



**Ewa Flaszynska**

Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej  
w Warszawie  
E-mail: eflaszynska@wp.pl

# Profilowanie pomocy dla osoby bezrobotnej - legitymizacja wykluczenia społecznego? Przykład Warszawy

## Abstract

The aim of my article is to attempt to answer the question of whether the profiling of the support for the unemployed has not become, contrary to the intentions of the legislator, legitimization of social exclusion. The Act of 14 March 2014, amending the Act on employment promotion and labour market institutions and some other acts, introduced three profiles: the help I profile for active people, the help II profile for people needing support and the help III profile for people staying away from the labour market. When introducing the profiles, the legislator clearly determined which forms of activation can be applied to the profiles I and II, leaving very little for the people who are assigned profile III. Therefore, under the present legal regulations, people belonging to profile III are often left to themselves, even though they are the customers demanding the greatest help and support and, taking into account the public funds spent, the dearest as they use the social transfers.

**Keywords:** profiling support , unemployed, unemployment.

## WPROWADZENIE

Poszukiwanie coraz to efektywniejszych form wspierania bezrobotnych towarzyszy współczesnym polskim służbom zatrudnienia od momentu ich powstania. Stworzenie współczesnego systemu obsługi osób bezrobotnych na początku lat dziewięćdziesiątych, reforma z roku 1998 usamorzadawiająca urzędy pracy, czy wreszcie Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. (Dz. U. 2015 r. poz. 149) implementująca rozwiązania europejskie do codziennej działalności polskich instytucji rynku pracy - to kamienie milowe obecnego kształtu rynku pracy w Polsce. Zapowiedź wprowadzenia wielu szczegółowych rozstrzygnięć i wysokiej rangi zmian towarzyszyła przygotowaniom nowelizacji Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy na przełomie 2013 i 2014 roku. Proefektywnościowe kierunki zmian istniejących zapisów i wprowa-

dzenie idących w tym kierunku nowych rozwiązań zdominowały blisko dwuletni okres ich przygotowania i konsultacji społecznych.

Nowelizacja (Ustawa z dnia 14 marca 2014 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014 poz. 598) weszła w życie 27 maja 2014 r. Przygotowując pakiet zmian, koordynujący prace ówczesny minister pracy i polityki społecznej w szerokim zakresie korzystał z doświadczeń europejskich służb zatrudnienia. Myślą przewodnią nowych rozwiązań była próba zdecydowanego zwiększenia efektywności zatrudnieniowej podejmowanych działań aktywizacyjnych angażujących znaczne ilości środków publicznych. Zwiększenie zaangażowania podmiotów prywatnych w procesy przywracające bezrobotnych rynkowi pracy, przeznaczenie części środków Funduszu Pracy na podnoszenie jakości aktywnych zasobów pracy (utworzono Krajowy Fundusz Szkoleniowy), poszerzenie instrumentów pozwalających aktywizować grupy szczególnie narażone na wykluczenie z rynku pracy, czy wreszcie monitorowanie rzeczywistej efektywności publicznych służb zatrudnienia - to tylko niektóre nowe rozwiązania. Obok nich do Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadzono proces profilowania pomocy dla osób bezrobotnych, który do dziś wzbudza wiele kontrowersji. Spór dotyczy przede wszystkim tego, czy proces profilowania służy de facto segregowaniu klientów urzędu pracy, czy - jak interpretuje to ustawodawca - profilowaniu ustawowych usług i instrumentów adekwatnie do indywidualnej sytuacji beneficjenta tych działań.

## PUŁAPKA PROFILOWANIA?

Osoba bezrobotna, zgłaszająca się do rejestracji w powiatowym urzędzie pracy (PUP), jest poddawana profilowaniu, czyli musi odpowiedzieć na pytania kwestionariuszowe, dzięki którym pracownik PUP ustala dla niej profil pomocy, oznaczający właściwy ze względu na potrzeby osoby bezrobotnej zakres form pomocy określonych w ustawie. Profilowanie z założenia ma zwiększyć szanse osób bezrobotnych na powrót lub wejście po raz pierwszy na rynek pracy. Ustawa wprowadziła trzy profile: profil pomocy I, przewidziany dla osób aktywnych, profil pomocy II, przewidziany dla osób wymagających wsparcia i profil pomocy III, dla osób znacznie oddalonych od rynku pracy. Ustawodawca wprowadzając profilowanie wyraźnie określił które z form aktywizacji można stosować wobec zaszeregowanych do I i II profilu pozostawiając niewiele możliwości dla osób, którym przypisano profil III. Wobec takiego stanu rzeczy osoby z profilem III pozostawione są często same sobie, choć są to klienci wymagający największej pomocy i wsparcia oraz - z punktu widzenia wydawanych środków publicznych - najdrożsi, bo korzystający także w znacznej liczbie z transferów socjalnych. Dodatkowo problem pogłębia fakt premiowania urzędów pracy za efektywność zatrudnieniową, która z góry przekierowuje zainteresowanie pracowników służb zatrudnienia na tzw. „łatwiejszego klienta“, czyli takiego, którego stosunkowo łatwo można zaaktywizować i doprowadzić do choćby czasowego zatrudnienia. To jest właśnie premiowane. Wobec relatywnie niskich, na tle innych służb publicznych, zarobków pracowników PSZ, 2% - owa premia za wyniki jest oczekiwanym „zastrzykiem” finansowym dla kluczowych pracowników urzędów pracy.

