

Dorota Przeklasa*

Koncepcja profilowania pomocy dla osób bezrobotnych jako nowy instrument poprawy jakości usług świadczonych przez powiatowe urzędy pracy

Publiczne Służby Zatrudnienia w Polsce od 27 maja 2014 r. realizują zadania wynikające z nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Reforma urzędów pracy wprowadza nowy sposób postępowania przy obsłudze bezrobotnych – koncepcję profilowania pomocy dla osób bezrobotnych. W założeniu ma ona pozwolić na dostosowanie do indywidualnych potrzeb klienta dostępnych form pomocy urzędu pracy w celu ich optymalnego wykorzystania i właściwego adresowania. Ustalone zostały trzy profile pomocy: profil pomocy I – przewidziany dla osób aktywnych, profil pomocy II – dedykowany osobom wymagającym wsparcia oraz profil pomocy III – obejmujący osoby oddalone od rynku pracy. Niestety, wdrażanie tych rozwiązań prawnych budzi wiele pytań i wątpliwości opinii społecznej co do dyskryminacyjnego charakteru oraz braku przejrzystości koncepcji profilowania. W literaturze przedmiotu trudno znaleźć głębsze opracowania dotyczące tego tematu, a zatem niniejszy artykuł uzupełnia lukę w tym zakresie.

* Autorka jest absolwentką Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktorantką w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

1. Wprowadzenie

Zapobieganie i zwalczanie bezrobocia należy do głównych zadań polityki każdego kraju¹. Korzystne zmiany na rynku pracy w Polsce można było obserwować do końca 2008 r. W 2009 r. nastąpiło załamanie optymistycznych prognoz, po raz pierwszy od kilku lat bezrobocie znacznie wzrosło. W kolejnych latach sytuacja stabilizowała się, odnotowano wyhamowanie tempa wzrostu bezrobocia, chociaż jego poziom nadal zwiększa się z roku na rok. Sytuacja w kraju nie różni się znacząco od tego, co aktualnie obserwujemy w innych państwach europejskich. Utrzymujące się spowolnienie gospodarek zagranicznych ma także wpływ na opóźnienie rozpoczęcia procesu wyjścia z fazy kryzysu w Polsce. Niestety, ma to również bardzo duże znaczenie dla poziomu bezrobocia i sytuacji na rynku pracy. W grudniu 2013 r. w rejestrach urzędów pracy figurowało 2 157,8 tys. osób, o 21,0 tys. bezrobotnych więcej niż rok wcześniej².

Ogólne ramy polityki rynku pracy ustalane są na szczeblu krajowym. Minister właściwy do spraw pracy kształtuje i koordynuje politykę państwa dotyczącą rynku pracy. Natomiast samorządy terytorialne, zarówno wojewódzkie jak i powiatowe, określają i koordynują politykę regionalnego i lokalnego rynku pracy zgodnie z jego potrzebami. Formy i zakres tych programów wyraża ustawa *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*³. W Polsce na politykę rynku pracy składają się działania aktywne oraz pasywne, których adresatami są klienci powiatowych urzędów pracy; przy czym działania aktywne mają pierwszeństwo przed pasywnymi.

W ostatnich latach coraz częściej pojawiały się głosy opinii społecznej, że konieczna jest zmiana podejścia do problemu bezrobocia, reforma publicznych służb zatrudnienia i skuteczniejsze ich działanie. Od 27 maja 2014 r. urzędy pracy realizują nowe zadania wynikające z ustawy *o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*

¹ G. Dieckheuer, *Makroekonomik*, Berlin 2003, S. 267.

² Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Sytuacja na rynku pracy w Polsce*, Warszawa 2014, http://www.psz.praca.gov.pl/_files/_dokumenty_dla_psz/01_14_sytuacja_na_rynku_pracy_w_polsce.doc, dostęp: 31.07.2014.

