

NIECODZIENNIK ZATRUDNIENIA

Warszawa

Środa, 23 stycznia 2019 r.

Nr 1

Świętujmy dalej!

Całkiem niedawno, 11 listopada ubiegłego roku, obchodziliśmy wielkie święto – stulecie odzyskania przez Polskę niepodległości. Wtedy, pod koniec 1918 r., rozpoczął się trudny proces odbudowy państwa. Jednym z największych problemów w kraju było szybko rosnące bezrobocie. Z danych zawartych w sprawozdaniu z działalności Funduszu Bezrobocia wynika, że w 1918 r. w Polsce było około 450 tys. bezrobotnych. Faktycznie ich liczba była prawdopodobnie znacznie wyższa. Wymagało to pilnej reakcji władz. I tak na mocy uchwały Rady Ministrów z 30 grudnia 1918 r. oraz dekretu z 30 grudnia 1918 r. o utworzeniu państwowego urzędu do spraw powrotu jeńców, uchodźców i robotników powołano do życia Komitetu Niesienia Pomocy Bezrobotnym. Niespełna miesiąc później dekretem z 27 stycznia 1919 r. podpisanym przez Marszałka Józefa Piłsudskiego nakazano utworzenie państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami.

Dzisiaj obchodzimy stulecie publicznych służb zatrudnienia. Z tej okazji oddaję w Państwa ręce wyjątkowy „Niecodziennik Zatrudnienia”, z którego dowiecie się Państwo „jak to było”...

redaktor naczelna
minister rodziny, pracy i polityki społecznej
Elżbieta Rafalska

DZIENNIK PRAW	
PAŃSTWA POLSKIEGO.	
WARSZAWA	№ 11.
	4 lutego 1919
Treść:	
127. Dekret o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami	93
128. Dekret w przedmiocie poboru jednorazowej państwowej daniny od nieruchomości i majątku w kapitale	95
129. Dekret o skarbie narodowym, powstałym z ofiar prywatnych	99
130. Dekret w sprawie uregulowania produkcji spirytusu	99

127 DEKRET	
o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami.	
Na wniosek Rady Ministrów stanowią:	
Art. 1. W celu ułatwienia wyszukiwania pracy oraz w celu opieki nad wychodźcami polskimi tworzą się państwowe urzędy pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, które podlegają Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej. Urzędy te powstać mają zależnie od decyzji Ministra Pracy i Opieki Społecznej w miastach powiatowych, punktach pogranicznych oraz tych miejscowościach, w których okaże się to szczególnie pożądanem.	
Art. 2. Do zadań urzędów należy:	
1) pośrednictwo pracy dla wszelkich kategorii pracowników, poszukujących zarobków tak wewnątrz kraju jak zagranicą;	
2) porada przy wyborze lub zmianie zawodu;	
3) udzielanie informacji o krajowych i zagranicznych stosunkach zarobkowych, dostarczanie wychodźcom wiadomości, potrzebnych do strzeżenia się przed błędami i wyczyszczeniem podczas podróży	

W tym numerze:

- „Polska niepodległa i... bezrobotna”, czyli historia publicznych służb zatrudnienia w okresie międzywojennym (str. 2)



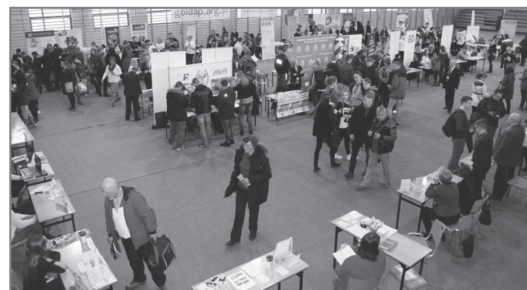
Bezrobotni w lokalu Funduszu Bezrobocia w Krakowie, Kolejka po zasiłek dla bezrobotnych w lokalu Funduszu Bezrobocia w Krakowie, listopad 1933. NAC

- „Wojna, po wojnie – i co dalej?” – jak wyglądała kwestia zatrudnienia i bezrobocia po II wojnie światowej (str. 2-3)



Przodownicy odbudowy Starego Miasta w Warszawie, 1951-1953. NAC

- „Praca i bezrobocie po upadku komuny”, krótki wycinek historii przemian po 1989 r. (str. 3-4)



Targi Praca i Edukacja w Goldapii, marzec 2016 r.

