

## PRACOWNICY PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA

Agata Drabek

Doktorantka w Uniwersytecie Łódzkim

### SŁUŻBY ZATRUDNIENIA PO 1990 R.

Na przestrzeni ostatnich 15 lat dokonano się wiele zmian w organizacji i funkcjonowaniu publicznych służb zatrudnienia. Prawodawca stopniowo przesuwał standardy prawa międzynarodowego na grunt polskiego porządku prawnego. Dotyczyło to również statusu pracowników publicznych służb zatrudnienia. Procesy transformacji od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki wolnorynkowej, dokonane na początku lat 90., postawiły przed polskimi służbami zatrudnienia nowe zadania i poszerzyły zakres odpowiedzialności (Maier 1993, s. 3). Nadzrędnym celem stało się wówczas przygotowanie tych służb do nowych realiów. Było to możliwe między innymi dzięki przygotowaniu wykwalifikowanej kadry pracowników, których wysiłki miały zostać skierowane na przewyższenie dramatycznie pogarszającej się sytuacji na rynku pracy<sup>1</sup>.

Polskie służby zatrudnienia na początku lat 90. skupiały się przede wszystkim na realizacji funkcji socjalnej, polegającej na zapewnieniu warunków materialnych w okresie bezrobocia, aktywizowanie bezrobotnych zaś stanowiło marginalną część ich działalności. Pozostawało to w sprzeczności z tendencją obowiązującą na światowym rynku pracy. Zgodnie bowiem z uznanymi standardami, pożądanym kierunkiem rozwoju polityki społecznej była właśnie aktywizacja bezrobotnych (KUP 1995, s. 45).

Zmiana sytuacji na rynku pracy na początku lat 90., i w konsekwencji przejście z pozornego deficytu siły roboczej w systemie gospodarki centralnie planowanej do wysokiego poziomu bezrobocia, wymagała natychmiastowej modernizacji i wzmocnienia służb zatrudnienia, które borykały się z licznymi problemami. Należały do nich m.in. (tamże, s. 8):

- ograniczone zatrudnienie,
- brak wystarczających kwalifikacji personelu,
- brak programów szkolenia personelu (w tym czasie ani urzędnicy, ani kierownicy rejonowych biur pracy nie byli regularnie szkoleni i przygotowywani do pełnienia nowych i zmieniających się funkcji na rynku pracy),
- nieodpowiednie zaplecze techniczne (brak komputerów i innych nowoczesnych urządzeń umożliwia-

jących efektywne wykonywanie zadań, nieprzystosowane pomieszczenia).

Wzrastająca liczba nietypowych spraw, brak odpowiednich kwalifikacji i przygotowania pracowników, niskie wynagrodzenia, niewłaściwa baza lokalowa i techniczna były przyczyną poczucia bezradności, źródłem stresów, zmęczenia pracowników, co prowadziło do zjawiska określanego mianem „zmęczonych urzędników” (Marcinkowski, Sobczak 1992, s. 27; Szubert 1991, s. 3; Oleksyn 1991, s. 8).

### FACHOWOŚĆ KADR PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA – SZKOLENIA, POZIOM WYKSZTAŁCENIA (ASPEKT JAKOŚCIOWY)

W celu sprostania nowej sytuacji na rynku pracy, rozwiązania powstałych problemów, a także zbliżeniu polityki państwa do obowiązujących standardów międzynarodowych zostały podjęte kroki, których wynikiem miało być między innymi wzbogacenie i udoskonalenie potencjału kadrowego. W strukturze służb zatrudnienia zaczęły powoli tworzyć się stanowiska pośrednika pracy i doradcy zawodowego (Kaczmarczyk, Konecki 1998, s. 38). Liczne szkolenia miały przygotować do odgrywania nowych ról. W konsekwencji miała wykształcić się autonomiczna grupa zawodowa realizująca aktywne funkcje służb zatrudnienia.