³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. – o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz.U. 2015 r. poz. 149) – przywoływana dalej jako „ustawa”.

oraz niektórych innych ustaw⁴. Wiodącym celem ustawy nowelizującej jest wzmocnienie oddziaływania polityki rynku pracy w zakresie łagodzenia skutków niedopasowania strukturalnego, szczególnie pod kątem kompetencji i kwalifikacji osób bezrobotnych oraz wzrost zatrudnienia. W związku z tym koncentruje się ona na następujących obszarach⁵:

- zwiększeniu efektywności działań urzędów pracy,
- poprawie jakości usług świadczonych bezrobotnym,
- nowych narzędziach wspierających tworzenie miejsc pracy,
- wsparciu pracodawców zatrudniających młodych pracowników,
- pomocy dla pracodawców zatrudniających osoby w wieku 50+,
- powstaniu Krajowego Funduszu Szkoleniowego.

Jedną z wyżej wymienionych płaszczyzn – poprawa jakości usług świadczonych bezrobotnym – jest nierozdzielnie związana z profilowaniem pomocy udzielanej bezrobotnym. Ograniczone środki finansowe oraz niejednokrotnie skromne zasoby kadrowe obligują powiatowe urzędy pracy do planowania oraz właściwego adresowania dostępnych form pomocy tym bezrobotnym, którzy tego wsparcia potrzebują i chcą z niego skorzystać. Sposobem, który pozwala na ustalenie indywidualnych potrzeb osób bezrobotnych oraz zaproponowanie odpowiedniej usługi jest określenie potencjału zatrudnieniowego. Na podstawie tej informacji urzędy pracy mogą adekwatnie określać działania aktywizacyjne, których *de facto* oczekuje ich klient oraz efektywniej wykorzystywać swój potencjał kadrowy i finansowy.

⁴ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. - o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014 poz. 598) – przywoływana dalej jako „ustawa nowelizująca”.

⁵ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Uzasadnienie projektu ustawy*, Warszawa 2013, <http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/8216/7/1/Uzasadnienie%20projektu%20ustawy%20przekazanego%20do%20Sejmu.pdf>, dostęp: 31.07.2014.

2. Polska koncepcja profilowania oraz rozwiązania przyjęte w innych państwach Unii Europejskiej

Polska od wielu lat ma szansę obserwować działania i doświadczenia innych państw zachodniej Europy oraz przyjmować i udoskonalać wybrane, sprawdzone i skuteczne ich rozwiązania. Jednym z nich niewątpliwie jest koncepcja profilowania pomocy dla osób bezrobotnych. Jednakże bardzo trudno porównywać polskie kierunki rozwoju polityki rynku pracy z podobnymi systemami funkcjonującymi w innych krajach UE. U podstaw tych różnic leżą odmienne uwarunkowania gospodarcze, polityczne oraz systemowe. Stosowane przez inne państwa techniki profilowania wynikają z różnych założeń i podejść metodologicznych. Od dnia 27 maja 2014 r., aktem, który w Polsce reguluje kwestię profilowania pomocy dla bezrobotnych jest *rozporządzenie w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego*⁶ oraz znowelizowana ustawa *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej wymienia trzy dominujące systemy profilowania:

- pierwszy bazuje na ocenie potrzeb i potencjału zawodowego bezrobotnego przez przygotowanego do tego pracownika urzędu pracy,
- drugi polega na selekcji grupowej, która pozwala na wyodrębnienie spośród osób bezrobotnych określonych grup, na podstawie wspólnych cech ich członków (np. wieku, poziomu wykształcenia),
- trzecie podejście posługuje się tzw. modelowaniem ekonometrycznym, które jest oparte o specjalne algorytmy matematyczne, biorące pod uwagę indywidualne dane klienta urzędu pracy oraz uwarunkowania lokalnego rynku pracy.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, określając koncepcję profilowania pomocy, połączyło w niej cechy pierwszego i trzeciego systemu (podejścia) profilowania. Jest ona oparta na klasycznym kwestionariuszu wywiadu z klientem urzędu pracy, podczas którego - dzięki systemowi

⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. – w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz.U. 2014 poz. 631) - przywoływane dalej jako „rozporządzenie w sprawie profilowania”.

kodowania uzyskanych informacji i sekwencji ich przeliczania - następuje ustalenie dla bezrobotnego jednego z trzech profili pomocy określonych w ustawie.

