



**Iwona Kukulak-Dolata**

Uniwersytet Łódzki  
Katedra Polityki Ekonomicznej  
doiwona@uni.lodz.pl

## **NOWE ZASADY DZIAŁANIA PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA – SZANSE I ZAGROŻENIA**

**Streszczenie:** Celem artykułu jest ocena nowych zasad działania urzędów pracy, jakie wprowadzono w maju 2014 r. w Polsce. Ocenie poddano tylko cztery z nich, tj. wprowadzenie instytucji doradcy klienta, profilowanie pomocy, kontraktację usług rynku pracy, ocenę pracowników urzędów pracy. Są one analizowane w kontekście uwarunkowań organizacyjnych, kadrowych i finansowych publicznych służb zatrudnienia. Analiza nowych rozwiązań ma odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu mogą one przyczynić się do poprawy jakości usług świadczonych przez urzędy pracy.

**Słowa kluczowe:** publiczne służby zatrudnienia, doradca klienta, profilowanie pomocy, kontraktowanie usług rynku pracy.

### **Wprowadzenie**

Ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy można uznać za podstawowy dokument wyznaczający ramy dla polityki rynku pracy realizowanej w Polsce. Jej oddziaływanie odnosi się do 10 ostatnich lat, w których była ponad 50 razy nowelizowana. Ostatnia nowelizacja miała miejsce wiosną 2014 r. i przez wiele osób określana jest jako reforma urzędów pracy. Konieczność wprowadzenia zmian we wspomnianej ustawie wynika z problemów ujawniających się na rynku pracy, które cechuje petryfikacja, wiele urzędów pracy nie jest bowiem w stanie ich rozwiązać w ramach istniejących uwarunkowań instytucjonalnych.

Celem artykułu jest ocena wybranych nowych rozwiązań w kontekście występujących uwarunkowań organizacyjnych, kadrowych i finansowych publicznych służb zatrudnienia (PSZ). Będzie ona przeprowadzona z perspektywy funkcjonowania powiatowych urzędów pracy, gdyż na tym poziomie organizacji PSZ zmiany są w największym zakresie wprowadzane. Skoncentrujemy się na

tych przeobrażeniach, które bezpośrednio mogą przesądzać o osiągnięciu celów, jakie zdefiniowano, przygotowując kolejną modyfikację wymienionej ustawy, a które mają zapewnić większą efektywność wydatkowanych środków publicznych na aktywizację zawodową poszczególnych grup. Przedmiot oceny, czy też analizy, dotyczyć będzie takich rozwiązań jak:

- Wprowadzenie instytucji doradcy klienta;
- Profilowanie pomocy dla bezrobotnych;
- Upowszechnienie kontraktowania usług rynku pracy;
- Ocena pracowników urzędów pracy.

## **1. Wprowadzenie instytucji doradcy klienta**

Celem nadrzędnym wdrażanych zmian jest podniesienie efektywności usług świadczonych przez PSZ, co ma być osiągnięte m.in. w wyniku wprowadzenia w strukturę urzędu pracy instytucji doradcy klienta. Podejmowane przez niego działania mają zapewnić indywidualne podejścia do klienta poprzez dostosowanie usług i instrumentów rynku pracy do jego potrzeb. Zadania przewidziane dla doradcy na rzecz klientów indywidualnych obejmują ustalenie profilu pomocy, przygotowanie i nadzorowanie realizacji planu działania, udzielenie pomocy w dostępie do usług i instrumentów rynku pracy. Natomiast świadczenia adresowane do pracodawców powinny polegać na ustaleniu ich zapotrzebowania na pracowników i realizacji ofert pracy w ramach pośrednictwa pracy. Wprowadzenie stanowiska doradcy ma zapewnić stałą opiekę podmiotom strony popytowej i podażowej rynku pracy, co oznacza, że klient kontaktować się będzie przez cały okres z osobą, do której został skierowany w ramach pierwszego kontaktu. Rozwiązanie to jest ważne zarówno dla przedsiębiorców, jak i bezrobotnych. W pierwszym przypadku pozwoli na wypracowanie poprawnych, trwałych relacji pracodawca – urząd, co jest istotne z perspektywy pozyskiwania informacji o bieżących i przyszłych wolnych miejscach pracy. W drugim przypadku umożliwi lepsze zdiagnozowanie osoby bezrobotnej w przekroju jej potencjału kwalifikacyjnego, potrzeb, oczekiwań, postaw wobec przyszłej pracy.