PUBLICZNE SŁUŻBY ZATRU

Polska niepodległa i... bezrobotna

Bezrobocie było jednym z największych problemów odradzającej się Polski. Z danych zawartych w sprawozdaniu o działalności Funduszu Bezrobocia wynika, że w 1918 r. w Polsce było około 450 tys. bezrobotnych. To wymagało reakcji i już pod koniec 1918 r. powołano do życia Komitetu Niesienia Pomocy Bezrobotnym.

Pod koniec stycznia dekretem podpisanym przez marszałka Józefa Piłsudskiego nakazano z kolei utworzenie państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami. Podporządkowane zostały one Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej, a odpowiedzialne były m.in. za prowadzenie usługi pośrednictwa pracy dla wszystkich poszukujących pracy w kraju i za granicą, udzielanie porad przy wy-

„Nie jest tajemnicą, iż liczby ogłaszane przez Państwowe Urzędy Pośrednictwa Pracy nie odzwierciedlają stanu rynku pracy, obejmują bowiem tylko tych bezrobotnych, których zarejestrowano w wykazach poszukujących pracy.”

Źródło: Rynek pracy w 1933 r., „Przegląd Gospodarczy” 1934 nr 5.

borze lub zmianie zawodu, a także kontrolowanie treści umów zawieranych z pracownikami sezonowymi. Standardy pośrednictwa pracy odpowiadały zaleceniom zawartym w konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy przyjętej na inauguracyjnej sesji MOP w 1919 r. (choć samą konwencję Polska przyjęła dopiero w 1925 r.).

Wkrótce w życie wchodzi konstytucja marcowa. W artykule 102 wskazano na prawo każdego obywatela do opieki państwa nad jego pracą, a w razie jej braku – prawo do zabezpieczenia społecznego.

W okresie międzywojennym usługi pośrednictwa mogły być prowadzone również przez instytucje prywatne i społeczne – po uzyskaniu zezwolenia od Ministra Pracy i Opieki Społecznej. Wówczas, w przeciwieństwie do państwowych, usługi miały charakter płatny.

Pod koniec 1922 r. w Polsce funkcjonowało 89 jednostek realizujących zadania określone w konstytucji marcowej i dekrete z 1919 r. Zatrudnionych było w nich około 3,5 tys. urzędników. Niestety, o ile np. w Wielkopolsce było ich pod dostatkiem, to mieszkańcy



Manifestacja w Rynku Starego Miasta w Warszawie na cześć uchwalenia nowej konstytucji, wicemarszałek sejmu Stanisław Car opuszcza trybunę po wygłoszeniu przemówienia, marzec 1935. Zdjęcie ze zbiorów Narodowego Archiwum Cyfrowego

wschodnich województw nie mieli łatwego dostępu do pośredników pracy.

Trudno powiedzieć, ile osób objętych było w okresie międzywojennym opieką biur

że liczba bezrobotnych wynosiła ponad 600 tys.

W ciągu pierwszych 20 lat niepodległości zmieniały się priorytety w polityce rynku pracy. Początkowo

W 1924 r. powstał Fundusz Bezrobocia, w 1927 – Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych, a w 1933 – Fundusz Pracy. Oba Fundusze połączono w jeden w 1934 r.

pośrednictwa pracy. Niektóre źródła podają, że było ich ok 139 tys. Statystyki urzędów pracy mówią o 180 tys. Dane z drugiego powszechnego spisu ludności z 1931 r. wskazują,

koncentrowano się na zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego – dopiero pod koniec lat 30. popularne stały się aktywne formy wspierania bezrobocia, w tym roboty publiczne.

Wojna, po wojnie – i co dalej?

Rok 1945. Po drugiej wojnie światowej pojawiła się potrzeba nowej organizacji instytucji obsługujących rynek pracy. Kwestię tę uregulowano dekretem z 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia. Od tej pory monopol na prowadzenie pośrednictwa pracy miało państwo.

