



**CENTRUM
POLITYK
PUBLICZNYCH**

Funkcjonowanie Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w kontekście prawnym, ekonomicznym, społecznym, środowiskowym i ustrojowym

Jan Bereza

Spis treści

Wstęp.....	3
Kontekst ustrojowy działalności Powiatowych Urzędów Pracy.....	3
Podstawowe regulacje prawne mające wpływ na realizację zadań przez Powiatowe Urzędy Pracy oraz stan rynku pracy.....	5
Ekonomiczne uwarunkowania działalności Powiatowych Urzędów Pracy.....	10
Kontekst społeczny i organizacyjny działalności Powiatowych Urzędów Pracy.....	22
Podsumowanie i rekomendacje.....	28

Wstęp

Szerokie kompetencje, w jakie zostały wyposażone Powiatowe Urzędy Pracy umożliwiają im reagowanie na zmiany społeczne i gospodarcze oraz wdrażanie polityk publicznych kreowanych przez administrację rządową i samorządową. Rok 2020 postawił przed instytucjami rynku pracy, a więc także przed urzędami pracy, nowe zadania, wynikające z konieczności wdrażania programów osłonowych dedykowanych branżom dotkniętym recesją gospodarczą z powodu administracyjnych ograniczeń wymuszonych przez epidemię koronawirusa.

Najbliższe miesiące, a niewykluczone, że nawet lata, mogą oznaczać dla instytucji rynku pracy dostosowanie się kompetencyjne i organizacyjne do nowej sytuacji, w której może dochodzić do przedłużania odczuwalności skutków turbulencji gospodarczych oraz do przebranżowienia wielu osób i podmiotów gospodarczych, dążących do zachowania swojej aktywności mimo utrudnień w otoczeniu gospodarczym. Jednym z problemów stojących przed Powiatowymi Urzędami Pracy będzie ich usytuowanie w strukturach i kompetencjach tego rodzaju władzy publicznej, która będzie miała decydujący wpływ na kształt polityk publicznych rzutujących na rynek pracy. Działania w tym obszarze powinny być poprzedzone rzetelną analizą możliwości realizacji programów oddziaływujących na rynek pracy.

Kontekst ustrojowy działalności Powiatowych Urzędów Pracy

Wykonywane zadania z zakresu interwencji i wpływania na rynek pracy są prowadzone w celu minimalizowania zarówno negatywnego oddziaływania pasywności zawodowej na kondycję ekonomiczną kraju i społeczeństwa, jak i skutków społecznych pozostawania poza rynkiem pracy. Obecność zjawiska bezrobocia, ujawniona oficjalnie po wprowadzeniu mechanizmów rynkowych do polskiej gospodarki na początku lat 90. XX w., oraz duża dynamika zmian ilościowych i jakościowych na rynku pracy doprowadziły do ukształtowania się całego segmentu instytucji, których celem jest działanie w obszarze rynku pracy. W kompetencji instytucji rynku pracy znalazły się zarówno działania o charakterze socjalnym (ochrona osób nieaktywnych zawodowo, kształcenie, uzyskiwanie dodatkowych uprawnień ułatwiających znalezienie pracy itp.), jak i typowo rynkowych, np. odpłatne poszukiwanie pracowników, zapewnienie obsługi stanowisk pracy w miejscu wskazanym przez kontrahenta instytucji rynku pracy, pośredniczenie w znalezieniu zatrudnienia przez osobę nieaktywną zawodowo lub zmieniającą miejsce pracy. Duży spadek stopy bezrobocia w drugiej dekadzie XXI w. doprowadził do zmian na rynku pracy, na którym znacznemu wzmocnieniu uległa pozycja pracowników, a osłabieniu pozycja pracodawców odczuwających deficyt chętnych do pracy. Trend ten może ulec zmianie w sytuacji wejścia europejskiej i polskiej gospodarki

w turbulencje spowodowane gospodarczymi skutkami lockdownu wiosną 2020 r. oraz zahamowania produkcji i spadku obrotów w sektorze usług w kolejnych miesiącach tego roku, które mogą przełożyć się na ponowny wzrost bezrobocia i zmniejszenie się możliwości finansowych instytucji państwowych stymulujących rynek pracy.

Ukształtowany w ciągu trzech dekad rynek pracy został wyposażony instytucjonalnie w następujące podmioty, kwalifikowane przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii jako instytucje rynku pracy:

1. *Publiczne służby zatrudnienia – tworzą je organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą.*
2. *Ochotnicze Hufce Pracy – są państwową jednostką wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, oraz bezrobotnych do 25. roku życia – strona internetowa: www.ohp.pl*
3. *Agencje zatrudnienia – są niepublicznymi jednostkami organizacyjnymi świadczącymi usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego i pracy tymczasowej – strona internetowa KRAZ: <http://stor.praca.gov.pl/portal/#/kraz>*
4. *Instytucje szkoleniowe – są to publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną – strona internetowa: <http://stor.praca.gov.pl/portal/#/ris>*
5. *Instytucje dialogu społecznego na rynku pracy – są to:*
 1. *związki zawodowe lub organizacje związków zawodowych,*
 2. *organizacje pracodawców,*
 3. *organizacje bezrobotnych,*
 4. *organizacje pozarządowe – jeżeli wśród zadań statutowych znajduje się realizacja zadań w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.*
6. *Instytucje partnerstwa lokalnego – są to grupy instytucji realizujących na podstawie umowy przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy. Inne podmioty wspierające działania instytucji rynku pracy to m.in. gminne centra informacji, akademickie biura karier, szkolne ośrodki kariery, organizacje pozarządowe zajmujące się problematyką rynku pracy¹.*

Różnorodność instytucji rynku pracy umożliwia nie tylko prowadzenie prozatrudnieniowych polityk publicznych, ale także szerszą aktywność na samym rynku pracy oraz w relacjach do innych podmiotów (w tym szczególnie z sektora gospodarczego), których zachowania determinują rynek pracy. Według Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii instytucje rynku pracy realizują swoje zadania, aby osiągać następujące cele:

1 Departament Rynku Pracy MRPiPS Data publikacji: 29.04.2014. Data modyfikacji: 30.09.2019; <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/instytucje-ryнку-pracy>

Institucje rynku pracy realizują zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Celem działań podejmowanych przez instytucje rynku pracy jest dążenie do:

- *pełnego i produktywnego zatrudnienia;*
- *rozwoju zasobów ludzkich;*
- *osiągnięcia wysokiej jakości pracy;*
- *wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej;*
- *zwiększenia mobilności na rynku pracy².*

W osiągnięciu tych celów kluczową rolę odgrywają Powiatowe Urzędy Pracy, które zajmują się na poziomie lokalnym rozwiązywaniem problemów występujących na rynku pracy, odpowiadając za bieżącą obsługę osób bezrobotnych, wchodzących na rynek pracy, poszukujących pracy oraz osób zmieniających kwalifikacje zawodowe, w celu podjęcia aktywności zawodowej w istniejących podmiotach gospodarczych, a także osób zakładających własną działalność gospodarczą. Dlatego też dla jakościowych zmian na rynku pracy niezbędne jest wyposażenie Powiatowych Urzędów Pracy w możliwości finansowe oraz prawne i organizacyjne, które pozwolą im właściwie odpowiadać na zapotrzebowania rynku pracy i zachęcać osoby nieaktywne zawodowo do przejścia do grup osób pracujących w istniejących podmiotach lub do zakładania samodzielnej działalności gospodarczej w obszarach, które będą rokowały powodzenie nowego podmiotu gospodarczego i trwałe funkcjonowanie firm zakładanych z pomocą Powiatowych Urzędów Pracy.

Podstawowe regulacje prawne mające wpływ na realizację zadań przez Powiatowe Urzędy Pracy oraz stan rynku pracy

Do 1999 r. rejonowe urzędy pracy oraz wojewódzkie urzędy pracy stanowiły integralną część służb w ramach administracji rządowej. Wprowadzenie II etapu reform samorządowych, polegających na powołaniu nowych jednostek samorządu terytorialnego – powiatów i województw – otworzyło drogę do zmian formalnej podległości urzędów pracy oraz przyporządkowania ich strukturalnie samorządowi lokalnemu II szczebla (powiaty) i samorządowi regionalnemu (województwa samorządowe).

Podstawą prawną do przekazania urzędów pracy samorządom była tzw. wielka ustawa kompetencyjna – ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. z 1998 r., nr 106, poz. 668). To w niej przesądzono, że jednym z elementów przeprowadzonej w 1998 r. zasadniczej reformy ustroju terytorialnego ma być wzmocnienie samorządów powiatowych i wojewódzkich o zadania z zakresu rynku pracy – prowadzenie

² Departament Rynku Pracy MRPiPS Data publikacji: 29.04.2014. Data modyfikacji: 30.09.2019; <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/institucje-ryнку-pracy>.

powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy. Zmiany te w sposób fundamentalny wpłynęły na kształt publicznych służb zatrudnienia i ich ewolucyjną zmianę poprzez przejęcie ich w całości, czyli wraz ze stanem majątkowym, osobowym oraz zadaniami.

Wielość problemów, jakie rozwiązują samorządy lokalne, w tym powiatowe, powoduje, że zadania Powiatowych Urzędów Pracy są regulowane rozległym ustawodawstwem i przepisami wykonawczymi, których zmienność utrudnia bieżące wykonywanie obsługi klientów Powiatowych Urzędów Pracy. W 2020 r. znaczącą ingerencją w zadania i sposób pracy tych jednostek były ustawy „antykrzysowe”, tzw. „covidowe”, wyposażające Powiatowe Urzędy Pracy w nowe kompetencje i dające im prawo do dysponowania nowymi, znaczącymi środkami finansowymi. W pakiecie ustaw „covidowych” ważnych dla funkcjonowania instytucji rynku pracy znalazły się:

- ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dziennik Ustaw 2020, poz. 374,
- ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, Dziennik Ustaw 2020, poz. 567,
- ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dziennik Ustaw 2020, poz. 568,
- ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2, Dziennik Ustaw 2020, poz. 695.

Należy rozważyć, czy ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz zmiany dokonane w formie ustaw „covidowych” nie powinny docelowo znaleźć odzwierciedlenia w formie jednolitego zbioru przepisów odnoszących się do rynku pracy, wzorowanego na kodeksach komasujących regulacje o fundamentalnym znaczeniu dla rynku pracy i wzajemnych relacji instytucji rynku pracy.

Dla funkcjonowania Powiatowych Urzędów Pracy oraz innych instytucji rynku pracy ramy określa ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2020, poz. 1409) oraz **akty prawne wykonawcze do tej ustawy³, wskazane na Wortalu Publicznych Służb Zatrudnienia:**

- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w publicznych służbach zatrudnienia (Dz.U.11.130.754);
- obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 sierpnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki

³ Departament Rynku Pracy MRPiPS, Data publikacji: 26.08.2014. Data modyfikacji: 18.09.2020, <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/akty-prawne>.

- Spółecznej w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom (Dz.U.20.1581);
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy (Dz.U.11.155.920);
 - rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie sposobu organizacji uzupełnienia wykształcenia ogólnego młodzieży w Ochotniczych Hufcach Pracy oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych (Dz.U.04.262.2604);
 - obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie wzorów dokumentów dotyczących działalności agencji zatrudnienia (Dz.U.17.1064);
 - obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie rejestru instytucji szkoleniowych (Dz.U.14.781);
 - rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie rad rynku pracy (Dz.U.14.630);
 - rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz.U.20.667);
 - rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (Dz.U.14.667);
 - obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz.U.18.227);
 - rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 maja 2019 r. w sprawie wzoru wniosku o akredytację do prowadzenia pośrednictwa pracy w ramach sieci EURES (Dz.U.19.876);
 - rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz.U.17.1380);
 - rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 września 2018 r. w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych, utworzenie stanowiska pracy oraz na finansowanie kosztów wynagrodzenia skierowanej osoby w spółdzielni socjalnej (Dz.U.18.1859);
 - rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 kwietnia 2014 r. w sprawie przygotowania zawodowego dorosłych (Dz.U.2014.497);
 - rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz.U.09.142.1160);

- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz.U.2014.864);
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie programów specjalnych (Dz.U.14.638);
- obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (Dz.U.18.117);
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie opłacania składek na Fundusz Pracy przez osoby podejmujące zatrudnienie lub inną pracę zarobkową za granicą u pracodawcy zagranicznego (Dz.U.06.203.1500);
- rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych (Dz.U.17.2447);
- obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowego trybu przyznawania zasiłku dla bezrobotnych, stypendium i dodatku aktywizacyjnego (Dz.U.14.1189);
- rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń (Dz.U.17.2345);
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.U.15.97);
- rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie MPiPS z 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.U.18.2273);
- rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie podklas działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), w których wydawane są zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca (Dz.U.17.2348) wraz z (zmieniającym je) rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 września 2018 r. (Dz.U.18.1749);
- rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz.U.17.2349);
- rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości wpłat dokonywanych w związku ze złożeniem wniosku o wydanie

- zezwolenia na pracę lub zezwolenia na pracę sezonową oraz złożeniem oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz.U.17.2350);
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie dodatku do wynagrodzenia dla pracowników publicznych służb zatrudnienia oraz Ochotniczych Hufców Pracy (Dz.U.14.640);
 - rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy (Dz.U.11.221.1317; Dz.U.2015.261);
 - rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie trybu przyznawania samorządom powiatów środków Funduszu Pracy na finansowanie kosztów nagród specjalnych oraz składek na ubezpieczenia społeczne od nagród specjalnych (Dz.U.18.666);
 - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz.U.14.1294);
 - ustawa z dnia 19 czerwca 2009 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę (Dz.U.09.115.964) wraz z aktem wykonawczym – rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzoru wniosku o przyznanie pomocy państwa w spłacie kredytu mieszkaniowego oraz wzoru oświadczenia instytucji kredytującej (Dz.U.09.123.1023);
 - ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz.U.17.842 oraz Dz.U.18.650) wraz z aktem wykonawczym – rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyznawania świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy (Dz.U.17.1854);
 - rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie dofinansowania kosztów szkolenia pracowników objętych szczególnymi rozwiązaniami na rzecz ochrony miejsc pracy (Dz.U.15.168);
 - ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U.19.15634);
 - ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374, z późn. zm.).