Celem mojego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy profilowanie pomocy dla osoby bezrobotnej nie stało się, wbrew zamierzeniom ustawodawcy, legitymizacją wykluczenia społecznego. Czy wprowadzone w 2014 r. profilowanie nie jest przypadkiem pułapką, która z jednej strony co zaradniejszym klientom urzędu pracy, dzięki trafionym odpowiedziom i zakwalifikowaniu do profilu II, pozwala w szybki sposób uzyskać dostęp do wielu rodzajów pomocy, a z drugiej osobom przypisanym do profilu III, czyli tym, którzy wymagają szerokiego wsparcia zamyka dostęp do instrumentów rynku pracy? Czy przypisanie osoby rejestrującej się w urzędzie pracy do profilu III nie stygmatyzuje jej jako osoby pozbawionej szans na zatrudnienie i tym samym pozbawia jej jakiegokolwiek zainteresowania ze strony specjalistów Centrum Aktywizacji Zawodowej, funkcjonującego w ramach urzędu pracy? Ustalenie profilu pomocy stanowi bazę do przygotowania indywidualnego planu działania bezrobotnego, którego realizacja przy wsparciu doradcy klienta powinna w ostateczności skutkować podjęciem zatrudnienia. Tymczasem osoba zakwalifikowana do nieodpowiedniego profilu może nie uzyskać dostępu do potrzebnych jej szkolenia czy stażu, ponieważ została zakwalifikowana do profilu, który takiej pomocy nie przewiduje.

Z drugiej strony może jest inaczej? Może profilowanie to dobry krok w kierunku efektywnego wykorzystania środków publicznych, pozwalający celniej zainwestować w usługi i instrumenty przywracające zatrudnialność klienta urzędu pracy? Co zatem urząd pracy ma zrobić z klientami z profilem III? Ustawa dedykuje im bardzo ilość instrumentów, a i te wobec wcześniej wskazanych powodów, nie są wykorzystywane. W niektórych urzędach pracy zarejestrowani z III profilem stanowią blisko 1/3 klientów. Jak sygnalizują pracownicy służb zatrudnienia znaczna ich liczba wymaga w pierwszej kolejności wsparcia medycznego, czy procesów socjalizujących, a dopiero na dalszym etapie aktywizacji zawodowej. Analizując prawne aspekty pracy z założenia trudnym klientem z III profilem oraz praktykę działania polskich publicznych służb zatrudnienia, można odnieść wrażenie, że z jednej strony ustawodawca nie przewidział takiego stanu rzeczy, z drugiej można kłaść ten stan rzeczy na karb wstrzymanej, pogłębionej reformy służb pomocy społecznej, która zapowiadała większą niż dotychczas ich integrację ze służbami zatrudnienia.

Pozwolę sobie już na początku postawić tezę, że zwiększona kompatybilność działań służb pomocy społecznej i służb zatrudnienia, których pracę nadzoruje ten sam minister, mogłaby znacznie zwiększyć zjawisko synergii procesów socjalizacji i aktywizacji zawodowej, a znacznej liczbie wspólnych klientów obu instytucji (tj. urzędu pracy i ośrodka pomocy społecznej) istotnie ograniczyć proces wpadania w obszar wykluczenia społecznego.

## DLACZEGO ZNOWU WARSZAWA?

Nowelizacja opisywanej Ustawy przewidywała przeprowadzenie procesu profilowania wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych do końca 2014 roku. Jednym z pierwszych, który rozpoczął ten proces był Urząd Pracy m.st. Warszawy. Pomyślałam, że warto przyjrzeć się Warszawie nie tylko z punktu widzenia specyficznego warszawskiego rynku pracy, ale także dlatego, że to właśnie w Warszawie,

w dniu wejścia w życie ustawowych zmian, procesowi profilowania jako pierwszy poddał się ówczesny wiceminister pracy i polityki społecznej odpowiadający za rynek pracy. Przygotowanie pracowników tego urzędu do procesu profilowania uznano za wzorcowe, a specjaliści z tej instytucji brali aktywny udział w procesie przygotowywania ustawowych rozwiązań w tym zakresie. Dodatkowo w przygotowywanych rokrocznie przez ten urząd raportach udostępniane są dane pozwalające dokonywać ocen i wyciągać wnioski.

