

**Aneta Klementowska**

ORCID: 0000-0001-5359-4031

Uniwersytet Zielonogórski

## **PRZEMIANY RYNKU PRACY W POLSCE W LATACH 1918-2018**

### **Streszczenie**

Na przestrzeni 100 lat Polacy doświadczali wielu trudnych sytuacji i zdarzeń, które bez wątpienia wpłynęły na ich życie edukacyjne, a następnie zawodowe. Rynek pracy w latach 1918-2018 ulegał wielokrotnym przeobrażeniom. W artykule zaprezentowano zarówno dane statystyczne obrazujące sytuację na rynku pracy, jak również kluczowe przemiany zachodzące w okresie: dwudziestolecia międzywojennego, gospodarki centralnie planowanej, gospodarki rynkowej (w tym transformacji ustrojowej).

**Słowa kluczowe:** rynek pracy, gospodarka centralnie planowana, gospodarka rynkowa, transformacja ustrojowa, bezrobocie, osoba bezrobotna.

### **TRANSFORMATIONS OF THE LABOUR MARKET IN POLAND IN THE YEARS 1918-2018**

### **Abstract**

In the span of 100 years, Poles have experienced a great number of difficult situations and events which have undoubtedly affected their educational lives and, consequently, their careers as well. The labour market has undergone multiple metamorphoses in the years 1918-2018. The article presents both statistical data depicting the situation on the labour market and the key transformations taking place then: the interwar period, the centrally planned (administrative command) economy, the market economy (including the political transformation).

**Key words:** labour market, centrally planned economy, market economy, political transformation, unemployment, unemployed person.

## **Wstęp**

Historia Polski jest bardzo bogata, można znaleźć w niej zarówno pozytywne, jak i negatywne momenty. Niewątpliwie szczególnym zdarzeniem było odzyskanie, w 1918 roku, niepodległości, które dało polskiemu, strudzonemu czasem zaborów, społeczeństwu nadzieje na lepszą przyszłość. Przywrócenie kraju, po 123 latach niewoli, do normalnego funkcjonowania nie było

łatwym zadaniem. Istniała konieczność wprowadzania zmian na wielu płaszczyznach, również w zakresie funkcjonowania rynku pracy. Okres dwudziestolecia międzywojennego nie należał do najłatwiejszych, ludzie borykali się z wieloma problemami, w tym również zawodowymi (czego następstwem często była bieda i ubóstwo). Czas drugiej wojny światowej doprowadził do destabilizacji zarówno systemu edukacji ogólnokształcącej, zawodowej, jak i polskiego rynku pracy, gdyż społeczeństwo nastawione było jedynie na pozyskanie środków niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb – z oczywistych względów brak jest dokładnych danych statystycznych odnoszących się do sytuacji na rynku pracy w tym okresie. Czas powojenny napawał optymizmem, gdyż w gospodarce centralnie planowanej dążono do stanu pełnego zatrudnienia, czego następstwem był brak bezrobocia. Skutki tego zjawiska społeczeństwo odczuło jednak wiele lat później. Szczególnie trudny był okres transformacji ustrojowej, gdyż pojawiło się szybko rosnące bezrobocie jawne, jednocześnie przymusowe, które z biegiem lat przybrało również charakter długookresowy. Po 1989 roku polskie społeczeństwo zostało wystawione na wielką próbę na rynku edukacyjno-zawodowym – zmuszone było do szybkiej zmiany mentalności w zakresie takich kwestii jak np. utrata zatrudnienia; przekwalifikowanie, doksztalcanie, doskonalenie zawodowe; rejestracja w urzędach pracy; korzystanie z zasiłków dla osób bezrobotnych, bądź też z innych zasiłków socjalnych; długie poszukiwanie zatrudnienia; wykonywanie pracy poniżej posiadanych kwalifikacji, bądź niezgodnej z kierunkiem wykształcenia itd. Mówiąc ogólnie sytuacja finansowa Polaków uległa znacznemu pogorszeniu, a w przypadku wielu rodzin poziom zaspokojenia poszczególnych potrzeb również nie był zadowalający. Wieloletnie funkcjonowanie gospodarki rynkowej sprawiło, że znaczna część Polaków zmieniła nastawienie do kwestii związanej z edukacją dorosłych w formach szkolnych i/lub pozaszkolnych, przyzwyczała się również do częstej zmiany zatrudnienia oraz nauczyła się „poruszać” po konkurencyjnym i zmiennym rynku pracy. W jaki zatem sposób kształtował się rynek pracy oraz jakie zachodziły na nim zmiany na przestrzeni stu lat? – na to pytanie autor postara się odpowiedzieć w dalszej części opracowania<sup>1</sup>.