Nowe podejście do polityki rynku pracy i jego podmiotów znalazło swoje odbicie w konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. Artykuł 14 gwarantował każdemu obywatelowi prawo, a jednocześnie obowiązek pracy. Państwo wzięło na siebie tym samym

obowiązek zapewniania zatrudnienia każdemu. A do tego niezbędny był odpowiedni system administracji pracy. Bezpośrednio po II wojnie światowej składał się on z 14 urzędów zatrudnienia, obsługujących wojewódzkie rynki pracy i 41 podlegających im oddziałów.

Clearing pracy, czyli...

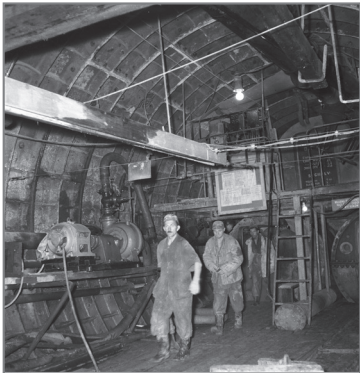
Powstała też Centrala Clearingu Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej zajmująca się wyrównywaniem

popytu i podaży pracy. Co to znaczy? Przykładowo, gdy zakłady nie mogły znaleźć pracowników wśród ludności miejscowej, wyszukiwano ich na terenie całego kraju. Nie było to jednak rozwiązanie do końca skuteczne, bo zakłady nie mogły zagwarantować przyjeźdnym pracownikom mieszkania. Kolejną formą pośrednictwa pracy był werbunek pracowników, który opierała się na planowym kierowaniu do zakładów pracy pracowni-

JDNIENIA - JAK TO BYŁO...

ków zamiejscowych. Do akcji werbunkowej z czasem dołączyła Służba Polsce, czyli organizacja paramilitarna przeznaczona dla młodzieży w wieku 16-21 lat.

Priorytetem działań rządu pod koniec lat 40. i na początku 50. była szybka industrializacja kraju. Powstał specjalny Fundusz Inwestycyjny, którego zadaniem było finansowanie działań aktywizujących na terenie o wysokim poziomie zacofania w stosunku do reszty kraju. Na mocy ustawy z 7 marca 1950 r. o planowym zatrudnieniu absolwentów szkół wyższych i pośrednich zawodowych wprowadzono z kolei nową formę pośred-



Robotnicy przy budowie metra w Warszawie, 1956. Zdjęcie ze zbiorów Narodowego Archiwum Cyfrowego

nictwa pracy opartą na planowaniu. W tym wypadku planowanie dotyczyło określonej grupy pracowników, którą definiowano jako deficytową. W drugiej połowie lat 50. (po 1956 r.) w wyniku demokratyzacji życia politycznego i gospodarczego zmieniono formę pośrednictwa pracy dla absolwentów, co oznaczało zniesienie nakazów pracy. Od tej pory absolwent sam wybierał miejsce pracy i w dowolnym czasie mógł je zmienić.

Co z absolwentami?

W 1960 r. na miejsce urzędu Ministra Pracy i Opieki Społecznej powołano Komitet Pracy i Płac. W międzyczasie nakazano absolwentom



Robotnicy przy saturatorze w Warszawie, 1965-1968. Zdjęcie ze zbiorów Narodowego Archiwum Cyfrowego

szkół wyższych w pierwszym okresie ich kariery zawodowej – podjęcie pracy w uspołecznionych zakładach i zatrudnienie w nich przez 3 lata. Później w proces pośrednictwa pracy między zakładami i absolwentami włączono nowopowstałą instytucję pełnomocników przy wyższych uczelniach, którzy byli podporządkowani bezpośrednio Komitetowi Pracy i Płac.

Kolejne zmiany w organizacji publicznych służb zatrudnienia nastąpiły w 1973 r. Utworzono wówczas wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych (WZiSS), które stały się podmiotami polityki zatrudnienia na poziomie województw i powiatów. Po kilku latach przestały być organami administracji państwowej, a stały się jednostkami organizacyjnymi w urzędach wojewódzkich i miejskich. W latach 80. wdrożono z kolei nowe zasady prowadzenia pośrednictwa pracy dla absolwentów szkół wyższych. Odpowiadał za nie Minister Pracy, Płac i Spraw Socjalnych lub pełnomocnicy ministra, któremu podlegały szkoły wyższe.