## TRZY PROFILE – CZYLI CO USTAWODAWCA MIAŁ NA MYŚLI

Przyjrzyjmy się najpierw szczegółowo zapisom prawnym. Przepisy art. 33 ust. 2b Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zobowiązują powiatowy urząd pracy do ustalenia dla bezrobotnego profilu pomocy, oznaczającego właściwy ze względu na jego potrzeby zakres form pomocy określonych w tej ustawie. Ustalenie profilu powinno zostać wykonane niezwłocznie po rejestracji bezrobotnego. W przypadku bezrobotnego już zarejestrowanego przed dniem wejścia w życie nowych przepisów powiatowy urząd pracy miał obowiązek ustalić dla bezrobotnego profil pomocy w możliwie najkrótszym czasie.

Wprowadzone zostały trzy profile pomocy (art. 33 ust. 2c): profil pomocy I, przewidziany dla osób aktywnych, profil pomocy II, przewidziany dla osób wymagających wsparcia i profil pomocy III, dla osób znacznie oddalonych od rynku pracy. Zgodnie z przepisem §6 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U. z poz. 631), powiatowy urząd pracy, po ustaleniu profilu pomocy, informuje bezrobotnego, jakimi formami pomocy może zostać objęty w ramach ustalonego profilu pomocy. Przyjęto następujące formy pomocy stosowane w ramach tych profili:

- Profil pomocy I – pośrednictwo pracy, a także w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe lub inne formy pomocy, jak np. szkolenia.
- Profil pomocy II – usługi i instrumenty rynku pracy, działania aktywizacyjne zlecane przez urząd pracy oraz inne formy pomocy z wyłączeniem Programu Aktywizacja i Integracja.
- Profil pomocy III – Program Aktywizacja i Integracja, działania aktywizacyjne zlecane przez urząd pracy, programy specjalne oraz w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe.

Ustalony profil pomocy jest wynikiem rozmowy przeprowadzonej przez pracownika PUP - doradcę klienta. Doradca bierze pod uwagę pod uwagę oddalenie bezrobotnego od rynku pracy i jego gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy. Rozporządzenie precyzuje, że przez oddalenie od rynku pracy rozumie się czynniki utrudniające bezrobotnemu wejście lub powrót na rynek pracy, w szczególności: wiek, płeć, poziom wykształcenia, umiejętności, uprawnienia i doświadczenie zawodowe, czas pozostawania bez pracy, miejsce zamieszkania pod względem oddalenia od potencjalnych miejsc pracy, dostępność do nowoczesnych form komunikowania się z powiatowym urzędem pracy i pracodawcami. Przez gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy rozumie się czynniki wskazujące na potrzebę i chęć bezrobotnego do podjęcia pracy, w szczególności: zaangażowanie

w samodzielne poszukiwanie pracy, gotowość do dostosowania się do wymagań rynku pracy, dyspozycyjność, powody skłaniające do podjęcia pracy, powody rejestracji w powiatowym urzędzie pracy, dotychczasowa oraz aktualna gotowość do współpracy z powiatowym urzędem pracy, innymi instytucjami rynku pracy lub pracodawcami.

Profilowanie pomocy dla bezrobotnego jest obecnie pierwszym etapem pracy z bezrobotnym i podstawą do dalszego świadczenia pomocy. Ustawodawca wprowadził także zapis w Ustawie, że bezrobotny, który nie wyraził zgody na ustalenie profilu pomocy jest pozbawiany statusu bezrobotnego (art. 33 ust. 4 pkt. 1a). Przyjęto bowiem założenie, że jeśli bezrobotny nie zgadza się na ustalenie dla niego profilu pomocy to jest to równoznaczne z tym, że nie zgadza się na objęcie go formami pomocy, które ustawodawca uznał za najbardziej właściwe dla tego profilu.

## KWESTIONARIUSZ, CZYLI ZA KAŻDYM RAZEM TE SAME PYTANIA

Niezależnie od tego, ile razy dana osoba rejestruje się w urzędzie pracy, zawsze musi przejść przez proces profilowania i odpowiedzieć na te same pytania. Po prawie dwóch latach od wprowadzenia profilowania bezrobotni często wiedzą jak odpowiadać na poszczególne pytania, aby trafić do odpowiedniego - z ich punktu widzenia - profilu. Dla wielu z nich najkorzystniejszy jest profil II, bo zapewnia dostęp do wielu rodzajów pomocy. Wielu bezrobotnych, wciąż jeszcze zgłaszających się do urzędu pracy wyłącznie w celu uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego a nie pracy, odpowiada na pytania tak, aby trafić do profilu „III”.

