, pojawiło się *Memorandum techniczne dotyczące informatyzacji krajowej służby ds. zatrudnienia* (MBP 1990). Dokument przynosi interesujące informacje (choć bardzo wyrywkowe) na temat stanu informatyzacji w Warszawie. Otóż pierwsze kroki związane z informatyzacją służb zatrudnienia – jak tam wspomniano – podjęto w roku 1983. Wykorzystano wówczas mikrokomputer MERA 400 oraz 8 stacji roboczych (końcówek). W roku 1988 sprzęt zamieniono na stanowiska klasy PC (7 x XT + 1 x AT). Jeden komputer wykorzystywano do rejestrowania ofert pracy, drugi – do gromadzenia informacji nt. przedsiębiorstw, 5 służyło do obsługi bezrobotnych, a 1 – do naliczania zasiłków. Na komputerach wykorzystywano system Dbase III. W maju 1990 r. w urzędach pracy było 38 komputerów, z tego 34 XT i 4 AT.

W memorandum wskazano trzy możliwe scenariusze informatyzacji służb zatrudnienia:

#### 1. Scenariusz scentralizowany.

W grę wchodziło stworzenie centralnych zasobów (informacji i aplikacji), a następnie ich udostępnianie poszczególnym jednostkom. Wzór rozwiązania miał pochodzić z Niemiec i był autorstwa firmy Siemens. W memorandum wskazywano zalety i wady takiego rozwiązania.

Do zalet tego scenariusza zaliczono:

- wykorzystanie doświadczeń w już funkcjonujących rozwiązaniach,
- jednolitość realizacji usług we wszystkich województwach.

Z kolei wskazywano na następujące wady scenariusza:

- uzależnienie od dobrze funkcjonującej sieci telekomunikacyjnej,
- skala rozwiązania musiała wymagać dużych nakładów finansowych,
- trudność w dostosowaniu rozwiązania uniwersalnego ze swej natury do specyficznych rozwiązań stosowanych w poszczególnych województwach,
- uzależnienie od jednego dostawcy, gdyby miał to być np. Siemens.

#### 2. Scenariusz oparty na sieci lokalnej i mikrokomputerach.

W tym scenariuszu proponowano zastosowanie sieci lokalnej z serwerem i stacjami roboczymi.

<sup>5</sup> Sformułowanie o „przybliżaniu” jest niczym innym, jak automatycznym doбором ofert i poszukujących pracy według ustalonego profilu.

Korzyści rozwiązania miały być następujące:

- możliwość dostosowania rozwiązania do specyfiki poszczególnych województw,
- możliwość rozłożenia inwestycji w czasie,
- wykorzystanie wielu równoważnych środowisk narzędziowych,
- uniezależnienie od jednego dostawcy sprzętu.

Wady rozwiązania to:

- znaczące koszty realizacji koncepcji;
- problem w zastosowaniu rozwiązania w regionach (czyli sieci lokalne pozostawałyby nadal niepołączone);
- zagrożenia przesylenia systemu przy znaczącym wzroście liczby bezrobotnych.

3. Scenariusz uwzględniający utrzymywanie zasobów centralnych połączonych ze stanowiskami lokalnie lub z wykorzystaniem systemu teletransmisji. Rozwiązanie dopuszczало lokalne serwery dla teletransmisji.

Korzyści rozwiązania:

- wykorzystanie sprzętu o różnych parametrach/wydajności,
- możliwość wykorzystania różnych dostawców sprzętu,
- możliwość rozłożenia inwestycji w czasie.

Wady rozwiązania:

- trudność techniczna rozwiązania,
- konieczność wykorzystania (wówczas) systemu UNIX ograniczało skalę dostępnych rozwiązań programowych, ryzyko „wysycenia” sprzętu w niektórych rozwiązaniach.

## **REKOMENDACJE EKSPERTA MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI PRACY (MOP)**

Misja eksperta MOP, jak na skalę zadania, trwała wyjątkowo krótko, bo zaledwie 7 dni, i była jednoosobowa. Do tego niektóre dokumenty z racji polskiej wersji językowej nie mogły być wykorzystane. W tym stanie rzeczy dokument jest tylko jednoosobowym, subiektywnym spojrzeniem na zagadnienie, ale ze względu na autorytet instytucji (MOP) trzeba go uważnie analizować i oceniać. Główne wskazówki eksperta (Nathan Hattab) dotyczące rozwiązań informatycznych w służbach zatrudnienia były następujące:

- należy zastosować rozwiązania (sprzętowe) poddające się skalowaniu;
- ważne, aby rozwiązania miały strukturę modułową;



- należy kierować się zachowaniem niezależności od jednego dostawcy;
- postuluje się menedżerstwo w wyborze rozwiązań i koordynacji rozwoju informatyki w województwach;
- postuluje się menedżerstwo w projektowaniu rozwiązań (z treści rekomendacji widać wskazania na podejście projektowe, potrzebę stworzenia zespołów projektowych);
- konieczne jest umocowanie głównego menedżera informatyzacji wysoko w strukturze administracji służb zatrudnienia, a może Ministerstwa;
- zakup sprzętu mógłby dokonywać się po uprzednim jego wystandaryzowaniu (zamienności) dla dwóch części kraju.

Przedstawione zalecenia dotyczą zarówno sprzętu, oprogramowania, jak i sposobu zarządzania informatyzacją. Uwagi są słuszne, chociaż trochę oderwane (i wyrwane) z kontekstu, czyli całości spraw istotnych dla służb zatrudnienia w owym okresie.

### Misja Banku Światowego (1990)

Równoległe z wizytą eksperta Międzynarodowego Biura Pracy w Genewie trwała misja Banku Światowego (od 15 maja 1990 r. do 1 czerwca 1990 r.). Jej efektem było memorandum związane z przygotowywanym „projektem popierania zatrudnienia i służb zatrudnienia” (*Memorandum. Proponowany projekt*, 1990). Dodatkowo warto zaznaczyć, że misja była przygotowaniem do przyznania Polsce kredytu przez Bank Światowy na rozwój służb zatrudnienia, a zarazem miała służyć doprecyzowaniu naszych potrzeb.

Dokument zawiera sformułowanie 5 celów dla przygotowywanego projektu. Wprost żaden z nich nie zawiera sformułowań związanych z informatyzacją służb zatrudnienia. Pośrednio jeden z celów dotyczy usprawnienia i poprawy „efektywności w zakresie zarządzania programów zawartych w ustawie o zatrudnieniu”. W zagadnieniach kluczowych odnotowano potrzebę gromadzenia „szerokiego pakietu danych, aby umożliwić Ministerstwu Pracy ocenę kosztów efektywności różnych programów zawartych w ustawie o zatrudnieniu”. Mamy zatem nic innego, jak wskazanie m.in. na rolę statystyki w ocenie zjawisk rynku pracy, realizowanej na podstawie danych elektronicznych. Odnotowywano słabość poziomu komputeryzacji, a także brak koordynacji jej rozwoju. Istniała wówczas „pilna potrzeba pomocy technicznej w przygotowaniu wymagań i warunków technicznych użytkownika na szczeblu krajowym i lokalnym, w celu zapewnienia kompatybilności sprzętu, programów i danych między biurami”. W tym ostatnim sformułowaniu już „widać” przyszły projekt ALSO<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Automation of the Labour and Social Welfare Organisation

Memorandum w różnych miejscach i w różny sposób (bezpośrednio lub pośrednio) wskazuje na kwestie informatyzacji. Warto je przytoczyć i ewentualnie szukać odniesienia wprost do ogólnej koncepcji późniejszego projektu ALSO. Odniesienia były następujące:

- istnienie potrzeby automatyzacji programów pośrednictwa pracy, w tym wymiany informacji nt. ofert pracy i zapotrzebowania na wolne miejsca pracy;
- potrzeba umożliwienia dostępu klientów do informacji zawodowej i podnoszenia kwalifikacji;
- konieczność określenia zapotrzebowania na sprzęt komputerowy i oprogramowanie w związku z planowanym wsparciem polskich służb zatrudnienia;
- konieczność stworzenia (rozwoju) zautomatyzowanego systemu łączenia informacji dot. bieżącej struktury zawodowej sektorów i prognozowanych zmian zatrudnienia zawodowego w niedalekiej przyszłości;
- konieczność rozbudowania systemu komputerowego na potrzeby programów zawodowych i szkoleniowych.

Dla porządku należy zauważyć, że memorandum powstałe w wyniku misji Banku Światowego jest dużo bardziej obszerne niżby miało to wynikać z przytoczonych fragmentów, nawiązujących do komputeryzacji służb zatrudnienia. Ujmowano w nim bardziej ogólnie problematykę służb zatrudnienia, programów rynku pracy, wspierania przedsiębiorczości itd.

Po upływie roku – 3 lipca 1991 r. – od daty misji została podpisana umowa na pożyczkę Banku Światowego na realizację „Projektu promocji zatrudnienia i usług związanych z zatrudnieniem”, w tym na podprojekt ALSO (Automatyzacja Systemu Urzędów Pracy, 1995).

### **Misja Międzynarodowego Biura Pracy (luty–marzec 1991)**

Lektura memorandum przedstawicieli Banku Światowego z maja 1990 r. wskazuje, że wówczas (1990 r.) już było raczej wiadomo o wsparciu tej instytucji, a jedyną kwestią było określenie jego skali i szczegółów, czego dokładnie miało dotyczyć.

W kontekście zamiarów Banku Światowego poczynania Międzynarodowego Biura Pracy miały charakter bardzo intencyjny, „miękki” i daleki od konkretów. Bardziej chodziło o doradzanie aniżeli o fizyczną pomoc polskim służbom zatrudnienia.

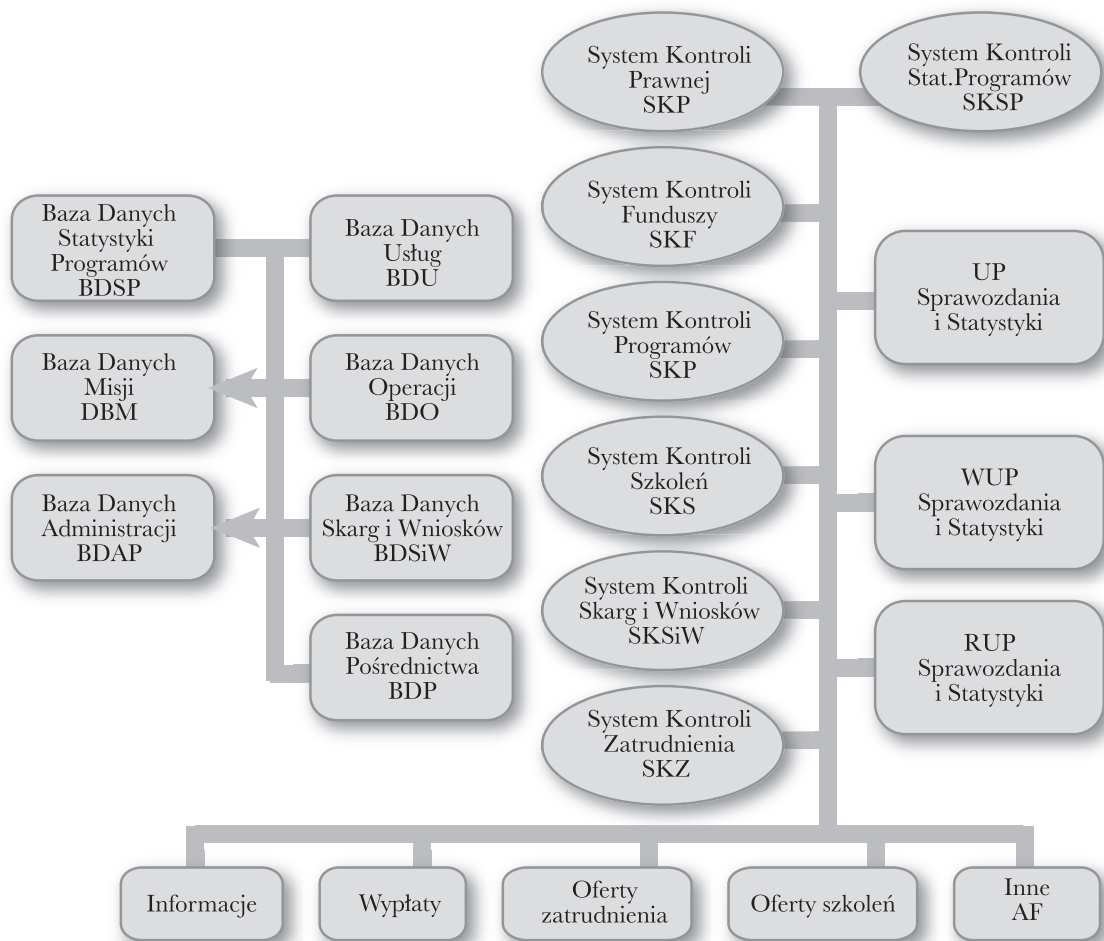
Od 15 lutego do 7 marca 1991 r. w Polsce przebywała kolejna misja MBP, która stawiała sobie za cel ocenę komputeryzacji służb zatrudnienia w Polsce. (*Memorandum techniczne dotyczące komputeryzacji służb...* 1990) Ważniejsze konkluzje zawarte w memorandum MBP dotyczące komputeryzacji były następujące:

- wyposażenie w sprzęt komputerowy nadal jest bardzo niskie; w niektórych biurach pracy jeden komputer przypada na 8–10 osób, ale są też takie (Łódź), gdzie komputerów w ogóle nie ma;
- przedstawiciele MBP nie zidentyfikowali wszystkich stosowanych programów, a ich liczbę szacowano nawet na 10;
- programy wykorzystywane przez biura pracy były nieaktualizowane nawet od 6 miesięcy (chodziło o problem z naliczaniem zasiłku dla bezrobotnych);
- wskazywano na brak, na szczeblu centralnym, komórki koordynującej komputeryzację urzędów; wspomniana komputeryzacja była realizowana lokalnie w różnym stopniu i z różną jakością;
- postulowano uderzeniowe działania w zakresie wsparcia służb zatrudnienia w szerokim (nie tylko komputerowym) zakresie, co było zrozumiałe w obliczu gwałtownego wzrostu bezrobocia;
- postulowano oparcie komputeryzacji służb zatrudnienia na bazie komputerów osobistych (PC) i sieci lokalnych z systemem Novell;
- w obliczu działań Banku Światowego i jego realnych zamiarów sugerowano działania „krok po kroku” w zakresie komputeryzacji; oprogramowanie miałoby obejmować kolejne usługi rynku pracy, tak aby zarazem jak najszybciej wspierać biura pracy.

Treść memorandum MBP (jak widać z ostatniego przywołanego zapisu) nawiązuje do działań Banku Światowego. Sens tej misji sprowadzał się do ogólnych rekomendacji i nie wiadomo, czy miały za nią pójść realne działania.

### **Wytyczne dla systemu informacyjnego zarządzania (SIZ) dla programów rynku pracy w Polsce (1993)**

We wrześniu 1993 r. pojawiło się obszerne opracowanie zawierające wytyczne dla nowoczesnego rozwiązania informatycznego w polskich służbach zatrudnienia (W.E. Upjohn Institute 1993). Opracowanie zostało przygotowane na zamówienie strony polskiej w ramach TOR 2 projektu ALSO, koncentrującego się na pomiarze efektywności programów rynku pracy. Niestety ten dorobek nie został spożytkowany w ramach TOR 3 i 4 projektu Banku Światowego, czyli na etapie tworzenia rozwiązań informatycznych.



**Rysunek 1. Architektura logiczna systemu informacyjnego zarządzania (SIZ), W.E. Upjohn Institute 1993**

Już we wstępie autorzy dokumentu zaproponowali, „aby SIZ dla systemu urzędów pracy (SUP) w Polsce posiadał 11 głównych federacji systemów informacyjnych oraz 7 całościowych baz danych”. Z kolei „federacje systemów były ujęte w dwie główne kategorie: systemy programów rynku pracy oraz systemy instytucji i administracji. Szacowano, że te SIZ będą wymagały około 12 300 procesorów i terminali zorganizowanych w konfiguracje służące potrzebom klientów. Konfiguracje miały być połączone przez 570 lokalnych sieci komputerowych (LSK) oraz ogólnokrajową sieć komputerową wielkiego obszaru (SKW). Rozwój SKW byłby rozłożony na kilka lat, w miarę polepszania systemu telekomunikacji

w Polsce”. Mamy zatem kwintesencję propozycji, która została opisana w wytycznych.

Pojęcie „federacje systemów”, wprowadzone przez autorów, oznaczało, że poszczególne LSK będą dostarczały informacji tematycznych do zbiorów centralnych w następujących zakresach (według kolejności realizacji):

- systemy automatyzacji biura,
- federacja systemów informacyjnych,
- systemy Funduszu Pracy;
- FSI zatrudnienia,
- FSI szkolenia,
- FSI statystyki,
- FSI skarg i wniosków,
- system zarządzania ewidencją,
- FSI administracji,
- FSI kierownictwa,
- FSI prawa.

SIZ odnosi się, jak widać z rysunku 1, do obszaru działań biznesowych urzędów pracy i był obliczony na wsparcie obsługi od 3 mln do nawet 5 mln bezrobotnych w Polsce (pamiętajmy, że dokument opracowywano w 1993 r., gdy stopa bezrobocia osiągnęła 16,4% przy 3 mln bezrobotnych).

**Tabela 1. Liczba urządzeń niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania SIZ według wytycznych W.E. Upjohn Institute 1993**

Liczba serwerów	570 biur x 4	2280
Rezerwa	10%	228
Łącznie serwerów		2508
Liczba komputerów osobistych	570 x 3	1710
Rezerwa	10%	170
Łącznie komputerów		1880
Liczba terminali	9000 x 0,8	7200
Rezerwa	10	720
<b>Łącznie terminale</b>		<b>7920</b>
<b>Łącznie liczba urządzeń</b>		<b>12 308</b>

Przytoczone treści z dokumentów wypracowanych w kolejnych misjach eksperckich wskazują, że polskie służby zatrudnienia w pierwszej połowie lat 90. XX w. stanęły przed bardzo poważnymi problemami. Trzeba było zacząć od: wskazania odpowiednich obiektów biurowych, zapewnienia niezbędnego wyposażenia; konieczne były wręcz podstawowe działania organizacyjne, zatrudnienie niezbędnych (liczebnie) kadr czy zdefiniowanie struktury organizacyjnej służb. Jednakże wyzwaniem najważniejszym było zdefiniowanie zadań służb zatrudnienia, przygotowanie ram prawnych, określenie instrumentów oddziaływania, w końcu przygotowanie kadry od strony specjalistycznej.

Trzeba dodać jeszcze jedno ważne wyzwanie, które dotyczyło narzędzi pracy. Masowa informatyzacja w świecie zaczęła się z początkiem lat 80. XX w. W Polsce 10 lat później istniały – wprawdzie wciąż skromne – pracownie komputerowe, powstawały firmy edukacyjne wyspecjalizowane w edukacji informatycznej. Służby zatrudnienia nie mogły pozostać gdzieś obok postępującego procesu unowocześniania sposobów pracy.

Pierwsze aplikacje dla służb zatrudnienia (Sebastian, SOETO, Progres, RUBIKOM,...) powstawały od siebie niezależnie, co należy rozumieć dosłownie: różne były architektury, funkcjonalności, zakresy i formaty danych. Te elementy w późniejszym okresie sprawiały poważne kłopoty w fazie budowy SI PULS, np. na etapie wprowadzania jednolitego systemu PULS, przede wszystkim ze względu na konieczność migracji danych.

Informatyzacja służb zatrudnienia jednak stopniowo postępowała, pojawiały się pierwsze programy dziedzinowe i spójne koncepcje. Nie wszystko udało się spżytkować w późniejszym okresie, chociażby ciekawą koncepcję informatyzacji, zawartą w dokumencie W.E. Upjohn Institute. Pomysł budowania systemu SIZ „od zasobów” był ciekawy, co najmniej tak samo, jak późniejszy pomysł budowania systemu, począwszy od informatyzowania istniejących usług.

## **PROJEKT ALSO AUTOMATION OF THE LABOUR AND SOCIAL WELFARE ORGANISATION, CZYLI JAK POWSTAŁ PULS**

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej podpisał 3 lipca 1991 r. umowę o pożyczkę z Bankiem Światowym – Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju. Umowa dotyczyła pożyczki nr 3338 POL z przeznaczeniem na: „Projekt promocji zatrudnienia i usług związanych z zatrudnieniem”. Część tego projektu, podprojekt ALSO (Automation

of the Labour and Social Welfare Organisation), składał się z dwóch powiązanych, kolejnych podprojektów:

- systemu urzędów pracy (SUP),
- systemu pomocy społecznej (SPS)<sup>7</sup>.

W dalszej części będzie uwzględniany jedynie podsystem SUP, który był wówczas strukturą trzypoziomową i stanowił tzw. administrację wydzieloną. Do pełnego obrazu struktury SUP (KUP+WUP+RUP)<sup>8</sup> należy dodać jednostkę nadrzędną Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) oraz filie RUP<sup>9</sup>.

Przed projektem ALSO w obszarze SUP sformułowano następujące cele:

Cel strategiczny – miał przynieść zwiększenie „odpływu” bezrobotnych do strefy zatrudnienia. Realizacji celu miało sprzyjać efektywne sterowanie rynkiem pracy, obejmujące: planowanie, monitoring i ocenę podejmowanych działań.

Z kolei za cele szczegółowe przyjęto stworzenie mechanizmów działających w sposób ciągły na rzecz:

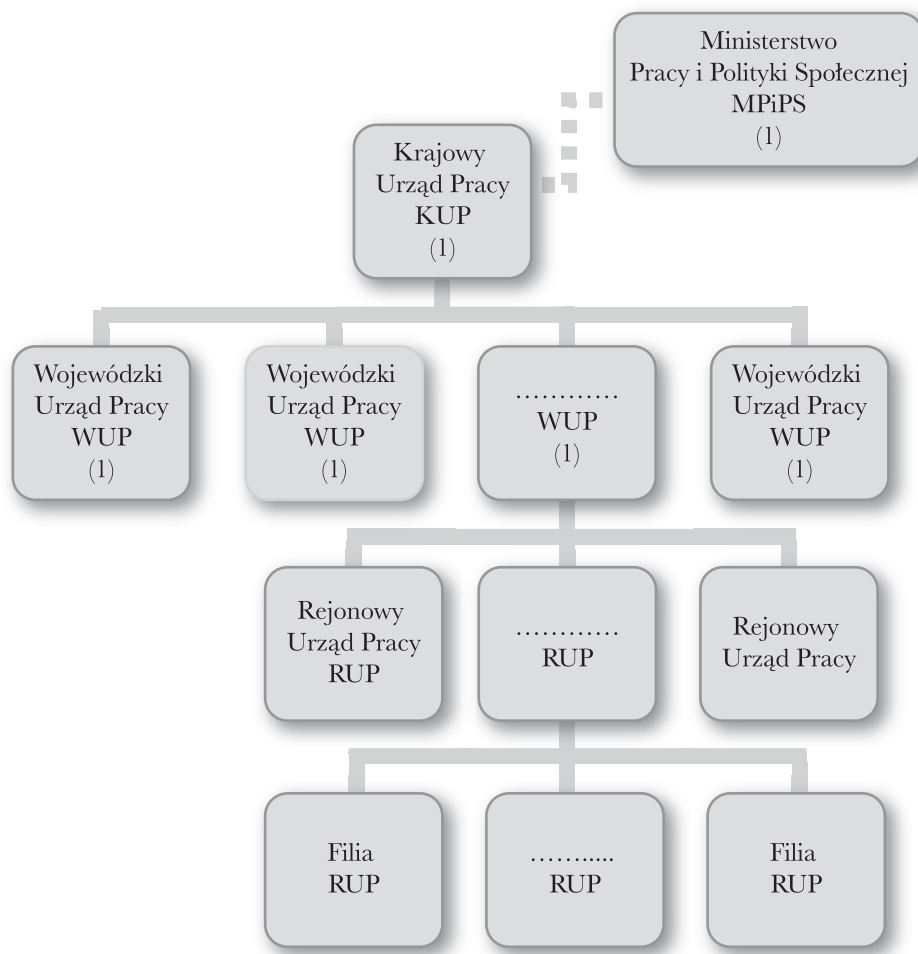
- usprawniania pośrednictwa pracy, którego istotą było (i jest) efektywne kojarzenie bezrobotnych z ofertami pracy, w tym m.in. usprawnienie pozyskiwania informacji o rynku pracy;
- usprawnienia kontroli finansowej, tak aby lepiej alokować środki Funduszu Pracy (FP), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) oraz optymalizować wydatki i ograniczyć możliwość nadużyć;
- poprawy organizacji pracy, po to aby usprawnić rutynowe czynności w jednostkach PUP, WUP, filiach WUP oraz KUP, takie jak: rejestracja bezrobotnych, naliczanie i wypłata świadczeń itp.

Projekt ALSO należy do największych projektów informatycznych w polskiej administracji w latach 90. Wydaje się, że nie zostało to należycie odwzorowane w literaturze, a doniesienia prasowe, najczęściej obiektywne i rzetelne, to zdecydowanie za mało.

<sup>7</sup> Dokładnie rzecz biorąc, system urzędów pracy (SUP) stał się administracją wydzieloną 1.1.1993 r., gdy utworzono Krajowy Urząd Pracy. Ponieważ realizacja projektu ALSO najbardziej kojarzy się właśnie z określeniami SUP i SPS, tych nazw użyto przy określaniu zakresu projektu. Tymczasem wciąż były rejonowe biura pracy i wojewódzkie biura pracy.

<sup>8</sup> KUP – Krajowy Urząd Pracy, WUP – wojewódzki urząd pracy, RUP – rejonowy urząd pracy.

<sup>9</sup> Rejonowe urzędy pracy powstały w 1993 r. w wyniku przekształcenia rejonowych biur pracy. W styczniu 1999 r. rejonowe urzędy pracy przekształcono w powiatowe urzędy pracy.



**Rysunek 2. Struktura systemu urzędów pracy (1995 r.).**

Źródło: opracowanie własne.

„Informatyczna Polska lat 90. to historia dwóch projektów, Poltaxu w resorcie finansów i ALSO w resorcie pracy. Kiedy pierwszy skazany był na porażkę i ciągłe perturbacje, drugi miał szansę zakończyć się sukcesem” <<http://www.computerworld.pl/artykuly/291246>>.

O sukcesie projektu ALSO zdecydowało wiele czynników, a jednym z ważniejszych na pewno był czynnik ludzki, czyli kadra, która zarządzała przedsięwzięciem.

„To, że projekt ALSO udało się zakończyć, zawdzięczamy temu, że prawie wszystko w nim jest oryginalne. (...) Jest to także pierwszy projekt tego typu, którym kierują (...) prawdziwi fachowcy (...). W sukcesie lub porażce każdego przedsięwzięcia największy udział ma szef zespołu, w tym przypadku dyrektor projektu – Gustaw Pietrzyk. Postać



pod wieloma względami nietuzinkowa, ale najbardziej dlatego że uparł się ten system zrobić, wbrew licznym „życzliwym”, polskiemu nawykowi pracy, pokonując przy tym liczne przeszkody naturalne i specjalnie dla Niego tworzone” (*Wawrzonek Lesław* 1999),

Dla zachowania obiektywizmu trzeba odnotować bardzo ważny fakt z perspektywy czasu: projekt ALSO był realizowany przez zespół polskich specjalistów. W latach 90. nie było takie oczywiste, aby poważna instytucja finansowa z zagranicy powierzyła kilkaset milionów „miejscowym”.

Z grona ok. 70-osobowego zespołu należy przynajmniej wspomnieć, obok przywołanego Gustawa Pietrzyka, także Andrzeja Gogolewskiego – głównego projektanta systemu, Ewę Jagiełło – kierownika podprojektu dla systemu urzędów pracy, i Ireneusza Smolewskiego – kierownika podprojektu dla jednostek pomocy społecznej. Dobre zarządzanie projektem, grupa kompetentnych osób wywodzących się części z urzędów pracy i pomocy społecznej, determinacja i wsparcie w decydujących momentach ze strony kierownictwa Ministerstwa Pracy i Pomocy Społecznej oraz Krajowego Urzędu Pracy przyniosły sukces.

### **Historia, ograniczenia i zakres projektu**

Realizacja projektu rozpoczęła się w roku 1991, czyli z dniem podpisania umowy o pożyczkę z Bankiem Światowym, a zakończyła w roku 1999, czyli po 8 latach. Czy projekt musiał trwać 8 lat? Trzeba pamiętać, że w trakcie realizacji zasadniczo zmieniono jego organizację (1994), zmieniły się też wielokrotnie regulacje prawne dla rynku pracy i pomocy społecznej. Takie utrudnienia należało z góry przewidywać, a jednak w tych warunkach realizację oprogramowania w ramach ALSO-SUP przewidywano zaledwie na nieco ponad rok! Dokładniej biorąc, ogłoszenie przetargu nastąpiło we wrześniu 1995 r., a odbiór systemu i rozliczenie się z wykonawcą miało nastąpić przed końcem 1996 r.

Pozostając przy faktach: realizacja systemu, który powstawał w mocno rozbudowanej, ogólnokrajowej strukturze instytucji publicznych z różnymi, już własnymi, doświadczeniami w zakresie pierwszych rozwiązań informatycznych, musiała trwać aż 8 lat! Z perspektywy lat, po doświadczeniach z realizacji kolejnego systemu w tym obszarze SI SYRIUSZ i nie tylko tego systemu, można jedynie potwierdzić, że realizacja systemu podobnej klasy, która rozpoczyna się fazą analiz, a kończy pełnym wdrożeniem, trwa długo, właśnie ok. 8 lat. Najważniejsze fakty z historii projektu ALSO zebrano w tabeli 2.

**Tabela 2. Ważniejsze etapy z realizacji projektu ALSO (stan faktyczny)**

<b>03.07.1991 r.</b>	umowa o pożyczkę z Bankiem Światowym
<b>30.12.1992 r.</b>	podjęcie prac analitycznych i projektowych przez Coopers & Lybrand Management Consultants – C&L (firma konsultingowa wyłoniona w wyniku przetargu zgodnego z wytycznymi Banku Światowego)
<b>08.1994 r.</b>	przeгляд projektu ALSO, zmiana celów i zadań projektu; ocena efektów prac C&L zamykała się w stwierdzeniu, że „(...) przydatność dotychczasowych efektów projektu ALSO dla aktualnych potrzeb MPiPS jest znikoma, a jego dalsza realizacja w obecnym kształcie merytorycznie i ekonomicznie nieuzasadniona”; ostateczne porozumienie o rozwiązaniu współpracy MPiPS z C&L zawarto 09.08.1995 r.
<b>27.12.1994 r.</b>	decyzja o przejęciu prac przez polski zespół projektowy, działający w ramach MPiPS, z dniem 01.01.1995 r.
<b>23.06.1995 r.</b>	zatwierdzenie „Dokumentu otwarcia SUP”
<b>24.08.1995 r.</b>	zatwierdzenie „Zapytania ofertowego na oprogramowanie”
<b>28.09.1995 r.</b>	ogłoszenie przetargu na oprogramowanie aplikacyjne dla SUP
<b>13.11.1995 r.</b>	publiczne otwarcie ofert w postępowaniu przetargowym
<b>01.07.1996 r.</b>	podpisanie kontraktu z firmą CSBI na oprogramowanie aplikacyjne dla systemu PULS
<b>20.08.1996 r.</b>	ogłoszenie przetargu na sprzęt dla SUP
<b>30.08.1996 r.</b>	podpisanie kontraktu z firmą Andersen Consulting na oprogramowanie aplikacyjne dla systemu PULS
<b>rok 1997</b>	podpisanie umowy z Optimus S.A., Olivetti i Siemens Nixdorf na dostawy sprzętu i wykonanie okablowania dla SUP
<b>22.10.– 06.12.1997 r.</b>	III retest testów wstępnych oprogramowania firmy CSBI – tym razem odnotowano wynik pozytywny

Tabela 2. Ważniejsze etapy z realizacji projektu ALSO (stan faktyczny) – cd.

<b>17.04.1998 r.</b>	rozwiązanie kontraktu z firmą Andersen Consulting
<b>06.03.1998 r.</b>	Prezes KUP wydał zarządzenie nr 7 w sprawie powołania Pełnomocnika Prezesa KUP ds. wdrożeń systemu informatycznego PULS. 14.07.1998 r. nastąpił odbiór strategii wdrożeń systemu PULS
<b>II. półr. 1998 r.</b>	przeprowadzenie przeglądu pakietów aktualizacyjnych dla wersji 1.4 SI PULS
<b>rok 1999 r.</b>	zakończenie wdrożenia SI PULS i tym samym zakończenie realizacji projektu ALSO

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem dokumentów projektu ALSO.

### Uwarunkowania i ograniczenia projektu

Na etapie opracowywania harmonogramu całości projektu przyjęto jedno z ważniejszych założeń: zakończenie prac w projekcie zaplanowano na 31 grudnia 1996 r., w związku z wygaśnięciem umowy z Bankiem Światowym. Tak przyjęte założenie było bardzo dolegliwym ograniczeniem czasowym „z góry”, niezależnym od zespołu projektowego.

Z kolei ocena stanu wyposażenia urzędów pracy wskazywała na ograniczenia dla przyszłych technologii wykonania SI PULS. Badania ankietowe, przeprowadzone w urzędach pracy, przyniosły następujące rezultaty:

- wyposażenie sprzętowe w SUP należało ocenić, jako słabe: zainstalowanych było nieco ponad 4300 komputerów klasy IBM PC<sup>10</sup>, z czego połowę stanowiły komputery PC XT/AT 286 o parametrach uniemożliwiających korzystanie z ówczesnego oprogramowania biurowego (aplikacji MS Windows); dla nowego systemu rekomendowano sprzęt klasy AT 486 (było jedynie 1140 sztuk komputerów AT 486);
- słabo przygotowana infrastruktura lokalna w RUP/WUP (sieci komputerowe, serwery);
- w obsłudze bezrobotnych stosowano 12 różnych systemów informatycznych (tabela 3), które w szczególności:

<sup>10</sup> W trakcie inwentaryzacji uzyskano dane z 41 województw (na 49). Podana liczba była ekstrapolacją z danych uzyskanych w trakcie inwentaryzacji, odpowiednio było 3539 komputerów klasy IBM PC i 953 komputerów z procesorem 486.

- w wąskim zakresie wspierały pracę RUP; systemy obsługiwały głównie zadania ewidencji bezrobotnych oraz naliczania zasiłków, natomiast na poziomie WUP wspierały jedynie ewidencję zatrudnienia cudzoziemców;
- cechowały się wysokimi kosztami eksploatacji;
- były przestarzałe technologicznie (stosowano głównie Clipper i C); warto zauważyć, że bardzo popularny w owym czasie Clipper powstał w 1985 r. Był to język programowania na podstawie systemu zarządzania bazą danych dBase. Clipper obsługiwał pliki bazy w formacie DBF, które można było edytować w prosty sposób, a więc wszelkie dane nie były chronione;
- nie pozwalały na wymianę danych między jednostkami.

**Tabela 3. Wykaz systemów informatycznych w SUP w roku 1995**

L.P.	Nazwa systemu	Autor	Dostępność w sieci	Typ sieci	Liczba instalacji
1.	Rynek pracy (Zasiłki)	SOETO Warszawa	T	Novell	148
2.	SEB	MICRONEX/ M. Drej	T	Novell	61
3.	SEBASTIAN	IEPCH Gliwice	T	Novell	16
4.	BEZROBOTNI	PROGRES 2000 Radom	T	Novell	58
5.	RUBIKOM	ZETO Katowice	T	Novell	57
6.	SEWIB	ZETO Koszalin	T	Novell	16
7.	BOOS 2	Janiszewska/ Filipczak	T	Novell	10
8.	ZASIŁKI	CONFIRM Bielsko Biała	T	Novell	7
9.	MIKROB	Z. Karoński	T	Novell	14
10.	SO_RBP	S.C. SK-Mikro	T	Novell	8
11.	Rej.Bezrob	ZUI Krosno			8
12.	BEZROBOTNI	D. Żebrowski			8

Źródło: Dokumentacja przetargowa...1995

Mimo wdrożenia SI PULS w latach 1999/2000 nadal były eksploatowane różne systemy. Sytuacja stopniowo się stabilizowała, część systemów została wycofana z użycia (brak wsparcia), a około roku 2002 można było mówić, że poza SI PULS wykorzystywano dodatkowo jeszcze tylko dwa systemy.

Te dwa „stare” systemy przetrwały aż do czasu wdrożenia SI SYRIUSZ, a więc do lat 2007–2010. Funkcjonowanie – zresztą niezasadne i szkodliwe – kilku systemów miało swoje źródło w problemach, które ujawniły się w początkowym okresie wdrażania SI PULS: problemy z wydajnością systemu, niepokojąco wysoka niestabilność i poważna zawodność. W dalszym okresie eksploatacji SI PULS udało się ustabilizować i „dostroić” na tyle, że został zaakceptowany przez użytkowników. Mimo to 10% urzędów pracy wykorzystywało inne systemy, ponosząc koszty związane z opłatami licencyjnymi czy modyfikacją oprogramowania.

Różnorodność stosowanego w urzędach pracy oprogramowania biznesowego dodatkowo uzupełniały programy:

- kadrowo-płacowe (5 systemów),
- finansowo-księgowo (10 systemów),
- inne (przelewy, umowy, statystyka, pożyczki – 34 rozwiązania).

## Zakres SI PULS

Specyfikacja techniczna, będąca częścią dokumentacji przetargowej SI PULS, opublikowana w 1995 r., definiowała 22 moduły przyszłego systemu. Jak wynika z tabeli 3, zamierzeniem projektantów było uzyskanie i wdrożenie systemu, który miał stanowić wsparcie zarówno dla biznesowych zadań urzędów pracy, określonych w ustawie z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (*Ustawa z dnia 14 grudnia 1994...*), jak i pełnić funkcje wspierające, czyli funkcje tzw. *back office*<sup>11</sup>.

**Tabela 4. Wykaz modułów SI PULS**

Lp.	Obszar działalności SUP	Poziom zastosowania
1	Rejestracja i formalna obsługa osób	PUP
2	Pośrednictwo pracy	PUP
3	Zasiłki	PUP

<sup>11</sup> Szeroki zakres systemu nie był zasadny. Już w 1995 r. było dostępne oprogramowanie z zakresu: kadry i płace, gospodarka materiałowa, informacja prawna. Wykorzystanie (w części) aplikacji dostępnych na rynku mogłoby obniżyć koszty wytworzenia SI PULS i ułatwić jego wdrażanie.

**Tabela 4. Wykaz modułów SI PULS – cd.**

4	Prace interwencyjne, roboty publiczne i refundacje	PUP
5	Pożyczki	PUP
6	Szkolenia i poradnictwo zawodowe	PUP, WUP
7	Odwołania, skargi, wnioski	PUP, WUP, KUP, M, UW
8	Zastępcza służba wojskowa	WUP, KUP
9	Zatrudnienie cudzoziemców w Polsce	WUP, KUP
10	Zatrudnienie Polaków za granicą	WUP, KUP
11	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	WUP, KUP, M
12	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	WUP
13	Kadry	PUP, WUP, KUP
14	Płace	PUP, WUP, KUP
15	Finanse	PUP, WUP, KUP, M
16	Gospodarka materiałowa	PUP, WUP, KUP
17	Prawodawstwo	PUP, WUP, KUP, M
18	Rejestracja korespondencji	PUP, WUP, KUP
19	Wskaźniki efektywności	PUP, WUP, KUP, M
20	Statystyczny	PUP, WUP, KUP, M
21	Kontrola legalności zatrudnienia	PUP, WUP
22	Zarządzanie systemem	PUP, WUP, KUP

Źródło: Dokument otwarcia SUP... 1995.

Lista aż 22 modułów funkcjonalnych przyszłego oprogramowania robi wrażenie. Tak szeroki zakres systemu musiał się przełożyć na problemy związane z realizacją i wdrażaniem. Pytanie, a zarazem wątpliwość są tym bardziej uzasadnione, że projektanci SI PULS dobrze rozpoznali priorytety dla poszczególnych modułów. Wiadomo było, że do najważniejszych należały moduły biznesowe i statystyczne, i te powinny uzyskać priorytet. Gdyby jego zakres ograniczył się do wsparcia zadań biznesowych służb zatrudnienia, realizacja byłaby mniej kosztowna i bardziej przewidywalna dla firm realizujących kontrakty.

Poczyniona powyżej uwaga pod adresem projektantów nie stanowi zarzutu za popełniony „błąd w sztuce”. To bardziej wskazanie innego punktu widzenia i z perspektywy czasowej. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać:

- w przyjętej idei, aby już w początkowej fazie projektowania przewidzieć cały system informatyczny, wspierający zadania biznesowe urzędów, a także *back office*,

- w tym, że system musiał zakładać pracę w jednostkach rozproszonych, chociaż
- w dokumentach projektowych wspomina się o wersji centralnej;
- w okoliczności, że w przypadku zrealizowania zamysłu o homologacji kolejnych wersji musiał być ustanowiony punkt odniesienia, czyli projekt techniczny sukcesywnie aktualizowany;
- w założeniu zakontraktowania wykonania systemu w trzech terytorialnych obszarach Polski, a to wymuszało zarazem poziom szczegółowości dokumentacji technicznej; trzy różne produkty miały być maksymalnie podobne.

Z perspektywy kilkunastu lat bardzo szeroki zakres systemu SI PULS nie znajduje uzasadnienia. Już w okresie jego projektowania były dostępne na rynku aplikacje (tutaj) niebiznesowe, a z kolei takie, jak: Kadry, Płace, Finanse, Gospodarka materiałowa, Prawodawstwo, Rejestracja korespondencji, stanowią wręcz uniwersalne systemy i tych nie trzeba było kontraktować w ramach jednolitego produktu.

### **Ocena wpływu SI PULS na organizację urzędów pracy**

Trudno poddać analizie wpływ projektu ALSO na zmiany w systemie urzędów pracy. Na pewno były one pozytywne, trzeba zarazem pamiętać, że obok prac nad systemem informatycznym prowadzono działania związane z wypracowaniem modelowej struktury urzędów pracy. Również ten aspekt projektu ALSO został zakończony sukcesem (prace prowadzono w KUP, w Departamencie Organizacji i Informatyki), a model doczekał się wdrożenia w większości jednostek organizacyjnych. Niestety po zmianach struktury administracyjnej państwa i likwidacji administracji wydzielonej w postaci urzędów pracy efekty tej części projektu ALSO powoli się zacierały. W poszczególnych jednostkach samorządowych próbowano własnych rozwiązań.

Pozostawiając cały ogromny wpływ ALSO na SUP, jego organizację i funkcjonowanie, odnotujemy tylko zaproponowane konieczne rozwiązania organizacyjne w związku z utrzymaniem systemu SI PULS:

- zakładano powstanie zespołu na poziomie KUP, realizującego zadania:
  - modelowanie zmian organizacji ze względu na zmiany systemu informatycznego,
  - opiniowanie potrzeby zmian SI PULS,
  - wprowadzanie proponowanych zmian do specyfikacji funkcjonalnej,
  - prowadzenie nadzoru nad pracami wykonawczymi i homologacją produktów;
- zakładano powstanie zespołów utrzymania SI PULS; planowano łącznie 800 osób na poziomie WUP i RUP, które miały realizować:
  - przygotowanie do wdrożenia i nadzór nad wdrożeniem systemu informacyjnego,

- administrowanie systemem informacyjnym,
- monitorowanie systemu, interwencja w przypadku błędów i awarii.

Powyższe założenia uzasadniał ogólny stan informatyzacji urzędów i obiektywnie oceniany poziom infrastruktury teleinformatycznej. Każdy urząd pracy był odrębną jednostką organizacyjną i musiał również samodzielnie realizować zadania związane z utrzymaniem systemu. Kadry specjalistyczne na poszczególnych poziomach struktury były więc niezbędne.

### **Ogólna ocena części informatycznej (TOR#3) projektu ALSO**

Z perspektywy wielu lat ocena projektu ALSO – podprojektu SUP jest jednoznacznie pozytywna. Doświadczenia jednego z najważniejszych projektów w administracji publicznej, a najważniejszego i bardzo udanego z lat 90., mogą być nadal przedmiotem analizy i popularyzacji. Niewątpliwym jest dorobek związany z zarządzaniem projektem, sposobem wdrażania systemu i jego utrzymaniem. W formie konkluzji należy zwrócić uwagę na następujące aspekty poprojektu ALSO–SUP.

#### **Sukces**

Wdrożenie SI PULS w urzędach pracy było i jest sukcesem. W roku 1999 w ocenach realizacji SI PULS czynionych na gorąco dużo było odniesień emocjonalnych: polski zespół, zakończony projekt, rozliczone środki, rzetelność, pierwszy tak duży projekt w administracji. Jednakże z perspektywy czasu ten fakt jest jeszcze bardziej znaczący. W trakcie prac projektowych wielokrotnie analizowano szanse i zagrożenia dla przedsięwzięcia, wskazując, że dla tej klasy zadania prawdopodobieństwo porażki jest większe aniżeli możliwość sukcesu. Tak wynikało z doświadczeń międzynarodowych i analizy porównywalnych przedsięwzięć.

Sukces projektu ALSO–SUP jest niekwestionowany.

#### **Standaryzacja systemu informatycznego**

Na starcie projektu ALSO i SUP stosowały kilkanaście różnorodnych rozwiązań informatycznych, wspierających zadania biznesowe i pomocnicze. Część systemów była tworzona zupełnie profesjonalnie i ta dostarczyła wielu rozwiązań wykorzystanych w SI PULS. Część rozwiązań była jednak mocno niekompletna, tworzona *ad hoc*, bez poważniejszego podejścia analitycznego.

Zasługą SI PULS jest standaryzacja rozwiązań informatycznych w urzędach pracy.



## Transparentność

Od początku realizacji projektu ALSO należy odnotować pełną transparentność prac. Na etapie przygotowania założeń i specyfikacji technicznej wykorzystano doświadczenie kadr, m.in. z urzędów pracy, ale także firm komercyjnych. Postępowanie przetargowe, jakkolwiek prowadzone poza ustawą prawo zamówień publicznych, podlegało procedurom Banku Światowego. W okresie od ogłoszenia przetargu do złożenia ofert organizowano spotkania z zainteresowanymi podmiotami, a wyboru ofert dokonywano m.in. z udziałem przedstawicieli urzędów pracy i KUP.

Transparentność była również cechą projektu na kolejnych etapach. Kontakty z dostawcami, ocena ryzyka, weryfikacja i przegląd harmonogramu, analiza ścieżki krytycznej i odbiory odbywały się z udziałem zespołu projektowego i przedstawicieli użytkownika. Transparentność projektu zasługuje na miano modelowej.

## Zarządzanie realizacją projektu przez specjalnie powołany zespół projektowy

Projekt ALSO udowodnił, że polscy specjaliści byli gotowi podjąć się najtrudniejszych zadań zarządczych już w pierwszym etapie informatyzacji administracji. Porównując dwa duże projekty lat 90. (Poltax i ALSO), widać, że znajomość realiów projektu (prawo, infrastruktura instytucjonalna, aspekty kulturowe, znajomość języka) miały i mają duże, niekwestionowane znaczenie dla jego sukcesu. Zespół projektu ALSO nie tylko wyprowadził projekt „na prostą” po okresie realizacji przez firmę zagraniczną, ale doprowadził go do sukcesu. Dzisiaj wiemy, że projekty IT tylko w części są uwarunkowane elementami technicznymi i technologicznymi. Nie mniej ważne są aspekty organizacyjne, zarządcze i socjopsychologiczne.

Sukces projektu ALSO–SUP jest równoznaczny z najwyższą oceną dla realizującej go kadry w ogóle i zespołu projektowego w szczególności.

## Kultura zarządzania

Kultura zarządzania jest przede wszystkim związana z czynnikiem społecznym każdej organizacji i zespołu. Przejawia się nie tylko w tym, że stosowane są procedury zarządcze, ale tym, w jaki sposób organizacja je wprowadza, stosuje i wykorzystuje.

W projekcie ALSO–SUP zwraca uwagę:

- organizacja zespołu projektowego, podział ról, transparentność działań, współpraca z interesariuszami projektu;

- zarządzanie ryzykiem w całym cyklu realizacji projektu;
- zarządzanie jakością, sposób definiowania wymagań i odbiorów produktów;
- organizacja procesu wdrażania systemu.

Doświadczenia z całego projektu ALSO pokazują, że właściwą kulturę organizacji można wypracowywać latami, ale można też osiągnąć w krótkim czasie, jeżeli właściwy model, gotowość kadry zarządzającej i otwartość zespołu „spotkają się we właściwym miejscu i czasie”.

### **Współpraca z użytkownikami końcowymi**

Sposób i formy współpracy z użytkownikami końcowymi (pracownikami służb zatrudnienia) wskazują jednoznacznie, że ich potrzeby były jednym z priorytetów. Przedstawiciele użytkowników aktywnie uczestniczyli w pracach na etapie: definiowania wymagań technicznych, wyłaniania wykonawców i odbioru produktów. W całym okresie bardzo aktywnie prowadzono działania informacyjne i promocyjne.

### **Aspekty formalne i prawne związane prawem autorskim**

Kod źródłowy oprogramowania SI PULS w wyniku przyjętych zapisów prawnych w dokumentach przetargowych stał się współwłasnością zamawiającego i wykonawcy. W praktyce oznaczało to, że zamawiający mógł instalować oprogramowanie w urządzeniach pracy, natomiast jego rozwój był zastrzeżony dla wykonawcy.

Próba przeciwdziałania praktykom monopolistycznym nie przyniosła spodziewanych efektów i wykonawca na tym polu zyskał przewagę. System PULS, po wdrożeniu, musiał być aktualizowany i rozwijany, ale tylko przez firmę, która była jego producentem.

### **Polityka licencyjna środowiska projektowego i bazodanowego**

Nowoczesne rozwiązanie zrealizowane w projekcie przyniosło dodatkowe wymagania. Na zamawiającego (a dalej na użytkownika) spadł obowiązek finansowania licencji środowiska bazodanowego SI PULS. Tego elementu nie zaakcentowano wystarczająco mocno na etapie przygotowania dokumentów przetargowych i na tyle, aby kierownictwo KUP i MPiPS miało świadomość i jednoznacznie akceptowało nowy wydatek po odebraniu produktu. W wyniku braku opłat *maintenance* już na progu prac nad kolejnym systemem dla urzędów pracy okazało się, że trzeba przekreślić możliwość ewolucji systemu PULS i podjąć prace nad nowymi rozwiązaniami.

## REALIZACJA SI SYRIUSZ

Decyzja o rozpoczęciu realizacji SI SYRIUSZ została podjęta w diametralnie innych warunkach aniżeli wcześniejsza, dotycząca SI PULS. Oceniając fakty, trzeba obiektywnie zauważyć, że nie było żadnej „zewnętrznej” konieczności, aby podjąć ten projekt. SI PULS działał od 2 lat (licząc od wdrożenia) i użytkownicy mieli o nim dobrą opinię, co więcej, zdążyli się przystosować do wymagań systemu. Po początkowym okresie, gdy system sprawiał poważne kłopoty, udało się go ustabilizować, a ponadto wdrożono sprawnie działające procedury utrzymania i modyfikacji.

Sytuacja finansowa na starcie projektu SI SYRIUSZ była również zasadniczo inna. PULS był współfinansowany ze środków Banku Światowego i finanse były zagwarantowane umową, której stroną był rząd Polski. Jedno, co sprawiało w tym projekcie kłopot, to znaczące opóźnienia w realizacji, ale problemów z finansowaniem nigdy nie zanotowano.

SI SYRIUSZ miał być zrealizowany za kwotę (tak szacowano na początku) 190 mln zł. Tych środków nie gwarantowano w żadnej umowie. Aby podjąć prace nad nowym systemem, zdecydowało kilka przyczyn.

System SI PULS zaprojektowano jako całościowe rozwiązanie funkcjonalne o wyjątkowo szerokim, jak się w praktyce okazało – zbyt szerokim – zakresie. Dodatkowo projekt systemu był zamkniętym rozwiązaniem, które po wykonaniu i wdrożeniu nie miało określonej perspektywy „co dalej?” Być może gdyby SI PULS zaprojektowano, biorąc za punkt wyjścia system informacyjny zarządzania (tutaj wcześniej opisany), uzyskalibyśmy produkt, który stwarzałby szanse na jego rozwój.

Przełom lat 80. i 90. nie zapowiadał aż tak dużego przyspieszenia w technologiach informatycznych, zarówno w odniesieniu do rozwiązań programistycznych, sprzętowych, jak i telekomunikacyjnych. Zaledwie na 5 lat przed podpisaniem umowy na wykonanie SI PULS wyrokowano, że informatyzacja urzędów pracy jest zupełnie niewykonalna i niecelowa, stan telekomunikacji uniemożliwia stabilne połączenie nawet na terenie Warszawy, a internet będzie na tyle drogi, że nieosiągalny. Minęło 5 lat od tej prognozy, gdy wykonawca SI PULS podjął prace nad systemem, aby je zakończyć wdrożeniem po ok. kolejnych 5 latach. Niestety te kolejne 5 lat oznaczały ogromnie dużo w świecie informatyki w ogóle, a na lokalnym rynku informatycznym w szczególności. Wyłoniły się technologie dominujące i rozwojowe, które z kolei napotkały „rywala” w postaci *open source*. Świat informatyczny się rozpędzał, niestety rozwiązania SI PULS „pulsowały” rytmem sprzed kilku lat. To wymagało zmiany.

Prace nad systemem PULS przyniosły niezaprzeczalne osiągnięcie: udało się zbudować i wdrożyć rozwiązanie, które w sposób naturalny wyeliminowało produkty cząstkowe, zdeintegrowane i w to miejsce wprowadziło jednolitą technologię. SI PULS to był jakościowo nowy poziom informatyki w urzędach pracy.

Jak wspomniano, SI SYRIUSZ nie mógł liczyć na starcie na zabezpieczający pakiet finansowy, a potrzeby finansowe (190 mln zł) robiły wrażenie i choćby z tego względu można było wątpić w sukces projektu. Nie była to jednak sytuacja, jak się wydawało, ze świata *science fiction*. Otóż urzędy pracy – jak to również jest dzisiaj – korzystały z poważnego źródła wsparcia finansowego swoich działań, jakim jest Fundusz Pracy (FP). Z puli FP w roku 2004 urzędy pracy wydatkowały pośrednio i bezpośrednio (łącznie z centralą) blisko 100 mln zł rocznie na informatyzację, z tego do 30% pozostawało w dyspozycji centrali (MPiPS), a pozostałe 70% – poszczególnych urzędów. Trzeba było skoordynować wydatki pojedynczych jednostek organizacyjnych, aby skutecznie unowocześnić całą infrastrukturę teleinformatyczną. Ponadto gdyby wydatki centralne były skoncentrowane na nowym oprogramowaniu, to w perspektywie 5 lat miał szansę powstać nowy system informatyczny. Na tym właśnie opierano pomysł finansowania SI SYRIUSZ. Trzeba pamiętać, że w międzyczasie pojawiła się perspektywa finansowania przez Unię Europejską 2004–2006, a po niej kolejna 2007–2013. Projekt SI SYRIUSZ u progu roku 2004 był już na tyle dojrzały, że mógł wejść w finansowanie ze środków EFS w obu perspektywach finansowych.

Aby podjąć realizację SI SYRIUSZ, trzeba było odpowiedzieć sobie na kilka pytań:

■ Czy warto modyfikować SI PULS?

Nie można było myśleć poważnie o modyfikacji, w tym celu konieczne bowiem było środowisko systemowe „na już” i na kolejne lata. SI PULS wykorzystywał rozwiązanie niszowe, bez jaśniejszych perspektyw na rozwój.

■ Czy można wykorzystać filozofię SI PULS, bazującą na potrzebach funkcjonalnych? Przyjęcie za punkt wyjścia funkcji użytkownika i ich pracowite oprogramowanie doprowadziłoby do stworzenia – w danym momencie – nowoczesnego rozwiązania, a zarazem gorsetu ograniczającego istotnie możliwości rozwojowe. Poprawniej było zidentyfikować i budować system na procesach biznesowych, które rządzą się innymi prawami w fazie modyfikacji i zmian aniżeli oprogramowane funkcje.

■ Co zrobić z zakresem systemu?

Pomysł polegał na wydzieleniu funkcji biznesowych, które miały tworzyć fundament systemu. Elementy niebiznesowe miały pochodzić z rynku i podlegać integracji z modułami biznesowymi, co miało stanowić warunek ich zakupu.

- Czy i jak zapewnić spójność całego systemu „klejonego” z różnych części biznesowych i niebiznesowych?

Rozwiązaniem zapewniającym spójność miała być homologacja poszczególnych jego części. Ten zamysł miał gwarantować jeszcze jedno: konkurencyjność rozwiązań kupowanych na rynku i dołączanych do jednolitego systemu.