Szeroki zakres zagadnień, które regulują funkcjonowanie instytucji rynku pracy oraz mają wpływ na życie społeczno-gospodarcze, w odniesieniu do najważniejszych przepisów prawa wskazanych powyżej, oznacza duży poziom skomplikowania otoczenia formalnoprawnego, co powinno przemawiać za komasacją aktów prawnych, ich dostosowaniem do zmiennych sytuacji (jak np. w czasie pandemii) oraz do zagwarantowania ich stabilności w długiej perspektywie czasowej. Takie uporządkowanie stanu prawnego i jego większa czytelność powinny ułatwić pracę osobom zawodowo zajmującym się rynkiem pracy oraz osobom korzystającym z instytucji rynku pracy – zarówno bezrobotnych poszukujących zatrudnienia lub wsparcia finansowego w czasie pozostawania bez pracy, jak i osób szukających optymalnych rozwiązań i środków na utworzenie nowych stanowisk pracy, a także na założenie własnej działalności gospodarczej.

Ekonomiczne uwarunkowania działalności Powiatowych Urzędów Pracy

Korzystna koniunktura gospodarcza w drugiej dekadzie XXI w., spadek liczby osób bezrobotnych (z 2,158 mln w 2013 r. do 866,4 tys. w 2019 r.) oraz rosnący wskaźnik zatrudnienia (68,2% w 2019 r.) spowodowały, że urzędy pracy mogły skupić się na pomocy mniejszej grupie osób, której wykluczenie z rynku pracy wynikało z braku kompetencji zawodowych, braku chęci podjęcia pracy w formie z uregulowaną prawnie działalnością lub zamieszkiwania osoby bezrobotnej na obszarze dużych deficytów miejsc pracy – w miejscowościach peryferyjnych, źle skomunikowanych z ośrodkami przedsiębiorczości czy charakteryzujących się sezonową fluktuacją rynku pracy.

Zamrażanie gospodarki polskiej oraz państw-partnerów gospodarczych Polski może w drastyczny sposób uderzyć w rynek pracy, w szczególności w sytuacji przedłużania się lockdownu w tych państwach. Według danych GUS w 2019 r. spośród pierwszej dziesiątki krajów, do których Polska eksportuje swoje towary jedynym krajem nieeuropejskim są Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, zajmujące dopiero ósmą pozycję (Polski eksport do USA wyniósł 6,8 mld euro, podczas gdy do największego partnera – Niemiec – wyeksportowaliśmy towarów za 65,1 mld euro). Struktura importu jest bardziej zdywersyfikowana pod względem geograficznym – drugim po Niemczech (import o wartości 50,9 mld euro w 2019 r.) krajem, z którego sprowadzamy towary są Chiny (import o wartości 29,1 mld euro w 2019 r.), a w pierwszej dziesiątce są ponadto Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (import o wartości 7,6 mld euro w 2019 r.).

Uwarunkowania ekonomiczne i dekonunktura spowodowana decyzjami podjętymi w związku z zagrożeniem epidemicznym w 2020 roku będą implikowały kondycję podmiotów gospodarczych i jej wpływ na zatrudnienie oraz ewentualne zmiany w zapotrzebowaniu na określone zawody lub pracujących w określonych branżach. Należy liczyć się ze wzrostem liczby osób pozostających bez pracy lub długotrwale poszukujących zatrudnienia – ze względu na zamknięcie lub duże ograniczenia w całych sektorach gospodarki (turystyka, hotelarstwo, gastronomia, przemysł związany z organizacją imprez i konferencji, transport osobowy). Zatem urzędy pracy obsługujące bezpośrednio osoby bezrobotne będą miały dodatkowe zadanie umożliwienia tym osobom znalezienia miejsca pracy lub ich przebranżowienia. Prawdopodobieństwo takiego scenariusza zmian na rynku pracy potwierdzają prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego, mówiące o spadku PKB Polski w 2020 r. – należy zaznaczyć, że szacunki te nie uwzględniają ewentualnego spowolnienia gospodarki w przypadku nasilenia się zjawisk epidemicznych w okresie jesienno-zimowym. Prognoza MFW dla Polski przewidywała, że spadek PKB nie wyniesie 4,6% PKB (prognoza z czerwca 2020 r.), lecz mniejszy spadek – o 3,6%: *MFW spodziewa się w przyszłym roku wzrostu PKB Polski na poziomie 4,6% (wobec 4,2% oczekiwanych w czerwcu).*

Według Funduszu, Polska odnotuje w tym roku średnioroczną inflację na poziomie 3,3%, a w kolejnym roku 2,3% (wobec 2,3% w ub.r.). MFW podał w "World Economic Outlook", że spodziewa się, iż stopa bezrobocia w Polsce wyniesie 3,8% w tym roku i 5,1% w przyszłym roku (wobec 3,3% w ub.r.)⁴.

Prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego ujmują pewien trend polskiej gospodarki i ich weryfikacja w stosunku do szacunków z czerwca 2020 r. wynikać może ze spadku PKB szczególnie w II kwartale br., ale do poziomu wskaźnika 91,1 wobec I kwartału br. Zmiany w PKB między latami 2018 a 2020, wraz z relacją do 2019 r., przedstawia poniższa tabela, która zawiera dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Tabela 1. PKB wyrównany sezonowo, ceny stałe przy roku odniesienia 2010*

Wyszczególnienie	2018				2019				2020	
	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.
	poprzedni kwartał = 100									
Dynamika PKB, dane z 14.08.2020	101,4	101,3	101,3	100,7	101,4	100,7	101,2	100,2	99,6	91,1
Dynamika PKB, dane z 31.08.2020	101,4	101,3	101,3	100,8	101,4	100,7	101,2	100,2	99,6	91,1
	analogiczny kwartał roku poprzedniego = 100									
Dynamika PKB, dane z 14.08.2020	105,2	105,6	105,8	104,8	104,9	104,2	104,1	103,5	101,7	92,1
Dynamika PKB, dane z 31.08.2020	105,2	105,6	105,8	104,8	104,9	104,2	104,1	103,5	101,7	92,1

* Wstępny szacunek PKB w II kwartale 2020 r.

Źródło: Dane GUS.

Otoczenie ekonomiczne wpływające na rozłożenie proporcji między zadaniami wykonywanymi przez urzędy pracy, w szczególności przez Powiatowe Urzędy Pracy obsługujące osoby rejestrujące się jako bezrobotne oraz osoby rozpoczynające działalność gospodarczą (w części korzystające z pomocy PUP w założeniu działalności gospodarczej), w minionych latach sprzyjało grupom pracowników i bezrobotnych. O skali zadań PUP w okresie dobrej koniunktury gospodarczej można wnioskować na podstawie dwóch poniższych tabel, w których przedstawiono liczby bezwzględne utworzonych i zlikwidowanych miejsc pracy.

Tabela 2. Liczba nowo utworzonych miejsc pracy w latach 2008-2019

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
tys. miejsc pracy											
490,6	521,6	609,3	580,3	465,0	502,4	614,8	595,8	618,7	694,1	717,8	674,8

Źródło: Dane GUS-BDL.

Tabela 3. Liczba zlikwidowanych miejsc pracy w latach 2008-2019

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
tys. miejsc pracy											
138,0	501,4	456,5	429,3	376,5	347,1	319,9	317,6	284,2	264,2	300,5	314,1

Źródło: Dane GUS-BDL.

4 MFW zrewidował prognozę PKB Polski na 2020 r. w górę o 1 pkt do -3,6%, Money.pl; 13 października 2020 roku; <https://www.money.pl/gielda/mfw-zrewidowal-prognoze-pkb-polski-na-2020-r-w-gore-o-1-pkt-do-3-6-6564223073540225a.html>.

Przewaga nowo utworzonych miejsc pracy nad zlikwidowanymi miejscami pracy, widoczna przy porównaniu danych w obydwu powyższych tabelach, odzwierciedla dobrą koniunkturę ekonomiczną w Polsce do 2019 r., z której można wnioskować o innym rozłożeniu akcentów w działaniach Powiatowych Urzędów Pracy – koncentracji na poszukiwaniu osób o określonych predyspozycjach zawodowych, na które oczekiwały nowe miejsca pracy wygenerowane dzięki dobrej koniunkturze gospodarczej. Powiatowe Urzędy Pracy w okresie wzrostu gospodarczego i rozwoju firm zatrudniających specjalistów z sektorów rozwojowych (np. IT) powinny aktywniej monitorować zmiany na rynku pracy i sygnalizować sektorowi edukacji (także na poziomie organów prowadzących – jednostek samorządu terytorialnego) potrzeby dostosowywania procesów kształcenia do oczekiwań rynkowych.

Wykraczanie rynku pracy poza granice administracyjne JST, którym podlegają PUP-y, może przemawiać za włączeniem wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy w obszar administracji rządowej, co mogłoby służyć także wymianie informacji między instytucjami monitorującymi sytuację gospodarczą na poziomach lokalnych i krajowym z instytucjami rynku pracy, w szczególności z urzędami pracy.

Poniższa tabela z danymi zaczerpniętymi z Banku Danych Makroekonomicznych Głównego Urzędu Statystycznego przedstawia informacje o utrzymującym się od dekady pozytywnym trendzie wzrostu liczby osób pracujących (z 14,197 mln osób w 2010 r. do 16,117 mln osób w 2019 r.). Pozostawanie poza rynkiem pracy coraz mniejszej liczby osób jest zjawiskiem pozytywnym, dzięki któremu zmniejsza się liczebność grup społecznych wymagających interwencji publicznej w postaci znalezienia miejsca zatrudnienia lub wsparcia narzędziami polityki społecznej. Dla budżetu państwa i samorządów to także zwiększenie liczby osób płacących podatki, a więc dających możliwości rozwojowe na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Spowolnienie tego procesu w wyniku zamrożenia gospodarki w I i II kwartale 2020 r. oraz zakłócenia w funkcjonowaniu systemów gospodarczych w Polsce, w Europie i na świecie wymaga od władzy publicznej obserwacji zmian społecznych i gospodarczych oraz reagowania na nie w celu minimalizacji ich skutków negatywnych.

W poniższej tabeli należy zwrócić uwagę na:

- wzrost w okresie 2010-2019 liczby osób pracujących w gospodarce narodowej (14106,9 tys. – 16117,1 tys.);
- ponad dwukrotny spadek liczby osób bezrobotnych w okresie 2010-2019 (1954,7 tys. – 866,4 tys.);
- znaczący wzrost wskaźnika zatrudnienia wg BAEL (z 58,9% do 68,2%);
- aktywizację zawodową osób starszych (55-64 lata) – z 34,1% do 49,5%;
- radykalny spadek stopy bezrobocia wg BAEL – z 9,3% w 2010 r. do 2,9% w 2019 r.;
- znaczący spadek stopy bezrobocia długotrwałego – z 3,0% w 2010 r. do 0,7% w 2019 r.;
- duży spadek stopy bezrobocia zarówno na wsi (z 9,0% w 2010 r. do 2,7% w 2019 r.), jak i w miastach (z 9,5% w 2010 r. do 3,0% w 2019 r.).