„Kwestionariusz do profilowania pomocy dla osób bezrobotnych” został stworzony przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej). Składa się z 24 pytań zamkniętych, do których przyporządkowane zostały możliwe odpowiedzi. Odpowiedzi na 8 pierwszych pytań (są to podstawowe pytania dotyczące np. wieku) wygenerowane są automatycznie przez system informatyczny Syriusz (obejmuje wszystkie powiatowe urzędy pracy). Do systemu wprowadza je wcześniej pracownik dokonujący rejestracji osoby bezrobotnej, tworząc w ten sposób metryczkę bezrobotnego. Kolejne pytania zadawane są już przez doradcę klienta w Centrum Aktywizacji Zawodowej i to on wprowadza odpowiedzi do systemu informatycznego. Pytania dotyczą głównie umiejętności zawodowych, dotychczasowych możliwości i chęci podjęcia pracy. Uzyskane odpowiedzi pozwalają na ustalenie sytuacji każdego klienta urzędu pracy oraz zaplanowania dla niego odpowiednich działań aktywizacyjnych. Na podstawie udzielonych przez bezrobotnego odpowiedzi system informatyczny ustala dla niego profil pomocy. Wynik jest opisany z wykorzystaniem dwu zmiennych: gotowości do powrotu na rynek pracy i oddalenia od rynku pracy i przedstawiony na wykresie. System przedstawia również informację o ustalonym profilu pomocy podając odpowiednie symbole: I, II, III.

Ważnym jest, że nieudzielenie odpowiedzi choćby na jedno pytanie uniemożliwia ustalenie profilu pomocy, a zatem skutkuje utratą statusu bezrobotnego. Nie ma również wymogu, aby bezrobotny musiał zaakceptować ustalony dla niego pro-

fil pomocy. Spory wywołuje fakt, nieuregulowania przez Ministerstwo sposobu postępowania w przypadku, w którym bezrobotny nie zgadza się na ustalony dla niego przez doradcę i system komputerowy profil pomocy. Z informacji uzyskanych w urzędach pracy wynika, że w części z nich doradca klienta na podstawie odpowiedzi uzyskanych od bezrobotnego na dodatkowe pytania, może przyznać bezrobotnemu inny niż system wskazuje profil pomocy. Musi jednak dokonać odpowiedniego wpisu w systemie Syriusz. Tak jest np. w Warszawie. Niestety w wielu urzędach zmiana profilu, pomimo wyjaśnień Ministerstwa, odbywa się na podstawie napisanego przez bezrobotnego podania i ponownego profilowania.

Konsekwencją profilowania jest ustalenie dla osoby bezrobotnej Indywidualnego Planu Działania (IPD) (art. 34a Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Musi on być określony w niedługim okresie - maksymalnie 60 od dnia ustalenia profilu pomocy. IPD to program przygotowania się a następnie poszukiwania pracy sporządzony przy współpracy osoby bezrobotnej z doradcą klienta. Polega na ustaleniu szeregu działań możliwych do zastosowania przez urząd pracy oraz do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego. Efektem podjętych działań ma być zatrudnienie. Czas przewidziany na realizację IPD dla profilu pomocy I wynosi 180 dni, dla profilu pomocy II – 540 dni, a dla profilu pomocy III – 720 dni. Realizacja IPD przygotowanego wspólnie przez doradcę klienta i bezrobotnego jest monitorowana przez doradcę klienta.

## ODDALENI OD RYNKU PRACY

W Polsce na koniec 2015 r. zarejestrowanych było 1 mln 564,2 tys. osób. (stopa bezrobocia 9,8%). Około 4% osób bezrobotnych znajdowało się w I profilu pomocy, 67% w II, a 29% w III (MRPiPS, 2015). Ustawa przewiduje, że najwięcej form pomocy przewidzianych jest dla osób z oznaczonym profilem II. Osoby, które mają oznaczony profil pomocy I to z założenia osoby aktywne, gotowe od razu do podjęcia zatrudnienia. Profilem pomocy III są obejmowani bezrobotni oddaleni od rynku pracy, których cechuje niski potencjał zatrudnieniowy. Dla tych bezrobotnych przewidziane jest *długotrwałe wsparcie polegające nie tylko na aktywizacji zawodowej, ale również mające na celu integrację społeczną*. Jednak ustawodawca przewidział dla tej grupy osób uczestnictwo tylko w pracach społecznie użytecznych w ramach Programu Aktywizacja i Integracja. Mogą też zostać delegowani do podmiotu zewnętrznego, który w wyniku wygranego konkursu ogłoszonego przez wojewódzki urząd pracy, zajmie się ich aktywizacją. Najczęściej są to prywatne agencje zatrudnienia. Wynagrodzenie agencji zatrudnienia powiązane jest ściśle z efektywnością zatrudnieniową, jednak delegowane osoby z profilem III wymagają daleko bardziej pogłębionych działań aktywizacyjnych niż oferuje agencja. Słabością tego systemu jest również fakt delegowania do obsługi przez agencje zatrudnienia tej części osób z określonym profilem III, które są praktycznie niezatrudnialne (ze względu na stan zdrowia, stan zdrowia psychicznego, uzależnienia itp.). Takie podejście ze strony pracowników urzędów pracy – czyli delegowanie do podmiotu zewnętrznego osób niezatrudnialnych – jest konsekwencją obaw o utratę pracy: pracownicy są oceniani z efektywności, więc wolą zajmować się łatwiejszym klientem.