Projekt SI SYRIUSZ przyniósł kilka ważnych, a zarazem spektakularnych osiągnięć:

- przez cały okres projektu jego pracami zarządzał własny zespół projektowy, chociaż były pomysły, aby zarządzanie zakontraktować na rynku;
- od początku projektu wykorzystano (odpowiednio dostosowując się) modelową metodykę projektową PRINCE 2; jak się okazało, był to jeden z ważnych argumentów w wielu dyskusjach nad projektem;
- wypracowano w miarę spójną metodykę odbioru produktów, która z czasem weszła na stałe do pakietu dokumentacji przetargowej i projektowej;
- w ciągu trzech lat bardzo systematycznie i rzetelnie realizowano analizę ryzyka w projekcie; lista rodzajów ryzyka, forma ich przejawiania, sposoby przeciwdziałania, wyniki szczegółowe zostały zachowane i są dostępne;
- promocja w projekcie może zaimponować różnorodnością, fachowością i konsekwencją; ten element projektowy bodaj w najwyższym stopniu przysłużył się do „obrony SYRIUSZA”, gdy powstał pomysł, aby zaimportować rozwiązanie pochodzące ze Zjednoczonego Królestwa (2006 r.).

W sierpniu roku 2002 w gabinecie Ministra Pracy i Polityki Społecznej odbyła się rozmowa, która zaważyła na losach przeszłego systemu informatycznego. Wówczas została głośno wypowiedziana propozycja o podjęciu prac nad nowym systemem informatycznym dla urzędów pracy i jednostek pomocy społecznej. Musiało paść pytanie dlaczego. Odpowiedź była następująca: ponieważ z systemu informatycznego można uzyskać bieżącą informację statystyczną o sytuacji, ale nie o tym, kto i jakiej pomocy potrzebuje, padła odpowiedź. Warunkiem ostatecznie i tak miały być „odpowiednie materiały dostarczone do 24 grudnia 2002 r.”. I materiały zostały dostarczone.

## **Modernizacja czy budowa nowego systemu**

Właściwością Ministra Pracy i Polityki Społecznej były m.in. dwa obszary: rynek pracy z systemem informatycznym (głównie) SI PULS oraz pomoc społeczna, gdzie dominował SI POMOST. Jeżeli SI PULS wykorzystywało 90% urzędów pracy, a wszystkie urzędy stosowały wsparcie informatyczne, to jednostki pomocy społecznej tylko w połowie „były z informatyzowane”.

Rozważania o stworzeniu nowego systemu informatycznego miały ważne założenie podstawowe: nowy system (a może tylko głęboko zmodyfikowany istniejący system) powinien obejmować zarówno rynek pracy, jak i pomoc społeczną. Przesłanką merytoryczną był fakt, że klienci urzędów pracy (bezrobotni i poszukujący pracy) bardzo często byli i są zarazem klientami pomocy społecznej. Szczegóły rozwiązania miały być dopiero wypracowane, ale założenie było ze wszech miar ważne i słuszne.

Zaledwie w trzy lata po zakończeniu projektu ALSO rozważano następujące warianty (Borucki i Piaścik 2002):

- odrzucić koncepcję jednolitego systemu obsługi (wręcz wycofać z użytku systemy informatyczne PULS i POMOST);
- eksploatować obecne systemy aż do ich „naturalnej śmierci” bez prób usprawniania;
- eksploatować obecne systemy, zakładając ich ciągłą pielęgnację i modyfikację;
- zaprojektować, zbudować i wdrożyć nowy system obsługi.

Dwie pierwsze możliwości były czysto teoretyczne. Istotne warianty zawierały koncepcje dotyczące pielęgnacji istniejącego względnie budowy nowego systemu.

Od systemu integrującego obszary rynku pracy i pomocy społecznej oczekiwano następujących właściwości:

- zdalny (elektroniczny) dostęp dla klientów w celu załatwienia najważniejszych spraw;
- zdalny dostęp dla przedsiębiorców w celu zgłoszenia wolnego miejsca pracy wraz z dostępem do informacji o narzędziach polityki państwa w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy;
- dostęp do formularzy i procedur związanych ze zgłaszaniem nowego miejsca pracy, jak i uzyskiwania pomocy w zatrudnieniu;
- powszechny dostęp do kursów zdalnego nauczania, organizowanych w celu pozyskania nowych kwalifikacji (nauczanie na odległość);
- elektroniczny przekaz zasiłku osobie uprawnionej (na konto bankowe);
- automatyczne tworzenie analiz w układzie regionalnym, sektorowym, demograficznym (o zadanych poziomach syntezy), pozwalających na pełniejsze wnioski dotyczące sytuacji bieżącej.

Powyższe wymagania (założenia) ilustrują, jak mocno od początków SI PULS (1995 r.) poprawiły się choćby parametry sieci rozległych i internetu (dostęp do infrastruktury, niezawodność, przepustowość), skoro już w 2002 r. przyjęto, że nowy system musi być przygotowany do pracy zdalnej i pozwalać na udostępnianie – bez ograniczeń – usług właśnie przez internet.

Z kolei perspektywa członkostwa Polski w UE akcentowała dwa aspekty systemu:

- wspólna polityka wprowadzania e-administracji, która stopniowo miała przekształcać się od formy pasywnej (biuro podawcze) do aktywnej (interaktywnej, transakcyjnej, decyzyjnej); charakterystycznym przykładem były programy Europa 2005 oraz Europa+ (dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej), skoncentrowane na tworzeniu administracji publicznej, przyjaznej i przejrzystej dla obywatela i dostępnej z dowolnego miejsca przez 24 godziny na dobę;
- wspólna, unijna deklaracja polityczna dotycząca polityki społecznej, polegająca na propagowaniu i wspomaganiu działań mających łagodzić wykluczenie społeczne z powodów ekonomicznych czy kulturowych (m.in. braku wykształcenia); temu miało także służyć przeciwdziałanie tzw. *digital divide* <<http://www.digitaldivide>>.

Rozważania nad perspektywą przyszłego systemu pozwoliły sformułować koncepcję „budowy elastycznego oprogramowania, realizującego w warstwie podstawowej jedynie proces zasadniczy. Takie podejście miało znakomicie przyspieszyć proces projektowania oraz zmniejszyć ryzyko budowania systemu.

#### Warunki organizacyjne budowy systemu

Czynnikiem, który miał istotny wpływ na sukces projektu ALSO-SUP, było stworzenie specjalnego zespołu projektowego o jasno określonej strukturze organizacyjnej, kompetencjach i sposobie finansowania. W przypadku nowego systemu dla urzędów pracy trzeba było się zdecydować na realizację przedsięwzięcia, przyjmując dodatkowe, poważne zadanie przez Departament Informatyki MPiPS. Taka decyzja musiała przełożyć się zarówno na sposób działania Departamentu, jak i na metodę zarządzania realizacją systemu.

Wzajemną zależność stylu pracy Departamentu i procesów tworzenia systemu widać w *Strategii działania Departamentu Informatyki Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej na lata 2004–2005*. (*Strategia działania Departamentu...* 2003) Strategia, co prawda, była przygotowana nieco później niż pierwsze decyzje związane z budową systemu, ale świadomość sposobu realizacji dojrzewiała wcześniej, aby zamknąć się w formie dokumentu.

Zadania Departamentu – nie wchodząc w zakres odnoszący się bezpośrednio do Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (tzw. Centrali) – polegały na:

- planowaniu i realizacji działań związanych z rozwojem i utrzymaniem systemu informatycznego w urzędach pracy, w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej;
- współpracy z instytucjami rynku pracy i pomocy społecznej w budowaniu systemu wymiany i weryfikacji informacji;

- opracowywaniu planów rozwoju systemów informatycznych ze względu na wymagania i standardy europejskie;
- współpracy z urzędami i instytucjami zewnętrznymi w zakresie budowy i rozwoju nowych rozwiązań informatycznych, w szczególności takich jak: „Wrota Polski, e-government”;
- przygotowywaniu projektów dotyczących zakresu, zasad i procedur homologacji systemów informatycznych.

Odpowiednio do tych zadań Departament Informatyki w swojej strukturze posiadał m.in. dwa zespoły:

- zespół odpowiedzialny za utrzymanie i rozwój systemów rynku pracy,
- zespół odpowiedzialny za utrzymanie systemów pomocy społecznej, ponadto były również:
- zespoły odpowiedzialne za utrzymanie i rozwój systemów obszaru gospodarka, rozwój regionalny, turystyka.

Ponieważ w budowie nowego systemu założono tzw. podejście procesowe, musiało to się również przełożyć na inne obszary aniżeli tylko praca i pomoc społeczna. Przyjęto, że w każdym przypadku zidentyfikowane procesy będą punktem wyjścia budowy rozwiązań docelowych. Na zastosowanie zarządzania procesowego wskazywały zarówno wcześniejsze doświadczenia Departamentu, jak i opracowywane na bieżąco propozycje zmian SI PULS. Do pierwszych można było zaliczyć stworzone na przełomie lat 2001/2002 mapy procesów w ramach działań realizowanych w ramach dawnego Ministerstwa Gospodarki. Z kolei w zakresie rynku pracy i pomocy społecznej pewne prace, według takiego podejścia, już zostały rozpoczęte.

Zastosowanie podejścia procesowego do realizacji każdego rozwiązania, bez względu na obszar, którego dotyczy, zawsze powoduje konieczność wykonywania m.in. następujących zadań:

- wyznaczenie właścicieli wszystkich zidentyfikowanych procesów oraz ustalenie ich praw i obowiązków;
- oszacowanie procesów pod względem ich czasu realizacji oraz kosztów (w celu wstępnego wykazania punktów wymagających działań naprawczych);
- monitorowanie przebiegu procesów i zestawienie ich z wcześniejszymi wersjami przebiegów w celu wykazania działań naprawczych czy korygujących;
- ciągłe ulepszanie procesów;
- wykorzystanie map procesów jako podstawy do formułowania wymagań dla systemów informatycznych oraz zmian w przebiegach procesów jako bazy dla żądań zmian w oprogramowaniu.



## Wizja SI SYRIUSZ<sup>12</sup>

Prace nad wizją przyszłego systemu informacyjnego SYRIUSZ rozpoczęły się w sierpniu 2002 r. i z końcem roku zaowocowały dokumentami, które:

- nakreślały wizję nowego systemu SYRIUSZ (*Wizja modernizacji i rozwoju...* 2002);
- recenzowały koncepcję budowy systemu w podejściu metodologicznym (*Komentarz do dokumentu...* 2002);
- analizowały możliwości z informatyzowanej obsługi obszarów pomocy społecznej i rynku pracy (*Analiza możliwości z informatyzowanej...* 2002);
- recenzowały przedsięwzięcie z pozycji doświadczeń budowy SI PULS (*Opinia dla MPiPS...* 2002).

Określenie terminu realizacji złożonego systemu informatycznego, jak SI PULS czy SI SYRIUSZ nie było łatwe. SI PULS, licząc od daty podpisania umowy z wykonawcą, miał być zrealizowany w 9 miesięcy, a jego wdrożenie faktycznie zakończyło się po ok. 40. SI SYRIUSZ z kolei miał być zrealizowany w 36 miesięcy, a więc podobnie.

Biorąc pod uwagę stan doświadczeń z eksploatacji systemów PULS i POMOST, ale także innych, zdecydowano rekomendowano wytworzenie jednolitego systemu informacyjnego, który odpowiadałby instytucjom podporządkowanym Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej (praca, świadczenia rodzinne, zabezpieczenie społeczne). Założenie w roku 2002 o wytworzeniu wspólnego systemu dla obu obszarów było ze wszech miar słuszne, jednakże resort pracy w okresie styczeń 2003 – październik 2005 przechodził trzy metamorfozy (połączenia z gospodarką, wydzielenia zabezpieczenia społecznego i świadczeń rodzinnych, aby zakończyć powrotem do pierwotnego kształtu). Niemniej jednak rekomendacje dla nowego systemu informatycznego opracowywano nie tylko z pozycji informatycznych, ale także organizacyjnych i biznesowych, a były one następujące:

- gwarancja środowiska projektowego, systemowego i sprzętowego długoterminowej prognozy rozwoju;
- otwartość systemu – zapewnienie spójności danych źródłowych i jednocześnie gwarancja ich wykorzystywania przez autonomiczne aplikacje zewnętrzne;
- umożliwienie dostępu z różnych poziomów organizacyjnych;
- gwarancja ochrony informacji, monitorowanie ingerencji osób niepowołanych, kodowanie danych;
- zgodność zakresu informacji i algorytmów przetwarzania danych ze stanem prawnym i przepisami;

<sup>12</sup> „System Rynku Pracy i Usług Społecznych” to właściwe rozwinięcie akronimu SYRIUSZ.

- otwartość na importowanie/weryfikowanie danych z innych/innego systemu;
- stałe śledzenie beneficjenta – chodzi o zdarzenia związane z beneficjentem;
- zgodność systemu z wymaganiami użytkownika;
- równoległość zmian w strukturze instytucjonalnej obsługi rynku pracy i zabezpieczenia społecznego na etapie wdrażania i eksploatacji nowego systemu.

## **HOMOLOGACJA SYSTEMÓW INFORMATYCZNYCH STOSOWANYCH W OBSZARACH: PRACA, ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE I ŚWIADCZENIA RODZINNE**

Homologacja systemów informatycznych była podejmowana już na etapie tworzenia dokumentacji w projekcie ALSO (1995 r.). Jednakże pomysł ten w obszarze praca pozostał wówczas na etapie rozważań.

Po zakończeniu projektu ALSO (1999) homologacja systemów w obszarze praca przebiegała następująco.

Departament Pomocy Społecznej (DPS) Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przygotowywał dokument *Zasady homologacji oprogramowania. Jednolity System Informatyczny Systemu Pomocy Społecznej*, który podlegał uzgodnieniom z Departamentem Informatyki MPiPS. Rola DPS MPiPS wynikała z faktu, że był on ostatecznym odbiorcą informacji, zestawień i sprawozdań przygotowywanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej (JOPS) (Departament Pomocy Społecznej... 2002).

Jak zapisano w zasadach:

„Homologacja jest środkiem do stworzenia jednolitego systemu informatycznego dla danego obszaru administracji publicznej, umożliwiającym – w określonym stopniu – współdziałanie oprogramowania użytkowego pochodzącego od różnych dostawców, a także stwarzającym możliwość współdziałania systemu z innymi systemami działającymi w administracji publicznej (...). Przedmiotem homologacji jest oprogramowanie użytkowe dla JOPS, wspomagające realizację ustawowych zadań pomocy społecznej”.

Zasady – w świetle rygorów tworzenia prawa były – jedynie dokumentem wewnętrznym MPiPS i nie mogły powodować żadnych, formalnych konsekwencji, np. dla wykonawców oprogramowania czy JOPS.

Nowa koncepcja homologacji systemów informatycznych miała na celu istotną poprawę upowszechnienia systemów atestowanych przez MPiPS, tak aby odsetek JOPS, przesyłających sprawozdania, wzrósł do poziomu 65–70% w roku 2003.

Przyjęto takie oto założenie: producenci systemów homologowanych zawierają umowę z MPiPS i w ślad za tą umową otrzymują środki finansowe (za nadzór autorski, aktualizację, licencje na użytkowanie). Wielkość opłat miała być zależna od liczby ośrodków stosujących dane oprogramowanie. Producenci powinni dążyć do wdrożenia własnego rozwiązania w jak największej liczbie JOPS. Finansowanie z poziomu centrali nie trafiało do ośrodków pomocy społecznej, a do producentów oprogramowania.

System homologacji, przyjęty według nowej koncepcji, zadziałał i na początku roku 2004 odsetek JOPS przysyłających sprawozdania wzrósł do poziomu 78%. Trzeba przyznać, że nastąpiło to dużym nakładem starań producentów.

Obok inaczej kierowanego strumienia finansowego nastąpiło inne umocowanie prawne procesu homologacji. Poprzednio zasady mogły być uznane za uregulowanie wewnętrzne MPiPS, a umowy z producentami przynosiły zróżnicowane efekty.

Nowy stan prawny polegał na wprowadzeniu zapisów w odpowiednich ustawach (odpowiednio dla świadczeń rodzinnych, pomocy społecznej i rynku pracy) wraz z delegacjami dla regulacji szczegółowych w postaci rozporządzeń.

W sprawie homologacji systemów informatycznych, kolejno przyjęto rozporządzenia dotyczące obszarów:

- świadczenia rodzinne (*Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 kwietnia 2004...*);
- urzędy pracy (*Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 sierpnia 2004...*);
- pomoc społeczna (*Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 30 czerwca 2005...*).

Wprowadzenie homologacji można ocenić wyjątkowo pozytywnie. Istotne znaczenie miało utrzymanie otwartości rozwiązań, ale także pobudzenie konkurencyjności na rynku wobec instytucji rynku pracy, pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych.

Efekty wprowadzenia homologacji można ocenić następująco:

- aspekt rynkowy, który obejmował:
  - otwartość na oprogramowanie pod warunkiem, że będzie ono spełniało wymagania homologacyjne;
  - konkurencyjność – możliwość wyboru oprogramowania;
  - rozszerzenie spektrum dostawców oprogramowania i zwiększenie „poła manewru” dla zamawiającego system;
  - obniżenie kosztów eksploatacji systemu;
- zagadnienie kosztów zmian w systemie.

W warunkach homologacji dostawcy na swój koszt i ryzyko tworzą oprogramowanie zgodne z opublikowanymi wymaganiami, po czym występują o świadectwo akceptacji. Po uzyskaniu świadectwa homologacji, to wykonawca na własną rękę i ryzyko musi rozpocząć sprzedaż powstałego oprogramowania, licząc, że poziom sprzedaży pozwoli na zwrot poniesionych nakładów.

Zastosowanie homologacji powoduje:

- obniżkę kosztów wytwarzania oprogramowania,
- poprawę jakości oprogramowania,
- uniezależnienie zamawiającego od problemów dostawców;

Dostawcy ponoszą ryzyko działania na rynku, łącznie z bankructwem. W sytuacji wycofania produktu powstałą lukę zapełnią inne, równoważne produkty;

- propagacja oprogramowania.

Zastosowanie homologacji może różnie (pozytywnie i negatywnie) oddziaływać na dostawców oprogramowania. Trzeba pamiętać, że:

- nadmierne obciążanie dostawców nadmiernymi kosztami (produkcji i utrzymania) będzie skutkować zniechęcająco; dostawcom można zaproponować każde warunki, ale nie każde są i będą do przyjęcia;
- istotny jest sposób, w jaki zamierza się „powiązać” użytkowników końcowych i dostawców (udostępnienie licencji – opłaty za licencje); w sytuacji znacznego rozdrobnienia użytkowników w układzie terytorialnym już ten fakt może blokować proces propagacji oprogramowania.

## INFORMATYZACJA SŁUŻB ZATRUDNIENIA – INNE PROJEKTY

Przy okazji historycznego spojrzenia na informatyzację służb zatrudnienia warto wspomnieć o projektach, które zostały zrealizowane, ale także o pomysłach, które pozostały tylko pomysłami.

### **SYRIUSZ a możliwość zastosowań importowanych**

Mało są znane fakty z okresu wyznaczonego datami: 5 maja 2006 r. i 27 sierpnia 2007 r. Bez przesady ten okres można określić stagnacją, a nawet zagrożeniem dla SI SYRIUSZ. Przyczyną tej sytuacji był pomysł wykorzystania w warunkach polskich rozwiązań stosowanych w Wielkiej Brytanii.

Rozpoczęła się obrona SI SYRIUSZ, która była poparta różnymi argumentami, nie tylko z informatycznego punktu widzenia. Po żmudnych analizach i porównaniach stało się jasne, że systemy importowane nie będą korzystne w warunkach polskich.

Sytuacja przypominała perypetie z początkowej fazy projektu ALSO, gdy dwa lata pracy trzeba było (w zasadzie) skreślić oraz przejąć przygotowanie i wdrożenie rozwiązań przez polski zespół projektowy.

## Hurtownia danych rynku pracy i portal PSZ

W ramach środków PHARE realizowane było inne (poza SI SYRIUSZ) ważne przedsięwzięcie: wytworzenie hurtowni danych rynku pracy, a także portalu służb zatrudnienia (Letter of contract number 2002/000-196.01.03.02).

Główne produkty w tym komponentcie były następujące:

- Aplikacja zapewniająca system wymiany informacji na temat ofert pracy i osób poszukujących zatrudnienia, jej opracowanie i instalacja. Za podstawową bazę danych centralnego węzła Krajowego Systemu Monitorowania Rynku Pracy (KSMRP) przyjęto centralną bazę danych ofert pracy i osób poszukujących pracy (CBOP). Baza miała gromadzić informacje o osobach poszukujących pracy oraz informacje dotyczące ofert pracy pochodzące z lokalnych węzłów systemu – urzędów pracy, ale także z innych źródeł. Kluczowym procesem miało być dopasowywanie (łącznie) ofert pracy i kandydatów.
- Aplikacja dla Narodowego Systemu Monitorowania Rynku Pracy, opracowanie i instalacja. Przewidziano, że źródłem danych na potrzeby monitorowania rynku pracy będą jednostki organizacyjne publicznych służb zatrudnienia. Zakres zbieranych danych o rynku pracy miał obejmować zdarzenia rejestrowane w urzędach pracy. Dane o zdarzeniach miały dotyczyć osób poszukujących pracy, pracodawców i stanowić elementarne fakty, na bazie których możliwa byłaby agregacja informacji w celu prowadzenia badań rynku pracy.
- Instalacja stałego połączenia z internetem dla 40 jednostek.
- Opracowanie projektu technicznego i wykonanie portalu dla PSZ, który miał pozwalać na:
  - publikację materiałów GUS, statystyk rynku pracy itp.;
  - publikację materiałów szkoleniowych dla doradców zawodowych i osób poszukujących pracy;
  - publikację porad przygotowywanych w portalu przez doradców zawodowych;

- możliwość przygotowania materiałów (w formie WYSIWYG) przez osoby posiadające jedynie podstawową znajomość obsługi komputera;
- wyszukiwanie pożądaných treści na portalu;
- wyszukiwanie ofert pracy i pracowników;
- przygotowanie specyficznych formularzy do zbierania informacji o ofertach pracy oraz CV pozwalających na przetwarzanie i łączenie danych zawartych w formularzach;
- dostęp do systemu na różnych poziomach uprawnień, w tym do danych zależnych od profilu osoby.

### **Aplikacja centralna**

Prace nad „Aplikacją Centralną SI SYRIUSZ” (AC SIS) rozpoczęły się z końcem 2004 r. Już na początku roku 2005 były gotowe podstawowe dokumenty, które umożliwiły uruchomienie procedury dla zakontraktowania wykonawcy. Realizację planowano w ramach projektu „Powstanie Systemu Informacyjnego Publicznych Służb Zatrudnienia «Syriusz»”, objętego finansowaniem ze środków EFS, w ramach tzw. pierwszej perspektywy programowania środków europejskich (2004–2006).

Celem AC SIS było stworzenie możliwości weryfikacji danych osób zarejestrowanych w urzędach pracy, a szczególnie pobierających wymierne wsparcie (zasilek, szkolenie, pożyczki). Cel miał być realizowany przez:

- wprowadzenie centralnej, jednoznacznej identyfikacji beneficjentów PSZ na potrzeby wszystkich komponentów SI SYRIUSZ oraz systemów współpracujących;
- informatyczne wsparcie procesu realizacji świadczeń i usług na rzecz beneficjentów publicznych służb zatrudnienia (PSZ) w zakresie:
  - weryfikacji danych określających tożsamość beneficjentów,
  - ustalania związków beneficjentów z innymi jednostkami PSZ.

Projekt SYRIUSZ, w miarę jak postępowała jego realizacja, pozwalał na projektowanie kolejnych rozwiązań. Część z nich została urzeczywistniona w takiej czy innej formie, a część pozostała już tylko w fazie projektów. Ze względu na rolę opracowania warto o niektórych przynajmniej wspomnieć:

### **Centralne przetwarzanie danych gromadzonych przez urzędy pracy...**

Było rozważane już w roku 2002, a więc praktycznie na starcie projektu SI SYRIUSZ. Pomysł w swojej pierwotnej postaci uwzględniał nie tylko centralizację przetwarzania informacji, ale także serwisowanie infrastruktury.

## Reinżynieria kosztów IT w służbach zatrudnienia

W czasie realizacji SI Syriusz prowadzono badania związane z „Identyfikacją kosztów infrastruktury IT w PSZ”. Wyniki były na tyle zachęcające, że podjęto dalsze prace, które zmierzały do uzyskania odpowiedzi na pytanie: czy zarządzanie infrastrukturą IT w służbach zatrudnienia może być realizowane z wykorzystaniem outsourcingu, a jeżeli tak, to w jakim zakresie?

## Hosting serwerów służb zatrudnienia

To była szansa na m.in.

- eliminację bądź obniżenie kosztów związanych z zakupem i uruchomieniem sprzętu;
- przewidywalność kosztów (stałe opłaty miesięczne zapewniające prawidłowe zaplanowanie budżetu) w długiej perspektywie czasowej;
- przeniesienie ryzyka związanego z prowadzeniem zaplecza IT;
- możliwość korzystania z wiedzy ekspertów – możliwość dysponowania specjalistami zajmującymi się całością systemu;
- możliwość skupienia się na podstawowej działalności służb zatrudnienia przez odciążenie urzędów od budowania infrastruktury, pozyskiwania kadr IT.

## System archiwizacji dokumentów w powiatowych urzędach pracy

Na początku 2004 r. pojawiła się koncepcja systemu archiwizacji dokumentów w powiatowych urzędach pracy, która polegała na bardzo odważnym założeniu: utworzyć jedną, centralną składnicę dokumentów papierowych, obsługiwaną jednolitym systemem informatycznym, który pozwalałby w trybie *on-line* wyszukiwać skany dokumentów, a w razie potrzeby dostawa oryginału dokumentów miała następować w ciągu 24 godzin do właściwego urzędu.

## Samorządowa elektroniczna platforma informacyjna

Samorządowa elektroniczna platforma informacyjna to kompleksowe rozwiązanie informatyczne dla administracji samorządowej, które miało umożliwić bezpieczny i natychmiastowy dostęp do danych zgromadzonych w różnych systemach, a przede wszystkim urzędu pracy i ośrodka pomocy społecznej.

Pomysł integrowania informacji między PUP, MOPS i Urzędem Miasta wyszedł od Prezydenta Siemianowic. W trakcie rozmów do przedsięwzięcia dołączyło się MPiPS, wnosząc wkład finansowy (350 000 zł), niezbędny m.in. na zapewnienie infrastruktury systemu. Prace zostały zrealizowane przez wykonawcę SI PULS.

## Karta elektroniczna w SI SYRIUSZ

Zastosowanie karty elektronicznej w obsłudze bezrobotnych uzyskało wymiar projektu, w którym połączono nowe narzędzie elektroniczne z koncepcją – przynajmniej częściowej – samoobsługi bezrobotnego. Koncepcja w roku 2005 przerodziła się w bardzo interesujący projekt: SYRIUSZ eGovernment – System Wspomagający Obsługę Klientów Urzędów Pracy (SeG). (SYRIUSZ eGovernment...)

Cele rozwiązania były następujące:

- stworzenie możliwości samoobsługi klientów urzędu pracy;
- wspieranie umiejętności posługiwania się najnowszymi technologiami przez klientów i pracowników urzędu pracy;
- zachęcenie klientów do aktywnego poszukiwania zatrudnienia;
- szanse zmiany struktury zatrudnienia na korzyść stanowisk wspierających aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu;
- zwiększenie dostępności do informacji nt. usług i świadczeń przysługujących osobom bezrobotnym;
- ułatwienie klientom kontaktu z pracownikami, wglądu i korekty danych osobowych oraz ich uzyskiwania.

### „Zielona Linia” – usługa nt. rynku pracy przez internet

Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku zainicjował projekt, który z przedsięwzięcia lokalnego przemigrował do usługi ogólnokrajowej. Na temat tej usługi oraz jak z niej skorzystać, można się dowiedzieć m.in. pod adresem internetowym: <http://zielonalinia.gov.pl/>.

## ZAKOŃCZENIE

Nowe technologie stwarzają nowe możliwości, dają szansę poprawy efektywności pracy, zwiększają szybkość przetwarzania informacji. W przypadku publicznych służb zatrudnienia te wszystkie aspekty występowały zawsze.

Trudna sytuacja gospodarcza w latach 90. ubiegłego wieku skutkowałą brakiem pracy dla blisko 3 mln osób. Młode służby zatrudnienia musiały poradzić sobie z obsługą bezrobotnych, a więc: ich rejestracją, naliczaniem i przyznawaniem świadczeń, rejestracją oraz udostępnianiem ofert pracy. Znaczącym wsparciem były pierwsze systemy informatyczne, instalowane lokalnie i w zróżnicowanych zakresie funkcjonalnym. Niemniej jednak trudno sobie wyobrazić pracę służb zatrudnienia bez tego wsparcia.



Każdy rozwój stwarza zarazem przymus ewolucji i poprawy. W zastosowaniach technologii informatycznych tempo zmian, obok rosnących potrzeb użytkowników, wyznaczał rozwój możliwości: sprzętu, środowisk projektowych i programistycznych, telekomunikacji i wreszcie wiedzy i umiejętności specjalistów.

Koncepcja rozwiązań jednolitych w obsłudze informatycznej zrodziła się z potrzeby spójnego zarządzania rynkiem pracy w Polsce, a że ten obszar jest połączony z obszarem pomocy społecznej, to właśnie takie uspołniające rozwiązania stały się niezbędne.

SI PULS był pierwszym, całościowym i udanym zastosowaniem technologii IT dla służb zatrudnienia w Polsce. Zmienił się sposób pracy, poprawiła się jakość obsługi klientów urzędów pracy, a przy tym umiejętności pracowników służb zatrudnienia. Komputer na biurku, aplikacje specjalizowane i biurowe stały się czymś zwyczajnym.

SI SYRIUSZ był wykorzystaniem doświadczeń już nagromadzonego potencjału w urzędach pracy, nowych możliwości informatycznych i teleinformatycznych. Powstał system, który dawał możliwości rozwoju i pozwalał tworzyć nowe rozwiązania. Tym razem nie przez eliminację stosowanych, ale przez rozwój, nadbudowę już istniejących.

W ostatecznym rozrachunku na rozwoju zastosowań informatyki w służbach zatrudnienia korzystali i korzystają klienci urzędów pracy i ich pracownicy, bo taka jest logika wszelkiego rozwoju.

## **Od autora**

100 lat służb zatrudnienia, to piękny jubileusz, ale bez ludzi i pamięci o nich byłby tylko odległym faktem historycznym. Za wszystkim stoją ludzie. Miałem przyjemność współpracować z Koleżeństwem z Departamentu Informatyki MPiPS, Projektu ALSO, firmy Computerland, Departamentu Rynku Pracy MPiPS, Departamentu Pomocy Społecznej. Mam znakomitą okazję, aby Im wszystkim podziękować za lata współpracy.

Materiał opracowałem, korzystając głównie z materiałów niepublikowanych. Za pomoc w dotarciu do źródeł dziękuję w szczególności Irenie Wolińskiej, Markowi Włodarczykowi i Ewie Jagiełło.

## Bibliografia

Automatyzacja Systemu Urzędów Pracy i Organizacji Pomocy Społecznej, ALSO — OR#3 i 4. Obszar Systemu Urzędów Pracy, wrzesień 1995.

Bogucki, D., 2005, *SYRIUSZ eGovernment – System Wspomagający Obsługę Klientów Urzędów Pracy*. Warszawa, lipiec 2005 r. Opinia dla MPiPS nt. dokumentu „Wizja Modernizacji i Rozwoju Systemów PULS i POMOST” – wersja 1.0, MSWiA.

Borucki, W., Piaścik, T., 2002, *Analiza możliwości z informatyzowanej obsługi obszarów pomocy społecznej i rynku pracy*, Instytut Technik Telekomunikacyjnych i Informatycznych, Poznań.

BŚ, 1990, *Memorandum. Proponowany projekt popierania zatrudnienia i służb. Misja Banku Światowego, 15 maja – 1 czerwca 1990 r.*

Departament Pomocy Społecznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2002, *Zasady homologacji oprogramowania. Jednolity System Informatyczny Systemu Pomocy Społecznej* (np. wersja z 23.12.2002 r.).

*Dokument otwarcia SUP*, zatwierdzony 22 czerwca 1995 r., We r. 2.1., Automatyzacja Systemu Urzędów Pracy i Organizacji Pomocy Społecznej, ALSO — TOR#3 i Obszar Systemu Urzędów Pracy, Autorzy: Dariusz Bogucki, Katarzyna Perz, Edyta Giermakowska. Aktualizację dokumentu wykonali (31.01.1999 r.): Anna Bujanowska, Andrzej Starzyk, Mieczysław Jarzyna, Władysław Jefimow, Tadeusz Jakóbiak. Wykonany pod kierunkiem Ewy Jagiełło i Andrzeja Gogolewskiego.

*Dokumentacja przetargowa, cz.2. Sekcja VIII, Specyfikacja techniczna* 1995, Warszawa.

<<http://www.digitaldivide.org/digital-divide/digitaldividedefined/digitaldivide.html>> (dostęp: 19.02.2013).

<[http://www.computerworld.pl/artykuly/291246\\_1/ALSO.znaczy.takze.html](http://www.computerworld.pl/artykuly/291246_1/ALSO.znaczy.takze.html)> (dostęp: 12.09.2017).

<<https://desa.pl/pl/auctions/11/object/1472/rafal-olbinski-komputer-osobisty-zostal-czlowiekiem-roku-magazynu-time-w-1982-r>> (dostęp: 11.10.2018).

<<https://desa.pl/pl/auctions/11/object/1472/rafal-olbinski-komputer-osobisty-zostal-czlowiekiem-roku-magazynu-time-w-1982-r>> (dostęp: 11.10.2018 r.).

Letter of contract number 2002/000-196.01.03.02 Public Employment Service, Stworzenie bazy danych „Krajowy system monitorowania rynku pracy” i portalu internetowego Publicznych Służb Zatrudnienia (HOP - SYRIUSZ) (CREATION OF

A DATABASE „THE NATIONAL SYSTEM FOR LABOUR MARKET MONITORING” AND A PORTAL FOR PUBLIC EMPLOYMENT SERVICE). Raport otwarcia, sierpień 2004 r.

MBP, 1990, *Obraz sytuacji i zalecenia dotyczące planu informatyzacji. Sprawozdanie z misji w Polsce, 27 lutego – 15 marca 1990 r.* Francis Ducloux, ekspert MBP, Międzynarodowe Biuro Pracy, Geneva. *emorandum*

*Memorandum techniczne dotyczące komputeryzacji służb zatrudnienia, misja od 15 lutego do 7 marca 1991 r.*

Muraszkiewicz, M., *Komentarz do dokumentu „Wizja modernizacji i rozwoju systemów PULS i POMOST w związku z pracami nad stworzeniem nowego i zintegrowanego systemu dla obsługi obszarów: pomoc społeczna i rynek pracy,* Instytut Informatyki Politechniki Warszawskiej, Zakład Systemów Informacyjnych.

*Raport Służby zatrudnienia, część 3, 1990,, Warszawa.*

*Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie homologacji systemów informatycznych stosowanych w urzędach administracji publicznej realizujących zadania w zakresie świadczeń rodzinnych z dnia 29 kwietnia 2004 r., Dz.U. z 2004 r., nr 127, poz. 1323.*

*Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie homologacji systemów informatycznych stosowanych w urzędach pracy, Dz.U. z 2004 r., nr 204, poz. 2085.*

*Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie homologacji systemów informatycznych stosowanych w jednostkach organizacyjnych po mocy społecznej, Dz.U. z 2004 r., nr 125, poz. 1055.*

*Strategia działania Departamentu Informatyki Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na lata 2004 – 2005, Metoda, grudzień 2003 r.*

*Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U. z 1995 r., nr 1, poz. 1.*

Wawrzonek Lesław – Informatyka nr 10/ 1999 r., za: <<http://www.gustawpietryk.pl>> (dostęp: 7.08.2017).

W.E. Upjohn Institute, 1993, *Wytyczne systemu informacyjnego zarządzania (SIŻ) dla programów rynku pracy w Polsce* (Christopher J. O’Leary, , Andrew S. Targowski), W.E. Upjohn Institute.

*Wizja modernizacji i rozwoju systemów PULS i POMOST w nowy jednolity i zintegrowany system „SYRIUSZ” system obsługi obszarów: pomoc społeczna i rynek pracy, Warszawa grudzień 2002 r.*

## SUMMARY

The computerization of Polish employment services was divided into three periods. It is a contractual division and dictated by two milestones: the implementation of the PULS Informatics System and the Sirius Information System.

The first period is simultaneously the first attempt to use IT technology in labour offices. One could say that in the initial phase it is a period of spontaneous, very limited and small-scale actions. Financial resources, infrastructure, employees' skills, as well as access to modern solutions did not allow for wider use of computers. However, this stage of computerization and the efforts made can not be underestimated. The first half of the 1990s brought the first solutions that were characterized by comprehensive thinking about labor market services.

The second period began with the ALSO project (1995). It was then that modern (that-time) IT solution was developed, which included support for the ways employment services works at different levels of the structure. It was also the first attempt (successful) to build an IT system designed and made by Polish specialists. SI PULS was implemented in almost all organizational units of employment services. It changed the way of work of the organization, mentality, as well as the skills and knowledge of employees of labor offices.

The third period begins work on the SYRIUSZ Information System, which has set a qualitatively new approach to IT solutions. Openness of the system, use of open software, strong openness to tele-information technologies. The changes that took place thanks to SI SYRIUSZ did not so much change the position in offices, as the scope of support and access to resources available in wide area networks. This period continues, and services continue to evolve. It must be the case and it's good that this is happening.

When looking at changes in employment services caused, among the others, by IT technologies one must not forget about people. They were the ones who made the next projects were developed and implemented, they took responsibility for it, and they were not always successful.

**Keywords:**

**labor offices, computerization, IT projects, computer, telecommunications technologies, system implementation.**

**Zbigniew Olejniczak** – doktor, wieloletni pracownik administracji państwowej, a także wykładowca akademicki z zakresu nauki organizacja i zarządzanie. Dyrektor Departamentu Organizacji i Informatyki w Krajowym Urzędzie Pracy (1995–1998). W tym okresie uczestniczył w realizacji projektu Banku Światowego – ALSO, a także w przygotowaniu i wdrażaniu jednolitej struktury organizacyjnej w urzędach pracy, w związku z nowym systemem informatycznym SI PULS. W latach 2002–2006 dyrektor Departamentu Informatyki MPiPS. W tym czasie uczestniczył w przygotowaniu i realizacji projektów informatycznych finansowanych ze środków PHARE, SPO RZL, PO KL. W latach 2010–2012 dyrektor Centrum Projektów Informatycznych MSWiA, realizującym projekty (m.in.) pl.id, OST 112, SPR. Autor blisko 100 artykułów, publikacji i książek związanych z zagadnieniami rynku pracy, aktywizacji zawodowej, zarządzania i realizacji projektów informatycznych. Promotor ponad 20 prac licencjackich.

# POLITYKA RYNKU PRACY W EUROPIE I POLSCE – ROLA PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA

**Zenon Wiśniewski**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika  
w Toruniu

## PUBLICZNE SŁUŻBY ZATRUDNIENIA JAKO PODMIOT POLITYKI RYNKU PRACY

Podmiotami decydującymi o sukcesie polityki rynku pracy są publiczne służby zatrudnienia. Budowa zrębów publicznych służb zatrudnienia miała miejsce po odzyskaniu przez Polskę niepodległości na mocy *Dekretu o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami z dnia 27 stycznia 1919 r.* W II Rzeczypospolitej utworzono państwowe urzędy pośrednictwa pracy, będące ważnymi instytucjami wspierającymi bezrobotnych.

Polska jako jeden z pierwszych krajów europejskich powołała do życia państwową służbę zatrudnienia (Arendt, Wiśniewski 2018, s. 379). Ze względu na trudną sytuację na rynku pracy i znaczną skalę ubóstwa polityka rynku pracy w początkowym okresie skupiła się na pasywnych formach wspierania bezrobotnych, a następnie wprowadzono instrumenty aktywnej polityki rynku pracy – pośrednictwo i roboty publiczne.

Po II wojnie światowej, począwszy od lat pięćdziesiątych ubiegłego stulecia aż do 1989 r., zadania z zakresu zatrudnienia na szczeblu powiatu i województwa wykonywały wydziały zatrudnienia, które były jednostkami organizacyjnymi terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej.

Po zmianie ustroju w naszym kraju – *Ustawą z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu* – utworzony został Krajowy Urząd Pracy, jako centralny organ administracji państwowej, wykonujący zadania przy pomocy 49 wojewódzkich i 358 rejonowych urzędów pracy. Następne zmiany, które miały miejsce w 1993 r., oderwały urzędy od struktur administracji terenowej, czyniąc z nich wydzieloną, samodzielną, państwową administrację, w której wojewódzki urząd pracy sprawował bezpośrednie zwierzchnictwo nad rejonowymi urzędami pracy, przekształconymi później w powiatowe

urzędy pracy. Struktura taka została zachowana po wejściu w życie *Ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*. Urzędy pracy stanowiły organy rządowej administracji specjalnej, podlegające Krajowemu Urzędowi Pracy i ministrowi właściwemu do spraw pracy.

Od 1 stycznia 2000 r. nastąpił nowy podział kompetencji między administrację rządową a samorządową w zakresie prowadzenia polityki rynku pracy. Likwidacji uległ system urzędów pracy (SUP). Wojewódzkie urzędy pracy weszły w skład urzędów marszałkowskich, natomiast powiatowe urzędy pracy stały się częścią powiatowej administracji zespolonej.

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. nasz rynek pracy stał się częścią ponadnarodowego systemu związanego ze swobodnym przepływem pracowników. Publicznym służbom zatrudnienia powierzono nowe zadania związane między innymi z wyjazdami i powrotami Polaków podejmujących zatrudnienie w krajach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz prowadzeniem europejskiego pośrednictwa pracy w ramach sieci EURES.

W Unii Europejskiej jest realizowana polityka spójności, której celem jest niwelacja występujących różnic. Ma ona zagwarantować dobrobyt wszystkim państwom członkowskim, zminimalizować dysproporcje między nimi i zapobiec polaryzacji. Polityka spójności ma istotny wpływ na cele Europejskiej strategii zatrudnienia (ESZ), w której ramach z Europejskiego Funduszu Społecznego są wspierane programy ukierunkowane na aktywizację zawodową grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Polska – jako kraj członkowski – została zobowiązana do realizacji celów ESZ, to jest pełnego zatrudnienia, polepszenia jakości i produktywności pracy oraz wzmocnienia spójności i integracji społecznej.

Cele operacyjne ESZ są wyznaczane w dokumentach programowych Unii Europejskiej. W marcu 2010 r. Komisja Europejska przedłożyła strategię *Europa 2020 – Strategia dla inteligentnego, zrównoważonego i integrującego wzrostu*, w której określono ambitny cel dla Unii Europejskiej na rok 2020, a mianowicie osiągnięcie pełnego zatrudnienia, określonego przez średni wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku 20–64 lata w wysokości 75%. Polska w porozumieniu z Komisją ma zrealizować ten cel na poziomie 71%. Należy podkreślić, że wskaźnik zatrudnienia w naszym kraju dla przedziału wieku 20-64 lata wyniósł w 2017 r. już 70,9%.

Za realizację celów Europejskiej strategii zatrudnienia na szczeblu narodowym odpowiedzialne są PSZ, działające w oparciu o narodowe plany działań na rzecz zatrudnienia. W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. publiczne służby zatrudnienia są wskazywane na pierwszym miejscu

wśród instytucji rynku pracy. W skład publicznych służb zatrudnienia w Polsce wchodzi 340 powiatowych urzędów pracy i 16 wojewódzkich urzędów pracy oraz ich filie (Flaszyńska 201a, s. 24). Osiągają one bardzo dobre efekty, które są rezultatem wyteżonej pracy ponad 22 tys. osób zatrudnionych w urzędach pracy.

W opracowaniu przedstawiono ewolucję polityki rynku pracy w Polsce i efekty stosowanych instrumentów z uwzględnieniem kontekstu europejskiego. Zwrócono również uwagę na osiągnięcia i wyzwania publicznych służb zatrudnienia.

## EWOLUCJA POLITYKI RYNKU PRACY

Aktywna polityka rynku pracy jest celową, selektywną interwencją państwa na tym rynku, nakierowaną na rozwiązywanie problemów strukturalnych, poprawę efektywności jego funkcjonowania i promowanie równych szans. Jej działania zmierzają do zwiększenia zdolności do zatrudnienia bezrobotnych znajdujących się w najtrudniejszym położeniu. Opiera się ona na wyspecjalizowanych instrumentach dostosowujących strukturę podaży pracy do struktury popytu na pracę, a także na subwencjonowanym zatrudnieniu, wspierającym bezrobotnych w procesie wchodzenia na rynek pracy konkurencyjnej. Innymi słowy, polityka rynku pracy jest interwencją państwa, wykorzystującą mikroekonomiczne instrumenty. Nie tworzy ona nowych miejsc pracy o konkurencyjnym i długotrwałym charakterze. Aktywne programy zatrudnienia są przede wszystkim ukierunkowane na przygotowanie bezrobotnych do ponownego ich włączenia w proces pracy. Pełnią one zatem funkcję „mostu” prowadzącego do przyszłego zatrudnienia. Można powiedzieć, że aktywna polityka rynku pracy zmierza do:

- aktywizacji zawodowej bezrobotnych,
- zmniejszenia niedopasowań strukturalnych na rynku pracy,
- podniesienia produktywności siły roboczej,
- weryfikacji gotowości do pracy bezrobotnych.

Polityka rynku pracy powstała w latach trzydziestych poprzedniego stulecia i początkowo pomyślana była jako instrument niosący pomoc bezrobotnym znajdującym się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Miała ona przyczyniać się przez aktywne pośrednictwo pracy, rozwój szkoleń i subsydiowane zatrudnienie do zmniejszenia rozmiarów bezrobocia frykcyjnego.

Za prekursorów aktywnej polityki rynku pracy jako integralnej części polityki społeczno-ekonomicznej uważa się Szwedów. Jako pierwsi tego terminu użyli Gösta Rehn



i Rudolph Meidner w 1948 r. (Janoski 1996, s. 697–720). Uważali oni tę politykę za demokratyczną strategię społeczną, zmierzającą do kontroli inflacji przy jednoczesnym dążeniu do pełnego zatrudnienia.

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku pojawiły się nowe trendy w polityce społecznej, przenoszące punkt ciężkości z socjalnych uprawnień jednostki na jej zobowiązania. W polityce rynku pracy znalazło to odzwierciedlenie w koncepcji łączącej wspieranie gotowości do podjęcia zatrudnienia ze zwiększaniem przymusu pracy (Rymsza 2003, s. 24–32). Ta nowa strategia nazwana została filozofią państwa pracy (*workfare state*) i negowała zwalczanie wykluczenia społecznego przez przyzwoite świadczenia kompensacyjne. Zgodnie z tą doktryną zasadniczym zadaniem systemu osłony socjalnej dla bezrobotnych powinno być zapewnienie dochodów na okres aktywnego poszukiwania pracy i stworzenie warunków do aktywizacji zawodowej. Zakres świadczeń nie powinien natomiast stanowić motywacji do uzyskania statusu bezrobotnego. W tym duchu przeprowadzono reformy *welfare to work* w Wielkiej Brytanii, *work, work, work* w Holandii i *active line* w Danii, w ramach których dokonano licznych obostrzeń i cięć w systemie świadczeń dla bezrobotnych.

Obecnie w krajach Unii Europejskiej polityka rynku pracy jest elementem koncepcji *flexicurity*, która zmierza do zwiększenia elastyczności na rynku pracy z jednoczesnym zachowaniem bezpieczeństwa socjalnego (European Commission 2007). Bezpieczeństwo na rynku pracy jest rozumiane nie jako pewność miejsca pracy, lecz jako pewność zatrudnienia. Tak pojmowane bezpieczeństwo jest osiąganę przez wyposażenie społeczeństwa w umiejętności, które umożliwiają znalezienie nowego miejsca pracy. Elementem tej koncepcji jest aktywna polityka rynku pracy, zmierzająca do integracji zawodowej osób pozostających bez pracy i zapewnienia im bezpieczeństwa na tym rynku.

#### **Schemat 1. Elementy systemu *flexicurity***

1. Uczenie się przez całe życie, zapewniające stałą zdolność do bycia zatrudnionym
2. Skuteczna aktywna polityka rynku pracy, ułatwiająca zmianę miejsca pracy przez szybkie nabycie nowych kompetencji zawodowych
3. Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego, zapewniające wsparcie dochodów, sprzyjające zatrudnieniu i ułatwiające mobilność na rynku pracy
4. Elastyczne i przewidywalne warunki umów o pracę

Źródło: European Commission, *Towards Common Principles of Flexicurity. More and better jobs through flexibility and security*, Brussels 2007, COM(2007) 359 final.

W procesie realizacji celów polityki rynku pracy stosuje się wiele środków, które można podzielić na aktywne i pasywne. W statystykach Eurostatu i OECD wykorzystuje się z kolei klasyfikację instrumentów na 9 grup:

- publiczne służby zatrudnienia (pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe wraz z kosztami administracji);
- szkolenia zawodowe;
- rotacja pracy i podział pracy;
- zachęty zatrudnieniowe (programy umożliwiające zatrudnienie osób bezrobotnych lub utrzymanie miejsca pracy, które bez wsparcia byłoby zlikwidowane);
- wspieranie zatrudnienia bezrobotnych i rehabilitacja osób z niepełnosprawnościami;
- bezpośrednie tworzenie miejsc pracy;
- wspieranie podejmowania działalności gospodarczej, zasiłki i odprawy dla bezrobotnych;
- wcześniejsze emerytury.

Przedstawiony podział jest rozwiązaniem arbitralnym. W tym ujęciu środki w w pierwszych siedmiu grupach zaliczyć można do instrumentów aktywnych, a dwie ostatnie – do pasywnych. Każdy z instrumentów posiada swoje mocne i słabe strony.

Aktywne instrumenty polityki rynku pracy można podzielić na zorientowane podażowo i popytowo. Instrumentami zorientowanymi na podaż pracy, wspierającymi poszukujących pracy, jest przede wszystkim szkolenie i doskonalenie zawodowe oraz doradztwo zawodowe i po części pośrednictwo pracy. Należy podkreślić, że wspieranie szkolenia i doskonalenia zawodowego stanowi rdzeń polityki rynku pracy. Jego główne zadanie sprowadza się do dostosowania kwalifikacji zawodowych pracowników do zmian w gospodarce. Wykorzystując instrumentarium szkoleniowe, możemy ułatwić integrację zawodową osobom bezrobotnym i absolwentom szkół z nieadekwatnymi kwalifikacjami.

Do instrumentów zorientowanych popytowo zalicza się wszystkie formy zatrudnienia subsydiowanego. Można tutaj wskazać w szczególności na takie instrumenty, jak: środki na rzecz utrzymania i tworzenia miejsc pracy dla bezrobotnych, dotacje płacowe dla firm zatrudniających osoby bezrobotne, bezpośrednie tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym i organizacjach pozarządowych oraz promocję podejmowania działalności gospodarczej.

W zasadzie nikt nie podważa pozytywnego wpływu aktywnych programów zatrudnienia na przejściowe ograniczenie bezrobocia. Pytaniem wywołującym największej

kontrowersji jest to, czy aktywne instrumenty polityki rynku pracy prowadzą do wzrostu miejsc pracy o trwałym charakterze. Podkreślić należy, że instrumentarium polityki rynku pracy nie jest żadnym „złotym środkiem” umożliwiającym przezwyciężenie problemów zatrudnieniowych, gdyż nie jest ono ukierunkowane na tworzenie nowych miejsc pracy. Jego rola staje się tym bardziej problematyczna, im dłużej trwa sytuacja kryzysowa.

## WYDATKI NA POLITYKĘ RYNKU PRACY

Wydatki na politykę rynku pracy w krajach Unii Europejskiej w 2005 r. stanowiły 2,07% PKB, a w kryzysowym 2008 r. już tylko 1,6% PKB. Następnie wzrosły w 2016 r. do 2,2% PKB. Należy podkreślić, że przeciętne wydatki krajów OECD są dużo niższe i wynosiły w 2016 r. tylko 1,31% PKB. Pomiędzy poszczególnymi krajami występują duże różnice w poziomie wydatków na politykę rynku pracy. Najwyższy udział tych wydatków w PKB w Unii Europejskiej w 2016 r. miały następujące kraje: Dania (3,22%), Francja (2,96%), Finlandia (2,84%) i Holandia (2,40%).

**Tabela 1. Wydatki na politykę rynku pracy w wybranych krajach w 2016 r. (w % PKB)**

Wyszczególnienie	OECD	Polska	Hiszpania	Niemcy	Szwecja	USA
Ogółem	1,31	0,69	2,52	1,45	1,73	0,27
Aktywne formy	0,54	0,45	0,60	0,63	1,17	0,11
Pasywne formy	0,77	0,24	1,92	0,82	0,56	0,16

Źródło: <[www.oecd.org/employment/database](http://www.oecd.org/employment/database)>.

**Tabela 2. Wydatki z Funduszu Pracy w Polsce w latach 2005–2016 (w mln zł)**

Lata	Wydatki ogółem	Zasiłki i świadczenia	Programy przeciwdziałania bezrobociu	Inne
2005	5551	2998	2052	456
2006	5500	2805	2067	467
2007	5367	2268	2710	390
2008	5753	1911	3362	480

**Tabela 2. Wydatki z Funduszu Pracy w Polsce w latach 2005–2016 (w mln zł) – cd.**

2009	11245	4504	6205	536
2010	12376	5014	6658	617
2011	8751	4796	3328	628
2012	9641	5317	3890	368
2013	11325	5958	4633	422
2014	11099	5531	5052	405
2015	10931	5110	5294	527
2016	11053	4728	5771	332

Źródło: MPiPS 2010;; MPiPS-02 za 2010 r.; *Przychody i wydatki Funduszu Pracy zrealizowane w latach 2006-2016 oraz planowane na rok 2017*, <<https://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/informacje-o-wydatkach-funduszu-pracy/>>.

W Polsce wydatki na programy rynku pracy w relacji do PKB są dużo niższe od przeciętnych w Unii Europejskiej. O ile po przystąpieniu do Unii, to jest w 2005 r., wydaliśmy na aktywne i pasywne formy przeciwdziałania bezrobociu 1,28% PKB, to w 2008 już tylko 0,9% PKB. Wydatki na politykę rynku pracy po dużym spadku w 2011 r. w następnych latach (2012–2016) zwiększyły się i pozostawały na zbliżonym poziomie, osiągając w 2016 r. wysokość 0,69% PKB.

Wydatki z Funduszu Pracy przeznaczone na łagodzenie skutków bezrobocia i przeciwdziałanie temu zjawisku po przystąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej, czyli w latach 2005–2008, utrzymywały się na zbliżonym poziomie i wahały w przedziale 5,4–5,8 mld zł, a w 2009 r. wzrosły dwukrotnie do poziomu 11,2 mld zł. Wzrost wydatków z Funduszu Pracy w 2010 r. był już stosunkowo niewielki; wzrosły one o około 10%, osiągając poziom 12,4 mld zł. Zmieniła się natomiast ich struktura. Zmalał udział wydatków na zasiłki i świadczenia z 54,0% w 2005 r. do 33,2% w 2008 i zwiększył się do 40,5% w 2010 r. W rezultacie wzrósł udział wydatków na programy przeciwdziałania bezrobociu z 37,0% w 2005 r. do 54,5% w 2010. Już sama zmiana struktury wydatkowania środków z Funduszu Pracy spowodowała przeznaczenie większych kwot na realizację aktywnych programów rynku pracy. Po dużym spadku wydatków w 2011 r. do poziomu 8,8 mld złotych w latach 2012–2016 środki przeznaczone na politykę rynku zwiększyły się i pozostawały na zbliżonym poziomie. W 2016 r. osiągnęły one wysokość 11 mld złotych, z czego na aktywne formy wsparcia dla bezrobotnych przypadało 5770,6 mln złotych, a na zasiłki i świadczenia przedemerytalne 4727,6 mln złotych.

Przez lata organizacje międzynarodowe zalecały przesuwanie akcentów ze świadczeń kompensacyjnych dla bezrobotnych w kierunku aktywnych instrumentów. W większości krajów Unii Europejskiej nadal jednak znaczną część wydatków pochłaniają

instrumenty pasywne. Jeśli chodzi o wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, to w Polsce stanowiły one w 2016 r. 0,45% PKB, a ich udział w ogóle wydatków na politykę rynku pracy kształtował się na wysokim, bo 65% poziomie. Pod tym względem plasujemy się po Norwegii i Szwecji na wysokim trzecim miejscu w Unii Europejskiej. W naszym kraju w aktywnych programach bierze udział 33,7% bezrobotnych.