Tabela 4. Wskaźniki roczne rynku pracy

Rynek pracy – wskaźniki roczne											
Wskaźnik	Jedn.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pracujący w gospodarce narodowej (stan w końcu okresu) ^a	tys.	14 106,9	14 232,6	14 172,0	14 244,3	14 563,4	14 829,8	15 293,3	15 710,8	15 949,7	16 117,1 ^b
	rok poprzedni i =100	102,4	100,9	99,6	100,5	102,2	101,8	103,1	102,7	101,5	101,0 ^b
Bezrobotni zarejestrowani (stan w końcu roku)	tys.	1954,7	1982,7	2136,8	2157,9	1825,2	1563,3	1335,2	1081,7	968,9	866,4
mężczyźni	tys.	939,9	922,5	1037,6	1058,4	885,5	747,2	622,9	486,2	426,3	387,0
kobiety	tys.	1014,8	1060,2	1099,2	1099,5	939,6	816,1	712,2	595,5	542,6	479,4
Stopa rejestrowanego bezrobocia ogółem (stan w końcu roku) ^c	%	12,4	12,5	13,4	13,4	11,4	9,7	8,2	6,6	5,8	5,2
Wskaźnik zatrudnienia (15-64) wg BAEL ^d	%	58,9	59,3	59,7	60,0	61,7	62,9	64,5	66,1	67,4	68,2
mężczyźni	%	65,3	66,0	66,3	66,6	68,2	69,2	71,0	72,8	74,0	75,3
kobiety	%	52,6	52,7	53,1	53,4	55,2	56,6	58,1	59,5	60,8	61,1
Wskaźnik zatrudnienia osób starszych (55-64) wg BAEL ^d	%	34,1	36,9	38,7	40,6	42,5	44,3	46,1	48,3	48,9	49,5
mężczyźni	%	45,2	47,8	49,3	51,3	53,1	54,1	55,7	58,3	59,8	61,0
kobiety	%	24,2	27,2	29,2	31,0	32,9	35,5	37,6	39,3	39,1	39,2
Średni wiek dezaktywacji zawodowej ^d	lata	62,6	62,3	61,9	61,3	62,2	61,3	61,8	63,2	61,6	61,6
Stopa bezrobocia wg BAEL (stan wg ostatniego badania w roku) ^d	%	9,3	9,7	10,1	9,8	8,1	6,9	5,5	4,5	3,8	2,9
mężczyźni	%	8,9	8,8	9,3	9,1	7,6	6,8	5,4	4,4	3,6	2,6
kobiety	%	9,9	10,8	11,1	10,5	8,7	7,1	5,7	4,6	4,0	3,2
młodzież (15-24 lata)	%	23,6	26,4	27,4	27,3	22,0	20,3	15,9	14,8	12,4	7,9
osoby starsze (50 lat i więcej)	%	7,3	7,1	7,1	6,9	5,9	4,7	3,9	3,0	2,8	2,2
Stopa bezrobocia wg BAEL w miastach (stan wg ostatniego badania w roku) ^d	%	9,5	9,7	10,2	9,8	7,8	6,5	5,1	4,0	3,5	3,0
mężczyźni	%	9,3	9,1	9,6	9,4	7,6	6,5	5,0	3,7	3,5	2,9
kobiety	%	9,7	10,4	10,9	10,3	8,1	6,5	5,3	4,4	3,5	3,1
Stopa bezrobocia wg BAEL na wsi (stan wg ostatniego badania w roku) ^d	%	9,0	9,8	10,0	9,7	8,5	7,6	6,1	5,2	4,2	2,7
mężczyźni	%	8,1	8,5	9,0	8,8	7,6	7,2	6,0	5,3	3,9	2,3
kobiety	%	10,2	11,6	11,3	10,9	9,8	8,2	6,3	5,0	4,8	3,4
Stopa bezrobocia długotrwałego wg BAEL ^e	%	3,0	3,6	4,1	4,4	3,8	2,9	2,2	1,5	1,0	0,7
mężczyźni	%	2,9	3,3	3,7	4,0	3,6	2,9	2,2	1,6	1,0	0,7
kobiety	%	3,2	4,0	4,6	4,8	4,1	3,0	2,1	1,5	1,0	0,7

^a Łącznie z pracującymi w jednostkach budżetowych prowadzącymi działalność w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego. Dane opracowano z uwzględnieniem pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie wyszacowanych w latach 2000-2001 - na podstawie wyników Powszechnego Spisu Rolnego 1996, od I kwartału 2002 do III kwartału 2010 r. - na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002 (NSP 2002) oraz Powszechnego Spisu Polnego 2002, a od IV kwartału 2010 r. - na podstawie Powszechnego Spisu Rolnego 2010. Dane nie są w pełni porównywalne z danymi z okresów poprzednich.

^b Dane wstępne.

^c Dane opracowano z uwzględnieniem pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie wyszacowanych w latach 2000-2001 - na podstawie wyników Powszechnego Spisu Rolnego 1996, od I kwartału 2002 do III kwartału 2010 r. - na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002 (NSP 2002) oraz Powszechnego Spisu Polnego 2002, a od IV kwartału 2010 r. - na podstawie Powszechnego Spisu Rolnego 2010. Dane nie są w pełni porównywalne z danymi z okresów poprzednich.

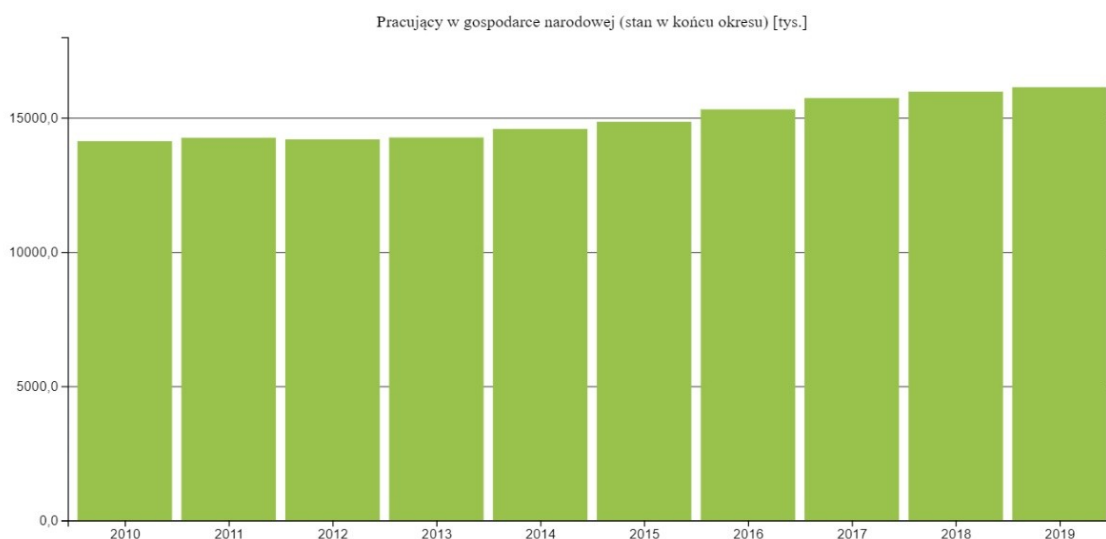
^d Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności; wyniki BAEL zostały uogólnione przy wykorzystaniu danych pochodzących z bilansów ludności opracowanych od 2003 do 2009 r. na podstawie wyników NSP 2002, a od r. 2010 na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011; w związku z czym dane nie są w pełni porównywalne z publikowanymi z okresów poprzednich. Wyniki BAEL różnią się od publikowanych dla okresów wcześniejszych w związku z: - od 2001 r. - ograniczeniem populacji bezrobotnych wg BAEL do osób w wieku 15-74 lata; - od 2006 r. - przyjęciem do przeliczeń dokładnej daty urodzenia; - od 2010 r. - wyłączeniem z badania członków gospodarstw domowych przebywających poza gospodarstwem domowym 12 miesięcy i więcej (dotychczas było to powyżej 3 miesięcy).

Rynek pracy - wskaźniki roczne											
Wskaźnik	Jedn.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
^e Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności; wyniki BAEL zostały uogólnione przy wykorzystaniu danych pochodzących z bilansów ludności opracowanych od 2003 do 2009 r. na podstawie wyników NSP 2002, a od r. 2010 na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011; w związku z czym dane nie są w pełni porównywalne z publikowanymi z okresów poprzednich. Wyniki BAEL różnią się od publikowanych dla okresów wcześniejszych w związku z: - od 2001 r. - ograniczeniem populacji bezrobotnych wg BAEL do osób w wieku 15-74 lata; - od 2006 r. - przyjęciem do przeliczeń dokładnej daty urodzenia; - od 2010 r. - wyłączeniem z badania członków gospodarstw domowych przebywających poza gospodarstwem domowym 12 miesięcy i więcej (dotychczas było to powyżej 3 miesięcy).											
Wskaźnik obliczony zgodnie z definicją Eurostat jako procentowy udział bezrobotnych poszukujących pracy przez okres 12 miesięcy lub dłużej w liczbie ludności aktywnej zawodowo.											
Od I kwartału 2008 r. czas poszukiwania pracy liczony jest od momentu zakończenia przerwy w poszukiwaniu pracy, o ile wystąpiła i trwała co najmniej 4 tygodnie. W związku z tym dane te nie są w pełni porównywalne z wynikami z lat poprzednich.											

Źródło: dane z GUS – Bank Danych Makroekonomicznych <https://bdm.stat.gov.pl/>.

Odzwierciedleniem rosnącej liczby osób pracujących w gospodarce narodowej jest grafika nr 1, która pokazuje pozytywne tendencje ekonomiczne mające wpływ na zadania realizowane przez instytucje rynku pracy, w tym Powiatowe Urzędy Pracy.

Grafika 1. Pracujący w gospodarce narodowej wg stanu na koniec danego roku



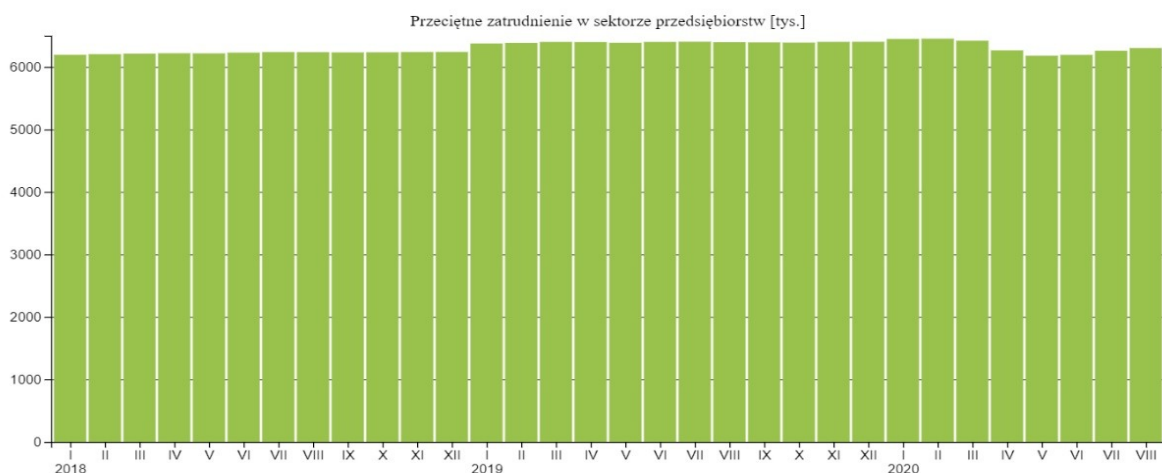
Źródło: Dane GUS.

Dla Powiatowych Urzędów Pracy dane ekonomiczne z 2020 r. są sygnałem do rozważenia adaptacji metod funkcjonowania urzędów do negatywnych zjawisk widocznych po dwóch kwartałach 2020 r. Chociaż dane te nie są tak pesymistyczne, jak przewidywano jeszcze wiosną tego roku, w czasie pełnego lockdownu gospodarki Polski i wielu innych państw, należy liczyć się z „odłożeniem w czasie” reperkusji spowodowanych spadkiem popytu i zwiększeniem się bezrobocia w Europie (w mniejszym stopniu w świecie), której polska gospodarka jest istotnym elementem – korzystając z pozytywnych czynników integracji gospodarczej, ale także licząc się z negatywnymi czynnikami, jakie dla naszego kraju jako dla eksportera niesie dekonunktura w wielu krajach.

Mimo „odłożenia w czasie” negatywnych zjawisk mających swoje źródło w sytuacji z wiosny 2020 r., należy liczyć się z nasileniem się ich w przypadku regresu ekonomicznego w okresie jesień – zima (2020/2021). Spadek zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw w okresie

kwiecień – maj – czerwiec br. oraz lekkie ożywienie w okresie wakacyjnym nie są jeszcze wystarczającą podstawą do prognozowania odbicia gospodarczego, uzależnionego od tego, co stanie się w systemach ekonomicznych Europy i świata jesienią oraz zimą 2020/2021. Pozytywny trend w zatrudnieniu w sektorze przedsiębiorstw uległ lekkiemu zachwianiu wiosną 2020 roku, ale nie było to jednak mocne załamanie, ponieważ dość szybko wdrożono mechanizmy osłonowe dla podmiotów gospodarczych służące przede wszystkim utrzymaniu stanu zatrudnienia w okresie zamrożenia gospodarki. Poniższa grafika przedstawia przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w okresie między styczniem 2018 roku a sierpniem 2020 roku.