Niestety nie są dostępne dane ogólnopolskie pokazujące charakterystykę osób z oznaczonym profilem III. Do takich danych udało mi się dotrzeć w Warszawie (Sprawozdanie o rynku pracy za rok 2015, Urząd Pracy m.st. Warszawy). Warszawa jest specyficznym rynkiem pracy, z niską stopą bezrobocia na poziomie 3,5% i wysoką bezwzględną liczbą zarejestrowanych bezrobotnych (prawie 40 tys. osób na koniec 2015 r.).

**Tabela 1.** Wybrane kategorie bezrobotnych w Warszawie

Wyszczególnienie	Grudzień 2015 r.	Udział%
Bezrobotni ogółem	<b>39724</b>	<b>100%</b>
Kobiety	<b>19212</b>	<b>48,4%</b>
Mężczyźni	<b>20512</b>	<b>51,6%</b>
Bezrobotni z prawem do zasiłku	<b>5374</b>	<b>13,5%</b>
Liczba osób z ustalonym profilem pomocy*	<b>37538</b>	-
Profil I Profil II	<b>2404</b>	<b>6,5%</b>
Profil III	<b>23408</b>	<b>62,3%</b>
	<b>11726</b>	<b>31,2%</b>

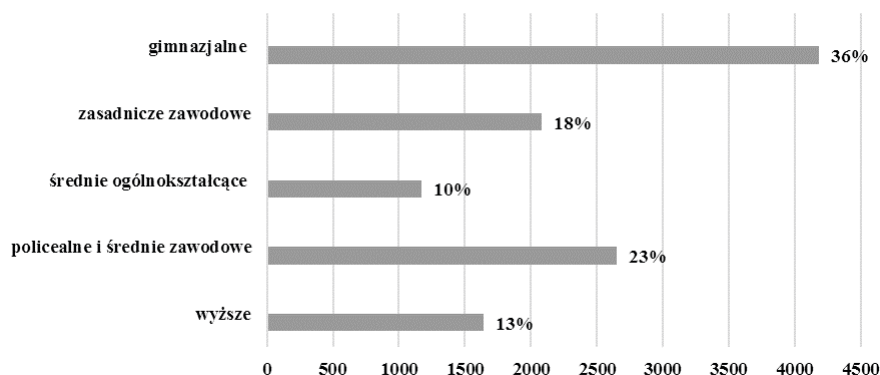
\* Profilowanie jest procesem ciągłym, odbywa się w kolejności rejestrowania się w PUP nowych osób, dlatego na koniec 2015 r. nie wszystkie osoby zarejestrowane w Urzędzie Pracy m.st. Warszawy miały ustalony profil pomocy, część z nich oczekiwała na spotkanie z doradcą klienta. Liczba osób z ustalonym profilem pomocy była więc mniejsza niż liczba wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych.

Źródło: Opracowanie na podstawie danych Urzędu Pracy m.st. Warszawy.

W ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych na koniec 2015 r. w Warszawie najliczniej reprezentowane były osoby długotrwale bezrobotne (55%), osoby powyżej 50 roku życia (36,7%), bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych (29,2%) i osoby bez doświadczenia zawodowego (16%).