W Polsce największy udział w wydatkach na aktywną politykę rynku pracy ma zatrudnienie subsydiowane. Zwiększenie nakładów na aktywną politykę rynku pracy w naszym kraju powoduje wzrost liczby ofert pracy subsydiowanej (Flaszyńska 2015b, s. 209). Stosunkowo mały udział, w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej, mają wydatki na szkolenia bezrobotnych oraz pośrednictwo i doradztwo zawodowe.

Należy podkreślić, że system finansowania polityki rynku pracy jest jednym z czynników przesądzających o stopniu wykorzystania jej możliwości. W krajach Unii Europejskiej aktywna polityka rynku pracy jest finansowana głównie ze składek na rzecz ubezpieczenia od bezrobocia. Systemy składkowe reagują procyklicznie i nie spełniają swoich funkcji w okresie długotrwałych wstrząsów. Wpływy ze składek w czasie dobrej koniunktury – to znaczy wtedy, gdy wydatki na politykę rynku pracy maleją – są wysokie, a w czasie kryzysu spadają. Powoduje to cykliczne oddziaływanie na rynek pracy typu *stop and go*. Procyklicznymi wahaniami najbardziej dotknięte są dziedziny stanowiące rdzeń aktywnej polityki rynku pracy.

Działania poszczególnych krajów prowadzące do wzrostu zatrudnienia opierają się na różnych założeniach, a rozmiary wydatków na aktywne programy zatrudnienia są uzależnione też od tradycji i historii stosunków przemysłowych, określających systemowy charakter danego modelu gospodarczego.

## **PRZEMIANY POLITYKI RYNKU PRACY PO 1989 R.**

Polityka rynku pracy w Polsce przeżywała różne meandry, zarówno w sferze praktycznej, jak i teoretycznej. Pozostawała ona jednak zawsze wyrazem solidarności społecznej. Efektem przeobrażeń polityki rynku pracy w sferze praktycznej były zmiany instytucjonalne, a w sferze teoretycznej – dyskusje programowe i metodologiczne.

W okresie transformacji polskiej gospodarki stopniowo przesuwano priorytety w polityce rynku pracy, co wyraźnie widać w regulacjach ustawowych. Na początku lat 90. XX wieku ustawodawca przede wszystkim reagował na zmieniającą się szybko sytuację na rynku pracy i bieżące potrzeby. W kolejnych ustawach uwzględniano w coraz więk-

szym stopniu doświadczenia i postulaty praktyki, usuwano błędne rozwiązania i potknięcia legislacyjne. Zmian dokonywano często pośpiesznie, brakowało w nich kompleksowego spojrzenia i wizji docelowej dotyczącej kształtu polskiej polityki rynku pracy.

Istotne zmiany w polityce rynku pracy nastąpiły po przystąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej. Polski rynek pracy przeszedł wtedy wiele zmian strukturalnych i instytucjonalnych. Nowe podejście do polityki rynku pracy uwidoczniło się w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. Wynikało ono z wieloletnich doświadczeń oraz wiązało się z aktualną sytuacją społeczno-gospodarczą i miało umożliwić realizację założeń ESZ. Wyraźnie wzmocniono działania służące promocji zatrudnienia, zmodyfikowano instytucje i instrumenty rynku pracy, zwiększono selektywność świadczeń i ograniczono ochronę socjalną bezrobotnych. Mocą ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy został wprowadzony podział na usługi i instrumenty rynku pracy. Rozróznilo cztery podstawowe usługi rynku pracy: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe wraz z informacją zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy i organizacja szkoleń.

Podstawowe usługi obudowano następującymi instrumentami wspierającymi: finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy, finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy, dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej i kosztów konsultacji oraz doradztwa, refundowanie kosztów ponoszonych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem bezrobotnego i finansowaniem dodatków aktywizacyjnych.

Następne zmiany w polityce rynku pracy wprowadzono nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie 27 maja 2014 r. Zmieniono algorytm ustalania wysokości środków Funduszu Pracy na finansowanie programów zatrudnienia w województwie, z uwzględnieniem efektów działań aktywizacyjnych urzędów pracy. Wysokość środków na wynagrodzenia pracowników urzędów uzależniono od efektów i standardów ich działania. Zintegrowano trzy usługi, to jest: poradnictwo zawodowe, informację zawodową i pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, w jedną usługę o nazwie poradnictwo zawodowe, którą zajmują się doradcy klienta. Istotną zmianą w sposobie adresowania usług i instrumentów rynku pracy było wprowadzenie obowiązku określania profilu pomocy dla osób bezrobotnych. Doradcy klienta oceniają jednak negatywnie profilowanie usług dla bezrobotnych. Nie pomaga ono im w pracy, gdyż nie zostało przygotowane na podstawie dobrego warsztatu naukowego. Obecnie został przygotowany nowy projekt ustawy, w którym nie przewiduje się obowiązkowego profilowania.

## UCZESTNICY PROGRAMÓW RYNKU PRACY I ICH EFEKTY

W Polsce struktura uczestników programów zatrudnienia i związanych z tym wydatków jest w miarę stabilna i dlatego analiza na podstawie najnowszych publikowanych informacji za rok 2016 pozwala na wstępną ocenę efektywności podstawowych form aktywizacji zawodowej. W 2016 r. w różnych formach tej aktywizacji rozpoczęło udział 450,3 tys. bezrobotnych, a liczba kończących program wynosiła 369,1 tys. osób. Po programach zatrudnionych zostało 290,7 tys. osób. Dominowały staże, w których uczestniczyło 227,9 tys. osób, co stanowiło 50,6% uczestników programów rynku pracy. Na drugim miejscu uplasowały się szkolenia z udziałem 13,8%, a na trzecim prace interwencyjne – 12,6%.

Rozpatrując celowość stosowania polityki rynku pracy, trzeba postawić najpierw pytanie, czy oddziaływanie jej instrumentów skierowane jest na rozwiązanie istotnych problemów, i poddać te działania ocenie. W praktyce publicznych służb zatrudnienia w Polsce dokonuje się tylko oceny efektów brutto, wykorzystując dwa podstawowe mierniki efektywności – wskaźnik ponownego zatrudnienia i koszt ponownego zatrudnienia.

Wskaźnik ponownego zatrudnienia jest obliczany jako stosunek liczby osób, które w danym roku były zatrudnione przez co najmniej 30 dni w ciągu 3 miesięcy od dnia zakończenia udziału w programie do liczby osób, które zakończyły udział w danym programie (MRPiPS 2017, s. 6). Natomiast koszt ponownego zatrudnienia jest obliczany jako relacja poniesionych wydatków w danym roku na daną formę aktywizacji do liczby osób, które po zakończeniu programu były zatrudnione przez co najmniej 30 dni w ciągu 3 miesięcy od dnia zakończenia udziału w programie.

**Tabela 3. Aktywizowani bezrobotni i efekty zatrudnieniowe instrumentów polityki rynku pracy w 2016 r.**

Forma aktywizacji	Uczestnicy programów		Efekt zatrudnieniowy w %
	liczba	%	
Staże	227 883	50,6	80,4
Szkolenia	62 287	13,8	52,5
Prace interwencyjne	56 865	12,6	86,1
Dotacje na podjęcie działalności gosp.	44 299	9,8	93,8
Roboty publiczne	34 922	7,8	80,0
Doposażenia stanowisk	24 086	5,4	82,7
<b>Ogółem</b>	<b>450 342</b>	<b>100,0</b>	<b>78,7</b>

Źródło: MRPiPS 2017 s. 9 i 15.

**Tabela 4. Wydatki na podstawowe instrumenty i ich efektywność kosztowa w 2016 r.**

Forma aktywizacji	Wydatki		Efektywność kosztowa w zł
	w tys. zł	%	
Staże	1 240 128,0	37,8	8 969,60
Szkolenia	156 171,8	4,8	5 546,27
Prace interwencyjne	230 793,9	7,0	6 679,42
Dotacje na podjęcie działalności gosp.	876 177,0	26,7	20 657,24
Roboty publiczne	301 388,0	9,2	12 328,22
Doposażenia stanowisk	477 458,3	14,6	20 895,33
<b>Ogółem</b>	<b>3 282 117,0</b>	<b>100,0</b>	<b>11 291,09</b>

Źródło: MRPiPS 2017b, s. 20 i 24.

Efektywność zatrudnieniowa dla programów finansowanych z Funduszu Pracy w 2016 r. osiągnęła poziom 78,7%. Największymi efektami zatrudnieniowymi brutto cechowały się dotacje na podjęcie działalności gospodarczej (93,8%), prace interwencyjne (86,1%) i refundacje kosztów na wyposażenie lub doposażenie stanowisk pracy (82,7%).

Średni koszt uczestnictwa w programach rynku pracy kształtował się na poziomie 7288 zł. Najtańszym instrumentem były szkolenia (2507,29 zł na osobę), a najdroższym – refundacja wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy (19 823,06 zł na jedno stanowisko). Efektywność kosztowa najlepiej kształtowała się w przypadku szkoleń, a najwyższą wartość osiągnęła dla refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy.

Najczęściej stosowanym instrumentem, cieszącym się jednocześnie dużym zainteresowaniem pracodawców, są staże. Bierze w nich udział ponad połowa uczestników programów zatrudnienia. Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r. „staż oznacza nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązywania stosunku pracy z pracodawcą” (art. 2, ust. 1, pkt 34), co w praktyce bardzo często oznacza bezpłatnego pracownika i nieuczciwą konkurencję. Stażysta nie pozostaje w stosunku pracy, nie otrzymuje wynagrodzenia, a pobiera stypendium.

Większość urzędów pracy w umowach stażowych zawiera klauzulę zobowiązującą do zatrudnienia stażysty po zrealizowaniu programu stażowego. Trzeba jednak pamiętać, że publiczne służby zatrudnienia nie są uprawnione do wdrożenia sankcji wobec organizatorów stażu, którzy nie wywiążą się z podjętego zobowiązania. Kary umowne



z tego tytułu nie są egzekwowane lub nie są w umowach przewidziane. Nawet zatrudnienie bezrobotnego po stażu na okres wskazany w umowie nie daje gwarancji wyprowadzenia na stałe danej osoby z bezrobocia. Praktyka dowodzi, że zachowania patologiczne przedsiębiorców realizujących programy stażowe są stosunkowo częste, a stażyści traktowani są jak „darmowa siła robocza”. Często po kilku miesiącach przedsiębiorcy, którzy nie zatrudnili bezrobotnego, ponownie składają wniosek o skierowanie stażysty (Szczęsny 2016, s. 135). W czasie dobrej koniunktury gospodarczej i coraz częściej pojawiającego się braku rąk do pracy zasadne jest pytanie o stosowanie staży na tak szeroką skalę. W moim przekonaniu, jak również wielu pracodawców, liczba staży powinna być ograniczana.

Drugim najczęściej wykorzystywanym instrumentem są szkolenia zawodowe. W 2016 r. brało w nich udział 62 287 bezrobotnych (13,8% uczestników programów zatrudnienia). Ich efekt zatrudnieniowy mierzony 3 miesiące po udziale w programie kształtował się na poziomie 52,5% i był najniższy wśród podstawowych form aktywizacji zawodowej. Trzeba jednak podkreślić, że wysokie efekty zatrudnieniowe innych instrumentów wynikają z zapisów ustawowych, nakazujących zatrudnienie bezrobotnego na określony czas po udziale w programie. Pozytywne efekty szkoleń – jak pokazują analizy – ujawniają się dopiero w dłuższym okresie (Fitzenberger i Speckesser 2005). Badania efektów brutto prowadzone są natomiast w krótkim czasie i nie uwzględniają efektu zamknięcia, związanego z uczestnictwem bezrobotnego w szkoleniu.

Prace interwencyjne są instrumentem o wysokiej skuteczności zatrudnieniowej. Ich efekt zatrudnieniowy w 2016 r. wyniósł aż 86,1%. Pracodawca zatrudniający bezrobotnego w formie prac interwencyjnych może liczyć na refundację części kosztów poniesionych na wynagrodzenie w wysokości uzgodnionej w umowie oraz opłacone składki na ubezpieczenie społeczne. Należy zauważyć, że prace interwencyjne są w Polsce rugowane przez staże, co nie jest dobrą praktyką. Należałoby zwiększyć znaczenie prac interwencyjnych, gdyż staże w obecnej formie są *de facto* ukrytym zatrudnieniem subsydiowanym.

W wielu rozwiniętych krajach programy promujące samozatrudnienie bezrobotnych stają się alternatywą dla tradycyjnej polityki rynku pracy. Podkreśla się, że instrument ten nie powinien być kierowany do osób mających największe problemy na rynku pracy. Z badań w krajach OECD wynika, że wspieranie działalności gospodarczej przynosi pozytywne rezultaty tylko w odniesieniu do wybranej grupy bezrobotnych, najczęściej mężczyzn w młodym wieku, zazwyczaj lepiej wykształconych i posiadających przygotowanie techniczne (Martin i Grubb 2001). W krajach, które przeszły transformację systemową gospodarki, dotacje dla bezrobotnych wykorzystuje się często na przeniesienie działalności z szarej strefy do gospodarki formalnej, ograniczając w ten sposób

nielegalną pracę zarobkową (Auer, Efendioglu i Leschke 2005, s. 48). Efekt brutto dla dotacji na podjęcie działalności gospodarczej w Polsce jest wysoki – jednak nie może on stanowić podstawy ostatecznej ich oceny, gdyż okres, po którym są one oceniane, jest zbyt krótki. Badania w dłuższym czasie na lokalnym rynku pracy o wysokiej stopie bezrobocia pokazują jednak, że 2/3 beneficjentów nie wraca do rejestru bezrobotnych (Jackowska i Wiśniewski 2018, s. 30). Pozwala to wyrazić pogląd, że dotacje pozytywnie wpływają na sytuację bezrobotnych. Jednak słabą stroną tego instrumentu jest to, że odsetek likwidowanych przedsięwzięć powstałych dzięki dotacjom jest od 6 do 8 p.p. wyższy (w zależności od długości funkcjonowania) od przeciętnego dla ogółu firm w Polsce.

Refundacje kosztów na wyposażenie lub doposażenie stanowiska, których efektywność kosztowa jest najwyższa wśród podstawowych form aktywizacji, są jeszcze mało rozpoznane. Ich efekt zatrudnieniowy brutto jest niższy o 11,1 p.p. w porównaniu z dotacjami na podjęcie działalności gospodarczej.

Robotami publicznymi objęto w 2016 r. 7,8% uczestników programów zatrudnienia, którzy znajdowali się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Roboty publiczne są najczęściej organizowane przez samorządy terytorialne. W tym przypadku mamy do czynienia z efektem „kwaszenia”. Pracodawcy nie chcą zatrudniać uczestników robót publicznych, których postrzegają jako pracowników mało wydajnych i słabo zmotywowanych do pracy. Formalnie, ze względu na zapisy ustawowe nakazujące zatrudnić bezrobotnego po programie przez 3 miesiące, wykazują się one dość wysoką efektywnością brutto. Roboty publiczne przestają spełniać jednak funkcje aktywizacyjne, stanowią raczej instrument pasywnej polityki rynku pracy, zapewniając przede wszystkim wsparcie materialne dla bezrobotnych wywodzących się z grup problemowych rynku pracy.

Reasumując, można wskazać następujące cechy polskiej polityki rynku pracy:

- Skala wydatków na programy zatrudnienia w naszym kraju jest relatywnie mała, o czym świadczy niski udział wydatków na ten cel w PKB.
- Mocną stroną naszej polityki rynku pracy jest wysoki udział wydatków na aktywne instrumenty polityki rynku pracy w wydatkach ogółem – 65%, podczas gdy w większości krajów OECD większą część wydatków na politykę rynku pracy pochłaniają nadal instrumenty pasywne.
- W programach zatrudnienia bierze udział 33,7% bezrobotnych, co można uznać za dobry rezultat. Udział uczestników aktywnych programów zatrudnienia w zasobach pracy wynosi u nas 3,77% i jest porównywalny ze średnią wielkością dla krajów OECD (3,79%). Dla porównania wskaźnik ten dla Czech wynosi tylko 1,45%, a dla – Niemiec 1,81%.

- Największy udział w wydatkach na politykę rynku pracy ma zatrudnienie subsydiowane. Stosunkowo mały udział w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej mają wydatki na szkolenia bezrobotnych i pośrednictwo pracy.

Rozwiązania ustawowe w Polsce były tworzone w warunkach wysokiego bezrobocia. Dlatego w momencie dobrej sytuacji na rynku pracy pojawia się pytanie, czy stosowane instrumenty polityki rynku pracy są odpowiednie do potrzeb i czy przyczyniają się do rozwiązania problemów zatrudnieniowych.

## METAANALIZY – CZEGO MOŻEMY SIĘ NAUCZYĆ?

Chcąc zwiększyć efektywność stosowanych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, należy przeprowadzać jej systematyczną ewaluację. Obecnie rządy wielu krajów podejmują *evidence-based policy*, czyli politykę opartą na dowodach, oznaczającą finansowanie tylko takich programów, których efektywność można naukowo udokumentować.

Analizy ewaluacyjne programów zatrudnienia mają stosunkowo krótką historię. Złożoność celów, jakie są realizowane przez aktywne programy, powoduje trudności w analizie ich efektywności. Aktywna polityka rynku pracy generuje wiele różnorodnych efektów, zarówno o charakterze bezpośrednim, jak i pośrednim. Klasyfikacja tych efektów nie jest rzeczą łatwą (Maksim i Wiśniewski 2012, s. 28–32). Badania wpływu aktywnej polityki rynku pracy polegają na ustaleniu związków przyczynowych między podjętą interwencją (aktywnym programem) a obserwowanymi wynikami, czyli określeniu efektów netto. Pomimo trudności metodologicznych badania ewaluacyjne są podstawą do podejmowania decyzji dotyczących alokacji środków na poszczególne rodzaje programów oraz wskazówką do kontynuacji programów przynoszących pozytywne rezultaty i rezygnacji z programów mało skutecznych.

Badania ewaluacyjne mogą być prowadzone na poziomie mikro- i makroekonomicznym. Przegląd literatury przedmiotu pozwala sądzić, że bardziej popularne są mikroekonomiczne badania efektów netto aktywnej polityki rynku pracy. Zmierzają one do uzyskania odpowiedzi na następujące pytania (Heckman i Smith 1996, s. 37–88):

- Jakie są efekty programu w stosunku do uczestniczących w nim osób?
- Jak w wyniku działania programu zmienia się pozycja tych osób w relacji do pozycji, jaką mieliby, gdyby nie uczestniczyli w programie?

W bogatej literaturze przedmiotu na temat efektów aktywnej polityki rynku pracy można wskazać dwa rodzaje opracowań: systematyczne studia przeglądowe (*sys-*

*matic reviews*) i metaanalizy (*quantitative review*). Jeśli chodzi o te pierwsze, to obejmują one klasyczne publikacje o narracyjnym charakterze. W zakresie aktywnej polityki rynku pracy na szczególną uwagę zasługują opracowania tematyczne OECD, jak na przykład Martina i Grubba (2001), i ukazujące się nieregularnie przeglądy w opracowaniach z serii „OECD Employment Outlook”.

Dużo większe znaczenie i zasobność informacyjną mają metaanalizy, które są statystycznymi opracowaniami systematyzującymi wyniki licznych badań ilościowych nad efektami instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, przeprowadzonymi podobnymi metodami. Do analizy wybiera się wyniki badań, które zostały przeprowadzone według restrykcyjnych kryteriów zawartych w tzw. protokole. Z wszystkich studiów spełniających kryteria protokołu są ekstrahowane najważniejsze informacje dotyczące rodzaju instrumentu, efektu statystycznego oraz wielkości próby i zestawiane w formie przeglądu danych. Następnie zebrane informacje są analizowane za pomocą metod statystycznych, aby stwierdzić, czy pozytywny efekt netto jest powiązany systematycznie z danym instrumentem polityki rynku pracy, grupą celową i ekonomicznym kontekstem.

**Tabela 5. Koszty i efekty podstawowych instrumentów polityki rynku pracy w długim i krótkim okresie**

Wyszczególnienie	Pomoc w poszukiwaniu pracy	Szkolenia Zawodowe	Zatrudnienie subsydiowane w sektorze prywatnym	Zatrudnienie subsydiowane w sektorze publicznym
Koszty	niskie	średnie/ wysokie	wysokie	wysokie
Krótkookresowy efekt	pozytywny	Negatywny	pozytywny	dyskusyjny
Długookresowy efekt (najlepszy przypadek)	mały pozytywny	Pozytywny	mały pozytywny	zerowy
Długookresowy efekt (najgorszy przypadek)	mały negatywny	mały negatywny	negatywny	duży negatywny
Prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych efektów pośrednich	średnie	Niskie	wysokie	wysokie
Stosowna sytuacja koniunkturalna	każda; szczególnie w czasie recesji	każda; szczególnie w czasie recesji	każda	recesja

Źródło: opracowano na podstawie: Card 2013; Card, Kluve i Weber 2010.

Dotychczas zostały wykonane trzy metaanalizy dotyczące efektów aktywnych programów zatrudnienia. D. H. Greenberg, C. Michalopoulos i P. K. Robins (2003) dokonali

syntezy wyników 31 studiów ewaluacyjnych ze Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, w których analizie zostało poddanych 15 instrumentów programów zatrudnienia finansowanych przez państwo. Znany niemiecki badacz J. Kluve (2010) zajął się zbiorem informacji pochodzących ze 137 studiów ewaluacyjnych z 19 krajów europejskich.

Najbardziej znana jest metaanaliza przygotowana przez D. Carda, J. Kluve i A. Webera (2010), w której zebrano i zinterpretowano wyniki 199 studiów ewaluacyjnych z całego świata. W tej analizie instrumenty aktywnej polityki rynku pracy zostały podzielone na cztery następujące grupy:

- pomoc w poszukiwaniu pracy,
- instrumenty szkolenia i doskonalenia zawodowego,
- wspieranie zatrudnienia w sektorze prywatnym,
- wspieranie zatrudnienia w sektorze publicznym.

Wyniki metaanalizy pokazują, że skuteczność aktywnej polityki rynku pracy zależy od rodzaju stosowanego instrumentu (tabela 5). Należy podkreślić, że typ stosowanego instrumentu odgrywa o wiele istotniejszą rolę niż wpływ instytucji rynku pracy i kontekst makroekonomiczny.

Reasumując, z przeprowadzonych badań ewaluacyjnych opisanych w światowej literaturze przedmiotu można wyprowadzić następujące wnioski:

- pomoc w poszukiwaniu pracy i związane z nią programy dają pozytywne efekty netto w krótkim okresie i małe pozytywne efekty w dłuższej perspektywie;
- szkolenia zawodowe mają zazwyczaj negatywny efekt w krótkim okresie, ale pozytywny w długim czasie; niektóre z nich charakteryzują się bardzo dobrymi rezultatami;
- efekty netto zatrudnienia subsydiowanego w sektorze prywatnym są w krótkim okresie pozytywne, a długookresowe mało rozpoznane; instrument ten wpływa korzystnie na zmianę preferencji indywidualnych i zatrudnialność wspieranych osób;
- programy zatrudnienia subsydiowanego w sektorze publicznym charakteryzują się najgorszymi efektami zarówno w krótkim, jak i długim okresie;
- programy zatrudnienia nie mają znacząco zróżnicowanych efektów netto w przypadku kobiet i mężczyzn;
- instrumenty aktywnej polityki rynku pracy są mniej skuteczne w przypadku młodzieży niż innych osób poszukujących pracy.

Wnioski z metaanaliz powinny być w szerszym zakresie uwzględniane przez publiczne służby zatrudnienia przy konstruowaniu programów zatrudnienia w naszym kraju.

## OSIĄGNIĘCIA I NOWE WYZWANIA PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA

Na kształt polskiej polityki rynku pracy w okresie transformacji duży wpływ miała szybko zmieniająca się sytuacja na rynku pracy. Służby zatrudnienia działały po zmianie ustroju w warunkach braku stabilizacji, gdyż nie opracowano długofalowej strategii, a działania interwencyjne ukierunkowane były na bieżące potrzeby.

Istotne zmiany w programach zatrudnienia nastąpiły po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, co wiązało się z osiąganiem celów wyznaczonych w Europejskiej strategii zatrudnienia. Nasze ustawodawstwo dotyczące publicznych służb zatrudnienia zostało dostosowane do rozwiązań unijnych.

Służby zatrudnienia w naszym kraju są systemem zdecentralizowanym i podstawowe zadania realizowane są na szczeblu samorządu powiatowego. Powierzenie bezpośredniej realizacji polityki rynku pracy samorządom powiatowym, które często są słabe ekonomicznie, ma określone konsekwencje. Brak środków finansowych przesądza w dużym stopniu o ograniczonym zakresie programów zatrudnienia, ponieważ przeznaczane środki na interwencję państwa na rynku pracy są niewystarczające w stosunku do rozmiarów bezrobocia. Pod tym względem odbiegamy od standardów europejskich. Niewystarczająca obsada kadrowa jest jedną z głównych przyczyn złych opinii o obsłudze bezrobotnych i pracodawców przez urzędy pracy. Przed ostatnią nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku, to jest na koniec 2013 r., na jednego pośrednika pracy w urzędach przypadało przeciętnie aż 578 bezrobotnych, a na jednego doradcę zawodowego aż 1269 osób (MPiPS 2014, s. 4). Lepsza sytuacja na rynku pracy doprowadziła do poprawy tych wskaźników i na koniec 2016 r. jeden pośrednik obsługiwał 299 bezrobotnych, jeden doradca zawodowy 676 osób, a na doradcę klienta przypadały 154 osoby bezrobotne (MRPiPS 2017c, s. 69).

Wysiłek i zaangażowanie pracowników publicznych służb zatrudnienia zasługują na uznanie. Resort docenia dobrze pracujące jednostki organizacyjne i przyznaje za dobre wyniki nagrody tzw. 2%. W 2016 r. nagrody te uzyskało 8701 pracowników w 234 urzędach pracy (MRPiPS 2017a, s. 8).

Jednym z największych wyzwań na rynku pracy w Polsce jest starzenie się społeczeństwa, co prowadzi do niedoboru pracowników. Aby częściowo rozwiązać powstały problem, należy przeorientować cele i instrumenty polityki rynku pracy. Jest ona zorientowana dzisiaj w dużym zakresie na przeciwdziałanie bezrobociu za pomocą

instrumentów oddziałujących na popytową stronę rynku pracy, głównie przez zatrudnianie subsydiowane. Musimy jednak pamiętać, że to zatrudnienie jest bardzo kosztowne i może generować takie negatywne efekty pośrednie, jak na przykład: substytucja, wypieranie czy jałowy bieg. Krótkookresowy pozytywny efekt tego instrumentu odnosi się do zatrudnienia na drugim rynku pracy. Metaanalizy aktywnych narzędzi polityki rynku pracy wskazują natomiast na niską jego skuteczność w długim okresie.

W obecnej sytuacji na rynku pracy należy zorientować aktywne programy zatrudnienia na podażową stronę rynku pracy, czyli wzmocnić rolę pośrednictwa i doradztwa zawodowego oraz szkoleń i przekwalifikowań zawodowych. Istnieje pilna potrzeba zainwestowania w solidne, zrównoważone i aktywne pośrednictwo pracy. W szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa potrzebują większego wsparcia ze strony urzędów pracy.

Pewne pozytywne rezultaty w sytuacji braku rąk do pracy może dać aktywizacja zawodowa osób 50+. Jeśli chodzi o aktywizację starszych bezrobotnych, to koncepcją zyskującą coraz bardziej na znaczeniu jest indywidualne podejście (*individualised approach*). Opiera się ono na działaniach proaktywnych, obejmujących wczesną identyfikację potrzeb i problemów osób poszukujących pracy oraz tworzenie indywidualnych strategii aktywizacji, które zawierają ofertę wsparcia „uszytego na miarę” i zaspokajają konkretne potrzeby bezrobotnych w przywracaniu ich do sfery zatrudnienia (European Commission 2012). Elementami pomocy mogą być zatem różnorodne usługi i instrumenty dopuszczone prawnie i możliwe do zastosowania przez publiczne służby zatrudnienia wobec każdego bezrobotnego. Zastosowanie indywidualnego podejścia umożliwi personalizację ścieżek aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Służby zatrudnienia nie mają jednak możliwości realizowania w pełni indywidualnego podejścia, gdyż w ustawie trudno doszukać się instrumentów o charakterze innowacyjnym i ponadto brakuje w niej rozwiązań pozwalających na bardziej elastyczny sposób działania urzędów pracy, umożliwiający pełną indywidualizację oferowanych bezrobotnym 50+ usług i instrumentów rynku pracy.

Do nowych zadań publicznych służb należy tworzenie powiązań między zmianami statusu na rynku pracy. Na przykład, aby ułatwić przejście ze szkoły do pracy, urzędy pracy muszą ściśle współpracować z systemem edukacji i podmiotami szkolenia zawodowego. Publiczne służby zatrudnienia muszą podjąć także szereg wyzwań, które są związane z realizacją europejskich wytycznych w obszarze zatrudnienia, takich jak podniesienie wskaźnika zatrudnienia oraz zmniejszenie liczby trudnych do obsadzenia wolnych stanowisk.

W Strategii Europa 2020 przedstawiono wspólne zamierzenia dotyczące przyszłości, zatwierdzone przez wszystkie europejskie publiczne służby zatrudnienia. Biorąc pod uwagę zmiany otoczenia, europejskie publiczne służby zatrudnienia będą musiały w nadchodzących latach podnosić atrakcyjność zmian miejsca pracy, przy jednoczesnym uwzględnieniu różnic w warunkach instytucjonalnych, celach i strukturach europejskich systemów zatrudnienia. Potrzebna jest również bliższa współpraca między europejskimi publicznymi służbami zatrudnienia.

## Bibliografia

Arendt, Ł., Wiśniewski, Z., 2018, *Polityka rynku pracy: od działań ostonowych do aktywizacji zawodowej*, w: Bojanowska, E., Grewiński, M., Rymśza, M., Uścińska, G. (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918-2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.

Auer, P., Efendioglu, Ü., Leschke, J., 2005, *Active labour market policies around the world. Coping with the consequences of globalization*, ILO, Geneva.

Card, D., 2013, *Evaluating Active Labor Market Programs: What Have We Learned In 40 Years?*, Paris, Conference on Active Labor Market Policies.

Card, D., Kluve, J., Weber, A., 2010, *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*, NBER Working Paper, No. 1617.

*Dekret z dnia 27 stycznia 1919 r. o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami*, Dz.U. 1919, nr 11, poz. 127.

European Commission, 2007, *Towards Common Principles of Flexicurity. More and better jobs through flexibility and security*, Brussels, COM(2007) 359 final.

European Commission, 2012, *Peer review: PES and older workers*, The European Commission Mutual Programme for Public Employment Services, Author: M. Knuth.

Fłaszyńska, E., 2015a, *Polityka rynku pracy w Polsce – instytucje, usługi i sposób finansowania*, w: Grewiński, M. (red.), *Polityka rynku pracy – w poszukiwaniu polskiego modelu kontraktacji usług*, WSP im. Janusza Korczaka, Warszawa– Opole.

Fłaszyńska, E. (2015b), *Zatrudnienie subsydiowane, socjalne i prace społecznie użyteczne*, w: Grewiński, M. (red.), *Polityka rynku pracy – w poszukiwaniu polskiego modelu kontraktacji usług*, WSP im. Janusza Korczaka, Warszawa–Opole.



Heckman, J. J., Smith, J. A., 1996, *Experimental and Nonexperimental Evaluation*, w: Schmid, G., O'Reilly, J., Schömann, K. (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham-Brookfield.

Greenberg, D. H., Michalopoulos, C., Robins, P. K., 2003, *A Meta-Analysis of Government-Sponsored Programs*, *Industrial and Labor Relations Review*, No. 1.

Janoski, T., 1996), *Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 Countries*, w: Schmid, G., O'Reilly, J., Schömann, K. (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham-Brookfield.

Jackowska, A., Wiśniewski, Z., 2018, *Czy warto wspierać dotacje na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych. Doświadczenia z lokalnego rynku pracy*, *Polityka Społeczna*, nr 1.

Kluve, J., 2010, *The Effectiveness of European active labour market programs*, *Labour Economics*, No. 17.

Maksim, M., Wiśniewski, Z., red., 201, *Metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy*, CRZL, Warszawa.

Martin, J. P., Grubb, D., 2001, *What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, *Swedish Economic Policy*, No. 8.

MPiPS, 2010, *Polska 2010. Raport o rynku pracy i zabezpieczeniu społecznym*, Departament Rynku Pracy, Warszawa.

MPiPS, 2014, *Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w urzędach pracy w 2013 r.*, Departament Rynku Pracy, Warszawa.

MRPiPS, 2017a, *Analiza rozwiązań, o których mowa w art. 108 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Departament Funduszy, Warszawa.

MRPiPS, 2017b, *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2016 r.*, Departament Funduszy, Warszawa.

MRPiPS, 2017c, *Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2016 r.*, Departament Rynku Pracy, Warszawa.

Rymsza, M., 2003, *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: Kaźmierczak, T., Rymsza, M., *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa.

Szczęsny, M, (2016), *Usługi rynku pracy de jure i de facto*, w: Witosz, A. J. (red.), *Kapitał – praca – człowiek*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa.

*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz.U. z 2004 r., nr 99.

## SUMMARY

Poland was one of the first European countries to establish a state employment service. The shape of the Polish labour market policy during the transformation period was strongly influenced by the rapidly changing situation on the labour market. Employment services operated after the change of political system in conditions of instability, as there was no long-term strategy, and intervention activities were targeted at current needs. Significant changes in employment programmes occurred after Poland's accession to the European Union. In the current situation on the labour market, active employment programmes should be oriented towards the supply side of the labour market, i.e. the role of intermediation and vocational guidance, training and retraining should be strengthened. There is an urgent need to invest in sound, sustainable and active job placement services. In particular, small and medium-sized enterprises need more support from labour offices. Closer cooperation between European public employment services is also needed.

Ius graeco viderer verterem at, vero eloquentiam cu sea, qui ei inermis fastidii necessitatibus. Et suscipiantur definitiones sit. Omnis fierent vis et, debitis occurreret an duo. Vis eu integre sadipscing, paulo soleat periculis qui te, graece aliquip accommodare cu sed. Cibo ceteros pri cu, has option cotidieque in.

### Keywords:

**labour market institutions, Public Employment Services**

**Zenon Wiśniewski** – profesor zw., doktor habilitowany nauk ekonomicznych, kierownik Katedry Gospodarowania Zasobami Pracy Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, przewodniczący Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN. Jego badania naukowe koncentrują się na problematyce zatrudnienia, polityki rynku pracy i regulacji rynków

pracy, ze szczególnym uwzględnieniem krajów Unii Europejskiej. Opublikował 250 prac naukowych; 50 jego artykułów wydanych zostało w renomowanych czasopismach i opracowaniach zbiorowych w Stanach Zjednoczonych, RFN, Wielkiej Brytanii, Austrii i Holandii. Kierował wieloma zagranicznymi i krajowymi projektami badawczymi. Za wybitne osiągnięcia w dziedzinie nauk o pracy i polityce społecznej wyróżniony został przez Prezesa PAN Medalem im. Wacława Szuberta i Medalem Pro Publico Bono przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej.  
ORCID ID: [orcid.org/0000-0003-3414-3678](https://orcid.org/0000-0003-3414-3678)

# USŁUGI RYNKU PRACY I AKTYWIZACJA ZAWODOWA – OD PROFILOWANIA BEZROBOTNYCH DO OFERTY SZYTEJ NA MIARĘ

**Tomasz Gajderowicz**

**Gabriela Grotkowska**

**Leszek Wincenciak**

Uniwersytet Warszawski

## WPROWADZENIE

Rozdział przybliży problematykę profilowania bezrobotnych, którego celem było zwiększenie efektywności aktywnych polityk rynku pracy (*active labour market policies* – ALMP). Ukazuje przesłanki teoretyczne jego stosowania, omawia doświadczenia wybranych krajów (w tym Polski) oraz odwołuje się do bieżącej dyskusji dotyczącej przyszłości tego systemu w Polsce.

Choć ekonomia wyraźnie wskazuje korzyści z istnienia przejściowego bezrobocia na umiarkowanym poziomie, zwykle jest ono postrzegane jako istotny problem gospodarczy i społeczny. Najważniejszym skutkiem ekonomicznym bezrobocia jest niepełne wykorzystanie zasobów ludzkich, co przekłada się na niższy od potencjalnego PKB oraz niższy od możliwego dobrobyt społeczny (Altig i in. 1997). W perspektywie mikroekonomicznej prowadzi do wzrostu ubóstwa i wykluczenia oraz wpływa negatywnie na proces akumulacji kapitału ludzkiego (Domański 1995) zarówno bezrobotnego, jak i członków jego rodziny (Chirkowska-Smolak i Chudzicka 2004). Bezrobocie pociąga za sobą także istotne koszty psychologiczne i społeczne, takie jak wzrost niezadowolenia, smutku, buntu, poczucia niesprawiedliwości społecznej. W skrajnych przypadkach może prowadzić do alienacji, depresji i atrofii społecznej. Ma też skutki polityczne, wpływając na nastroje społeczne czy wyniki wyborów powszechnych.

Niezależnie od swoich przyczyn każda z form bezrobocia może być uznana za pewną formę zawodności mechanizmu rynkowego. Choć Adam Smith zachwycał się mechanizmem alokacji rynkowej jako prowadzącej do społecznego optimum przy spontanicznej koordynacji (niewidzialna ręka rynku), bezrobocie jest dowodem, iż w rzeczywistości, w warunkach niespełnienia rygorystycznych założeń modelu konkurencji doskonałej, alokacja rynkowa nie zawsze jest społecznie optymalna. Fakt ten rodzi pole, a nawet potrzebę, do interwencji

państwa. Rządy prowadzą politykę wspomagania funkcjonowania rynku pracy i ograniczania bezrobocia. Ważnym segmentem tych działań są aktywne polityki rynku pracy (ALMP), ale ich realizacja, jak każdej aktywności publicznej, jest kosztowna. Uzasadnienie celowości ponoszenia tych kosztów jest warunkiem koniecznym obciążenia nimi społeczeństwa.

Z punktu widzenia efektywności polityki rynku pracy jednym z kluczowych aspektów jest długość trwania bezrobocia. Badania empiryczne wskazują na bardzo negatywną zależność między czasem pozostawania w bezrobociu a szansą uzyskania zatrudnienia (van den Berg i van Ours 1996). Oznacza to, iż koszty aktywizacji bezrobotnego po dłuższym okresie poszukiwania pracy są wyższe niż w przypadku krótkotrwale bezrobotnego. W warunkach ograniczeń finansowych w polityce rynku pracy szczególnej wagi nabiera odpowiednia alokacja sił i środków w dyspozycji publicznych służb zatrudnienia oraz dopasowanie najbardziej efektywnych instrumentów polityki rynku pracy do potrzeb konkretnego bezrobotnego. Za kryterium efektywności można przyjąć tu wzrost prawdopodobieństwa wyjścia z bezrobocia po zastosowaniu danego narzędzia. Jest to ważne zarówno z punktu widzenia efektywności w skali mikro (poprawa sytuacji konkretnej osoby), jak w skali makro (skuteczny sposób rozdysponowania środków publicznych). Warunkiem koniecznym do poprawnego dopasowania instrumentów polityki rynku pracy jest identyfikacja problemów konkretnej osoby (np. czy problemem jest motywacja do poszukiwania pracy, wysoki koszt alternatywny zatrudnienia czy kompetencje bezrobotnego), w szczególności identyfikacja osób zagrożonych bezrobociem długookresowym.

Profilowanie bezrobotnych jest praktykowane w wielu krajach od kilku dekad. Choć ich wprowadzaniu często towarzyszył entuzjazm związany z nadzieją na wyraźny wzrost efektywności ALMP, ich stosowanie okazało się być trudniejsze niż oczekiwano. Doświadczenia w tym zakresie ma także Polska, gdzie obecnie dyskutuje się nad przyszłością systemu profilowania bezrobotnych. Celem rozdziału jest zatem przybliżenie problematyki profilowania bezrobotnych, ukazanie przesłanek teoretycznych dla jego stosowania, omówienie doświadczeń wybranych krajów oraz sformułowanie wniosków dotyczących przyszłości tego systemu w Polsce.

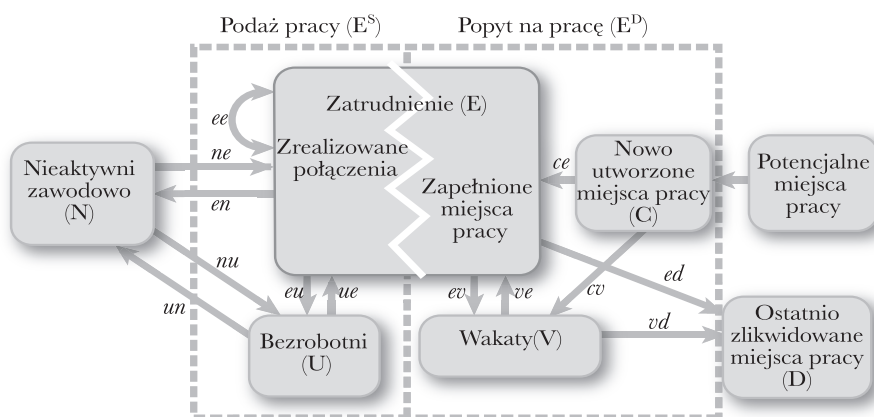
W sekcji pierwszej omówiono współczesne ujęcie rynku pracy jako równowagę dynamiczną, przyczyny bezrobocia w różnych teoriach, w tym specyfikę bezrobocia długookresowego, oraz mechanizm powstawania i skutki zjawiska histerezy bezrobocia. Rozważania te uzasadniają potrzebę przeciwdziałania powstawaniu bezrobocia długookresowego m.in. poprzez identyfikację osób szczególnie nim zagrożonych. W sekcji drugiej udokumentowano wybrane aspekty zróżnicowania populacji klientów urzędów pracy w Polsce, zwracając przede wszystkim uwagę na ich status ekono-

miczny oraz różny stopień zagrożenia bezrobociem długookresowym. W sekcji trzeciej opisano cele i metody procedur profilowania bezrobotnych w wybranych krajach OECD, w tym w Polsce, oraz dyskusję wokół funkcjonowania profilowania w naszym kraju. Sformułowane wnioski wskazują, iż istnieje rosnąca potrzeba indywidualizacji usług rynku pracy i narzędzi aktywizacji zawodowej, choć dużym wyzwaniem będzie stworzenie systemu, z którego zadowoleni będą wszyscy interesariusze rynku pracy.

## PROFILOWANIE BEZROBOTNYCH W ŚWIETLE TEORII EKONOMII RYNKU PRACY

### Współczesne ujęcie rynku pracy jako równowagi dynamicznej

Tradycyjna neoklasyczna analiza rynku pracy przeciwstawia homogeniczną podaż siły roboczej jednorodnemu popytowi na pracę. Także czynniki je determinujące traktuje jako jednorodne, a równowaga rynkowa ma charakter statyczny i jest jednoznacznie określona (Ashenfelter i Card 1999a, 1999b). Choć dopuszcza istnienie bezrobocia, ma ono charakter dobrowolny i wiąże się z niedostateczną elastycznością wynagrodzeń (np. mechanizm płacy minimalnej etc.). Rzeczywistość współczesnych gospodarek rynkowych jest o wiele bardziej złożona. W ciągu trzech ostatnich dekad nastąpił również znaczący postęp w modelowaniu rynku pracy (Ashenfelter i Card 2011a, 2011b), w coraz większym stopniu uwzględniający złożoność zachodzących na nim procesów (rysunek 1), asymetrię informacji, specyfikę i heterogeniczność czynników determinujących popyt i podaż czy też otoczenie instytucjonalne tego rynku.



**Rysunek 1. Podstawowy model heterogenicznego rynku pracy: przepływy między stanami**

Źródło: Klein, Schuh i Triest 2003.

W ujęciu dynamicznym zmiany zagregowanej wielkości zatrudnienia są efektem względnej dynamiki procesów kreacji i destrukcji miejsc pracy. Firmy nieustannie kreują wakaty, szukając okazji do maksymalizacji strumieni oczekiwanych zysków i jednocześnie likwidują miejsca pracy, których utrzymywanie staje się nieefektywne. Po stronie podażowej rynku pracy również odbywa się nieustanny ruch, wynikający z chęci poszukiwania najlepszych okazji do zatrudnienia, aktywizacji zawodowej czy zniechęcenia lub odchodzenia na emeryturę. Wzajemna dynamika strony popytowej i podażowej wpływa na to, jaka jest płaca równowagi, poziom i struktura zatrudnienia oraz poziom, struktura i czas trwania bezrobocia.

### **Źródła (przyczyny) bezrobocia w różnych teoriach rynku pracy**

Znaczące zmiany zaszły także w teoretycznym ujęciu kwestii bezrobocia (Ashenfelter i Card 1999a, 1999b). Współczesna ekonomia wyróżnia kilka jego rodzajów (źródeł), zwracając przede wszystkim uwagę na takie jego przyczyny (Layard, Nickell i Jackman 2005), jak:

- ograniczona giętkość płac i utrzymywanie się wysokości płac powyżej poziomu równowagi (bezrobocie klasyczne oraz determinowane motywem efektywnościowym, gdzie wynagrodzenie i stopa bezrobocia traktowane są jako zmienne wpływające istotnie na poziom produktywności i lojalność pracowników, która ogranicza skalę rotacji czy np. skłonność do uzwiązkowienia);
- wahania koniunktury (bezrobocie koniunkturalne);
- heterogeniczność popytu i podaży oraz bariery informacyjne (bezrobocie frykcyjne);
- heterogeniczność popytu i podaży oraz niedopasowanie strukturalne, zwłaszcza w ujęciu kwalifikacyjnym (bezrobocie strukturalne), a w szczególności duża dynamika zmian strukturalnych gospodarki (zmiany technologiczne, otwarcie gospodarki na handel międzynarodowy i przepływy kapitału) w warunkach barier dla mobilności międzysektorowej i międzyzawodowej;
- instytucjonalne otoczenie rynku pracy (bezrobocie instytucjonalne), w szczególności takie jego elementy, jak ustawodawstwo ochrony zatrudnienia, bierne i aktywne polityki rynku pracy, negocjacje zbiorowe i istnienie związków zawodowych.

### **Przyczyny bezrobocia długookresowego**

Rynki pracy w Europie od co najmniej 30 lat charakteryzują się wysokim udziałem osób długoterminowo bezrobotnych. Udziały takich bezrobotnych w różnych krajach są zróżnicowane, niemniej jednak często sięgają niemal połowy populacji bezrobotnych. Ostatni kryzys finansowy spowodował, że nawet w USA, kraju o tradycyjnie niskim udziale długotrwałe bezrobotnych, odsetek ten wzrósł

z 6% w roku 2000 do 29% w roku 2010 (OECD.Stat, *Incidence of unemployment by duration*<sup>1</sup>). W okresach poprawy koniunktury obserwujemy spadek udziału tej grupy osób w bezrobociu ogółem.

Badania S. Machina i A. Manninga (1999) wskazują na to, że w Europie w latach 90. ubiegłego wieku ogromny przyrost liczby bezrobotnych długoterminowo wynikał głównie ze zmniejszenia stóp odpływów z bezrobocia we wszystkich grupach bezrobotnych. Co więcej, w większości krajów długotrwałe bezrobocie dotykało nieco częściej mężczyzn niż kobiety. Stwierdzono również, że w przypadku kobiet wychodzenie z bezrobocia częściej przybierało postać wycofania się z rynku pracy (dezaktywizacji) niż znalezienia zatrudnienia. Bezrobocie długoterminowe na ogół dotyka osoby starsze niż młode (częstsze przejścia między zatrudnieniem i bezrobociem, charakteryzujące się na ogół krótszymi przeciętnie okresami bezrobocia), natomiast zróżnicowanie ze względu na poziom wykształcenia okazało się stosunkowo niewielkie, z zaznaczającym się większym udziałem bezrobocia długoterminowego osób z niższym wykształceniem. Niektóre badania wskazują również na istotną rolę czynników związanych z przynależnością do grup etnicznych czy problemów zdrowotnych.

Czas trwania bezrobocia można wyjaśnić przy pomocy teorii poszukiwań i połączeń (Pissarides 2000). Zgodnie z nią produktywne zatrudnienie jest wynikiem udanego połączenia wakatów generowanego przez firmy (popyt na pracę) z odpowiednim kandydatem poszukującym pracy (podaż). Firmy tworzą wakaty, biorąc pod uwagę wszystkie rynkowe czynniki określające strumień zysków, tak bieżących, jak i przyszłych (zob. rysunek 1). Proces poszukiwania odpowiedniego kandydata do pracy pociąga za sobą jednak koszty (koszty procesu rekrutacji, screeningu i szkoleń), które są tym większe, im dłużej proces ten trwa, także ze względu na utracony strumień potencjalnych dochodów. Bezrobotni, którzy poszukują najlepszej dla siebie pracy, również ponoszą koszty poszukiwań. W efekcie powstaje bezrobocie frykcyjne. Skala i trwanie tego bezrobocia zależą od wielu czynników, m.in. od stopy destrukcji i kreacji miejsc pracy, intensywności poszukiwań oraz efektywności procesu połączeń (Mortensen i Pissarides 1994). Badania empiryczne pokazują, że na ogół rynki pracy charakteryzujące się wyższymi stopami destrukcji i kreacji miejsc pracy cechuje jednocześnie przeciętnie krótszy czas pozostawania w bezrobociu. Z kolei na rynkach pracy, gdzie zatrudnienie podlega większej ochronie, obserwuje się tendencję do przeciętnie dłuższych okresów pozostawania w bezrobociu.

<sup>1</sup> <[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DUR\\_I](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DUR_I)>.



## Histereza bezrobocia

Jednym z ważnych skutków ekonomicznych występowania zjawiska bezrobocia długoterminowego jest uporczywość (*persistence*) oraz histereza bezrobocia. Oba te zjawiska ściśle się ze sobą łączą. Uporczywość bezrobocia polega na tym, że jego wartości powyżej poziomu równowagi często utrzymują się dość długo i tempo powracania do stanu równowagi po zaistnieniu pewnego szoku ekonomicznego jest powolne. O histerezie bezrobocia mówimy wtedy, gdy stopa bezrobocia równowagi zależy nie tylko od wartości zmiennych determinujących jej poziom w aktualnym momencie, ale również od realizacji stanów równowagi w przeszłości (zależność od ścieżki zmian). Inicjatorami koncepcji histerezy bezrobocia byli O. J. Blanchard i L. H. Summers (1986). W sytuacji istnienia histerezy na rynku pracy, recesja, która powoduje spadek zagregowanego popytu w gospodarce, doprowadzi do wzrostu stopy bezrobocia. Jeśli stopa bezrobocia równowagi zależy od stanów z przeszłości, to ona również wzrośnie. Następnie jeśli nadejdzie ożywienie gospodarcze, spadek stopy bezrobocia nie będzie tak szybki, gdyż ciągle jej wartość będzie zależeć od wysokich stanów z przeszłości.

O. J. Blanchard i L. H. Summers (1986) wskazali na bezrobocie długoterminowe jako jedno ze źródeł histerezy. Bezrobotni pozostający bez pracy przez dłuższy czas ulegają zniechęceniu, redukują intensywność poszukiwań pracy oraz podlegają procesowi deprecjacji kapitału ludzkiego. Zachodzić może również zjawisko stygmatyzacji, gdzie informacja o przeszłej historii zatrudnienia (dłuższe okresy bezrobocia w przeszłości, krótszy ogólny staż pracy, niskie wynagrodzenia, praca niezgodna z profilem wykształcenia) jest wykorzystywana przez firmy w procesie rekrutacji. Osoby słabiej związane z rynkiem pracy mogą być traktowane jako gorsi kandydaci do pracy (*screening*). Wszystko to sprawia, że z biegiem czasu stają się mniej „zatrudnialni” i ich stopy odpływu z bezrobocia maleją (Jackman i Layard 1991). Oznacza to, że ta grupa bezrobotnych nie odgrywa istotnej roli w wywieraniu presji na spadek wynagrodzeń, co może być dodatkową przyczyną ich sztywności (może dodatkowo utrudniać reedukację bezrobocia).

Innego wyjaśnienia zarówno problemu bezrobocia długookresowego, jak i samej jego histerezy, dostarcza teoria osób „swoich i obcych” (*insiders-outsiders theory* – Lindbeck i Snower 1986, 1988, 2001). Według tego podejścia istnienie kapitału ludzkiego specyficznego dla firmy oraz koszty związane z rotacją zatrudnienia dają większą siłę przetargową osobom zatrudnionym w przedsiębiorstwie wobec potencjalnych kandydatów z zewnątrz. A. Lindbeck i D. J. Snower (2001) zauważają ponadto, że koszty rotacji mogą wynikać dla firm również z tego, że obecni pracownicy mogą utrudniać lub wręcz odmawiać współpracy z nowo przyjętymi, czy też niechętnie dzielić się

wiedzą i kompetencjami, co przełoży się na obserwowalną różnicę w produktywności między tymi dwoma typami zatrudnionych. Z tego powodu w trakcie zbiorowych negocjacji płacowych firmy są skłonne zaakceptować większy wzrost wynagrodzeń dla aktualnych pracowników kosztem niewielkiego lub nawet braku wzrostu zatrudnienia. Dzieje się tak, mimo że kandydaci z zewnątrz byłiby skłonni podjąć pracę przy niższej stawce płac. Nie są oni jednak doskonałymi substytutami dla aktualnie zatrudnionych. To powoduje większą sztywność płac i trwałość bezrobocia. Taka sytuacja może być jednak korzystna zarówno dla zatrudnionych (co oczywiste), jak i dla samych firm. Oferując wyższe wynagrodzenia, są wzmacniane bodźce dla większej lojalności i obniża się skala rotacji. Zwiększa to motywację do inwestowania firm w szkolenia. Większa lojalność i przyrost specyficznego kapitału ludzkiego z kolei wzmacniają pozycję negocjacyjną pracowników. Przełamanie tego zamkniętego kręgu jest niezwykle trudne, a jego efektem jest zwiększenie trwałości bezrobocia.

Występowanie zjawiska histerezy jest istotne z punktu widzenia polityki redukcji bezrobocia. Profilowanie nakierowane na redukcję skali bezrobocia długookresowego ma za zadanie zmniejszyć problem histerezy bezrobocia, co poza pozytywnymi skutkami dla samych bezrobotnych może pośrednio również wpłynąć dodatnio na efektywność instrumentów polityki gospodarczej. Profilowanie nie ma zatem na celu stygmatyzacji bezrobotnych, lecz wychwycenie na jak najwcześniejszym etapie tych, którzy są bardziej zagrożeni negatywną selekcją (przez pracodawców), i wdrożenie narzędzi, które będą temu przeciwdziałać. Idea profilowania bezrobotnych polega między innymi na tym, że przy pomocy modelowania ekonometrycznego określa się zestaw cech potencjalnie odpowiedzialnych za prawdopodobieństwo znalezienia się w stanie bezrobocia długoterminowego oraz – co ważniejsze – na określeniu ich ilościowego wpływu na tę sytuację. Ponieważ w wielu badaniach empirycznych potwierdza się ujemna zależność prawdopodobieństwa wyjścia z bezrobocia od czasu jego trwania, wczesne rozpoznanie zagrożenia i właściwe działania mogą istotnie zwiększyć szansę na uchronienie bezrobotnych przed negatywnymi skutkami bezrobocia długoterminowego. Nurt badań psychologicznych nad skutkami bezrobocia wskazuje na postępujące zniechęcenie i stopniowe słabnięcie intensywności poszukiwania pracy wraz z czasem trwania bezrobocia (Bloemen 2005). Te efekty dodatkowo wzmacniają potrzebę profilowania i podejmowania właściwych działań na wczesnym etapie, gdy szanse powodzenia są jeszcze stosunkowo duże.

Niektóre badania wskazują również na istotność czynników o charakterze instytucjonalnym. Zarejestrowanie się jako bezrobotny jest w wielu krajach podstawą do otrzymywania różnego rodzaju świadczeń. Brak aktywnego poszukiwania pracy przez

niektórych zarejestrowanych jako bezrobotni świadczy o tym, że w praktyce mamy do czynienia raczej z grupą osób niepracujących niż bezrobotnych w ekonomicznym znaczeniu. Wychwycenie takich osób może również podnieść efektywność stosowanych narzędzi polityki rynku pracy poprzez skierowanie do nich narzędzi o charakterze motywującym czy obniżającym koszt alternatywny aktywizacji zawodowej.

