



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 12 grudnia 2012 r.

DRP-VIII-0702-2-6-IS/12

GABINET MARSZAŁKA SENATU

13.12.12.

5700

Borusiewicz

A. R. Borusewicz
S E N A T
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 14.12.12
nr. 10466, podpis *M*

Pan
Marek Borusewicz
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Senatowa Poważna Komisja

W odpowiedzi na pismo z dnia 16 listopada 2012 r. znak: BPS/043-20-824/12 przekazujące oświadczenie złożone przez senatora Pana Andrzeja Persona podczas 20. Posiedzenia Senatu RP w dniu 9 listopada 2012 r. w sprawie niskiej efektywności urzędów pracy uprzejmie wyjaśniam:

Zgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.) do zadań samorządów powiatowych, należy m.in.: udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy, a także pracodawcom w pozyskaniu pracowników przez pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe oraz inicjowanie, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy. Zadania te są zadaniami własnymi ww. samorządów i są realizowane przez powiatowe urzędy pracy podlegające starostom powiatów, a pracownicy urzędów pracy są pracownikami administracji samorządowej i nie podlegają ministrowi właściwemu do spraw pracy. Zagadnienia zatrudnienia i wynagradzania pracowników wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy reguluje ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. Nr 50, poz. 398, z późn. zm.).

Zadaniem ministra właściwego do spraw pracy jest natomiast koordynacja pracy publicznych służb zatrudnienia. Jest ona realizowana poprzez m.in. tworzenie regulacji prawnych, tworzenie i doskonalenie narzędzi i metod wspomagających pracę urzędów pracy czy ustalanie standardów realizacji usług rynku pracy świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia. Minister Pracy i Polityki Społecznej podejmuje działania na rzecz poprawy funkcjonowania powiatowych urzędów pracy i zwiększenia efektywności prowadzonej przez te urzędy aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych.

Jednym z takich działań jest wydanie rozporządzenia z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. Nr 177, poz. 1193, z późn. zm.). W rozporządzeniu tym duży nacisk położono na dostosowanie świadczenia poszczególnych usług do potrzeb różnych grup osób korzystających z pomocy urzędów pracy, co sprzyja aktywizacji tych osób. Przepisy tego rozporządzenia stanowią, że podstawową formą służącą do dokumentowania i wymiany informacji dla wszystkich usług rynku pracy jest forma elektroniczna, co ułatwia dostęp do dokumentacji pracownikom na różnych stanowiskach i ogranicza biurokrację. W rozporządzeniu określono także zakres informacji dotyczący poszczególnych usług rynku pracy, które urzędy pracy mają udostępniać klientom z wykorzystaniem stron internetowych.

W 2011 r. w wyniku zmian ww. rozporządzenia umożliwiono urzędom pracy przyjmowanie zgłaszanych przez pracodawców ofert pracy z wykorzystaniem dowolnych środków przekazu w tym formularza elektronicznego udostępnionego na stronie internetowej urzędu pracy czy poczty elektronicznej. Wprowadzono także ułatwienia dla pracodawców, na podstawie których pracodawca, który współpracował wcześniej z urzędem pracy może ograniczyć dane identyfikujące go do podania nazwy i numeru identyfikacji podatkowej, co w znaczący sposób usprawnia i skraca czas zgłoszenia oferty pracy.

Przepisy ww. rozporządzenia określają także minimalne wymagania w zakresie stanu zatrudnienia pracowników powiatowych urzędów pracy, którzy w bezpośredni sposób odpowiadają za pomoc w poszukiwaniu pracy i aktywizację osób bezrobotnych oraz pozyskiwanie ofert pracy. Wprowadzenie tego rodzaju regulacji spowodowało zwiększenie liczby pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów do spraw rozwoju zawodowego, specjalistów do spraw programów oraz liderów klubów pracy, zatrudnionych w powiatowych urzędach pracy. Wzrost zatrudnienia tych pracowników spowodował zmniejszenie liczby osób bezrobotnych przypadających na jednego pośrednika pracy, doradcę zawodowego, etc. Liczba pośredników pracy wzrosła o 1739 osób (z 2363 w końcu 2007 r. do 4102 w końcu 2011 r.), doradców zawodowych o 842 osoby (z 759 w końcu 2007 r.

do 1601 w końcu 2011 r.), specjalistów do spraw rozwoju zawodowego o 616 osób (z 299 w końcu 2007 r. do 915 w końcu 2011 r.), specjalistów do spraw programów o 287 osób (z 386 w końcu 2007 r. do 673 w końcu 2011 r.), liderów klubów pracy o 471 osób (z 150 osób w końcu 2007 r. do 621 w końcu 2011 r.). Zmiany te przyczyniają się do poprawy działań mających na celu skuteczną aktywizację zawodową osób bezrobotnych oraz ułatwienie dostępu do usług rynku pracy klientom urzędów pracy. Należy jednak pamiętać, że decyzje dotyczące obsady kadrowej danego urzędu pracy należą do pracodawcy, tj. do dyrektora powiatowego urzędu pracy.