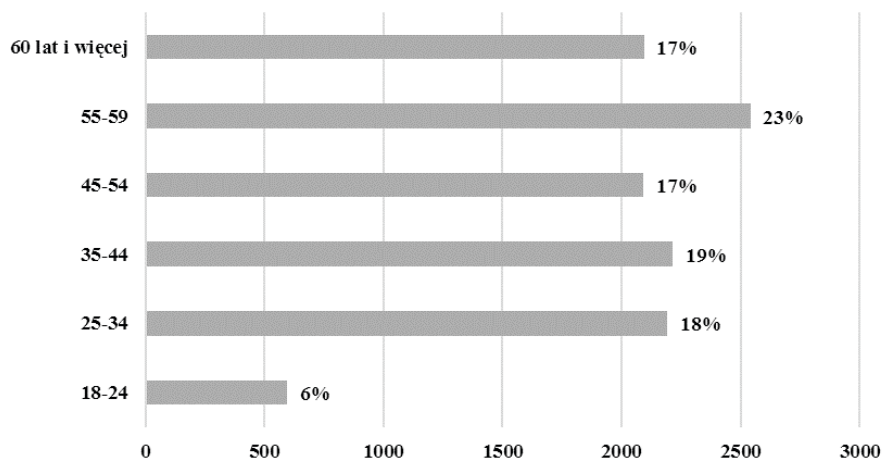
Podstawowe dane o 11726 bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie Pracy m.st. Warszawy z profilem III, według stanu na 31.12.2015 r., przedstawiają poniższe wykresy.

**Wykres 1.** Poziom wykształcenia osób z określonym profilem III



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Pracy m.st. Warszawy.

**Wykres 2.** Wiek osób z określonym profilem III



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Pracy m.st. Warszawy.

**Tabela 3.** Staż pracy osób z określonym profilem III

Staż pracy ogółem	Liczba zarejestrowanych	Procent w stosunku do wszystkich osób z profilem III
do 1 roku	1072	9%
1 - 5	1926	16%
5 - 10	1415	12%
10 - 20	1633	14%
20 - 30	2018	17%
30 lat i więcej	1124	10%
bez stażu	2538	22%
Razem	11726	100%

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Pracy m.st. Warszawy.

**Tabela 4.** Czas pozostawania w rejestrze bezrobotnych osób z określonym profilem III

Czas pozostawania w rejestrze bezrobotnych w miesiącach	Liczba osób zarejestrowanych	Procent w stosunku do wszystkich osób z profilem III
do 1	249	2%
1-3	852	7%
3-6	1712	15%
6-12	2350	20%
12-24	2312	20%
pow. 24	4251	36%
Razem	11726	100%

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Pracy m.st. Warszawy.



Oceniając grupę bezrobotnych z III profilem przez pryzmat posiadanych kwalifikacji zawodowych należy stwierdzić, że najwięcej bo 1751 tj. 15% osób nie posiadało żadnego zawodu. Zawód sprzedawcy posiadało 1167 osób - 10%, zawód sprzątaczkę biurową 345 osób (3%), technika prac biurowych 324 (2,5%) osób a robotnika gospodarczego 308 (2%).

Z przedstawionych powyżej danych nasuwa się kilka wniosków:

1. Aż 1639 osób (13%), które miały określony profil III i uznane zostały za osoby oddalone od rynku pracy, miało wykształcenie wyższe.
2. Najwięcej osób, bo 4148 (36%), miało tylko wykształcenie gimnazjalne.
3. Osoby z określonym profilem III to osoby głównie po 45 r. życia.
4. Najwięcej osób nie potrafiło wykazać żadnego stażu pracy lub był on stosunkowo krótki.
5. Osoby z określonym profilem III pozostawały w rejestrze bezrobotnych dłużej niż rok (56%), z czego najwięcej z nich powyżej 2 lat (4251 osób – 36%).
6. Wiele z tych osób nie posiadało żadnego zawodu.

Ponadto duża grupa osób miała poważne deficyty społeczno-emocjonalne lub nadużywała alkoholu, co w znacznym stopniu utrudniało wszelkie działania związane z aktywizacją zawodową.

## KROPLA W MORZU POTRZEB

Niepokojąco wyglądają dane dotyczące kierowania osób bezrobotnych z oznaczonym profilem III do programów aktywizacyjnych. W przypadku osób, wobec których ustalono profil pomocy III, a które nie są jednocześnie klientami ośrodka pomocy społecznej (OPS) zastosować można wszystkie przypisane do profilu pomocy III działania z wyjątkiem Programu Aktywizacja i Integracja (PAI), czyli w praktyce można ich delegować po wsparcie do agencji zatrudnienia, o ile takie zadanie jest zlecane przez Marszałka Województwa a lokalny rynek pracy ze względu na występującą na nim trudną sytuację jest tym programem objęty. Przystąpienie do PAI uzależnione jest od spełnienia następujących kryteriów: trzeba mieć ustalony profil pomocy III, korzystać ze świadczeń pomocy społecznej oraz uczestniczyć w realizacji kontraktu socjalnego. W 2015 r. na 11 726 osób, które w Warszawie miały określony profil III tylko 198 osób zostało objęte programem PAI (Program Aktywizacja i Integracja, Raport z realizacji, Urząd Pracy m.st. Warszawy, 2015). Celem PAI było udzielenie kompleksowej pomocy osobom bezrobotnym, integracja społeczna i przeciwdziałanie pogłębianiu się problemów związanych z wykluczeniem społecznym. Program miał na celu rozwinięcie umiejętności psychospołecznych, budowanie prawidłowych interakcji z otoczeniem, powrót do aktywności społecznej i zawodowej jego uczestników.