## Rynek pracy w latach 1918-1989

Zjawisko bezrobocia ujawniło się tuż po odzyskaniu przez Polskę niepodległości i przez okres dwudziestolecia międzywojennego stale rosło (tabela 1), z tego też względu na koniec 1918 roku Rada Ministrów zdecydowała o utworzeniu Komitetów Niesienia Pomocy Bezrobotnym<sup>2</sup>. Po roku funkcjonowania uległy one jednak likwidacji, a na ich miejsce powołano Powiatowe Komisje Pomocy dla Bezrobotnych<sup>3</sup>. Stosunkowo szybko rosnące bezrobocie spowodowało,

---

<sup>1</sup> Informacje zawarte w artykule zaczerpnięto z: A. Klementowska, E. Flaszyńska, *Rynek pracy a zmiany pokoleniowe (stan i prognozy)*, Wyd. UZ – IIBNP, PTP, Zielona Góra 2018.

<sup>2</sup> *Uchwała Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1918 r. oraz Dekret z 30 grudnia 1918 r. o utworzeniu państwowego urzędu do spraw powrotu jeńców, uchodźców i robotników* (Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1918 r., poz. 81).

<sup>3</sup> *Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 12 grudnia 1919 r. w przedmiocie likwidacji Komitetów niesienia pomocy dla bezrobotnych i powołania do życia Powiatowych Komisji pomocy dla bezrobotnych* (Dz. U. 20.04.19).

że 16 stycznia 1919 roku utworzono w Polsce Ministerstwo Robót Publicznych<sup>4</sup>, a 27 stycznia 1919 roku państwowe urzędy pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, podlegające ówczesnemu Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej<sup>5</sup>.

**Tab. 1. Liczba osób bezrobotnych w latach 1919-1938 (według dostępnych danych)**

Rok	Zarejestrowani poszukujący pracy (stan w końcu roku) [w tys.]	Rok	Zarejestrowani poszukujący pracy (stan w końcu roku) [w tys.]
1919	450,0	1931	312,0
1921	52,0	1932	220,0
1923	68,0	1933	342,6
1925	252,0	1934	413,7
1926	190,0	1935	403,0
1927	165,0	1936	466,0
1928	126,0	1937	470,0
1929	185,0	1938	456,0
1930	299,7		

Źródło: opracowanie własne na podstawie: 1) Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej: 1924-1925 – *Compte rendu du fonctionnement de la Caisse de Chômage attachée au Ministère du Travail et de l'Assistance Publique*. Warszawa 1926; 2) GUS RP, *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1927; MRS IX 1939-VI 1941, Ministerstwo Informacji i Dokumentacji, Londyn 1941; GUS, *Polska 1918-1988*, Warszawa 1989, [za:] J. Auleytner, *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2012, s. 457.

Pod koniec 1922 roku w Polsce funkcjonowało 89 jednostek publicznych i prywatnych realizujących zadania związane z pomocą osobom bezrobotnym, z kolei dziesięć lat później, w 1932 roku, zanotowano funkcjonowanie aż 293 społecznych biur. W 1924 roku powstał Fundusz Bezrobocia, którego głównym zadaniem było finansowanie zasiłków dla osób bezrobotnych, natomiast w 1933 roku utworzono Fundusz Pracy, którego celem było finansowanie robót publicznych oraz pomocy żywnościowej dla bezrobotnych niemających prawa do zasiłków – w 1934 roku oba fundusze połączono w jeden Fundusz Pracy<sup>6</sup>.