Ustawa o promocji zatrudnienia (...) zawiera rozwiązania mające na celu stymulowanie rozwoju i doskonalenie kadry tzw. kluczowych pracowników, którzy bezpośrednio wspierają osoby bezrobotne, do których należą doradcy zawodowi i pośrednicy pracy. Jednym z nich jest wprowadzenie trzystopniowych licencji pośrednika pracy i doradcy zawodowego, których uzyskiwanie powiązane zostało z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych oraz stażem pracy w publicznych służbach zatrudnienia. Drugie rozwiązanie ma na celu stabilizację kadry i umożliwić wypłatę dodatków do wynagrodzenia, które uzależniono od jakości pracy oraz od podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników urzędów pracy. W wyniku m.in. tych działań w 2011 r. aż 98,87% doradców zawodowych oraz 71,48% pośredników pracy posiadało wykształcenie wyższe. Jak wynika z danych dotyczących uczestnictwa pracowników powiatowych urzędów pracy w kształceniu ustawicznym doradcy zawodowi i pośrednicy pracy należą do grupy pracowników najczęściej uczestniczących w szkoleniach. W 2011 r. w szkoleniach uczestniczyło 87,6% doradców zawodowych i 86,9% pośredników pracy.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podejmuje także bezpośrednie działania celem zapewnienia możliwości ciągłego doskonalenia zawodowego kadry pracowników urzędów pracy i zainicjowało wiele projektów szkoleniowych adresowanych do pracowników publicznych służb zatrudnienia.

Ważnym działaniem zainicjowanym przez ministra właściwego do spraw pracy, mającym wpływ na podniesienie jakości obsługi klientów urzędów pracy było wdrożenie jednolitego systemu informatycznego do obsługi zadań urzędach pracy. Od 2011 r. powiatowe urzędy pracy stosują oprogramowanie Syriusz^{Std}, które zastąpiło zróżnicowane rozwiązania stosowane wcześniej w powiatowych urzędach pracy. Oprogramowanie to umożliwia przetwarzanie informacji o osobach rejestrujących się w powiatowym urzędzie pracy i udzielanej im pomocy. Umożliwia także przetwarzanie informacji o pracodawcach funkcjonujących na danym rynku pracy – ich oczekiwaniach dotyczących urzędu i udzielonej

im pomocy w tym w zakresie poszukiwania nowych pracowników. Pozwala również na wymianę danych z innymi aplikacjami wykorzystywanymi przez publiczne służby zatrudnienia.

Jednocześnie odnosząc się jeszcze do kwestii efektywności działań powiatowych urzędów pracy w porównaniu z efektywnością działań agencji zatrudnienia należy wskazać, że z informacji przekazywanych do resortu pracy wynika, że urzędy pracy wykazują wyższą skuteczność w doprowadzaniu bezrobotnych do zatrudnienia na krajowym rynku pracy w odniesieniu do działań agencji. Ponadto, jest to tendencja wzrostowa. Należy przy tym wskazać, że liczba funkcjonujących agencji zatrudnienia znacznie przewyższa liczbę powiatowych urzędów pracy, co ewidentnie świadczy na korzyść urzędów pod względem efektywności w liczbie osób skutecznie powracających na rynek pracy.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy również wskazać, iż klienci agencji zatrudnienia to osoby charakteryzujące się innymi cechami, niż klienci urzędów pracy. Podstawową cechą klientów agencji zatrudnienia jest silna motywacja i determinacja w procesie poszukiwania pracy w odróżnieniu od klientów urzędów pracy. Z tego względu skuteczność urzędów pracy powinna być dodatkowo analizowana z uwzględnieniem profilu klienta.

Specyfika podmiotów widoczna jest również w aspekcie ofert pracy. Oferty pracy przyjmowane i upowszechniane przez powiatowe urzędy pracy nie mogą zawierać zgodnie z obowiązującymi przepisami treści dyskryminujących oraz muszą zawierać dane szczegółowe, o których mowa w § 6 ust. 2 i § 7 rozporządzenia w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy. Natomiast w przypadku ofert pracy realizowanych przez agencje zatrudnienia brak jest wymagań określonych przepisami prawa. Oferty te nie mogą jedynie zawierać elementów dyskryminujących kandydatów do pracy.