Inspiracją dla polskiej koncepcji profilowania pomocy dla bezrobotnych są regulacje prawne oraz praktyki obowiązujące w takich krajach jak: Holandia, Wielka Brytania i Francja.

W Holandii wszyscy bezrobotni rejestrują się w Instytucji Zarządzania Ubezpieczeniami Pracowniczymi (UWV). Obowiązuje tam model kilkustopniowej segmentacji osób bezrobotnych. Ich klasyfikacja przeprowadzana jest przy pierwszym spotkaniu z pracownikiem socjalnym w UWV. Po przeprowadzeniu wywiadu, bezrobotni przypisywani są do czterech grup, które z czasem uproszczono do dwóch (bezrobotnych wymagających pośrednictwa pracy oraz potrzebujących pomocy reintegracyjnej).

W Wielkiej Brytanii występuje zintegrowany system obsługi osób bezrobotnych. Podstawowym kryterium w profilowaniu pomocy jest rodzaj przyznanego świadczenia. W celu uzyskania zasiłku osoba bezrobotna rejestruje się w lokalnym Jobcentre Plus (JCP), który przyznaje jej odpowiedni rodzaj zasiłku (np. Jobseeker's Allowance, Employment Support Allowance). Bezrobotni podzieleni są na osiem grup. Kryterium gradacji stanowi rodzaj otrzymywanego świadczenia, wiek osoby oraz oddalenie od rynku pracy. Przyporządkowanie do określonej grupy płatności ma w założeniu odpowiadać prawdopodobieństwu zatrudnienia osoby bezrobotnej.

We Francji nie występuje bezpośrednia klasyfikacja bezrobotnych na grupy. Ich ocena dokonywana jest indywidualnie, z uwzględnieniem oddalenia jednostki od rynku pracy oraz osobistej sytuacji osoby. W efekcie tych działań do prywatnych agencji zatrudnienia kierowane są osoby z dużymi problemami wejścia lub powrotu na rynek pracy, które pozostają bezrobotne powyżej roku oraz pracownicy, którzy mają utracić pracę z powodu redukcji zatrudnienia⁷.

⁷ KPMG, *Nowe podejście do aktywizacji osób bezrobotnych. Doświadczenia polskie i międzynarodowe*, Warszawa 2013, <http://www.kpmg.com/PL/pl/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/2013/Nowe-podejscie-do-aktywizacji-osob-bezrobotnych-2013.pdf>, dostęp: 31.07.2014.

Analizując praktyki krajów UE w kwestii profilowania pomocy dla osób bezrobotnych można zauważyć, że znaczna większość stosowanych metod w tym zakresie powiązana jest z modelowaniem ekonometrycznym. Należy jednak zaznaczyć, iż do tej pory nie powstał jeszcze uniwersalny, wzorcowy i niezawodny model profilowania, który można byłoby z powodzeniem wdrażać we wszystkich krajach zainteresowanych właściwym adresowaniem form pomocy dla klientów urzędów pracy.

3. Charakterystyka zmiennych profilowania

Powiatowy urząd pracy niezwłocznie po rejestracji ustala dla bezrobotnego profil pomocy. Jest on określany na podstawie dwóch zmiennych: oddalenia od rynku pracy i gotowości do wejścia lub powrotu na rynek pracy. Dla ustalenia profilu pomocy wykorzystywany jest elektroniczny „kwestionariusz wywiadu”, który składa się z 24. pytań zamkniętych oraz określonych wariantów odpowiedzi.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie profilowania, powiatowy urząd pracy, identyfikując oddalenie osoby bezrobotnej od rynku pracy, bierze pod uwagę czynniki utrudniające bezrobotnemu wejście lub powrót na rynek pracy; są to: płeć, wiek, poziom wykształcenia, uprawnienia i doświadczenie zawodowe, umiejętności, stopień niepełnosprawności, czas pozostawania bez pracy, miejsce zamieszkania (z uwzględnieniem oddalenia od potencjalnych miejsc pracy), dostęp do nowoczesnych form komunikowania się z pracodawcami i powiatowym urzędem pracy. Zmienną tę bada 12 pytań zawartych w kwestionariuszu.