Trudna sytuacja na rynku pracy po odzyskaniu przez Polskę niepodległości sprawiła, że obie konstytucje, zarówno marcowa z 1921 roku, jak i kwietniowa z 1935 roku, zawierały zapisy odnoszące się do polityki rynku pracy. W Konstytucji marcowej z 1921 roku (artykuł 102) wskazywano na prawo każdego obywatela do opieki państwa nad jego pracą, a w razie jej braku prawo do zabezpieczenia społecznego, z kolei Konstytucja kwietniowa z 1935 roku (artykuł 8) zawierała ogólny zapis, że „Państwo roztacza opiekę nad pracą i sprawuje nadzór nad jej warunkami”<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> *Dekret o utworzeniu Ministerstwa Robót Publicznych* (Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 8, poz. 118).

<sup>5</sup> *Dekret o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami* (Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 11 poz. 127).

<sup>6</sup> *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o połączeniu Funduszu Bezrobocia z Funduszem Pracy* (Dz. U. z 1934 r. Nr 94, poz. 849).

<sup>7</sup> *Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267); *Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.* (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).

Po drugiej wojnie światowej, która w efekcie przyniosła ogromny niedobór siły roboczej, wprowadzono politykę pełnego zatrudnienia, którą oparto głównie na własności państwowej. Następstwem wprowadzanych zmian ustrojowych była reforma urzędów pracy, która spowodowała ich włączenie do systemu rad narodowych. Stosunkowo nowe podejście do polityki rynku pracy sprawiło, że w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku (artykuł 14) zagwarantowano każdemu obywatelowi prawo do pracy, traktowane jak obowiązek<sup>8</sup>. Efektem wprowadzonej polityki była likwidacja Funduszu Pracy, którego zadania przejął Fundusz Interwencyjny. W okresie powojennym podjęto działania związane z odbudową kraju, czego konsekwencją był wzrost ludności czynnej zawodowo<sup>9</sup>.

Dnia 2 sierpnia 1945 roku utworzono urzędy zatrudnienia podlegające Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, które miały wyłączne prawo pośredniczenia w zawieraniu umowy o pracę oraz umowy o naukę zawodową, jak również regulowania rynku pracy poprzez wyrównanie popytu z podażą (clearing pracy)<sup>10</sup>. Z kolei 19 lutego 1947 roku uchwalono ustawę konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej tzw. Małą Konstytucję<sup>11</sup>. Również w 1947 roku Sejm Ustawodawczy, w deklaracji dotyczącej realizacji praw i obowiązków obywatelskich, gwarantował swoim obywatelom m.in. prawo do nauki, pracy i wypoczynku, zabezpieczenia w przypadku niemożności zarobkowania<sup>12</sup>. Kwestie te rozszerzono we wspomnianej już Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku<sup>13</sup>. Z uwagi na pojawiające się trudności, powojenne założenia polityki pełnego zatrudnienia uległy pewnym przekształceniom w latach siedemdziesiątych – sformułowano m.in. Kodeks Pracy<sup>14</sup>. W latach osiemdziesiątych zaczęto odnotowywać nierównowagę na rynku pracy. Niedobór siły roboczej spowodował jej gromadzenie w zakładach pracy, co przyczyniło się do nadmiernego, nieracjonalnego zatrudnienia, a w efekcie doprowadziło do niewykorzystania zarówno czasu pracy, jak i siły roboczej (tabela 2)<sup>15</sup>.

---

<sup>8</sup> *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.*, (Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).

<sup>9</sup> Zob. więcej: J. Auleytner, *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2012.

<sup>10</sup> *Dekret z dnia 2 sierpnia 1945 roku o urzędach zatrudnienia* (Dz. U. Nr 30, poz. 182), art. 1-4.

<sup>11</sup> *Wszechnica Sejmowa, Witryna Edukacyjna Kancelarii Sejmu*, <http://poznaj.sejm.gov.pl/historia-sejmu/polskie-konstytucje/ustawa-konstytucyjna-17-ix-1947.html> [05.10.2018].

<sup>12</sup> *Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 roku w przedmiocie realizacji praw i obowiązków obywatelskich*.

