



EWA FLASZYŃSKA*

DŁUGOTRWALE BEZROBOTNI W POLSCE W CZASIE PANDEMII COVID-19

ABSTRAKT

Pandemia COVID-19 nie wpłynęła w istotny sposób na wzrost bezrobocia, w tym na zmianę struktury bezrobocia długotrwałego. Bezrobocie długotrwałe rośnie z pewnym opóźnieniem po recesji. W prezentowanym artykule dokonano analizy zmian sytuacji osób długotrwałe bezrobotnych w Polsce przed pandemią COVID-19 i w trakcie jej trwania. Przedstawiono działania podejmowane w tym czasie przez służby zatrudnienia i służby społeczne oraz przedstawiono rekomendacje na przyszłość uwzględniające informacje zebrane od pracowników powiatowych urzędów pracy. W warunkach polskich powodem utrzymywania się relatywnie wysokiego poziomu bezrobocia długotrwałego w ogóle mogą być takie czynniki, jak: rejestrowanie w urzędach pracy osób, które głównie z powodów zdrowotnych nie są gotowe uczestniczyć w procesach przywracających zdolność do pracy, ograniczona ilość środków przeznaczana na działania aktywizacyjne bezrobotnych i wreszcie brak mechanizmów premijujących publiczne służby zatrudnienia (PSZ) za przywracanie rynkowi pracy osób długotrwałe bezrobotnych.

SŁOWA KLUCZOWE: bezrobotni, długotrwałe bezrobotni, pandemia COVID-19, urzędy pracy

WPROWADZENIE

Pandemia w krótkim czasie, pomimo negatywnego wpływu na gospodarkę polską, nie odbiła się w istotny sposób na wzroście bezrobocia, w tym na zmianie struktury bezrobocia długotrwałego. Z danych na koniec 2019 r. wynika, że w Polsce przed pandemią COVID-19 było

* Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Katedra Ustroju Pracy i Rynku Pracy; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1554-1400>

ponad 722 tys. osób bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy¹⁾. Wśród nich prawie 60% stanowiły osoby długotrwale bezrobotne. Dane na koniec 2020 r. wskazują, że w Polsce było 895,4 tys. osób bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, a wśród nich 61% stanowiły osoby długotrwale bezrobotne (MRPiT, 2021). Można więc zaobserwować, że w sytuacji wzrostu bezrobocia w ogóle (6,2% na koniec 2020 r. w stosunku do 5,2% na koniec 2019 r., wzrost o ok. 180 tys. osób) nie nastąpił znaczny wzrost ani spadek bezrobocia długotrwałego. Wiadomo jednak, że bezrobocie długotrwale rośnie z pewnym opóźnieniem po recesji, gdyż zgodnie z ustawową definicją osoby długotrwale bezrobotnej za taką można uznać osobę, która w rejestrach bezrobocia figuruje co najmniej 12 miesięcy. Po wielkiej recesji, która rozpoczęła się w 2008 r., w 28 krajach Unii Europejskiej (UE-28) udział osób długotrwale bezrobotnych w całkowitym bezrobociu wzrósł z poziomu 30% do poziomu 50% w latach 2008–2013 (Tamesberger, Bacher, 2021). Eksperci twierdzą, że bezrobocie długotrwale jest głównie konsekwencją trwałych szoków popytowych, ale można również je częściowo wytłumaczyć „efektem histerezy”. Histereza w badaniach zatrudnienia i bezrobocia rozumiana jest zazwyczaj jako długotrwale efekty przejściowych działań, gdzie system pozostaje na ścieżce, na którą wszedł w związku z efektami zewnętrznymi, nawet jeśli ustaje oddziaływanie tych czynników. W odniesieniu do bezrobocia histereza oznacza, że bezrobocie będzie się utrzymywało na poziomie wywołanym przez oddziaływanie różnych impulsów nawet wówczas, gdy przestaną one występować (Arendt, 2006). W warunkach polskich powodem utrzymywania się relatywnie wysokiego poziomu bezrobocia długotrwałego mogą być również obok wcześniej wskazanych – szoku popytowego i powstałego po nim zjawiska histerezy – również takie czynniki, jak: rejestrowanie w urzędach pracy osób, które głównie z powodów zdrowotnych nie są gotowe uczestniczyć w procesach przywracających zdolność do pracy, ograniczona ilość

¹⁾ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2020 poz. 1409 z późn. zm.) w art. 49 wskazuje na grupy klientów urzędów pracy, które powinny być traktowane priorytetowo ze względu na szczególnie niekorzystny ich status na rynku pracy, są to: bezrobotni do 30. r.ż., bezrobotni długotrwale, bezrobotni powyżej 50. r.ż., bezrobotni korzystający ze świadczeń pomocy społecznej, bezrobotni posiadający co najmniej jedno dziecko do 6. r.ż. lub co najmniej jedno dziecko z niepełnosprawnością do 18. r.ż., bezrobotni z niepełnosprawnością.

środków przeznaczana na działania aktywizacyjne bezrobotnych i wreszcie brak mechanizmów premiujących publiczne służby zatrudnienia (PSZ) za przywracanie rynkowi pracy osób długotrwale bezrobotnych.