Polskie wysiłki zmierzające do wzmocnienia instytucji rynku pracy poprzez stworzenie wykwalifikowanej kadry były wspomagane z dotacji zagranicznych. Kluczową rolę w przygotowaniu fachowego personelu administracji pracy odegrała pomoc MOP za sprawą realizowanego w Polsce w latach 1990–1994 projektu dotyczącego usprawnienia służb zatrudnienia. MOP kładła duży nacisk na pomoc w przeszkoleniu około 3700 kierowników, wysoko wyspecjalizowanych pracowników służb zatrudnienia i szkoleniowców, jak również na stworzenie trzech ośrodków szkoleniowych (w Białobrzegach k. Warszawy, Gdańsku i Dobieszkowie k. Łodzi) w celu zapewnienia właściwych warunków szkoleniowych dla gwałtownie rosnącej liczby personelu służb zatrudnienia – z 3000 do 12 000 w latach 1990–1994 (KUP 1995, s. 8).

W chwili rozpoczęcia realizacji projektu nie istniał w zasadzie system szkolenia pracowników służb zatrudnienia, nie było również infrastruktury szkoleniowej. W konsekwencji jednym z podstawowych założeń projektu stało się sukcesywne rozwijanie działań szkoleniowych na szczeblu krajowym i lokalnym (KUP 1995; Martynuska 1991, s. 4; *Kadry...* 1993, s. 11; Wituszyński 1994, s. 33; KUP 1999, 2000, s. 15). Bez wątplenia projekt ten wyznaczył nowe kierunki rozwoju dla kadry publicznych służb zatrudnienia.

Z informacji pozyskanych z wojewódzkich urzędów pracy wynika, że w 2002 r. na terenie całego kraju zrealizowano 61 projektów szkoleń kadr wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy. W tym samym roku Departament Polityki Rynku Pracy zorganizował łącznie 10 spotkań szkoleniowych dla kadr organów zatrudnienia z urzędów wojewódzkich i wojewódzkich urzędów pracy (Zawadzka, Rogala 2003, s. 178).

Ponadto w ramach projektu Phare 2002 *Publiczne służby zatrudnienia – Doskonalenie Kwalifikacji PSZ w celu wdrażania Europejskiej Strategii Zatrudnienia i uczestnictwa w systemie EURES*, realizowanego przez Departament Rynku Pracy, zostały opracowane standardy kwalifikacji zawodowych oraz programy modułowe dla zawodów i specjalności występujących w publicznych służbach zatrudnienia ([www.psz.praca.gov.pl](http://www.psz.praca.gov.pl)).

Niewątpliwie wysiłki i starania poczynione na rzecz poprawy fachowości kadry administracji pracy przyniosły szybko pierwsze efekty.

Według badań poziomu wykształcenia, przeprowadzonych w 1993 r. w wojewódzkich urzędach pracy, 60,1% pracowników posiadało ukończone studia wyższe magisterskie lub zawodowe, 37,9% legitymowało się wykształceniem policealnym lub średnim, a pozostałe 2% – wykształceniem niższym (pracownicy zatrudnieni przy pilnowaniu obiektów, transporcie, sprzątaniu). Natomiast w rejonowych urzędach pracy pracownicy z wykształceniem wyższym stanowili tylko 20,3%, a ze średnim i policealnym – 77,7% ogółu zatrudnionych; 2% to pracownicy z wykształceniem niższym (Pasterczyk 1994, s. 19; Urbaniak 1996, s. 91–110).

Na koniec 2001 r. dane te przedstawiały się następująco: zdecydowana większość pracowników wojewódzkich urzędów pracy posiadała wykształcenie wyższe (69,8%), a wykształcenie policealne i średnie zawodowe – 14%. Dla porównania w powiatowych urzędach pracy 31,5% pracowników legitymowało się dyplomem wyższej uczelni, a 49,5% – wykształceniem policealnym i średnim zawodowym (Dąbrowski 2002, s. 31).