<sup>13</sup> *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku* (Dz. U. Nr 33, poz. 232).

<sup>14</sup> *Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks Pracy* (Dz. U. Nr 24, poz. 141).

<sup>15</sup> Zob. więcej: M. Baron-Wiaterek, *Instytucjonalno-prawne aspekty rynku pracy i promocji zatrudnienia*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008, s. 24-26.

Tab. 2. Sytuacja na rynku pracy w Polsce w latach 1970-1989 [w tys.]

Lata	Liczba osób poszukujących pracy		Wolne miejsca pracy		Liczba wolnych miejsc pracy na 1 osobę poszukującą pracy		
	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
1970	8,1	71,3	31,0	8,5	0,5	3,9	0,1
1975	2,5	12,7	64,5	30,1	6,2	25,8	2,4
1980	3,0	7,0	69,0	29,0	9,8	23,0	4,1
1985	1,0	3,0	201,0	65,0	66,5	201,0	21,7
1989	4,0	6,0	196,0	58,0	25,4	49,0	9,7

Źródło: Roczniki statystyczne GUS, Warszawa, [za:] E. Zjawiona, *Kształtowanie się rynku pracy w Polsce przed i po przekształceniach systemowych*, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34836/009.pdf> [20.10.2018].

Stan pełnego zatrudnienia utrzymywał się na tyle długo, że w efekcie musiało dojść do załamania ówczesnego rynku. W momentach szczególnych zawirowań rynkowych wprowadzono reformy umożliwiające „sztuczne” odchodzenie pracowników np. na wcześniejsze emerytury w celu zwolnienia miejsc pracy, niestety nie eliminowało to piętujących się problemów, które w efekcie doprowadziły do konieczności wprowadzenia zmian ustrojowych.

## Rynek pracy po 1989 roku

Niekorzystna sytuacja zarówno polityczna, gospodarcza, jak i społeczna kraju, zapoczątkowały czas wielkich przemian, określane mianem transformacji ustrojowej. Do kluczowych zmian, które zostały w tym czasie wprowadzone w Polsce zaliczyć należy:

- rozpad totalitarnego ustroju politycznego i ustanowienie parlamentarnej demokracji,
- odstąpienie w 1990 roku od scentralizowanego systemu zarządzania gospodarką i wprowadzenie reformy zmierzającej do stworzenia gospodarki rynkowej,
- powstanie, po wyborach w 1991 roku, suwerennej, demokratycznej III Rzeczypospolitej,
- podjęcie regulacji prawno-gospodarczych tworzących warunki do przyszłej integracji z Europejską Wspólnotą Gospodarczą,
- przystąpienie do komercjalizacji, restrukturyzacji, stopniowej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,
- promowanie sektora prywatnego, początkowo małych firm przemysłowo-handlowych i usługowych<sup>16</sup>.

Transformację polskiej gospodarki podzielić można na następujące etapy: 1) lata 1989-1992 (dokonano wówczas głębokich reform związanych z tzw. terapią szokową L. Balcerowicza); 2) lata 1993-1997 (miały miejsce liczne przekształcenia i restrukturyzacja przedsiębiorstw państwowych); 3) od 1998 roku (umacnianie nowego ustroju społeczno-gospodarczego)<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> S. Tokarski, *Kształcenie personelu kierowniczego w okresie transformacji polityczno-gospodarczej (1990-1995)*, [w:] B. Pietrulewicz (red.), *Problemy pracy i kwalifikacji pracowników w okresie przemian*, Centrum Zastosowań Ergonomii, Zielona Góra 1996, s. 21-22.

<sup>17</sup> W. Jarmołowicz, B. Woźniak-Jęchorek, [za:] B. Wentura-Dudek, *Skuteczność aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu na przykładzie województwa świętokrzyskiego z uwzględnieniem doświadczeń Szwecji, Austrii i Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Difin S.A., Warszawa 2017, s. 54.