Doradcą może zostać osoba, która przed zmianami zasad działania PSZ pełniła funkcje pośrednika pracy, doradcy zawodowego, specjalisty ds. rozwoju zawodowego lub ds. programów. Do grupy tej zostały zatem zaliczone osoby, które wcześniej specjalizowały się w realizacji ściśle określonych usług rynku pracy zgodnie z obowiązującymi wówczas standardami. Obecnie wiele z tych osób nie jest przygotowanych merytorycznie do pełnienia nowej roli. Ponadto wprowadzenie instytucji doradcy klienta indywidualnego powinno wiązać się

z zatrudnieniem nowych pracowników. Na potrzebę taką wskazują dane statystyczne, z których wynika, że w 2013 r. na jednego pośrednika przypadało średnio w kraju 578 osób bezrobotnych, a na jednego doradcę zawodowego 1269 osób bezrobotnych [MPiPS, 2014]. Jest wiele urzędów pracy w Polsce, w których powyższe wskaźniki osiągają znacznie wyższy poziom (np. na jednego pośrednika przypadało powyżej 2000 bezrobotnych w pięciu powiatach Mazowsza). Z danych tych wynika, że realizacja założonego celu reformowania PSZ w postaci indywidualizacji usług może być zagrożona ze względu na występujący w urzędach pracy deficyt kapitału ludzkiego.

## 2. Profilowanie pomocy dla bezrobotnych

Kolejna wprowadzona zmiana dotyczy profilowania pomocy, która ma zapewnić poprawę jakości usług świadczonych bezrobotnym i racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi. W tym celu usługi i instrumenty przyporządkowano do trzech profili:

- **profil pomocy I** – obejmuje podstawowe usługi typu pośrednictwo pracy, a w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe;
- **profil pomocy II** – obejmuje usługi i instrumenty rynku pracy przewidziane Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z wyłączeniem Programu Aktywizacja i Integracja;
- **profil pomocy III** – obejmuje Program Aktywizacja i Integracja, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy, programy specjalne, zatrudnienia wspierane, pracę w spółdzielni socjalnej [Ustawa z dnia 14 marca 2014 r., art. 33].

Ustalając profil pomocy dla klienta indywidualnego, doradcy powinni kierować się stopniem jego oddalenia od rynku pracy i gotowością do podjęcia zatrudnienia. Skutkować to powinno wyeliminowaniem kapitałochłonnych form wsparcia dla osób, które potrzebują tylko podstawowej pomocy z zakresu pośrednictwa pracy czy doradztwa zawodowego (profil I). Natomiast aktywizacja działań ma dotyczyć przede wszystkim osób objętych II profilem, których kapitał ludzki wymaga uzupełnienia, rozwoju.

W znowelizowanej ustawie określono, w jaki sposób powinny być diagnozowane potrzeby klientów. Problem, jaki się tu pojawia, dotyczy właśnie procedury profilowania pomocy i osób, które ją stosują. Profilowaniem, jak już wspomniano, zajmują się doradcy klienta, którzy przed reformą pełnili w urzędzie funkcje pośrednika pracy, doradcy zawodowego, specjalisty ds. rozwoju zawodowego czy programów. Ostatnie dwie wymienione grupy nie są przygotowane do pełnienia nowej roli, brakuje im odpowiedniej wiedzy i doświadcze-