Podkreślenia wymaga również fakt, że urzędy pracy funkcjonują w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu, mając do czynienia z jednej strony z coraz bardziej elastycznymi formami zatrudnienia i popytem na wyspecjalizowanych pracowników, a z drugiej z wysokim bezrobociem i ograniczeniami środków Funduszu Pracy na aktywizację zawodową. W takich warunkach urzędy pracy muszą poszukać rozwiązań umożliwiających adaptację do tych zmian. Z pewnością urzędy pracy powinny współpracować z partnerami rynku pracy. Potwierdza to Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy¹ wskazując na potrzebę współpracy publicznych służb zatrudnienia (urzędów pracy) z prywatnymi agencjami

¹ Konwencja Nr 88 MOP dotycząca organizacji służby zatrudnienia oraz Konwencja Nr 181 MOP dotycząca prywatnych biur pośrednictwa pracy.

pośrednictwa pracy, co ma sprzyjać lepszemu funkcjonowaniu rynku pracy. Wizję tę podziela Komisja Europejska, wyznaczając trzy kierunki tej współpracy:

- komplementarność poszczególnych segmentów rynku pracy lub poszczególnych rodzajów usług,
- konkurencja w świadczeniu usług na rzecz pracodawców,
- współpraca w obszarze pozyskiwania informacji, dobierania kandydatów do pracy oraz dostosowywania kwalifikacji do potrzeb rynku pracy.

Krytyczna ocena pracy powiatowych urzędów pracy spowodowana jest również tym, że pracownicy urzędów pracy mają bardzo mało czasu dla osób, które ich pomocy potrzebują. Warto tu pamiętać, że wśród klientów urzędów znaczny udział mają osoby, które *de facto* nie są zainteresowane pomocą w aktywizacji zawodowej i powrocie na rynek pracy, a rejestrują się z powodu możliwości nabycia w ten sposób prawa do ubezpieczenia zdrowotnego. Od dnia 1 października 2004 r., kiedy weszły w życie przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.) na powiatowe urzędy pracy zostało nałożone dodatkowe pracochłonne zadanie związane z obowiązkiem zgłaszania każdego bezrobotnego do ubezpieczenia zdrowotnego wraz z bieżącym korygowaniem tych zgłoszeń oraz obliczaniem i przekazywaniem do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek. Zadanie to, podobnie jak obowiązki wynikające przede wszystkim z systemu ubezpieczeń społecznych i systemu podatkowego powoduje, że powiatowe urzędy pracy zostały zmuszone do ograniczenia realizacji swoich podstawowych funkcji, dla których zostały utworzone (prowadzenie pośrednictwa pracy i udzielania pomocy osobom rzeczywiście poszukującym pracy oraz pracodawcom poszukującym pracowników), gdyż obsługa obliczeń skarbowo-finansowych realizowana jest kosztem zatrudnienia w zadaniach podstawowych.

W celu zniwelowania tej niekorzystnej sytuacji zarówno dla urzędów pracy, które poświęcają czas na działania, które nie przynoszą oczekiwanych efektów, jak i dla osób bezrobotnych, które rzeczywiście poszukują pracy, minister właściwy do spraw pracy wystąpił do ministra właściwego do spraw zdrowia z prośbą o podjęcie działań mających na celu zmianę zasad opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych nieposiadających prawa do zasiłku bądź stypendium oraz nie posiadających innego tytułu do ubezpieczenia zdrowotnego, w celu ograniczenia negatywnych konsekwencji obowiązywania obecnych zasad ubezpieczenia zdrowotnego. Zdaję sobie bowiem sprawę z tego jak niekorzystny wpływ ma ta sytuacja zarówno na obsługę osób bezrobotnych, jak i na wizerunek urzędów pracy.

Obecnie obowiązujące rozwiązania prawne umożliwiają nawiązywanie współpracy pomiędzy urzędami pracy z innymi instytucjami rynku pracy, w zakresie realizacji polityki rynku pracy, jednak instrumenty te wykorzystywane są incydentalnie. Konieczność zwiększenia efektywności urzędów pracy determinują upowszechnianie istniejących oraz poszukiwanie nowych rozwiązań w zakresie świadczenia usług rynku pracy. Jednym z działań, które powinny pozytywnie wpływać na szybszą aktywizację osób bezrobotnych jest zlecenie obsługi bezrobotnych podmiotom prywatnym oraz działania prowadzone w formule partnerstw lokalnych. W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej został opracowany projekt pilotażowy, którego zadaniem będzie wypracowanie polskiego modelu kontraktowania.