Piętrzące się trudności na rynku pracy doprowadziły do nadmiaru zasobów pracy, czyli bezrobocia, które zdefiniować można jako brak pracy zarobkowej dla osób zdolnych do pracy i gotowych do jej podjęcia na typowych warunkach płacowych występujących w gospodarce<sup>18</sup>. W odniesieniu do sytuacji w Polsce mówi się również o tzw. „bezrobociu transformacyjnym”, które nawiązuje do związku bezrobocia z przebiegiem transformacji gospodarczej w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych, która doprowadziła do licznych, bardzo radykalnych przekształceń<sup>19</sup>. Transformacja systemu zatrudnienia w Polsce rozpoczęła się od wprowadzenia ustawy z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu. Za realizację zadań wynikających z omawianego dokumentu prawnego odpowiedzialny został Minister Pracy i Polityki Socjalnej (organ opiniodawczo-doradczy – Naczelna Rada Zatrudnienia) oraz terenowe organy administracji państwowej (na szczeblu wojewódzkim – wojewódzkie biuro pracy oraz organ opiniodawczo-doradczy – Wojewódzkie Rady Zatrudnienia, jak również rejonowe biura pracy). W ustawie uregulowano m.in. kwestie dotyczące zjawiska bezrobocia, przewidziano również pasywne, jak i aktywne formy wsparcia dla osób poszukujących zatrudnienia. Omawiana ustawa była korzystna dla osób bezrobotnych, przede wszystkim ze względu na szeroko przyznawane, względnie wysokie zasiłki. Po raz pierwszy w historii powojennej Polski w omawianej ustawie wskazano kryteria jakie należy spełnić, aby nabyć status osoby bezrobotnej<sup>20</sup> – warto dodać, że zgodnie z kolejnymi ustawami np.: 1) o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 16 października 1991 roku, 2) o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z dnia 14 grudnia 1994 roku, 3) o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku, definicja osoby bezrobotnej ewaluowała, gdyż dostosowywano ją do zmieniającej się sytuacji rynkowej, uległa zatem znacznej rozbudowie – dodawano sukcesywnie kolejne kryteria, jakie dana osoba musi spełnić, aby stać się formalnie osobą bezrobotną<sup>21</sup>.

W celu zminimalizowania skutków bezrobocia opracowano i wdrożono odpowiednie działania pomocowe. Na początku lat dziewięćdziesiątych ograniczono politykę przeciwdziałania bezrobociu do działań interwencyjnych na rynku pracy, przy użyciu środków publicznych w postaci Funduszu Pracy – realizatorem tej polityki był Minister Pracy i Polityki Społecznej oraz podległe mu urzędy pracy. W latach kolejnych (1992 i 1993) Ministerstwo opracowywało programy naprawcze, w których podkreślano potrzebę jednoczesnego realizowania działań osłonowych, aktywizujących i gospodarczych. W następnym okresie (1994-1997) zaczęto realizować politykę zbliżoną do modelu zintegrowanego. Wprowadzono ulgi inwestycyjne, co doprowadziło do wyższego wzrostu gospodarczego (średnie roczne tempo wzrostu PKB wyniosło 6,2%, a zatrudnienie zwiększało się rocznie o 1,8%). Pod koniec 1997 roku powrócono do substytucyjnego modelu polityki rynku pracy (realizowano politykę schładzania gospodarki), co

---

<sup>18</sup> *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/bezrobocie;3876818.html#prettyPhoto> [14.03.2018].

<sup>19</sup> W. Kozek, *Rynek pracy. Perspektywa instytucjonalna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 159.

<sup>20</sup> *Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu* (Dz. U. Nr 75, poz. 445 i 446), art. 2-7.

<sup>21</sup> Zob. więcej: *Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu* (Dz. U. nr 106, poz. 457), *Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu* (Dz. U. 1995, nr 1, poz. 1), *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, (Dz. U. z 2018 r. poz. 1265 z późn. zm.).

w efekcie doprowadziło do spadku tempa wzrostu inwestycji, PKB i popytu – nastąpiła wówczas druga fala likwidacji miejsc pracy (w latach 1998-2001 stopa bezrobocia rejestrowanego wzrosła prawie o 7%). W tamtym okresie Polska znalazła się wśród nielicznych krajów europejskich, gdzie bezrobocie radykalnie wzrosło a wydatki z Funduszu Pracy na jednego bezrobotnego drastycznie spadły, ograniczono również środki finansowe na aktywne formy przeciwdziałaniu bezrobociu<sup>22</sup>.