Określając gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy, bierze się pod uwagę czynniki wskazujące na potrzebę i chęć osoby bezrobotnej do podjęcia pracy; są to: dyspozycyjność, zaangażowanie w samodzielne poszukiwanie pracy, powody skłaniające do podjęcia pracy, motywy rejestracji w powiatowym urzędzie pracy, gotowość dostosowania się do wymagań rynku pracy, dotychczasowa oraz aktualna chęć współpracy z urzędem pracy, pracodawcami oraz innymi instytucjami rynku pracy. Zmienną tę bada 11 pytań wskazanych w kwestionariuszu.

Jedno z pytań, w zależności od udzielonej przez osobę bezrobotną odpowiedzi, stosowane jest do określenia zarówno zmiennej oddalenia

od rynku pracy, jak i zmiennej gotowości do wejścia lub powrotu na rynek pracy (dotyczy ono wskazania przyczyn utrudniających podjęcie pracy).

Kwestionariusz do profilowania zbudowany jest z dwóch integralnych części. Pierwsza z nich zawiera osiem pytań, które dotyczą danych osoby bezrobotnej i są dostępne w karcie rejestracyjnej klienta urzędu pracy (np. wieku, poziomu wykształcenia, stopnia niepełnosprawności bezrobotnego). Odpowiedzi na te pytania generują się automatycznie. Druga część kwestionariusza składa się z szesnastu pytań, które pracownik zadaje osobie bezrobotnej (dotyczą one m. in. wskazania powodu rejestracji w urzędzie pracy, działań podejmowanych w celu zwiększenia szans na podjęcie pracy, gotowości do kontaktu z urzędem).

Ważną rolę w procesie profilowania pomocy przypisuje się kompletności i rzetelności danych zawartych w karcie rejestracyjnej, które są pozyskiwane od bezrobotnego podczas rejestracji w urzędzie pracy oraz jakości i prawdziwości informacji przekazywanych przez tę osobę podczas wywiadu.

4. Profile pomocy oraz formy pomocy stosowane w ramach profili

Ustawa w art. 33 ust. 2c wskazuje trzy profile pomocy oraz katalog form pomocy, które są przewidziane w ramach poszczególnych profili pomocy. Ustawodawca wprowadza:

- profil pomocy I – przewidziany dla osób aktywnych,
- profil pomocy II – obejmuje osoby wymagające wsparcia,
- profil pomocy III – przewidziany dla bezrobotnych oddalonych od rynku pracy.

Powiatowy urząd pracy niezwłocznie po rejestracji osoby bezrobotnej, ustala dla niej profil pomocy, oznaczający właściwy ze względu na potrzeby bezrobotnego zakres form pomocy. Następnie, nie później niż w terminie 60 dni, przygotowuje indywidualny plan działania (IPD), realizowany w okresie nie dłuższym niż:

- 180 dni – dla profilu pomocy I,
- 540 dni – dla profilu pomocy II,

- 720 dni – dla profilu pomocy III.

Indywidualny plan działania sporządza doradca klienta wspólnie z bezrobotnym. Zawiera on opis działań możliwych do zastosowania przez urząd oraz program do samodzielnej realizacji przez osobę bezrobotną. Powiatowy urząd pracy, ustalając profil pomocy, a następnie przygotowując IPD i zapisując w nim określone formy pomocy kieruje się zarówno potrzebami klienta, jak i zasadami celowego wydatkowania środków publicznych, gwarantujących uzyskanie optymalnych efektów z danych nakładów.

Ponowne określenie profilu pomocy może nastąpić, jeśli w trakcie realizacji działań wynikających z IPD zmieni się sytuacja osoby bezrobotnej (np. uzyskanie orzeczenia o niepełnosprawności, ukończenie szkoły), uznana przez bezrobotnego lub urząd za uzasadnioną przyczynę do ustalenia nowego profilu. W przypadku, gdy w wyniku realizacji IPD nie udało się doprowadzić bezrobotnego do podjęcia pracy odpowiednio w okresie 180, 540 lub 720 dni, dokonywana jest analiza realizacji IPD i ponownie zostaje ustalony profil pomocy.