nia. Może to powodować, iż ta grupa doradców nie będzie sobie radzić z pewnymi sytuacjami, jakie pojawią się w ustalaniu profilu i będzie działać schematycznie, co nie zapewni indywidualnego podejścia do klienta. Zalecana procedura polega na wykorzystaniu przez doradcę wystandaryzowanego kwestionariusza, zawierającego stały zestaw pytań kierowanych do klientów. Uzyskane odpowiedzi są wprowadzane do systemu informatycznego, który ustala automatycznie profil pomocy. Doradca może zmienić profil zdefiniowany przez komputer, ale to wymaga pisemnego uzasadnienia. Kilkumiesięczna praktyka określania profili pomocy pokazuje, że doradcy, którzy mają umiejętności z zakresu diagnozowania sytuacji społeczno-zawodowej klientów, dokonują takich zmian. Natomiast inni, którzy nie posiadają takiego doświadczenia albo mają zbyt dużą liczbę osób do obsługi, tego nie robią i zamiast zapewnić klientom indywidualne podejście, stosują uniformizację w obsłudze. Implikuje to kolejne problemy, związane z omijaniem przez bezrobotnych określonych profili (najczęściej profilu III).

Jeśli urzędnik przydzieli klienta do profilu, który jest niezgodny z jego oczekiwaniami, to ten składa wniosek o wykreślenie z ewidencji osób bezrobotnych, a następnego dnia ponownie rejestruje się w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna i po pewnym czasie podlega po raz kolejny procedurze profilowania. Przy późniejszym spotkaniu z doradcą bezrobotny jest już przygotowany do udzielania odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu i formułuje je tak, aby uzyskać ten profil pomocy, którym jest zainteresowany [*Bezrobotni opuszczają rejestry...*, 2014]. W ten sposób profilowanie staje się fikcją, a jako narzędzie okazuje się mało skuteczne w diagnozowaniu faktycznego oddalenia bezrobotnego od rynku pracy.

Inne zagrożenie, jakie wiąże się z profilowaniem, dotyczy działań przyporządkowanych do III profilu pomocy adresowanych do osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. W grupie tej znajdują się tylko wybrane przez ustawodawcę formy aktywizacji. Oznacza to, że osoby mające największe problemy z wejściem na rynek pracy mają ograniczony dostęp do usług i instrumentów rynku pracy. Korzystać zaś będą z takich form wsparcia, które cechuje niski koszt, jak np. prace społecznie użyteczne lub które można określić jako fakultatywne inicjatywy podejmowane przez urzędy pracy.

### **3. Kontraktacja – zlecenie działań na zewnątrz PUP**

Wyniki różnych badań wskazują, że urzędowi pracy dość często zarzucano brak profesjonalizmu w świadczeniu usług, co wynikało z niedoborów kadrowych, lokalowych czy technicznych [Kukulak-Dolata, 2013; Wójcicka, Sztan-

dar-Sztanderska i Zielińska, 2008; Kukulak-Dolata i Pichla, 2007]. Deficyt ten jest również sygnalizowany w prezentowanym artykule i wskazywany jako zagrożenie w osiągnięciu celów reformowanych PSZ. Problem ten może być w pewnym stopniu rozwiązany poprzez upowszechnienie kontraktacji, czyli zlecenia realizacji określonych działań instytucjom zewnętrznym. Należy jednak zauważyć, iż sama idea kontraktowania mogła być już od dawna implementowana w działalności PSZ. Początkowo dotyczyła zlecenia organizacji szkoleń, a od 2009 r. (na skutek zmian wprowadzonych 19 grudnia 2008 r. do Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r.]) pozostałych usług rynku pracy. Niestety, możliwości te nie zostały wykorzystane w praktyce.