## **HETEROGENICZNOŚĆ KLIENTÓW URZĘDÓW PRACY W POLSCE: FAKTY STYLIZOWANE**

Z teoretycznego punktu widzenia głównym zadaniem służb zatrudnienia, realizujących aktywne polityki rynku pracy, jest wspieranie procesu poszukiwania pracy przez bezrobotnych, zwiększanie szans jej znalezienia, a w szczególności przeciwdziałanie powstawaniu długotrwałego bezrobocia. Z uwagi na to, iż populacja osób rejestrujących się jako bezrobotne w urzędach pracy jest znacząco zróżnicowana, zarówno pod względem przyczyn rejestracji, motywacji do poszukiwania i podejmowania pracy, jak też posiadanych kompetencji, istnieją wyraźne przesłanki dla indywidualizacji oferty usług i narzędzi proponowanych bezrobotnym. Działania i środki aktywnych polityk rynku pracy w dyspozycji PSZ powinny być skoncentrowane na osobach bezrobotnych w sensie ekonomicznym, w szczególności zagrożonych bezrobociem długookresowym. Nie wyklucza to oczywiście realizacji przez PSZ innych zadań wyznaczonych przez państwo, związanych z politykami o charakterze biernym. Ważnym obszarem polityki aktywizacyjnej są narzędzia związane z obniżaniem kosztu alternatywnego zatrudnienia, choć często znajdują się one poza gestią urzędów pracy (dostęp do instytucjonalnej opieki nad dziećmi, dostęp do komunikacji publicznej).

Kryterium efektywności korzystania ze środków publicznych w ramach ALMP wymaga jednak, aby dobierać aktywne narzędzia w sposób, który daje największe szanse sukcesu, co w przypadku osób bezrobotnych wiąże się przede wszystkim ze skróceniem okresu bezrobocia. W tym kontekście uzasadnione ekonomicznie wydaje się wprowadzenie procedur pozwalających na:

- wyłonienie spośród klientów PSZ osób ekonomicznie bezrobotnych;
- wyłonienie spośród osób bezrobotnych tych, które w największym stopniu zagrożone są bezrobociem długookresowym;
- wyłonienie spośród bezrobotnych osób o specyficznych barierach w pozyskaniu zatrudnienia (np. bariery motywacyjne, braki kompetencyjne, braki kwalifikacyjne) w celu zaoferowania im adekwatnego wsparcia; perspektywa ta stała się punktem wyjścia wprowadzenia w wielu krajach tzw. profilowania bezrobotnych.

## BEZROBOCIE REJESTROWANE A EKONOMICZNE

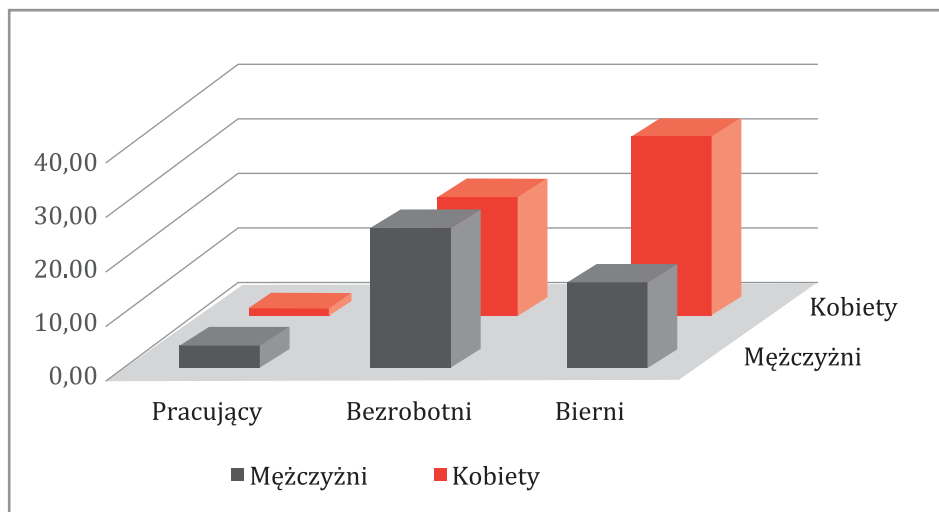
W teoretycznej literaturze rynku pracy bezrobotnych definiuje się jako osoby spełniające trzy warunki: fakt pozostawania bez pracy przynoszącej dochód, aktywność w zakresie poszukiwania pracy oraz gotowość do jej podjęcia (Husmanns 2007). Nie jest to definicja wolna od kontrowersji i niejasności. Zwłaszcza kryterium aktywne go poszukiwania pracy nie jest jednoznacznie weryfikowalne. Z kolei w urzędach pracy osoba bezrobotna jest definiowana w świetle kryteriów opisanych w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...*). Choć lista wymogów jest tu długa i szczegółowa, nie chroni to nas przed zaliczeniem do bezrobotnych tych, którzy z ekonomicznego punktu widzenia nimi nie są (np. pracują „na czarno” lub faktycznie nie są zainteresowani podjęciem pracy, np. z uwagi na wysoki koszt alternatywny aktywizacji zawodowej).

Decyzję o rejestracji postrzegać można w kategoriach ekonomicznych jako wybór związany z porównaniem kosztów i korzyści z uzyskania statusu osoby zarejestrowanej w urzędzie pracy jako bezrobotna. W polskich warunkach instytucjonalnych korzyści z rejestracji wiążą się przede wszystkim z uzyskaniem ubezpieczenia zdrowotnego, świadczeń pieniężnych (relatywnie niewielka część osób zarejestrowanych), dostępu do narzędzi wsparcia zatrudnienia lub podjęcia działalności gospodarczej. Z drugiej strony rejestracja generuje koszty związane z koniecznością wizyt w urzędzie (koszt alternatywny czasu, koszt dojazdu – zwłaszcza na obszarach oddalonych od aglomeracji).

Według danych BAEL z roku 2017 wśród osób deklarujących, iż są zarejestrowane jako bezrobotne w powiatowych urzędach pracy (PUP), 4,98% zostało zaliczonych do pracujących, 48,50% do biernych zawodowo, a jedynie 46,52% – do bezrobotnych w sensie ekonomicznym<sup>2</sup>. Osoby zarejestrowane w urzędach pracy jako bezrobotne, a różniące się faktycznym statusem ekonomicznym, mają inne cechy społeczno-demograficzne czy kompetencyjne. Z tego względu wymagają innych narzędzi mogących pomóc im w skutecznym funkcjonowaniu na rynku pracy. W szczególności wyróżnia się grupa kobiet biernych zawodowo, które stanowią prawie 1/3 wszystkich osób zarejestrowanych w urzędach pracy jako bezrobotne (wykres 1). O ile wśród zarejestrowanych w urzędzie mężczyźni dominują ekonomicznie bezrobotni, o tyle wśród kobiet mamy do czynienia z silną nadreprezentacją osób ekonomicznie nieaktywnych.

<sup>2</sup> Dość podobnie wyglądała struktura osób zarejestrowanych i pobierających zasiłek dla bezrobotnych: nieco ponad połowa z nich (51,90%) była faktycznie bezrobotna, 47,03% – bierni zawodowo, a 1,06% – pracowało.

**Wykres 1. Struktura populacji osób zarejestrowanych w urzędach pracy jako bezrobotni, według płci i statusu ekonomicznego (w % ogółu zarejestrowanych)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL z 2017 r.

O ile w grupie zarejestrowanych bezrobotnych, którzy z ekonomicznego punktu widzenia zaliczani są do biernych zawodowo, silnie nadreprezentowane są kobiety, to w populacji ekonomicznie bezrobotnych, a w szczególności pracujących – widoczna jest wyraźna dominacja mężczyzn (tabela 1). Jeśli chodzi o przekrój wieku, w grupie biernych zawodowo wyraźnie ponadproporcjonalny udział mają osoby w wieku ponad 55 lat, w grupie pracujących – osoby w wieku niskiej mobilności zawodowej (45–54 lata), w grupie ekonomicznie bezrobotnych zaś – osoby najmłodsze (do 24. roku życia). Wśród biernych zawodowo i pracujących – zarejestrowanych w urzędach pracy jako bezrobotni – dominują osoby z najniższym poziomem wykształcenia, przede wszystkim gimnazjalnym (lub niższym) i zasadniczym zawodowym (w grupie pracujących). Z kolei w populacji ekonomicznie bezrobotnych częściej niż przeciętnie wśród osób zarejestrowanych w urzędach pracy spotkać można osoby z wykształceniem wyższym. Specyficzna jest także struktura zarejestrowanych w urzędach pracy jako bezrobotni według klasy wielkości ich miejscowości zamieszkania – w grupie zarejestrowanych w urzędach, a jednocześnie pracujących – nadreprezentowane są osoby zamieszkujące obszary wiejskie; w grupie nieaktywnych zawodowo – mieszkańcy najmniejszych miast (do 20 tys. mieszkańców); w populacji ekonomicznie bezrobotnych – mieszkańcy największych miast (zwłaszcza powyżej 100 tys. mieszkańców).

**Tabela 1. Struktura populacji osób zarejestrowanych w urzędzie pracy jako bezrobotni według ich statusu ekonomicznego (%)**

Grupa	Pracujący	Bezrobotni	Bierni	Ogółem
Płeć				
Mężczyźni	72,3	53,6	32,5	44,3
Kobiety	27,7	46,4	67,5	55,7
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
Wiek (w latach)				
Do 24	11,0	18,5	10,7	14,3
25-34	32,3	28,8	30,4	29,7
35-44	20,1	22,1	23,4	22,6
45-54	20,8	16,8	16,0	16,6
55+	15,9	13,8	19,5	16,7
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
Poziom wykształcenia				
Wyższe	9,2	15,8	11,2	13,3
Policealne	2,1	3,4	3,5	3,4
Średnie zawodowe	15,5	21,6	21,0	21,0
LO	7,5	12,0	12,4	12,0
ZSZ	39,8	34,2	34,1	34,4
Gimnazjalne lub niższe	26,0	12,9	17,9	16,0
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
Klasa miejscowości zamieszkania				
Wieś	60,5	44,7	45,3	45,8
Miasta do 20K	12,0	15,1	17,5	16,1
Miasta 20-100K	13,4	19,6	18,9	18,9
Miasta 100K+	14,1	20,7	18,2	19,2
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL z 2017 r.

Narzędzia będące w dyspozycji urzędów pracy (związane z pośrednictwem pracy, poradnictwem zawodowym, usługami dotyczącymi kształcenia czy uzyskiwania kwalifikacji) są w znacznym stopniu nieadekwatne do problemów dużej części osób zarejestrowanych jako bezrobotni, to jest do osób biernych zawodowo. Osoby te są oddalone od

rynku pracy i doświadczają problemów, które uniemożliwiają im faktyczne poszukiwanie pracy czy do tego zniechęcają. Od strony ekonomicznej wiąże się to zwykle z wysokim kosztem alternatywnym zatrudnienia. Analiza przyczyn nieposzukiwania pracy w populacji biernych zawodowo zarejestrowanych w urzędzie jako bezrobotni pozwala wskazać, jakie bariery stoją przed nimi w aktywizacji zawodowej. Identyfikacja osób należących do tej grupy jest kluczowa, aby zaoferować im adekwatną pomoc (nakierowaną na problemy ich dotyczące) oraz aby uwolnić zasoby osobowe i materialne urzędów pracy i móc je efektywnie wykorzystać w pomocy osobom faktycznie bezrobotnym.

Tabela 2 pokazuje strukturę odpowiedzi na pytanie o przyczyny nieposzukiwania pracy w populacji nieaktywnych ekonomicznie Polaków w 2017 r. – w populacji ogółem w wieku 16–64 lata oraz w grupie osób zarejestrowanych w urzędach pracy jako bezrobotni. Niewiele mniej niż 1/3 osób zarejestrowanych w urzędach pracy, ale nieposzukujących zatrudnienia, deklaruje opiekę nad dziećmi lub innymi osobami wymagającymi opieki jako przyczynę swojej bierności ekonomicznej. Ponad 1/4 wskazuje inne przyczyny osobiste lub rodzinne. W populacji ogółem przyczyny te są podawane około 3 razy rzadziej. Zarejestrowani w urzędzie są także prawie 4-krotnie częściej zniechęceni niż przeciętna osoba bierna zawodowo.

**Tabela 2. Przyczyny nieposzukiwania pracy przez biernych zawodowo – w populacji ogółem w wieku 16–64 lata oraz w populacji zarejestrowanych w urzędach pracy jako bezrobotni (w %)**

Przyczyna nieposzukiwania pracy	Bierni zawodowo w wieku 16-64 lata	Bierni zawodowo zarejestrowani w urzędzie pracy jako bezrobotni
Jestem przekonany(a), że nie znajdę odpowiedniej pracy	2,32	9,05
Wyczerpałem(am) wszystkie znane mi możliwości znalezienia pracy	2,04	11,65
Uczę się, uzupełniam kwalifikacje	29,17	2,31
Opiekuję się dziećmi lub innymi osobami wymagającymi opieki	11,36	31,66
Z innych powodów osobistych lub rodzinnych	11,71	27,88
Jestem na emeryturze.	22,41	0,15
Z powodu choroby, niepełnosprawności	19,32	14,35
Oczekuję na powrót do pracy po przerwie	0,1	0,04
Inne przyczyny	1,58	2,92
Ogółem	100	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL z 2017 r.

Szczególny związek realizacji obowiązków opiekuńczych oraz bierności zawodowej i rejestracji w urzędach pracy potwierdza się nawet wtedy, jeśli ograniczymy obserwowaną populację do osób w wieku powyżej 25. roku życia (a więc w zasadzie wykluczmy osoby nieaktywne ekonomiczne w związku z edukacją szkolną) oraz nie obejmujemy analizą osoby podających fakt przebywania na emeryturze jako przyczynę bierności (tabela 3). W tym wypadku nadreprezentowane wśród klientów urzędów pracy będą także osoby zniechęcone do poszukiwania zatrudnienia.

**Tabela 3. Przyczyny nieposzukiwania pracy przez biernych zawodowo – w populacji w wieku 25–64 lata oraz wśród zarejestrowanych w urzędach pracy jako bezrobotni (bez osób deklarujących emeryturę jako przyczynę bierności zawodowej (w %))**

Przyczyna nieposzukiwania pracy	Bierni zawodowo w wieku 16–64 lata	Bierni zawodowo zarejestrowani w urzędzie pracy jako bezrobotni
Jestem przekonany(a), że nie znajdę odpowiedniej pracy	4,63	9,36
Wyczerpałem(am) wszystkie znane mi możliwości znalezienia pracy	4,09	12,13
Uczę się, uzupełniam kwalifikacje	2,87	0,85
Opiekuję się dziećmi lub innymi osobami wymagającymi opieki	22,48	31,48
Z innych powodów osobistych lub rodzinnych	22,83	27,57
Z powodu choroby, niepełnosprawności	39,94	15,67
Oczekuję na powrót do pracy po przerwie	0,21	0,05
Inne przyczyny	2,95	2,91
Ogółem	100	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL z 2017 r.

## ZAGROŻENIE BEZROBOCIEM DŁUGOOKRESOWYM

Szczególnym aspektem bezrobocia jest czas jego trwania. Bezrobocie wywołuje bowiem wyraźnie odmienne skutki w sytuacji, gdy ma charakter krótkotrwały (z których część można uznać za efekty korzystne, a samo zjawisko za naturalne i zdrowe dla dynamicznie rozwijającej się gospodarki), a inne – gdy trwa długo. Szczególnym problemem jest bezrobocie długookresowe, a więc – zgodnie z międzynarodowymi standardami – trwające dłużej niż 12 miesięcy<sup>3</sup>. Pojęciem blisko związanym z bezrobociem

<sup>3</sup> Zgodnie z definicją stosowaną przez Międzynarodową Organizację Pracy oraz Eurostat. Jednak np. Bureau of Labor Statistics stosuje kryterium 27 tygodni.

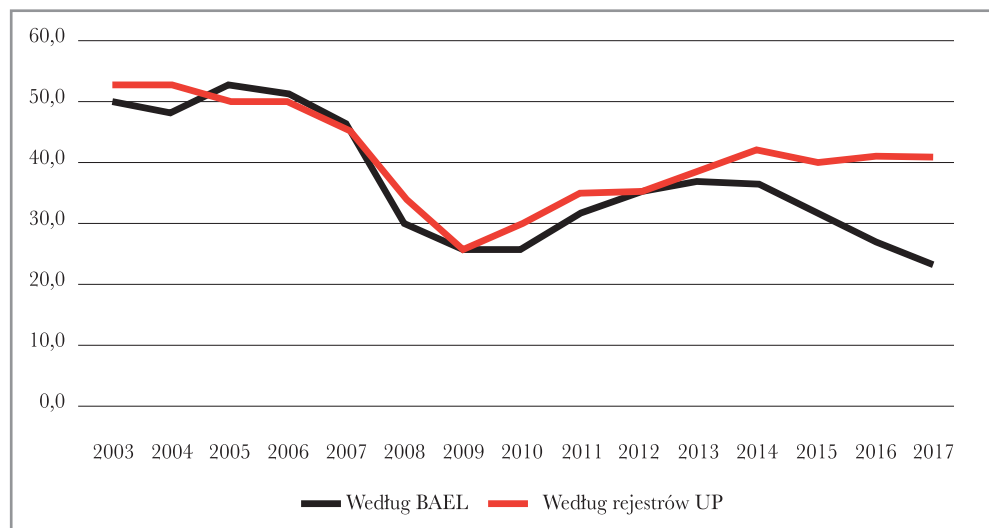


długookresowym jest pojęcie osoby długotrwale bezrobotnej. Jest ona zdefiniowana w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jako osoba, która pozostaje w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez ponad 12 miesięcy w ciągu ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych (*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...*). .

Zjawisko bezrobocia długookresowego jest szczególnie groźne z racji swoich konsekwencji dla zasobu kapitału ludzkiego (Kabaj i Koptas 1995), kiedy pozostawanie w bezrobociu staje się trwałym sposobem na życie (Warr 2004). Bezrobocie długookresowe grozi trwałym uszczerbkiem w przydatności zawodowej bezrobotnych. Problemem jest tu nie tylko deprecjacja kompetencji merytorycznych, ale także zanik zwyczaju regularnej pracy czy obniżenie samooceny. Długie okresy pozostawania bez pracy prowadzą do wyraźnego pogorszenia sytuacji materialnej bezrobotnych. W przypadku bezrobocia długookresowego wygasają prawa do zasiłku dla bezrobotnych, przyznawane na czas ograniczony (Kaliny-Prasznic 2005).

W ostatnich dwóch dekadach udział długotrwale bezrobotnych w grupie bezrobotnych wyraźnie się obniżył. O ile wcześniej przekraczał 50%, w 2017 r. w grupie bezrobotnych definiowanych według kryterium BAEL wyniósł nieco ponad 23% (wykres 2). W populacji bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy trend zmian był podobny aż do roku 2013, natomiast w okresie późniejszym odsetek długo-

**Wykres 2. Odsetek długotrwale bezrobotnych (13 miesięcy i dłużej), 2003–2017 (w %)**



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, data pobrania: 28.10.2018 r.

trwale bezrobotnych kształtował się wyraźnie odmiennie i w roku 2017 przekraczał 40%. Różnica ta może być odzwierciedleniem specyficznej struktury populacji osób zarejestrowanych w urzędach pracy z punktu widzenia ich statusu ekonomicznego. Jeśli faktycznie połowa z nich jest nieaktywna ekonomicznie, to ich sytuacja zawodowa jest bardzo luźno skorelowana z ogólną koniunkturą w gospodarce.

W świetle danych z BAEL z 2017 r. średni czas poszukiwania pracy przez osoby zaliczone do grupy ekonomicznie bezrobotnych wynosił 11,5 miesiąca (tabela 4). W przypadku tych bezrobotnych, którzy nie byli zarejestrowani w urzędach pracy, był nieco krótszy i trwał 10,0 miesięcy, a w przypadku osób mających status zarejestrowanego bezrobotnego przekraczał 12,5 miesiąca. Wynik ten jest wyraźnie obciążony obserwacjami dla osób z bardzo długim czasem poszukiwania pracy, ponieważ jeśli spojrzymy na medianę, to przeciętny czas deklarowany jako czas poszukiwania pracy dla bezrobotnych zarejestrowanych jednocześnie w urzędach pracy wynosił 7 miesięcy, ale dla niekorzystających z usług PSZ – 5 miesięcy. Wyniki te sugerują, iż jeśli chodzi o rejestrację w urzędach, mamy do czynienia z nielosową selekcją: częściej rejestrują się osoby o cechach skorelowanych z dłuższym czasem poszukiwania zatrudnienia. Zauważyć przy tym można kilka interesujących różnic w przeciętnym czasie poszukiwania pracy: kobiety poszukują zatrudnienia przeciętnie krócej niż mężczyźni; deklarowany czas poszukiwania pracy wydłuża się wraz z wiekiem (osiągając maksymalny poziom w grupie osób w wieku niemobilnym), a skraca wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia. W przypadku osób bezrobotnych niekorzystających z pomocy PSZ czas poszukiwania zatrudnienia jest tym krótszy, im większa jest miejscowość, w której dana osoba zamieszkuje. W przypadku bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy nie obserwuje się tej zależności.

**Tabela 4. Przeciętny czas poszukiwania pracy (w miesiącach) przez bezrobotnych w wieku 16–65 lat, w 2017 r. (wg BAEL)**

	Bezrobotni wg kryterium ekonomicznego, <b>zarejestrowani</b> w UP jako bezrobotni		Bezrobotni wg kryterium ekonomicznego, <b>niezarejestrowani</b> w UP jako bezrobotni	
	Średnia	Mediana	Średnia	Mediana
Ogółem	12,52	7	10,03	5
Mężczyźni	13,03	7	10,80	6
Kobiety	10,81	6	8,99	5
Do 24	8,04	5	6,44	3
35–44	12,82	7	9,89	6
45–54	16,20	11	14,72	9
55+	17,72	12	15,93	7

**Tabela 4. Przeciętny czas poszukiwania pracy (w miesiącach) przez bezrobotnych w wieku 16–65 lat, w 2017 r. (wg BAEL) – cd.**

Wyższe	9,62	5	7,82	4
Policealne	11,34	6	8,91	6
Średnie zawodowe	11,00	6	9,37	6
LO	12,18	6	8,37	4
ZSZ	13,77	8	11,99	6
Gimnazjalne i poniżej	15,94	9	11,43	5
Wieś	11,91	6	10,83	6
Miasta do 20 tys.	13,19	7	11,64	6
Miasta 20 - 100 tys.	12,83	6	9,98	6
Miasta 100 tys. i więcej	13,07	8	8,47	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL z 2017 r.

## CELE I METODY PROCEDUR PROFILOWANIA BEZROBOTNYCH

### Wybrane podejścia metodologiczne do profilowania bezrobotnych

Celem profilowania bezrobotnych jest optymalizacja polityki zapobiegania długookresowemu bezrobociu. Ponieważ wczesna interwencja nie może być adresowana do wszystkich bezrobotnych (byłaby zbyt kosztowna i nieefektywna), decyzję służb zatrudnienia o zastosowaniu konkretnych narzędzi powinna poprzedzić identyfikacja osób najbardziej narażonych na bezrobocie długookresowe (OECD 1998). To one właśnie powinny być w pierwszej kolejności skierowane do uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy. Zgodnie z podejściem Komisji Europejskiej wczesna identyfikacja opiera się na szeregu założeń. Dotyczą one malejącej efektywności interwencji w ramach ALMP wraz z wydłużaniem trwania bezrobocia, niższych kosztów wczesnej identyfikacji w porównaniu z kosztami bezpowrotnej straty<sup>4</sup>, dostępności do informacji z systemu rejestracji i monitorowania bezrobotnych, możliwości identyfikacji czynników determinujących długookresowe bezrobocie oraz konieczności

<sup>4</sup> A te zależą od precyzji procedur wczesnej identyfikacji, wysokości ponoszonych procedur administracyjnych, kosztów zastosowanych aktywnych programów rynku pracy oraz ich efektywności.

istnienia odpowiednich programów w ramach ALMP, które mogą być zaoferowane osobom o potwierdzonym wysokim ryzyku długookresowego bezrobocia (European Commission 2001).

Według szerszej definicji profilowanie to każdy formalny algorytm postępowania, za pomocą którego podejmowana jest decyzja, komu, kiedy i w jaki sposób powinna być udzielona pomoc, aby poprawić jego sytuację na rynku pracy (Rudolph 2010). Węższa definicja wskazuje, iż jest to procedura służąca określeniu ryzyka popadnięcia w długookresowe bezrobocie, stosowana w początkowym stadium bezrobocia. W niektórych ujęciach profilowanie wiąże się z szerszą oceną mocnych i słabych stron bezrobotnego i optymalizacją proponowanej mu oferty pomocy w ramach działań PSZ.

Literatura przedmiotu wyróżnia trzy podejścia do problemu wczesnej identyfikacji osób zagrożonych bezrobociem długookresowym (European Commission 2001). Są nimi: profilowanie oparte na ocenie ryzyka przez pracownika służb zatrudnienia (*assessment by counsellor*), profilowanie w oparciu o selekcję grupową (*group screening*) oraz profilowanie w oparciu o model ekonometryczny (*econometric model*). Podobieństwa i różnice trzech podejść opisuje tabela 5.

**Tabela 5. Profilowanie bezrobotnych według trzech podejść metodologicznych**

Kryterium	Ocena ryzyka przez pracownika służb zatrudnienia	Selekcja grupowa	Model ekonometryczny
Tryb postępowania	Ryzyko jest określane przez pracownika służb zatrudnienia na podstawie jednego lub kilku wywiadów z bezrobotnym	Ryzyko jest determinowane przez przynależność bezrobotnego do danej „grupy ryzyka”	Ryzyko jest określane na podstawie modelu ekonometrycznego, którego parametry zostały oszacowane na podstawie wybranych informacji o cechach osób bezrobotnych
Dane wejściowe	Ilościowe i jakościowe	Ilościowe	Ilościowe
Poziom oszacowania	Indywidualny	Zagregowany	Zagregowany
Formalność procedury	Różnorodna	Wysoka	Wysoka

**Tabela 5. Profilowanie bezrobotnych według trzech podejść metodologicznych – cd.**

Poziom zaangażowania pracownika służ zatrudnienia	Wysoki	Niski	Niski
<b>Kryterium</b>	<b>Ocena ryzyka przez pracownika służ zatrudnienia</b>	<b>Selekcja grupowa</b>	<b>Model ekonometryczny</b>
Poziom zaangażowania bezrobotnego	Różnorodny	Niski	Różnorodny
Wynik	Pracownik służ zatrudnienia określa ryzyko długookresowego bezrobocia	Bezrobotny należy lub nie do „grupy ryzyka”	Oszacowanie prawdopodobieństwa zakwalifikowania jako długookresowo bezrobotny lub oczekiwany czas trwania bezrobocia
Główne zalety	Identyfikuje indywidualne (jakościowe) czynniki ryzyka, Łatwość stosowania	Niskie koszty Obiektywna ocena ryzyka, nie zależy od oceny pracownika służ zatrudnienia	Niskie koszty Teoretyczne umocowanie i wykorzystanie danych empirycznych Obiektywna ocena ryzyka, nie zależy od oceny pracownika służ zatrudnienia
Główne wady	Wysokie koszty, Może być znacząco nieformalna, przez co może dawać różne wyniki u różnych pracowników służ zatrudnienia	Nieelastyczna, Nie uwzględnia indywidualnych, subiektywnych czynników ryzyka	Wymaga dostępu do odpowiednich informacji, Oszacowanie ryzyka nie uwzględnia czynników ryzyka nie zawartych w modelu,

Źródło: Wojdyło-Preisner 2009.

## Profilowanie bezrobotnych w wybranych krajach OECD

Profilowanie bezrobotnych jest praktyką stosowaną w wielu krajach, ale nie ma ani jednego modelu teoretycznego, ani powszechnie stosowanego. Widoczna jest też ewolucja w podejściu do profilowania i pewna doza rozczarowania w stosowaniu sztywnych metod ilościowych w tym obszarze. Brakuje także badań stwierdzających, czy wprowadzenie profilowania faktycznie zwiększa efektywność ALMP.

### USA

W Stanach Zjednoczonych profilowanie bezrobotnych odbywa się w ramach programu „Worker Profiling and Reemployment Services – WPRS” (Wandner i Mes-

senger 1999). System profilowania składa się z trzech elementów: identyfikacji osób ubiegających się o zasiłki, do których pobierania w przyszłości utracą uprawnienia; systemu wspierającego ponowne zatrudnienie; ewaluacji podejmowanych działań. Model WPRS jest stosowany w każdym stanie USA i w większości przypadków jest to model logitowy, gdzie szacowane jest prawdopodobieństwo faktu utraty uprawnień do pobierania świadczeń<sup>5</sup>. Zmiennymi wykorzystywanymi w badaniu są: poziom wykształcenia, zawód, cechy ostatniego miejsca pracy (zatrudnienia) oraz stopa bezrobocia na lokalnym rynku pracy. W zależności od stanu dodatkowo są wykorzystywane i inne zmienne, takie jak: posiadanie telefonu, średnie płace, stopa zastąpienia, liczba pracodawców (Black i in. 2003). Z powodu ustawodawstwa antydyskryminacyjnego nie jest możliwe wykorzystywanie informacji o płci, wieku i pochodzeniu etnicznym.

### **Kanada**

W Kanadzie próbowano wprowadzić model „Service and Outcome Measurement System” (SOMS), który w zamyśle miał być połączeniem modelu ekonometrycznego i oceny indywidualnej, dokonywanej przez pracowników służb zatrudnienia. Jednak z powodu oporu ze strony administracji oraz redukcji personelu w służbach zatrudnienia stosowanie modelu zostało zawieszono. Obecnie nie istnieje ustandaryzowany sposób profilowania bezrobotnych dla całego kraju, jednakże poszczególne prowincje opracowują własne systemy grupowania bezrobotnych w zależności między innymi od sytuacji na lokalnym rynku pracy (Barnes i in. 2015).

### **Dania**

W Danii bezrobotni należą do jednego z dwóch systemów: UI – systemu funduszy ubezpieczeń od bezrobocia, lub SA – systemu zasiłków socjalnych (Rosholm, Svarer i Hammer 2004). Model ekonometryczny wykorzystywany był jako jedno z narzędzi profilowania od 1 grudnia 2004 r. i opierał się na analizie czasu trwania bezrobocia. Polegał na szacowaniu warunkowych funkcji hazardu dla poszczególnych kohort bezrobotnych (wyróżnia się ich 120). Hazard czasu trwania bezrobocia liczony był dla osób, które pozostawałyby w rejestrach dłużej niż 26 tygodni. Model ekonometryczny wykorzystywał dane DREAMS (Danish Register for Evaluation of Marginalisation). Zmiennymi kontrolnymi w badaniu były: wiek, stan cywilny, stan zdrowia, pochodzenie, świadczenia socjalne, udział w aktywnych politykach rynku pracy, przebieg dotychczasowej kariery zawodowej, rok popadnięcia w bezrobocie, miejsce

<sup>5</sup> W USA świadczenia wypłacane są maksymalnie przez 26 tygodni, stąd długoterminowe bezrobocie jest tam definiowane jako pozostawanie bez pracy dłużej niż 6 miesięcy.

zamieszkania i stopa bezrobocia na lokalnym rynku pracy. Dania zrezygnowała z systemu profilowania opartego na analizie ekonometrycznej na rzecz nowego modelu dopasowania, mającego zapewnić większą przejrzystość klasyfikacji do poszczególnych grup. Cechą charakterystyczną duńskiego modelu jest segmentacja wielopoziomowa. W pierwszym kroku określa się, czy osoba poszukująca pracy jest w stanie podjąć ją w ciągu 3 miesięcy. Jeśli tak, osobę tę przypisuje się do grupy gotowych do podjęcia pracy. W przeciwnym wypadku ocenia się, czy dana osoba może wziąć udział w działaniach aktywizacyjnych. W przypadku pozytywnego wyniku osoba ta jest przypisywana do grupy, która powinny otrzymać pomoc w formie uczestnictwa w programach aktywnej polityki rynku pracy, natomiast w przeciwnym razie – do grupy otrzymującej tymczasowo bierne wsparcie (Loxha i Morgandi 2014).

## **Holandia**

Pierwsze doświadczenia z profilowaniem bezrobotnych miały miejsce już pod koniec lat 80. ubiegłego stulecia. Wprowadzony w 1999 r. system profilowania „Kansmeter”, podobnie jak obecnie stosowany, opierał się na modelu ekonometrycznym. Skupiał się na analizie czasu trwania bezrobocia (Rudolph i Konle-Seidl 2005). Określano różnice między prawdopodobieństwem podjęcia nowej pracy w ciągu roku przez osobę bezrobotną korzystającą z instrumentów polityki rynku pracy i bezrobotnych nieuzyskujących takiej pomocy. Zmiennymi kontrolnymi w badaniu ekonometrycznym były: wiek, płeć, wykształcenie, doświadczenie zawodowe, narodowość oraz miary motywacji do poszukiwania pracy i gotowość do zachowań elastycznych w celu znalezienia pracy. Na tej podstawie przypisywano bezrobotnych do jednej z 4 grup, w zależności od prawdopodobieństwa długoterminowego bezrobocia i konieczności interwencji.

Wykorzystanie „Kansmeter” zostało jednak zawieszono w 2006 r. ze względu na niską jakość oszacowań (HÉTFA Kutatóintézet 2018). System został zastąpiony podobnym narzędziem, czyli „ABRoutering”, które następnie zmieniono na „Work Profiler”. Ostatnia zmiana podyktowana była koniecznością obniżenia kosztów, co było możliwe dzięki zastąpieniu bezpośredniego kontaktu z doradcą (w szczególności osób wymagających mniejszego wsparcia) usługami elektronicznymi. Implementacja narzędzia rozpoczęła się w 2014 r. Celem „Work Profiler” jest ocena prawdopodobieństwa znalezienia pracy w przeciągu roku od chwili stania się bezrobotnym na podstawie predyktorów „twardych” (wieku, liczby lat bycia zatrudnionym w poprzedniej pracy, problemów ze zrozumieniem języka holenderskiego) i „miękkich” (poglądów na temat powrotu na rynek pracy, stanu zdrowia, motywacji do znalezienia pracy, kontaktowania się z pracodawcą, własnych zdolności ogólnych, fizycz-

nych i do pracy umysłowej). Na tej podstawie szacuje się oddalenie osób od rynku pracy oraz określa, które z nich najbardziej potrzebują bezpośredniego kontaktu z pracownikami służb zatrudnienia. Ponadto wskazuje się na potencjalne przeszkody utrudniające wejście na rynek pracy oraz rodzaje usług najlepiej dostosowanych do potrzeb bezrobotnych i w najwyższym stopniu zwiększających szanse zatrudnienia. Klienci z relatywnie wysokim prawdopodobieństwem znalezienia pracy nie kwalifikują się do osobistej pomocy i otrzymują jedynie dostęp do usług cyfrowych (Wijnhoven i Havinga 2014).

## **Irlandia**

W Irlandii obecnie obowiązujące narzędzie – PEX (Probability of Exit) – zostało wdrożone w 2012 r. Każda z rejestrujących się osób w urzędzie pracy jest zobowiązana do wypełnienia kwestionariusza z pytaniami dotyczącymi cech uznanych przez ESRI (Economic and Social Research Institute) jako w największym stopniu wpływających na prawdopodobieństwo pozostawania w bezrobociu (np. wiek, liczba dzieci, wykształcenie, umiejętności czytania i liczenia, stan zdrowia, dostęp do środków transportu, mieszkanie w mieście, zaangażowanie w poszukiwanie pracy, dochody partnera/partnerki, posiadanie doświadczenia w postaci wcześniejszego długoterminowego bezrobocia). Na podstawie odpowiedzi bezrobotnych za pomocą modelu probitowego ocenia się prawdopodobieństwo znalezienia pracy. W oparciu o uzyskany wynik następuje przyporządkowanie bezrobotnego do jednej z trzech grup (osób o niskim, średnim lub wysokim poziomie ryzyka bycia długotrwale bezrobotnymi), co decyduje o wsparciu, jakie on otrzyma (O’Connell, McGuinness i Kelly 2010).

## **Finlandia**

Fiński system profilowania został wprowadzony w 2007 r. i był oparty na modelu logitowym. Model ten traktowany był jedynie jako narzędzie pomocnicze i nie istniał automatyczny mechanizm selekcji kandydatów do ALMP na podstawie jego wyników. Dane wykorzystywane do oceny ryzyka bezrobocia długoterminowego pochodziły z oficjalnych danych rejestrowych i obejmowały charakterystyki, takie jak: dotychczasowa historia kariery zawodowej, wiek, miejsce zamieszkania, niepełnosprawność, poprzednie miejsce pracy, wykształcenie, powód zakończenia pracy. Po oszacowaniu parametrów modelu dla populacji generalnej efekty krańcowe dla każdej ze zmiennych były wykorzystywane do określenia indywidualnego ryzyka bezrobocia długoterminowego. Model fiński cechował się bardzo wysoką trafnością predykcji, sięgającą 89%. Skuteczność stosowanego narzędzia była jednak ograniczona przez dużą



niechęć pracowników PSZ do wykorzystywania go w codziennej praktyce. Jak podaje A. Loxga i M. Morgandi (2014) oraz S. -A. Barnes i współpracownicy (2015), ekonomiczne narzędzie profilowania zostało zniesione i zastąpione przez ocenę ryzyka, dokonywaną samodzielnie przez pracowników.

## Niemcy

W 2005 r. – w wyniku reform Hartza – wprowadzono system, zgodnie z którym profilowanie jest pierwszym z czterech elementów dostarczania usług dla bezrobotnych w ramach tzw. modelu 4 faz (4PM– *Four-Phases Model*). Narzędzie wykorzystywane jest zarówno do określenia odległości bezrobotnego od rynku pracy, jak i do zidentyfikowania indywidualnych potrzeb oraz najkorzystniejszej formy wsparcia. Cały proces odbywa się przy użyciu specjalnej platformy zwanej VerBIS, a także portalu Jobboerse, na którym bezrobotni tworzą swój własny profil (który jest następnie przekazywany do VerBIS). Profilowanie rozpoczyna się od rozmowy z pracownikiem, którego zadaniem jest określenie silnych stron i potencjału osoby bezrobotnej. Następnie bezrobotni są przypisywani do jednego z 6 profili (rynkowy, wymagający aktywizacji, wymagający promocji, wymagający rozwoju, wymagający ustabilizowania, wymagający wsparcia), odzwierciedlających perspektywy zatrudnienia bezrobotnych pod względem kwalifikacji i umiejętności, popyt na nie na lokalnym rynku pracy oraz motywację i bariery w zatrudnieniu (Ludwig-Mayerhofer, Behrend i Sondermann 2014). Oprogramowanie sugeruje kilka narzędzi rynku pracy dla danego klienta, które są następnie weryfikowane przez pracownika (Bundesagentur fuer Arbeit 2010). Ponadto dane uzyskane w profilowaniu bezrobotnych, m.in. o posiadanych umiejętnościach i kwalifikacjach, służą do wspomaganego komputerowo dopasowania osób poszukujących pracy do wakatów (European Commission 2018). Pracownik może, ale nie jest zobligowany do uwzględnienia rekomendacji uzyskanych za pośrednictwem systemu. Profilowanie bezrobotnych jest powtarzane w określonych odstępach czasu (Konle-Seidl 2010).

## Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii w 2011 r. został wdrożony program, którego celem jest przywrócenie do pracy osób będących w szczególnie trudnej sytuacji poprzez zlecenie usług aktywizacyjnych zewnętrznym dostawcom. Jednym z jego elementów jest profilowanie bezrobotnych, którego procedura nie jest ustandaryzowana. Pracownicy w celu oceny bezrobotnego mogą zastosować różne metody i narzędzia, wśród których można wymienić rozmowę z osobą poszukującą pracy, dyskusję o CV, narzędzie oceny klienta

(Customer Assessment Tool – CAT – pomagające ustrukturyzować rozmowę, dotyczące umiejętności, motywacji i barier do wykonywania pracy) czy narzędzie szybkiej oceny (Fast Track Assessment Tool – narzędzie do oceny podstawowych umiejętności: pisania, czytania, liczenia). Badania jednak pokazują, że narzędzia te są rzadko wykorzystywane, między innymi ze względu na ograniczenia czasowe (Bellis i in. 2011).

## **Słowacja**

System profilowania bezrobotnych na Słowacji wprowadzono w 2009 r., a jego celem było wyodrębnienie osób poszukujących pracy, które są w stanie znaleźć ją samodzielnie (kategoria A), oraz tych, które wymagają dodatkowych, bardziej zindywidualizowanych usług (kategoria B i C). System nie uwzględniał żadnej analizy ekonometrycznej, opierając się jedynie na ocenie subiektywnej, dokonywanej przez pracownika. Przyporządkowanie do jednej z trzech kategorii: A, B, C, odbywało się na podstawie danych uzyskanych podczas rejestracji (o wykształceniu, doświadczeniu zawodowym, umiejętnościach językowych, kwalifikacjach, umiejętnościach) oraz wstępnej rozmowy, podczas której starano się uzyskać informacje o umiejętnościach „miękkich”. Przypisana kategoria miała oznaczać stopień oddalenia bezrobotnych od rynku pracy i na tej podstawie decydowano o formie pomocy. Osoby w najbardziej niekorzystnej sytuacji na rynku pracy (kategoria B i C) otrzymywały największe wsparcie i dodatkowe usługi w wyspecjalizowanych strefach publicznych służb zatrudnienia, które były dostępne jedynie dla nich.

W 2013 r. wprowadzono dodatkowe profilowanie, które skupiało się na poznaniu motywacji osób poszukujących pracy. Ocena motywacji była dokonywana po miesiącu od zarejestrowania się bezrobotnego w urzędzie pracy na podstawie częstości komunikacji z pracodawcami, liczby złożonych podań o pracę oraz liczby wizyt w urzędzie pracy. Bezrobotni z mniejszą motywacją byli zobowiązani do częstszego kontaktu ze służbami zatrudnienia, aby otrzymać większe wsparcie. W 2015 r. wprowadzono system, w którym każdy bezrobotny ma przydzielonego pracownika zapewniającego pełny zakres usług. Tym samym spadło znaczenie profilowania bezrobotnych w świadczeniu usług zatrudnieniowych (Barnes i in. 2015).

## **Węgry**

Na Węgrzech jest stosowany model czasu trwania bezrobocia, gdzie wśród zmiennych kontrolnych znalazły się: płeć, wiek, wykształcenie (ogólne i zawodowe), wysokość ostatniej płacy, miejsce zamieszkania (Rudolph 2005). System pozwala na przyporządkowanie bezrobotnych do następujących grup: osoby, które poradzą

sobie ze znalezieniem pracy bez pomocy PSZ; osoby, które znajdą pracę z pomocą PSZ, oraz osoby, których brak umiejętności czy potencjału jest na tyle duży, że wymagają specjalnego traktowania. Dla osób w wieku poniżej 25 lat przygotowano specjalne programy zmierzające do sprofilowania w ciągu pierwszych 2 miesięcy bezrobocia oraz określenia planu poszukiwania pracy w ciągu pierwszych 3 miesięcy jego trwania. W ciągu pierwszych 6 miesięcy trwania bezrobocia oferuje się osobom młodym uczestnictwo w różnego rodzaju programach aktywnej polityki rynku pracy.

## **Szwecja**

Profilowanie bezrobotnych w Szwecji opiera się zarówno na analizie ekonometrycznej (model probitowy), jak i na ocenie pracowników PSZ (Loxha i Morgandi 2014). Za pomocą narzędzia zwanego Assessment Support Tool (AST) szacowane jest prawdopodobieństwo długoterminowego bezrobocia w oparciu o dane administracyjne oraz informacje z kwestionariusza. Zmiennymi wykorzystywanymi w badaniu są: wiek, kraj urodzenia, niepełnosprawność ruchowa lub sensoryczna, wykształcenie, miesiąc rejestracji, czas trwania ostatniego okresu bezrobocia, doświadczenie zawodowe, umiejętności zawodowe oraz lokalna stopa bezrobocia. Równie ważne są informacje uzyskiwane przez pracowników służb zatrudnienia podczas rozmowy na temat m.in. więzi społecznych, ambicji, wytrzymałości fizycznej i psychicznej, które uznano za trudne do uchwycenia za pomocą danych statystycznych. Na tej podstawie bezrobotni są dzieleni na 4 grupy: osoby z bardzo dobrymi, dobrymi i słabymi perspektywami zatrudnienia oraz osoby z wysokim ryzykiem długoterminowego bezrobocia. Przydział do grupy jest punktem wyjścia przyporządkowania najbardziej odpowiedniej formy wsparcia, jednakże to pracownik służb zatrudnienia podejmuje ostateczną decyzję o rodzaju pomocy, jaką uzyska bezrobotny.

## **Francja**

We Francji profilowanie osób bezrobotnych w oparciu o analizę statystyczną odbywało się w latach 2006–2009. Za pomocą wdrożonego narzędzia szacowano prawdopodobieństwo, że nowo zarejestrowana osoba w urzędzie pracy stanie się długoterminowo bezrobotna, a następnie otrzymany wynik miał być weryfikowany i korygowany przez pracownika służb zatrudnienia po rozmowie z bezrobotnym. W praktyce jednak narzędzie było rzadko wykorzystywane ze względu na niski poziom wzajemnego zaufania między organem wdrażającym rozwiązanie (UNEDIC – Krajowy Związek Zawodowy ds. Zatrudnienia w Przemysle i Handlu, który był odpowiedzialny za za-

rzządzanie i wypłatę zasiłków dla bezrobotnych) a organem, którego częścią byli pracownicy służb zatrudnienia (ANPE – Krajowa Agencja ds. Zatrudnienia). W 2009 r. profilowanie statystyczne zostało porzucone, a w 2012 r. zostało zastąpione profilowaniem opartym na ocenie pracowników. Jego celem było wykorzystanie wiedzy fachowej oraz autonomii pracowników w celu indywidualizacji wsparcia i zaadresowania go do osób najbardziej potrzebujących. Na podstawie tzw. wywiadu rejestracyjnego i diagnostycznego pracownika PSZ z bezrobotnym jest opracowywany indywidualny plan działania, a także następuje przydzielenie bezrobotnego do jednej z czterech ścieżek zaangażowania, w zależności od jego potrzeb i oddalenia od rynku pracy, różniących się rodzajem i intensywnością wsparcia. W 2016 r. wywiad rejestracyjny i diagnostyczny został zastąpiony wywiadem sytuacyjnym, który umożliwiał przeznaczenie większej ilości czasu na budowanie indywidualnego planu działania, a tym samym świadczenie bardziej spersonalizowanych usług.

## **Polska**

Obligatoryjny system profilowania bezrobotnych w Polsce został wprowadzony w maju 2014 r. (MPiPS 2014). Przyporządkowanie bezrobotnych do jednego z trzech profili (I profil – osoby aktywne, gotowe do podjęcia zatrudnienia, II – osoby wymagające wsparcia, III – osoby oddalone od rynku pracy) odbywa się na podstawie oceny gotowości do podjęcia pracy przez bezrobotnego i jego oddalenia od rynku pracy. Ocena ta dokonywana jest w oparciu o dane z karty rejestracyjnej bezrobotnego oraz wywiadu z bezrobotnym, przeprowadzanym przez pracownika urzędu pracy. Oddalenie od rynku pracy jest określane na podstawie: wieku bezrobotnego, płci, poziomu wykształcenia, znajomości języków obcych, umiejętności, doświadczenia zawodowego, czasu pozostawania bez pracy, możliwości dojazdu do pracy, stopnia niepełnosprawności oraz miejsca zamieszkania pod względem oddalenia od potencjalnych miejsc pracy. O ocenie gotowości powrotu na rynek pracy decydują natomiast takie czynniki, jak: dyspozycyjność, zaangażowanie w poszukiwanie pracy, gotowość do dostosowania się do wymagań rynku pracy, powód rejestracji w urzędzie pracy i chęci podjęcia zatrudnienia, dotychczasowa i obecna gotowość do współpracy z urzędem pracy. Łącznie kwestionariusz służący do profilowania składa się z 24 pytań, na podstawie których, za pośrednictwem systemu informatycznego SYRIUSZ, naliczana jest określona liczba punktów decydująca o profilu, do którego zostaje przyporządkowany bezrobotny. Osiem pytań z nich generowanych jest przez urząd pracy w trakcie rejestracji, a na pozostałe szesnaście odpowiada osoba bezrobotna. W zależności od profilu bezrobotnego pracownik urzędu pracy może zaoferować klientowi określone formy wsparcia w celu jego aktywizacji.

Funkcjonujący system budzi wiele kontrowersji. Do najważniejszych zaliczyć należy: wątpliwości konstytucyjne, dyskryminację osób z III profilu, manipulowanie odpowiedziami w celu uzyskania określonego wsparcia (bezrobotni uczą się odpowiedzi na pytania, które dają odpowiedni przydział), brak możliwości odwołania się od przydzielonego profilu. Z punktu widzenia celów profilowania wydaje się, że rozróżnienie bezrobotnych na trzy profile nie wykorzystuje potencjału informacyjnego narzędzi profilujących. Ze względu na wyżej wymienione okoliczności planowana jest rezygnacja z procedury profilowania bezrobotnych w obecnej formie.

## DEBATA NAD PRZYSZŁOŚCIĄ PROFILOWANIA BEZROBOTNYCH W POLSCE

Polski system profilowania pomocy dla bezrobotnych wszedł w życie w maju 2014 r. (*Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014...*) r. – Od samego początku organizacje pozarządowe zgłaszały wobec niego szereg zastrzeżeń, co było podstawą do złożenia wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich, który zlecił zbadanie zgodności przepisów o profilowaniu z Konstytucją RP. Zarzuty, jakie pojawiły się w debacie publicznej ze strony organizacji pozarządowych, dotyczyły przede wszystkim braku przejrzystości systemu (kryteria dotyczące ustanowienia profilu zawarte w wytycznych dla urzędników są niedostępne dla bezrobotnych). Sam algorytm (formuła matematyczna) pozostaje niejawnym, co skutkuje tym, że bezrobotni nie wiedzą, jakie konkretne cechy odpowiadają za przydzielenie ich do danego profilu. Systemowi zarzucano również to, że przepisy nie są dość precyzyjne w kwestii przetwarzania wrażliwych danych osobowych. Zwracano uwagę na to, że podział na profile odbywa się w sposób mechaniczny, na podstawie decyzji komputera („maszyna wie lepiej od człowieka”), co nie pozwala wnikać w niuanse skomplikowanych sytuacji życiowych konkretnych osób. Wskazywano, że choć sam system informatyczny miał jedynie pomagać w profilowaniu, to w praktyce ingerencja urzędnika w zmianę wygenerowanego automatycznie profilu zdarzała się niezwykle rzadko. Argumentowano również, że system nie pozwala bezrobotnemu na odwołanie się od decyzji o przyporządkowaniu do danego profilu, a zakres danych wykorzystywanych do profilowania nie wynika z ustawy, lecz z rozporządzenia. Wskazywano również na dyskryminacyjny charakter profilowania ze względu na nierówny dostęp do świadczonych przez urzędy pracy usług oraz na fakt, że profilowanie odbywa się na podstawie informacji m.in. o płci, wieku, niepełnosprawności. W myśl obowiązujących w Polsce przepisów dyskryminacja (w tym np. poprzez przynależność do różnych profili bezrobotnych) ze względu na wymienione wcześniej cechy jest zabroniona.

Trybunał Konstytucyjny (TK) w orzeczeniu z 6 czerwca 2018 r. podzielił zarzut Rzecznika, dotyczący ustawowego wymogu regulacji zasad i trybu zbierania informacji o jednostkach. Jednocześnie TK nie podzielił wątpliwości dotyczących braku możliwości zaskarżenia decyzji o przyporządkowaniu do danego profilu. Decyzja TK, choć przyjęta przez organizacje pozarządowe z umiarkowanym zadowoleniem, sprawiła, że konieczne stało się podjęcie prac legislacyjnych w kwestii uregulowania problemu profilowania. Przy tej okazji sam system profilowania ulegnie prawdopodobnie istotnym przeobrażeniom, gdyż Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wyrażało opinię o jego zbyt biurokratycznym charakterze. Przyszłość systemu pozostaje obecnie niejasna. Na podstawie toczącej się w przestrzeni publicznej dyskusji można jedynie wnioskować, że nowy system będzie w mniejszym stopniu zautomatyzowany, a stosowane narzędzia informatyczne będą jedynie pomocnicze w podejmowaniu ostatecznej decyzji urzędnika w kontakcie z konkretnym bezrobotnym. System powinien także unikać stosowania nazewnictwa, które kojarzy się jednoznacznie stereotypowo i mogłoby prowadzić do stygmatyzacji. Być może usunie to choć część zarzutów formułowanych pod adresem koncepcji profilowania i spowoduje jego lepszą recepcję, co niewątpliwie jest warunkiem koniecznym jego skutecznego stosowania.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

W dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości współczesnej gospodarki rola publicznych służb zatrudnienia będzie musiała niewątpliwie ulec ewolucji. Bardziej zindywidualizowane podejście do obsługi klientów systemu, które zapoczątkowano jakiś czas temu, z pewnością ulegnie pogłębieniu. Nawet przy znacznych kompetencjach wielu pracowników PSZ w zakresie poradnictwa zawodowego badania kwalifikacji i rozpoznawania sytuacji konkretnych osób nie sposób nie zauważyć, że głównym problemem jest ciągle stosunkowo niewielka ilość czasu, jaką pracownik PSZ może przeciętnie poświęcić jednemu bezrobotnemu (w końcu 2017 r. na jednego doradcę zawodowego przypadało średnio 564 osoby bezrobotne, a na jednego pośrednika pracy 247 bezrobotnych – MRPiPS 2018). Wynika to z ograniczeń zatrudnienia w urzędach pracy, ale też licznych zadań przydzielonych urzędom do realizacji, w mniej lub bardziej bezpośredni sposób związanymi z polityką rynku pracy.

Dotychczas istniejący system profilowania bezrobotnych z pewnością wymaga zmian, ale nie musi być w pełni zarzucony. Nie ma twardych badań pozwalających wykazać i pomóc w osiągnięciu lepszej efektywności alokacji środków przeznaczanych na

ALMP, a wiedza pochodząca z wywiadów z pracownikami urzędów wskazuje, iż dla wielu był dodatkowym obowiązkiem nieprzynoszącym nowej, niedostępnej w inny sposób i użytecznej wiedzy. W warunkach polskich zasadniczym problemem, który ujawnił się w ostatnich latach, jest identyfikacja osób rejestrujących się w urzędach pracy jako bezrobotne, lecz w istocie niemających motywacji do poszukiwania pracy (np. ze względu na sprawowaną opiekę na dziećmi czy osobami starszymi). Do tej grupy osób należy skierować inne narzędzia, mające na celu reintegrację z rynkiem pracy i wzmocnienie bodźców do aktywizacji zawodowej, a także skierować pomoc pozwalającą zmniejszyć siłę oddziaływania bodźców dezaktywizujących (instytucjonalna opieka, dojazd do pracy). Dla grupy osób pozostających bezrobotnymi ekonomicznie należy zaś skierować dopasowaną do ich indywidualnej sytuacji ofertę usług, mających na celu redukcję ryzyka bezrobocia długoterminowego. Dzięki takiemu podejściu można mieć nadzieję na poprawę efektywności stosowanych narzędzi polityki rynku pracy, które w obliczu rosnących problemów z podażą siły roboczej w Polsce powinny realizować dwa wyżej wymienione cele: po pierwsze – zwiększać aktywność zawodową wśród osób, które pozostają poza rynkiem pracy mimo faktycznej rejestracji w urzędzie pracy, oraz po drugie – redukować ryzyko bezrobocia długookresowego osób, które w największym stopniu są na nie narażone.