4.1. Profil pomocy I

Pierwszym profilem pomocy objęci są bezrobotni aktywni. Dla tej grupy podstawową formą pomocy jest pośrednictwo pracy, a także w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe lub inne formy pomocy określone w ustawie, tj.:

- finansowanie szkoleń w celu podniesienia kwalifikacji zawodowych, innych kwalifikacji zwiększających szansę na utrzymanie i podjęcie zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej,
- finansowanie kosztów egzaminów umożliwiających uzyskanie dyplomów, świadectw, zaświadczeń, określonych uprawnień zawodowych, tytułów zawodowych oraz kosztów uzyskania licencji niezbędnych do wykonywania danego zawodu,
- zwrot kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania i powrotu do miejsca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, lub przez okres odbywania u pracodawcy przygotowania zawodowego dorosłych, stażu lub odbywania zajęć poradnictwa zawodowego,

- przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej, pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związane z rozpoczęciem tej działalności,
- przyznanie pracodawcy świadczenia aktywizacyjnego z tytułu zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy skierowanego bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy po przerwie związanej z wychowaniem dziecka lub bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną, który w okresie 3 lat przed zarejestrowaniem w urzędzie pracy zrezygnował z innej pracy zarobkowej lub zatrudnienia ze względu na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną,
- przyznanie pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej,
- przyznanie na wniosek osoby bezrobotnej do 30 roku życia bonu szkoleniowego stanowiącego gwarancję skierowania bezrobotnego na wybrane przez niego szkolenie oraz opłacenie kosztów, które zostaną poniesione w związku z podjęciem szkolenia,
- przyznanie na wniosek osoby bezrobotnej do 30 roku życia bonu stażowego stanowiącego gwarancję skierowania do odbycia stażu u pracodawcy wskazanego przez bezrobotnego,
- przyznanie na wniosek osoby bezrobotnej do 30 roku życia bonu zatrudnieniowego,
- przyznanie na wniosek osoby bezrobotnej do 30 roku życia bonu na zasiedlenie w związku z podjęciem poza miejscem dotychczasowego zamieszkania innej pracy zarobkowej, zatrudnienia lub działalności gospodarczej.

Osoby bezrobotne objęte I profilem pomocy są blisko rynku pracy, to najczęściej fachowcy, specjaliści posiadający dodatkowe umiejętności i uprawnienia do wykonywania zawodu. Atutem tej grupy są nie tylko przydatne kwalifikacje, znajomość języków obcych, ale także motywacja do podjęcia pracy, wysokie kompetencje organizacyjne, społeczne oraz łatwość nawiązywania kontaktów. Bezrobotnych z I profilu pomocy

cechuje aktywność, samodzielność, zaangażowanie, elastyczność oraz mobilność⁸.

4.2. Profil pomocy II

Drugim profilem pomocy objęte są osoby bezrobotne wymagające wsparcia. Mogą one korzystać ze wszystkich usług i instrumentów rynku pracy, działań aktywizacyjnych zleconych przez urząd pracy oraz innych form pomocy z wyłączeniem Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a ustawy.

Profil pomocy II został przewidziany dla osób, które charakteryzują się z reguły przeciętną gotowością do powrotu na rynek pracy oraz średnim od niego oddaleniem. Kwalifikacje zawodowe bezrobotnych z tej grupy często nie korespondują z oczekiwaniami i wymaganiami pracodawców. Niejednokrotnie to właśnie ci klienci urzędów pracy byli przez długi okres aktywni w „szarej strefie”, sprawowali opiekę nad dziećmi, osobami zależnymi lub pracowali w jednym zakładzie pracy i zostali zwolnieni z przyczyn ekonomicznych pracodawcy. Jednostki te zasilają rejestry osób bezrobotnych, gdyż nie mają pomysłu na rozwiązanie własnych problemów, a wierzą w to, że urząd pracy może im pomóc. U niektórych osób można zaobserwować brak motywacji i starań do podjęcia zatrudnienia lub umiejętności autoprezentacji i profesjonalnego przygotowania dokumentów aplikacyjnych. Osoby bezrobotne objęte profilem pomocy II potrzebują wskazówek oraz indywidualnego wsparcia ze strony powiatowego urzędu pracy⁹.