W znowelizowanej Ustawie o promocji zatrudnienia kwestia kontraktacji znalazła odzwierciedlenie w trzech artykułach:

- a) art. 24 reguluje zlecenie usług rynku pracy;
- b) art. 61b dopuszcza zlecenie agencji zatrudnienia wykonania usługi polegającej na doprowadzeniu bezrobotnego (będącego w szczególnej sytuacji na rynku pracy) do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej na podstawie umów cywilno-prawnych;
- c) art. 66d umożliwia zlecenie agencji zatrudnienia przeprowadzenia działań aktywizacyjnych adresowanych do osób długotrwale bezrobotnych.

Ustawodawca przewidział różnicowanie kontraktacji ze względu na jej przedmiot, podmiot i osoby, do których działania objęte kontraktacją będą docierały.

Warunkiem zlecenia działań aktywizacyjnych (według art. 66d) jest uwzględnienie potencjału kwalifikacyjnego powiatowych urzędów pracy. Znowelizowana ustawa dopuszcza kontraktację w sytuacji, kiedy w urzędach pracy nie będzie zatrudniona wystarczająca liczba doradców klienta (art. 66e pkt 2 Ustawy o promocji zatrudnienia). Zlecenie zatem działań aktywizacyjnych może przyczynić się do wyeliminowania luki kadrowej i podniesienia jakości usług rynku pracy. Jest to możliwe, bowiem podmiotem realizującym tego rodzaju zlecenia będą agencje zatrudnienia, które dysponują ekspertami z zakresu doradztwa czy rekrutacji oraz cechuje je większa elastyczność w działaniu, której brakuje urzędom pracy, a co zdaniem wielu ekspertów jest przyczyną ich niskiej sprawności w aktywizacji osób bezrobotnych. Realizatorem kontraktów regulowanych art. 61b mogą też być agencje zatrudnienia. W tym przypadku działania objęte umową adresowane są do szerszej grupy beneficjentów, nie tylko bowiem do osób długotrwale bezrobotnych, ale także do bezrobotnych do 30. roku życia i powyżej 50 lat, niepełnosprawnych, bezrobotnych posiadających co najmniej

jedno dziecko do 6. roku życia lub co najmniej jedno dziecko niepełnosprawne do 18. roku życia, bezrobotnych korzystających ze świadczeń społecznych. Natomiast realizacją usług rynku pracy w ramach kontraktów będą mogły zajmować się obok agencji zatrudnienia inne instytucje rynku pracy, jak np. instytucje szkoleniowe, związki zawodowe, organizacje pracodawców, jednostki samorządu terytorialnego itd. Przedmiot kontraktacji dotyczyć może wszystkich grup klientów urzędów pracy.

Kontraktacja powinna sprzyjać racjonalnemu gospodarowaniu środkami pieniężnymi. Będzie to możliwe na skutek rozliczenia realizatora kontraktu z osiągniętych rezultatów. Oznacza to, że będzie on otrzymywał odpowiednie wynagrodzenie nie za fakt przeprowadzenia działań aktywizacyjnych, tylko za rezultaty, jakie zostaną osiągnięte w wyniku ich uruchomienia. Poziom wynagrodzenia będzie determinowany długością okresu zatrudnienia osoby, która korzystała z działań realizowanych w ramach kontraktu.