Warto podkreślić, iż w wojewódzkich urzędach pracy przeważają osoby z wykształceniem wyższym, o czym świadczy ich udział w ogólnej liczbie zatrudnionych. I tak dane te przedstawiają się w sposób następujący: w 2002 r. – 70,3%, 2003 r. – 78,2%, 2004 r. – 82,7%, w 2005 r. – 84,2%.

Odwrotną tendencję zauważyć można w przypadku osób legitymujących się wykształceniem policealnym i średnim zawodowym. I tak, w 2002 r. stanowili 14,7%, w 2003 r. – 13,1%, w 2004 r. – 10,4%, a w 2005 r. – 9,4%.

Natomiast w urzędach powiatowych do 2003 r. występowała przewaga osób z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym w ogólnej liczbie zatrudnionych (w 2002 r. – 47%, w 2003 r. – 43,2%). Od 2004 r. nastąpił spadek udziału procentowego tej kategorii osób, o czym świadczą dane liczbowe – 39,5%, a w 2005 r. – 36,6%. Na przestrzeni lat 2002 – 2005 wzrósł również udział osób legitymujących się wykształceniem wyższym – odpowiednio: 34,5%, 39,3%, 44,2%, 48,3%<sup>2</sup>.

Na uwagę zasługuje fakt, iż poziom zatrudnienia jest znacznie wyższy w większych województwach, gdzie doszło w ostatnich latach do dużych przeobrażeń w sferze gospodarczej, a tym samym do wzrostu bezrobocia (są to województwa: mazowieckie, dolnośląskie i śląskie), niż w województwach słabiej rozwiniętych (opolskie, lubuskie, podlaskie)<sup>3</sup>.

Pewnym bodźcem motywującym do podnoszenia kwalifikacji przez pracowników stało się rozporządzenie Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>4</sup>, które wydane zostało na podstawie art. 20 ust. 2 Ustawy o pracownikach samorządowych<sup>5</sup>. Zgodnie z postanowieniami tego rozporządzenia wysokość wynagrodzenia uzależniona została od zajmowanego stanowiska, a także od posiadanych kwalifikacji. I choć w przeważającej mierze dotyczy ono zasad ustalania wynagrodzenia, to jednak załącznik nr 4, zawierający tabelę stanowisk, szeregowań i wymagań kwalifikacyjnych, niewątpliwie wskazuje na to, iż poziom wykształcenia ma istotny wpływ na wysokość wynagrodzenia za pracę.

Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku dodatku do wynagrodzeń pracowników publicznych służb zatrudnienia, których katalog zawiera art. 91 obowiązującej obecnie Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>6</sup> (pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści do spraw rozwoju zawodowego, specjaliści do spraw programów, liderzy klubów pracy, doradcy i asystenci EURES). Wysokość, tryb przyznawania i wypłacania dodatku do wynagrodzeń zostały uzależnione od zwiększenia efektywności oraz rozwoju zawodowego pracowników publicznych służb zatrudnienia, co reguluje rozporządzenie Rady Ministrów<sup>7</sup> z 21 marca 2005 r. w sprawie wysokości oraz trybu przyznawania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia pracownikom publicznych służb zatrudnienia<sup>8</sup>.

## **DOSTĘPNOŚĆ DO USŁUG PRACOWNIKÓW PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA (ASPEKT ILOŚCIOWY)**

Należy jednak pamiętać, że o pełnej skuteczności działań pracowników służb zatrudnienia można mówić wtedy, gdy dostęp do usług świadczonych przez pracowników instytucji rynku pracy jest powszechny. Już na początku lat 90. istniał w Polsce problem zbyt małej liczby pracowników zatrudnionych w urzędach pracy (około 3000). Efektem tego średnio na jednego pracownika rejonowego urzędu pracy przypadało do obsłużenia 296 bezrobotnych, 248 bezrobotnych zaś na jednego pracownika zatrudnionego w wojewódzkim urzędzie pracy (Pasterczak 1994, s. 18; Borkowska, Bohdziewicz red. 1995, s. 253).