Ważnym kamieniem milowym w polskiej polityce rynku pracy było uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w 1997 roku, gdyż znalazł się w niej następujący zapis: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. (...) Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych”<sup>23</sup>. Dokładnie więc wskazano, że państwo ponosi odpowiedzialność za gospodarowanie zasobami pracy. Ponadto w Konstytucji zapisano, że obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli, niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, zgodnie z odpowiednimi ustawami<sup>24</sup>.

Przeprowadzona w 1998 roku zasadnicza reforma ustroju terytorialnego Polski doprowadziła również do zmian w publicznych służbach zatrudnienia, które zostały usamorządowione<sup>25</sup> – powiatowe urzędy pracy weszły w skład samorządowej administracji powiatowej jako podległe właściwym starostom (lub prezydentom miast na prawach powiatu), natomiast wojewódzkie urzędy pracy weszły w skład samorządowej administracji wojewódzkiej podległe marszałkom województw, a pozostawiony początkowo Krajowy Urząd Pracy jako urząd administracji rządowej został zlikwidowany w 2002 roku<sup>26</sup>.

Wyraźny zwrot w polityce rynku pracy nastąpił w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku. Zgodnie z tym dokumentem prawnym nastąpił wzrost działań skierowanych na promocję zatrudnienia, dodatkowo nastąpiła modyfikacja w funkcjonowaniu instytucji i instrumentów rynku pracy. Ustawa spowodowała, że zaprzestano mówić wyłącznie o polityce rynku pracy w kontekście bezrobocia, a zaczęto zwracać uwagę na politykę zatrudnienia. Zwiększono również instrumenty aktywizacji bezrobotnych przy jednoczesnym zmniejszeniu ochrony socjalnej bezrobotnych<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałaniu bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004, s. 114-118.

<sup>23</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), art. 65, pkt. 5.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ustawa z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (Dz. U. Nr 133, poz. 872).

<sup>26</sup> Zob.: E. Flaszynska, *Polityka rynku pracy w Polsce*, [w:] M. Grewiński (red.), *Polityka rynku pracy – w kierunku poszukiwania polskiego modelu kontraktacji usług*, Wydawnictwo WSP im. J. Korczaka w Warszawie, Warszawa 2015.

<sup>27</sup> *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, (Dz. U. z 2018 r. poz. 1265 z późn. zm.), art. 71.

Aktualnie obowiązująca ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy była wielokrotnie zmieniana, z których największą nowelizacją była zmiana z 2014 roku, która weszła w życie 27 maja 2014 roku<sup>28</sup>. Jedną z głównych zmian wprowadzonych do polityki rynku pracy było tak zwane profilowanie osób bezrobotnych, a w jego konsekwencji zindywidualizowany program działania<sup>29</sup> (profilowanie spotkało się jednak ze znaczną krytyką).

Sytuacja na rynku pracy w Polsce, od okresu transformacji ustrojowej do chwili obecnej, ulegała częstym przeobrażeniom, o czym świadczy chociażby zmienna stopa bezrobocia, która obecnie plasuje się na bardzo niskim poziomie (tabela 3).

**Tab. 3. Stopa bezrobocia w latach 1990-2018**

Rok	[%]	Rok	[%]
1990	6,1	2005	17,6
1991	11,4	2006	14,8
1992	13,6	2007	11,2
1993	16,4	2008	9,5
1994	16,0	2009	12,1
1995	14,9	2010	12,4
1996	13,2	2011	12,5
1997	10,3	2012	13,4
1998	10,4	2013	13,4
1999	13,1	2014	11,4
2000	15,1	2015	9,7
2001	17,5	2016	8,2
2002	20,0	2017	6,6
2003	20,0	2018	5,8
2004	19,0		

Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dane statystyczne Departamentu Rynku Pracy, Wydział Statystyk i Analiz; *Główny Urząd Statystyczny*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/bezrobotni-zarejestrowani-i-stop-a-bezrobocia-stan-w-koncu-grudnia-2018-r-,2,77.html> [17.07.2019].