Obok wskazanych szans należy zwrócić uwagę na pewne zagrożenia, jakie wynikają z nadanego w ustawie kształtu kontraktacji. Jak już wspomniano, jest ona regulowana trzema artykułami. Istnieje zatem z jednej strony możliwość wyboru podyktowanego potrzebami urzędu, ale z drugiej strony stwarza to sposobność do „kombinacji”. Kontraktacja dotycząca zlecenia usług rynku pracy będzie jak dotychczas utrzymywana w zakresie organizacji szkoleń. Problemy mogą pojawić się w ramach kontraktacji przewidzianej dwoma kolejnymi artykułami. W przypadku pierwszego, czyli doprowadzenia bezrobotnego do zatrudnienia, kontraktacja będzie dotyczyć osób zaliczonych do grup będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W tym przypadku zlecenia usługi dokona starosta na wniosek powiatowego urzędu pracy. W drugim przypadku (art. 66d) osobami objętymi wsparciem w postaci działań aktywizacyjnych będą osoby długotrwale bezrobotne, dla których ustalono III lub II profil pomocy, a marszałek województwa będzie zlecać realizację działań aktywizacyjnych dla tych urzędów pracy, w których występują pewne niedobory kadrowe. Kontraktacja według tych artykułów może implikować zmianę mapy instytucji rynku pracy, a właściwie agencji zatrudnienia. Już obserwuje się, że najwięcej ich jest na dużych, prężnie rozwijających się rynkach pracy, natomiast w niewielkim zakresie są rozwinięte na rynkach słabych, o wysokim poziomie bezrobocia. Zasady, które wprowadzono w ramach zlecenia usług aktywizacyjnych, mogą to zjawisko zmienić, albo mogą doprowadzić do zasadniczej modyfikacji infrastruktury rynku pracy polegającej na tym, że na rynku pozostaną tylko duże agencje zatrudnienia. Jest to bardzo prawdopodobne ze względu na fakt, że kontraktacja np. według art. 66 przewiduje zawarcie umowy przez marszałka województwa

z agencją, do której z jednego urzędu będzie skierowanych nie mniej niż 200 bezrobotnych. Małe agencje zatrudnienia nie będą w stanie spełniać tego warunku. Ponadto istnieje niebezpieczeństwo, że w celu wygrania przetargów konkurujące o zlecenie agencje będą początkowo zaniżać cenę – co będzie szczególnie praktykowane przez duże agencje – i zawyżać wskaźniki skuteczności, których potem nie będą w stanie zrealizować. Wskazanie takiego rozwoju sytuacji jest wynikiem praktyk obserwowanych w innych krajach, jak np. w Australii, Holandii czy Wielkiej Brytanii [por. Szymańska, 2005], w których kontraktacja jest w największym zakresie rozwinięta. Ich doświadczenie pokazuje, że z rynku zostały wyeliminowane małe firmy, a pozostały duże agencje. To w kontekście nasyconych uwarunkowań legislacyjnych może oznaczać, że w późniejszym okresie będą one narzucać warunki realizacji kontraktu, w tym ceny, które będą znacznie wyższe od tych proponowanych w pierwszej fazie upowszechniania kontraktacji i będą oscylować wokół górnego limitu ustalonego przez ustawodawcę.

W kontraktacji dotyczącej aktywizacji działań mających doprowadzić do zatrudnienia pominięto organizacje *non profit*, trzeci sektor, a to on ma największe doświadczenie w pracy z trudnym klientem. Jest to poważny problem, jeśli będzie analizowany w kontekście liczby osób długotrwale bezrobotnych kierowanych do jednej agencji zatrudnienia. Pojawia się ryzyko umasowienia, uniformizacji podejścia zamiast indywidualnego wsparcia i obsługi klienta. Ponadto należy podkreślić, iż bariery wejścia na rynek pracy dla tej kategorii osób są tworzone ich problemami wynikającymi z bezdomności, pewnych nałogów (narkomania, alkoholizm), złego stanu zdrowia. Pracownicy agencji nie zawsze będą dysponować dostateczną wiedzą, która pozwoli na zidentyfikowanie tych problemów i ich rozwiązanie. Znowelizowana ustawa nie przewiduje form współpracy między agencjami zatrudnienia a innymi instytucjami i organizacjami, które mają określoną praktykę we współpracy z tą grupą klientów i których działalność może być niezwykle użyteczna w realizacji zadań z zakresu integracji społecznej i aktywizacji zawodowej.