Grafika 2. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w tys. osób w okresie I 2018 - VIII 2020



Źródło: Dane GUS.

Wobec pozytywnych tendencji na rynku pracy i zmniejszenia się grup osób, które są realnymi lub potencjalnymi klientami Powiatowych Urzędów Pracy, nie doszło jednak do dostosowania się tych instytucji do zmniejszenia skali wyzwań i do redukcji zatrudnienia oraz wydatków na ich funkcjonowanie. Nieelastyczne funkcjonowanie może świadczyć o pewnej autarkiczności tych instytucji rynku pracy, które mogłyby podjąć nowe zadania lub wspomóc funkcjonowanie innych jednostek organizacyjnych samorządów, podnosząc jakość i/lub zakres świadczeń wobec mieszkańców.

Okres dobrej koniunktury gospodarczej był testem elastyczności dla urzędów pracy i ich organizacji oraz usytuowania w całości zadań samorządów. Sytuacja zmieniła się w I kwartale 2020 r., gdy Powiatowe Urzędy Pracy stały się miejscem obsługi programów rządowych adresowanych do osób i podmiotów gospodarczych dotkniętych zamrożeniem gospodarki. Ta nadzwyczajna sytuacja pokazała, że w organizacji pracy instytucji rynku pracy, w szczególności urzędów pracy, należy wyważyć racje między optymalizacją zatrudnienia w relacji do stanu gospodarki (a więc także potrzeb osób nie odnajdujących się na rynku pracy) a utrzymaniem wykształconej i doświadczonej kadry specjalistów, niezbędnej w sytuacjach nadzwyczajnych. Nasuwa się zatem pytanie o możliwość bardziej elastycznego wykorzystania kadry pracowników urzędów pracy lub ewentualnego ich włączenia do korpusu urzędników

zatrudnianych w różnych strukturach lub do wykonywania różnych zadań – w zależności od sytuacji społeczno-gospodarczej, co pozwoliłoby lepiej wykorzystać ich kompetencje i doświadczenie, ale pozwoliłoby także na ich optymalne obciążenie zadaniami w zależności od potrzeb rynku pracy i potrzeb społecznych.

Powiązania gospodarcze wykraczające poza granice kraju, ale mające wpływ nawet na bardzo lokalne rynki pracy (np. w strefach nadgranicznych), sprawiają, że niezbędne wydaje się ściślejsze powiązanie funkcji monitorowania z funkcją reagowania na zmiany, połączone z wdrażaniem programów niwelujących negatywne czynniki i skutki takich zmian. Obecne rozwiązanie, czyli usytuowanie Powiatowych Urzędów Pracy oraz Wojewódzkich Urzędów Pracy w strukturach samorządowych (przy jednoczesnym uruchamianiu narzędzi i programów reagowania na zmiany rynku pracy na szczeblu rządowym) powoduje, że mechanizm powyżej opisany spełni swoją rolę dopiero przy doskonałej koordynacji kompetencji i działań między władzami krajowymi a samorządami wojewódzkimi i powiatowymi oraz przy spełnieniu wymogu posiadania komplementarnej wiedzy o zmianach gospodarczych. Globalizacja gospodarki stawia coraz mocniej przed administracją publiczną pytanie o sposób, w jaki można zapewnić szybkie zdobywanie wiedzy o sytuacji gospodarczej oraz reagowanie na zmiany – tak na poziomie krajowym, jak i lokalnym.

Sytuacja wynikająca z reagowania poszczególnych państw na stan zagrożenia epidemicznego w 2020 r. wydaje się potwierdzać powstanie nowych zagrożeń, będących pierwotnymi i wtórnymi skutkami decyzji zmienianych nagle oraz w krótkich przedziałach czasowych (zamykanie dla ruchu lotniczego konkretnych kierunków destynacji, ograniczenia w transporcie pasażerskim, czas pracy i wymagania wobec branży HoReCa, system szkolnictwa itp.).

Dla urzędów pracy, w szczególności powiatowych, w najbliższym czasie niezbędna będzie wiedza o zmianach ekonomicznych i społecznych, które coraz bardziej uzależnione są od zjawisk wykraczających poza rynek lokalny. Dlatego też ważne będzie usytuowanie urzędów pracy i określenie ich kompetencji w strukturze gwarantującej możliwość szybkiego podejmowania decyzji opartych na danych/faktach/dowodach (*evidence-based policy*) oraz wyposażenie urzędów pracy w programy ukierunkowane na dostosowanie się do zmian w globalnej polityce gospodarczej, rzutującej na gospodarkę krajową (jak w przypadku szybko wdrożonych programów reagowania na lockdown w I półroczu br.).

Dodatkowym czynnikiem przemawiającym za silniejszym zespoleniem instytucji monitorujących sytuację gospodarczą z instytucjami rynku pracy jest znaczący udział w polskim rynku pracy osób niebędących obywatelami RP. Napływ pracowników z zagranicy i kształtowanie polityki zatrudnieniowej w tym zakresie również nie są problemami uwarunkowanymi lokalnie, ponieważ przepisy określające zasady długotrwałego przebywania na terenie Polski obywateli innych państw oraz zasady przyznawania im prawa do zatrudnienia nie są regulowane lokalnie. Tymczasem kwestia liczebności obywateli innych państw zatrudnianych w naszym kraju oraz określanie ich kwalifikacji zawodowych lub prawa do nauki w Polsce nie leżą w kompetencjach samorządu, lecz władz państwa.

Spowolnienie pozytywnych zjawisk ekonomicznych w wyniku zamrożenia gospodarki w I i II kwartale 2020 r. oraz zakłócenia w jej funkcjonowaniu w Polsce, w Europie i na świecie wymagają od władzy publicznej obserwacji zmian społecznych i gospodarczych oraz reagowania na nie w celu minimalizacji negatywnych skutków. To, w jaki sposób zareagowała polska gospodarka w czasie lockdownu wiosną tego roku pokazuje tabela 5, która zawiera podstawowe wskaźniki rynku pracy w okresie styczeń – sierpień br., sygnalizujące potrzebę przygotowania na poziomie instytucji rynku pracy sposobu reagowania na ewentualną kumulację problemów społecznych i gospodarczych, których skala może być spotęgowana w przypadku drugiego lockdownu z powodu nawrotu epidemii lub w przypadku reperkusji ekonomicznych po pierwszym lockdownie w 2020 r.

Tabela 5. Podstawowe wskaźniki rynku pracy w okresie I-VIII 2020 r.

Wskaźnik	Jednostka	2020							
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw ^a	tys.	6441	6446	6412	6259	6174	6186	6252	6295
	analogiczny okres roku poprzedniego=100	101,1	101,1	100,3	97,9	96,8	96,7	97,7	98,5
	okres poprzedni =100	100,7	100,1	99,5	97,6	98,6	100,2	101,1	100,7
	przeciętna miesięczna 2005=100	.	.	.	.	.	.	.	.
	przeciętna miesięczna 2010=100	.	.	.	.	.	.	.	.
	przeciętna miesięczna 2015=100	114,9	115,0	114,4	111,7	110,1	110,3	111,5	112,3
Bezrobotni zarejestrowani (stan w końcu okresu)	tys.	922,2	919,9	909,4	965,8	1011,7	1026,5	1029,5	1028,0
	analogiczny okres roku poprzedniego=100	90,1	90,5	92,4	102,9	111,7	117,0	118,6	118,8
	okres poprzedni=100	106,4	99,7	98,9	106,2	104,8	101,5	100,3	99,8
Stopa bezrobocia rejestrowanego (stan w końcu okresu) ^b	%	5,5	5,5	5,4	5,8	6,0	6,1	6,1	6,1

Źródło: Dane GUS.

Dane dotyczące rynku pracy w 2020 r. warto odnieść do danych makroekonomicznych zamieszczonych w tabeli 6, a ujętych w grafice 3. Spadek PKB w Polsce oraz w krajach-partnerach gospodarczych naszego państwa jest największy w XXI w. Co więcej, istnieje realne zagrożenie, że wychodzenie z regresu postpandemicznego rozpocznie się w bliżej niedookreślonym czasie, ze względu na niepewność sytuacji epidemicznej w Europie i w świecie. Pierwsza reakcja gospodarki i spadek wskaźnika PKB w Polsce należy odczytać jako impuls do przygotowania struktury instytucji rynku pracy do poważnych perturbacji, z którymi w największym stopniu będą zderzać się Powiatowe Urzędy Pracy.

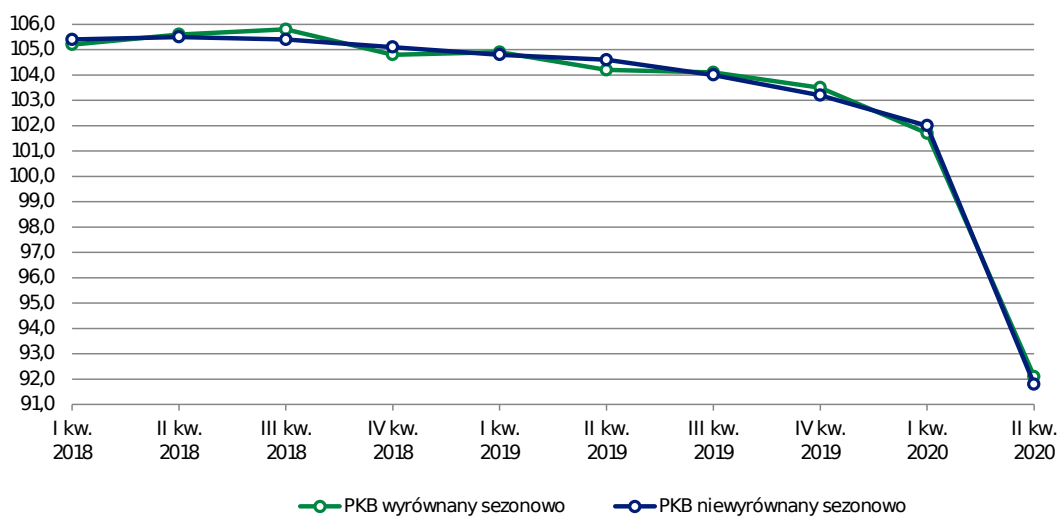
Tablica 6. PKB niewyrównany sezonowo, ceny stałe średnioroczne roku poprzedniego*

Wyszczególnienie	2018				2019				2020	
	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.
	analogiczny kwartał roku poprzedniego = 100									
Dynamika PKB, dane z 14.08.2020	105,4	105,5	105,4	105,1	104,8	104,6	104,0	103,2	102,0	91,8
Dynamika PKB, dane z 31.08.2020	105,4	105,5	105,4	105,1	104,8	104,6	104,0	103,2	102,0	91,8
Różnica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

* Wstępny szacunek PKB w II kwartale 2020 r.

Źródło: Dane GUS.

Grafika 3. Dynamika realna PKB (analogiczny okres roku poprzedniego = 100, dane GUS)



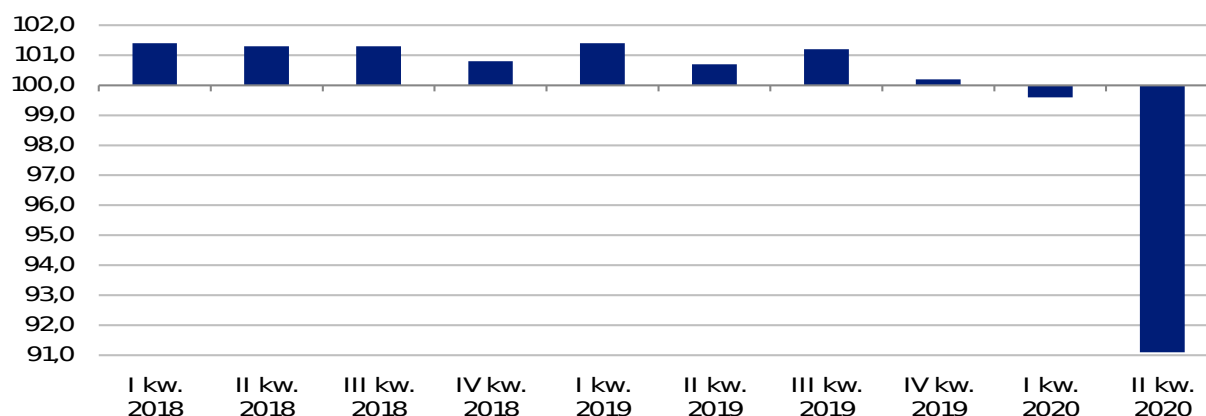
* Wstępny szacunek PKB w II kwartale 2020 r.

Źródło: Dane GUS.