Z perspektyw posttransformacyjnych widać, że proces transformacji to nie tylko zmiany gospodarcze, polityczne i własnościowe oraz ich konsekwencje społeczne, ale także okres poszukiwania skutecznych instrumentów polityki zatrudnienia dla łagodzenia negatywnych skutków kryzysu pracy w Polsce. Można wyodrębnić zasadniczo dwa okresy w historii wspólnego rynku pracy. Pierwszy okres to lata przedakcesyjne, gdzie polityka rynku pracy była skupiona na działaniach ochronnych i osłonowych, drugi to okres po wejściu do Unii Europejskiej, czyli po 2004 roku, to czas świadomej – choć z różnym skutkiem realizowanej – polityki

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2014 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 598).

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 631).



pobudzania wzrostu miejsc pracy. Innymi słowy: pierwszy to okres walki z bezrobociem i łagodzenia jego skutków, a obecny – walki o wzrost wskaźnika zatrudnienia<sup>30</sup>.

## Zakończenie

Zmienne oraz trudne losy Polski w okresie ostatnich stu lat wpłynęły na kształt zarówno rynku edukacyjnego, jak również rynku pracy. Sytuacja zawodowa przedstawicieli poszczególnych pokoleń, a w następstwie również ich sytuacja życiowa, warunkowana była niewątpliwie datą urodzenia. To czas, a w niektórych przypadkach również miejsce urodzenia, decydowały o rozwoju zawodowym, czyli np. dostępie do edukacji ogólnokształcącej i zawodowej, wolnych miejscach pracy, możliwościach rozwoju zainteresowań, czy też kariery zawodowej.

Na przestrzeni wielu lat podejmowano bardzo zróżnicowane działania na szczeblu rządowym (i nie tylko) w celu względnego uregulowania sytuacji na ciągle zmieniającym się rynku pracy. Następowало wiele zmian prawnych w zakresie funkcjonowania rynku edukacyjno-zawodowego (który np. zupełnie inaczej działał w gospodarce centralnie planowanej, aniżeli w gospodarce rynkowej). Powoływano szereg instytucji pomocowych, przechodzono od tzw. polityki pasywnej, skoncentrowanej głównie na pomocy finansowej osobom bezrobotnym, do działań aktywnych, których celem było wspieranie osób poszukujących zatrudnienia na różnych etapach życia edukacyjnego i zawodowego (np. doradztwo zawodowe, pośrednictwo pracy) – realizowane działania profilaktyczne oraz naprawcze, były niewątpliwie ściśle powiązane z sytuacją polityczną i gospodarczą kraju.

Współcześnie na rynku pracy w Polsce również zaobserwować można pewne zawirowania, które dotyczą zupełnie „nowej” sytuacji, a mianowicie niskiego poziomu bezrobocia, migracji zagranicznych, czy też niedoboru siły roboczej w niektórych branżach zawodowych. Pomimo, iż wydawać by się mogło, sytuacja ta powinna spotkać się z zadowoleniem społeczeństwa, to jednak tak nie jest, gdyż zbyt mała liczba pracowników powoduje gorsze zaspokojenie potrzeb społecznych, a tzw. „rynek pracownika” występuje najczęściej w zawodach niewymagających wysokich kwalifikacji oraz „słabo płatnych”. Obecnie rynek pracy boryka się z nieco innymi problemami, aniżeli w latach wcześniejszych, jednak mimo to obecna sytuacja wymusza poszukiwanie nowych profilaktycznych oraz naprawczych rozwiązań systemowych.

## Bibliografia:

- Auleytner J., *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2012.
- Baron-Wiaterek M., *Instytucjonalno-prawne aspekty rynku pracy i promocji zatrudnienia*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.
- Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 roku w przedmiocie realizacji praw i obowiązków obywatelskich.*
- Dekret o utworzeniu Ministerstwa Robót Publicznych* (Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 8, poz. 118).