4.3. Profil pomocy III

Trzecim profilem pomocy objęci są bezrobotni oddaleni od rynku pracy, których cechuje niski potencjał zatrudnieniowy. Osoby te mogą

⁸ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych. Podręcznik dla pracowników powiatowych urzędów pracy*, Warszawa 2014, s. 16-18.

⁹ Tamże, s. 19-20.

uczestniczyć w Programie Aktywizacja i Integracja, działaniach aktywizacyjnych zleconych przez urząd pracy, programach specjalnych, a także zostać skierowane do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy lub podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne oraz w uzasadnionych przypadkach korzystać z poradnictwa zawodowego.

Osoby bezrobotne z tego profilu najtrudniej przywrócić na rynek pracy, bowiem często nie mają one żadnego zawodu bądź posiadają zbyt małe doświadczenie zawodowe lub za długą przerwę w wykonywaniu pracy. U członków tej grupy obserwuje się niejednokrotnie całkowitą utratę motywacji i chęci do pracy, *de facto* nie poszukują zatrudnienia, lecz są zainteresowani tylko tytułem do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych lub uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego status osoby bezrobotnej dla celów alimentacyjnych, pomocy społecznej, stypendialnych i wielu innych. W profilu pomocy III znajdują się również osoby, które pracują w szarej strefie lub mieszkają w miejscowościach niekorzystnie oddalonych od lokalnych rynków pracy. Najczęściej bierność zawodowa tych klientów urzędów pracy wynika z ich braku aktywności i świadomego wyboru, aby pozostać poza zatrudnieniem jako beneficjenci pomocy państwa¹⁰.

Zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie profilowania, urząd pracy, po ustaleniu odpowiedniego profilu pomocy, informuje bezrobotnego, jakimi formami pomocy może być objęty w ramach określonego profilu. Przepisy prawa nie regulują kwestii dotyczącej formy przekazania przez urząd tej informacji. Może to nastąpić ustnie, pisemnie oraz zostać zapisane w karcie rejestracyjnej osoby bezrobotnej. Ustawodawca nie określił również sposobu postępowania w przypadku, w którym klient powiatowego urzędu pracy nie zaakceptuje ustalonego dla niego profilu pomocy. Natomiast w art. 33 ust. 4 ustawy, który wskazuje warunki uprawniające starostę do pozbawienia bezrobotnego statusu osoby bezrobotnej, wprowadzony został pkt 1a, na mocy którego konsekwencją braku zgody na ustalenie profilu pomocy przez osobę bezrobotną jest pozbawienie statusu.

¹⁰ Tamże, s. 22-23.

5. Podsumowanie

Aktywność zawodowa stanowi nieodłączny składnik doświadczenia życiowego każdego dorosłego człowieka, jest czymś pożądanym, wręcz koniecznym. Niestety, na współczesnym rynku pracy jej podaż i popyt nie równoważą się. Bezrobotni często już nie podejmują wysiłku w kierunku zmiany swojej sytuacji zawodowej i życiowej. W takich momentach powinno reagować państwo i społeczeństwo, które przez pracę wyspecjalizowanych służb zobowiązane jest wspierać te jednostki. Bezrobocie jest wielkim wyzwaniem dla polityki każdego państwa. W Polsce, od 27 maja 2014 r., publiczne służby zatrudnienia wykonują nowe zadania wynikające z ustawy nowelizującej. Celem reformy jest usprawnienie funkcjonowania urzędów pracy oraz zapewnienie lepszej obsługi osób poszukujących pracy. Jedną z wiodących zmian jest wprowadzenie obligatoryjnego profilowania pomocy dla bezrobotnych. Zgodnie z założeniem ustawodawcy, wszystkie osoby bezrobotne dzielone są na trzy grupy różniące się poziomem „gotowości do podjęcia pracy” oraz „oddaleniem od rynku pracy”. Zakwalifikowanie do określonego profilu pomocy warunkuje rodzaj działań i form wsparcia, jakie urząd pracy będzie podejmował wobec konkretnego klienta. Niestety, wdrażanie tych rozwiązań prawnych budzi wiele pytań i wątpliwości, dotyczących modelu oraz potrzeby profilowania pomocy dla osób bezrobotnych. Na pierwszy plan wysuwa się zapytanie: Czy państwo może wprowadzać, a urząd pracy urzeczywistniać podział obywateli na tych, którzy „zasługują” lub „nie zasługują” na pomoc publicznych służb zatrudnienia? Czy koncepcja profilowania nie zawiera pewnych elementów dyskryminujących i niosących ryzyko wykluczenia społecznego? - dotyczy to choćby pozyskiwania przez urząd pracy danych o stanie zdrowia lub karalności bezrobotnych. Poza tym kontrowersyjny jest fakt, iż profilowanie ma przymusowy charakter i obliuguje bezrobotnego do wyrażenia zgody na określenie profilu pomocy.