Z analizy ewolucji podejść do profilowania wynika, że w wielu krajach trudności merytoryczne, techniczne lub powody polityczne doprowadziły do całkowitego lub częściowego wycofania się z procedur profilowania bezrobotnych. Często mają one charakter pomocniczy. Należy jednak zwrócić uwagę, że potencjalny wzrost efektywności aktywnych polityk rynku pracy, związany z lepszym adresowaniem narzędzi do potrzeb bezrobotnych, jest nie do przecenienia. Co więcej, nowoczesne metody analizy danych stwarzają coraz lepsze możliwości osiągnięcia celów, do jakich powstało profilowanie. W kontekście reformowania systemu profilowania bezrobotnych w Polsce wydaje się, iż klastry (profile) bezrobotnych powinny być bardziej szczegółowo zdefiniowane, gdyż zbyt ogólnie określone nie pomagają, a nawet mogą utrudniać efektywne adresowanie programów pomocy. Ważne jest także zastosowanie nazewnictwa, które nie powinno pozwalać na szeregowanie poszczególnych grup i ich stygmatyzację. Pytania profilujące nie powinny być stałe. Ich zmienność i adaptacyjność powinna wyeliminować znaczną część manipulacji przy odpowiedziach (problem uczenia się, jak odpowiadać). Narzędzie profilujące powinno wykorzystywać nowoczesne metody analityczne, zarówno te o charakterze technologicznym (sieci neuronowe i uczenie maszynowe), jak i metodologicznym (zaawansowana psychometria, *Discrete Choice Experiment*). Pozwalają one na bardziej trafne ujawnienie rzeczywistych kompetencji

i postaw niż bezpośrednie pytania w systemie scoringowym. W idealnym systemie narzędzie profilujące powinno bezpośrednio pomagać w dopasowaniu instrumentów aktywizacyjnych i ofert pracy do bezrobotnych. Aby efektywnie funkcjonował, system profilowania musi faktycznie pomagać w pracy doradcom zawodowym. Zapewni to jego poprawność motywacyjną, która obecnie jest problematyczna. Pożądane jest także, aby narzędzie profilujące było powiązane z innymi instrumentami. Przykładowo, mogłoby obejmować moduł badania kompetencji dla tych bezrobotnych, dla których byłoby ono celowe. Wbudowanie tego typu elementów do systemu profilowania, zwłaszcza w sytuacji skorzystania z technologii IT, dostarczałoby doradcom wiedzę diagnostyczną o bezrobotnym, jednak bez pogłębiania ich obciążenia pracą.

## Bibliografia

Altig, D., Fitzgerald, T. J., Rupert, P., 1997, *Okun's law revisited: should we worry about low unemployment?*, Economic Commentary, Federal Reserve Bank of Cleveland.

Ashenfelter, O., Card, D., 1999a, *Handbook of labor economics*, Vol. 3A, North Holland.

Ashenfelter, O., Card, D., 1999b, *Handbook of labor economics*, Vol. 3B, North Holland.

Ashenfelter, O., Card, D., 2011a, *Handbook of labor economics*, Vol. 4A, North Holland.

Ashenfelter, O., Card, D., 2011b, *Handbook of labor economics*, Vol. 4B, North Holland.

Barnes, S. A., Wright, S., Irving, P., Deganis, I., 2015, *Identification of latest trends and current developments in methods to profile jobseekers in European public employment services: final report*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, Brussels.

Bellis, A., Oakley, J., Sigala, M., Dewson, S., 2011, *Identifying claimants' needs: Research into the Capability of Jobcentre Plus advisers*, DWP Research Report, No. 748.

Berg, G. J., van den, van Ours, J. C., 2000, *Unemployment Dynamics and Duration Dependence*, *Journal of Labor Economics*, Vol.14 (1).

Black, D. A., Smith, J. A., Plesca, M., Shannon, S., 2003, *Profiling UI Claimants to Allocate Reemployment Services: Evidence and Recommendations for States*.



Blanchard, O. J., Summers, L. H., 1986, *Hysteresis And The European Unemployment Problem*, NBER Macroeconomics Annual 1986, Vol. 1.

Bloemen, H. G., 2005, *Job search, search intensity, and labor market transitions an empirical analysis*, Journal of Human Resources, Vol. 40 (1).

Bundesagentur fuer Arbeit (BA), 2010, *The Employee-focused Integration Concept of the Bundesagentur für Arbeit* (Books II and III Social Code) internal paper, Germany.

Chirkowska-Smolak, T., Chudzicka, A., red., 2004, *Człowiek w społecznej przestrzeni bezrobocia*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.

Domański, R., 1995, *Kapitał ludzki*, PWN, Warszawa.

European Commission, 2001, *Study on Early Identification of High Risk Unemployed; Final Report and Anex Report I*, DG Employment and Social Affairs.

European Commission, 2018, *Tackling Long-Term Unemployment through Risk Profiling and Outreach – Technical Dossier no. 6*, DG for Employment, Social Affairs and Inclusion.

HÉTFA Kutatóintézet, 2018, *A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat ügyfél-kategorizálási rendszerének értékelése*, Budapest.

Husmanns, R., 2007, *Measurement of employment, unemployment and underemployment—Current international standards and issues in their application*, Bulletin of Labour Statistics, No. 1.

Jackman, R., Layard, R., 1991, *Does long-term unemployment reduce a person's chance of a job? A time-series test*. *Economica*.

Kabaj, M., Koptas, G., 1995, *Bezrobocie długookresowe. przyczyny, skutki i środki przeciwdziałania*, IPISS, Warszawa.

Kaliny-Prasznic, U., red., 2005, *Leksykon polityki gospodarczej*, Wolters Kluwer Polska.

Klein, M., Schuh, S., Triest, R., 2003, *Job Creation, Job Destruction, and International Competition*, W.E. Upjohn Institute, Kalamazoo, Michigan.

Konle-Seidl, R., 2010, *Profiling system for effective labour market integration. Use of profiling for resource allocation, action planning and matching*, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

Layard, R., Nickell, S., Jackman, R., 2005, *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.

Lindbeck, A., Snower, D. J., 1986, *Wage setting, unemployment, and insider-outsider relations*, The American Economic Review, Vol.76 (2).

Lindbeck, A., Snower, D. J., 1988, *Cooperation, harassment, and involuntary unemployment: an insider-outsider approach*, The American Economic Review, Vol. 78 (1).

Lindbeck, A., Snower, D. J., 2001, *Insiders versus outsiders*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15 (1).

Loxha, A., Morgandi, M., 2014, *Profiling the Unemployed: a review of OECD experiences and implications for emerging economies*, Social Protection & Labor Discussion Paper, No. 1424, World Bank.

Ludwig-Mayerhofer, W., Behrend, O., Sondermann, A., 2014, *Activation, Public Employment Services and their Clients: The Role of Social Class in a Continental Welfare State*, Social Policy and Administration, Vol. 48 (5).

Machin, S., Manning, A., 1999, *The Causes and Consequences of Longterm Unemployment in Europe*, w: Ashenfelter, O., D., *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3C.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2014, *Profelowanie pomocy dla osób bezrobotnych. Podręcznik dla pracowników powiatowych urzędów pracy*, Warszawa.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2018, *Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2017 r.*, Warszawa.

Mortensen, D. T., Pissarides, C. A., 1994, *Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment*, Review of Economic Studies, Vol. 61 (3).

O'Connell, P. J., McGuinness, S., Kelly, E., 2010, *A Statistical Profiling Model of Long-Term Unemployment Risk in Ireland*, Economic and Social Research Institute Working Paper, No. 345.

OECD, 1998, *Early Identification of Jobseekers at Risk of Long-term Unemployment. The Role of Profiling*, Paris.

Pissarides, C. A., 2000, *Equilibrium unemployment theory*, MIT Press.

Rosholm, M., Svarer, M., Hammer, B., 2004, *A Danish Profiling System*, IZA Discussion Papers, No. 1418.

*Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. – w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego*, Dz.U. 2014 poz. 631.

Rudolph, H., 2005, *The Impact of Early Case Management on Long Term Unemployment in Germany*, Paper presented at the EU-Profiling seminar, Nuremberg.

Rudolph, H., 2010, *Profiling as an instrument for early identification of people at risk of long-term unemployment. Risk in Ireland*, Economic and Social Research Institute Working Paper, No. 345.

Rudolph, H., Konle-Seidl, R., 2005, *Profiling for Better Services. Report on the European Profiling Seminar*, Nuremberg.

*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, art. 2, ust. 1., pkt 5., Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami.

Wandner, S. A., Messenger J. C. (1999). *Worker Profiling and Reemployment Services Policy Workgroup: Final Report and Recommendations*.

Warr, P., 2004, *Psychologiczne skutki długotrwałego bezrobocia*, w: Chirkowska-Smolak, T., Chudzicka, A. (red.), *Człowiek w społecznej przestrzeni bezrobocia*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.

Wijnhoven, M. A., Havinga, H., 2014, *The Work Profiler: A digital instrument for selection and diagnosis of the unemployed*, *Local Economy*, Vol. 29 (6–7).

Wojdyło-Preisner, M., 2009, *Profilowanie bezrobotnych jako metoda przeciwdziałania długookresowemu bezrobociu*, Toruń.

## SUMMARY

In the dynamically changing economy, the role of public employment services will undoubtedly have to evolve. Heterogeneity of needs of employees and employers enforces individualisation of the approach to the unemployed. One of the tools (at least in theory) that allows for more tailored assistance to the needs of the unemployed is profiling. Unemployed profiling systems have been adopted in many countries for several decades. Although their introduction was often accompanied by enthusiasm associated with the hopes to increase effectiveness of ALMP, their practical implementation proved to be more difficult than expected. In Poland, after just few years of using profiling for the first time in history, the future of this system is currently under debate.

The purpose of the chapter is to discuss the issue of profiling the unemployed. In this chapter we show the economic rationale for the system's construction and discuss the

experience of selected countries in this area, including Poland. The chapter presents the controversy and criticism of the profiling systems raised mainly by non-government organizations and continues with some recommendations for a new form of profiling that could more effectively meet the requirements of all stakeholders and contribute to improvement of the effectiveness of labour market policies.

The first section discusses the contemporary approach to the economics of the labour market from a dynamic perspective. It enlists the reasons for unemployment using various theoretical explanations, including the specifics of long-term unemployment (LTU) and the mechanisms leading to unemployment hysteresis. These considerations justify the need of profiling the unemployed by identifying people particularly at higher risk of LTU. In the second section, selected aspects of the diversity of the population of the clients of Public Employment Service offices in Poland are documented, paying particular attention to their economic status and differences in the aspect of long-term unemployment exposure. The third section describes the goals and methods of procedures used for profiling the unemployed in selected OECD countries, including Poland, and formulates conclusions regarding the future of profiling systems.

Key findings from the analysis indicate the growing need for individualisation of labour market services and tools increasing labour market participation. In the context of reforming the unemployed profiling system in Poland, it seems that the most important recommendations for improving the quality of profiling are: 1) clusters (profiles) of the unemployed should more specifically define the groups of unemployed, 2) the nomenclature used in the system should not allow for direct stereotypical comparisons or carrying stigmatization effects, 3) profiling questions should change in an adaptive fashion, 4) the profiling tool should use modern analytical methods, drawing from advances in technical aspects (neural networks and machine learning) and methodological ones (advanced psychometry, Discrete Choice Experiment), 5) the profiling tool should allow to link ALMP instruments and job offers to the unemployed and be linked to other tools so that profiling provides counsellors with additional knowledge about the unemployed, but without increasing their workload.

### **Keywords:**

**Profiling, Public Employment Services, Labour Market Offices, efficiency, matching**

**Gabriela Grotkowska** – doktor nauk ekonomicznych, starszy wykładowca w Katedrze Makroekonomii i Teorii Handlu Zagranicznego. Jest autorką ponad 60 krajowych i zagranicznych publikacji naukowych; kierowała kilkoma projektami badawczymi, a jej zainteresowania naukowe w szczególności dotyczą empirycznej analizy funkcjonowania rynku pracy, związków rynku pracy z otwarciem gospodarki, specyfiki sektora publicznego w kwestii zatrudnienia i wynagrodzeń, a także ekonomii edukacji i powiązań decyzji edukacyjnych z karierą zawodową. Ma doświadczenie w badaniu regionalnych i lokalnych rynków pracy, w tym z punktu widzenia PSZ.  
ORCID ID: [orcid.org/0000-0002-8267-1216](https://orcid.org/0000-0002-8267-1216)

**Tomasz Gajderowicz** – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Makroekonomii i Teorii Handlu Zagranicznego, konsultant Banku Światowego. Uczestniczył w licznych projektach badań preferencji wobec kształcenia i podejmowania pracy. Specjalizuje się w implementacji metod mikroekonomicznych do analizy wewnętrznej i zewnętrznej motywacji w kształceniu i pracy zawodowej. Ma także doświadczenie we wdrażaniu projektów związanych z badaniem efektywności ALMP w Polsce.  
ORCID ID: [orcid.org/0000-0001-5361-0812](https://orcid.org/0000-0001-5361-0812)

**Leszek Wincenciak** – doktor nauk ekonomicznych, starszy wykładowca w Katedrze Makroekonomii i Teorii Handlu Zagranicznego. Jest autorem ponad 40 krajowych i zagranicznych publikacji naukowych, a jego zainteresowania naukowe w szczególności dotyczą empirycznej analizy funkcjonowania rynku pracy, związków rynku pracy z otwarciem gospodarki, związków między kształceniem a sukcesem zawodowym, a także stopą zwrotu z wykształcenia i niedopasowaniami edukacyjnymi.  
ORCID ID: [orcid.org/0000-0002-9872-4239](https://orcid.org/0000-0002-9872-4239)

# ZJAWISKO HISTEREZY BEZROBOCIA – ANALIZA NA PRZYKŁADZIE POLSKI W LATACH 1995–2018

**Leszek Kucharski**

Uniwersytet Łódzki

## WSTĘP

Pojawienie się koncepcji histerezy bezrobocia było rezultatem poszukiwania próby wyjaśnienia przyczyn znacznego wzrostu stóp bezrobocia w krajach Europy Zachodniej w latach 80. XX wieku. W latach 1980–1985 stopa bezrobocia w Wielkiej Brytanii i RFN wzrosła ponad dwukrotnie, we Francji zaś niemal dwukrotnie. Co więcej, w kolejnych latach stopy bezrobocia w tych krajach utrzymywały się również na wysokim poziomie. W tym samym okresie nastąpił też wzrost stóp bezrobocia w USA, lecz nie był on tak silny, jak w krajach Europy Zachodniej. Tak gwałtowny wzrost bezrobocia wskazywał, że również bezrobocie równowagi musiało wzrosnąć. Teza ta znalazła potwierdzenie w analizach empirycznych. Wysłunięte zostały dwa sposoby wyjaśnienia tak wysokiego poziomu bezrobocia (Snowdon, Vane i Wynarczyk 1998, s. 340).

W ramach pierwszego wysunięto wniosek, że wzrost bezrobocia w krajach Europy Zachodniej był efektem zmniejszenia elastyczności rynku pracy oraz zwiększenia niedopasowań strukturalnych (Solow 2002, s. 19–20). Najczęściej wymienianymi przyczynami były: wzrost siły związków zawodowych, wzrost zasiłków dla bezrobotnych, ustawodawstwo dotyczące płacy minimalnej, nadmierna regulacja obrotu gospodarczego oraz wzrost podatków. Jednak nie wszystkie wymieniane powody wzrostu bezrobocia znalazły potwierdzenie w analizach empirycznych (np. w Wielkiej Brytanii wystąpił wzrost bezrobocia przy jednoczesnym osłabieniu siły związków zawodowych).

W ramach drugiego sposobu próbowano wyjaśnić wzrost faktycznego bezrobocia przy jednoczesnym podwyższeniu poziomu bezrobocia równowagi oddziaływaniem łącznego popytu na bezrobocie równowagi. W ten sposób zyskały na znaczeniu modele histerezy bezrobocia.

Celem opracowania jest przedstawienie koncepcji histerezy bezrobocia oraz próba jej weryfikacji empirycznej na przykładzie Polski.

Struktura opracowania jest następująca. W części 2 przedstawiono najważniejsze koncepcje histerezy bezrobocia. W części 3 zaprezentowano tendencje zmian bezrobocia długookresowego, bezrobocia równowagi oraz bezrobocia ogółem. W kolejnym podpunkcie podano wyniki weryfikacji empirycznej efektu histerezy w Polsce w latach 1995–2018. Część 4 zawiera wnioski z przeprowadzonych analiz.

## PRZYCZYNY WYSTĘPOWANIA HISTEREZY BEZROBOCIA W ŚWIETLE TEORII

Pojęcie „histereza” pochodzi z języka greckiego i oznacza „nadejść później”. Związane jest przede wszystkim z naukami przyrodniczymi. Jest również znane na gruncie fizyki. Określenie „histereza” oznacza, że równowaga danego systemu nie zależy tylko od sił zewnętrznych, ale również od jego własnej historii (Wojtyła 1994, s. 2).

Określenie to zostało zaadaptowane do nauk ekonomicznych z nauk przyrodniczych. E. S. Phelps w 1972 r. wysunął hipotezę, że stan równowagi z daną naturalną stopą bezrobocia zależy od ścieżki, po której gospodarka dochodzi do stanu równowagi. Zależność stanu równowagi od tej ścieżki nazwał histerezą.

Histereza bezrobocia oznacza, że poziom bezrobocia równowagi (tzn. naturalnej stopy bezrobocia lub NAIRU) zależy nie tylko od obecnego stanu czynników strukturalnych, ale też od wcześniejszych tendencji bezrobocia (Kwiatkowski 2002, s. 205; Snowdon, Vane i Włynarczyk 1998, s. 340). Największy wkład w rozwój teorii histerezy bezrobocia wnieśli: O. J. Blanchard i L. H. Summers (1986), A. Lindbeck i D. J. Snower (1986), R. Layard, S. Nickel i R. Jackman (1991) oraz W. Carlin i D. Soskice (1990).

Faktyczny poziom bezrobocia zależy od przejściowych wstrząsów podażowych i popytowych. Pogorszenie koniunktury powoduje wzrost poziomu bezrobocia faktycznego w stosunku do występującego w tej gospodarce poziomu bezrobocia równowagi. Wydawać by się mogło, że po zakończeniu tych perturbacji bezrobocie faktyczne powinno zmaleć do poziomu sprzed tych gospodarczych zawirowań. Jednakże w rzeczywistości tak często się nie dzieje.

Teorie histerezy tłumaczą, dlaczego pomimo poprawy koniunktury bezrobocie nie obniża się do poziomu sprzed recesji. Jest to związane z bezrobociem równowagi. We współczesnej ekonomii coraz większą rolę przypisuje się czynnikom związanym z:

- dopasowaniem struktury popytu i podaży siły roboczej,
- ubytkiem kapitału ludzkiego,

- ubytkiem kapitału rzeczowego,
- mobilnością siły roboczej,
- intensywnością poszukiwań.

W okresie recesji następuje ubytek kapitału ludzkiego i rzeczowego. Powrót dobrej koniunktury nie oznacza jednak, że wszystkie osoby, które utraciły pracę, znajdą zatrudnienie. Część osób bezrobotnych z powodu dłuższego czasu pozostawania w zasobie bezrobotnych staje się bezrobotnymi długookresowo, co znacząco utrudnia im znalezienie pracy z uwagi na ubytek ich kwalifikacji. Trwały ubytek kapitału rzeczowego w okresie recesji również powoduje, że podczas ożywienia gospodarczego część osób poszukujących pracy ma problemy z jej znalezieniem. Pogłębia się tym samym proces wzrostu bezrobocia równowagi.

Efekt histerezy w ujęciu formalnym można opisać w następujący sposób (Snowdon, Vane i Wynarczyk 1998, s. 340):

$$u_N = u_{N,t-1} + \alpha(u_{t-1} - u_{N,t-1}) + b_t \quad (1)$$

gdzie:

$\alpha$  – współczynnik histerezy,

$u_N$  – naturalna stopa bezrobocia (lub NAIRU) w okresie  $t$ ,

$u_{N,t-1}$  – naturalna stopa bezrobocia (lub NAIRU) w okresie  $t-1$ ,

$u_{t-1}$  – faktyczna stopa bezrobocia w okresie  $t-1$ ,

$b_t$  – element przedstawiający wpływ innych czynników na stopę bezrobocia równowagi (np. wysokość zasiłków dla bezrobotnych).

Jak wynika z równania (1), poziom bezrobocia równowagi w okresie  $t$  wzrośnie (przy danym poziomie  $b_t$ ), gdy faktyczna stopa bezrobocia w poprzednim okresie jest wyższa od stopy bezrobocia w równowadze w poprzednim okresie. Współczynnik histerezy ( $\alpha$ ) rośnie wraz ze sztywnością płac realnych (Layard, Nickell i Jackman 2005, s. 58).

R. Layard, S. Nickell i R. Jackman (2005, s. 336) wymieniają dwa rodzaje histerezy, pełną oraz częściową, która jest utożsamiana z uporczywością bezrobocia. Według nich histereza pełna występuje, gdy poziom cen bądź płac zależy od zmian w stopie bezrobocia lub aktywności gospodarczej. Z histerezą częściową mamy do czynienia, kiedy zarówno poziom, jak i zmiany aktywności gospodarczej czy też bezrobocia wpływają na płace i ceny.



W literaturze ekonomicznej można znaleźć trzy modele histerezy (Blanchard i Summers 1986, s. 27–29; Kwiatkowski 2002, s. 208; Wiśniewski 2011, s. 17):

- model ubytku kapitału ludzkiego,
- model ubytku kapitału rzeczowego,
- model „insider – outsider”<sup>1</sup>.

Pierwszy z wymienionych modeli został opracowany przez R. Layarda (1986) oraz R. Layarda, S. Nickella i R. Jackmana (1991). Odwołuje się do teorii kapitału ludzkiego, której czołowymi przedstawicielami są: G. S. Becker, T. W. Schultz oraz J. Mincer.

Powstanie teorii kapitału ludzkiego było efektem poszukiwań przyczyn różnicowania płac między zatrudnionymi oraz różnego zagrożenia bezrobociem w poszczególnych grupach siły roboczej (Sapsford 1981, s. 200–206). Twórcy tej teorii odrzucają założenia teorii neoklasycznej o doskonałym rynku pracy oraz homogeniczności siły roboczej (Becker 1975, s. 7–8). Przyjmuje się w niej założenie, że siła robocza nie jest jednorodna, czego przejawem jest zróżnicowana produktywność krańcowa pracowników, spowodowana różnym poziomem wykształcenia, kwalifikacji zawodowych oraz umiejętności (czyli tzw. kapitału ludzkiego). Kapitał ludzki to zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia, siły i energii witalnej, jaką dysponują ludzie. Zasób ten można powiększać poprzez inwestycje w człowieka (Domański 1993, s. 35).

Zróżnicowanie zasobu kapitału ludzkiego, jakim dysponują poszczególne jednostki, jest przyczyną występowania znacznych różnic w poziomie bezrobocia i poziomie płac w poszczególnych grupach siły roboczej. Według teorii *human capital* zmiany zasobu kapitału ludzkiego są ważnym czynnikiem wpływającym na poziom wzrostu gospodarczego oraz głównym elementem procesu produkcyjnego w przedsiębiorstwach (Becker 1975, s. 1–2). Z analiz empirycznych wynika, że jednostki bardziej wykształcone są bardziej produktywne (de Koning, Gelderblom i van der Weijde 1994, s. 1–2).

*Human capital* jest z wielu powodów traktowana jako rozwinięcie teorii *human behaviour*, która jest podstawą wielu współczesnych myśli ekonomicznych (Każmierczak 1995, s. 99). Podstawowe znaczenie ma tutaj idea *homo economicus* (ekonomicznego człowieka), tzn. człowieka, który w swoich działaniach kieruje się rozważą i ekonomicznymi kalkulacjami. Celem działania „człowieka ekonomicznego” jest dążenie do maksymalizacji własnych dochodów; cel ten jest brany przez niego pod uwagę również przy podejmowaniu decyzji na rynku pracy. Można powiedzieć, ujmując

<sup>1</sup> Według A. Wojtyny (2000, s. 232–235) model „swoich” i „obcych” stanowi jedno z ważniejszych wyjaśnień efektu histerezy bezrobocia.

rzecz nieco szerzej, że jednostki, wydając swoje pieniądze, uwzględniają nie tylko bieżące przyjemności, ale również przyszłe zyski o charakterze pieniężnym i poza-pieniężnym (Blaug 1995, s. 304–305). Przyszłe zyski zależą od poziomu inwestycji w kapitał ludzki.

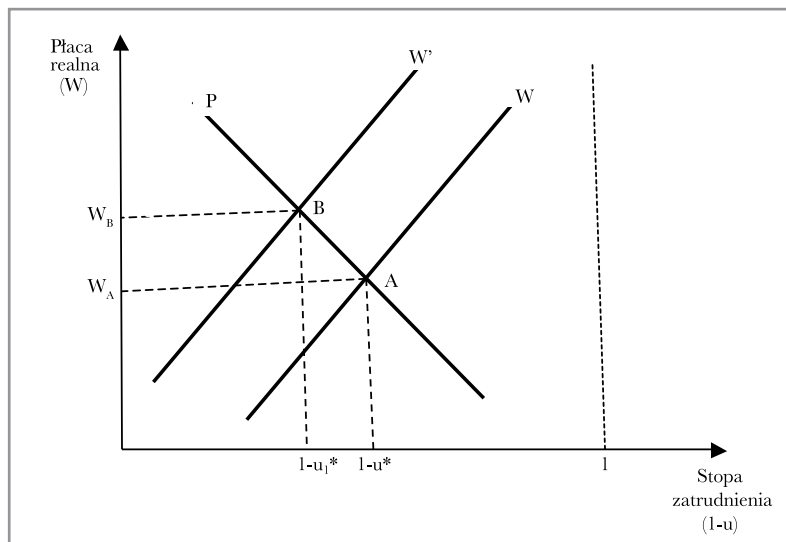
Teoria kapitału ludzkiego dowodzi, że zróżnicowanie dochodów wśród pracowników oraz różny stopień zagrożenia bezrobociem są rezultatem różnych poziomów wykształcenia oraz przygotowania zawodowego jednostek. Różnice w poziomie wykształcenia i przygotowania zawodowego wynikają bezpośrednio z decyzji jednostek o tym, czy inwestują „w siebie”, kiedy inwestują i jaką część dochodów inwestują.

Twórcy teorii kapitału ludzkiego twierdzą, że tak samo jak kapitał rzeczowy, zasób kapitału ludzkiego może się zarówno powiększać, jak i ulegać deprecjacji. Warunkiem wzrostu zasobu kapitału ludzkiego są odpowiednio wysokie nakłady inwestycyjne na podnoszenie poziomu wykształcenia, na szkolenia oraz podwyższanie kwalifikacji (Blaug 1995, s. 303–305; Kwiatkowski 2002, s. 209). Do zmniejszenia zasobu kapitału ludzkiego jednostek może się przyczynić pozostawanie w zasobie bezrobocia. Osoby bezrobotne wraz z wydłużaniem się czasu pozostawania bez pracy tracą część swoich umiejętności zawodowych i doświadczenia. Zasób kapitału ludzkiego może się również zmniejszać na skutek jego moralnego zużycia. Wiedza, tak samo jak kapitał rzeczowy, starzeje się, zwłaszcza we współczesnej gospodarce, w której mamy do czynienia z szybkim rozwojem nowych technologii.

Wpływ ubytku kapitału ludzkiego na histerzę bezrobocia można przedstawić w następujący sposób. W sytuacji negatywnego wstrząsu popytowego lub negatywnego wstrząsu podażowego część osób dotychczas zatrudnionych traci pracę. Pogorszenie sytuacji gospodarczej zmniejsza również szansę znalezienia pracy przez osoby bezrobotne, jak również przez bierne zawodowo. Dodatkowo rozwój technologii sprawia, że zasób kapitału ludzkiego posiadany przez osoby pozostające bez pracy zmniejsza się. Pozostawanie bez pracy oraz moralne zużycie zasobu kapitału ludzkiego przez osoby pozostające bez pracy powoduje, że posiadany przez te jednostki zasób kapitału ludzkiego maleje. To z kolei zmniejsza ich szanse na znalezienie pracy. Poprawa koniunktury gospodarczej wcale nie musi spowodować spadku bezrobocia. Niski poziom kwalifikacji i umiejętności zawodowych posiadanych przez osoby bezrobotne może uniemożliwić im znalezienie pracy. Dotyczy to w szczególności bezrobotnych długookresowo. W czasie kryzysu wzrasta odsetek bezrobotnych długookresowo. Wydłużanie się okresu bezrobocia powoduje przyspieszenie procesu deprecjacji kapitału ludzkiego. Zmniejsza to istotnie szanse tych bezrobotnych na znalezienie pracy. Dla

pracodawców bezrobotni długookresowo nie są doskonałymi substytutami bezrobotnych krótkookresowo. Takie postępowanie pracodawców wpływa również na zachowania tych pierwszych. Bezowocne poszukiwania pracy mogą wywoływać u nich apatię oraz zmniejszać intensywność poszukiwań, co wzmacnia tym samym efekt histerezy bezrobocia (Kwiatkowski 2002, s. 214).

**Wykres 1. Wpływ wzrostu presji płacowej na poziom bezrobocia NAIRU**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Layard, Nickell i Jackman 2005, s. 383.

Wzrost udziału bezrobotnych długookresowo może nasilać presję na wzrost płac, co zgodnie z teorią NAIRU podnosi poziom bezrobocia równowagi (zob. wykres 1)<sup>2</sup>. Mechanizm wpływu wzrostu presji płacowej na stopę bezrobocia NAIRU jest następujący. Przyjmijmy, że początkowo rynek pracy znajdował się w stanie równowagi, czyli w punkcie A<sup>3</sup>. W tym punkcie stopa zatrudnienia w równowadze wynosi  $(1-u^*)$ , gdzie  $u^*$  to stopa bezrobocia NAIRU. Wzrost presji płacowej przesunął krzywą płac (postulowanych) równoległe w lewo do położenia  $W'$ . W efekcie procesów dostosowawczych gospodarka przesuwa się do nowego punktu równowagi na rynku pracy, czyli punktu A', który charakteryzuje się niższą stopą zatrudnienia w równowadze  $(1-u_1^*)$ . Spadek stopy zatrudnienia oznacza tym samym wzrost stopy bezrobocia NAIRU do poziomu  $u_1^*$ .

<sup>2</sup> Linia przerywana o współrzędnej 1 wyznacza maksymalną stopę zatrudnienia (która – jak wiadomo – może maksymalnie wynosić 100%).

<sup>3</sup> Krzywa oznaczona literą W to krzywa płac postulowanych, natomiast krzywa oznaczona literą P to krzywa cen (płac realistycznych).

W literaturze ekonomicznej podkreśla się, że pewną słabością modeli ubytku kapitału ludzkiego w objaśnianiu histerezy bezrobocia jest fakt, iż w zasobie bezrobocia z reguły dominują osoby o niskich kwalifikacjach, a zatem ubytek kapitału ludzkiego w ich przypadku nie jest zbyt duży (Wojtyna 1994, s. 3). A ponadto wraz z wydłużaniem się okresu poszukiwania pracy maleją aspiracje płacowe bezrobotnych, co zwiększa szanse na znalezienie pracy pomimo ubytku ich kwalifikacji.

Ta krytyka wydaje się jednak nieco przesadzona. Wydłużanie się okresu trwania bezrobocia powoduje bowiem ubytek kwalifikacji wszystkich bezrobotnych, nawet tych o wysokich kwalifikacjach. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że długotrwałe przebywanie w zasobie bezrobocia osób o niskich kwalifikacjach powoduje, iż stają się one *de facto* osobami bez żadnych kwalifikacji.

W modelach ubytku kapitału rzeczowego przyczyn histerezy bezrobocia upatruje się w ubytku kapitału rzeczowego (Carlin i Soskice 1990, s. 456–462). Mechanizm wpływu tego ubytku na bezrobocie równowagi jest taki sam jak kapitału ludzkiego. Zasób kapitału ludzkiego jest w omawianych modelach traktowany jako wielkość endogeniczna (Kwiatkowski, Rogut i Roszkowska 2009, s. 185). W sytuacji negatywnego wstrząsu popytowego w gospodarce zmniejsza się stopień wykorzystania istniejących mocy produkcyjnych. Maleje też zasób kapitału rzeczowego, ponieważ przedsiębiorstwa pozbywają się części niepotrzebnych maszyn i urządzeń oraz zmniejszają nakłady inwestycyjne na rozwój kapitału rzeczowego (Wojtyna, 1994, s. 4; Kwiatkowski, Rogut i Roszkowska 2009, s. 185). Po zakończeniu kryzysu trwały ubytek kapitału rzeczowego jest barierą dla zwiększenia zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia.

Wydaje się, że modele ubytku kapitału rzeczowego niezbyt dobrze tłumaczą histerezę bezrobocia. Ubytek kapitału rzeczowego ma raczej charakter krótkotrwały. W gospodarkach rozwiniętych mamy bowiem do czynienia w dłuższej perspektywie ze wzrostem produktu potencjalnego, a zatem również ze wzrostem kapitału rzeczowego.

Model „swoich i obcych” został rozwinięty przez A. Lindbecka i D. J. Snowera (1986, 1988) oraz O. Blancharda i L. Summersa (1986). W tym modelu przyjmuje się założenie, że podaż pracy nie jest zasobem homogenicznym. Zasób siły roboczej składa się z dwóch grup: „swoich” (*insiders*) i „obcych” (*outsiders*). Kryterium podziału stanowi zdolność do wywierania wpływu na przebieg (czy też efekt) rokowań płacowych (Wojtyna 1994, s. 4). *Insiders* stanowią

grupę doświadczonych pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie bądź pozostających w innych związkach z przedsiębiorstwem, natomiast *outsiders* to osoby niemające kontaktów z przedsiębiorstwem, które mogą być w nim jednak zatrudnione w przeszłości. O ile interesy *insiders* są przedmiotem rokowań związków zawodowych z pracodawcami, o tyle interesy *outsiders* nie są uwzględniane w rokowaniach płacowych.

Z założeń przyjmowanych w omawianym modelu wynika, że interesy „swoich” mają silniejszy wpływ na politykę realizowaną przez związki zawodowe w trakcie negocjacji płacowych (Lindbeck i Snower 1988, s. 67–69). „Swoi” stanowią grupę doświadczonych oraz wykwalifikowanych pracowników. W związku z tym „obcy”, jako mniej wykwalifikowani, są dla pracodawców osobami będącymi niedoskonałymi substytutami „swoich”. Ponadto, „swoi” dysponują siłą rynkową wynikającą z kosztów wymiany kadr (Lindbeck 1992, s. 211; Saint-Paul 1995, s. 576). Przedsiębiorstwa (z powodu wysokich kosztów płynności siły roboczej oraz możliwości pogorszenia wyników finansowych na skutek przejściowego spadku wydajności pracy) wolą płacić wyższe stawki dla swoich pracowników (*insiders*), niż ponosić koszty związane ze zwolnieniem obecnych i przyjęciem nowych pracowników (*outsiders*). Siła przetargowa „swoich” jest tym silniejsza, im wyższe są koszty płynności siły roboczej (tzn. koszty przyjęć do pracy i koszty zwolnień z pracy).

Do kosztów przyjęć nowych pracowników zalicza się: koszty poszukiwania, selekcji, negocjacji płacowych oraz specjalistycznych szkoleń nowo przyjętych osób. Koszty zwolnień obejmują: wypłaty odpraw zwalnianym pracownikom oraz przeprowadzenia zwolnień.

Lindbeck i Snower (1988) podkreślają, że może występować dodatkowo inny rodzaj kosztów płynności siły roboczej związany z odmową współpracy przez „swoich” z nowo przyjętymi „obcymi”. W sytuacji, gdy „outsiderzy” zgodzą się podjąć pracę za stawkę płac niższą od stawki płac obecnie pracujących, „insiderzy” w celu uniknięcia obniżki swoich zarobków mogą się nie zgodzić na współpracę z nowo przyjętymi. Mogą również szykanować nowo przyjętych. W rezultacie odmowy współpracy z nowo przyjętymi dotychczasowa produktywność przedsiębiorstwa może się znacznie obniżyć. Przedsiębiorstwom nie opłaca się zatem przyjmować nowych pracowników oferujących chęć podjęcia pracy za niższą stawkę płac. Ponadto odmowa współpracy czy też szykany ze strony „insiderów” zmniejszają atrakcyjność zatrudnienia dla nowo przyjętych w danej firmie.

W większości modeli *insider – outsider* podejmowany jest problem histerezy bezrobocia. W warunkach negatywnego szoku popytowego firmy są zmuszone ograniczyć zatrudnienie. W ten sposób część dotychczasowych „insiderów” staje się „outsiderami”. Po zakończeniu kryzysu osoby zatrudnione w przedsiębiorstwach („insiderzy”) będą zainteresowane maksymalizacją własnych korzyści (czyli wynagrodzeń). „Insiderzy” nie zgodzą się na obniżenie swoich postulatów płacowych, co umożliwiłoby powrót do pracy osobom zwolnionym z powodu kryzysu. To powoduje, że poziom bezrobocia nie zmniejsza się do stanu sprzed kryzysu. W ten sposób negatywne szoki popytowe prowadzą do wzrostu bezrobocia. Z kolei w warunkach pozytywnego szoku popytowego „insiderzy” będą dążyć do podniesienia wynagrodzeń, co tym samym nie doprowadzi do istotnego wzrostu zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia (Tyrowicz 2011, s. 22).

Wątpliwe jest jednak, aby ta koncepcja opisywała kształtowanie się płac w całej gospodarce. W rzeczywistej gospodarce rynkowej dominują małe i średnie przedsiębiorstwa, w których raczej nie działają związki zawodowe. Ponadto nie wszystkie gałęzie gospodarki są tak samo uzwiązkowane. Siła „insiderów” nie ma więc raczej decydującego znaczenia dla powstawania efektu histerezy.

Z teorii histerezy wynika, że bezrobocie równowagi zmienia się wraz ze zmianami koniunktury gospodarczej. Pogorszenie koniunktury gospodarczej prowadzi do wzrostu bezrobocia i poprzez działanie mechanizmu histerezy do wzrostu bezrobocia równowagi.

Pomimo głosów krytyki spośród powyżej omówionych modeli to właśnie modele ubytku kapitału ludzkiego najlepiej tłumaczą zjawisko histerezy w gospodarce. Dlatego też aktywna polityka rynku pracy powinna być w większym stopniu adresowana do bezrobotnych długookresowo.

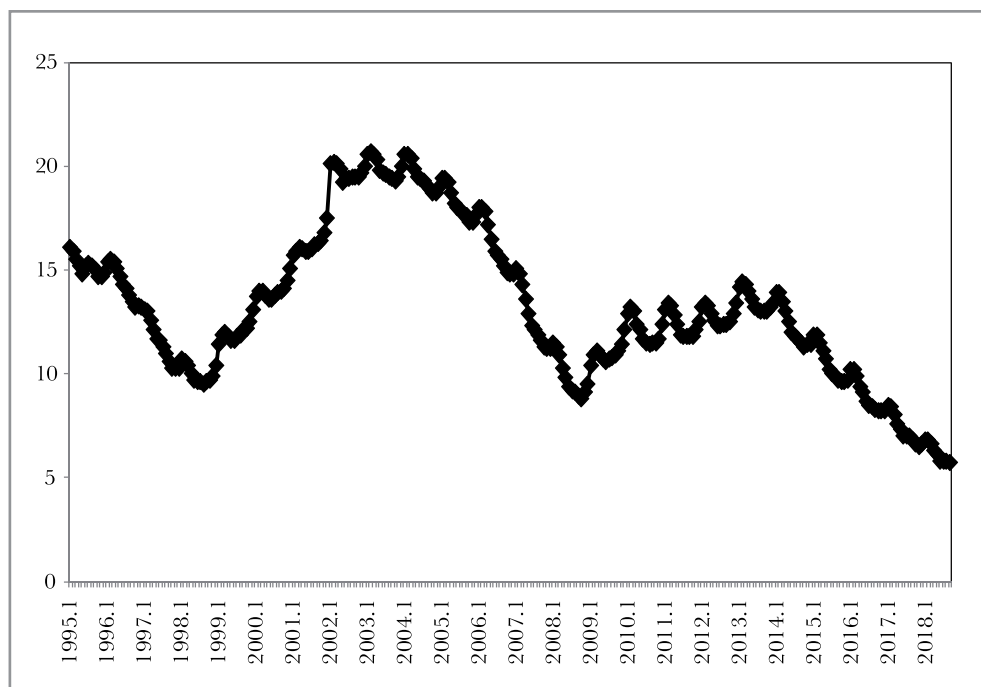
## ANALIZY EMPIRYCZNE

### **Tendencje zmian bezrobocia ogółem i bezrobocia długoterminowego**

Przyjrzyjmy się obecnie tendencjom zmian stóp bezrobocia rejestrowanego w Polsce w latach 1995–2018. Z wykresu 2 wynika, że w badanym okresie występowały dosyć znaczne wahania poziomu stopy bezrobocia rejestrowanego. Kierunek tych zmian był skorelowany ze zmianami poziomu koniunktury gospodarczej w Polsce. W okresach dobrej koniunktury (czyli w latach 1995–1998, 2004–2008 oraz 2014–2018) stopy bezrobocia rejestrowanego sukcesywnie malały. Szczególnie silny spadek stóp bezrobocia miał miejsce w ostatnich dwóch podokresach.

Natomiast w okresach pogorszenia stanu koniunktury gospodarczej (czyli w latach 1999–2003, 2009–2013) stopy bezrobocia rejestrowanego charakteryzowały się tendencją wzrostową. Należy podkreślić, że nawet w czasie silnego wzrostu gospodarczego odnotowywano pewien poziom bezrobocia rejestrowanego, co może wskazywać na utrzymywanie się w polskiej gospodarce określonego poziomu bezrobocia frykcyjnego i strukturalnego, które można określić mianem bezrobocia równowagi. Jak wynika z analiz empirycznych, stopy bezrobocia równowagi w Polsce zmieniały się w tym samym kierunku co stopy bezrobocia faktycznego, co może wskazywać na występowanie zjawiska histerezy (Kucharski 2009, s. 88–89; Kelm 2009, s. 93).

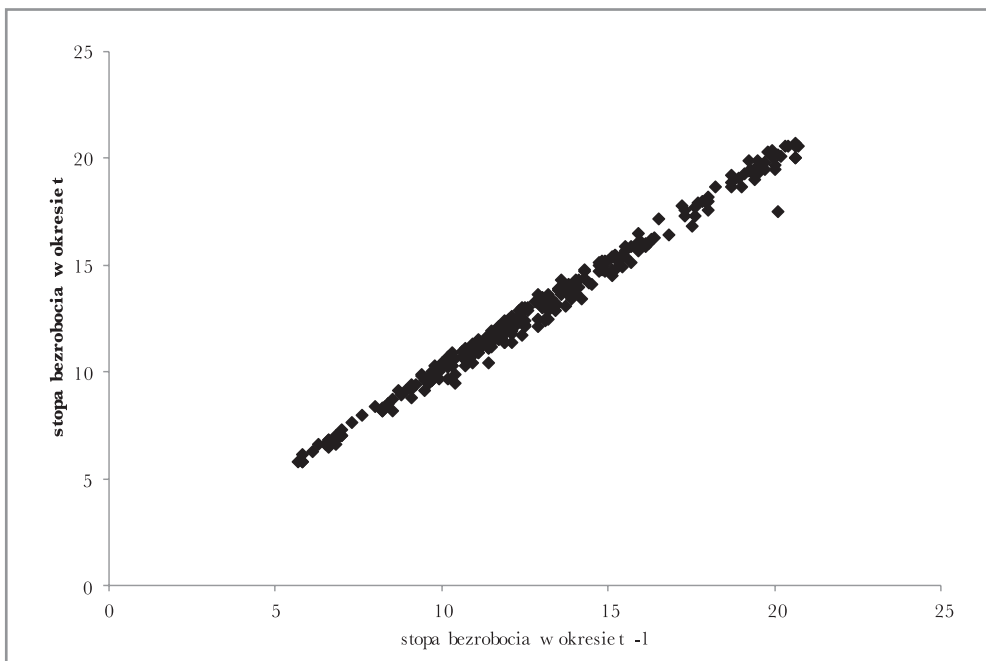
**Wykres 2. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce, styczeń 1995 – wrzesień 2018 (w %)**



Źródło: strona internetowa GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (dostęp 2.11.2018).

Z wykresu 3 wynika, że w badanym okresie występowała bardzo silna i dodatnia zależność między poziomem stopy bezrobocia w danym okresie i w okresie poprzednim. Współczynnik korelacji między tymi zmiennymi wynosił 0,995.

**Wykres 3. Zależność między poziomem stopy bezrobocia rejestrowanego w bieżącym okresie oraz w okresie t-1 w Polsce w okresie 1.01.1995 – 30.09.2018**



Źródło: strona internetowa GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (dostęp 2.11.2018).

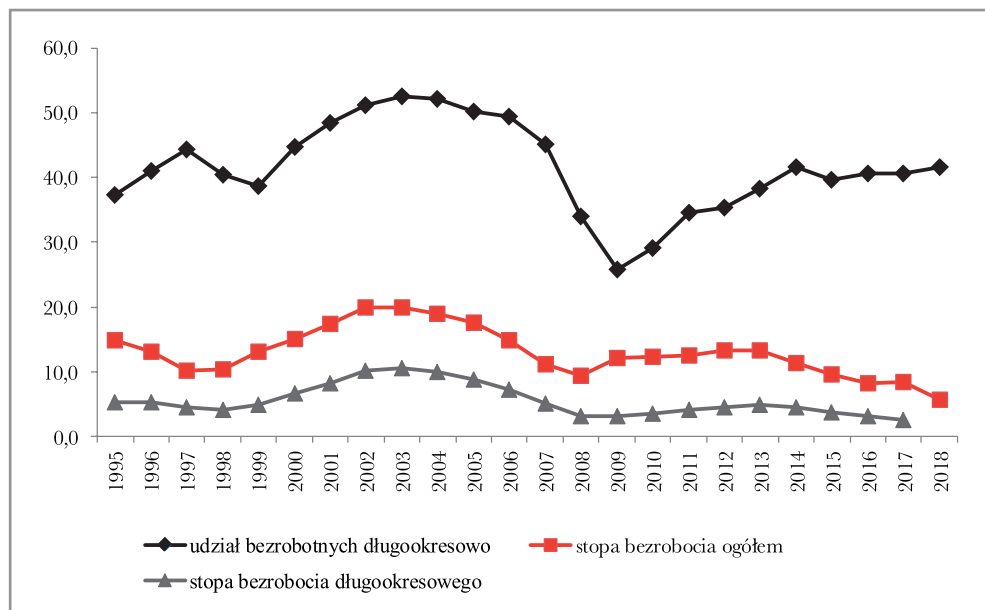
Z rozważań teoretycznych przedstawionych w części 2 wynika, że czas trwania bezrobocia ma istotny wpływ na kształtowanie się poziomu bezrobocia równowagi. Na wykresie 4 przedstawiono dane o stopach bezrobocia rejestrowanego ogółem i bezrobocia długookresowego oraz udziale bezrobotnych długookresowo w zasobie bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy.

Z wykresu 4 wynika, że udział bezrobotnych długookresowo zmieniał się z pewnym opóźnieniem w czasie w tym samym kierunku co stopa bezrobocia długookresowego. Co więcej, stopa bezrobocia długookresowego zachowywała się podobnie jak stopa bezrobocia ogółem, co może wskazywać na występowanie efektu histerezy bezrobocia w Polsce.

Jak wynika z wykresu 4, w czasach gorszej koniunktury wraz ze wzrostem stopy bezrobocia ogółem rosła również stopa bezrobocia długookresowego oraz udział bezrobotnych długookresowo w zasobie bezrobocia. Jednakże pomimo poprawy koniunktury w latach 2003–2005 wzrastał udział bezrobotnych długookresowo, osiągając maksymalną wartość w 2003 r. – 52,5%. Również w 2005 r. bezrobotni długookresowo stanowili ponad 50% bezrobotnych ogółem.



**Wykres 4. Stopy bezrobocia ogółem i bezrobocia długookresowego oraz udział bezrobotnych długookresowo w bezrobociu ogółem w latach 1995–2018\* (w %)**



\* - czerwiec 2018 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze strony internetowej GUS: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (dostęp: 2.11.2018).

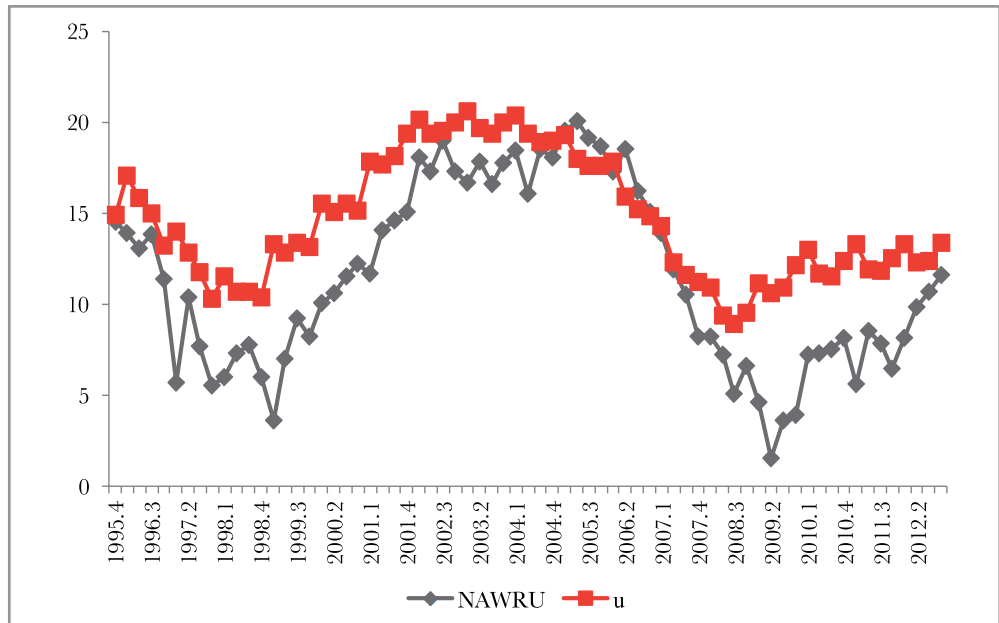
Należy również podkreślić, iż od 2009 r. udział bezrobotnych długookresowo w zasobie bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy charakteryzował się tendencją wzrostową. Jedynie w latach 2015 i 2017 wystąpił jego nieznaczny spadek. Pomimo spadku stopy bezrobocia ogółem w latach 2013–2018 o 7,7 p.p, udział bezrobotnych długookresowo w bezrobociu ogółem w tym samym czasie wzrósł z 38,3% w 2013 r. do 41,6% w czerwcu 2018 r.

Stopa bezrobocia długookresowego osiągnęła najwyższy poziom w 2003 r., kiedy to wyniosła 10,5%. Natomiast w 2017 r. stopa bezrobocia długookresowego wyniosła 2,6%. Niemniej jednak w tym samym roku 40,5% stanowili bezrobotni długookresowo. Publiczne służby zatrudnienia powinny w jeszcze większym stopniu aktywizować bezrobotnych długookresowo.

W badanym okresie występowała silna i dodatnia korelacja między stopą bezrobocia ogółem a stopą bezrobocia długookresowego. Współczynnik korelacji między tymi zmiennymi wynosił 0,945. Z kolei współczynnik korelacji między stopą bezrobocia a udziałem bezrobotnych długookresowo w zasobie bezrobotnych

wynosił 0,563. A zatem liczba bezrobotnych długookresowo miała istotny wpływ w badanym okresie na kształtowanie się stopy bezrobocia rejestrowanego.

**Wykres 5. Zależność między stopą bezrobocia rejestrowanego a stopą bezrobocia równowagi (NAWRU) w Polsce w latach 1995-2012**



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze strony internetowej GUS: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (dostęp: 2.11.2018).

Na wykresie 5 przedstawiono dane o poziomie stóp bezrobocia rejestrowanego oraz stopy bezrobocia równowagi NAWRU<sup>4</sup> w latach 1995–2012. W latach 1995–2012 stopa bezrobocia równowagi zmieniała się w tym samym kierunku co stopa bezrobocia rejestrowanego. Współczynnik korelacji między obydwoma zmiennymi wynosił 0,878.

## Ujęcie modelowe

W analizach ekonometrycznych histerezy bezrobocia można wykorzystać modele autoregresyjne (Kwiatkowski, Rogut i Roszkowska 2009, s. 188)<sup>5</sup>. W modelach tego

<sup>4</sup> NAWRU to stopa bezrobocia stabilizująca poziom wynagrodzeń w gospodarce. Stopa bezrobocia NAWRU jest tak samo jak stopa bezrobocia NARIU miarą bezrobocia równowagi.

<sup>5</sup> Można również wykorzystać metodę zaproponowaną przez R. J. Gordona (Arendt 2006, s. 16). Metoda ta polega na wykorzystaniu krzywej Phillipsa do weryfikacji efektu histerezy.

typu bieżący poziom zmiennej jest uzależniany od jej wartości opóźnionych. W analizowanym przypadku poziom bieżącej stopy bezrobocia należy podporządkować poziomowi stóp bezrobocia w poprzednich okresach. W celu weryfikacji hipotezy o występowaniu w Polsce efektu histerezy poddano estymacji parametry następującego równania (Kwiatkowski E., Rogut A., Roszkowska S., 2009, s. 188):

$$u_t = \alpha_0 + \alpha_1 u_{t-1} + \alpha_2 u_{t-2} + \alpha_3 u_{t-3} + \alpha_4 u_{t-4} + \varepsilon_t \quad (2)$$

gdzie:

- $u_t$  – stopa bezrobocia w okresie  $t$ ,
- $u_{t-1}$  – stopa bezrobocia w okresie  $t-1$ ,
- $u_{t-2}$  – stopa bezrobocia w okresie  $t-2$ ,
- $u_{t-3}$  – stopa bezrobocia w okresie  $t-3$ ,
- $u_{t-4}$  – stopa bezrobocia w okresie  $t-4$ ,
- $\varepsilon_t$  – składnik losowy.

Jeśli suma oszacowań parametrów  $\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \alpha_4$  jest równa 1 przy stałym poziomie oszacowania parametru  $\alpha_0$ , to wówczas mamy do czynienia z czystą (pełną) histerezą bezrobocia. Jeśli natomiast suma oszacowanych parametrów równania (2) jest mniejsza od 1, to wówczas występuje częściowa histereza bezrobocia (Layard, Nickell i Jackman 2005).

Do oszacowania parametrów równania (2) wykorzystano dane miesięczne o stopach bezrobocia rejestrowanego w Polsce w okresie styczeń 1995–grudzień 2011. W procesie estymacji parametrów równania (2) przy pomocy MNK uzyskano następujące wyniki:

$$u_t = 0,017 + 1,66u_{t-1} - 0,665u_{t-2} - 0,223u_{t-3} + 0,211u_{t-4} \quad (3)$$

(0,8)            (28,5)    (5,72)    (1,94)    (3,58)

Z równania (3) wynika, że w okresie styczeń 1995–wrzesień 2018 stopa bezrobocia zależała od swoich wartości z poprzednich okresów (skorygowany współczynnik  $R^2$  wyniósł 0,9946). Suma oszacowanych parametrów równania (3) wynosi 0,99, co pozwala wysunąć hipotezę, iż w analizowanym okresie występowała w Polsce częściowa histereza bezrobocia. Wnioski te są zbieżne z wynikami uzyskanymi przez E. Kwiatkowskiego, A. Rogut i S. Roszkowską (2009).

## PODSUMOWANIE

Z przeprowadzonych analiz wynikają następujące wnioski.

Po pierwsze, poprzez zastosowanie aktywnej polityki fiskalnej lub pieniężnej państwo może obniżyć poziom faktycznego bezrobocia, zmniejszając tym samym poziom bezrobocia równowagi, ponieważ zgodnie z mechanizmem histerezy bezrobocie równowagi podąża za bezrobociem faktycznym.

Po drugie, w celu ograniczenia bezrobocia państwo powinno zwiększać nakłady na aktywne programy rynku pracy w celu aktywizacji bezrobotnych, a zwłaszcza bezrobotnych długookresowo. Wraz z wydłużaniem się okresu trwania bezrobocia maleje poziom kapitału ludzkiego, co tym samym zmniejsza szanse bezrobotnych długookresowo na znalezienie pracy.

Po trzecie, w latach 1995–2018 faktyczna stopa bezrobocia zmieniała się w tym samym kierunku co stopa bezrobocia długookresowego. W okresach pogorszenia koniunktury gospodarczej wzrostowi faktycznej stopy bezrobocia towarzyszył wzrost stopy bezrobocia długookresowego. Z przeprowadzonych analiz wynika, iż poziom bezrobocia długookresowego wpływał w istotnym stopniu na kształtowanie się stopy bezrobocia rejestrowanego. Pomimo bardzo dobrej sytuacji na rynku pracy w 2018 r. ponad 40% bezrobotnych stanowili bezrobotni długookresowo. Publiczne służby zatrudnienia powinny skupić szczególną uwagę na tej grupie.

Po czwarte, z przeprowadzonych analiz ekonometrycznych wynika ponadto, że w analizowanym okresie faktyczna stopa bezrobocia zależała w istotnym stopniu od jej wartości opóźnionych w czasie. Suma oszacowań parametrów równania (3) wskazuje na występowanie w badanym okresie częściowej histerezy bezrobocia w Polsce.

## Bibliografia

- Arendt, Ł., 2006, *Czy w Polsce występuje efekt histerezy bezrobocia?*, *Gospodarka Narodowa*, nr 11–12.
- Becker, G. S., 1975, *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, Columbia University Press, New York and London.
- Blanchard, O. J., Summers, L. H., 1986, *Hysteresis in Unemployment*, NBER Working Paper, No. 2035.