---

<sup>30</sup> Zob. więcej: E. Flaszynska, *op. cit.*; E. Flaszynska, *Polityka rynku pracy wobec procesów edukacyjnych i rozwoju zawodowego*, „Edukacja dorosłych” 2018, Zeszyt: 3 (102).

- Dekret o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami* (Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 11 poz. 127).
- Dekret z dnia 2 sierpnia 1945 roku o urzędach zatrudnienia* (Dz. U. Nr 30, poz. 182).
- Dekret z 30 grudnia 1918 r. o utworzeniu państwowego urzędu do spraw powrotu jeńców, uchodźców i robotników* (Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1918 r., poz. 81).
- Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/bezrobocie;3876818.html#prettyPhoto> [14.03.2018].
- Flaszyńska E., *Polityka rynku pracy w Polsce*, [w:] M. Grewiński (red.), *Polityka rynku pracy – w kierunku poszukiwania polskiego modelu kontraktacji usług*, Wydawnictwo WSP im. J. Korczaka w Warszawie, Warszawa 2015.
- Flaszyńska E., *Polityka rynku pracy wobec procesów edukacyjnych i rozwoju zawodowego*, „Edukacja dorosłych” 2018, Zeszyt: 3 (102).
- Główny Urząd Statystyczny*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/bezrobotni-zarejestrowani-i-stop-a-bezrobocia-stan-w-koncu-grudnia-2018-r-2,77.html> [17.07.2019].
- GUS RP, *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1927; MRS IX 1939-VI 1941, Ministerstwo Informacji i Dokumentacji, Londyn 1941.
- Kabaj M., *Strategie i programy przeciwdziałaniu bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004.
- Klementowska A., Flaszyńska E., *Rynek pracy a zmiany pokoleniowe (stan i prognozy)*, Wyd. UZ – IIBNP, PTP, Zielona Góra 2018.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.*, (Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Kozek W., *Rynek pracy. Perspektywa instytucjonalna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dane statystyczne Departamentu Rynku Pracy, Wydział Statystyk i Analiz.
- Roczniki statystyczne GUS, Warszawa, [za:] E. Zjawiona, *Kształtowanie się rynku pracy w Polsce przed i po przekształceniach systemowych*, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34836/009.pdf> [20.10.2018].
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 12 grudnia 1919 r. w przedmiocie likwidacji Komitetów niesienia pomocy dla bezrobotnych i powołania do życia Powiatowych Komisji pomocy dla bezrobotnych* (Dz. U. 20.04.19).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego* (Dz. U. z 2014 r. poz. 631).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o połączeniu Funduszu Bezrobocia z Funduszem Pracy* (Dz. U. z 1934 r. Nr 94, poz. 849).
- Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej: 1924-1925 – *Compte rendu du fonctionnement de la Caisse de Chômage attachée au Ministère du Travail et de l'Assistance Publique*. Warszawa 1926.
- Tokarski S., *Kształcenie personelu kierowniczego w okresie transformacji polityczno-gospodarczej (1990-1995)*, [w:] B. Pietrulewicz (red.), *Problemy pracy i kwalifikacji pracowników w okresie przemian*, Centrum Zastosowań Ergonomii, Zielona Góra 1996.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1918 r.*
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.* (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks Pracy* (Dz. U. Nr 24, poz. 141).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu* (Dz. U. Nr 75, poz. 445 i 446).
- Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu* (Dz. U. nr 106, poz. 457).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu* (Dz. U. 1995, nr 1, poz. 1).
- Ustawa z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (Dz. U. Nr 133, poz. 872).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, (Dz. U. z 2018 r. poz. 1265 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 marca 2014 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2014 r. poz. 598).
- Wentura-Dudek B., *Skuteczność aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu na przykładzie województwa świętokrzyskiego z uwzględnieniem doświadczeń Szwecji, Austrii i Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Difin S.A., Warszawa 2017.
- Wszelchnia Sejmowa, Witryna Edukacyjna Kancelarii Sejmu*, <http://poznaj.sejm.gov.pl/historia-sejmu/polskie-konstytucje/ustawa-konstytucyjna-17-ix-1947.html> [05.10.2018].