Jeżeli realizacja projektu pilotażowego przyniesie pozytywne rezultaty, podjęte zostaną w dalszej kolejności działania zmierzające do wprowadzenia systemowych zmian dotyczących finansowania aktywizacji bezrobotnych, oparte na partnerstwie pomiędzy urzędami pracy, a podmiotami niepublicznymi, w szczególności agencjami zatrudnienia.

Powyższe spowoduje brak fluktuacji kadr urzędów pracy, przy jednoczesnym zwiększeniu poziomu aktywizacji zawodowej osób mających problemy na rynku pracy.

Zatem Minister Pracy i Polityki Społecznej dostrzega problemy w funkcjonowaniu urzędów pracy. Biorąc pod uwagę fakt, iż wypracowany w Polsce na przestrzeni lat i obecnie funkcjonujący model publicznych służb zatrudnienia bez wątpienia wymaga dalszego udoskonalania, aby jeszcze skuteczniej odpowiadać na zmiany zachodzące na rynku pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej prowadzi obecnie prace nad założeniami do zmiany ustawy o promocji zatrudnienia (...). Służby zatrudnienia muszą bowiem nie tylko gwarantować wysoką jakość usług oferowanych klientom urzędów pracy, ale również jak najszerszej otwierać się na potrzeby klientów.

W ramach prac nad założeniami przewiduje się zmiany w sposobie realizacji podstawowej misji urzędów pracy jaką jest pomoc osobom w znalezieniu pracy i pracodawcom w znalezieniu pracowników. W tym celu w Centrach Aktywizacji Zawodowej (CAZ) planowane jest wprowadzenie zmian w sposobie organizacji sposobu świadczenia pomocy dla klientów. Przewiduje się, że większość działań kierowanych do osób bezrobotnych w ramach usług rynku pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy i organizacja szkoleń) realizowana będzie przez grupę tzw. doradców klienta. Funkcja doradcy klienta w urzędzie pracy będzie integrować funkcje dotychczasowych pracowników zatrudnionych na stanowiskach pośrednika pracy, doradcy zawodowego, połączonego ze stanowiskiem lidera klubu pracy i specjalisty do spraw rozwoju zawodowego, a także doradcy i asystenta

EURES, realizujących obecnie odrębne usługi rynku pracy. Dzięki tej zmianie liczba pracowników, którzy w sposób bezpośredni będą współpracować z klientami znacznie wzrośnie. Wymagać to będzie naturalnie uzupełnienia kompetencji przez część pracowników urzędów pracy.

Podjęto także prace mające na celu wprowadzenie nowego podejścia do indywidualizacji usług kierowanych do osób bezrobotnych poprzez ich profilowanie, uzależnione od rodzaju potrzeb bezrobotnego i powiązane z charakterem działań, jakie można bezrobotnemu zaproponować w jego aktualnej sytuacji. W tym celu wprowadzone zostaną rozwiązania, które ułatwią identyfikowanie bezrobotnych cechujących się wysokim poziomem aktywności w poszukiwaniu sposobu na rozwiązanie własnej sytuacji zawodowej, bezrobotnych wymagających wsparcia poprzez dostępne usługi i instrumenty rynku pracy oraz tzw. bezrobotnych oddalonych od rynku pracy, którzy uzyskają pomoc za pośrednictwem instytucji pomocy społecznej.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej planuje także odejście od generalnej zasady, że instrumenty rynku pracy, takie jak prace interwencyjne, roboty publiczne, staż, refundacja składek na ubezpieczenia społeczne za zatrudnionych bezrobotnych czy przygotowanie zawodowe dorosłych adresowane są tylko do bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy wskazanych w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia (...). Takie podejście sprawi, że urząd pracy będzie mógł elastycznie stosować usługi i instrumenty rynku pracy wobec osób bezrobotnych celem optymalnego dostosowania oferowanej formy pomocy do potrzeb konkretnej osoby.

Wprowadzenie ww. zmian i nowych instrumentów pomocowych powinno – w ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej – w wystarczającym stopniu usprawnić i poprawić funkcjonowanie urzędów pracy i poprawie aktywizacji zawodowej świadczonej przez te urzędy.

teny wmy sude

z up
MINISTER
Jacek Męcina
Sekretarz Stanu