#### **4. Nowe zasady oceny pracowników powiatowych urzędów pracy**

Kolejną zmianą o zasadniczym znaczeniu dla zwiększenia efektywności funkcjonowania urzędów pracy mogą okazać się nowe zasady ich rozliczania i dofinansowania. Obejmują one modyfikację algorytmu, na podstawie którego powiatowym urzędом pracy będą przyznawane środki finansowe; jego budowa jest obecnie uproszczona i bardziej przejrzysta, co należy ocenić pozytywnie. Natomiast w celu wyeliminowania jednej ze słabości służb publicznych, jaką

jest zbyt małe czerpanie z praktyki zarządzania przedsiębiorstwami, wprowadzono stosowane w nich narzędzia motywowania. Przewidziano uruchomienie nagród i premii dla pracowników w sytuacji, kiedy w ich urzędzie pracy będą spełnione dwa z trzech poniższych warunków:

- a) Wskaźnik procentowego udziału doradców klienta w zatrudnieniu ogółem będzie wyższy od średniego obliczanego dla wszystkich powiatów lub na jednego doradcę będzie przypadać mniej bezrobotnych niż średnio we wszystkich powiatowych urzędach pracy;
- b) Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej będzie wyższy od średniego wskaźnika obliczonego dla wszystkich powiatowych urzędów pracy;
- c) Wskaźnik efektywności kosztowej będzie niższy niż średnia efektywność kosztowa podstawowych form aktywizacji zawodowej uzyskana we wszystkich powiatowych urzędach pracy.

Wątpliwości dotyczą konstrukcji samych wskaźników [por. Maksim i Wiśniewski, 2012, s. 43 i nast.]. W praktyce efektywność zatrudnieniowa mierzona jest jako liczba osób, które zostały zatrudnione w okresie 3 miesięcy od zakończenia uczestnictwa w aktywnej polityce rynku pracy w porównaniu do liczby uczestników poszczególnych aktywnych form wsparcia. Oznacza to, że za zatrudnione uznaje się np. osoby po zakończonym stażu pracy w ramach otrzymanego bonu stażowego. W tym przypadku efekt zatrudnieniowy jest definiowany w sposób niepoprawny, nie wpływa on bowiem na wzrost zatrudnienia, tylko powoduje, że osoba objęta wsparciem nie powraca do rejestru bezrobotnych. Ponadto pomiar efektywności wszystkich form aktywizacji dokonywany jest w krótkim, trzymiesięcznym okresie po zakończonym w nich udziale. W przypadku szkoleń, co już niejednokrotnie sygnalizowano w różnych opracowaniach, może on pojawić się o wiele później [Maksim i Wiśniewski, 2012, s. 43 i nast.].

Operowanie powyższymi wskaźnikami w procesie parametryzacji będącej podstawą przyznawania nagród czy szerszej oceny działań pracowników PSZ nie jest uzasadnione ze względu na wspomniane wady. Ponadto urzędy pracy nie są przygotowane do funkcjonowania w nowych warunkach instytucjonalnych. Powoduje to, że pracownicy mogą koncentrować się na osiągnięciu określonych wskaźników, które nie zawsze muszą oznaczać wyższą jakość oferowanych usług, świadczeń. Będą zatem dążyć do osiągnięcia celu szybkiego znalezienia pracy bądź uruchamiania instrumentów, których koszty funkcjonowania są niskie. W konsekwencji może to prowadzić do frustracji, bowiem pracownicy są świadomi, że ich usługi nie wpływają bezpośrednio na kreację miejsc pracy czy ich utrzymanie.