Wzrost bezrobocia w 2020 r. wynikał w znacznej mierze z istotnego zmniejszenia odpływu bezrobotnych z rejestrów urzędów pracy skorelowanego z obniżonym poziomem wolnych miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej. Z danych Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (MRPiT, 2021) wynika, że podobnie, jak w okresie kryzysu z 2008 r. i lat późniejszych, tak i teraz silniej rosła liczba bezrobotnych zamieszkałych w mieście niż na wsi (dane za luty 2021 r. pokazują, że o 23,8% w skali roku wzrosła liczba bezrobotnych zamieszkałych w mieście wobec 14,6% na wsi) oraz bardziej skutki kryzysu odczuły sektory zatrudniające mężczyzn niż kobiety (liczba bezrobotnych mężczyzn wzrosła o 22,2% wobec wzrostu liczby bezrobotnych kobiet o 17,3%). Kryzys dotknął osoby w różnym wieku, ale najsilniej jego skutki odczuły osoby młode. Liczba bezrobotnych do 25. r.ż. wzrosła rok do roku o 19,9%, a powyżej 50. r.ż. o 14,1%. Wyższe tempo wzrostu bezrobocia wśród młodych ludzi to efekt z jednej strony rodzaju umów o pracę, jakie posiadają, często na czas określony lub cywilnoprawne, a zatem takie, które łatwiej jest rozwiązać. Z drugiej, wynikało to również z trudności w wejściu na rynek pracy, czy z to z obawy przed zakażeniem, czy też z powodu mniejszej liczby wolnych miejsc pracy i uruchamiania przez PSZ w mniejszym stopniu instrumentów wspierających wejście na rynek pracy. W okresie pandemii na publiczne służby zatrudnienia nałożono obowiązek obsługi pracodawców w zakresie udzielania finansowego wsparcia służącego utrzymaniu jak największej liczby już istniejących miejsc pracy. W 2020 r. do urzędów pracy zgłoszonych zostało 1,1 mln ofert pracy i w porównaniu z 2019 r. był to spadek liczby zgłoszonych ofert o 17,2%. Z prowadzonego przez MRPiT monitoringu zgłoszeń zwolnień indywidualnych i przede wszystkim zwolnień grupowych wynika, że skala zapowiadanych oraz realizowanych zwolnień grupowych choć w 2020 r. była wyższa niż w 2019 r., to sytuacja wciąż pozostawała znacząco lepsza niż w czasie poprzedniego kryzysu. W 2009 r. w skali kraju zgłoszono zamiar dokonania zwolnień grupowych niemal 110 tys. osób wobec 73 tys. w 2020 r. Do tego ok. 1/5 zapowiadanych zwolnień grupowych w 2020 r. wiązała się w ostateczności jedynie ze zmianą warunków pracy lub płacy. W 2009 r. zwolniono grupowo prawie 71 tys. osób, czyli ponad połowę więcej niż w 2020 r. (30 tys.).

W 2020 r. w całej Unii Europejskiej widać kryzys w przechodzeniu od bezrobocia do zatrudnienia (Utermöhl, 2021). Ekspertci twierdzą, że strukturalne zawirowania na rynku pracy mogą dodatkowo skomplikować perspektywy ponownego zatrudnienia, nawet po odmrożeniu rynków pracy.

W prezentowanym artykule dokonano analizy zmian sytuacji osób długotrwale bezrobotnych w Polsce przed pandemią COVID-19 i w trakcie jej trwania przedstawiono działania podejmowane w tym czasie przez służby zatrudnienia i służby społeczne oraz przedstawiono rekomendacje na przyszłość uwzględniające informacje zebrane od pracowników powiatowych urzędów pracy.

Długi okres pozostawania bez pracy systematycznie zmniejsza szanse na ponowne zatrudnienie, głównie ze względu na negatywny wpływ bezrobocia na zdrowie psychiczne i fizyczne, umiejętności danej osoby oraz stygmatyzację ze strony pracodawców. Pandemia COVID-19 niewątpliwie pokazuje, jak ważne jest zapewnienie dobrze funkcjonujących i odpornych na sytuacje kryzysowe systemów ochrony socjalnej. Wyższe bezrobocie, w tym długotrwale bezrobocie, ma negatywny wpływ na zdolność produkcyjną gospodarki, ale niesie ze sobą również potencjał zaostrzania niezadowolenia politycznego i wywoływania niepokoju społecznego.