Wraz ze zwiększającym się zakresem zadań służb zatrudnienia, a przede wszystkim wraz z koniecznością realizacji aktywnej funkcji służb zatrudnienia na znacznie większą skalę, zaistniała potrzeba zwiększenia liczby personelu wyspecjalizowanego, głównie doradców zawodowych, specjalistów do spraw rozwoju zawodowego, pośredników pracy.

Aktualne dane wciąż pokazują, iż problem liczebności kadry administracji pracy nie został rozwiązany. W latach 2000–2002 malała z roku na rok liczba pracowników zatrudnionych w powiatowych urzędach pracy. Na koniec 2000 r. liczba pracowników urzędów

powiatowych przekraczała 16 000, w 2001 r. oscylowała wokół liczby 15 300, natomiast w 2002 r. stan zatrudnienia wynosił około 14 400 pracowników (Włodarczyk, s. 33).

Zjawisko zmniejszania się stanu zatrudnienia, jakie zaobserwowano w latach 2000–2002, było niepokojące ze względu na jednoczesny wzrost liczby bezrobotnych. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że wraz ze wzrostem liczby osób zarejestrowanych rośnie automatycznie liczba wydawanych decyzji, zaświadczeń, zasiłków rodzinnych, zgłoszeń do ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego osób bezrobotnych, także członków ich rodzin, rozliczeń podatkowych, naliczanych i wypłacanych zasiłków i świadczeń (Budnik 2002, s. 45). Z tym wiąże się zwiększone obciążenie pracą, gdyż liczba decyzji, zaświadczeń, przygotowanie dokumentów należy liczyć w dziesiątkach milionów (tamże).

Podkreślić należy, iż w analizowanym okresie liczba zatrudnionych w wojewódzkich urzędach pracy utrzymywała się na stałym poziomie około 1100 osób.

W latach 2003–2005 nastąpił wzrost zatrudnienia zarówno w wojewódzkich (odpowiednio: 1450, 1920 i 2100 osób), jak i powiatowych urzędach pracy (odpowiednio: 16 185, 16 650 i 17 500 osób)<sup>9</sup>.

Cechą charakterystyczną dla powiatowych urzędów pracy jest również bardzo wysoka fluktuacja zatrudnienia. I tak, w 2002 r. przyjętych zostało około 7100 pracowników, a zwolniono około 7150, w 2003 r. – 10 500 wobec 8900 zwolnionych, w 2004 r. – 12 040 przyjętych w stosunku do 10 800 zwolnionych, a w 2005 r. – 12 750 wobec 11 800<sup>10</sup>.

Istotnym wskaźnikiem jest liczba osób zatrudnionych na stanowiskach, które służą realizacji podstawowych zadań służb zatrudnienia. I tak, na stanowiskach pośredników pracy w 2000 r. zatrudnionych było 1651 osób, w 2001 r. – 1353, w 2002 r. – 1349, w 2003 r. – 1438, w 2004 r. – 1624, a w 2005 r. – 1653. Natomiast dane dotyczące zatrudnienia na stanowiskach doradców zawodowych przedstawiają się w następujący sposób: w 2000 – 477 osób, w 2001 – 453 osoby, w 2002 – 482 osoby, w 2003 – 557 osób, w 2004 – 626, a w 2005 – 601 osób<sup>11</sup>.

## PODSUMOWANIE

Dane dotyczące liczby personelu publicznych służb zatrudnienia pokazują, iż jednym z priorytetowych celów władz państwa powinno stać się zwiększenie stanu zatrudnienia fachowej kadry służb zatrudnienia. Niezbędne jest przeznaczenie większej ilości środków finansowych na politykę kadrową, głównie w zakresie zwiększenia liczby pracowników realizujących aktywną funkcję służb zatrudnienia.