Kontrowersyjny jest kolejny wskaźnik ilustrujący obsadę kadrową urzędów pracy. Ma on służyć poprawie struktury zatrudnionych w urzędach pracy, w których jest zbyt mało pracowników kluczowych (merytorycznych) zajmujących się obsługą klientów, a zbyt dużo pracowników z grupy administracyjno-księgowej, stanowiących segment *backoffice*, czyli zaplecze dla pierwszej grupy. Skoro implementujemy rozwiązania holenderskie czy brytyjskie w tworzeniu infrastruktury rynku pracy, zmieńmy również w zasadniczy sposób strukturę zatrudnienia w polskich urzędach pracy. Zakłada się, że udział doradców będzie wynosić 12% w zatrudnieniu ogółem; to zbyt mało do potrzeb. W wielu urzędach pracy wskaźnik ten będzie trudny do osiągnięcia nawet na minimalnym poziomie. Samorządy powiatów, które z własnych środków finansują koszty zatrudnienia pracowników powiatowych urzędów pracy, już dziś wspierają się źródłami zewnętrznymi (EFS), nie mają bowiem wystarczającej ilości środków pieniężnych na ten cel<sup>1</sup>. W proponowanych rozwiązaniach odnoszących się do oceny urzędów brakuje takich, które pozwoliłyby na zdiagnozowanie jakości świadczonych usług. Szkoda, że do oceny urzędów pracy nie wprowadzono opinii klientów. One w dużym stopniu mogłyby odpowiedzieć na pytanie, czy rzeczywiście zmieniła się jakość świadczonych usług i na ile zapowiadana w ramach reformy urzędów indywidualizacja usług została wdrożona.

## Podsumowanie

Pozytywnie należy ocenić samą ideę reformowania PSZ. Wprowadzane zmiany mają bardzo szeroki zakres, ale są konieczne ze względu na problemy, jakie pojawiają się w obsłudze podstawowych podmiotów rynku pracy. Główne bariery, jakie się pojawiają, dotyczą obsady kadrowej w wymiarze ilościowym i jakościowym. Zmiany powinny być wprowadzane sukcesywnie. Ich wdrożenie w połowie roku kalendarzowego (budżetowego) nie sprzyja osiągnięciu oczekiwanej zmiany jakości pracy urzędników. Funkcjonują oni w warunkach chaosu, nieprzejrzystości regulacji prawnych, braku aktów wykonawczych i parametryzacji, do której nie zostali przygotowani.

Wprowadzone i opisane zmiany w obsłudze instytucjonalnej są bardziej zorientowane na stronę podażową rynku pracy, brakuje natomiast tych, które mo-

---

<sup>1</sup> Najczęściej wykorzystywane są EFS, co daje możliwość finansowania zatrudnienia pośredników i doradców zawodowych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, poddziałanie 6.1.2. *Wsparcie powiatowych urzędów pracy i wojewódzkich urzędów pracy w realizacji zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w regionie.*

głyby być adresowane do przedstawicieli strony popytowej. Uwaga dotyczy braku rozwiniętego pakietu usług adresowanego do pracodawców, czasami pojawia się on jako środek uboczny przy aktywizacji bezrobotnych. Istnieje potrzeba jego wygenerowania w postaci odrębnych działań, coraz częściej bowiem obserwuje się narastające trudności w realizacji popytu na pracę, co znajduje odzwierciedlenie w niezrealizowanych ofertach pracy. W takiej sytuacji rysuje się niebezpieczeństwo, iż w dynamice zmian na rynku pracy przedsiębiorstwa będą musiały w znacznie większym zakresie niż osoby indywidualne radzić sobie ze zmianami. Dlatego konieczne jest wypracowanie rozwiązań, które pozwolą przejść z reakcyjnego sposobu działania na proaktywny, nie tylko wobec osób bezrobotnych, ale też wobec innych podmiotów rynku pracy, jakimi są przedsiębiorstwa [*Wkład publicznych służb zatrudnienia w strategię „Europa 2020”*].