Równie niepokojące wydaje się nadmierne obciążenie powiatowych urzędów pracy dodatkowymi zadaniami. Dyrektorzy Powiatowych Urzędów Pracy w Rzeszowie, Krośnie i Nowym Dworze Gdańskim, z którymi PAP przeprowadziła wywiad w dniu 27 kwietnia 2014 r., są

zgodni, że nowelizacja ustawy niewiele zmieni na rynku pracy, a urzędy nie wywiążą się z nałożonych na nie obowiązków:

„Czy ustawodawca pomyślał, co zrobią takie urzędy pracy, jak np. w Łodzi, Warszawie czy Rzeszowie, które mają zarejestrowanych powyżej 20 tys. osób bezrobotnych? Jak sprofilują ostatniego bezrobotnego, to pierwszego trzeba będzie już drugi raz profilować. To nie jest takie proste. Założenie, że profilowanie ma trwać 7-8 minut jest nierealne”. – zadaje retoryczne pytania Adam Panek, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Rzeszowie.

„W moim urzędzie obsługujemy 10 tys. bezrobotnych, a mam w sumie 60 pracowników. To jest niemożliwe, żebyśmy indywidualnie zajmowali się taką ilością osób. Chcielibyśmy indywidualnie pracować, ale się nie da”. – konstatuje Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Krośnie - Regina Chrzanowska.

„Mogę powiedzieć śmiało, że w mojej ocenie dwie trzecie bezrobotnych pracuje na czarno. Jest to ucieczka pracodawców przed zbyt dużymi kosztami pracy i żadna reforma nie sprawi, że ludzie zaczną pracować legalnie”. – twierdzi Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Nowym Dworze Gdańskim - Wioletta Lewandowska¹¹.

Z kolei sama ustawa, która jest podstawą prawną działania urzędów pracy, jest aktem bardzo obszernym i wielokrotnie już nowelizowanym. „Język, w jakim została ona zredagowana, nie jest przy tym wystarczająco precyzyjny. Rozbudowane przepisy nie ułatwiają ich interpretacji, mają opisowy charakter, daleki niekiedy od wymogów stawianych strukturze normy prawnej, ustawodawca nie zawsze liczy się z potrzebą konsekwencji terminologicznej, a zarazem przecenia możliwości oddziaływania poprzez prawo na zjawiska charakterystyczne dla rynku pracy. Stosowania przepisów ustawy z pewnością nie ułatwia również wielość aktów wykonawczych, a także jej powiązania – nie zawsze jasne – z innymi aktami prawnymi”¹². W odniesieniu do problematyki profilowania

¹¹ T. Żmijewski, *Dyrektorzy urzędów pracy o noweli ustawy dot. promocji zatrudnienia*, Polska Agencja Prasowa, http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=156030&filename=&idnews=159341&data=&status=biezace&_Checksum=1440508535, dostęp: 15.05.2014.