Ostrożność w przeprowadzeniu tego typu zmian jest, być może, podyktowana obawą przed przechodzeniem wyszkolonego personelu (w którego wykształcenie zainwestowano) do sektora prywatnego, gdzie pracownicy upatrują większych szans na awans zawodowy. Aby temu zapobiec, należy zapewnić pracownikom publicznych służb zatrudnienia właściwy rozwój kariery zawodowej, wprowadzić politykę awansowania tylko na podstawie obiektywnych kryteriów – merytorycznych i profesjonalnych, a także wprowadzić środki stwarzające poczucie większej stabilizacji zatrudnienia.

Jednym ze sposobów zwiększenia liczby pracowników wysoko wyspecjalizowanych mogłoby być zmniejszenie liczby pracowników, zajmujących się realizacją pasywnej funkcji służb zatrudnienia (wypłata zasiłków, rejestracja bezrobotnych).

Ten cel można osiągnąć, dokonując przekwalifikowania pewnej grupy tych pracowników, czemu służyć miałyby specjalistyczne kursy, szkolenia, warsztaty. Jednak w polskich realiach, przy utrzymującej się wysokiej liczbie bezrobotnych, redukcja etatów pracowników obsługujących funkcję pasywną wydaje się być zbyt ryzykowna. Mogłaby ona negatywnie wpłynąć na realizację pasywnej roli służb zatrudnienia, wydłużając obsługę bezrobotnych w tym ważnym zakresie.

Bezspornym pozostaje fakt, iż istnieje potrzeba zwiększenia liczby pracowników wyspecjalizowanych, których działania w istotny sposób mogą wpłynąć na kształt kariery zawodowej bezrobotnych i poszukujących pracy.

W doktrynie postulowana jest koncepcja wirtualnego urzędu pracy, którego zaletą byłaby między innymi dostępność do usług pracowników publicznych służb zatrudnienia niezależnie od lokalizacji i znaczna oszczędność kadrowa (Olejniczak 2003, s. 131 i n.).

Należy mieć jednak świadomość tego, iż nowoczesne technologie, wiążące się z wykorzystaniem Internetu i innych rozwiązań technologicznych, nie zastąpią bezpośrednich kontaktów pracowników publicznych służb zatrudnienia z klientami.

<sup>1</sup> Warto przypomnieć, że w historii publicznych służb zatrudnienia wskazać można na trzy etapy. W pierwszym ich funkcje ograniczały się w zasadzie do pośrednictwa pracy. W kolejnym etapie zakres ich działania poszerzony został o poradnictwo zawodowe i organizowanie robót publicznych. W ostatnim zaś doszło do połączenia funkcji tradycyjnych z wdrażaniem nowoczesnych programów promocji zatrudnienia. (Bajszczak 1993, s. 9).

<sup>2</sup> Za: *Informacja o instytucjonalnej obsłudze rynku pracy*, dostępna w Internecie: <www.psz.praca.gov.pl>.

<sup>3</sup> Tamże, s. 28.

<sup>4</sup> DzU nr 61, poz. 708 ze zm.

<sup>5</sup> W tym miejscu należy podkreślić, iż wraz z reformą ustroju administracji publicznej z 1998 r. pracownicy publicznych służb zatrudnienia utracili status pracowników urzędów państwowych na rzecz statusu pracowników samorządowych. Do kwestii tej powrócę później.

<sup>6</sup> DzU nr 99, poz. 1001 ze zm. Dodać należy, iż ustawa ta została poddana istotnym zmianom w wyniku nowelizacji z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU nr 164, poz. 1366).

<sup>7</sup> W wyniku nowelizacji Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 28 lipca 2005 r. upoważnienie do wydania rozporządzenia przysługiwać będzie ministrowi właściwemu do spraw pracy. Zgodnie z art. 20 ustawy nowelizującej dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie upoważnień zmienianych niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych na podstawie wskazanej ustawy; nowelizacja Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zwana dalej nowelizacją lipcową.

<sup>8</sup> Na podstawie art. 100 ust. 5 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU nr 53, poz. 471).