O potrzebie właściwego zareagowania na nagłe tąpnięcie gospodarcze świadczyć mogą komentarze Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące wstępnego szacunku PKB w II kwartale 2020 r.: *Produkt krajowy brutto (PKB) niewyrównany sezonowo w II kwartale 2020 r. zmniejszył się realnie o 8,2% rok do roku, wobec wzrostu o 4,6% w analogicznym kwartale 2019 r. (w cenach stałych średniorocznych roku poprzedniego). W II kwartale 2020 r. PKB wyrównany sezonowo (w cenach stałych przy roku odniesienia 2010) zmniejszył się realnie o 8,9% w porównaniu z poprzednim kwartałem i był niższy niż przed rokiem o 7,9%. PKB niewyrównany sezonowo (w cenach stałych średniorocznych roku poprzedniego) zmniejszył się realnie o 8,2% w porównaniu z II kwartałem ubiegłego roku. Prezentowany wstępny szacunek PKB za II kwartał 2020 r. uwzględnia efekty wystąpienia COVID-19 i wprowadzenie rządowych środków celem przeciwdziałania skutkom epidemii. Metody i źródła danych wykorzystane do szacunku PKB nie uległy zmianie. W zakresie źródeł danych zostały podjęte działania mające na celu zapewnienie ich kompletności i porównywalności.*

O powadze sytuacji świadczy spadek realnego PKB wyrównanego sezonowo, co graficznie ujęto na grafice 4.

Grafika 4. Dynamika realna produktu krajowego brutto wyrównanego sezonowo (kwartał poprzedni = 100, dane GUS)



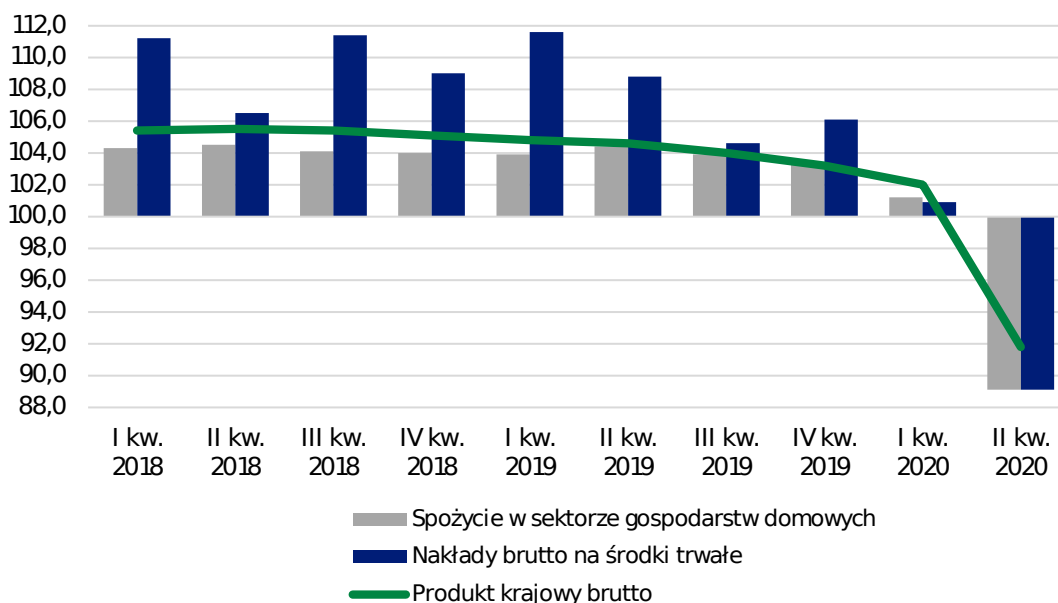
* Wstępny szacunek PKB w II kwartale 2020 r.

Źródło: Dane GUS.

Przedłużeniem w czasie tych tendencji ekonomicznych, rzutujących na rynek pracy, może być – co potwierdza komentarz GUS – spadek popytu krajowego, spadek spożycia w sektorze gospodarstw domowych, zmniejszenie się akumulacji brutto i stopy inwestycji: *Popyt krajowy w II kwartale 2020 r., w porównaniu z analogicznym okresem 2019 r., był niższy o 9,5%. Spożycie ogółem w II kwartale 2020 r. było niższe niż przed rokiem o 7,3%, przy spadku spożycia w sektorze gospodarstw domowych o 10,9% i wzroście spożycia publicznego o 4,8%. Akumulacja brutto w II kwartale 2020 r. zmniejszyła się o 18,7%, w porównaniu z analogicznym okresem 2019 r., w tym nakłady brutto na środki trwałe zmalały o 10,9%. Stopa inwestycji (relacja nakładów brutto na środki trwałe do produktu krajowego brutto w cenach bieżących) wyniosła 16,0% wobec 16,8% przed rokiem [wstępny szacunek produktu krajowego brutto w II kwartale 2020 r.].*

Dekoniunktura gospodarcza w 2020 r. w porównaniu do okresu dużych wzrostów w poprzednich latach została pokazana na grafice 5.

Grafika 5. Dynamika realna produktu krajowego brutto (analogiczny okres roku poprzedniego = 100, dane GUS)



* Wstępny szacunek PKB w II kwartale 2020 r.

Źródło: Dane GUS.

Więcej informacji o skali spadku ekonomicznego można zaczerpnąć z tabeli 7, w której w sąsiadujących rubrykach zamieszczone zostały dane z sierpnia 2019 r. oraz sierpnia 2020 r. (jako najaktualniejsze dostępne dane makroekonomiczne). Treść poniższej tabeli i ukazanie zmian między okresem letnim 2019 i 2020 r. należy interpretować w odniesieniu do skutków, jakie wskazane relacje mogą mieć dla rynku pracy obecnie, tj. w czasie dekoniunktury gospodarczej.

Szczególnie niepokojące są dane dotyczące dochodów i wydatków budżetu państwa oraz wielokrotnie większe ujemne saldo budżetu w sierpniu br. w stosunku do sierpnia 2019 r., co oznacza kurczenie się zasobów finansowych państwa, które mogą okazać się niezbędne na stabilizację gospodarki a następnie jej rozruszanie. To będzie miało najważniejszy wpływ na rynek pracy oraz możliwości działania instytucji rynku pracy, w tym Powiatowych Urzędów Pracy.

Tabela 7. Porównanie wybranych danych makroekonomicznych w okresie styczeń – sierpień 2020 r. z danymi za sierpień 2019 r.

Wyszczególnienie	2020												2019
	I	II	III	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	VIII 2019	
Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw ^a	w tys.	6 368	6 378	6 394	6 441	6 446	6 412	6 259	6 174	6 186	6 252	6 295	6 390
	A	102,9	102,9	103,0	101,1	101,1	100,3	97,9	96,8	96,7	97,7	98,5	102,6
	B	102,2	100,2	100,2	100,7	100,1	99,5	97,6	98,6	100,2	101,1	100,7	99,9
	I ₂	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	I ₃	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	I ₄	113,6	113,8	114,0	114,9	115,0	114,4	111,7	110,1	110,3	111,5	112,3	114,0
Bezrobotni zarejestrowani (stan w końcu okresu)	w tys.	1023,1	1016,7	984,7	922,2	919,9	909,4	965,8	1011,7	1026,5	1029,5	1028,0	865,5
	A	90,2	90,2	90,2	90,1	90,5	92,4	102,9	111,7	117,0	118,6	118,8	90,3
	B	105,6	99,4	96,9	106,4	99,7	98,9	106,2	104,8	101,5	100,3	99,8	99,7
Stopa bezrobocia rejestrowanego ^b (stan w końcu okresu)	w %												
		6,1	6,1	5,9	5,5	5,5	5,4	5,8	6,0	6,1	6,1	6,1	5,2
Przeciętne miesięczne nominalne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw ^a	w zł	4 931,80	4 949,42	5 164,53	5 282,80	5 330,48	5 489,21	5 285,01	5 119,94	5 286,00	5 381,65	5 337,65	5 125,26
	A	107,5	107,6	105,7	107,1	107,7	106,3	101,9	101,2	103,6	103,8	104,1	106,8
	B	93,5	100,4	104,3	94,3	100,9	103,0	96,3	96,9	103,2	101,8	99,2	98,9
Przeciętne miesięczne realne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw ^a	A	106,6	106,2	103,9	102,8	103,0	101,8	98,7	98,5	100,6	100,9	101,3	104,0
	B	93,7	100,1	103,9	93,6	100,3	102,8	96,4	97,2	102,6	101,9	99,3	98,9
	I ₂	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	I ₃	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	I ₄	115,4	115,5	120,0	118,5	118,9	122,2	117,8	114,5	117,5	119,7	118,9	117,2
Przeciętne miesięczne nominalne emerytura i renta brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych	w zł	2 245,71	2 246,78	2 328,28	2 357,64	2 360,76	2 461,79	2 459,28	2 455,08	2 454,41	2 461,77	2 491,35	2 362,13
	A	103,9	104,2	104,3	105,0	105,1	105,7	105,5	104,4	105,4	105,6	105,5	105,3
	B	100,3	100,0	103,6	100,3	100,1	104,3	99,9	99,7	100,0	100,3	101,2	101,4
Przeciętne miesięczne realne emerytura i renta brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych	A	103,3	103,0	102,6	100,2	99,9	100,5	101,2	100,6	101,3	102,0	102,1	101,9
	B	100,3	99,7	103,3	99,0	99,4	104,0	99,9	99,6	99,6	100,6	101,5	101,5
	I ₂	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	I ₃	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	I ₄	105,1	104,7	108,2	105,0	104,4	108,6	108,5	108,1	107,7	108,3	109,9	107,7
Przeciętne miesięczne nominalne emerytura i renta rolników indywidualnych brutto	w zł	1 246,38	1 222,87	1 298,27	1 321,64	1 299,51	1 386,26	1 409,77	1 384,78	1 377,31	1 406,94	1 382,88	1 294,91
	A	102,1	102,4	105,7	106,0	106,3	106,8	106,5	106,8	106,3	106,5	106,8	106,0
	B	102,0	98,1	106,2	102,1	98,3	106,7	101,7	98,2	99,5	102,2	98,3	98,1
Przeciętne miesięczne realne emerytura i renta rolników indywidualnych brutto	A	101,5	101,2	103,9	101,1	101,0	101,5	102,1	102,9	102,2	102,9	103,4	102,6
	B	102,0	97,7	105,9	100,8	97,6	106,4	101,7	98,1	99,1	102,5	98,6	98,2
	I ₂	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	I ₃	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	I ₄	102,0	99,7	105,6	103,5	101,0	107,5	109,3	107,2	106,2	108,9	107,4	103,6

Dochody budżetu państwa ^c (od początku roku do końca okresu)	w mln zł	38 737,0	64 777,3	90 286,5	40 271,7	69 933,0	96 198,2	129 640,0	157 069,7	197 393,9	235 806,9	.	262 844,0
Wydatki budżetu państwa ^c (od początku roku do końca okresu)	w mln zł	32 149,6	65 570,2	94 776,3	36 845,0	73 245,1	105 552,6	148 522,8	182 951,4	214 512,3	252 101,4	.	264 824,7
Wynik (saldo) budżetu państwa ^c (od początku roku do końca okresu)	w mln zł	6 587,4	-792,9	-4 489,8	3 426,7	-3 312,0	-9 354,5	-18 882,9	-25 881,7	-17 118,4	-16 294,5	.	-1 980,7

Źródło: Dane GUS.