¹² Z. Góral, *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2011, s. 24.

pomocy dla bezrobotnych, jednego z najnowszych uregulowań wprowadzonych ustawą nowelizującą, zapisy wiodących aktów w tym zakresie – ustawy oraz rozporządzenia w sprawie profilowania – również nie są jednoznaczne i budzą liczne wątpliwości interpretacyjne. Dotyczą one choćby obowiązku i formy poinformowania bezrobotnego o nazwie ustalonego dla niego profilu pomocy, a nie tylko przekazania informacji o możliwych do zastosowania formach pomocy lub przysługujących stronie niezadowolonej z ustalonego profilu środkach ochrony prawnej.

W obecnej chwili powyższe uwagi i pytania dotyczące zasadności profilowania pomocy dla osób bezrobotnych muszą niestety pozostać bez jednoznacznej odpowiedzi, ale nie można nie dostrzegać słabości pewnych obszarów tej koncepcji. Podczas konferencji „Reforma publicznych służb zatrudnienia – mity i realia”, która odbyła się 25 kwietnia 2014 r., Wiceminister Jacek Męcina - Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej zaznaczył: „Dajemy sobie 3 lata na wdrożenie i podsumowanie tych zmian”¹³. A zatem, reforma urzędów pracy, w tym koncepcja profilowania pomocy dla osób bezrobotnych, będzie już wkrótce podlegała ocenie, w wyniku której albo potwierdzi się stanowisko, iż profilowanie jest panaceum na problemy związane z bezrobociem, albo ujawnią się smutne efekty działań urzędów w postaci ograniczenia pomocy tym, którzy tej pomocy faktycznie potrzebują oraz zwiększenia wykluczenia społecznego.

Niezależnie od wyniku bilansu „zysków i strat” reformy publicznych służb zatrudnienia, nie można zapomnieć, iż u podstaw polityki społecznej państwa leży dobro osoby bezrobotnej, dla której brak pracy jest źródłem problemów finansowych, rodzinnych, frustracji i zniechęcenia. W przyszłości osobowe i społeczne skutki długotrwałego pozostawania bez pracy mogą być niewyobrażalne. Obecnie wydaje się, że działania publicznych służb zatrudnienia zmierzają we właściwym i pożądanym kierunku. Należy jednak zaznaczyć, iż bezrobocie jest klasycznym proble-

¹³ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Reforma publicznych służb zatrudnienia – mity i realia*, Warszawa 2014, <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/zatrudnienie-i-przeciwdzialanie-bezrobociu/art,6678,reforma-publicznych-sluzb-zatrudnienia-mity-i-real.html>, dostęp: 30.04.2014.

mem globalnym i najprawdopodobniej towarzyszyć będzie nam już zawsze¹⁴. Taki stan rzeczy prowadzi do konkluzji, aby o polityce rynku pracy i problemach bezrobocia nieustannie mówić, pisać oraz niestrudzenie wdrażać nowe rozwiązania prawne i organizacyjne, by obraz społeczeństwa poszukującego zatrudnienia i pozbawionego możliwości realizacji swojego podstawowego prawa, był znany następnym pokoleniom tylko z podręczników do historii.

The concept of profiling assistance for the unemployed as a new instrument for improving the quality of services rendered by District Employment Agencies

Since 27th May 2014 the Public Employment Services in Poland have executed tasks resulting from the amendment to the Act on the promotion of employment and labour market institutions. The employment agencies reform introduces a new procedure of serving the unemployed – the concept of profiling assistance for the unemployed. The expected outcome of the concept is assumed to allow the employment agency's available forms of assistance to customise the client's individual needs for their optimal use and appropriate targeting. Three assistance profiles have been established: 1st assistance profile – for active people, 2nd assistance profile – for those who require assistance and 3rd assistance profile – encompassing those who are distant from the labour market. However, implementation of these legal measures raise questions and concerns of the public opinion concerning discriminatory nature and a lack of transparency of the concept of profiling assistance. More recent and detailed studies of this topic are not easy to find in the literature, therefore, this paper supplements a gap in this field.

¹⁴ S. Czech, *Promocja zatrudnienia i instytucje rynku pracy: analiza porównawcza zmian ustawy, tekst jednolity ustawy, przepisy wykonawcze*, Sandomierz 2009, s. 7.