<sup>9</sup> *Informacja o instytucjonalnej obsłudze rynku pracy*, dostępna w Internecie: <www.psz.praca.gov.pl>.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Tamże. I tak, np. w 2003 r. jeden pośrednik pracy powinien był obsłużyć około 2200 bezrobotnych, a jeden doradca zawodowy – ponad 6200 bezrobotnych.

## LITERATURA

- Bajszczak Z. (1993), *Międzynarodowe normy i programy MOP w odniesieniu do służb zatrudnienia*, „Rynek Pracy” nr 1.
- Borkowska S., Bohdziewicz P., red. (1995), *Lokalna polityka rynku pracy na przykładzie województwa łódzkiego*, Łódź.

- Budnik R. (2002), *Raport dotyczący funkcjonowania powiatowych urzędów pracy w 2001 roku*, Związek Powiatów Polskich, Komisja Polityki Społecznej, „Rynek Pracy” nr 5–6.
- Dąbrowski M. (2002), *Instytucjonalna obsługa rynku pracy w 2001 r. w ujęciu statystycznym*, Departament Informacji o Rynku Pracy, Krajowy Urząd Pracy, „Rynek Pracy” nr 4.
- Kaczmarczyk K., Konecki K. (1998), *Rejonowe urzędy pracy – biurokracja a profesjonalizacja funkcji organizacyjnych*, „Humanizacja Pracy” nr 3.
- Kadry urzędów pracy ważnym czynnikiem w rozwiązywaniu problemów bezrobotnych* (1993), Departament Edukacji i Doradztwa Pozaszkolnego, „Rynek Pracy” nr 9.
- KUP (1995), *Usprawnienie służb zatrudnienia, Memorandum dla rządu Polski*, (Międzynarodowe Biuro Pracy – Geneva).
- KUP (1999; 2000), *Funkcjonowanie systemu urzędów pracy w latach 1993–1999 – cz. I*, „Rynek Pracy” nr 12, „Rynek Pracy” nr 1.
- Maier H. (1993), *Rola MOP w kształtowaniu polityki rynku pracy*, „Rynek Pracy” nr 1.
- Marcinkowski A., Sobczak J. (1992), *Bezrobotni i instytucje*, „Rynek Pracy” nr 7.
- Martynuska A. (1991), *Seminarium w Krakowie*, „Rynek Pracy” nr 3.
- Olejniczak Z. (2003), *Wirtualny urząd pracy*, „Rynek Pracy” nr 2.
- Oleksyn T. (1991), *Łagodzenie skutków bezrobocia w świetle badań*, „Polityka Społeczna” nr 9.
- Pasterczak D. (1994), *Urzędy pracy w Polsce, zadania, ocena wielkości i struktura zatrudnienia*, „Rynek Pracy” nr 9.
- Szubert W. (1991), *Prawne zagadnienia polityki zatrudnienia*, „Polityka Społeczna” nr 4.
- Urbanik B. (1996), *Ocena efektywności działania urzędów pracy na przykładzie urzędów województwa łódzkiego*, w: *Bezrobocie w województwie łódzkim*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica 140.
- Wituszyński M. (1994), *Szkolenie pośredników pracy*, „Rynek Pracy” nr 6.
- Włodarczyk M., *Active Labour Market Actions and Models, Institutional Frameworks, Policies and Powers – Country Report of Poland*.
- Zawadzka G., Rogala H. (2003), *Informacja o realizacji zadań związanych ze szkoleniami kadr urzędów pracy w 2000 roku*, „Rynek Pracy” nr 5.

## SUMMARY

The aim of this publication is to present the quality and quantity aspects of staff of labour force administration. The study in question is an attempt to analyze factors that determine an effective execution of tasks imposed on employment services. Among them are the following: the level of education of public employment services workers, their advanced training and the access to services rendered by them by means of assurance of the proper level of employment, particularly in case of such positions as employment adviser and employment exchange adviser. The analysis above is supported by the data of the recent five years. The author emphasizes that employing professional staff and providing common access to the labour administration officials are to be given priority by the authorities.