- Blaug, M., 1995, *Metodologia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Carlin, W., Soskice, D., 1990, *Macroeconomics of the Wage Bargain*, Oxford University Press, Oxford.
- Domański, S. R., 1993, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Elliott, R. F., 1990, *Labour Economics: A Comparative Text*, McGraw-Hill Book Company.
- GUS, 2008, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski I-IV kwartał 2007*, Warszawa.
- GUS, 2012, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski II kwartał 2012*, Warszawa.
- Kaźmierczak, Z., 1995, *Rynek pracy w państwach wysoko rozwiniętych. Analiza porównawcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kelm, R., 2009, *Ekonometryczny szacunek NAIRU/NAWRU dla Polski na podstawie krzywej Phillipsa*, w: Kwiatkowska, W. (red.), *Bezrobocie równowagi w gospodarce polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Koning, J., Gerderblom, A., van der Weijde, I., 1994, *Education as an input factor in a production function*, Papers for the Six Annual EALE Conference, Vol. VIII, Warszawa.
- Kryńska, E., 1996, *Segmentacja rynku pracy. Podstawy teoretyczne i analiza statystyczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kucharski, L., 2009, *Bezrobocie równowagi w Polsce i w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej – przegląd wyników badań oraz własne oszacowania*, w: Kwiatkowska, W. (red.), *Bezrobocie równowagi w gospodarce polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kwiatkowski, E., 2002, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kwiatkowski, E., Rogut, A., Roszkowska, S., 2009, *Zjawisko histerezy a bezrobocie równowagi w Polsce*, w: Kwiatkowska, W. (red.), *Bezrobocie równowagi w gospodarce polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Layard, R., 1986, *How to beat unemployment*, Oxford University Press, New York.
- Layard, R., Nickell, S., Jackman, R., 1991, *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.

Layard, R., Nickell, S., Jackman, R., 2005, *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.

Levin, E. J., Moutos, T., 1991, *Unemployment Insurance and Union Bargaining - an Insider-Outsider Approach*, Journal of Economics, Vol. 53, No. 3.

Lindbeck, A., 1992, *Macroeconomic theory and the labor market*, European Economic Review, No. 36.

Lindbeck, A., Snower, D. J., 1988, *The Insider-Outsider Theory of Employment and unemployment*, The MIT Press, Massachusetts-London.

Romer, D., 2000, *Makroekonomia dla zaawansowanych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Saint-Paul G., 1995, *Some political aspects of unemployment*, European Economic Review, No. 39.

Sapsford, D., 1981, *Labour Markets Economics*, George Allen&Unwin (Publishers).

Snowdon, B., Vane, H., Wynarczyk, P., 1998, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Solow, R. M., 1985, *Insiders and Outsiders in Wage Determination*, Scandinavian Journal of Economics, Vol. 87, No. 2.

Solow, R. M., 2002, *Jak ostrożny powinien być bank centralny?*, w: Friedman, B. L. (red.), *Inflacja, bezrobocie a polityka monetarna*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.

Tyrowicz, J., 2011, *Histereza bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Wiśniewski, Z., 2011, *Podstawy aktywnej polityki rynku pracy*, w: Wiśniewski, Z., Zawadzki, K. (red.), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, Pracownia Sztuk Plastycznych Sp. z o.o., Toruń.

Wojtyna, A., 1994, *Czy Polsce grozi efekt histerezy*, Gospodarka Narodowa, nr 9.

Wojtyna, A., 2000, *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

## SUMMARY

The aim of the study is to present the concept of unemployment hysteresis and an attempt to verify it empirically using Poland as an example.

The empirical part is preceded by theoretical considerations on the causes of hysteresis. The empirical part presents trends in registered unemployment, long-term unemployment and unemployment equilibrium. Moreover, it presents the results of econometric analyses of the effect of unemployment hysteresis in Poland in the years 1995-2018.

The analysis carried out shows that during the period analyzed the registered unemployment rate followed the same trend as the long-term unemployment rate. In periods of economic downturn, the increase in the actual unemployment rate was accompanied by an increase in the long-term unemployment rate. The analyses carried out show that the level of long-term unemployment had a significant impact on the registered unemployment rate. Despite the very good situation on the labour market in 2018, over 40% of the unemployed were among the those suffering long-term unemployment. Public employment services should focus particular attention on this group of unemployed.

Moreover, econometric analyses show that in the years 1995-2018 the registered unemployment rate depended to a significant degree on its values delayed in time. The sum of estimates of the parameters of equation (3) amounting to 0.989 indicates that in the analysed period there was a strong, but partial hysteresis of unemployment in Poland.

### Key words:

**unemployment hysteresis, unemployment, long-term unemployment, unemployment equilibrium**

**Leszek Kucharski** – doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Łódzkiego, kierownik Katedry Polityki Ekonomicznej. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problematyki rynku pracy oraz polityki makroekonomicznej. Jest autorem i współautorem kilkudziesięciu artykułów oraz czterech monografii poświęconych problematyce rynku pracy. Brał udział w kilkunastu krajowych i międzynarodowych projektach badawczych.

ORCID ID: [orcid.org/0000-0002-4075-4283](https://orcid.org/0000-0002-4075-4283)

# POLITYKA ZATRUDNIENIA WOBEC STARSZYCH PRACOBIORCÓW W POLSCE

**Piotr Błędowski**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## UWAGI WSTĘPNE

Już samo sformułowanie „starszy pracobiorca” stwarza pewne problemy definicyjne. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuję, że starsi pracobiorcy i osoby poszukujące pracy, o których będzie mowa, to osoby w wieku 50 i więcej lat. Za takim podejściem przemawiają zarówno względy praktyczne<sup>1</sup>, jak i to, że w ich przypadku okres dzielący od osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego wynosi zależnie od płci nie więcej niż 10 lub 15 lat, co może wpływać na postawy wobec zatrudnienia zarówno samych pracowników, jak i pracodawców. Niekiedy w literaturze można spotkać termin „osoby starsze”, ale może on okazać się mylący, gdyż w tym wypadku niekiedy chodzi o funkcjonowanie na rynku pracy osób w wieku 65 i więcej lat.

Wskaźnik zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia w 2017 r. w wysokości 33,2% sytuuje Polskę daleko od liderów rankingu krajów europejskich, zapewniających starszym pracownikom możliwości pracy zarobkowej<sup>2</sup>. Jednym z ważniejszych zadań polityki zatrudnienia staje się podniesienie wartości tego wskaźnika, co będzie miało implikacje nie tylko dla samego rynku pracy, ale i dla polityki emerytalnej. Zatrudnienie osób starszych jest od lat przedmiotem badań i analiz. Ocenie poddaje się zarówno postawy samych pracobiorców, jak i pracodawców, a wreszcie administracji publicznej, a zwłaszcza podmiotów polityki zatrudnienia. Od początku XXI wieku na politykę zatrudnienia wpływają dodatkowo przeobrażenia struktury demograficznej (zob. np. Błędowski 2013). Zmniejszenie liczby osób wchodzących na rynek pracy pociąga za sobą zwiększenie zainteresowania utrzymaniem na tym rynku starszych pracobiorców.

<sup>1</sup> Wiele badań empirycznych, o których mowa w dalszej części opracowania, dotyczy sytuacji osób w wieku 50+ na rynku pracy.

<sup>2</sup> *Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy w latach 2016–2017*, GUS, Bydgoszcz 2018, s. 1. W przypadku mężczyzn wskaźnik osiągnął w 2017 r. wartość 43,3%, a w przypadku kobiet – 26,6%. W UE wskaźniki te kształtowały się wówczas na przeciętnym poziomie odpowiednio 45,2% oraz 32,7%.



Przedmiotem tego opracowania jest charakterystyka działań podejmowanych przez podmioty polityki zatrudnienia w celu poprawy pozycji osób w wieku 50 i więcej lat na rynku pracy. Należy jednak podkreślić, iż starsi wiekiem pracownicy nie podlegają żadnym odrębnym regulacjom i nie przysługują im – poza wyjątkami, zwłaszcza związanymi z ochroną zatrudnienia w okresie przedemerytalnym – specjalne uprawnienia.

## OKRES MIĘDZYWOJENNY I POLITYKA ZATRUDNIENIA WOBEC OSÓB W WIEKU 50+ W PRL

Pierwsza ustawa dotycząca zatrudnienia podejmowała nie tylko próbę wprowadzenia nadzorowanego przez państwo, choć prywatnego pośrednictwa pracy, ale i ujednoczenia pośrednictwa pracy na terenie trzech byłych zaborów (*Ustawa z dnia 21 października 1921...*). Głównie jednak z przyczyn związanych z utrzymującą się praktycznie przez cały okres II Rzeczypospolitej nadwyżką siły roboczej, ale także z uwagi na charakterystyczny dla ówczesnej Europy brak świadomości społecznej co do warunków pracy i potrzeb starszych pracowników, działania adresowane specjalnie do osób starszych nie były praktycznie podejmowane<sup>3</sup>. Pośrednio o sytuacji starszych robotników w II RP świadczą wyniki prowadzonych wówczas badań. Zebrane i opublikowane przez Instytut Gospodarstwa Społecznego *Pamiętniki bezrobotnych* pokazują dramatyczną sytuację robotników dotkniętych bezrobociem<sup>4</sup>.

Jakkolwiek w wielu obszarach polityki społecznej jej efekty z okresu Polski Ludowej nie wytrzymują krytyki, w przypadku problematyki zatrudnienia osób w wieku 50 i więcej lat okres ten stanowił swego rodzaju punkt startowy dla dzisiejszej polityki zatrudnienia. Trzeba jednak podkreślić, że impulsem dla praktyki były przede wszystkim zagadnienia dotyczące zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku emerytalnym, a nie pracowników w wieku co najmniej 50 lat. Wynikało to zapewne z ówczesnej ideologii i doktryny politycznej. Polska jako kraj tzw. realnego socjalizmu miała charakteryzować się i odróżniać od krajów Europy Zachodniej bezpieczeństwem

<sup>3</sup> Warto jednak zauważyć, że gdyby wówczas mówić o starszych pracownikach, to zapewne należałoby ten termin odnosić do osób w wieku około 40 i więcej lat.

<sup>4</sup> Wyprzedzając niejako tok narracji, warto zwrócić uwagę, iż w pamiętnikach bezrobotnych, jakie nadesłano na konkurs zorganizowany 70 lat później, również jest dostrzegana znacznie gorsza pozycja starszych osób poszukujących zatrudnienia (zob. *Pamiętniki bezrobotnych* 2003). Osiem tomów pamiętników wydano w latach 2003–2008.

zatrudnienia i brakiem bezrobocia. Problematyka sytuacji pięćdziesięciolatków na rynku pracy nie stanowiła zatem ważnego przedmiotu zainteresowania, gdyż ich pozycja nie była istotnie zagrożona, a wręcz przeciwnie – starsi wiekiem i stażem pracownicy częściej bywali beneficjentami rozmaitych świadczeń, zwłaszcza finansowanych z funduszu zakładu pracy.

Problem starszych pracobiorców w pierwszych dekadach okresu powojennego nie ujawniał się ze szczególnym nasileniem z przynajmniej dwóch powodów: Po pierwsze, zapotrzebowanie na coraz wyższe kwalifikacje i potrzeba ich dostosowania do zmieniających się warunków gospodarowania były stosunkowo ograniczone. Postęp technologiczny nie narzucał potrzeby ciągłego doskonalenia umiejętności i o wartości pracownika w znacznym stopniu decydowało jego doświadczenie nabyte w trakcie wykonywania zawodu. Stąd mocna pozycja starszych pracowników, nie tylko jako doświadczonych fachowców, ale i mentorów młodszej kadry pracowniczej. Po drugie, wyż demograficzny z lat 1948–1956 i związany z tym napływ młodych ludzi do pracy powodował przez długi okres, że odsetek starszych pracobiorców w zakładzie pracy był na ogół niewielki, toteż nie stanowił problemu dla polityki kadrowej w zakładzie pracy. Dopiero lata siedemdziesiąte i związane z nimi ożywienie w gospodarce, spowodowane przede wszystkim inwestycjami dzięki zagranicznym pożyczkom kapitału oraz transferem nowych technologii, wywołał większe zainteresowanie pracodawców podnoszeniem przez pracowników poziomu wiedzy, a podmiotów polityki zatrudnienia i edukacyjnej – lepszym przygotowaniem zawodowym absolwentów.

Lata 70. ubiegłego wieku przyniosły również zainteresowanie badaczy procesami starzenia się ludności. W tym kontekście pojawił się wątek dotyczący aktywności zawodowej osób w wieku emerytalnym. Wśród zagadnień, jakie poddawano wówczas pod dyskusję, znalazły się między innymi takie, jak: zwiększenie wartości wskaźnika aktywności zawodowej osób w wieku 60/65 i więcej lat, ocena zdolności osób starszych do wykonywania pracy zawodowej oraz kształtowanie sprzyjających starszym pracownikom warunków pracy. Pierwszym ogólnopolskim badaniem empirycznym, w którym poświęcono uwagę aktywności zawodowej osób w wieku 65 i więcej, był projekt zrealizowany w Instytucie Gospodarstwa Społecznego SGH pod kierunkiem prof. J. Piotrowskiego. Przeprowadzone w drugiej połowie lat 60. XX wieku na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie osób 65-letnich i starszych wykazało, że 32% respondentów zatrudnionych na stanowiskach pracowników umysłowych oraz 21% osób na stanowiskach pracowników fizycznych (poza rolnictwem) wykonywało pracę

zarobkową (Staręga 1973, s. 239)<sup>5</sup>. Te wysokie ogólne wskaźniki wynikały z wysokiego poziomu zatrudnienia osób w przedziale wieku 65–69 lat. W podsumowaniu wyników zawarta została sugestia, zgodnie z którą jedną z ważniejszych przyczyn kontynuowania pracy mimo osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego był brak zabezpieczenia emerytalnego, a nawet brak perspektywy uzyskania takiego zabezpieczenia (Staręga 1973, s. 244). Pośrednio wskazuje to na fakt, iż o aktywności zawodowej osób starszych decyduje nie tylko sama polityka zatrudnienia, ale cały system polityki społecznej w kraju. Z kolei wysokie wskaźniki aktywności zawodowej osób starszych w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku były tłumaczone po części tym, iż w warunkach ówczesnego kryzysu gospodarczego realne dochody emerytów uległy ograniczeniu, toteż niektórzy z nich zostali zmuszeni do podjęcia zatrudnienia, niejednokrotnie choćby w niewielkim wymiarze (Kondrat 1986, s. 160).

W przeprowadzonym pod kierunkiem prof. J. Piotrowskiego pionierskim w Polsce badaniu zwrócono uwagę nie tylko na samą aktywność zawodową seniorów, ale i na wartość pracy w ich życiu (Staręga 1973). Jednym z wniosków z badania była konstatacja, iż osoby starsze obok chęci do pracy wykazują dystans wobec jej sztywnych rygorów (Staręga 1976, s. 8). Tę opinię można traktować jako inspirację dla późniejszych działań, mających na celu uelastycznienie warunków zatrudnienia starszych pracobiorców. Inna potwierdzona statystycznie ważna dla polityki zatrudnienia (i aktualna po dziś) zależność wskazywała na związek aktywności zawodowej z poziomem wykształcenia seniorów (Staręga 1976, s. 41). Kolejnym przykładem związków między decyzjami o kontynuowaniu aktywności zawodowej a świadczeniami polityki społecznej są wcześniejsze emerytury. Możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę wynika często z przyczyn politycznych, a nie ekonomicznych. Tak było na początku lat 80. ubiegłego wieku, jak również w początkowym okresie transformacji, kiedy nie było wiadomo, jaka będzie skala bezrobocia. Jeśli takie politycznie uwarunkowane przejście na emeryturę ma charakter masowy, może prowadzić do zakłóceń równowagi na rynku pracy. Taka sytuacja miała miejsce w latach 1981–1982, kiedy na emeryturę przed osiągnięciem ustawowego wieku przeszło około 470 tys. osób (za: Worach-Kardas 1988, s. 197). Ten proces unaoczniał jednak politykom społecznym, jak ważne jest prowadzenie racjonalnej polityki zatrudnienia wobec osób w wieku przedemerytalnym (Frąckiewicz 1982). Można – bez obawy popełnienia większego

<sup>5</sup> Podział na pracowników umysłowych i fizycznych został później zastąpiony przez podział na pracowników zatrudnionych na stanowiskach robotniczych i nierobotniczych. Warto zauważyć, że kolejne ogólnopolskie badania sytuacji ludzi starych również podejmowały problematykę aktywności zawodowej (zob. Halicka i Halicki 2002; Szukalski 2012).

błędu – uznać, że poważne zainteresowanie aktywnością zawodową osób w wieku 50 i więcej lat zostało zapoczątkowane właśnie w latach 80.

Inny ważny dla polityki zatrudnienia osób starszych wątek dotyczył zmiany kwalifikacji oraz dostosowania zakresu zadań i tempa pracy do ich możliwości. Dziś te problemy są powiązane z zarządzaniem wiekiem w zakładzie pracy, lecz wówczas stanowiły zadania polityki zatrudnienia. Niestety już ponad 40 lat temu wskazywano, że te „śluszne z punktu widzenia teoretycznego poczynania napotykaają w praktyce poważne trudności” (Frąckiewicz 1975, s. 213). Z kolei M. Olędzki (1974) – specjalista w zakresie polityki zatrudnienia – sformułował swoją ocenę jeszcze mocniej, pisząc, iż: „trzeba jednak liczyć się z niechęcią niektórych kierowników zakładów pracy do stosowania w praktyce zasad racjonalnego zatrudnienia ludzi starszych, zwłaszcza w sytuacji dużej podaży siły roboczej”. Należy podkreślić, że autor zaznacza w swoim tekście, iż za osoby starsze przyjmuje w tym przypadku wyjątkowo osoby liczące 40 lat i więcej. To obniżenie granicy wieku służącego do wskazania osób starszych na rynku pracy świadczy pośrednio o słabości instrumentów polityki zatrudnienia w stosunku do tej grupy pracobiorców i ewentualnie osób poszukujących pracy.

Wydaje się, iż na początku lat 70. XX wieku często był prezentowany pogląd, iż zatrudnienie w starszym wieku jest uzależnione przede wszystkim od stanu zdrowia i woli samego zainteresowanego. W rezultacie w analizach związku między wiekiem a zdolnością do pracy koncentrowano się głównie na aspektach fizjologicznych człowieka, a nie uwzględniano w zastręgu roli polityki zatrudnienia i samych pracodawców (Klonowicz 1973b, 1973a; Krasucki 1979). Należy jednak podkreślić, że aktywność zawodowa osób w wieku emerytalnym była dyktowana w dużej mierze brakiem dostatecznie rozbudowanego systemu zabezpieczenia społecznego. Dotyczyło to zwłaszcza rolników indywidualnych oraz osób pracujących na własny rachunek. Wprowadzenie świadczeń emerytalnych dla rolników spowodowało spadek współczynników aktywności zawodowej starszych osób mieszkających na wsi (Ustawa z dnia 27 października 1977...).

Druga połowa lat siedemdziesiątych przyniosła dalszy wzrost zainteresowania zagadnieniem aktywności zawodowej osób starszych i rolę ówczesnej administracji państwowej w ułatwianiu osobom starszym kontynuacji zatrudnienia. Postulowano działania mające na celu dostosowanie warunków i zakresu pracy do wieku poprzez przenoszenie starszych pracowników na nowe stanowiska, zgodnie z ich możliwościami, oraz wymagające mniejszego nakładu sił lub stosowną do potrzeb adaptację dotychczasowych stanowisk pracy (Frąckiewicz 1985, s. 41).

Dyskusja nad zasadami polityki zatrudnienia wobec starszych pracowników znajdowała swoje odbicie w aktach prawnych. Tak było na przykład w przypadku **ustawy Kodeks pracy**, w której w art. 39 pkt 4 zapisano, iż zakład pracy nie może wypowiedzieć umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż 2 lata do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego (*Ustawa z dnia 26 czerwca 1974...*)<sup>6</sup>. Z kolei **ustawa 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin** (*Ustawa z dnia 14 grudnia 1982...*) wprowadziła w art. 82 zasadę, zgodnie z którą prawo do emerytury ulega zawieszeniu w przypadku osiągnięcia przez emeryta wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu (*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 marca 1983...*). Jeśli jednak emeryt nie był zatrudniony na pełnym etacie, jego świadczenie podlegało zmniejszeniu w przypadku osiągnięcia w ciągu roku określonej kwoty. Takie rozwiązanie można uznać za sprzyjające podtrzymaniu aktywności zawodowej osób w wieku emerytalnym.

## ZATRUDNIENIE STARSZYCH OSÓB W III RP

Na podstawie analizy dokumentów i literatury przedmiotu można sformułować podstawowe zasady polityki zatrudnienia wobec osób starszych, jakie kształtują tę politykę w Polsce od okresu transformacji gospodarczej i ustrojowej (Schimanek 2012, s. 84):

- praca dla wszystkich do niej zdolnych i jej poszukujących osób starszych;
- możliwość swobodnego wyboru zatrudnienia;
- zakaz dyskryminacji ze względu na wiek podczas poszukiwania i wykonywania pracy;
- warunki pracy uwzględniające wymagania zdrowotne, bezpieczeństwo i godność pracownika;
- sprawiedliwe wynagrodzenie;
- praca jako podstawa godnej i niezależnej starości;
- prawo do zabezpieczenia społecznego z tytułu zatrudnienia;
- prawo do poradnictwa i szkoleń zawodowych w celu uzyskania pomocy w wyborze zawodu odpowiadającego uzdolnieniom i zainteresowaniom osoby starszej.

W praktycznych działaniach podejmowanych przez rząd oraz administrację rynku pracy, które generalnie uwzględniają wskazane zasady, można wyróżnić dwa podstawowe kierunki aktywności. Należą do nich:

<sup>6</sup> Obecnie okres ten wynosi cztery lata.

- zapewnienie osłony socjalnej bezrobotnym z dłuższym stażem pracy (a więc praktycznie w wieku 50 i więcej lat) oraz w wieku przedemerytalnym;
- aktywizacja zawodowa osób w wieku 50 i więcej lat, zarówno dotkniętych, jak i zagrożonych bezrobociem.

Pierwsza grupa działań wymagała nowych rozwiązań prawnych. Prześledzenie zapisów kolejnych ustaw pozwala na uznanie, iż cel, jakim była osłona socjalna starszych osób aktywnych zawodowo, był realizowany, ale podejmowane starania odznaczały się dużą zmiennością. Można przypuszczać, że często przyczyna zmian wynikała z potrzeb polityki budżetowej, a nie z sytuacji samych bezrobotnych.

Drugie z wymienionych zadań stanowiło reakcję na niekorzystne zmiany na rynku pracy, polegające na wypychaniu z lokalnych rynków pracy starszych pracowników z myślą o zapewnieniu miejsc pracy dla młodszych. Jak wiadomo, strategia ta nie przyniosła pożądanych skutków. Doprowadziła natomiast do zwiększenia stopy bezrobocia wśród starszych pracowników, między innymi w następstwie szerzącego się przekonania o wyższych kwalifikacjach młodych ludzi.

Okres transformacji gospodarczej charakteryzował się wysoką stopą bezrobocia. Mimo iż wśród bezrobotnych szczególnie wysoki był odsetek osób młodych, dotyczyło ono i starszych pracowników. Mając na uwadze ich ochronę, w **ustawie z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu** (*Ustawa z dnia 16 października 1991...*). wprowadzono w art. 21 zasadę, iż okres wypłaty zasiłku dla bezrobotnych może zostać wydłużony do 18 miesięcy w przypadku pozostawania w stosunku pracy przez co najmniej 25 lat w przypadku kobiet i 30 lat w przypadku mężczyzn<sup>7</sup>. W tym samym artykule ustawa stanowiła, iż prawo do zasiłku do chwili nabycia prawa do emerytury przysługuje osobom, które pozostawały w stosunku pracy przez co najmniej 25 lat (co dotyczyło kobiet) i 30 lat (mężczyźni), albo którym do uzyskania uprawnień emerytalnych brakowało nie więcej niż 2 lata. Tego rodzaju działania ochronne podnosiły względne poczucie bezpieczeństwa socjalnego starszych osób dotkniętych bezrobociem.

Również **ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu** (*Ustawa z dnia 14 grudnia 1994...*) przewidywała ochronę starszych osób

<sup>7</sup> Regulacja ta stanowiła ograniczenie (w mojej opinii uzasadnione ze względów ekonomicznych i społecznych) obowiązującej wcześniej zasady, w myśl której zasiłek dla bezrobotnych przysługiwał bez ograniczenia czasowego osobom, które legitymowały się okresem zatrudnienia co najmniej 15 lat (kobiety) lub 20 lat (mężczyźni) (*Ustawa z dnia 27 lipca 1990...*).

dotkniętych bezrobociem. Zgodnie z art. 24 zasiłek dla bezrobotnych przysługiwał w wysokości 75% wynagrodzenia, ale nie mniej niż minimalne wynagrodzenie, osobom, które osiągnęły 55. (kobiety) lub 60. rok życia (mężczyźni) i legitymowały się okresem zatrudnienia uprawniającym do nabycia uprawnień emerytalnych. Osoby z łącznym okresem zatrudnienia 25 lub 30 lat (odpowiednio: kobiety i mężczyźni) miały prawo do pobierania zasiłku dla bezrobotnych przez 18 miesięcy, a nie 12, jak w przypadku większości bezrobotnych. Nie uległy zmianie, w porównaniu z wcześniej obowiązującymi regulacjami, przepisy dotyczące pobierania zasiłku dla bezrobotnych do chwili przejścia na emeryturę. **Ustawa z 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw** (*Ustawa z dnia 6 grudnia 1996...*) wprowadziła kolejne rozwiązanie, zgodnie z którym zasiłek dla bezrobotnych w wysokości 120% kwoty określonej w ustawie przysługiwał zarejestrowanym bezrobotnym, którzy przepracowali co najmniej 20 lat.

Kolejny akt prawny, regulujący między innymi zasady ustalania wysokości i okresu otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych przez osoby w wieku 50 i więcej lat, to **ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy** (*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...*). Zachowano w niej uprawnienie do otrzymywania zasiłku w wysokości 120% podstawowego zasiłku, ale skrócono do 12 miesięcy okres jego pobierania przez osoby, które są bezrobotne, ukończyły 50. rok życia oraz posiadają jednocześnie co najmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku. Niedługo potem Sejm RP uchwalił **ustawę o świadczeniach przedemerytalnych** (*Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004...*). Przyznała ona prawo do świadczenia pieniężnego dla osób w wieku co najmniej 55 lub 60 lat (zależnie od płci). Świadczenie wypłacane jest w wysokości minimalnej gwarantowanej emerytury osobom spełniającym określone w art. 2 warunki. Z takiej formy osłony socjalnej korzystało ponad 100 tys. osób. Świadczenie zastąpiło wypłacany wcześniej (do roku 2002) zasiłek przedemerytalny.

Ocena prowadzonych działań sprawia trudności związane z tym, że w ciągu ponad ćwierćwiecza, jaki upłynął od rozpoczęcia transformacji, sytuacja gospodarcza kraju, podobnie jak i stan finansów publicznych ulegały zmianom. Trudno jednak mówić o konsekwentnych zmianach w prawodawstwie na rzecz poprawy osłony socjalnej starszych pracobiorców i zarejestrowanych bezrobotnych w wieku co najmniej 50 lat. Działania były skoncentrowane przede wszystkim na uprawnieniach do korzystania z zasiłku dla bezrobotnych i były – niestety – różnokierunkowe (wydłużanie i skracanie okresu wypłaty zasiłku dla bezrobotnych i jego wysokości). Co więcej, powinny one być lepiej skoordynowane z polityką emerytalną, gdyż wydłużenie okresu aktywności zawodowej ma kluczowe znaczenie dla wysokości świadczeń emerytalnych (OECD 2015, s. 53).

Aktywizacja zawodowa osób w wieku 50 lat i więcej wymaga nie tylko stworzenia przez państwo odpowiednich ram prawnych, ale i zapewnienia skutecznych bodźców finansowych wobec pracodawców. Konieczne jest również włączenie lokalnych podmiotów polityki rynku pracy oraz wykorzystanie badań empirycznych i coraz bardziej dostępnych dobrych praktyk. Niezbędna jest taka działalność instytucji rynku pracy, która będzie uwzględniała znaczenie aktywności zawodowej osób starszych nie tylko dla nich samych i dla polityki zatrudnienia, ale też dla innych obszarów funkcjonowania społeczeństwa (Urbaniak 2011). Znaczenie podniesienia aktywności zawodowej starszych osób znajduje swoje odbicie w dokumentach Unii Europejskiej. Dyrektywy Rady UE w obszarze zatrudnienia i warunków pracy osób starszych są uwzględniane w działaniach polskiego rządu (więcej zob. Machol-Zajda 2014). Działania są skierowane na zwiększenie zainteresowania pracodawców zatrudnianiem osób starszych, lepsze przygotowanie zawodowe starszych pracobiorców, propagowanie koncepcji zarządzania wiekiem oraz wprowadzanie elastycznych form zatrudnienia, ułatwiających starszym pracownikom godzenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi.

W ramach działań zmierzających do zwiększenia aktywności zawodowej starszych osób nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadziła zapis, zgodnie z którym urząd pracy powinien w ciągu pół roku od dnia rejestracji osoby bezrobotnej w wieku co najmniej 50 lat przedstawić jej propozycje zatrudnienia lub podniesienia albo zmiany kwalifikacji (*Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007...* art. 1 pkt 17). Późniejsza nowelizacja przyznała tym osobom pierwszeństwo w skierowaniach do udziału w programach socjalnych (*Ustawa z dnia 14 marca 2014...* art. 1 pkt 38).

Podjęcie właściwych i skutecznych działań jest uwarunkowane postawieniem prawidłowej diagnozy. Ta wymaga z kolei badań empirycznych. W mojej ocenie badania nad aktywnością i aktywizacją osób starszych w Polsce przyniosły – zwłaszcza w ostatnich dwóch dekadach – wiele ważnych danych i pozwoliły na sformułowanie naukowo uzasadnionych rekomendacji dla podmiotów polityki zatrudnienia i polityki rynku pracy. Niniejsze opracowanie nie pretenduje do tego, by zaprezentować wszystkie przeprowadzone badania, ale warto zwrócić uwagę na niektóre z nich.

Poszukując przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób starszych oraz w wieku przedemerytalnym, można wskazać na dwie grupy czynników, „wypychające” osoby starsze z rynku pracy i „wciągające” te osoby w stan bierności zawodowej (Jurek 2013, s. 49 i nast.). Do pierwszej z nich zalicza się między innymi: utrzymujące się opinie o niskim w stosunku do potrzeb nowoczesnej gospodarki poziomie kwalifikacji starszych pracowników, utrwalone stereotypy dotyczące zwalniania starszych



pracowników, by uniknąć bezrobocia demograficznego, wyższe koszty związane z zatrudnieniem starszych pracowników oraz – paradoksalnie – wyższy poziom ochrony socjalnej starszych pracowników, co utrudnia lub wręcz uniemożliwia ich zwalnianie, sprawiając, że pracodawcy mniej chętnie decydują się na zatrudnianie takich osób. Jak łatwo dostrzec, podmioty polityki zatrudnienia mogą zmienić tę sytuację na korzyść starszych pracowników, dokonując pewnych korekt w polityce zatrudnienia i wpływając bardziej aktywnie na kształt opinii publicznej w kwestii przydatności starszych pracobiorców. Rynek pracy zmienia się jednak na tyle szybko, że poszukującym pracy osobom w wieku 50+ należy dopomóc, by umiały prawidłowo zidentyfikować swoje możliwości i zdefiniować oczekiwania wobec potencjalnych pracodawców (Szatur-Jaworska i Rysz-Kowalczyk 2007).

Wśród czynników skłaniających osoby starsze do rezygnacji z aktywności zawodowej warto wskazać dwie grupy: rozwiązania instytucjonalne i prawne systemu zaopatrzenia emerytalnego oraz obowiązki rodzinne, niepozwalające na kontynuowanie lub podjęcie zatrudnienia. W tym przypadku poza polityką zatrudnienia ważną rolę powinny odegrać inne polityki szczegółowe wchodzące w skład szeroko rozumianej polityki społecznej. Potwierdziły to między innymi opublikowane w 2008 r. wyniki badania przeprowadzonego na potrzeby resortu pracy (MPiPS 2008).

W Uniwersytecie Łódzkim został zrealizowany projekt pod tytułem „Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+”. W obszernym raporcie zaprezentowano wyniki badania, pośrednio nawiązujące do wskazanych powyżej czynników. W projekcie wiele uwagi poświęcono zwłaszcza potencjałowi zasobów ludzkich w wieku 45/50 lat i więcej, a także istniejącym oraz pożądanym mechanizmom wsparcia tych osób na rynku pracy. Badania pozwoliło na sformułowanie wielu rekomendacji szczegółowych, które można połączyć w kilka grup (Kryńska, Krzyszkowski i Urbaniak 2013, s. 30):

- stworzenie zachęt dla pracodawców w celu zwiększenia ich zainteresowania zatrudnianiem pracowników w wieku 50+;
- przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek;
- wspieranie uczenia się przez całe życie w odniesieniu do osób 50+;
- ewolucja polityki aktywizacji;
- rozwój lokalnej polityki społecznej;
- promowanie aktywności zawodowej osób w wieku 50+ i wprowadzenie dla nich zachęt finansowych w przypadku podjęcia działalności gospodarczej;
- wprowadzenie rozwiązań ułatwiających zachowanie równowagi między życiem rodzinnym i zawodowym;
- rozwijanie profilaktyki zdrowotnej.

Generalnie każdą z powyższych rekomendacji można uznać nie tylko za słuszną, ale łatwo dostrzec, że podobne pojawiają się we wnioskach z innych badań. Trzeba jednak pamiętać, że same wnioski i rekomendacje podlegają pewnym modyfikacjom, zależnie od sytuacji na rynku pracy w chwili realizacji badania. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, iż wyniki cytowanego badania wskazują na poczucie zagrożenia 50-latków i starszych co do ich bezpieczeństwa zatrudnienia. Wprawdzie w ostatnich latach (2016–2018) sytuacja na rynku pracy znacznie się poprawiła, a więc i pozycja starszego pracownika uległa wzmocnieniu, ale obawy pozostały. Należy w związku z tym nasilić starania o objęcie starszych pracowników i osób poszukujących pracy systemem doradztwa uwzględniającego ich specyficzne cechy wynikające z wieku i obniżającego się niekiedy (pogorszenie sprawności osób w wieku przedemerytalnym nie jest regułą!) poziomu sprawności (m.in. Urbaniak 2007). Wskazują na to na przykład wnioski z badania „Pracuję – rozwijam kompetencje. Innowacyjny model wsparcia dla pracowników 50+” (PBS 2011). Proponowane przeprowadzenie bilansu kompetencji u starszych pracowników nie tylko spotkało się z ich zainteresowaniem, ale mogłoby stać się przydatnym instrumentem polityki zatrudnienia.

Inne badanie, zrealizowane w latach 2009–2010 na terenie województwa mazowieckiego, pozwoliło na uchwycenie typowych postaw i pracobiorców, i pracodawców. Analiza wyników umożliwiła dostosowanie instrumentów regionalnej polityki zatrudnienia do faktycznych potrzeb (PBS DGA 2009a, 2009b, 2010).

Jeśli chodzi o starszych pracowników, wprowadzenie rozwiązań ułatwiających zachowanie równowagi między życiem rodzinnym i zawodowym wiąże się często z obowiązkami rodzinnymi polegającymi na sprawowaniu opieki nad małymi dziećmi lub osobami niesamodzielnymi. Sprawowanie opieki jest często występującą barierą aktywności zawodowej (Błędowski i Szuwarzyński 2009; Szuwarzyński i Błędowski 2010). Jej usunięcie wymaga nie tylko działań ze strony publicznych służb zatrudnienia, ale i innych podmiotów polityki społecznej, zwłaszcza na poziomie lokalnym (Sadowska i Snarska 2011; Fryca 2009). Fakt ten stanowi wskazówkę, iż rozwiązywanie problemu niskiej aktywności zawodowej osób starszych wymaga nie tylko działań na szczeblu krajowym i nie tylko aktywności podejmowanych przez publiczne służby zatrudnienia, lecz również koordynowanych działań w skali lokalnej, uwzględniających rozwój infrastruktury socjalnej i usług społecznych (Kotowska i Wóycicka 2008).

W latach 2009–2016 resort pracy publikował raporty pod tytułem *Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy*<sup>8</sup>. Dokumenty te zawierają wszystkie najważniejsze informacje dotyczące sytuacji pięćdziesięciolatków i starszych na rynku pracy na tle ogółu osób aktywnych zawodowo w Polsce oraz niektóre porównania z krajami UE. Jakkolwiek raporty te nie zawierają rekomendacji czy zaleceń, można je uznać za ważne dla polityki zatrudnienia starszych pracowników, gdyż dostarczają istotnych wiadomości, także w przekroju regionalnym. Świadczą również o zainteresowaniu resortu tą problematyką. Niestety, publikowane dane pokazują równocześnie, że nadal daleko nam do realizacji celów zawartych w Strategii Lizbońskiej czy Europa 2020.

Należy zwrócić uwagę na zwiększającą się liczbę programów mających na celu aktywizację zawodową ludności w wieku 50 lat i więcej. Jako przykład można wymienić program „Solidarność pokoleń”, nakierowany na poprawę stanu zatrudnienia pięćdziesięciolatków i starszych, przyjęty przez Radę Ministrów 17 października 2008 r. Jego efekty przyczyniły się do poprawy wskaźnika zatrudnienia tej części populacji (Męcina 2012). Generalnie przygotowane programy cechują się nastawieniem na podnoszenie kwalifikacji pracowników, identyfikację barier utrudniających zatrudnienie lub jego kontynuację oraz motywowaniem pracodawców do zatrudniania starszych osób (więcej Urbaniak i Wiktorowicz 2011). Bieżące działania administracji publicznej sprzyjające aktywizacji osób starszych mają swoją podstawę prawną w takich dokumentach, jak dostępne na stronach internetowych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej systematycznie aktualizowane Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej oraz Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia.

## PODSUMOWANIE

Okres III RP przyniósł niewątpliwie większe zainteresowanie sytuacją osób starszych na rynku pracy. Wynika to z co najmniej dwóch przyczyn: po pierwsze, wzrasta poziom zrozumienia trudności, z jakimi borykają się osoby starsze, chcąc utrzymać lub uzyskać zatrudnienie. Po drugie natomiast, zrozumiano, jak ważne dla gospodarki są zasoby pracy i kapitał ludzki reprezentowany przez osoby w wieku 50 i więcej lat. Dzięki temu pozycja tych osób na rynku pracy ulega stopniowemu wzmocnieniu. W interesie gospodarki i sfery społecznej leży lepsze wykorzystanie zasobów pracy, w tym zatrudnienie osób w wieku 50+ (Męcina 2013).

<sup>8</sup> <<https://archiwum.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/sobypowyzej50rokuycianarynkupraczy/>> (dostęp: 30.10.2018).

Niestety w Polsce brakuje jeszcze całościowego podejścia do problemu wsparcia starszych pracobiorców i poszukujących zatrudnienia (Szmidt 2012). Istnieją możliwości poprawy tej sytuacji; od kilku lat obserwuje się również większe zainteresowanie resortu pracy i publicznych służb zatrudnienia tym problemem. Doświadczenia innych krajów wskazują, że polityka zatrudnienia ma do dyspozycji wiele pomocnych instrumentów (Paluszkiewicz, Wrocławska i Włodarczyk 2017). Również w Polsce wypracowano wiele narzędzi polityki zatrudnienia, które mogą zostać skutecznie użyte (Rzechowska 2011). Mamy również dobre praktyki, a sytuacja na rynku pracy, spowodowana procesami demograficznymi i dobrą koniunkturą gospodarczą, lepszą niż dawniej, pozwala na spokojniejsze poszukiwanie najlepszych rozwiązań. Wydaje się, że każde z nich powinno cechować się elastycznością. To warunek podstawowy powodzenia aktywizacji zawodowej starszych osób. Jednym z przejawów elastycznego podejścia do pracy osób starszych może być zróżnicowane podejście do ustalenia granicy wieku emerytalnego (Urbaniak 2014). Jest to ważne z punktu widzenia określania strategii rozwoju zawodowego osób w wieku przedemerytalnym.

Jednym z elementów tego wsparcia powinno stać się możliwie powszechne wprowadzenie zasad zarządzania wiekiem w zakładzie pracy (więcej Hildt-Ciupińska i Bugajska 2013). Należy jednak podkreślić, że zarządzanie wiekiem odnosi się do wszystkich kategorii wieku pracowników, a nie tylko starszych. Jednak w tym ostatnim przypadku ma szczególne znaczenie, gdyż umożliwia wydłużenie okresu aktywności zawodowej tych osób, a to jest z korzyścią nie tylko dla nich samych, ale i zakładu pracy oraz całej gospodarki.

## Bibliografia

- Błędowski, P., Szuwarzyński, A., 2009, *Aktywizacja zawodowa osób w wieku 50+. Szanse i ograniczenia. Analiza desk research*, PBS DGA, Sopot.
- Frąckiewicz, L., red., 1982, *Problemy pracy i zabezpieczenia społecznego ludzi starszych*, Uniwersytet Śląski, Katowice.
- Frąckiewicz, L., 1985, *Karta praw człowiek starego*, IWZZ, Warszawa.
- Fryca, J., red., 2009, *Równi na rynku pracy? Analiza sytuacji absolwentów i osób w wieku 50+ w województwie pomorskim*, WSB, Gdańsk.
- GUS, 2018, *Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy w latach 2016–2017*, Główny Urząd Statystyczny, Bydgoszcz.

Hildt-Ciupińska, K., Bugajska, J., 2013, *Żarządzanie wiekiem: promowanie aktywności zawodowej osób 50+: przykłady dobrych praktyk*, CIOP, Warszawa.

Kałuża-Kopias, D., Szukalski, P., red., 2013, *Starzenie się ludności – między demografią a polityką społeczną*, Folia Oeconomica, nr 291.

Kiełkowska, M., red., 2013, *Rynek pracy wobec zmian demograficznych*, Instytut Obywatelski, Warszawa.

Klonowicz, S., 1973a, *Starzenie się – stan zdrowia – praca*, PZWL, Warszawa.

Klonowicz, S., 1973b, *Żdolność do pracy a wiek człowieka*, KiW, Warszawa.

Kotowska, I. E., Wóycicka, I., red., 2008, *Sprawowanie opieki oraz inne uwarunkowania podnoszenia aktywności zawodowej osób w starszym wieku produkcyjnym. Raport z badań*, MPiPS, Warszawa.

Krasucki, P., 1979, *Praca ludzi starszych*, IWZZ, Warszawa.

Kryńska, E., Krzyszkowski, J., Urbaniak, B., Wiktorowicz, J., red., 2013, *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, UŁ, Łódź.

Machol-Zajda, L., Sadowska-Snarska, C., red., 2014, *Rynek pracy i polityka społeczna XXI wieku. Aktualne problemy*, UwB, IPiSS, Białystok–Warszawa.

Męcina, J., 2013, *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*, IPS UW, Warszawa.

Męcina, J., 2012, *Wspieranie aktywności zawodowej osób 50+ - pierwsze efekty programu „Solidarność pokoleń” i rekomendacje*, Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje, nr 17.

Mossakowska, A., Więcek, A., Błędowski P., red, 2012, *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Termedia, Poznań.

MPiPS, 2008, *Dezaktywizacja osób w wieku okołomerytalnym. Raport z badań*, MPiPS, Warszawa.

OECD, 2015, *Starzenie się i zatrudnienie. Polska. Lepsza praca wraz z wiekiem*, OECD, Warszawa.

Paluszkiewicz, M., Wrocławska, T., Włodarczyk, M., 2017, *Przeciwdziałanie bezrobociu wśród osób starszych. W poszukiwaniu modelu*, UŁ, Łódź.

*Pamiętniki bezrobotnych*, IGS, Warszawa 1933.

*Pamiętniki bezrobotnych*, SGH, Warszawa 2003.

PBS, 2011, *Pracuję – rozwijam kompetencje. Innowacyjny model wsparcia dla pracowników 50+*, PBS, Sopot.

PBS DGA, 2009a, *Osoby w wieku 50+ na mazowieckim rynku pracy. Badanie realizowane w ramach projektu „Analiza potencjału i przeszkód aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+ w województwie mazowieckim”*. Analiza desk research, PBS DGA, Sopot.

PBS DGA, 2009b, *Osoby w wieku 50+ na mazowieckim rynku pracy. Badanie realizowane w ramach projektu „Analiza potencjału i przeszkód aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+ w województwie mazowieckim”*. Wyniki badań przeprowadzonych w 2009 r., PBS DGA, Sopot.

PBS DGA, 2010, *Osoby w wieku 50+ na mazowieckim rynku pracy. Badanie realizowane w ramach projektu „Analiza potencjału i przeszkód aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+ w województwie mazowieckim”*. Wyniki badań przeprowadzonych w latach 2009 i 2010, PBS DGA, Sopot.

Piotrowski, J., 1973, *Miejsce człowieka starego w rodzinie i społeczeństwie*, KiW, Warszawa.

Piotrowski, J., red., 1975, *Starzenie się i starość w badaniach gerontologicznych w Polsce. Pamiętnik I Zjazdu Naukowego Polskiego Towarzystwa Gerontologicznego, Warszawa 2-3 grudnia 1974*, PTG, Warszawa–Wrocław.

*Problemy ludzi starych w Polsce*, 1974, PWE, Warszawa.

Rajkiewicz, A., Orczyk, J., red., 2014, *Rynek pracy i wykorzystanie potencjału pracy w Polsce. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia Profesora Mieczysława Kabaja*, IPiSS, Warszawa.

*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 marca 1983 r. w sprawie osiągnięcia wynagrodzenia lub innych dochodów przez osoby uprawnione do emerytury lub renty*, Dz.U. nr 21, poz. 95 z późn. zm.

Rzechowska, E., red., 2011, *Dojrzały pracownik na rynku pracy. Rekomendacje i narzędzia diagnostyczne*, Lubelska Szkoła Biznesu, Lublin.

Sadowska-Snarska, C., red., 2011, *Uwarunkowania utrzymania aktywności zawodowej osób pracujących po 50. roku życia*, WSE, Białystok.

Staręga, J., 1976, *Ludzi starzy a praca zawodowa*, KiW, Warszawa.

Synak, B., red., 2002, *Polska starość*, UG, Gdańsk.

Szatur-Jaworska, B., 2012, *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, nr 9.

Szatur-Jaworska, B., Rysz-Kowalczyk B. (oprac.), 2007, *Rynek pracy a osoby bezrobotne 50+. Bariery i szanse. Raport syntetyczny z badań*, Akademia Rozwoju Filantropii, Warszawa.

Szmidt, Cz., red., 2012, *Kompleksowy program aktywizacji osób starszych 50+. Raport końcowy*, ALK, Warszawa.

Szuwarzyński, A., Błędowski, P., 2010, *Rekomendacje dotyczące aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+*, PBS DGA, Sopot.

Urbaniak, B., 2007, *Trudności pracowników w wieku 45+ i ich problemy*, Polityka Społeczna 2, nr 1.

Urbaniak, B., 2011, *Zatrudnienie i instytucje rynku pracy w warunkach starzejących się zasobów – badania dla Polski*, UŁ, Łódź.

Urbaniak, B., Wiktorowicz, J., 2011, *Raport z analizy programów skierowanych do osób 50+ zrealizowanych w Polsce w latach 2004-2009* UŁ, Łódź.

*Ustawa z dnia 21 października 1921 r. o zarobkowym pośrednictwie pracy*, Dz.U. nr 88, poz. 647.

*Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy*, Dz.U. nr 24, poz. 141.

*Ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin*, Dz.U. nr 32, poz. 140.

*Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin*, Dz.U. nr 40 poz. 267.

*Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu*, Dz.U. 106, poz. 457.

*Ustawa z dnia 27 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu*, Dz.U. nr 56, poz. 323.

*Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Dz.U. z 1995 r., nr 1, poz. 1.

*Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dz.U. nr 147, poz. 682.

*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz.U. nr 99, poz. 1001.

*Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych*, Dz.U. nr 120, poz. 1252.

*Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Dz.U. nr 176, poz. 1243.

*Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Dz.U. z 2014 r., poz. 598.

Worach-Kardas, H., 1988, *Fazy życia zawodowego i rodzinnego*, IWZZ, Warszawa.

Wójcik, P., red., 1986, *Warunki życia i problemy ludzi starych*, ANS, Warszawa.

## SUMMARY

The employment of people aged 50 and over became a subject of interest for social policy-makers and employers only in the 1980s. Earlier, for political, demographic and social reasons, it was not a problem to attract older workers. Later, the high unemployment rate accompanying the transformation did not lead to the continuation of interest in employment of 50 years of age and older. However, rapidly progressing changes in the demographic structure and economic migration on an unprecedented scale in Poland have led employers to take an interest in older people. Instead of the protective and early retirement measures preferred so far, it started to promote the employment of older people, facilitate the adaptation of qualifications to the needs of the market and popularise the idea of age management. Flexible forms of employment of people at the age of retirement provide an opportunity to increase the economic activity rate of this group of people.

### Keywords:

**employment, activation, older people, employment strategy**

**Piotr Błędowski** – profesor doktor habilitowany nauk ekonomicznych, nauczyciel akademicki w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Obszary zainteresowań badawczych: lokalna polityka społeczna i gerontologia społeczna. Autor licznych (ponad 200) publikacji naukowych, kierownik i uczestnik wielu badań empirycznych, w latach 2005-2013 przewodniczący Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Gerontologicznego.





# PROBLEMATYKA MIGRANTÓW I UCHODźCÓW W ŚWIELE SPOŁECZNEGO NAUCZANIA KOŚCIOŁA W KONTEKŚCIE RYNKU PRACY<sup>1</sup>

**ks. Tadeusz Borutka**

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

Kościół od samego początku swego istnienia zachowuje wyjątkową wrażliwość na sprawy społeczne, których doświadcza człowiek kolejnych epok. Angażując się w sprawy społeczne, nie ogranicza się li tylko do teoretycznych refleksji, wskazań, stwierdzeń czy przypomnień, lecz ukazuje podstawowe normy i dyrektywy działania, jakie każdy człowiek wierzący winien wziąć za podstawę swego postępowania i współdziałania z innymi ludźmi. Rozwijająca się w ciągu ostatnich dziesięcioleci doktryna społeczna Kościoła wskazuje na podstawową potrzebę poszanowania człowieka, jego godności, i troskę o życie społeczne (Jan Paweł II 1980, s. 87). Działalność Kościoła zmierza przede wszystkim do tego, aby porządek doczesny mógł zostać przeniknięty ponadczasowym i uniwersalnym duchem Ewangelii (Jan Paweł II 1979, s. 831).

Specyficznym wkładem Kościoła w sprawy społeczne jest „umacnianie duchowych i moralnych podstaw społeczeństwa poprzez czynienie wszystkiego, aby wszelka działalność na rzecz dobra ogółu rozwijała się w harmonii i zgodzie z wytycznymi i wymogami etyki ludzkiej i chrześcijańskiej” (Jan Paweł II 1980, s. 11). To szczególne posłannictwo Kościoła polega przede wszystkim na formowaniu sumień, czyli na głoszeniu prawa moralnego i jego wymagań, a także na ujawnianiu błędów i zamachów na prawo moralne, na godność ludzką, będącą fundamentem tego prawa (Jan Paweł II 1981a, s. 85). Kościół czyni to w ramach swej misji ewangelizacyjnej, gdyż służy Jezusowemu orędzium w jego wymiarze eschatologicznym, a także w konkretnym

---

<sup>1</sup> Serdecznie dziękuję Panu Stanisławowi Szwedowi, Sekretarzowi Stanu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, za zaproszenie mnie do napisania artykułu z zakresu katolickiej nauki społecznej, w której od lat się specjalizuję, i przedstawienie go w tej publikacji. Cieszę się, że mogę podjąć temat migracji w kontekście problemów, jakie rodzi współczesny rynek pracy. Jest to priorytetowe zadanie, któremu Kościół wiernie i niezmiennie służy. Temat ten dobrze wpisuje się w jubileusz 100-lecia funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia.

kontekście sytuacji historycznej (Jan Paweł II 1980, s. 11). Zabiegając o to, Kościół przypomina każdemu człowiekowi prawdę o jego godności oraz podstawowe prawa i zobowiązania, wzywa wiernych do życia zgodnego z treścią tego moralnego przesłania (Cazzoni 1991, s. 34). W takim też duchu Kościół podchodzi do sprawy migracji, która staje się obecnie zjawiskiem powszechnym i społecznie niezwykle trudnym do rozwiązania.

## ZJAWISKO MIGRACJI I UCHODŹCTWA<sup>2</sup>

Słowo „migracja” pochodzi od łacińskiego słowa *migratio* i oznacza wędrówkę, czyli przemieszczanie się mieszkańców kraju lub regionu. Przyczyny migracji mogą mieć charakter ekonomiczny (migracja zarobkowa) lub polityczny (wojna, prześladowania itp.) (Rusin 2005, s. 105). Migracja jako zjawisko występuje na całym świecie i towarzyszy ludziom od samego zarania dziejów (Boćwińska-Kiluk i Bielecka 2008, s. 47). Jeden z pierwszych zarysów teorii migracji w ujęciu mikroekonomicznym możemy odnaleźć u Ernesta Geорга Ravensteina, który pisał o tym już w 1885 r. Twierdził on, że człowiek cały czas pragnie podnoszenia poziomu życia (por. Korczyńska 2000, s. 6).

<sup>2</sup> Dla pełnego zrozumienia podjętego zagadnienia konieczne jest wyjaśnienie podstawowych terminów, takich jak: migranci, emigranci, nielegalni imigranci, uchodźcy i przesiedleńcy. **Migranci:** osoby, które zmieniają swój kraj pobytu z różnych powodów: politycznych, gospodarczych lub wyłącznie turystycznych. Najczęściej robią to z własnego wyboru, nie pod wpływem przymusu. Nie potrzebują dodatkowego wsparcia prawnego czy ochrony politycznej w kraju, do którego przybywają. **Emigranci:** osoby, które opuszczają swój kraj i migrują do innego. Może mieć to charakter dobrowolny lub przymusowy. Przyczyny emigracji mogą być zatem polityczne, gospodarcze, religijne, naukowe. Emigrant, który osiadł w jakimś obcym kraju, jest w nim zarazem **imigrantem**. **Nielegalni imigranci:** osoby, które przedostały się do innego kraju lub przebywają w nim, łamiąc obowiązujące prawo. Np. nie opuściły granic państwa, kiedy skończyła im się wiza. Nielegalny imigrant może, ale nie musi, mieć prawo do ubiegania się o status uchodźcy. Nielegalne przekroczenie granicy nie pozwala we wszystkich sytuacjach na uzyskanie ochrony, ale czasami uchodźca może przekroczyć granicę własnego państwa wyłącznie nielegalnie. **Uchodźca:** osoba, która z powodu uzasadnionej obawy przed prześladowaniem ze względu na rasę, narodowość, religię, poglądy polityczne lub przynależność do określonej grupy społecznej przebywa poza terytorium swojego państwa i z powodu tych obaw nie chce lub nie może korzystać z ochrony tego państwa (definicja z konwencji genewskiej o statusie uchodźców z 1951 r.). **Przesiedleńcy:** oznacza potocznie osobę wypędzoną, która jest zmuszona z różnych powodów do zmiany dotychczasowego miejsca zamieszkania. Źródło: *Recommendations on Statistics of International Migration. Revision 1*, ONZ, [www.refugee.pl](http://www.refugee.pl), Polityka, <<https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1632157,1,uchodzcy-slownik-podstawowych-pojec.read>> (dostęp: 10.09.2018).

Przykłady tego znajdujemy w opisach biblijnych, i to zarówno w Starym, jak i Nowym Testamencie. W liczącej dwa tysiące lat historii Kościoła spotykamy wiele obrazów migrujących ludzi, zachowało się także sporo interesujących wypowiedzi na ten ważny społecznie temat. Największa z dotychczasowych wędrówek ludów miała miejsce u schyłku starożytności i w początkach średniowiecza (od IV do VI wieku). „Proces ten radykalnie odmienił obraz kontynentu europejskiego – doprowadził do zmian etnicznych na dużych obszarach, wyznaczył koniec starożytności i pociągnął za sobą upadek cesarstwa” (*Wielka wędrówka ludów*, 2018). Migracja w ostatnim stuleciu obejmuje wszystkie państwa, tak kraje pochodzenia migrantów, jak i kraje tranzytowe oraz docelowe. Staje się ona wielkim społecznym problemem i stanowi szczególne wyzwanie dla polityków i ekonomistów, dla socjologów i demografów.