Kontekst społeczny i organizacyjny działalności Powiatowych Urzędów Pracy

Rolą Powiatowych Urzędów Pracy jest reagowanie na zmienność stanu gospodarki i jej oddziaływanie na rynek pracy. Rok 2020 unaoczniał potrzebę ciągłej obserwacji zjawisk ekonomicznych i kojarzenia ich z prawdopodobnymi kierunkami przyszłych interwencji poprzez instrumenty rynku pracy. Tymczasem dyspozycyjność o uruchamianiu środków pomocowych na wybrane branże dotknięte nagłą zapaścią gospodarczą jest domeną władzy centralnej, decydującej o ewentualnym zwiększeniu deficytu budżetowego i wsparciu wybranych branż. Dane GUS z tego roku pokazują te obszary aktywności ekonomicznej, które najbardziej ucierpiały w wyniku lockdownu oraz spadki spożycia, które przekładają się na poziom życia społeczeństwa, a także na stan podmiotów dających zatrudnienie. Według GUS: *W porównaniu z poprzednim kwartałem, w II kwartale 2020 r. PKB wyrównany sezonowo zmniejszył się realnie o 8,9%. Wartość dodana brutto w gospodarce narodowej w II kwartale 2020 r. zmniejszyła się realnie o 9,1%. W przemyśle wartość dodana brutto w II kwartale 2020 r. zmniejszyła się realnie o 13,1%. Wartość dodana brutto w budownictwie w II kwartale 2020 r. zmniejszyła się realnie o 1,6%. Wartość dodana brutto w handlu i naprawach zmniejszyła się realnie o 12,2%, w transporcie o 18,2%, a w działalności finansowej i ubezpieczeniowej o 1,9%. Wartość dodana brutto w administracji publicznej i obronie narodowej, obowiązkowych zabezpieczeniach społecznych, edukacji, opiece zdrowotnej i pomocy społecznej łącznie w II kwartale 2020 r. zwiększyła się o 0,6%. Popyt krajowy w II kwartale 2020 r. zmniejszył się realnie o 10,2%. Spożycie ogółem w II kwartale 2020 r. zmniejszyło się realnie o 8,5%, spadek spożycia w sektorze gospodarstw domowych wyniósł realnie 10,8% [wstępny szacunek produktu krajowego brutto w II kwartale 2020 r.].*

Dla urzędów pracy analiza danych makroekonomicznych powinna być jednym z narzędzi przygotowywania i podejmowania decyzji kierunkowych ułatwiających obsługę klientów. To także argument na zacieśnienie relacji i zależności Powiatowych Urzędów Pracy oraz Wojewódzkich Urzędów Pracy z instytucjami rządowymi, posiadającymi najaktualniejsze i najszersze dane o ekonomii kraju oraz o zjawiskach zachodzących w otoczeniu międzynarodowym. Kontekst społeczny funkcjonowania Powiatowych Urzędów Pracy jest ściśle powiązany z dostępem do danych, a te za I i II kwartał 2020 r. są podstawą do

przygotowania instytucji rynku pracy do sytuacji, z jaką nie miały one do czynienia od ok. 10 lat. Mniejsze spożycie, spadek popytu inwestycyjnego oraz spadek eksportu są omówione w opracowaniu GUS dotyczącym szacunku produktu krajowego brutto w II kwartale 2020 r.: *W II kwartale 2020 r. nastąpił znaczny spadek PKB, który w skali roku wyniósł 8,2%. Wpłynęło na to silne obniżenie popytu krajowego o 9,5% w skali roku (w I kw. 2020 r. odnotowano wzrost popytu krajowego o 1,7%). Złożył się na to spadek akumulacji brutto o 18,7% (wobec wzrostu w I kwartale 2020 r. o 0,7%) oraz spożycia ogółem o 7,3% (wobec wzrostu w I kwartale 2020 r. o 1,8%). Spożycie w sektorze gospodarstw domowych zmniejszyło się o 10,9% (wobec wzrostu w I kw. 2020 r. o 1,2%). Nakłady brutto na środki trwałe obniżyły się również o 10,9% (wobec wzrostu w I kwartale 2020 r. o 0,9%). W efekcie negatywny wpływ popytu krajowego na gospodarkę wyniósł -9,0 p. proc. (wobec pozytywnego wpływu wynoszącego +1,6 p. proc. w I kwartale 2020 r.). Złożył się na to negatywny wpływ spożycia ogółem, który wyniósł -5,5 p. proc. (wobec +1,5 p. proc. w I kwartale 2020 r.), z tego negatywny wpływ spożycia w sektorze gospodarstw domowych wyniósł -6,3 p. proc. oraz pozytywny wpływ spożycia publicznego +0,8 p. proc. (w I kwartale 2020 r. odpowiednio: +0,7 p. proc. i +0,8 p. proc.). Wpływ popytu inwestycyjnego na PKB wyniósł -1,8 p. proc. (w I kwartale 2020 r. było to +0,1 p. proc.). Przyrost rzeczowych środków obrotowych miał również wpływ negatywny i wyniósł -1,7 p. proc. (wobec neutralnego wpływu w I kw. 2020 r.). W konsekwencji wpływ akumulacji brutto na wzrost PKB wyniósł -3,5 p. proc. (wobec +0,1 p. proc. w I kwartale 2020 r.). W II kwartale br. zanotowano spadek dynamiki, zarówno eksportu, jak i importu. Spadek eksportu był mniejszy od spadku importu, czego efektem był pozytywny wpływ eksportu netto na tempo wzrostu gospodarczego, który wyniósł +0,8 p. proc. (wobec +0,4 p. proc. w I kw. 2020 r.) [wstępny szacunek produktu krajowego brutto w II kwartale 2020 r.].*

Co istotne, z obecną sytuacją będą musiały zmierzyć się urzędy pracy, które w czasie dobrej koniunktury nie udowodniły i nie przygotowały się do elastyczności instytucjonalnej oraz do wydajności pracy, co wynika z danych o spadku liczby bezrobotnych i jednoczesnym spadku średniej liczby bezrobotnych przypadających na jednego pracownika powiatowych urzędów pracy. Stan taki potwierdzają wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli 21 Powiatowych Urzędów Pracy opisane w materiale pokontrolnym pt. „Informacja o wynikach kontroli: efektywność świadczenia usług rynku pracy”: *W latach 2014–2017 nastąpił wzrost wydatków poniesionych przez powiatowe urzędy pracy na usługi i instrumenty rynku pracy. Według danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, powiatowe urzędy pracy przeznaczyły w tym okresie łącznie 16 243,2 mln zł na programy na rzecz promocji zatrudnienia. W stosunku do wydatków na ten cel poniesionych w 2014 r. (3651,9 mln zł), w 2017 r. nastąpił ich wzrost o 22,5% (do poziomu 4472,7 mln zł). W objętych kontrolą NIK 21 powiatowych urzędach pracy w 2017 r. przeznaczono na programy na rzecz promocji zatrudnienia o 19,6% środków finansowych więcej, niż w 2014 r., a łączne wydatki w tym okresie wyniosły 870,7 mln zł. Największą część tych środków (84,4%) przeznaczono na dotychczasowe formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych. W ograniczonym zakresie stosowano nowe formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych, wprowadzone nowelizacją*

ustawy o promocji zatrudnienia z 14 marca 2014 r. Według dyrektorów powiatowych urzędów pracy wynikało to z braku zainteresowania nowymi instrumentami zarówno ze strony bezrobotnych, jak i pracodawców. W latach 2014–2017 wydatki w skali kraju poniesione na te formy stanowiły łącznie 437,6 mln zł tj. 2,7% wszystkich wydatków na aktywizację zawodową i skorzystało z nich 99,7 tys. osób, tj. 3% ogólnej liczby aktywizowanych bezrobotnych. W skontrolowanych 21 powiatowych urzędach pracy wydatki na nowe formy aktywizacji stanowiły łącznie 39,3 mln zł, tj. 4,4% wydatków na aktywizację zawodową, a skorzystało z nich 3,5% aktywizowanych bezrobotnych. W żadnym ze skontrolowanych urzędów nie przyznano grantu na telepracę, ze świadczenia aktywizacyjnego skorzystało jedynie siedmiu bezrobotnych w dwóch powiatowych urzędach pracy, podobnie jak z refundacji kosztów poniesionych na składki na ubezpieczenia społeczne należne od pracodawcy za skierowanego do pracy bezrobotnego do 30. roku życia. Z nowych form aktywizacji skontrolowane powiatowe urzędy pracy najczęściej stosowały bon zatrudnieniowy i bon stażowy, które przyznano odpowiednio: 1,2% i 1,1% ogólnej liczby bezrobotnych uczestniczących w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu w tym okresie. [str. 24] łączna liczba pracowników zatrudnionych w 21 skontrolowanych powiatowych urzędach pracy w okresie objętym kontrolą utrzymywała się na poziomie około 1060 osób (zatrudnienie średnioroczne). Przy zmniejszającej się liczbie zarejestrowanych bezrobotnych przełożyło się to na 35,2% spadek średniej liczby bezrobotnych przypadających na jednego pracownika, która wyniosła 95,2 w 2014 r. i 61,7 w 2017 r. [s. 29] W latach 2014–2017 wzrosła liczba pracowników pełniących funkcję doradców klienta, która jednocześnie była wyższa niż minimalna liczba, ustalona dla tych urzędów na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy. Stwierdzono jednak niezgodne z art. 91 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia przypadki pełnienia funkcji doradców klienta przez osoby zatrudnione na stanowiskach: pośrednika pracy – stażysty, doradcy zawodowego – stażysty, specjalisty ds. rozwoju zawodowego – stażysty, specjalisty ds. programów – stażysty [Informacja o wynikach kontroli: efektywność świadczenia usług rynku pracy; NIK Delegatura w Lublinie, 2018, s. 11-12].

W kontekście społecznej oceny jakości pracy Powiatowych Urzędów Pracy pozytywne jest zmniejszanie wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w ostatnich latach, charakteryzujących się spadkiem poziomu bezrobocia: W 2018 r. wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wyniosły 5 501,8 mln zł. W ciągu ostatnich 10 lat inwestycje na aktywizację bezrobotnych i poszukujących pracy w formie usług szkoleniowych (tj. opłacenie instytucji szkoleniowych, studiów podyplomowych, egzaminów) początkowo zwiększyły się, a zmniejszyły się w 2011 r. oraz od 2015 r. W 2018 r. w porównaniu z 2009 r. zmniejszyły się ponad 4-krotnie. W 2018 r., w porównaniu z 2017 r., wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, jak i na szkolenia zmalały – odpowiednio o 11% i 26%. W 2018

r. na sfinansowanie z Funduszu Pracy usług szkoleniowych dla bezrobotnych i poszukujących pracy urzędy pracy przeznaczyły 66,9 mln zł. Jest to najniższa kwota w ciągu ostatnich 10 lat⁵.

Strukturę wydatków z Funduszu Pracy w latach 2009-2018 przedstawia tabela 8, w której warto zwrócić uwagę na znaczący spadek w obszarze „zasiłki i świadczenia” oraz „usługa szkoleniowa”. Te dane należy odnosić do informacji zawartych wcześniej w tabelach 4, 5 i 7, potwierdzających spadek bezrobocia w naszym kraju oraz rosnącą liczbę osób aktywnych na rynku pracy.

⁵ Wspieranie przez urzędy pracy rozwoju zasobów ludzkich środkami funduszu pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 2019, s. 12

Tabela 8. Wydatki z Funduszu Pracy w latach 2009–2018 w mln zł*

Rok	Ogółem	Zasiłki i świadczenia	Formy aktywne	Usługa szkoleniowa**	Przygotowanie zawodowe dorosłych***
2009	11 012,0	4 485,3	5 877,3	276,0	0,3
2010	12 376,4	5 014,1	6 745,2	306,9	1,2
2011	8 900,7	4 796,2	3 476,8	83,0	4,2
2012	9 637,1	5 316,7	3 889,7	113,8	2,1
2013	11 325,2	5 958,0	4 633,0	128,0	2,0
2014	11 099,8	5 531,4	5 052,1	135,3	1,8
2015	10 931,1	5 100,1	5 294,3	102,8	1,1
2016	11 052,5	4 582,4	5 770,6	89,9	4,2
2017	10 931,9	4 214,0	6 156,7	90,2	1,0
2018	7 827,2	1 852,4	5 501,8	66,9	0,5

* Na podstawie danych Departamentu Funduszy MRPiPS.

** Do 2009 r. w wydatkach na szkolenia uwzględniano również dodatek szkoleniowy w wysokości 20% zasiłku dla bezrobotnych, później – koszty należne instytucjom szkoleniowym/ egzaminującym/ organizatorom studiów podyplomowych i pożyczki szkoleniowe (wyróżniane do 2013 r.).

*** Koszty przygotowania zawodowego dorosłych obejmują: refundację pracodawcy wydatków poniesionych na uczestnika, jednorazową premię przyznaną pracodawcy, należność przysługującą instytucji szkoleniowej, koszty egzaminów kwalifikacyjnych i egzaminów sprawdzających.

Źródło: Dane Departamentu Funduszy MRPiPS.

Wspomniane powyżej znaczenie Powiatowych Urzędów Pracy w całym systemie instytucji rynku pracy, w tym instytucji publicznych, do których zaliczają się również Wojewódzkie Urzędy Pracy, odzwierciedla m.in. struktura wydatków środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego, który w znakomitej części obsługują PUP-y: *Na finansowanie zadań w ramach KFS 2019 r. przeznaczone zostały środki stanowiące 2% przychodów Funduszu Pracy uzyskanych z obowiązkowej składki na Fundusz Pracy wykazanej w sprawozdaniu budżetowym za rok 2017, to jest kwota 228 138 tys. zł.*

Środki KFS zostały podzielone w sposób następujący:

- 1) kwota **2 278 tys. zł**, czyli ok. 1% środków KFS, została przeznaczona na działania określone w art. 69a ust.2 pkt 2-5 ustawy i podzielona na 17 równych części pomiędzy Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz 16 Wojewódzkich Urzędów Pracy; dla każdego z tych podmiotów przypada kwota **134 tys. zł**;
- 2) pozostała kwota **225 850 tys. zł**, została przeznaczona na działania powiatowych urzędów pracy, z czego:
 - **80%**, tj. kwota **180 688 tys. zł** będzie wydatkowana zgodnie z priorytetami Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (tzw. limit podstawowy);
 - **20%**, tj. kwota **45 172 tys. zł** stanowiąca tzw. rezerwę KFS będzie wydatkowana zgodnie z priorytetami Rady Rynku Pracy.