Kartka z pamiętnika bezrobotnych:

„(...) wszędzie i zewsząd płyną skargi ludu dotkniętego bezrobociem, tłumnie i gromadnie skarga łączy się w jedno wielkie rozpaczliwe wołanie: Pracy! pracy nam dajcie!”

„(...) Robotnik pracowałby chętnie, gdyby zaofiarowano mu zamiast jałmużny pracę za sprawiedliwą zapłatę”

„(...) Bez pracy nikczemnieją dusze, łamią się charaktery. O pracę więc wołam z głębi serca, o pracę dla siebie i tych tysięcy innych bezrobotnych, którzy pracować są zdolni do niej, ale nie mają sposobu na jej zdobycie. Witaj jutrzeńko pracy!”

Źródło: Pamiętniki bezrobotnych, IGS, Warszawa 1993.

Praca i bezrobocie po upadku komuny

Zapoczątkowany w końcu lat 80. XX wieku proces zmian systemowych w Polsce zbiegł się z okresem recesji gospodarczej. Realizowany wówczas plan Balcerowicza, który miał na celu przemodelowanie polskiej gospodarki z centralnie planowanej na rynkową, po prostu musiał prowadzić do bezrobocia. To wymagało reakcji.

Na bazie wcześniej funkcjonujących WZiSS (wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych) urzędów rejonowych i wojewódzkich utworzono administrację pracy. Przed

publicznymi służbami zatrudnienia stanęło nie lada wyzwanie – łagodzenie negatywnych skutków bezrobocia, głównie dzięki zapewnianiu bezrobotnym prawa do zasiłku. Były one łatwo dostępne (świadczenia przyznawano bezterminowo) dla wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych, niezależnie od stażu pracy. Stosunkowo szybko, bo już w połowie lat 90. Wprowadzono jednak warunek wcześniejszego zatrudnienia. Zasiłki były natomiast na tyle wysokie, że stanowiły często

dobrą alternatywę dla wynagrodzenia za pracę.

Ustawa z 1989 r. powierzała pośrednictwo pracy instytucjom publicznym, czyli biurom pracy. Dopuszczono co prawda możliwość prowadzenia pośrednictwa pracy przez inne instytucje rynku pracy, ale nie mogła być to działalność gospodarcza.

Aktywizacja, nie zasiłki

O ile pierwsza ustawa skupiała się głównie na stronie socjalnej, o tyle w kolejnej z 1991 r. więcej uwagi poświęcono aktywnym formom

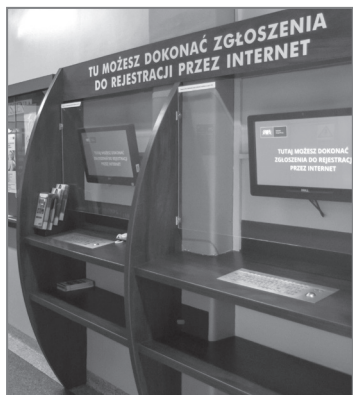
przeciwdziałania bezrobociu. Oznaczało to przede wszystkim ograniczenie prawa do zasiłku – z bezterminowego na terminowe, trudniej było też uzyskać zasiłek. Wprowadzono też m.in. możliwość kierowania bezrobotnych do robót publicznych, wspierano ducha przedsiębiorczości poprzez udzielanie pożyczek z Funduszu Pracy, a także zachęcano pracodawców do zatrudniania absolwentów.

Niedługo później powstał Krajowy Urząd Pracy (KUP) jako organ centralny realizujący

politykę rządu w dziedzinie zatrudnienia, instytucjonalnej obsługi rynku pracy oraz łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Nie bez znaczenia była współpraca z organizacjami międzynarodowymi takimi jak Bank Światowy, a także Międzynarodowa Organizacja Pracy i OECD. W 1993 r. polski rząd zaciągnął w Banku Światowym pożyczkę w wysokości 100 mln dolarów, a pieniądze zostały przeznaczone na doposażenie w nowoczesny sprzęt rejonowych i wojewódzkich urzędów pracy.