Proponowany system profilowania pomocy jest jak najbardziej uzasadniony ze względu na funkcje, jakie może pełnić. Przede wszystkim powinien być postrzegany jako narzędzie ułatwiające dobór odpowiednich form pomocy dla osób bezrobotnych, co w konsekwencji może prowadzić do optymalnej alokacji środków przeznaczonych na aktywizowanie osób bezrobotnych. Pojawia się w tym przypadku jego kolejna funkcja, narzędzia alokacji środków publicznych. Natomiast zastosowana procedura profilowania służy uniformizacji usługi, a nie jej indywidualizacji, a więc zagrożona może być realizacja wymienionej wyżej funkcji. Zakres i formy pomocy dla osób najbardziej oddalonych od rynku pracy (III profil pomocy) są ograniczone, co może implikować niedostosowaniem ich do potrzeb klientów. Powinna cechować je kompleksowość ze względu na wielowymiarowość problemów dotyczących tę grupę klientów.

Kontraktacja oparta na proefektywnościowym systemie pracy z osobą bezrobotną, którego celem jest doprowadzenie do zatrudnienia bezrobotnego, powinna spowodować przede wszystkim wzrost jakości usług rynku pracy. Będzie to możliwe w sytuacji, kiedy usługi oparte będą na innowacyjnych działaniach, komplementarnych wobec tych tradycyjnie świadczonych przez PSZ. Należy podkreślić, iż proces kontraktacji jest złożony ze względu na przedmiot i podmiot, co może spowodować, iż pojawiające się efekty będą mniejsze od oczekiwań. Wydaje się, że ten punkt reformy urzędów pracy wprowadzono zbyt szybko, nie czekając na wyniki projektu pilotażowego „Partnerstwo dla pracy” [Projekt pilotażowy...], które miały służyć wypracowaniu modelu współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia a agencjami zatrudnienia w zakresie kontraktacji działań aktywizacyjnych bezrobotnych. Nieuwzględnienie wyników wspomnianych badań może oznaczać potrzebę kolejnej nowelizacji Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

## Literatura

- Bezrobotni opuszczają rejestry na chwilę* (2014), „Gazeta Prawna” z 29 lipca, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/812851,bezrobotni-opuszczaja-rejestry-na-chwile.html> (dostęp: 29.09.2014).
- Kukulak-Dolata I. (2013), *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy publicznych służb zatrudnienia – wyniki badań jakościowych*, IPiSS, Warszawa
- Kukulak-Dolata I., Pichla J. (2007), *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy*, IPiSS, Warszawa.
- Maksim M., Wiśniewski Z. (2012), *Metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy*, UMK, Toruń.
- MPiPS (2014), *Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2013 r.*, Warszawa, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/>.
- Projekt pilotażowy „Partnerstwo dla pracy”, [www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl) (dostęp: 29.09.2014).
- 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.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001.
- Szymańska Z. (2005), *Raport dotyczący organizacji i działania rynku usług zatrudnienia w warunkach wolnej konkurencji oraz doświadczeń niekomercyjnych organizacji pozarządowych działających na tym rynku w poszczególnych krajach (Holandia, Australia, Dania, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone)*, FISE, Warszawa.
- Wkład publicznych służb zatrudnienia w strategię „Europa 2020”*, dokument w sprawie strategii dotyczącej publicznych służb zatrudnienia na okres do 2020 r. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9690&langId=pl> (dostęp: 20.09.2014).
- Wójcicka I., Sztandar-Sztanderska K., Zielińska M. (2008), *Klienci powiatowych urzędów pracy [w:] Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, MPiPS, Warszawa.

## NEW RULES FOR THE OPERATION OF PUBLIC EMPLOYMENT SERVICES – OPPORTUNITIES AND THREATS

**Summary:** The purpose of the article is to evaluate new labour offices operating rules which were introduced in May 2014 in Poland. Four of them were analysed:

1. Introduction of client advisors;
2. Profiling help;
3. Contracting labour market services;
4. Assessment of staff in Public Employment Services.

Analysis of new solutions is to answer the question of the extent to which they can contribute to the improvement of the quality of services provided by Job Centres.

**Keywords:** Public Employment Services, advisor of client, profiling help, contracting labour market services.