Warszawski program był realizowany już po raz drugi. W edycji 2015 r. jego uczestnicy objęci nim byli przez okres 4 miesięcy, od 1 kwietnia do 31 lipca 2015 r. Wiele osób wskazanych przez dzielnicowe **ośrodki pomocy społecznej nie podjęły udziału w Programie, przerwało udział w Programie lub nie dostało zgody lekarza medycyny pracy na wykonywanie prac społecznie użytecznych, do**

**których zostały skierowane.** Na ich miejsce kierowane były nowe osoby. Ogólna kwota wydatkowana w ramach programu wniosła 390 948,78 zł. Spośród zgłoszonych 198 osób, w Programie rozpoczęło udział 165 osób, z czego 22 osoby przerwały udział, 4 osoby od początku Programu przebywały na zwolnieniu lekarskim, 4 osoby zostały wycofane z Programu z takich powodów jak: brak możliwości zapewnienia opieki nad dzieckiem w trakcie zajęć, bariera językowa, długoterminowy pobyt w szpitalu, 1 osoba osiągnęła wiek emerytalny. 8 osób w trakcie trwania Programu podjęło zatrudnienie, a 21 osób po zakończeniu uczestnictwa w PAI. 7 osób otrzymało rekomendację do ponownego udziału w PAI, 31 osób otrzymało rekomendacje do objęcia wsparciem szczegółowym w zakresie psychologicznym, terapię uzależnień, grupy wsparcia, inne programy pomocowe rehabilitacyjne, to co należy wykonać zanim klienci będą mogli być osobami bezrobotnymi zdolnymi i gotowymi do podjęcia zatrudnienia. 18 osób otrzymało rekomendacje do objęcia pomocą w podwyższeniu kwalifikacji zawodowych, pomoc w znalezieniu kursu, szkolenia zawodowego, natomiast gotowe do wejścia na rynek pracy były 74 osoby, przy czym w wielu przypadkach wskazano jako wymagane wsparcie doradcze.

Z powyższych danych wypływa prosty wniosek: jeśli na 11726 osób z określonym profilem III w Warszawie tylko 198 dostaje propozycje udziału w Programie Aktywizacja i Integracja, a 165 do niego przystępuje, to wynik jest prosty – tylko 1,4% osób z profilem III jest objętych tą formą pomocy. O ile nie ulega wątpliwości, że poszczególne grupy bezrobotnych, szczególnie osoby z określonym profilem III wymagają odrębnego podejścia i zastosowania odmiennych metod i działań pomocowych, to pomoc ta obejmuje zbyt małą liczbę osób.

Osoby z określonym profilem III to nie jest łatwy klient dla urzędu pracy. Są to osoby z długą przerwą w aktywności zawodowej, często ze skomplikowaną sytuacją osobistą, w większości przypadków w wieku 50+, zagrożone wykluczeniem społecznym lub już wykluczone. Opisywane przeze mnie zmiany ustawowe miały być próbą trafniejszego dedykowania pomocy dla osób rejestrujących się w urzędach pracy. Problem w tym, że tymi najtrudniejszymi klientami nikt nie chce się zająć, bo wymagają długoterminowej pracy, a efekty przy obecnych możliwościach kadrowo-organizacyjnych samorządowych urzędów pracy są znikome lub ich nie ma.

Wielokrotnie w ubiegłych latach pisałam pozytywnie o tym, że wreszcie powstały zapisy ustawowe wymuszające współpracę służb zatrudnienia i służb pomocy społecznej. Po blisko dwóch latach od wejścia w życie zmian z 2014 r. widać, że wiele w tym zakresie należy jeszcze zrobić. Profilowanie pozwala na wyodrębnienie osób bezrobotnych, których najtrudniej zaaktywizować. Nie wystarczy jednak, co widać po przykładzie Warszawy, objąć kilku procent z nich działaniami aktywizacyjnymi, które dla większości i tak nie kończą się zatrudnieniem. Program warszawski trwał 4 miesiące. Po jego zakończeniu większość osób nadal pozostała w rejestrach Urzędu Pracy m.st. Warszawy i nadal ze względu na swoją sytuację materialną była zmuszona do korzystania ze świadczeń z pomocy społecznej.