Zjawisko to jest obecne także w życiu Polaków. Miało ono jednak charakter „falowy” i związane było z wydarzeniami politycznymi, takimi jak: wojny, rozbiory i powstania narodowe. W latach przed I wojną światową zdecydowana większość emigrantów z Polski udawała się do USA, Brazylii czy Kanady. Ponadto występowało zjawisko emigracji sezonowej do Niemiec, a dotyczyło przede wszystkim najemnych robotników.

Rozpoczęcie działań zbrojnych podczas I wojny światowej spowodowało pobór i wcielanie dużej rzeszy mężczyzn do rosyjskiej armii, natomiast po roku 1915 przymusowe wywózki na tereny Niemiec, gdzie w czasie wojny potrzebowano rąk do pracy w zakładach zbrojeniowych. Podobnie działo się w czasie II wojny światowej, kiedy nastąpiła przymusowa deportacja na roboty do III Rzeszy. Lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte minionego stulecia to fala migracji Polaków głównie o podłożu politycznym (ludzi podziemia) i o podłożu ekonomicznym (za chlebem). Wielu emigrantów pozostało na zawsze w obcych krajach, zakładając swoje rodziny, a z czasem sprowadzając krewnych z ojczystego kraju.

Duże ruchy migracyjne wystąpiły także po wprowadzeniu stanu wojennego w 1981 r. Była to emigracja głównie ekonomiczna i polityczna do państw Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych. Obecnie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej jesteśmy świadkami dużej emigracji ekonomicznej do bogatszych państw Wspólnoty. Obok problemu migracji pojawiła się także kwestia repatriacji.

W ciągu stu lat porozbiorowego istnienia Polski kwestia ta pojawiła się czterokrotnie, towarzysząc najważniejszym zmianom politycznym, jakie wówczas dokonywały się w państwie polskim. Za każdym razem obejmowały one w zdecydowanej większości przyjazdy osiedleńcze i powroty ze Wschodu. Różniły się natomiast sposobem zorganizowania, kontekstem politycznym i – przede wszystkim – skalą ruchów migracyjnych (Żółędowski 2017, s. 65).

Pierwszy w najnowszej historii Polski masowy napływ ludności na jej terytorium był konsekwencją odzyskania niepodległości i w zorganizowanej formie trwał trzy lata (1921–1924) po podpisaniu pokoju ryskiego. Poprzedziły go mniej zorganizowane, a także całkiem spontaniczne powroty ludności wysiedlonej w czasie działań wojennych, zapoczątkowane po kończącym udział Rosji w I wojnie światowej traktacie brzeskim, podpisanym 3 marca 1918 r. (Żołądowski 2017, s. 65). Kolejna tzw. repatriacja, a raczej przesiedlenie, odbywała się w latach 1944–1948 na podstawie umów podpisanych przez PKWN z ZSRR i rządami sowieckich republik: Ukraińskiej, Białoruskiej i Litewskiej (Czerniakiewicz 1987). Objęła ona blisko 2 mln osób. Przesiedlenia te obejmowały ludność zamieszkującą tereny II Rzeczypospolitej, włączone do sąsiadujących republik sowieckich, oraz osoby deportowane w głąb ZSRR po 1939 r.

Następna fala przesiedleń, w latach 1955–1959, była dokończeniem poprzednich, przerwanych jednostronną decyzją Moskwy pod koniec 1948 r. (Kersten 1974, Kicinger 2005, Latuch 1994, Łazor 2015) i objęła 250 tys. Polaków przesiedlonych ze Związku Radzieckiego. Czwarty i ostatni państwowy program repatriacyjny wiąże się z przełomem ustrojowym w 1989 r., który rozpoczął odzyskiwanie suwerenności przez Polskę. Kwestie repatriacyjne zostały w III RP podjęte z dużym opóźnieniem (ustawę o repatriacji uchwalono dopiero w 2000 r.). Rozmiary przyjazdów osiedleńczych (ograniczonych do ludności polskiego pochodzenia zamieszkującej azjatycką część byłego ZSRR) okazały się jednak znikome, nieporównywalne do skali poprzednich przesiedleń do Polski ani do rozmiarów współczesnej repatriacji do większości krajów byłego bloku wschodniego i państw posowieckich.

Wedle budzących zaufanie danych szacunkowych w 2015 r. całkowita liczba imigrantów na świecie osiągnęła rekordowy, nienotowany nigdy wcześniej poziom 250 milionów. Znaczny udział w zwiększeniu tej liczby miał masowy napływ uchodźców do krajów Unii Europejskiej. Migracje z krajów ubogiego Południa do państw bogatej Północy objęły 34% wszystkich migrujących (*Rekordowa liczba 250 mln imigrantów na świecie*, 2018). Wśród krajów, z których wywodzi się największa liczba emigrantów, znajdują się: Indie, Meksyk, Rosja, Chiny i Bangladesz. Kraje, które przyjmują najwięcej imigrantów, to: Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Arabia Saudyjska, Niemcy, Rosja oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie (*Rekordowa liczba 250 mln imigrantów na świecie*, 2018).

Migracja ludności nabiera szczególnego znaczenia ze względu na skutki, jakie ze sobą niesie. Rozpatrywać je można w dwóch aspektach – pozytywnych i negatywnych. Konsekwencje migracji mają istotny wpływ zarówno na kraje przyjmujące, jak i wysyłające migrantów. Migracja ekonomiczna dotyczy tzw. migrantów przeżycia.

Jej celem jest pozyskanie jakichkolwiek środków, niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb. Dotyczy ona także tzw. migrantów mobilnych, a jej celem jest zgromadzenie funduszy na inwestycje, na własny rozwój. Przeciwnością migracji ekonomicznej jest migracja pozaekonomiczna, której przyczyną są wielorakie prześladowania: religijne, polityczne, klęski żywiołowe i katastrofy ekologiczne (Skorowski 2003, s. 23).

Ten drugi rodzaj migracji nasila się w ostatnich latach. Całkowita liczba uchodźców, którzy opuścili swe kraje w związku z prześladowaniami i poprosili o azyl polityczny w innych krajach, wyniosła w 2014 r. 14,4 mln, co odpowiadało sześciu procentom wszystkich migracji. Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) podało, że w jego ocenie w połowie 2015 r. na świecie było 20,2 mln uchodźców – najwięcej od ponad dwudziestu lat (*Rekordowa liczba 250 mln imigrantów na świecie*, 2018). Obecnie mamy więc do czynienia z inwazją setek tysięcy ludzi z jakże odmiennego kręgu kulturowego i religijnego. Według szacunków wspomnianego już Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców z końca sierpnia 2015 r. do brzegów Europy dotarło ponad 300 tys. osób z Afryki i Bliskiego Wschodu, z czego prawie 200 tys. szlakiem z Turcji do Grecji, oraz 110 tys. szlakiem z Libii do Włoch. Wiele osób, które przybywają do Włoch, przedziera się przez Austrię lub Francję do Niemiec. Z kolei ci z Grecji podróżują do Niemiec przez Macedonię i Serbię, a następnie przez Węgry i Austrię. Z tego szlaku korzystają też mieszkańcy zachodnich Bałkanów (*Co powinniśmy wiedzieć o uchodźcach*, 2018). Warto zauważyć, że drogi te nieustannie się zmieniają. Prawie zawsze przed zablokowaniem aktualnego szlaku „organizatorzy” przerzutów mają przestudiowany i przygotowany nowy wariant. Należy dobitnie podkreślić, że nigdy nie są to działania spontaniczne. Są dokładnie przygotowane i choć starannie ukrywane, mają konkretne, często dalekowszroczne plany. Cele te są zarówno ekonomiczne, polityczne, jak i religijne.

Wśród uchodźców znajdują się Syryjczycy, Irakijczycy, ale także Erytrejczycy, obywatel Nigerii, Sudanu, Gambii. Wielu z nich ucieka ze względu na wojnę w ich kraju, ale są to przede wszystkim grupy imigrantów ekonomicznych. Należy zauważyć, że dla sfinansowania podróży wiele osób zapożycza się u krewnych lub znajomych. Tu i ówdzie słychać głosy o dofinansowaniu wyjazdów ze strony organizacji związanych z ideą tak zwanego państwa islamskiego. Nie wszystkim udaje się szczęśliwie dotrzeć do kontynentu europejskiego, niektórzy giną w drodze. Wielu uchodźców syryjskich przebywa w Turcji, Libanie i Jordani, gdzie już wcześniej znaleźli schronienie przed wojną ogarniającą ich kraj ojczysty. Spośród ponad 4 mln uciekinierów z tego kraju więcej niż 1,9 mln znalazło schronienie w Turcji, 1,1 mln przebywa

w Libanie, 630 tys. w Jordanii, a 250 tys. w Iraku. Należy podkreślić, że tylko te osoby możemy nazywać uchodźcami w ścisłym tego słowa znaczeniu. Od wybuchu konfliktu w Syrii w 2011 r. do lipca 2015 r. Europa przyjęła 348,5 tys. wniosków o azyl składanych przez Syryjczyków. Europa nie za bardzo wie, jakie podjąć kroki, by sensownie rozwiązać ten problem. Wydaje się, że sama Europa sobie z tym nie poradzi, że potrzebne jest zaangażowanie całego świata. Potrzebne jest także zaangażowanie Kościoła.

## BEZROBOCIE PRZYCZYNĄ MIGRACJI

Najczęstszą przyczyną migracji jest bezrobocie. Jest ono, jak pisał papież Jan Paweł II: „(...) złem, a przy pewnych rozmiarach może stać się prawdziwą klęską społeczną” (1981b). Pius XI widział zło bezrobocia w tym, że: „spycha robotników na dno nędzy i naraża ich na moralne niebezpieczeństwo, niszczy dobrobyt całych państw, zagraża ustrojowi publicznemu, pokojowi i bezpieczeństwu w całym świecie” (Pius XI 1931). Episkopat USA stwierdził w liście pasterskim z końca ubiegłego wieku, że: „bezrobocie to zamach na godność człowieka (...), że aktualny poziom bezrobocia jest nie do zaakceptowania” (Życie Katolickie 5/1988, s. 57). Bezrobocie jest więc złem, które posiada wymiar osobowy, moralny, społeczny, gospodarczy i polityczny. Niekiedy mówi się o tak zwanym „bezrobociu higienicznym”, jest to najniższy akceptowalny próg bezrobocia, gwarantujący zdrowe relacje na rynku pracy (np. szacunek dla pracy). Spadek bezrobocia poniżej jego higienicznego poziomu oznacza niedobory na rynku pracy i potrzebę zatrudniania pracowników pochodzących z innych krajów.

W aspekcie osobowym zło bezrobocia wiąże się z tym, że człowiek pozbawiony zostaje pracy. Ona zaś jest jego powołaniem, czymś nierozdzielnie złączonym z jego życiem. Praca jest losem człowieka, aspektem istotnym jego życia (Gałkowski 1982, s. 49). Jest też obowiązkiem każdego: „Człowiek powinien pracować zarówno ze względu na nakaz Stwórcy, jak też ze względu na swoje własne człowieczeństwo, którego utrzymanie i rozwój domaga się praca. Powinien człowiek pracować ze względu na bliźnich, zwłaszcza ze względu na swoją rodzinę, ale także ze względu na społeczeństwo, do którego należy” (Jan Paweł II 1981b). Praca nigdy nie jest luksusem, nawet dla tych, którzy czerpią z niej radość. Najgłębszą motywacją pracy jest życie – pracownika i jego domowników. Katolicka nauka społeczna mówi o czterech wymiarach pracy ludzkiej. Są to: wymiar **ekonomiczny** – czyli źródło zaspokojenia potrzeb własnych i rodziny, **personalistyczny** – możliwość rozwoju osobowego, **dialogiczny** – ten obszar dotyczy kształtowania właściwych relacji

z innymi ludźmi i **teologiczny** – kontynuacja dzieła stworzenia (por. Tischner 1981, s. 19)<sup>3</sup>.

Niemожność podjęcia pracy jest źródłem frustracji, degraduje człowieka, obniża jego samoocenę, zuboża nie tylko materialnie, ale także psychicznie. Prowadzi ludzi do głębokiej alienacji oraz upokarza ich (Jan Paweł II 1997a, s. 43). Bezrobocie pozbawia człowieka możliwości tworzenia wartości, przekształcania świata, rozwijania zdolności, wchodzenia w relacje społeczno-gospodarcze, służenia innym, szczególnie rodzinie, spełniania obowiązków i korzystania z prawa do działania. Rodzi przekonanie, że człowiek jest bezużyteczny, mniej wartościowy i niedoceniany. Jeśli bezrobociu towarzyszy bieda, a nawet nędza, wtedy to poczucie upokorzenia i krzywdy społecznej staje się jeszcze bardziej dotkliwe i prowadzi do destrukcji (Majka 1983, s. 162).

Tak więc bezrobocie niesie ze sobą określone skutki, zarówno indywidualnie dla każdego z bezrobotnych, jak i dla całego społeczeństwa, w sferze ekonomicznej i psychospołecznej. W momencie utraty zatrudnienia człowiek traci również źródło utrzymania, w konsekwencji tego pogarsza się standard życia osoby pozostającej bez pracy, a także najbliższej rodziny, nawet w przypadku otrzymywania świadczeń kompensujących w jakimś stopniu utratę płacy. W niektórych przypadkach, zwłaszcza długotrwałego bezrobocia, stan taki powoduje skrajne ubóstwo. Pojawiają się problemy z zagospodarowaniem czasu wolnego, izolacja społeczna, jakże uzasadnione poczucie obniżenia statusu społecznego. Pogłębiający się niedostatek, niemożność znalezienia nowego zatrudnienia, zależność od innych, upokorzenia, pogarszają samopoczucie psychiczne osób pozostających bez pracy, zwiększa się także niepokój o przyszłość, pojawia się rozdrażnienie, poczucie bezradności, co powoduje znaczne obniżenie samooceny. W powyższej sytuacji zakłóceniu ulega **potrzeba samorealizacji, czyli potrzeba bycia potrzebnym**.

Niemожność znalezienia pracy w sposób szczególny dotyka współcześnie ludzi młodych. Niesie to z sobą negatywne skutki psychiczne, ponieważ młodzi widzą, że nie mogą podjąć odpowiedzialności za siebie, za bliskich, za rozwój społeczny i gospodarczy społeczeństwa (Jan Paweł II 1981b). Wobec perspektywy braku zatrudnienia w obranym zawodzie nie widzą sensu podejmowania nauki, podnoszenia kwalifikacji, studiowania (Jan Paweł II 1997b, s. 21). To bezrobocie staje się często przyczyną tego,

<sup>3</sup> Ks. prof. Józef Tischner przez dialogiczny wymiar pracy rozumie najpierw uwolnienie ludzkiej pracy od ciężarów i cierpień, których przyczyną jest drugi człowiek, a dopiero w konsekwencji poszerzenie i pogłębienie zakresu uczestnictwa w życiu wspólnotowym i społecznym.



że młodzi sięgają po narkotyki, alkohol i dopuszczają się różnych przestępstw. Tracą bowiem nadzieję na normalne życie – założenie rodziny i wychowanie dzieci. Nie czują się pełnoprawnymi obywatelami swego kraju, zanika u nich poczucie odpowiedzialności za dobro wspólne. W tym względzie istnieje ze strony państwa niewątpliwie pilna potrzeba harmonizacji wchodzenia na rynek pracy i odchodzenia z rynku pracy (wieku przejścia na emeryturę). Pewnym rozwiązaniem w tym zakresie może być przesuwanie ludzi starszych, mniej operatywnych, z pracy produkcyjnej na różne typy prac społecznych, wymagających mniej siły fizycznej, za to więcej doświadczenia życiowego.

W aspekcie społecznym zło bezrobocia polega na tym, że niszczy ono pozycję społeczną człowieka i godzi w dobro rodziny. Staje się przyczyną kłótni, nieporozumień rodzinnych, alkoholizmu, a to często prowadzi do rozwodów. Brak pracy pozbawia ojca autorytetu, degraduje rodzinę społecznie. Wpływa na izolowanie ludzi niepracujących od społeczeństwa, gdyż bezrobotni są często – na różne sposoby – dyskryminowani przez pracującą część społeczeństwa (Borutka, Mazur i Zwoliński 1999, s. 274).

Z bezrobociem jest związane takie podejście do pracy, w którym człowiek staje się narzędziem produkcji i zatracą w konsekwencji swą godność. W praktyce zjawisko to przybiera formę wyzysku. Często przejawia się on w takich sposobach zatrudnienia, które nie tylko nie gwarantują pracownikowi żadnych praw, ale zniewalają go poczuciem tymczasowości i lękiem przed utratą pracy do tego stopnia, że jest pozbawiony wszelkiej wolności w podejmowaniu decyzji. Wielokrotnie ów wyzysk przejawia się w takim ustalaniu czasu pracy, iż pozbawia się pracownika prawa do odpoczynku i troski o duchowe dobro rodziny. Często też wiąże się z niesprawiedliwym wynagrodzeniem, zaniedbaniami w dziedzinie ubezpieczeń i opieki zdrowotnej. Wielokrotnie, szczególnie w przypadku kobiet, jest zaprzeczeniem prawa do szacunku dla osobowej godności (Jan Paweł II 1997b, s. 21).

W aspekcie gospodarczym zło bezrobocia sprowadza się do tego, że miliony ludzi – chętnych i zdolnych do pracy, wykształconych zawodowo – nie partycypują w tworzeniu dóbr gospodarczych. Zagroza to prawu człowieka do udziału w życiu gospodarczym. Prowadzi do marnotrawienia wiedzy i umiejętności ludzkich. Jest też bardzo kosztowne, poważnie obciąża budżet państwa.

W aspekcie polityczno-ustrojowym zło bezrobocia sprzyja rozwijaniu się radykalizmu i niepokojów społecznych. Krytyka ustroju i dążenie do jego zmiany znajdują duże poparcie wśród bezrobotnych. Dają oni często posłuch ideom wywrotowym, angażu-

ją się chętnie w manifestacje i wystąpienia przeciw porządkowi społecznemu. Bezrobocie przynosi więc postawy antyspołeczne, sprzyja przestępczości, usprawiedliwia ją i poszerza zakres jej motywacji. Niezdolność państwa do zapewnienia obywatelowi prawa do pracy wyraża się też w niezdolności do ochrony innych praw człowieka pracującego, a to osłabia autorytet władzy i nadwęża stabilność bytu społecznego (Mazurek 1983, s. 226).

Na tę skomplikowaną sytuację nakłada się niejako kryzys tak zwanego **państwa opiekuńczego**, spowodowany starzeniem się społeczeństwa (coraz mniejsza liczba pracujących musi utrzymywać coraz większą liczbę osób w podeszłym wieku). W obecnej sytuacji, gdy powrót do idei państwa opiekuńczego stał się niemożliwy, konieczne jest budowanie **państwa solidarnego**, które z jednej strony angażuje oddolnie społeczeństwo do świadczenia sobie wzajemnej pomocy, z drugiej zaś, niejako odgórnie, stara się optymalnie wykorzystać będące w jego dyspozycji środki na efektywną i skuteczną pomoc społeczną.

Wniosek, który nasuwa się po analizie zagadnienia bezrobocia jako przyczyny migracji, wskazuje na potrzebę konkretnej pomocy gospodarczej i edukacyjnej krajom, które generują lub są narażone na generowanie migrantów w przyszłości. Ich ostatnia fala spowodowana została zlikwidowaniem lub próbą zlikwidowania reżimów takich państw, jak: Egipt, Irak, Syria, Libia, zastępując je chaosem politycznym, ekonomicznym i wojskowym. Niestety poszczególne mocarstwa rywalizują między sobą o wpływ na świecie kosztem cierpienia ludzkiego.

## MIGRACJA A RODZINA

Zjawisko migracji w bardzo dużym stopniu dotyka struktury rodziny (Stolarczyk 2011, s. 208). Życie rodzinne w głównej mierze łączy wzajemna relacja pomiędzy poszczególnymi członkami rodziny. To ona gwarantuje dobry rozwój tej podstawowej komórki społecznej.

Najważniejszą konsekwencją migracji jest niepełność środowiska rodzinnego. W wielu przypadkach dochodzi do pokoleniowych wyjazdów, które tworzą łańcuchy rodzin rozłączonych. Rozłąka z rodziną ma niewątpliwie doniosły wpływ na wychowanie dziecka. Badania socjologiczne na ten temat potwierdzają, że w rodzinach, w których następuje czasowe rozłączenie rodzica z dzieckiem, o wiele częściej występują problemy wychowawcze (por. Olearczyk 2007, s. 108-109).

Ludzie przybywający do kraju swoich marzeń muszą stawiać czoło trudnościom i przeszkodom, o których nie wiedzieli lub które zostały im przedstawione jako łatwe do przezwyciężenia. Rodzi to dalsze problemy związane z długotrwałym bezrobociem lub podejmowaniem niskopłatnych zajęć. Rodzina pozbawiona dochodu nie jest w stanie spełniać swoich podstawowych funkcji. Integralny rozwój człowieka opiera się na zaspokojeniu potrzeb natury materialnej, a także duchowej. Emigracja rodzi oczywiste utrudnienia w życiu rodzinnym, jeśli jedno z małżonków przebywa poza krajem ojczystym lub też gdy cała rodzina przeżywa niepewność migracyjnego życia (Necel 2009).

Małżonkowie są więc skazani na rozłąkę, która czyni bycie na wychodźstwie jeszcze bolesniejszym. Częściej emigracja pociąga za sobą rozłąkę rodziców z dziećmi, które w tej sytuacji wdrażane są do życia w społeczeństwie w oderwaniu od wzorców rodzicielskich i wychowywane zgodnie z normami i pojęciami osób starszych, nie zawsze zdolnych okazać młodym pomoc w formowaniu się dla przyszłości.

Uzasadnione moralnie **prawo łączenia rodzin** w aktualnej sytuacji napotyka, w sensie realizacyjnym, na ogromne trudności, bo rodziny azjatyckie czy afrykańskie są często bardzo liczne i poszczególne państwa nie są w stanie zagwarantować im godziwych warunków życia, tym bardziej że priorytetowym obowiązkiem państwa jest najpierw troska o ludność autochtoniczną, czyli swoich własnych obywateli.

W wypadku połączenia rodziny długotrwała wcześniejsza rozłąka nakłada na współmałżonków obowiązki, jakich dotychczas nie przywykli spełniać. Zniweczenie psychicznych skutków rozłąki z dziećmi, niepewność i brak stabilizacji, utrudnienia w kształceniu dzieci, nędzne mieszkania w biednych dzielnicach wielkich metropolii, nadmierna liczba godzin poświęconych wyłącznie na pracę, niskie zarobki utrudniające harmonijny i normalny rozwój komórki rodzinnej, niemożność przekazania dzieciom ojczystego języka i kultury, to wszystko w konsekwencji oddala rodziców od dzieci. Sytuacja, w której dzieci żyją wartościami odmiennymi, a nawet sprzecznymi z systemem wartości uznawanych przez rodziców, jest powodem kolejnych dramatów w łonie rodziny. Problemów tych nie brakuje również w przypadku małżeństw mieszanych, których także przybywa ze względów migracyjnych.

Jeśli chodzi o wychowanie dzieci, rodzina emigrancka pozbawiona jest często możliwości przekazywania im ojczystego języka i kultury. W ten sposób rodzice emigranci stają się biernymi świadkami oddziaływania szkoły i społeczeństwa, które narzucają ich dzieciom wzorce i wartości niezintegrowane z wartościami rodzinnymi. W wy-

padku **kultur fundamentalistycznych** zachodzi z kolei inne, odwrotne niebezpieczeństwo, mianowicie chęć narzucania w nowym miejscu zamieszkania nie tylko własnego stylu życia, ale nawet własnego prawa (np. prawo szariatu) i ignorowania lokalnych społeczności.

Należy zauważyć, że migranci z krajów muzułmańskich przywożą ze sobą religię, kulturę, kuchnię, zwyczaje, ubiór, natomiast nie przyjmują nic lub niewiele z kultury kraju, do którego przybywają. Jeśli nie mają innego wyjścia, udają akceptację, traktując to jako okres przejściowy. Jednak najczęściej postępują według zasady, że islam rządzi i nie można nad nim panować. Nie do zaakceptowania przez muzułmanina jest sytuacja, gdy kieruje lub wydaje mu rozkazy niemuzułmanin – taka sytuacja może być tylko przejściowa. Nie do pomyślenia jest, że obywatel religii muzułmańskiej któregoś z krajów europejskich zagłosuje na niemuzułmanina, w sytuacji gdy kontrkandydatem będzie muzułmanin. W większości miast zachodnioeuropejskich mamy praktycznie całe dzielnice niejako żywcem przeniesione z krajów muzułmańskich. W niektórych z nich burmistrzami już są muzułmanie. Biorąc pod uwagę rosnącą liczbę migrantów z tych krajów, ich wielodzietne rodziny, należy spodziewać się dalszego rozwoju tego zjawiska. Dlatego w trosce o mieszkańców krajów przyjmujących migrantów należy wymagać od nich bezwzględnego przestrzegania obowiązującego prawa.

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. i otwarciu europejskich rynków pracy zwiększyła się także liczba rodziców wyjeżdżających do krajów członkowskich. Z reguły zostawiają oni swoje dziecko (lub dzieci) w kraju pod opieką jednego z rodziców bądź najbliższej rodziny. Dzieci z rodzin migracyjnych przyjęło się nazywać w dzisiejszych czasach w literaturze przedmiotu „eurosierotami” (samo powstanie terminu wskazuje na powagę zagadnienia). Szacuje się, że w Polsce liczba eurosierot rozłączonych z matką na dłużej niż dwa miesiące wynosiła przed dziesięć laty do 257 tys., a rozłączonych z ojcem – nawet do 682 tys. (por. Walczak 2008, s. 12).

Należy pamiętać o tym, co zwięźle ujął Ojciec Święty Jan Paweł II w *Oroędziu na Światowy Dzień Migranta i Uchodźcy*, że: „Współczesne zjawisko migracji staje się dramatycznym wyzwaniem zarówno dla polityków, ekonomistów, jak i dla socjologów i demografów. Dramat tego wyzwania płynie nie tylko ze wzrastającego w skali ogólnoświatowej natężenia ruchów migracyjnym i ich kierunków, ale przede wszystkim z wieloaspektowości problemów i sytuacji krańcowych, przed jakimi staje migrant” (Jan Paweł II 2009, s. 5).

## ZWIĄZEK MIGRACJI Z RYNKIEM PRACY

Można powiedzieć, że zjawisko migracji i niestabilna sytuacja na rynku pracy to dwa istotne problemy, którym Europa musi stawić czoła. W tym kontekście zjawisko imigracji może być postrzegane jako napływ konkurencji w państwach mających wysoki wskaźnik bezrobocia, ale też jako remedium na starzenie się europejskich społeczeństw.

Migracje zarobkowe to fenomen społeczny na stałe obecny w naszej rzeczywistości. Większość migracji wiąże się z problematyką rynku pracy. Z jednej strony uważa się, że czynniki, takie jak bezrobocie czy niskie wynagrodzenia, są kluczowe dla zrozumienia mechanizmów oraz uwarunkowań wyjazdów. Z drugiej strony zapotrzebowanie na pracowników w wielu krajach rozwiniętych stanowi często podstawową motywację dla akceptowania obecności obcokrajowców w kraju przyjmującym. Mobilność międzynarodowa to przemieszczenie zasobów pracy – wpływa na działanie rynku pracy zarówno w kraju przyjmującym, jak i wysyłającym migrantów.

Obserwujemy w polityce imigracyjnej niektórych państw europejskich, zwłaszcza tych, które odgrywają dominującą rolę w Europie, że otwierają szeroko drzwi dla imigrantów, dokonują swoistej selekcji osób wykształconych i przydatnych ekonomicznie, usiłując pozostałych imigrantów, mniej przydatnych na rynku pracy, przekazać innym państwom, zwłaszcza Środkowej i Wschodniej Europy, które nie tak dawno wyszły spod zniewolenia komunistycznego i ich głos w Europie siłą rzeczy mniej się liczy. Tragizmu sytuacji dopełnia fakt, że ci ludzie mniej przydatni ekonomicznie wcale nie chcą do tych krajów się udawać, bo w państwach „starej Europy” są wysokie zasiłki socjalne.

Według tak zwanej „nowej ekonomiki migracyjnej” decyzje o migracji podejmowane są przez rodziny, gospodarstwa domowe, a nawet całe wspólnoty lokalne. Określona grupa decyduje o wyjeździe swoich najbliższych, a osoby decyzyjne kierują się chęcią pozyskania większych zarobków, które mogą przeznaczyć na inwestycje oraz rozwój swojej działalności gospodarczej. Chęć powiększenia swoich zarobków poprzez pracę na rynku oferującym wynagrodzenie wyższe niż w kraju macierzystym jest niejako wpisana w cel zachowań migracyjnych. Obecnie państwa zachodnie, wysoko uprzemysłowione, prowadzą w tym względzie swoistą politykę segregacyjną i czynią to pod hasłami humanitaryzmu. Faryzeizm tej sytuacji polega na tym, że w imię ideałów humanistycznych usiłuje się zniewolić imigrantów i podyktować im warunki osiedlenia.

Jeśli chodzi o liczbę cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce, to trudno o jednoznaczную odpowiedź na to pytanie. Dane na temat imigrantów pochodzą z wielu instytucji i można odnieść wrażenie, że są ze sobą wręcz nieporównywalne.

Sprawę dodatkowo komplikują imigranci, którzy w Polsce przebywają nielegalnie, przez co oficjalne statystyki są znacznie zaniżone. Nie bez znaczenia pozostaje również to, że prawo inaczej traktuje obywateli Unii Europejskiej, którzy w Polsce mogą pracować bez przeszkód, inaczej cudzoziemców państw trzecich, którzy by podjąć pracę, muszą uzyskać na nią zezwolenie, a jeszcze inaczej imigrantów tymczasowych, którym wystarcza oświadczenie złożone do urzędu pracy. Z tej ostatniej z wymienionych możliwości mogą skorzystać obywatele: Armenii, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy, którzy na podstawie wspomnianego oświadczenia mają prawo pracować w Polsce przez dwanaście miesięcy. Tak czy inaczej, imigranci spoza UE nie stanowią w Polsce dużej grupy – według najnowszych szacunków Instytutu Spraw Publicznych legalnie pracujący cudzoziemcy to około 0,3% ogółu pracujących (Kowalówka 2015).

Nie ma jednak wątpliwości, że w 2014 r. liczba imigrantów spoza UE pracujących w Polsce wyjątkowo wzrosła. Potwierdzają to statystyki dotyczące zezwoleń na pracę (wzrost o 12% w porównaniu do roku wcześniejszego) oraz oświadczeń (wzrost aż o 64%). Tym samym w 2014 r. wydano 43 663 zezwolenia na pracę i przyjęto 387 398 oświadczeń od cudzoziemców (Kowalówka 2015). Najwięcej ich pracuje, jeśli chodzi o Polskę, w sektorze rolniczym (46%), następnie w budowlanym (14%) i w przetwórstwie przemysłowym (11%) (Główny Urząd Statystyczny). Przy analizie zatrudnienia imigrantów nie sposób zapomnieć o tych, którzy funkcjonują w szarej strefie. Trudno stwierdzić, w jakich dokładnie branżach wykonują pracę, jednakże są to przeważnie prace proste, niewymagające wyższych kwalifikacji.

Obecnie poza granicami kraju przebywają ponad dwa miliony naszych rodaków. Zdecydowana większość z nich mieszka w krajach europejskich – cztery najpopularniejsze cele polskich emigrantów to: Wielka Brytania, Niemcy, Irlandia i Holandia. Polacy wyjeżdżają głównie dla lepszych zarobków; nie bez znaczenia były do niedawna również trudności ze znalezieniem pracy w kraju. Najczęściej nowego zajęcia za granicą poszukują mieszkańcy województw: świętokrzyskiego, lubelskiego i wielkopolskiego. Ponad 2/3 emigrantów ma wykształcenie co najmniej średnie. Wyraźnie większą gotowość do wyjazdu zagranicznego wykazują osoby najmłodsze. Jest to zjawisko typowe wśród pozostałych Europejczyków. W przypadku Polski może jednak niepokoić niechęć młodych emigrantów do powrotu do kraju (Kwinta-Odrzywołek 2014). W związku z nasileniem akcji migracyjnej mamy też niewątpliwie do czynienia ze swoistym drenażem mózgów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej; chodzi w nim nie tylko o ściąganie przez kraje wysoko rozwinięte do siebie, przez stworzenie zachęt motywacyjnych, ludzi wysoko wykształconych, ale także przedstawicieli

zawodów, których w krajach tych występuje deficyt. Ta tendencja, jakkolwiek czytelna, nie dominuje na polskim rynku migracyjnym.

W poszukiwaniu pracy częściej wyjeżdżają mężczyźni niż kobiety, częściej mieszkańcy wsi niż miast. Na zainteresowanie zagranicznym wyjazdem w poszukiwaniu pracy bardzo duży wpływ ma wiek – wśród osób młodszych zauważalna jest wyraźnie większa gotowość do emigracji. W najmłodszej grupie wiekowej (osoby w wieku 18–24 lata) ponad 60% osób nie wyklucza emigracji w celu podjęcia pracy. Wraz z wiekiem zainteresowanie wyjazdem maleje – np. wśród osób w wieku 35–44 lata gotowy do ewentualnego wyjazdu byłby już tylko co trzeci badany. Niemalże zupełnie emigracją zarobkową nie są zainteresowane osoby najstarsze – powyżej 65. roku życia (Kwinta-Odrzywołek 2014).

Zainteresowanie wyjazdem zagranicznym wśród najmłodszych roczników nie jest niczym dziwnym – najmłodsi nie mają jeszcze tyłu zobowiązań, co osoby starsze (rodzina, dom, mieszkanie, kredyt...). Nie jest to również wynik odbiegający od tendencji europejskich. Na tle innych narodowości europejskich polska młodzież pod względem skłonności do pracy za granicą plasuje się w grupie tzw. średnio mobilnych (Śmiłowski 2013). Niepokoić może natomiast – niekiedy tylko deklarowana, ale także realizowana praktycznie – niechęć młodych osób do powrotu do kraju. Przejawia się to między innymi w coraz liczniejszych wyjazdach współmałżonków, partnerów życiowych i dzieci, jak i w zawieraniu związków z obywatelami krajów, w których polscy emigranci pracują (Śmiłowski 2013).

## TROSKA KOŚCIOŁA O MIGRANTÓW

Kościół od początku swego istnienia nie tylko nie był obojętny wobec spraw wiernych w sytuacji migracyjnej, ale systematycznie rozwijał opiekę duszpasterską nad ludźmi w drodze (Zajac 2009, s. 62). Wystarczy prześledzić nauczanie Stolicy Apostolskiej i usystematyzować podejmowane przez nią inicjatywy, aby przekonać się o roli Kościoła w rozwiązywaniu spraw osób i rodzin migrujących, a przede wszystkim o spełnianiu wobec nich misji zbawczej zleconej Kościołowi przez Chrystusa. Wskazania Soboru Watykańskiego II i posoborowe dokumenty dotyczące duszpasterstwa na rzecz migrantów wyznaczają dla współczesnego apostołatu migracyjnego moment, który nadaje szczególną wagę znaczeniu mobilności wewnątrz komunii Kościoła (Müller, Nagay i Wójcik 1976, s. 591).

„Byłem głodny, a daliście Mi jeść; byłem spragniony, a daliście Mi pić; byłem przybyszem, a przyjęliście Mnie” (Mt 25, 35) – tymi słowami Jezus Chrystus wzywa każdego z nas, szczególnie w obecnym czasie, gdy tak wielu uchodźców przeżywa dramat wojen i niebezpieczeństwa utraty życia, cierpi głód i chłód, i drży o przyszłość swoją i swoich najbliższych, do przyjścia im z pomocą, do chrześcijańskiej gościnności.

Sytuacja migrantów jest dramatyczna. Mówił o niej papież Franciszek (2014a) w następujących słowach: „Uchodźcy, (...) są często pozbawieni, niekiedy przez długi czas, dóbr podstawowych: godnych warunków mieszkaniowych, opieki zdrowotnej, edukacji, pracy. Musieli porzucić nie tylko dobra materialne, ale przede wszystkim wolność, bliskość członków rodziny, swoje środowisko życia i tradycje kulturowe. Poniżające warunki, w których wielu uchodźców musi żyć, są nie do zniesienia! Dlatego trzeba podjąć wszelki trud, by usunąć przyczyny tej sytuacji”.

Współczesny kryzys migracyjny, do czego państwa tak zwanego Zachodu nie chcą się przyznać, został wywołany w znacznej mierze przez ich politykę kolonialną i neokolonialną. Ludzie z innych kontynentów napływają w tak wielkiej liczbie do Europy, by niejako odebrać, jako rekompensatę, te dobra, z których zostali wcześniej przez państwa kolonialne obrabowani. Jeśli ktoś chce się w prosty sposób przekonać o tym, że państwa te prowadziły rabunkową politykę w dawnych koloniach, wystarczy odwiedzić stosowne muzea na Zachodzie. Neokolonialna polityka trwa do dziś. Na terenie Syrii i Iraku toczy się wielka batalia o źródła ropy naftowej i podział sfery wpływów politycznych. Na uczelniach zachodniej Europy funduje się stypendia dla młodzieży z dawnych kolonii w tym celu, by ludzie ci po powrocie do swych krajów preferowali relacje i kontakty gospodarcze oraz handlowe z dawnymi państwami kolonialnymi. Dopóki bogata Północ nie zadośćuczyni i nie naprawi krzywd ubogiemu Południu, problem ten będzie narastał. Chodzi tutaj nie o preferencje dla skorumpowanych często rządzących w tych krajach, ale o wsparcie zwykłej, żyjącej w biedzie większości. Potrzebne są w tym zakresie długofalowe i międzynarodowe programy pomocowe i rozwojowe przy równoczesnym wstrzymaniu handlu bronią, tak intratnego dla państw Zachodu. To jest punkt wyjścia opanowania sytuacji migracyjnej i uchodźczej. Naprawieniu krzywd winno towarzyszyć kształtowanie partnerskich relacji krajów Północy z krajami Południa, w których zgodnie z nauką społeczną Kościoła obowiązują zasady pomocniczości (subsydiarności) i solidarności.

Przede wszystkim współcześnie potrzeba pilnych i równocześnie dalekowzrocznych działań mających na celu „eliminowanie przyczyn, które powodują, że całe



społeczności opuszczają swoją rodzinną ziemię, zmuszane do tego przez wojny i nędzę” (Franciszek 2014b, s. 4). Główny wysiłek świata powinien zmierzać w kierunku wygaszania konfliktów, na skutek których ludzie są zmuszeni ratować się ucieczką z własnego kraju. Dlatego konieczna jest pomoc tym, którzy cierpią z powodu wojen w krajach ich pochodzenia, albo chroniących się w najbliższym im kulturowo otoczeniu. Należy podjąć wszelki trud, by usunąć przyczyny tej sytuacji. Potrzebna jest większa współpraca międzynarodowa, aby rozwiązać konflikty powodujące rozlew krwi i zwalczać inne przyczyny pobudzające ludzi do opuszczania swej ojczyzny (Młyński, Szewczyk 2012). Potrzebne są wysiłki w celu promowania warunków, aby mogli raczej w niej pozostać lub – jeśli już ją opuścili – powrócić do niej. Dla chrześcijanina imigrant nie jest jedynie człowiekiem, którego należy szanować zgodnie z przepisami ustalonymi przez prawo, ale jest osobą, która jest współodpowiedzialna za swój stan duchowy i materialny (Dzwonkowski 1991, s. 82).

Papież Franciszek w swoim *Orędziu na Światowy Dzień Migranta i Uchodźcy 2015 r.* napisał, że: „Misją Kościoła, będącego pielgrzymem na ziemi i matką wszystkich, jest zatem kochać Jezusa Chrystusa, czcić Go i kochać zwłaszcza w ludziach najuboższych i opuszczonych; do nich należą niewątpliwie migranci i uchodźcy” (Dzwonkowski 1991, s. 82). Papież wyjaśnia: „Kościół bez granic, matka wszystkich, szerzy w świecie kulturę przyjmowania i solidarności, zgodnie z którą nikogo nie wolno uważać za niepotrzebny, będącego nie na swoim miejscu czy do odrzucenia. Jeżeli wspólnota chrześcijańska rzeczywiście żyje swoim macierzyństwem, to umacnia, ukierunkowuje i wskazuje drogę, cierpliwie towarzyszy, staje się bliska przez modlitwę i przez dzieła miłosierdzia” (Dzwonkowski 1991, s. 82).

Nierzadko jednak zjawisko migracyjne wzbudza nieufność i wrogość, nawet we wspólnotach kościelnych. Musimy pamiętać o tym, że ludzi wierzących obowiązuje przykazanie miłości, które pozostawił nam Jezus. To On utożsamiał się z obcym przybyszem, z człowiekiem cierpiącym, ze wszystkimi niewinnymi ofiarami przemocy i wyzysku (Dzwonkowski 1991, s. 82). Z powodu słabości naszej natury „doświadczamy pokusy bycia chrześcijanami, zachowując roztropny dystans w stosunku do ran Pana” (Franciszek 2014c). Należy więc rozpoznawać Go w migrantach i w uchodźcach, w uciekinierach i przesiedleńcach. Chrystus także w ten sposób wzywa nas, abyśmy dzielili się zasobami, niekiedy rezygnując z części naszego nabytego dobrobytu. Przypominał o tym niemal przed półwieczem papież Paweł VI, gdy stwierdził, że „najbardziej uprzywilejowani powinni wyrzec się niektórych swoich praw, aby z większą swobodą oddać swoje dobra na służbę innym” (Paweł VI 1971).

Otwarcie się Kościoła na potrzebujących winno uwzględniać *ordo caritatis* (porządek miłości). Polega on na tym, że w wypadku występowania tej samej potrzeby lub potrzeby tej samej rangi (np. potrzeby egzystencji czy rozwoju) jej zaspokojenie należy się w pierwszej kolejności ludziom najbliższym. Nie wolno więc w imię zapewnienia bezpieczeństwa przybyszom narażać na szwank potrzeby realizacji bezpieczeństwa przez własną rodzinę, przez obywateli własnego państwa. Miłość winna być roztropna. W wypadku zróżnicowania potrzeb pierwszeństwo w ich realizacji należy się tym, których potrzeba jest ważniejsza. Potrzeby egzystencji idą zawsze przed potrzebami rozwoju. Do tych spraw trzeba przystępować z otwartym sercem, bez nadmiernych i sztucznych zabiegów asekuracyjnych, bo w autentycznej miłości musi występować zawsze element spontaniczności i wielkoduszości. Jak pisał św. Klemens Aleksandryjski: „miłość mądre szaleństwa czyni” (por. Drączkowski 1990, s. 154).

Kościół zobowiązuje ludzi wierzących do podejmowania nowych działań w zakresie solidarności, jedności i ewangelizacji. W istocie, migracje domagają się reakcji wszystkich, nie tylko ze względu na zasięg tego zjawiska, ale także „z powodu problemów społecznych, ekonomicznych, politycznych, kulturowych i religijnych, jakie niesie, ze względu na dramatyczne wyzwania, jakie stawia przed społecznościami poszczególnych krajów i przed wspólnotą międzynarodową” (Benedykt XVI 2009).

Przyjmowanie z jednej strony wypędzonych przez wojnę lub głód ze swych ojczyzn, z drugiej zaś proszących o to imigrantów to wyraz solidarności i poszanowania praw oraz godności człowieka. Migranci i uchodźcy potrzebują więc szczególnej opieki duszpasterskiej ze strony wspólnot kościelnych. Powołaniem Kościoła jest okazywanie gościnności migrantom i służenie im. Kościół powinien działać intensywniej, być bardziej czujny, rozumieć i z wyczuciem wprowadzać w życie wszystkie stosowne inicjatywy. Migranci i uchodźcy nie powinni się zamykać w sobie i izolować od życia duszpasterskiego diecezji i parafii, która ich przyjmuje. Kościół stara się włączać migrantów do swojej wspólnoty, uznając wartość ich odmienności (Necel 2012). Ta wartość objawia się jednak w dialogu, możliwych dla nich warunkach akomodacji w nowym środowisku, zgodnej współpracy dla dobra wspólnego, a nie w tworzeniu gett, narzucaniu własnych ideologii czy dyktacie bezwzględności i przemocy.

Wspólna praca wymaga jednak wzajemnej i harmonijnej pomocy krajów udzielanej z gotowością i ufnością, gdyż dobrze wiadomo, że „żaden kraj nie może sam stawić czoła trudnościom związanym z tym zjawiskiem, które jest tak rozległe, że już na wszystkich kontynentach obserwuje się zarówno ruchy imigracyjne, jak i emigracyjne”

(Franciszek 2014d, s. 5). Na globalizację zjawiska migracji trzeba zareagować globalizacją miłości i współdziałania, ażeby stworzyć migrantom bardziej humanitarne warunki.

Zarazem należy wzmóc wysiłki, aby stopniowo eliminować przyczyny, które powodują, że całe społeczności opuszczają swoją rodzimą ziemię, zmuszane do tego przez wojny i nędzę, przy czym często pierwsze są przyczyną drugich (Franciszek 2014b, s. 4). W tym działaniu na rzecz migrantów i uchodźców niewątpliwie potrzebna jest odwaga i kreatywność; konieczne jest to, aby na poziomie światowym szerzyć porządek gospodarczo-finansowy bardziej sprawiedliwy i zrównoważony, a także wzmóc wysiłki na rzecz pokoju, który jest nieodzownym warunkiem wszelkiego autentycznego postępu (Franciszek 2014b, s. 4). Papież Franciszek w *Oroędziu na Światowy Dzień Migranta i Uchodźcy* 2015 r. wyraźnie stwierdził, że: „Ruchy migracyjne nabrały wszak tak wielkich rozmiarów, że tylko systematyczna i konkretna współpraca, w którą włączyłyby się państwa i organizacje międzynarodowe, może być w stanie skutecznie je uregulować i nimi pokierować” (Franciszek 2014b, s. 4). Współpraca ta winna być dobrowolna i nie narzucać identycznych sposobów działania, ale wykorzystywać potencjały kulturowe i społeczne poszczególnych narodów, by w sposób wprowadzicie proporcjonalny, ale też oryginalny i im tylko właściwy podejmowały współczesne wyzwania migracyjne.

## ZAKOŃCZENIE

Migracje stają się problemem coraz bardziej złożonym, niemal wszechogarniającym współczesny świat. Musimy się z nim zmierzyć, znaleźć odpowiednie, etyczne rozwiązania. Trzeba w podsumowaniu naszych rozważań powiedzieć, że migracja uruchomiła na nowo, jak się wydawało już przezwyciężony, problem handlu ludźmi oraz zintensyfikowała przestępcze działania przemytnicze. Od likwidacji tego procederu trzeba zacząć.

W wielu krajach toczy się dziś wojna, która pochłania setki i tysiące niewinnych ludzi. Skazuje ich na ucieczkę do krajów, gdzie panuje względny pokój. Niestety państwa ościenne, w których chroni się największa liczba uchodźców, niekiedy szantażują Europę, wymagając nie tyle, co byłoby słuszne, konkretnej i adekwatnej pomocy dla uchodźców, ile odpowiednich, wygórowanych ekwiwalentów za ich przetrzymywanie. Grożą przy tym w przeciwnym razie ich wydaleniem z kraju i nowym zalewem Europy.

Problem migracji trzeba widzieć także w kontekście współczesnych systemów ekonomicznych: z jednej strony, rodzą one bezrobocie w krajach uprzemysłowionych,

zwłaszcza wśród ludzi niewykwalifikowanych, a z drugiej, przynoszą krajom będącym na drodze do rozwoju korzyści raczej fikcyjne niż realne. W tej sytuacji migracja traci dziś historyczną wartość czynnika rozwoju. Racjonalne i humanitarne uszczelnianie w powyższym kontekście granic Unii Europejskiej należy traktować nie jako obronę własnego dobrobytu i konsumpcyjnego stylu życia, ale jako nieodzowny warunek zachowania ładu społecznego i kulturowego przetrwania.

Jako problem społeczny migracja stanowi także wyzwanie duszpasterskie dla Kościoła. Fakt ten winien skłonić wspólnotę chrześcijańską do refleksji i przemyślanych, celowych działań. Nie wolno tych kwestii odkładać na później. Potrzebna jest w tym względzie solidarność międzyludzka i międzynarodowa.

## Bibliografia

Benedykt XVI, 2009, *Encyklika „Caritas in veritate” o integralnym rozwoju ludzkim w miłości i w prawdzie*, Watykan, nr 62.

Boćwińska-Kiluk, B., Bielecka, E., 2008, *Migracja a psychospołeczny rozwój dziecka*, „Pedagogika Społeczna. Migracja – Rodzina – Dziecko”, nr 3.

Borutka, T., Mazur, J., Zwoliński, A., 1999, *Katolicka nauka społeczna*, Częstochowa.

Cazzoni, G., 1991, *Morale sociale*, Casale Monferato.

*Co powinniśmy wiedzieć o uchodźcach*, <<http://wyborcza.pl/1,75477,18731087,co-powinnismy-wiedziec-o-uchodzcach.html#ixzz3wZaPL8nR>> (dostęp: 16.08.2018).

Czerniakiewicz, J., *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR 1944–1948*, Warszawa 1987.

Czerniakiewicz, J., Czerniakiewicz, M., *Przesiedlenia ludności w Europie 1915–1959*, Warszawa 2005.

Drączkowski, F., 1990, *Miłość syntezą chrześcijaństwa*, Lublin.

Dzwonkowski, R., 1991, *Jan Paweł a emigracja i Polonia*, Lublin.

Franciszek, 2014a, *Kościół was wspiera*, <<http://www.idziemy.com.pl/spoleczenstwo/papiez-do-mlodych-uchodzcow-kosciol-was-wspiera>> (dostęp: 09.01.2015).

Franciszek, 2014b, „Kościół bez granic matką wszystkich”. *Orędzie na Światowy Dzień Migranta i Uchodźcy 2015 r.*, „L'Osservatore Romano” (wydanie polskie), No. 35 (2014), nr 10 (365).

- Franciszek, 2014c, *Adhortacja apostolska „Evangelii gaudium”*, Watykan, nr 270.
- Franciszek, 2014d, „*Migranci i uchodźcy: ku lepszemu światu*”. *Orędzie na Światowy Dzień Migranta i Uchodźcy 2014 r.*
- Gałkowski, J., 1982, *Podstawowy wymiar ludzkiego bytowania*, Więź, vol. 25, nr 6 (284).
- Główny Urząd Statystyczny, 2013, Departament Badań i Rynku Pracy, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2012*, Warszawa.
- Jan Paweł II, 1979, *Le Credenziali del nuovo Ambasciatore di Colombia*, w: *Insegnamenti di Giovanni Paolo II 1979*, Vatican, t. II.
- Jan Paweł II, 1980, *Nowy świat powstać musi w imię Boga i człowieka. Do budowniczych społeczeństwa pluralistycznego*, „L’Osservatore Romano” (wydanie polskie), 1 (1980), nr 9.
- Jan Paweł II, 1981a, *Przemówienie wygłoszone do członków Episkopatu Irlandzkiego*, w: *Jan Paweł II w Irlandii i Stanach Zjednoczonych*. Warszawa.
- Jan Paweł II, 1981b, *Encyklika „Laborem exercens” z okazji 90 rocznicy „Rerum novarum”*, Watykan, nr 16 i 18.
- Jan Paweł II, 1997a, *O godności pracy człowieka*, „L’Osservatore Romano” (wydanie polskie), No, 18 (1997), nr 6 (193).
- Jan Paweł II, 1997b, *Życie społeczne i praca w świetle wiary*, „L’Osservatore Romano” (wydanie polskie), No, 18 (1997), nr 7 (194).
- Jan Paweł II, 2009, *Orędzia na Światowy Dzień Migranta i Uchodźcy (1985–2005)*, Poznań.
- Kersten, K., 1974, *Repatriacja ludności polskiej po II wojnie światowej (studium historyczne)*, Warszawa.
- Kicinger, A., *Polityka emigracyjna II Rzeczypospolitej*, Central European Forum for Migration Research Working Paper, No. 4 (2005).
- Korczyńska, J., 2000, *Indywidualne motywy okresowych wyjazdów zarobkowych za granicę w świetle funkcjonowania rodziny*, *Polityka Społeczna*, nr 5–6.
- Kowalówka, M., 2015, *Imigranci spoza UE na polskim rynku pracy*, <<https://rynekpracy.pl/artykuly/imigranci-spoza-ue-na-polskim-rynku-pracy>> (dostęp: 14.08.2018).
- Kwinta-Odrzywołek, J., 2014, *Kierunki emigracji zarobkowej*, <https://rynekpracy.pl/artykuly/kierunki-emigracji-zarobkowej> (dostęp: 14.08.2018).

Latuch, M., *Repatriacja ludności polskiej w latach 1955–1960 na tle zewnętrznych ruchów wędrownokowych*, Warszawa 1994.

Łazor, J., 2015, *Polityka migracyjna Drugiej Rzeczypospolitej – próba syntezy*, w: Grat, P. (red.), *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, Rzeszów.

Majka, J., 1983, *Etyka pracy*, Wrocław.

Mazurek, F. J., 1983, *Prawo do pracy w encyklice, w: Jan Paweł II, „Laborem exercens”. Powołany do pracy. Komentarz*, Wrocław.

Młyński, J. M., Szewczyk, W., 2012, *Rodzina wobec dylematów migracji zarobkowej*, Warszawa.

Müller, W., Nagay, S., Wójcik, W., 1976, *Biskup*, w: Gryglewicz, F., Łukaszuk, R., Sułowski, Z. (red.), *Encyklopedia katolicka*, Lublin.

Necel, W., 2009, *Jan Paweł II. Orędzia na Światowy Dzień Migranta i Uchodźcy 1985–2005*, Poznań.

Necel, W., 2012, *Prawo migranta do specjalnego duszpasterstwa*, Warszawa.

Olearczyk, T., 2007, *Sieroctwo i osamotnienie. Pedagogiczne problemy kryzysu współczesnej rodziny*, Kraków.

Paweł VI, 1971, *List apostolskie „Octogesima adveniens”*, Watykan, nr 23.

Pius XI, 1931, *Encyklika „Quadragesimo anno” w czterdziestą rocznicę encykliki „Rerum novarum”*, Warszawa, nr 51.

*Rekordowa liczba 250 mln imigrantów na świecie*, <<https://www.pb.pl/rekordowa-liczba-250-mln-imigrantow-na-swiecie-816282>> (dostęp: 16.08.2018).

Rusin, E., 2005, *Migracja*, w: Zwoliński, A. (red.), *Jan Paweł II. Encyklopedia nauczania społecznego*, Radom.

Skorowski, H., 2003, *Imigracja a prawa człowieka*, w: Balicki, J. (red.), *Migracja jako nowa kwestia społeczna*, Katowice.

*Sprawiedliwość gospodarcza dla wszystkich*, Życie Katolickie, 1988, nr 5.

Stolarczyk, I., 2011, *Rodzina wobec migracji w świetle orędzi Jana Pawła II z okazji Światowego Dnia Migranta*, w: Kantor, R., Kluz, M. (red.), *Matężństwo i rodzina wciąż fundamentem nowej cywilizacji*, Tarnów.

Śmiłowski, E., 2013, *Nasza polityka migracyjna ma problem z powrotami*, Gazeta Prawna, <<http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/766730,smilowski-nasza-polityka-migracyjna-ma-problem-z-powrotami.html>> (dostęp: 16.08.2018).

Tischner, J., 1981, *Etyka Solidarności*, Kraków.

Walczak, B., 2008, *Spoleczne, edukacyjne i wychowawcze konsekwencje migracji rodziców i opiekunów prawnych uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych*, Warszawa.

*Wielka wędrówka ludów*, <[https://pl.wikipedia.org/wiki/Wielka\\_w%C4%99dr%C3%B3wka\\_lud%C3%B3w](https://pl.wikipedia.org/wiki/Wielka_w%C4%99dr%C3%B3wka_lud%C3%B3w)> (dostęp: 20.08.2018).

Zajęc, M., 2009, *Emigracja wyzwaniem duszpasterskim dla Kościoła*, Lublin.

Żołędowski, C., 2017, *Pierwsza repatriacja. Powroty i przyjazdy osiedleńcze do Polski ze Wschodu po I wojnie światowej*, Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny, nr 1(163).

## SUMMARY

Migration is becoming an increasingly complex problem today and one that affects almost the entire contemporary world. We must face it and find a suitable ethical solution. In the summary of our considerations, it needs to be mentioned that migration has restarted the problem of human trafficking, which already seemed to have been overcome, and intensified criminal smuggling activities. We must start with the elimination of these processes.