Wolność wyboru

Wraz z nową konstytucją z kwietnia 1997 r. pojawił się art. 65 stanowiący, że każdemu obywatelowi zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.



Stanowiska internetowe do rejestracji bezrobotnego w gdańskim PUP.

Rok 2000 przyniósł zmiany w organizacji PSZ. Od 1 stycznia 2000 r. nastąpił nowy podział kompetencji między administracją państwową a samorządową w prowadzeniu polityki rynku pracy, który do dzisiaj jest modelem rządowo-samorządowym. W 2004 r. po raz pierwszy po 1989 r. zdefiniowano publiczne służby zatrudnienia. I tak PSZ to system organów zatrudnienia wraz z urzędami, które je obsługują. Organem zatrudnienia jest starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), marszałek województwa, wojewoda i minister właściwy do spraw pracy.

DZISIAJ

Przez 100 lat publiczne służby zatrudnienia ewoluowały. Zmiany dokonywały się z różną dynamiką, w dużym stopniu determinowaną sytuacją polityczną, gospodarczą i społeczną. Zmieniała się zarówno sfera organizacyjna, jak i funkcjonalna. Należy jednak podkreślić, że w Polsce od początku istnienia publiczne służby zatrudnienia starały się wprowadzać innowacyjne rozwiązania w obsłudze rynku pracy. Z biegiem lat starały się coraz bardziej oddziaływać na stronę popytową rynku pracy, wspierając pracodawców w prowadzeniu działalności gospodarczej, występowały także w charakterze pracodawcy organizując dla bezrobotnych prace interwencyjne w swoich siedzibach – za co były czasami krytykowane. Zmiany na rynku pracy przebiegały bardzo szybko. Wymuszało to dużą elastyczność instytucji odpowiedzialnych

za prowadzenie polityki na rzecz walki z bezrobociem oraz wzrostu zatrudnienia. Pojawiały się nowe inicjatywy, które miały zwiększać efektywność polityki rynku pracy oraz dostosowywać ją do nowych wyzwań. Polskie urzędy pracy starały się nie tracić dystansu i szybko reagować na pojawiające się nowe pomysły. Modyfikowały podejście do podmiotów rynku pracy, co znalazło odzwierciedlenie w promowaniu zatrudnienia, i temu były podporządkowane wprowadzane sukcesywnie nowe instrumenty (albo doskonalono te już istniejące). Wszystkie te zmiany wynikały z lepszego rozumienia potrzeb rynku pracy i coraz większego wsparcia finansowego, które w dużym stopniu pochodziło początkowo z zewnątrz – ze środków Banku Światowego, czy później z Europejskiego Funduszu Społecznego. Pomoc ta była istotna w sferze

organizacyjnej, kadrowej czy przy tworzeniu odpowiedniej infrastruktury informatycznej, wspierającej pracę osób wykonujących bardzo złożone zadania, obsługujących często „trudnych klientów”, z których większość należała do grup ryzyka na rynku pracy.

Patrząc w przyszłość

Przyszłe działania PSZ będą pochodną polityki rynku pracy, ale musi być ona rozumiana o wiele szerzej niż do tej pory i obejmować nie tylko zabezpieczenie społeczne, doraźne równoważenie rynku pracy. W jej ramach powinny znaleźć się kwestie zatrudnialności, edukacji czy migracji. W polityce tej ważne miejsce zajmować będzie współpraca z różnymi interesariuszami rynku pracy, bez której publiczne służby zatrudnienia nie będą mogły samodzielnie rozwiązać wielu problemów, jakie pojawiają się w obszarze ich działania. Tylko tak rozumiana polityka rynku pracy oraz dostosowane do niej urzędy pracy będą w stanie efektywnie odpowiadać na rosnące oczekiwania klientów publicznych służb zatrudnienia.

„Bezrobocie – powtórzmy – nie jest wyłącznie problemem bezrobotnych. Jest wyzwaniem dla wszystkich ludzi dobrej woli!”

Damian Zimoń, Etyczny wymiar bezrobocia



Targi Pracy w Jaworznie, wrzesień 2016.



Biletomat do rejestracji w PUP w Skarżysku-Kamiennej.



Sezonowa rekrutacja zorganizowana przez PUP w Świnoujściu, lato 2013 r.