Podobnie wygląda sytuacja bezrobotnych z profilem III skierowanych do uczestnictwa w programach zatrudnieniowych realizowanych przez podmioty prywatne. Nowelizacja Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku wprowadziła w 2014 r. nowy rozdział 13c, w którym określono zasady zlecania tych działań podmiotom komercyjnym. Do realizatorów działań aktywizacyjnych kierowani są długotrwale bezrobotni, w tym bezrobotni dla których określony został profil pomocy wskazujący na duże oddalenie od rynku pracy lub brak gotowości do podjęcia pracy. W ramach tego instrumentu bezrobotni są kierowani do aktywizacji przez prywatne agencje zatrudnienia. Kieruje się do nich nie mniej niż 200 bezrobotnych, zarejestrowanych w jednym powiatowym urzędzie pracy. Zlecenie może dotyczyć następujących usług: pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i organizacji szkoleń. Wybór agencji zatrudnienia następuje w drodze konkursu lub przetargu, a jej wynagrodzenie powiązane jest z efektywnością zatrudnieniom.

W Warszawie w 2015 r. ruszył pierwszy taki program. Do wzięcia w nim udziału zostało zaproszonych 688 bezrobotnych, w tym 508 z ustalonym profilem III. Do realizatora programu dotarło 439 osób, przyjęto 421 osób (w tym 187 osób z III profilem). 10% osób zostało już w pierwszym etapie trwania programu wyłączonych z działań aktywizacyjnych z powodu odmowy udziału lub przerwania udziału w programie.

Na podstawie doświadczeń Urzędu Pracy w Warszawie, który brał udział w realizacji projektu pilotażowego oraz bierze udział w realizacji pierwszej, ustawowej edycji programu delegowania usług aktywizacyjnych do podmiotów prywatnych, oraz opinii przedstawicieli powiatów objętych tego typu projektami stwierdzić można, że:

- w Polsce aktualnie brak jest firm, które potrafią realizować przedsięwzięcia aktywizacyjne skierowane do grupy najtrudniejszych bezrobotnych,
- do udziału w delegowaniu usług urzędy często delegują bezrobotnych, z którymi nie potrafią sobie poradzić (klienci z III profilem, awanturujący się, z zaburzeniami psychicznymi itp.),
- polskie urzędy pracy generalnie boją się porównań z firmami prywatnymi zakładając, że jeżeli firmy prywatne okażą się lepsze to pracownicy urzędu pracy stracą pracę,
- pomimo zapisu ustawowego o partnerstwie (instytucje partnerstwa są zaliczane do instytucji rynku pracy), polskie urzędy nie potrafią i obawiają się współpracować z firmami komercyjnymi.

## PODSUMOWANIE

Jak pokazują powyższe przykłady, skala wsparcia osób zarejestrowanych z określonym profilem pomocy III jest symboliczna. Jak wskazuje przykład Warszawy, ponad 11 tys. osób z określonym profilem III nie zostało objęte żadnym rodzajem wsparcia. Podsumowując, należy jednak podkreślić, że sam proces profilowania pomocy (w założeniu) pozwala trafniej dedykować wsparcie osobom bezrobotnym, ale profilowanie staje się z czasem zabiegiem wykonywanym rutynowo.

Często także to bezrobotny, w zależności od rzeczywistych intencji rejestrowania się w urzędzie pracy, tak odpowiada na znane mu wcześniej pytania, aby uzyskać oczekiwany profil (dobre odpowiedzi, gdy chce skorzystać z jakiegoś instrumentu rynku pracy lub złe, gdy nie chce być aktywizowany, a uzyskać tylko ubezpieczenie zdrowotne i dostęp do lekarza). Ustawowe instrumenty wsparcia dla osób z określonym profilem III są niestety symboliczne. Nawet delegowanie usług, czyli próba włączenia podmiotów prywatnych w aktywizowanie osób długotrwale bezrobotnych i oddalonych od rynku pracy, nie daje oczekiwanych rezultatów. Działania z tym związane mają bowiem charakter konfrontacyjny, a nie partnerski, bo urzędy pracy boją się współpracować z firmami zewnętrznymi (tak było również w pierwszej próbie realizacji tych pomysłów, jeszcze przed zmianami ustawowymi, w Powiatowym Urzędzie Pracy w Gdańsku).

### BIBLIOGRAFIA:

- Program Aktywizacja i Integracja, Raport z realizacji, Urząd Pracy m.st. Warszawy, Warszawa 2015.
- Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych. Podręcznik dla pracowników powiatowych urzędów pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.
- Sprawozdanie o rynku pracy za rok 2015, Urząd Pracy m.st. Warszawy.
- Sprawozdanie z monitoringu realizacji nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy za okres 27 maja – 31 grudnia 2014 r., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Wydział Analiz i Statystyki, Warszawa 19.01.2015 r.
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2015 r. poz. 149).
- Ustawa z dnia 14 marca 2014 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014 poz. 598).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2014 poz. 1115).
- Uzasadnienie projektu Ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw - wersja przekazana do Sejmu, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013.