There are wars going on in many countries today that consume the lives of hundreds and thousands of innocent people. They doom them to escape to countries where there is relative peace. Unfortunately, the neighbouring countries, where the largest numbers of war victims seek refuge, sometimes blackmail Europe, requiring not so much concrete and adequate assistance for the refugees, which would be understood, but they demand excessive monetary equivalents directed towards their livelihood. At the same time, they threaten to expel them from their countries, flooding Europe with another wave of migrants.

The problem of migration should also be considered in the context of modern economic systems: on the one hand, it generates unemployment in industrialized countries, especially among unskilled people. On the other hand, it brings forward fictitious rather than real benefits to countries that are on their way to development. In this situation, migration today is losing its historical value as a development factor. In the

above context, rational and humane sealing of European Union borders should not be treated as a defence of one's own well-being and consumer lifestyle, but as an indispensable requirement for maintaining social order and cultural survival.

As a social problem, migration is also a pastoral challenge for the Church. It should lead the Christian community towards reflection and take sound and purposeful actions. These issues cannot be put aside. Inter-human and international solidarity is much needed here.

### **Keywords:**

**migration, refugees, free labour market, unemployment, family, euro-orphanhood, the Church, Catholic social teaching**

**Ks. Tadeusz Borutka** – profesor zwyczajny, doktor habilitowany teologii (katolicka nauka społeczna), kapłan diecezji bielsko-żywieckiej. Kierownik Katedry Socjologii Religii w Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie, wykładowca katolickiej nauki społecznej, socjologii religii w Wydziale Nauk Społecznych i Wydziale Teologicznym Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie. Kierownik studiów doktoranckich z nauk o rodzinie na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie. Diecezjalny duszpasterz prawników i diecezjalny asystent Akcji Katolickiej. Autor kilkuset książek, artykułów naukowych i popularno-naukowych. Promotor i recenzent wielu prac naukowych. Wieloletni redaktor naczelny „Bielsko-Żywieckich Studiów Teologicznych”. Członek Rady Fundacji im. św. Jadwigi przy UPJPII w Krakowie.





# **RAZEM CZY OSOBNO? WSPÓŁPRACA INSTYTUCJI POMOCY SPOŁECZNEJ I INSTYTUCJI AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ ORAZ PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO**

**Jerzy Krzyszkowski**

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy  
im. Jana Długosza w Częstochowie

**Aleksandra Podkońska**

Fundacja Instytut Spraw Obywatelskich  
w Łodzi

## **POTRZEBA I ZNACZENIE KOOPERACJI W LOKALNEJ POLITYCE SPOŁECZNEJ**

Państwo jest głównym podmiotem polityki społecznej, kreując jej treść i formę oraz stanowiąc jej centrum organizacyjne. Integralnymi elementami państwowej polityki społecznej są instytucje aktywizacji zawodowej i przeciwdziałania bezrobociu oraz instytucje pomocy społecznej. W 2000 r. w wyniku reformy podziału administracyjnego państwa urzędy pracy zostały podporządkowane samorządom powiatowym i wojewódzkim. Najwięcej zadań w obszarze polityki społecznej związanych z rynkiem pracy wykonują samorzady powiatowe, które w tym celu powołują i prowadzą powiatowe urzędy pracy zatrudniające łącznie 19 300 pracowników (Wiśniewski i Arendt 2018, s. 385).

Z kolei pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, której celem ustawowym jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych. Głównymi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej są funkcjonujące w każdej gminie ośrodki pomocy społecznej. Na koniec 2016 r. w tych instytucjach było zatrudnionych 54 670 osób (Bojanowska i Krzyszkowski 2018, s. 337).

Potrzeba integracji oraz koordynacji usług lokalnych instytucji pomocy społecznej i rynku pracy wydaje się czymś oczywistym, gdy wziąć pod uwagę, że wielu

z potrzebujących pomocy jest klientami zarówno ośrodków pomocy społecznej, jak i powiatowych urzędów pracy.

Termin „integracja” odnosi się do wszystkich podejść i metod pogłębiania koordynacji różnych służb i usług socjalnych oraz poprawy ich efektywności w celu skuteczniejszej realizacji potrzeb ich użytkowników. Podejścia te mogą obejmować koordynację służb i usług, współpracę, partnerstwa lub współdziałanie, czyli wspólną pracę różnych specjalistów. Integrację pojmuje się jako pewne kontinuum lub drabinę, gdzie tak są dobierane metody, by odpowiadały określonym potrzebom, okolicznościom i możliwościom. Nie ma jednego modelu integracji, który pasowałby do wszystkich sytuacji. Występuje wiele definicji terminu „integracja”. Najpełniejsza integracja to taka, gdy mamy jednolity system planowania i/lub świadczenia usług, utworzony i zarządzany wspólnie przez partnerów zachowujących prawną odrębność. Jednolity system dla danej służby integruje: zadania, kulturę organizacyjną, zarządzanie, budżet, pomieszczenia, administrację i dokumentację, oraz funkcjonuje na wszystkich poziomach (grupy, wydziału lub organizacji). Integracją usług opiekuńczych można określić sytuację, w której odrębne podmioty działają w sposób skoordynowany i w której chodzi o zapewnienie efektywności kosztowej, poprawę jakości oraz wzrost satysfakcji zarówno beneficjentów, jak i świadczących usługi. Do osiągnięcia tych celów prowadzi zmniejszenie marnotrawstwa, poprawa ciągłości świadczenia usług, lepsze dopasowanie usług do potrzeb użytkowników oraz udział użytkowników w realizacji usług. (Leichsenring i Alaszewski 2004, s. 15). Usługi są zintegrowane wówczas, gdy pewien ich zestaw jest oferowany określonej grupie ludzi zamieszkających na danym obszarze przez jedną firmę lub organizację pod jednolitym kierownictwem. Integracja oznacza coś więcej niż wspólne działanie, partnerstwo, współpracę czy współdziałanie sieciowe. Te ostatnie terminy oraz działania, do jakich się one odnoszą, mogą być środkami czy etapami osiągania integracji usług, lecz same w sobie integracji raczej nie stanowią.

Integracja może mieć charakter poziomy i pionowy. Integracja pionowa w skali makro odnosi się do lepszej koordynacji polityki oraz świadczenia usług na różnych poziomach administracji – krajowym, regionalnym oraz lokalnym. Na poziomie mikro – do usług realizowanych w odpowiednich instytucjach, społecznościach oraz w domach dla różnych grup lokalnych beneficjentów. Integracja pozioma różni się od pionowej. W integracji poziomej chodzi o to, by w interesie beneficjentów połączyć udzielanie różnych odrębnych dotąd głównych usług socjalnych (np. usług zdrowotnych oraz opieki społecznej). Integracja pozioma jest celem wielu inicjatyw w państwach europejskich. Występująca w Europie i Polsce tendencja w kierunku

różnicowania systemów finansowania ochrony socjalnej (*mixed economies of social care*) ma istotny wpływ na integrowanie tych usług. Na rzecz integracji usług socjalnych przemawiają korzyści dla usługobiorców. Ograniczona integracja (usług zdrowotnych i pomocy społecznej) poprawia ich skuteczność, szczególnie w odniesieniu do osób wymagających działań kompleksowych, świadczonych przez dłuższy czas (np. osoby starsze). Konkretnymi korzyściami wynikającymi z różnych form integracji są m.in.: zwiększenie szybkości reakcji na pojawiające się problemy, uproszczenie procesów decyzyjnych poprzez zmniejszenie liczby decydentów, lepsze wykorzystanie dostępnych środków oraz redukcja nieporozumień w komunikowaniu się, co w efekcie przynosi poprawę satysfakcji ze świadczonych usług. Za integracją przemawia także złożoność wielu problemów społecznych, np. wykluczenie społeczne, co wymaga zintegrowanych rozwiązań. Utrzymywanie wzajemnej rozdzielności służb i usług stanowi barierę ich efektywności.

Integracja głównych usług publicznych przez państwo ma na celu zwiększenie skuteczności wydatkowania środków publicznych. Zasadami działania na rzecz integracji jest m.in. uznanie wzajemnej współzależności partnerów, podzielenie wizji integracji, dzielenie się działaniami, środkami czy ryzykiem oraz pozytywne postrzeganie przez klientów świadczonych im usług. Konieczne do zintegrowanego funkcjonowania są jasne i zgodne cele, realistyczny plan i harmonogram działań, a także zaangażowani partnerzy, jasny podział obowiązków oraz praktyczny sposób oceny osiągnięć. Sprzyja integracji typ otwartego przywództwa (wychodzenie poza swoje opłotki), elastyczna i proaktywna kultura organizacyjna oraz łączenie budżetów i formalne zobowiązanie do wspólnego świadczenia usług. Korzyściami z integracji są m.in. kompleksowe i jednoczesne rozpatrywanie spraw, i lepszy, oparty na kompetencjach podział pracy oraz to, że cały system jest lepiej zarządzany. Barierami integracji jest biurokracja, interesy różnych grup zawodowych oraz nieefektywne wykorzystanie środków. Koordynację usług można osiągnąć, wybierając jedną z trzech strategii: współpracy, motywacyjną i autorytarną. Strategia współpracy oznacza sytuację, kiedy ludzie starają się współdziałać w drodze wzajemnego porozumienia; strategii motywacyjnej to użycie różnego rodzaju zachęt (np. finansowych), a strategii autorytarnej to metody stosowane, kiedy ludzie dostają instrukcje czy polecenia wspólnej pracy (Hudson). Podstawami teoretycznymi modelu współpracy, kooperacji są teorie wymiany społecznej i zależności od zasobów. W końcu lat 50. XX wieku teoria wymiany społecznej została rozwinięta w naukach społecznych, głównie w socjologii, przez George'a Homansa i Petera Blau. Opiera się ona na założeniach pochodzących z psychologii, socjologii i ekonomii. Występuje kilka wariantów teorii wymiany społecznej. Najpopularniejszą

z nich, rozpowszechnioną w ekonomii, jest teoria racjonalnego wyboru. Zgodnie z nią ład społeczny jest nieplanowanym wynikiem aktów wymiany pomiędzy członkami społeczeństwa. Źródłem ładu społecznego jest osobista korzyść, jaką jednostki zyskują poprzez kooperatywną wymianę. W tym podejściu dotyczy ona interpersonalnych interakcji wymiany dóbr materialnych i niematerialnych. W latach 70. teoria wymiany społecznej została zaadaptowana przez nauki z obszaru organizacji i zarządzania, w wyniku czego powstała teoria zależności od zasobów. Wtedy także utworzono pojęcie „zależność od zasobów”. Wymiana przynosi zależność oraz związaną z nią władzę. Władza organizacji rośnie wraz z ilością posiadanych zasobów lub wielkością różnych zasobów będących w jej dyspozycji, co w efekcie wprowadza relację wymiany. Władza ma charakter relacyjny, co oznacza zdolność do kontroli niezbędnych zasobów i zmniejszenie konieczności wymiany. Obok władzy kluczowe pojęcia to: „zasoby”, „zależność”, „współzależność”. Pojęcie „zasoby” jest bardzo szerokie, obejmuje bowiem zarówno wartości materialne, jak też niematerialne i informacje. Ważność zasobu wynika z jego wielkości i znaczenia: zasób jest ważny, gdy nim dysponujemy, lub gdy organizacja nie może bez niego funkcjonować. Kontrola nad zasobami oznacza ich posiadanie lub dostęp do zasobów, a także nadzór nad ich użyciem. Z pojęciem kontroli nad zasobami jest związany termin „zależność”. Zależność organizacji od innych jest zdeterminowana przez ważność zasobów i poziom kontroli, jaką mają inni nad nimi. Współzależność istnieje, kiedy jeden z aktorów nie kontroluje wszystkich warunków koniecznych do osiągnięcia celu swoich działań czy uzyskania pożądanego wyniku. W takich sytuacjach organizacje napotykały problemy niepewności i nieprzewidywalności, a ich menedżerowie muszą brać pod uwagę relacje z innymi organizacjami. Współzależność między organizacjami maleje, kiedy wzrasta dostępność zasobów, które są potrzebne organizacjom. Współzależność wzrasta, gdy wzrastają specjalizacja i międzyorganizacyjny podział pracy. Zgodnie z koncepcją zależności od zasobów organizacje napotykały dwa rodzaje barier: trudności związane z niepewnym środowiskiem i potrzebą zasobów. Niepewność w otoczeniu, środowisku, organizacji skutkuje brakiem koordynacji działań między nimi, a niedostatek czy rzadkość zasobów zagrażają istnieniu organizacji.

W celu pokonania wyżej wymienionych barier organizacje zwracają się ku innym dla wymiany zasobów czy dla podjęcia dobrowolnych transakcji w imię obopólnej korzyści. Organizacje nawiązują i utrzymują kontakty z innymi dla zabezpieczenia zasobów potrzebnych im do realizacji zadań. Czyniąc tak, ponoszą jednak ryzyko utraty autonomii i popadnięcia w stan uzależnienia od innych. Dla uniknięcia jednostronnej zależności organizacje dążą do zrównoważenia wymiany zasobów i utrzymania współzależności.

Świadomość współzależności i wynikającej z niej potrzeby wymiany dla osiągnięcia celów prowadzi do porozumienia i kooperacji. Międzyorganizacyjne relacje i współpraca są więc warunkami osiągnięcia celów, których nie można zrealizować samotnie.

Dotychczasowe rozważania stanowiły w zamierzeniu autorów tego artykułu wprowadzenie do głównej części naszych refleksji na temat analizy obecnych form oraz perspektyw rozwoju współpracy między instytucjami pomocy społecznej i instytucjami rynku pracy w województwie łódzkim.

### **PRAKTYKA ROZWOJU WSPÓŁPRACY MIĘDZY POMOCĄ SPOŁECZNĄ A SŁUŻBAMI ZATRUDNIENIA – PRZYKŁAD WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO**

Poziom współpracy służb zatrudnienia i pomocy społecznej stał się szczególnym obszarem zainteresowania badaczy i praktyków polityki społecznej wówczas, gdy w Polsce zaczęto wdrażać rozwiązania w kierunku modelu aktywnej polityki społecznej (APS). Wskazuje na to analiza literatury dotyczącej przedmiotu prezentowanego artykułu (zob. np. MPiPS 2009; CRIS 2011; Zub 2011; CRZL 2014; Flaszynska 2015). Model APS, w jego najprostszym (choć nie do końca trafnym) ujęciu, zakłada koncentrację działań polityki społecznej na zachęcaniu do aktywności zawodowej. Z tego względu często przeciwstawia się go modelowi welfare state, widząc w nim panaceum na negatywne skutki opiekuńczych funkcji państwa. O tym, że opozycja ta jest fałszywa, tworzy sztuczne podziały między koncepcją państwa opiekuńczego a państwa „zachęcającego do pracy”, a z samego modelu APS tworzy złudnie uniwersalne rozwiązanie, szeroko pisze m.in. R. Szarfenberg (2010, s. 82–83), M. Rymsza (2013, s. 143–149) czy A. Karwacki (2010, s. 119).

Obecnie praktyka działań różnego rodzaju lokalnych podmiotów polityki społecznej wskazuje na to, że doceniana jest zarówno funkcja opiekuńcza, jak i aktywizacyjna państwa. Nie bez znaczenia są tutaj możliwości tworzone na poziomie regionalnym i centralnym, w tym przede wszystkim programy oferujące środki finansowe na wdrażanie rozwiązań, które bez dodatkowych zasobów nie byłyby osiągalne w ramach lokalnych budżetów tak jednostek pomocy społecznej, jak i urzędów pracy. Są to zarówno programy finansowane ze środków krajowych, jak i unijnych. Dotyczą najczęściej problemu bezrobocia osób najbardziej oddalonych od rynku pracy czy niedostatków opieki nad osobami niesamodzielnymi – a zatem akcentują zarówno aktywizacyjne, jak i opiekuńcze funkcje polityki społecznej.

Wnioski przedstawione w dalszej części artykułu będą oparte przede wszystkim na doświadczeniach współpracy między instytucjami pomocy społecznej i rynku pracy z terenu województwa łódzkiego, jako tego, które może stanowić region reprezentatywny dla pozostałych województw, plasujący się w statystykach dotyczących najważniejszych zjawisk społecznych na pozycjach zbliżonych do średniej krajowej<sup>1</sup>.

## PROJEKTY AKTYWIZACYJNE INSTYTUCJI POMOCY SPOŁECZNEJ I RYNKU PRACY – KOOPERACJA CZY RYWALIZACJA?

Artykuł koncentruje się na dwóch głównych rodzajach podmiotów: w obszarze służb zatrudnienia na powiatowych urzędach pracy (PUP), a w obszarze pomocy społecznej na ośrodkach pomocy społecznej (OPS). Wybór ten uzasadniony jest wiodącą rolą tych dwóch typów instytucji w lokalnej polityce społecznej, a co za tym idzie – wpływem, jaki współpraca między nimi wywiera na jakość tej polityki. To te podmioty są także głównymi beneficjentami programów, w tym unijnych, i to one, jako jedne z pierwszych, wdrażały założenia modelu APS poprzez realizowane projekty.

Jednym z bodźców do dokładniejszej analizy wpływu współpracy między PUP a OPS były zatem pierwsze projekty, jakie instytucje te prowadziły w ramach środków unijnych, w tym przede wszystkim Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Projekty te, których założenia tworzone były na poziomie centralnym i regionalnym, a wdrażane na poziomie lokalnym (powiat i gmina), dały zarówno pomocy społecznej, jak i służbom zatrudnienia, niespotykane wcześniej możliwości wspierania swoich klientów. Możliwości te wyrażały się przede wszystkim w organizowaniu różnorodnych szkoleń, warsztatów, grupowych i indywidualnych form pomocy, które ukierunkowane były na aktywizację oraz integrację osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem w czterech głównych aspektach: edukacyjnym, zdrowotnym, społecznym i zawodowym.

To właśnie działania podejmowane przez PUP i OPS w obszarze aktywizacji społecznej i zawodowej okazały się poligonem doświadczalnym do wdrażania modelu APS. Od samego początku działania te wymagały koordynacji i współpracy

<sup>1</sup> Np. stopa bezrobocia rejestrowanego w 2016 r. dla całej Polski wynosi 8,2%, dla woj. łódzkiego – 8,6% (dane za Rocznik Statystyczny Pracy, GUS, 2017 r., <<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-pracy-2017,7,5.html>> (dostęp: 19.10.2018 r.).

– jeśli nie integracji – na poziomie lokalnym. Osoby bezpośrednio objęte wsparciem w ramach projektów PUP i OPS rekrutowały się bowiem często z grupy „wspólnych klientów” obu instytucji – określanych jako najbardziej oddaleni od rynku pracy (od maja 2014 r., kiedy to wprowadzono system profilowania klientów w PUP<sup>2</sup> – grupy kwalifikowanej to tzw. III profilu pomocy). Projekty realizowane przez OPS (projekty systemowe, a zatem takie, o których dofinansowanie dany ośrodek nie konkurował z innymi ośrodkami, a jedynie był zobowiązany przedłożyć wniosek spełniający wymogi formalne i merytoryczne) obligatoryjnie musiały zawierać komponent dotyczący form aktywnej integracji. Ich zastosowanie wymagało jednocześnie zawarcia pisemnego porozumienia z powiatowym urzędem pracy, określającego zasady współpracy w zakresie ich realizacji. Było to istotne ze względu na konieczność zapewnienia kompleksowego wsparcia osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym. Mogły one być uczestnikami projektów systemowych, realizowanych zarówno przez jednostki pomocy społecznej, jak i publiczne służby zatrudnienia. Przedmiotem zawieranych między nimi porozumień powinny być zatem:

- zasady współpracy w zakresie procedur postępowania z klientami OPS i PUP, w tym zasady wymiany informacji o klientach i realizowanych działaniach, w szczególności podejmowanych w zakresie aktywnej integracji (procedura w zakresie współpracy OPS i PUP na rzecz osób pozostających w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy);

<sup>2</sup> W kontekście upowszechniania elementów podejścia aktywizującego w ramach polskiego ustawodawstwa należy wspomnieć o zmianach, jakie nastąpiły w związku z nowelizacją *Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz.U. nr 99, poz. 1001). Wynikające z nowelizacji zapisy weszły w życie 27 maja 2014 r. i odnosiły się przede wszystkim do sposobu postępowania przy formułowaniu oferty dla osób bezrobotnych. W założeniu miała być ona bardziej zindywidualizowana i lepiej dostosowana do specyficznych potrzeb różnych grup. Służyć ma temu profilowanie pomocy, oparte o analizę sytuacji osoby bezrobotnej na rynku pracy oraz jej szans na wejście lub powrót na niego. Znowelizowana ustawa (art. 33) przewiduje trzy profile i przypisane im formy pomocy:

- profil pomocy I – przewidziany dla osób aktywnych, które mogą być odbiorcami szerokiego pakietu wsparcia, w którego skład wchodzi przede wszystkim pośrednictwo pracy, a w uzasadnionych przypadkach m.in.: poradnictwo zawodowe, szkolenia zawodowe, sfinansowanie kosztów dojazdu do i z miejsca zatrudnienia, dofinansowanie egzaminów zawodowych i uzyskania licencji;
- profil pomocy II – przewidziany dla osób wymagających wsparcia, czemu służą: usługi i instrumenty rynku pracy, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy oraz inne formy pomocy;
- profil pomocy III – przewidziany dla osób oddalonych od rynku pracy, dla których stworzono specjalną formę wsparcia: Program Aktywizacja i Integracja (art. 62a).



- zasady współpracy w zakresie realizacji i finansowania prac społecznie użytecznych;
- zasady współpracy w zakresie upowszechniania ofert pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach, organizacji robót publicznych oraz zatrudnienia socjalnego.

Określenie tych zasad miało się przyczynić do tworzenia lokalnych systemów wsparcia społeczno-zawodowego osób zagrożonych wykluczeniem. Oznacza to, że instytucje z różnych obszarów działają w sposób, który pozwala uzupełniać i maksymalizować korzyści wynikające ze stosowania określonych form aktywnej integracji. Stąd współpraca międzyinstytucjonalna stanowi ważny aspekt realizacji tego zadania. Projekty te i konieczność podpisywania porozumień stanowiły często załączek współpracy służb społecznych i służb zatrudnienia na poziomie gmin i powiatów województwa łódzkiego<sup>3</sup>.

Rutyna działania instytucji, biurokratyczne wymogi dotyczące prawidłowości (a niekoniecznie skuteczności) realizacji projektu oraz postawa samych odbiorców wsparcia były jednak specyficznymi źródłami barier współpracy, a nawet przyczyną rywalizacji między instytucjami. Wśród najważniejszych czynników negatywnie oddziałujących na wdrażanie zapisów porozumień w praktykę można wskazać:

- Niedostatek doświadczeń i wzorów współpracy między OPS i PUP, które – przed uruchomieniem środków unijnych – sprowadzały się głównie do realizacji biurokratycznych procedur (np. wydawanie zaświadczeń o zarejestrowaniu jako osoba bezrobotna na potrzeby ubiegania się o wsparcie z pomocy społecznej).
- Podleganie OPS i PUP władzom różnych szczebli administracji samorządowej (czyli odpowiednio – gminnym i powiatowym), co utrudniało skoordynowanie współpracy na poziomie decyzyjnym.
- Konieczność skoordynowania działań między kilkoma lub kilkunastoma organizacjami, w tym gminnymi OPS, które nierzadko nie mają wspólnej reprezentacji w ustalaniu warunków współpracy z PUP.
- Formalne wymogi związane z realizacją samych projektów: konieczność zwiększania wartości wskaźników wraz z każdą następną edycją projektu, co w praktyce oznaczało konieczność rekrutowania co roku coraz większej grupy uczestników projektów z grupy, która w związku z tym stawała się coraz mniej dostępna; prowadziło to do zjawiska „rywalizacji o beneficjentów”.

<sup>3</sup> Wnioski oraz cytowane fragmenty wypowiedzi przedstawicieli OPS pochodzą z badania zrealizowanego w latach 2013-2014 na potrzeby przygotowania rozprawy doktorskiej autorstwa A. Podkońskiej *Aktywna polityka społeczna na poziomie lokalnym – dylematy ewaluacji projektów integracji społecznej* (praca niepublikowana).

- Zakres realizowanych projektów; projekty zarówno OPS, jak i PUP zawierały np. komponent aktywizacji zawodowej, co pogłębiało rywalizację o klienta między tymi instytucjami.
- Postawa samych uczestników projektów, w tym niska motywacja do uczestniczenia w „miękkich”, czyli nastawionych na reintegrację społeczną, formach wsparcia, a dążenie do uzyskania namacalnych korzyści w postaci np. świadczenia finansowego czy certyfikatu ukończenia szkolenia zawodowego; tym bardziej skłaniało to OPS do wkraczania w obszar niejako „zarezerwowany” dla PUP, czyli w działania na rzecz aktywizacji zawodowej.
- Niedostatki diagnozy potrzeb z jednej strony samych uczestników projektu, z drugiej strony lokalnego rynku pracy, co sprzyjało powielaniu zakresu wsparcia w projektach (np. wyborowi wygodniejszych do realizacji form wsparcia) i niedostosowania go do realiów rynkowych.
- Słabość lokalnych strategii i programów w obszarze rynku pracy i pomocy społecznej, w tym niski poziom ich uspołnienienia na poziomie powiatu, co skutkowało podporządkowaniem poszczególnych projektów nie określonej wizji działania, a bieżącym, formalnym i organizacyjnym, wymogom ich realizacji.

Powyższe czynniki nierzadko zniechęcały instytucje do realizacji projektów lub sprawiały, że były one realizowane bez przekonania o ich skuteczności i opierały się na działaniach w dużej mierze pozornych. Znaczące „przeregulowanie” projektów (tworzenie katalogów konkretnych, możliwych do sfinansowania form wsparcia itp.) nie sprzyjało ich innowacyjności, a klimat rywalizacji o klienta nie był dobrym podłożem osiągania tej innowacyjności – bądź po prostu zmiany – dzięki współpracy instytucji lokalnych (do czego projekty i związane z nimi środki mogłyby być bodźcem). Na terenie województwa łódzkiego do rzadkości należały zatem sytuacje, gdy realizacja projektów przez OPS i PUP przyczyniła się do integracji systemu wsparcia.

Brak systemowego podejścia skutkowało zjawiskami wskazywanymi przez badanych w latach 2013–2014 przedstawicieli OPS z terenu województwa łódzkiego, a mianowicie: marnotrawieniem efektów uczestnictwa w projektach integracji społecznej (jak motywacja do podjęcia zatrudnienia, zdobyte kwalifikacje) czy powielaniem form pomocy z tymi oferowanymi przez PUP. Współpraca między podmiotami z różnych sektorów, czy nawet więcej – wielosektorowy model polityki społecznej, postulowany m.in. przez M. Grewińskiego (2009), okazał się nieodzowny w kontekście osiągania rzeczywistego efektu zatrudnieniowego, np. poprzez formy aktywizacji zawodowej, oferowane przez ekonomię społeczną.

Tymczasem podstawową barierą okazały się możliwości efektywnej współpracy między dwoma filarami lokalnej polityki społecznej, OPS i PUP. Bardziej powszechna niż współpraca na rzecz spójnej i skutecznej oferty wsparcia była rywalizacja o uczestników projektów. Mimo podejmowania działań w modelu projektowym, w którym liczy się osiągnięcie celu, w sferze publicznej nadal dominuje bowiem podejście zorientowane na poprawną realizację zadań, niezależnie od ich ostatecznej skuteczności. I choć realizatorzy projektów byli świadomi konieczności dokonania zasadniczych zmian w zakresie wzajemnych relacji, a przynajmniej rozdzielenia zakresu projektowych działań (co niwelowałoby ryzyko ich dublowania) OPS i PUP, to w praktyce przeważał wpływ formalnych ram projektu oraz dbałość o interes własnych instytucji – osiągnięcie wskaźnika, utrzymanie dodatkowych stanowisk pracy czy dodatków do wynagrodzenia: „(...) biuro pracy, jak robi takie szkolenia, robią troszeczkę inaczej, oni nie zwracają kosztów dojazdu itd. U nas jest to fajniejsze, bo są koszty zwracane i nasze są atrakcyjniejsze. Dlatego przyjdą do nas. Czym znów biuro pracy jest czasem bardzo zdenerwowane i podkradają nam klientów. Czasem są to sytuacje niesympatyczne. (...) oni ich nie chcą wyrejestrowywać, bo oni dla nich też mają kurs” (zachowano oryginalny styl wypowiedzi – przyp. red.).

Tego rodzaju zjawiska, obniżające jakość efektów osiąganych w ramach projektów systemowych OPS i PUP, dostrzeżono m.in. w ramach zrealizowanego w 2011 r. na zlecenie ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego badania „Metaewaluacja projektów systemowych realizowanych w działaniu 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na podstawie raportów końcowych z ewaluacji przeprowadzonych przez Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej w 2010 r.”. Duża część rekomendacji dotyczących poprawy jakości projektów realizowanych przez instytucje pomocy społecznej dotyczyła właśnie obszaru współpracy z lokalnymi służbami rynku pracy, odnosząc się do różnych poziomów, na których powinna być podjęta interwencja:

- uzupełnienie oferty szkoleniowej regionalnych ośrodków pomocy społecznej o moduły dotyczące rozwijania międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej współpracy lokalnej, budowania i wykorzystywania sieci kontaktów;
- stworzenie platformy/forum wymiany wiedzy i doświadczeń między jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej oraz powiatowymi urzędami pracy z różnych gmin i powiatów z całego kraju;
- poprawa lokalnej współpracy między jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej a powiatowymi urzędami pracy.

Przedstawiciele instytucji włączonych w proces monitorowania wdrażania powyższych rekomendacji (w tym OPS z terenu województwa łódzkiego) oceniali jednak tak

sformułowane rekomendacje albo jako miałki (oczywiste, niezgłębiające niuansów prowadzenia projektów), albo niemożliwe do wdrożenia (postulujące zmiany, których wdrożenie wymaga zaangażowania środków perswazji, jakimi nie dysponuje ewaluacja, z definicji niedyscyplinująca). Jednym z niewielu konkretnych działań, które podjęto na rzecz praktycznego wdrożenia tak ogólnie sformułowanych rekomendacji, było wprowadzenie modyfikacji do zapisów regulujących zakres projektów systemowych regionalnych ośrodków polityki społecznej, a mianowicie poszerzających go o możliwości realizacji wspólnych szkoleń dla jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i powiatowych urzędów pracy w ramach prac zespołów interdyscyplinarnych.

Doświadczenia realizacji projektów finansowanych z poprzedniej perspektywy programowej (2007–2013) w ramach PO KL, pobudzając do refleksji nad faktycznymi, a nie tylko formalnoprawnymi, uwarunkowaniami współpracy na poziomie lokalnym, ujawniły liczne jej mankamenty i bariery. Mimo że były to doświadczenia raczej negatywne, to umożliwiły krytyczny ogląd systemu, który ma służyć integracji, a sam potrzebuje jej w tym samym stopniu, co jego beneficjenci.

## **ANALIZA NARZĘDZI I PRAKTYK WZMACNIAJĄCYCH WSPÓŁPRACĘ I INTEGRACJĘ INSTYTUCJI POMOCY SPOŁECZNEJ I RYNKU PRACY**

Jak wskazują doświadczenia opisane powyżej, dopływ środków unijnych dość znacząco poszerzył możliwości oddziaływania OPS i PUP, zwłaszcza na sytuację osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Szereg czynników, w tym tych związanych ze specyficzną ścieżką rozwojową polskiej polityki społecznej (m.in. niejako systemowy rozdział działań OPS i PUP, niedostateczne doświadczenia wspólnej realizacji zadań, słabość w programowaniu lokalnej polityki społecznej), sprawił, że tym korzyściom towarzyszyło wiele niepożądanych i/lub nieplanowanych zjawisk. Stanowią one przykład przeciw skuteczności lub braku skuteczności systemu lokalnej polityki społecznej i modelu APS, a wśród nich można wskazać:

- Powstanie grupy (której liczebność trudno oszacować) „zawodowych” uczestników projektów, a zatem osób, które ze względu na swój status na rynku pracy mogły brać udział w kilku edycjach projektów, co nie wywierało większego wpływu na ich sytuację (czy to ze względu na niedostateczne zmotywowanie do jej zmiany czy nieskuteczność samych projektów).
- Niewielkie lub brak możliwości zaoferowania uczestnikom projektów realnej szansy na zmianę sytuacji życiowej (słabość lokalnego rynku pracy, oferującego nie-

stabilne i/lub nieopłacalne warunki zatrudnienia), w tym instrumentalne podejście części pracodawców do zatrudniania „projektowych” pracowników, związane przede wszystkim z chęcią skorzystania z towarzyszących temu profitów.

- Gettyzacja uczestników projektów, uczestnictwo w działaniach integracyjnych, mających przywracać do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, realizowanych niemal wyłącznie w gronie osób ze środowisk marginalizowanych, które integrują się głównie między sobą, a w dużo mniejszym stopniu z otoczeniem społecznym.
- Niska efektywność, zwłaszcza efektywność ekonomiczna, projektów, wyrażająca się w porównaniu nakładów ponoszonych na programy aktywizacji zawodowej i społecznej, na działania z zakresu aktywnej polityki rynku pracy z faktyczną liczbą osób, które uzyskały dzięki nim trwałe zatrudnienie.

Jak widać, włączenie szeregu instytucji w działania w nurcie polityki aktywizacji nie przyniosło oczekiwanych rezultatów, ale też skłoniło do rewizji tego, na ile te efekty mogą być osiągnięte poprzez rozproszone, nieskoordynowane, pojedyncze projekty, często trwające kilka miesięcy w roku. Zakres oferowanych usług znacząco się zwiększył, przedstawiciele służb rynku pracy oraz instytucji pomocy społecznej dostrzegają pewne efekty, zwłaszcza w sferze społecznej, jeśli chodzi o funkcjonowanie niektórych uczestników projektów, ale te dotyczące tzw. efektywności zatrudnieniowej, a przede wszystkim trwałości efektów w postaci powrotu uczestników na rynek pracy, pozostają w ich opinii najłagodniejszym aspektem działalności projektowej.

Coraz bardziej widoczne stają się, że **warunkiem powodzenia w skutecznym wykorzystywaniu szansy, jaką niosą ze sobą środki finansowe, w tym unijne, jest tworzenie partnerstw**. Dotyczy to zwłaszcza poziomu lokalnego, na którym najłatwiej o elastyczne dostosowywanie polityki społecznej do szybko zmieniających się uwarunkowań społeczno-ekonomicznych. Biorąc pod uwagę zakres działań **OPS i PUP, partnerstwo między tymi dwoma typami instytucji niesie ze sobą potencjał wielu korzyści, tak dla ich klientów, jak i dla nich samych**.

Do tych pierwszych należy zaliczyć:

- większy dostęp do informacji na temat możliwych form wsparcia;
- lepsze dostosowanie oferty do indywidualnych potrzeb;
- zmniejszenie biurokratycznych obciążeń związanych z korzystaniem z systemu wsparcia (na wzór udogodnień dla przedsiębiorców zakładających firmę w przysłowiowym „jednym okienku”).

Instytucje mogą natomiast z jednej strony wzajemnie zwiększać swój potencjał (poprzez wymianę wiedzy, doświadczeń, informacji, wspólną realizację działań), a z drugiej – niwelować liczne obciążenia, co pozwala oszczędzić czas i inne zasoby (np. poprzez bieżące koordynowanie działań, skracanie ścieżki decyzyjnej, eliminację nieporozumień wynikających często z nieznamomości specyfiki działania danej instytucji).

Nawiązując do przywołanej wyżej koncepcji Hudsona, **w praktyce współpracy służb społecznych i publicznych służb zatrudnienia w województwie łódzkim można spotkać przykłady stosowania (czasem jednocześnie, w tym samym układzie lokalnym) wszystkich trzech strategii koordynacji działań**, która jest podstawowym narzędziem współpracy, a w dalszej perspektywie – partnerstwa. Niektóre ze strategii są bardziej wymagające, przede wszystkim ze względu na to, że opierają się na osobistym zaangażowaniu i motywacji konkretnych osób (zwykle osób zarządzających daną instytucją) do tego, aby wprowadzić nową jakość w funkcjonowanie lokalnego systemu wsparcia. Są to przede wszystkim **strategie oparte na współpracy**, których powodzenie w dużej mierze zależy od otwartości na zmiany, gotowości do inicjowania, ale i modyfikowania swoich pomysłów, akceptacji wzajemnych ograniczeń, a jednocześnie poparcia dla obranej strategii działania we własnej instytucji po to, aby była w stanie realizować wypracowywane porozumienia. Są to zatem strategie oparte na osobowościach lokalnych liderów, osób mających ambicję aktywnego kształtowania systemu wsparcia, wykorzystywania pojawiających się szans, nawet wtedy gdy oznacza to konieczność mobilizacji znaczących zasobów, w tym przede wszystkim innych instytucji. Niewątpliwą zaletą tych strategii jest ich zakorzenienie w relacjach międzyludzkich, bazowanie na ważnym zasobie, jakim jest „dobry klimat” współpracy i wzajemne zaufanie. Ryzyko, jakie się z nimi wiąże, polega na tym, na ile wypracowane dzięki konkretnym liderom rozwiązania są w stanie przełamywać utarte schematy postępowania, stać się nawykiem działania danej instytucji, który nie zniknie wraz z odejściem lidera.

Powszechnie obserwuje się natomiast **strategie motywacyjne**, polegające na stosowaniu różnego rodzaju zachęt do współpracy. Przykładem takiej strategii jest opisywany wyżej obowiązek podpisywania oficjalnych porozumień z PUP w ramach projektów realizowanych przez OPS. Nawet jeśli zapisy tych porozumień nie miały dużej szansy na realizację, to same w sobie stanowiły bodziec do zastanowienia się, co należałoby uczynić, aby takie wdrożenie było możliwe – a zatem pobudzały krytyczny ogląd systemu, w którym się działa i który się na co dzień tworzy. Bardzo popularne, zwłaszcza w obecnej perspektywie finansowej programów unijnych (2014–2020), jest także obwarowanie możliwości złożenia wniosku o dofinansowanie projektu tym, aby

był to projekt partnerski, czasem nawet międzysektorowy (przykładem mogą być projekty mające na celu utworzenie centrów usług społecznych dla osób niesamodzielnych czy projekty ukierunkowane na wypracowywanie innowacyjnych rozwiązań wspólnie przez instytucje naukowo-badawcze i instytucje wdrożeniowe). Przykładem takiego programu dotyczącego *stricte* współpracy OPS i PUP jest Program Aktywizacja i Integracja (PAI). Zaletą tego rodzaju strategii jest niemożność ominięcia wymogu nawiązania partnerstwa, a zagrożeniem – że będzie to partnerstwo wyłącznie projektowe, nieugruntowane w rzeczywistej potrzebie współpracy, które się zakończy wraz z zamknięciem projektu.

I wreszcie **strategie oparte na działaniach autorytarnych**, które często są wręcz oczekiwane przez instytucje na najniższych szczeblach polityki społecznej. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy nadrzędne, krajowe bądź regionalne, programy zawierają ogólne zasady współpracy, bez wskazywania procedur jej realizowania w bieżącej pracy instytucji. Instrukcje czy też wytyczne do prowadzenia określonych przedsięwzięć są zatem czymś, co oszczędza czas, który należałoby poświęcić na opracowanie ścieżek (współ)działania. Instytucje otrzymują niemal gotowy schemat postępowania, wymagający określonych dostosowań do lokalnej specyfiki, ale wskazujący ramy i zasady współpracy. Ponownie można przywołać tutaj PAI, którego wdrożeniu ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy towarzyszyło ogłoszenie dokumentu pt. *Kierunkowe wytyczne dla podmiotów organizujących PAI*, opracowanego miesiąc przed wejściem przepisów w życie. Zaletą tego rozwiązania jest zdjęcie z instytucji lokalnych odpowiedzialności związanej z przygotowaniem strategii współdziałania. Ryzyko leży natomiast przede wszystkim po stronie samych wytycznych, które muszą być na tyle precyzyjne, aby być przydatne w praktyce, ale nie na tyle, by usztywnić i zmniejszyć możliwość elastycznego działania instytucji zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami.

Bazując na koncepcji współpracy jako obszaru wymiany zasobów niezbędnych do funkcjonowania całego systemu, do narzędzi prowadzenia współpracy (a w szerszej perspektywie: budowania rzeczywistych partnerstw lokalnych), które można obserwować w praktyce działania instytucji pomocy społecznej i służb rynku pracy, można zaliczyć:

**Program SEPI** (Samorządowa Elektroniczna Platforma Informacyjna), który umożliwia bieżący dostęp do wspólnej bazy informacji; znacząco ułatwia komunikację m.in. między OPS a PUP; eliminuje koszty związane z wydawaniem, drukowaniem i przesyłaniem zaświadczeń między instytucjami (tym samym przyspieszający podejmowanie decyzji i oszczędzający czas klientów instytucji).

**Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS, część Funduszu Pracy)**, który umożliwia dostęp do wiedzy i kwalifikacji, a z którego środki są w dyspozycji PUP i mogą być przeznaczone na dofinansowanie kształcenia ustawicznego pracowników w związku z szybko zmieniającymi się wymogami gospodarki i rynku pracy. Ze wsparcia w ramach KFS na terenie województwa łódzkiego korzystają także pracownicy jednostek pomocy społecznej, co jest dla nich o tyle ważne, że poza podnoszeniem kompetencji warunkuje również możliwości awansu zawodowego. PUP finansuje pracownikom OPS szkolenia i studia podyplomowe, których koszt zazwyczaj przekracza możliwości finansowe budżetu tak konkretnego pracownika, jak i instytucji (KFS finansuje 80% kosztów). W przypadku województwa łódzkiego jest to o tyle istotne, że nie oferuje się już bezpłatnych studiów (w tym specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny), które jeszcze w latach 2012–2014 realizowane były w ramach projektu systemowego regionalnego ośrodka pomocy społecznej;

**Program Aktywizacja i Integracja (PAI)**, który umożliwia dostęp do narzędzi wsparcia, wdrażany do 2014 r. wraz z towarzyszącymi wytycznymi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (*Kierunkowe wytyczne...* 2014). PAI to instrument zaprojektowany z myślą o klientach PUP, zdiagnozowanych jako najbardziej oddaleni od rynku pracy (III profil pomocy). Program ten może być realizowany samodzielnie przez powiatowy urząd pracy bądź we współpracy z ośrodkiem pomocy społecznej, ponieważ jego adresatami są osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej, a w szczególności te, które realizują kontrakt socjalny. W ramach programu działania w zakresie aktywizacji zawodowej są realizowane poprzez prace społecznie użyteczne, natomiast działania w zakresie integracji społecznej bezrobotnych – poprzez grupowe poradnictwo specjalistyczne, warsztaty trenerskie i grupy wsparcia. Te drugie mogą być prowadzone przez ośrodek pomocy społecznej lub podmioty działające statutowo na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub na rzecz przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym. Stwarza to zatem szerokie możliwości współpracy zarówno w ramach sektora publicznego, przełamując zjawisko „resortowości” systemu wsparcia, jak i współpracy międzysektorowej. PAI wydaje się **wywierać pozytywny wpływ na wdrażanie koncepcji aktywnej polityki społecznej tak w województwie łódzkim, jak i w całej Polsce**. Po pierwsze, sprzyja uspołnieniu polityki i praktyki aktywizacji oraz niesie ze sobą nadzieje na zniwelowanie niekorzystnego zjawiska „rywalizacji” o uczestników działań aktywizacyjnych między różnymi instytucjami. Po drugie, może być traktowany jako przejaw rosnącej świadomości, iż aktywizacja zawodowa, tym bardziej o trwałym charakterze, może zachodzić jedynie jako skutek oddziaływań zintegrowanych, skupiających się na



całokształcie funkcjonowania osoby zagrożonej wykluczeniem społecznym i jej najbliższego otoczenia. Obecnie system podlega pewnym korektom, związanym z nadaniem regulacjom określającym zakres informacji, na podstawie których służby rynku pracy dokonują profilowania, odpowiedniej rangi (przeniesienie ich z poziomu rozporządzenia do poziomu zapisu w ustawie, co pozwoli zachować zgodność przepisów dotyczących profilowania z konstytucyjnym prawem do nieujawniania informacji na swój temat inaczej niż na podstawie przepisów o randze ustawy). Wskazuje się także na pewne patologie dotyczące samej procedury profilowania, które w efekcie zamiast umożliwić lepsze dopasowanie, zamykają części klientów możliwości otrzymania odpowiedniego wsparcia. Niezależnie od tego PAI pozostaje narzędziem, w ramach którego zarówno PUP, jak i OPS, a także podmioty z sektora pozarządowego mogą współdziałać, każdy w ramach swoich kompetencji, co teoretycznie było możliwe także w ramach projektów systemowych, ale ze względu na wskazane wcześniej zjawiska – trudne w realizacji.

Biorąc pod uwagę liczne zadania, jakie spoczywają na samorządowych instytucjach pomocy społecznej i rynku pracy, nawet te kilka narzędzi stanowi dość znaczne ułatwienie, jeśli chodzi o budowanie zrębów partnerstwa kluczowych podmiotów lokalnej polityki społecznej. O tym, jak istotne jest rola takiego partnerstwa, świadczą **wyzwania, przed jakimi stoją realizatorzy przedsięwzięć mniej lub bardziej powiązanych z efektami (współ)działania OPS i PUP**. Można tutaj wskazać dwa przykłady.

Pierwszym z nich jest wdrażane, także na terenie województwa łódzkiego, rozwiązanie służące zwiększeniu dostępu do usług na rzecz osób niesamodzielnych, w tym z powodu wieku, długotrwałej choroby czy niepełnosprawności. W województwie łódzkim projekty w tym obszarze, wdrażane pod nazwą **centra usług społecznych (CUS)**, finansowe są ze środków unijnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020. Projekty te same w sobie stanowią duże wyzwanie dla lokalnych systemów wsparcia, ponieważ wymagają utworzenia i realizacji usług w ramach CUS w formule międzysektorowego partnerstwa minimum pięciu podmiotów (w tym obowiązkowo: powiatowego centrum pomocy rodzinie, minimum dwóch OPS i minimum dwóch podmiotów ekonomii społecznej). Innym wyzwaniem, obecnie bardzo charakterystycznym dla polskiego rynku pracy, są trudności związane z pozyskaniem kadry, która będzie realizowała usługi w ramach CUS, przede wszystkim opiekunów osób zależnych, asystentów osób z niepełnosprawnościami. Rolą partnerstwa służb społecznych i służb rynku pracy byłoby zaprojektowanie działań na rzecz przygotowania lokalnego systemu wsparcia uruchomienia CUS poprzez dogłębną analizę potrzeb z jednej, a potencjału do ich zaspokojenia z drugiej strony, wraz z zaprojek-

towaniem działań na rzecz przygotowywania kadr z odpowiednimi kwalifikacjami do świadczenia usług rosnącej przecież grupie osób niesamodzielnych.

Drugim przykładem ujawniania się niedostatków partnerstwa na styku działań służb społecznych i służb rynku pracy są wyzwania systemu **ekonomii społecznej**.

Rozwój ekonomii społecznej nie jest możliwy bez skutecznego wspierania zdolności zatrudnieniowych osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Dotyczy to m.in. tworzenia i funkcjonowania podmiotów reintegracyjnych, w tym zwłaszcza **centrów integracji społecznej** (CIS, rozwiązanie wprowadzone w 2013 r. w ramach ustawy o zatrudnieniu socjalnym). Celem ich działania jest przywracanie osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym na rynek pracy poprzez kompleksowy proces reintegracji społecznej i zawodowej. Uczestnicy CIS, oprócz nauki zawodu, otrzymują zindywidualizowane wsparcie w rozwijaniu kompetencji społecznych i samodzielnym dążeniu do poprawy swojej sytuacji życiowej. Oczekiwanym efektem uczestnictwa w CIS jest powrót tych osób na otwarty rynek pracy lub podjęcie zatrudnienia w sferze ekonomii społecznej. Tworzenie CIS ma zatem sens wówczas, gdy towarzyszy mu międzyinstytucjonalne i międzysektorowe partnerstwo. CIS jest podmiotem, który ma potencjał wypełniania luki między działaniami podejmowanymi przez OPS a PUP. Może uzupełnić zadania OPS w zakresie reintegracji społecznej i wzmocnić je komponentem aktywizacji zawodowej. Tym samym przygotowuje osoby najbardziej oddalone od rynku pracy do funkcjonowania na nim, co pozytywnie wpływa także na efektywność instrumentów rynku pracy, stosowanych przez PUP. Ośrodki pomocy i urzędy pracy są zatem kluczowymi partnerami CIS w rekrutacji uczestników, a samo utworzenie CIS powinno być z nimi szeroko konsultowane, w tym także co do poziomu i efektywności dotychczasowej współpracy tych instytucji.

Obok wspierania społecznych i zawodowych kompetencji potencjalnych pracowników współpraca między OPS a PUP ma także niebagatelny wpływ, bezpośrednio na poziomie lokalnym, na **możliwości zatrudniania tychże w przedsiębiorstwach społecznych**. O ile są one obecnie zabezpieczone, jeśli chodzi o finansowanie działań, w tym finansowanie uruchamiania przedsiębiorstw społecznych i nowych miejsc pracy dla osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, o tyle napotyka dokładnie te same problemy, jak wskazywane w odniesieniu do CIS. Biorąc pod uwagę najczęstsze branże, w których działają przedsiębiorstwa społeczne, a mianowicie gastronomia, usługi komunalne, także tutaj dotkliwie odczuwany jest brak osób nie tyle gotowych na uruchomienie własnego przedsiębiorstwa (np. w formie spółdzielni socjalnej osób fizycznych), ile chętnych podjąć pracę w już istniejącym podmiocie. Doświadczenia

łódzkich ośrodków wsparcia ekonomii społecznej (OWES), dysponujących środkami na wsparcie przedsiębiorstw społecznych, wskazują, że to brak potencjalnych pracowników, ryzyko nieutrzymania utworzonego miejsca pracy i konieczność zwrotu otrzymanych środków stanowią istotną barierę rozwoju wielu podmiotów. Niestety w tym obszarze żadna z wyżej wskazanych strategii współpracy nie przyniosła jeszcze znaczących owoców. OWES-y i PUP-y posiadają podobne instrumenty wsparcia, co nierzadko zniechęca do wchodzenia w kooperację (zgodnie z doświadczeniami trudnej kooperacji OPS i PUP w ramach projektów systemowych), brakuje też odgórnych wytycznych zobowiązujących do współpracy, która przejawiałaby się podejmowaniem konkretnych działań na poziomie każdego powiatu. Wobec braku potencjału do uruchomienia strategii opartej na współpracy czy na działaniach autorytarnych pewnym rozwiązaniem mogłaby być strategia motywacyjna, choć pewnym wyzwaniem pozostaje tutaj uspołnienie narzędzi wsparcia skierowanych do „zwykłych” pracodawców i tych z obszaru ekonomii społecznej.

## PODSUMOWANIE

W ostatniej dekadzie zaszło wiele zmian w praktyce współpracy między służbami rynku pracy a pomocą społeczną, na co wskazują doświadczenia z regionu łódzkiego. Katalizatorem większości z tych zmian jest wdrażanie modelu aktywnej polityki społecznej w realia funkcjonowania instytucji stanowiących filary tejże polityki, powiatowych urzędów pracy oraz ośrodków pomocy społecznej. Perspektywa kolejnych lat, w których dostępne będą jeszcze środki unijne (bez których trudno sobie wyobrazić praktyczne wdrażanie modelu APS w Polsce) daje szansę, że zidentyfikowane problemy będą bodźcem do doskonalenia systemu wsparcia, przede wszystkim w wymiarze jego integracji i elastyczności w reagowaniu na coraz szybsze zmiany rzeczywistości społecznej.

## Bibliografia

Bojanowska, E., Krzyszkowski, J., 2018, *Pomoc społeczna: od opieki do pomocy*, w: *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, Bojanowska, E., Grewiński, M., Rymśa, M., Uścińska, G. (red.), Wydawnictwo MRPiPS, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.

CRIS, 2011, *Sita i niemoc. O roli współpracy i przyczynach niewydolności aktualnych rozwiązań systemowych w obszarze zatrudnienia i integracji społecznej*, Raport z badań przeprowadzo-

nych w ramach projektu „Bliźniaki czy rywale. Współpraca PUP i OPS w powiatach grodzkich w obszarze zatrudnienia i integracji społecznej”, Stowarzyszenie Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS, Rybnik.

CRZL, 2014, *Współpraca instytucji rynku pracy i instytucji pomocy i integracji społecznej*. Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu systemowego realizowanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich „Monitoring współpracy urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej oraz identyfikacja i upowszechnienie dobrych praktyk w tym zakresie”, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.

Flaszyńska, E., 2015, *Program Aktywizacja i Integracja — założenia i wdrażanie*, w: Grewiński, M. (red.), *Polityka rynku pracy – w kierunku poszukiwania polskiego modelu kontraktacji usług*, Wydawnictwo WSP im. J. Korczaka, Warszawa.

GUS, 2017, *Rocznik Statystyczny Pracy*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Grewiński, M., 2009, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa.

Karwacki, A., 2010, *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

MPiPS, 2014, *Kierunkowe wytyczne dla podmiotów organizujących PAI*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <[http://mcps-efs.nazwa.pl/upload/File/ops\\_pup/pai\\_wytyczne.pdf](http://mcps-efs.nazwa.pl/upload/File/ops_pup/pai_wytyczne.pdf)>.

*Metaewaluacja projektów systemowych realizowanych w działaniu 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na podstawie raportów końcowych z ewaluacji przeprowadzonych przez Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej w 2010 r.* [on-line], 2011, Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego <[https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/Metaewaluacja\\_projektow\\_systemowych\\_71\\_POKL\\_8012013.pdf](https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/Metaewaluacja_projektow_systemowych_71_POKL_8012013.pdf)> (dostęp: 01.09.2014).

MPiPS, 2009, *Badanie ewaluacyjne w zakresie analizy aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

Rymsza, M., 2013, *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.

Szarfenberg, R., 2010, *Reformy welfare state w świetle ilościowych badań porównawczych* w: B. Balcerzak-Paradowska, A. Rączaszek (red.), *Międzynarodowa polityka społeczna –*

*aspekty porównawcze*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Warszawa–Katowice.

*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz.U. nr 99, poz. 1001.

Wiśniewski, Z., Arendt, Ł., 2018, *Polityka rynku pracy: od działań ostonowych do aktywizacji zawodowej*, w: Bojanowska, E., Grewiński, M., Rymśza, M., Uścińska, G. (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, Wydawnictwo MRPiPS, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.

Zub, M., red., 2011, *Badanie ścieżek migracyjnych klientów pomocy społecznej i urzędów pracy oraz możliwości wprowadzenia zintegrowanych usług aktywizacji zawodowej*, WYG International i DARR SA, Warszawa.

## SUMMARY

The aim of the article is to present and analyze the status and prospects of cooperation between social assistance services and employment services. The article presents definitions, types and strategies of integration, cooperation and coordination of these services. The main part of the article has been based on empirical analysis of data collected in the Łódzkie Voivodship.

## Keywords:

**cooperation, integration, coordination, social assistance services, employment services**

**Jerzy Krzyszkowski** – doktor habilitowany socjologii polityki społecznej, profesor Wydziału Pedagogicznego Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie, autor ponad 100 artykułów naukowych oraz autor, współautor, redaktor 28 książek, członek Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w Zawodzie Pracownik Socjalny oraz Rady Polityki Senioralnej przy MRPiPS.

**Aleksandra Podkońska** – doktor nauk społecznych w dyscyplinie socjologia, badaczka polityki społecznej, doradczyni biznesowa w Ośrodku Wsparcia

Ekonomii Społecznej Centrum KLUCZ, prowadzonym przez Instytut Spraw Obywatelskich (INSPRO), wieloletnia pracowniczka samorządowa, współzałożycielka i współpracowniczka przedsiębiorstwa społecznego – Fundacja Idee Społeczne.

ORCID ID: 0000-0003-0147-9087

Wydawca  
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej  
Departament Rynku Pracy  
ul. Nowogrodzka 1/3/5  
00-513 Warszawa  
www.mpips.gov.pl

Publikacja została przygotowana przez  
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych  
ul. Bellottiego 3b  
01-022 Warszawa  
www.ipiss.com.pl

Redaktorzy naukowci  
dr Ewa Flaszyńska, dr hab. Łukasz Arendt

Recenzenci naukowci  
prof. dr hab. Marek Bednarski  
dr hab. Barbara Szatur-Jaworska, prof. UW

Redakcja językowa i korekta  
Jolanta Lewińska

Projekt graficzny  
Lena Maminajswili/**MASZ**

Przygotowanie do druku  
Studio Reklamy i Wydawnictw **MASZ**

Druk  
Zakład Wydawniczo-Poligraficzny  
Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Egzemplarz bezpłatny