W planie KFS na 2019 r. (informacja dostępna jest na stronie www ministerstwa) pula 80% środków, tak jak dotychczas została podzielona na województwa proporcjonalnie do wysokości zatrudnienia w województwie. Określony został w ten sposób tzw. podstawowy

limit środków dla województwa, dzielony następnie, przy uwzględnieniu zapotrzebowania zgłaszanego przez samorządy powiatów, przez zarząd województwa⁶.

Na uwagę zasługuje informacja mówiąca o tym, że 80% środków KFS przewidzianych do wykorzystania przez Powiatowe Urzędy Pracy będzie wydanych zgodnie z priorytetami Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, co podkreśla zależność działań tych podmiotów (wydatkowanie środków KFS) bezpośrednio od polityki rządu.

Innym przykładem uzależnienia działania Powiatowych Urzędów Pracy od decyzji leżących w obszarze kompetencji rządu było utrzymywanie – mimo sygnałów płynących z urzędów pracy – obowiązku profilowania pomocy dla osób bezrobotnych. Dopiero w związku z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2018 r., poz. 1265 z późn. zm.) od 14 czerwca 2019 r. został zniesiony obowiązek profilowania pomocy dla osób bezrobotnych. Dzięki temu uciążliwa i utrudniająca korzystanie z pomocy osobom bezrobotnym procedura została zniesiona. Można zatem wnioskować, że w możliwie niedalekiej przyszłości tworzenie i zmiany w zakresie instrumentów oddziaływania na rynek pracy powinny być przeanalizowane z udziałem praktyków z PUP-ów oraz ewentualnie zmodyfikowane w celu osiągnięcia ich maksymalnej użyteczności i zrozumiałości, aby uniknąć problemów, jakie stworzono wprowadzając obowiązek profilowania pomocy dla osób bezrobotnych za pomocą skomplikowanego i niezrozumiałego kwestionariusza⁷.

Przeprowadzona przez NIK kontrola 21 Powiatowych Urzędów Pracy zawiera istotne informacje dotyczące słabych stron niektórych instrumentów, w jakie zostały wyposażone te urzędy oraz powody, dla których bezrobotni oraz pracodawcy niechętnie sięgali po nie lub rezygnowali z ich wykorzystania. Przyczyny te dyrektorzy Powiatowych Urzędów Pracy określili w sposób następujący:

Powody rezygnacji z nowych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych bądź bariery utrudniające ich zastosowanie według dyrektorów PUP:

- **grant na telepracę** – brak zainteresowania ze strony pracodawców ze względu na specyfikę tego zatrudnienia, ograniczony katalog zawodów, które mogłyby być realizowane w formie telepracy, ograniczona grupa bezrobotnych spełniających warunki do zatrudnienia w ramach tego świadczenia, niskie dofinansowanie w stosunku do okresu zatrudnienia;
- **świadczenie aktywizacyjne** – brak zainteresowania pracodawców tym instrumentem z uwagi na zbyt niską z ich punktu widzenia kwotę świadczenia, zbyt długi okres

⁶ Krajowy Fundusz Szkoleniowy w 2019 r. Materiał informacyjny dla pracodawców, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2019, s. 2.

⁷ W większości skontrolowanych powiatowych urzędów pracy wystąpiły problemy ze zrozumieniem przez bezrobotnych niektórych pytań zawartych w Kwestionariuszu do profilowania pomocy dla bezrobotnych oraz wątpliwości interpretacyjne związane z sugerowanymi odpowiedziami, co utrudniało rozpoznanie rzeczywistej sytuacji bezrobotnego i mogło skutkować ustaleniem nieodpowiedniego profilu pomocy. Natomiast przypadki wykorzystywania przez bezrobotnych znajomości pytań oraz możliwych odpowiedzi Kwestionariusza, skutkujące uzyskaniem żdanego przez nich profilu pomocy, sprawiało, że profilowanie stawało się mało wiarygodne i nieadekwatne do aktualnej sytuacji bezrobotnego. [Informacja o wynikach kontroli: efektywność świadczenia usług rynku pracy; NIK Delegatura w Lublinie, 2018, s. 12].

zobowiązaniowy, ograniczona grupa bezrobotnych spełniających warunki do zatrudnienia w ramach tego świadczenia;

- **pożyczka z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego** – brak chętnych podmiotów do korzystania ze zwrotnych środków FP na utworzenie stanowiska pracy (bardziej konkurencyjną dla tej formy jest refundacja wyposażenia stanowiska pracy), dłuższy okres rozpatrywania wniosków;
- **pożyczka z FP na podjęcie działalności gospodarczej, bezpłatne doradztwo i szkolenia dla pożyczkobiorców** – brak chętnych do korzystania ze zwrotnych środków FP (korzystniejsze dla bezrobotnych są jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej);
- **refundacja składek na ubezpieczenia społeczne za bezrobotnych do 30. roku życia podejmujących pracę po raz pierwszy** – brak zainteresowania pracodawców z uwagi na zbyt niską kwotę refundacji (większość składanych ofert pracy oferowała minimalne wynagrodzenie, co oznaczało niskie składki na ubezpieczenie społeczne za tych bezrobotnych), alternatywną formą była refundacja pracodawcy lub przedsiębiorcy części kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne skierowanych bezrobotnych do 30. r.ż. na podstawie art. 150f ustawy o promocji zatrudnienia lub w ramach prac interwencyjnych, niewielka liczba bezrobotnych spełniających wymogi do skorzystania z tego instrumentu, długi okres zatrudnienia w stosunku do wysokości wsparcia;
- **bon szkoleniowy** – zawyżanie kosztów szkoleń przez instytucje szkoleniowe, problemy w zakresie współpracy z przychodniami lekarskimi przy rozliczaniu kosztów badań w ramach bonu, nieprecyzyjne zapisy o sposobie rozliczania ryczałtu za zakwaterowanie, przejazd, alternatywą dla bonów szkoleniowych okazała się dostępność szkoleń indywidualnych organizowanych na wniosek bezrobotnych ze wskazaniem uzasadnienia celowości szkolenia (w ramach szkolenia indywidualnego osoba bezrobotna, tak jak w przypadku bonu szkoleniowego, miała zapewnione sfinansowanie kosztów szkolenia, koszt badań lekarskich lub psychologicznych, stypendium za udział w szkoleniu), trudność w zdobyciu pisemnej deklaracji o zatrudnieniu po ukończeniu szkolenia, łatwość dostępu do szkoleń bez zobowiązań w innych instytucjach rynku pracy, które realizują projekty unijne z programu POWER z ofertą szkoleń;
- **bon zatrudnieniowy** – osoby bezrobotne nie wnioskowały o przyznanie bonu zatrudnieniowego, pracodawcy byli bardziej zainteresowani zatrudnieniem subsydiowanym korzystniejszym finansowo, tj. pracami interwencyjnymi czy też refundacją kosztów wyposażenia stanowiska pracy, zbyt długi okres zatrudnienia osoby bezrobotnej (18 miesięcy, w tym 12 miesięcy refundacji), brak możliwości zatrudniania bezrobotnych, którym PUP przyznał bon zatrudnieniowy przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, niezatrudniające jeszcze pracowników, zawężona grupa osób bezrobotnych;
- **bon stażowy** – mniej korzystne warunki realizacji tej formy (krótszy sześciomiesięczny okres odbywania stażu oraz obowiązek zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu

przez okres sześciu miesięcy) w porównaniu z możliwością odbycia stażu (przez okres do 12 miesięcy, brak obowiązku zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu odbywania stażu), co jest w szczególności istotne w przypadku staży organizowanych przez instytucje publiczne, które z uwagi na odrębne przepisy dotyczące obowiązku prowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów na wolne stanowiska urzędnicze mają ograniczone możliwości deklarowania zatrudnienia kandydatów (osób bezrobotnych) po zakończeniu odbywania stażu, stosunkowo niska premia dla pracodawcy stanowiąca pomoc *de minimis*, „sztywność” formy – brak możliwości elastycznego doboru okresu trwania stażu dostosowanego do potrzeb stażysty i pracodawcy, nieprecyzyjne przepisy;

- **dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50. roku życia** – niewielkie zainteresowanie pracodawców zatrudnianiem bezrobotnych w tej grupie wiekowej, konieczność podpisywania umów przede wszystkim w pierwszej połowie roku, z uwagi na planowanie wydatkowania środków finansowych w budżecie roku następnego oraz ograniczenie zaciągania zobowiązań finansowych na lata następne, konieczność dopłacania połowy minimalnego wynagrodzenia przez 12 miesięcy i konieczność późniejszego zatrudnienia na okres sześciu miesięcy (pracodawcy wolą złożyć wniosek o odbywanie stażu), alternatywną formą były prace interwencyjne;
- **bon na zasiedlenie** – położenie powiatu w pobliżu dużych miast i brak konieczności zmiany miejsca zamieszkania w celu podjęcia pracy, trudność w znalezieniu pracodawcy w ciągu 30 dni od otrzymania bonu, negatywna reakcja przedstawicieli lokalnych samorządów oraz pracodawców z uwagi na wspieranie procesów migracji za pracą (depopulacja), konieczność zwrotu otrzymanej refundacji z odsetkami w sytuacji rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę z powodu braku zaangażowania pracownika lub powtarzających się nieobecności w pracy z powodu choroby [Informacja o wynikach kontroli: efektywność świadczenia usług rynku pracy ; NIK Delegatura w Lublinie, 2018, s. 25-27].

Zebranie przez Najwyższą Izbę Kontroli głosów krytycznych wobec opisanych powyżej instrumentów oddziaływania Powiatowych Urzędów Pracy należy potraktować jako zasygnalizowanie potrzeby przeanalizowania posiadanych przez te podmioty możliwości pomocy przedsiębiorcom i bezrobotnym oraz zweryfikowania warunków, w jakich te instrumenty mogą być uruchamiane. Słabe strony opisywanych powyżej instrumentów, wypunktowane przez praktyków – dyrektorów PUP, w znaczącej części dałoby się zniwelować i uprościć ich wykorzystanie, bez utraty idei oddziaływania instrumentu na osobę bezrobotną lub na sektor gospodarczy.

Podsumowanie i rekomendacje

Powołanie urzędów pracy po wprowadzeniu reform rynkowych w latach 90. XX w. było odpowiedzią władzy publicznej na wyzwania wynikające z likwidacji miejsc pracy

i niedostosowania gospodarki kraju do reguł rynkowych. W pierwszym etapie zmniejszania bezrobocia i podnoszenia się poziomu życia obywateli Polski duży udział miała emigracja zarobkowa i napływ kapitału do kraju od osób pracujących za granicą. Drugi etap jakościowych zmian na rynku pracy to druga dekada XXI w. – charakteryzująca się powstawaniem dużej liczby nowych miejsc pracy w różnych sektorach (produkcyjnych i usługowych), wzrost poziomu konsumpcji napędzający sektor usług i niwelowanie deficytu rąk do pracy obywatelami innych państw, dla których Polska stała się celem emigracji zarobkowej.

Kompetencyjne przeniesienie urzędów pracy (wojewódzkich i powiatowych) w 1999 r. do struktur samorządowych było uzasadnione dużym zróżnicowaniem lokalnych rynków pracy i nadzieją na wyposażenie samorządów wojewódzkich we własne mechanizmy finansowania programów rozwojowych (w tym wspomaganie rynku pracy i przedsiębiorców). W końcu drugiej dekady XXI w. odnotowano jednak spadek bezrobocia w całym kraju i znaczące zmniejszenie się liczby powiatów, w których osoby bezrobotne nie mają możliwości znalezienia pracy (choć należy zaznaczyć, że charakter pracy na wolnych stanowiskach i wysokości wynagrodzenia nadal są mocno zróżnicowane regionalnie).

Poprawa kondycji gospodarki i spadek stopy bezrobocia do poziomu niższego niż w wielu krajach zachodniej Europy przy jednoczesnej coraz większej mobilności społeczeństwa powodują, że rynek pracy nie zamyka się w granicach jednego powiatu. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w obszarach oddziaływania dużych aglomeracji miejskich i w ośrodkach przemysłowych (Górny Śląsk, Legnicko-Głogowski Okręg Miedziowy, Trójmiasto). Co istotne, otwarcie granic powoduje, że na rynek pracy oddziałują ośrodki leżące poza granicami państwowymi (Zagłębie Ostrawsko-Karwińskie, przygraniczne miasta w Niemczech).

W naszym kraju mamy także do czynienia z nowymi (po 1990 r.) zjawiskami migracji zarobkowej. Duża część społeczeństwa pracuje za granicą, nie zrywając więzi z krajem, natomiast w ostatniej dekadzie przed wybuchem epidemii koronawirusa w Polsce przebywało ponad 2 mln imigrantów, z czego znaczącą część stanowiły osoby pracujące w Polsce, także prowadzące w Polsce własną działalność gospodarczą.

Coraz częściej problemy rynku pracy nie mają charakteru lokalnego (gminnego czy powiatowego), lecz są uwspólnione na poziomie całego państwa. Do kompetencji państwa należy także tworzenie, finansowanie i kontrolowanie realizacji programów oddziałujących na rynek pracy – nie tylko tych związanych ze wspomaganie osób bezrobotnych, ale również instrumentów pomocy przedsiębiorcom.

Nowym i wyjątkowym wyzwaniem było, a prawdopodobnie przez co najmniej kilka lat będzie, redukcja ekonomicznych i społecznych skutków recesji gospodarczej spowodowanej decyzjami administracyjnymi w związku z zagrożeniem epidemicznym SARS-CoV-2, deregulującym mechanizmy rynkowe i wpływającym negatywnie na gospodarkę.

Wobec powyżej opisanych zagadnień, należy dokładnie przeanalizować to, w jakich strukturach urzędy pracy będą działały efektywniej. W wariantcie pierwszym można założyć, że powiatowe urzędy pracy pozostaną jednostkami podległymi samorządom powiatowym. Wówczas jednak należałoby przeanalizować uwarunkowania ich funkcjonowania oraz współpracy z instytucjami rządowymi (wdrażanie programów rządowych) oraz znaleźć sposób na lepszą współpracę z Wojewódzkimi Urzędami Pracy (podległość pod dwa szczeble samorządów urzędów pracy osłabiła współpracę tych instytucji samorządowych).

Wiele argumentów przemawia za ponownym przyporządkowaniem urzędów pracy do struktur administracji rządowej, która dysponuje szerszą i szybciej dostępną wewnątrz własnych instytucji wiedzą. Wiedza ta może być niezbędna do szybkiego reagowania na sytuacje nagłe. Innym argumentem przemawiającym za regulowaniem rynku pracy przez wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy w ramach administracji rządowej jest duża liczba programów, do których wytyczne, regulacje i środki dedykuje administracja rządowa i ona kontroluje efektywność ich wydatkowania.

Trzecim argumentem za konsolidacją powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy w ramach administracji rządowej jest duży udział imigrantów w rynku pracy, a prowadzenie polityki imigracyjnej jest kompetencją administracji centralnej, która dysponuje odpowiednimi służbami (np. Straż Graniczna) kontrolującymi ruchy imigrantów.

Niezależnie od wyboru wariantu umiejscowienia powiatowych urzędów pracy w strukturach administracji rządowej lub samorządowej korzystne byłoby zweryfikowanie obecnej formy ich pracy i stosowanych procedur obsługi klientów. Pomocne we wskazaniu słabych punktów, stanowiących barierę dla aktywizacji osób bezrobotnych, mogą być uwagi dyrektorów PUP wymieniane w pracy wydanej przez NIK pt. „Informacja o wynikach kontroli: efektywność świadczenia usług rynku pracy”. Dyrektorzy kontrolowanych powiatowych urzędów pracy mówili m.in. o następujących problemach: *Dodatkowymi czynnikami utrudniającymi stosowanie nowych form aktywizacji, zdaniem dyrektorów PUP były również:*

- *profil bezrobotnego przy naborze na aktywne formy, który znacznie ograniczał liczbę bezrobotnych kwalifikujących się do udzielenia pomocy⁸;*
- *problemy organizacyjne (potrzeba zorganizowania pracy i podziału zadań w związku z nową funkcją doradcy klienta indywidualnego oraz instytucjonalnego), zmiana przepisów wprowadzona w trakcie roku (bardzo szeroki zakres nowych instrumentów, profilowanie), trudności związane ze zmianą przyzwyczajień podmiotów korzystających z pomocy urzędu – brak przepisów wykonawczych dotyczących nowych instrumentów rynku pracy;*
- *większa formalność niż przy dotychczas stosowanych formach, niska wysokość refundacji lub premii dla pracodawcy (np. bon zatrudnieniowy i szkoleniowy, dofinansowanie do wynagrodzenia osób bezrobotnych powyżej 50. r.ż.);*
- *restrykcyjne przepisy dotyczące warunków zwrotu otrzymanej pomocy;*

⁸ Jak wspomniano powyżej, z dniem 14 czerwca 2019 r. został zniesiony obowiązek profilowania pomocy dla osób bezrobotnych.

- brak zainteresowania pracodawców ze względu na zbyt długi okres wymaganego zatrudnienia po zakończeniu aktywizacji;
- powtarzalność form pomocy, ale w innym ujęciu i z dodatkowymi kryteriami powodującymi zwiększenie pracochętności;
- nadmierna biurokratyżacja, zwiększanie zakresu obowiązków pracowników PUP realizujących inne zadania przy braku motywacji finansowej, generowanie dodatkowych obowiązków po stronie pracowników PUP przy osiągnięciu podobnych efektów jak przy podstawowych formach aktywizacji (np. przy bonie stażowym efekt podobny jak przy stażu, przy bonie szkoleniowym efekt podobny jak przy tradycyjnych szkoleniach, podobne efekty osiągnięte przy refundacji składek ZUS dla osób do 30. r.ż. podejmujących pracę po raz pierwszy jak przy bonie zatrudnieniowym).

NIK stwierdziła, że ograniczeniem w stosowaniu bonu na zasiedlenie mogą być także dodatkowe wymogi wprowadzone przez powiatowe urzędy pracy w regulaminach dotyczących otrzymania wsparcia w tej formie [Informacja o wynikach kontroli: efektywność świadczenia usług rynku pracy; NIK Delegatura w Lublinie, 2018, s. 27-28].

Poza sprawami formalnoprawnymi i organizacyjnymi, dla osiągnięcia celów polityk publicznych i stymulowania rozwoju rynku pracy ważne jest stosowanie instrumentów, które w sposób efektywny i trwałe aktywizują osoby bezrobotne i pomagają pracodawcom w znalezieniu osób na stanowiska istotne z punktu widzenia ich firm. Dane o efektywności i trwałości oddziaływania instrumentów rynku pracy podane zostały również w cytowanej już publikacji NIK, z której dowiedzieć się możemy, że: Według metodologii MPiPS, w latach 2014–2017 spośród podstawowych form aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, największą średnią efektywnością zatrudnieniową w skontrolowanych 21 powiatowych urzędach pracy wykazywało się wsparcie w postaci dotacji na działalność gospodarczą (93,4%), prace interwencyjne (83,1%) i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy (81,8%). Natomiast najmniej efektywne zatrudnieniowo były szkolenia (58%). Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej w przypadku staży wyniósł w tych urzędach 77,6%, a robót publicznych 76,5%. W latach 2014–2017 najmniej efektywna kosztowo była aktywizacja w formie szkoleń (65 046,1 zł) i refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy (24 231,8 zł). Natomiast najbardziej efektywne kosztowo były prace interwencyjne (8 034,3 zł) i staże (9 485,7 zł). Wskaźnik efektywności kosztowej w przypadku robót publicznych wyniósł 12 194,6 zł a dotacji na działalność gospodarczą – 19 631,4 zł. Powiatowe urzędy pracy analizowały trwałość zatrudnienia w okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w danej formie aktywizacji. Przeprowadzona przez NIK analiza trwałości w okresie dwóch lat od rozpoczęcia udziału w formie aktywizacji wykazała, że w miarę upływu czasu trwałość zatrudnienia była coraz mniejsza. Najbardziej efektywną zatrudnieniowo formą wsparcia były dotacje na działalność gospodarczą. Efektywność zatrudnieniowa po trzech miesiącach od zakończenia aktywizacji w tej formie wyniosła 93,4%, a po dwóch latach od otrzymania wsparcia – zgodnie z wyliczeniami NIK – 86,9%. W przypadku pozostałych form aktywizacji, trwałość zatrudnienia po dwóch latach była niższa. Największa różnica dotyczyła zatrudnienia po

aktywizacji w formie robót publicznych – po trzech miesiącach skutecznie zaktywizowanych było 76,5% osób, natomiast po dwóch latach – zaledwie 9,5% oraz bonu szkoleniowego – po trzech miesiącach zatrudnionych było 72,8% osób, a po dwóch latach – 17,8% [Informacja o wynikach kontroli: efektywność świadczenia usług rynku pracy; NIK Delegatura w Lublinie, 2018, s. 56-57].

Wymienione powyżej warianty usytuowania powiatowych urzędów pracy, niezależnie od wyboru przyporządkowania PUP i WUP, powinny wiązać się ze stworzeniem instrumentów zachęcających do współpracy wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, które mają obecnie więcej korelacji z administracją rządową niż ze sobą nawzajem.

Warte rozważenia są ponadto dwie propozycje, istotne dla funkcjonowania Powiatowych Urzędów Pracy. Pierwsza z nich dotyczy przeniesienia zadań związanych z wykonywaniem prac społecznie użytecznych do kompetencji gminnych/miejskich ośrodków pomocy społecznej, które i tak organizują w największym stopniu te prace, natomiast Powiatowe Urzędy Pracy są przekąźnikiem środków finansowych do gmin oraz ubezpieczycielem osób wykonujących prace społecznie użyteczne. Taka zmiana formalna uprościłaby obsługę osoby pozostającej bez pracy, a kierowanej do prac społecznie użytecznych.

Druga propozycja dotyczy podejścia na poziomie państwa do składki na ubezpieczenie zdrowotne. Założenie, że każdy obywatel Polski ma prawo do bezpłatnej opieki zdrowotnej opłacanej przez państwo pozwoliłoby urealnić liczbę osób bezrobotnych, redukując ją o liczbę osób rejestrujących się w Powiatowych Urzędach Pracy wyłącznie w celu zagwarantowania sobie bezpłatnej opieki medycznej.

W bieżącej pracy powiatowych urzędów pracy ważna jest również praktyka i filozofia obsługi klientów, która może być mniej lub bardziej przyjazna i sprzyjająca pozytywnym zmianom na rynku pracy. W praktyce obecne przepisy pozwalają bowiem powiatowym urzędom pracy na spowalnianie procesów obsługi, co jest uciążliwe dla ich klientów. Przykładem może być rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej⁹. Zapis tego rozporządzenia mówi bowiem w § 3. ust. 3, że *o uwzględnieniu lub odmowie uwzględnienia wniosku o refundację (...) starosta powiadamia podmiot, przedszkole, szkołę, producenta rolnego, żłobek lub klub dziecięcy lub podmiot świadczący usługi rehabilitacyjne w formie pisemnej w postaci papierowej w terminie 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku. W przypadku nieuwzględnienia wniosku starosta podaje przyczynę odmowy.*

W kolejnym paragrafie (§ 4.1.) stwierdza się jednocześnie, że *Podstawą refundacji, o której mowa w § 1 ust. 1 pkt 1 i 2, jest umowa zawarta przez starostę z podmiotem, w tym żłobkiem lub klubem dziecięcym lub podmiotem świadczącym usługi rehabilitacyjne,*

⁹ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, Dziennik Ustaw z dnia 14 lipca 2017 r., poz. 1380.

przedszkolem, szkołą, producentem rolnym. Umowa o refundację powinna być zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

Jak widać z powyższych zapisów, teoretycznie sprzyjających szybkiemu podjęciu decyzji i skorzystaniu ze środków na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy oraz środków na podjęcie działalności gospodarczej, w rozporządzeniu jest mowa o terminie *uwzględnienia lub odmowy uwzględnienia wniosku o refundację*, nie ma natomiast obligatoryjnego terminu na zawarcie umowy po uwzględnieniu wniosku przez starostę. W praktyce między terminem *uwzględnienia lub odmowy uwzględnienia wniosku o refundację* a terminem zawarcia umowy o refundację może minąć tyle czasu, że klient zrezygnuje z dofinansowania i nie wykorzysta środków na rozwój rynku pracy.

Z powyżej przedstawionych rekomendacji można m.in. wywnioskować, że jednym z elementów monitorowania rynku pracy oraz jego otoczenia ekonomicznego powinno być – niezależnie od usytuowania urzędów pracy w strukturach rządowych czy samorządowych – równoległe monitorowanie jakości pracy urzędów, które dysponują przede wszystkim środkami z programów rządowych lub funduszy Unii Europejskiej, natomiast ich praca i relacje z klientami są oceniane na poziomie podległości pod odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego. Sprzyja to budowaniu pozycji tych urzędów pracy, w określonych w danej JST ramach „politycznej” oceny jakości pracy i efektywności, w stymulowaniu zmian na rynku pracy. O ile jednak w dobie koniunktury gospodarczej i spadku bezrobocia negatywne czynniki nie były widoczne, ponieważ rynek radził sobie z problemami, o tyle weryfikacja jakości funkcjonowania urzędów pracy w czasach kryzysów może być trudnym zderzeniem z rzeczywistością.