OCZEKIWANIA I MOŻLIWOŚCI OSÓB DŁUGOTRWALE BEZROBOTNYCH W LATACH 2019 I 2020

Powiatowe urzędy pracy, w celu lepszego adresowania swojej pomocy na rzecz osób bezrobotnych, mogą używać wielu instrumentów, w tym nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych. Jednym z nich, udostępnianych urzędowi przez ministra właściwego ds. pracy, jest kwestionariusz wywiadu z osobą bezrobotną. Kwestionariusz jest dobrowolny i składa się z pytań pozwalających na ustalenie sytuacji osoby bezrobotnej, jej oczekiwań i możliwości w zakresie skutecznej aktywizacji zawodowej. Wywiad obejmuje m.in. takie pytania jak: „Czy w miejscu Pana/Pani zamieszkania lub okolicy są potencjalni pracodawcy i miejsca pracy?”, „Proszę wskazać, co utrudnia Pani/Panu podjęcie pracy?”, „Co jest głównym powodem Pana/Pani rejestracji w urzędzie pracy?”, „Co najbardziej motywuje Pana/Panią do podjęcia pracy?”, „Czy w miejscu Pana/Pani zamieszkania lub okolicy są potencjalni pracodawcy i miejsca pracy?”, „Z jakich form pomocy chciałby Pan/chciałaby Pani skorzystać najbardziej?”, „Czy potrzebuje Pan/Pani pomocy w przygotowaniu dokumentów aplikacyj-

nych?”, „Czy potrzebuje Pan/Pani pomocy w przygotowaniu się do rozmów rekrutacyjnych?”, „Jaka wysokość wynagrodzenia netto byłaby dla Pana/Pani satysfakcjonująca?”, „Czy kontynuuje lub zamierza Pan/Pani kontynuować naukę?”, „W jakiej branży/branżach chciałby Pan/chciałaby Pani pracować?”, „W jakim zawodzie/zawodach chciałby Pan/chciałaby Pani pracować?”, „Czy ma Pan/Pani jakieś zainteresowania, pasje, które mogą być przydatne w podjęciu pracy?”, „Czy prowadził Pan/prowadziła Pani własną działalność gospodarczą? Jeśli tak, to w jakiej branży? Jakie umiejętności lub uprawnienia w związku z tą działalnością Pan/Pani posiada?”.

Użycie kwestionariusza nie jest regulowane przepisami prawa, a więc decyzję o jego użyciu podejmuje każdorazowo doradca klienta w oparciu o swoją wiedzę i doświadczenie zawodowe. Zdecydowana większość pracowników powiatowych urzędów pracy posiada wieloletnie doświadczenie w udzielaniu pomocy osobom bezrobotnym i w bardzo szybki oraz intuicyjny sposób potrafi ocenić, czy potrzebny jest im dodatkowy, ustrukturyzowany wywiad z bezrobotnym, który w ostateczności służyć ma opracowaniu jak najbardziej przystającego do potrzeb i możliwości klienta Indywidualnego Planu Działań pozwalającego zdobyć zatrudnienie.

Z danych dostępnych w Centralnym Systemie Analityczno-Raportowym Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii wynika, że wywiad z użyciem kwestionariusza nie jest powszechnie wykorzystywany. W przypadku osób długotrwale bezrobotnych przeprowadzony został w 2019 r. z 178 884 osobami, a w 2020 r. z 22 691 osobami. Spadek liczby osób w 2020 r. wynika wprost z ogłoszonego stanu epidemii i ze zmiany sposobu komunikowania się urzędów ze swoimi klientami. Przeprowadzenie wywiadu w formie zdalnej jest znacznym utrudnieniem i z całą pewnością miało wpływ na decyzje doradców klienta. Poniżej przedstawiam porównanie wybranych odpowiedzi z lat 2019 i 2020. Podczas analizy danych interesowało mnie, czy tak zdefiniowani bezrobotni rzeczywiście poszukują pracy i do jakich wyrzeczeń są gotowi, jakie są ich motywacje, jakie widzą bariery oraz u kogo, w jakich instytucjach znajdują oparcie.

Główna przyczyna rejestracji w urzędzie pracy (patrz tabela 1), którą podają w wywiadach osoby długotrwale bezrobotne, od lat jest niezmienna, i również w 2019 oraz w 2020 r. była to potrzeba posiadania ubezpieczenia zdrowotnego, przy czym w czasie trwania pandemii odnotowano w tej grupie ponad 15% wzrost zarejestrowanych wyłącznie dla ubezpieczenia zdrowotnego (aż do 70,1%). W czasie pandemii długotrwale bezrobotni podkreślali,

że oczekują pomocy urzędników w poszukiwaniu pracy (53%). Niewielkiej zmianie uległ trzeci powód rejestracji w urzędzie pracy związany z warunkowaniem udzielania pomocy przez ośrodek pomocy społecznej od choćby formalnego potwierdzenia aktywności w zakresie poszukiwania pracy.

Tabela 1.

*Powody rejestracji długotrwale bezrobotnych w urzędzie pracy
(można było wybrać kilka odpowiedzi)*

Odpowiedź	2019	2020
	Procent odpowiedzi	
uzyskanie ubezpieczenia zdrowotnego	54,1%	70,1%
pomoc w podjęciu pracy	32,4%	53,0%
chęć uzyskania pomocy z urzędu pracy w formie stażu, szkolenia etc.	11,7%	12,6%
ubieganie się o pomoc w ośrodku pomocy społecznej	1,2%	2,4%
potrzeba uzyskania zaświadczenia do innych celów	0,6%	0,5%
uzyskanie świadczenia przedemerytalnego	0,3%	0,3%
uzyskanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych	0,2%	0,7%
inny powód (jaki?)	0,0%	0,5%

N: 2019 r. – 178 884, 2020 r. – 22 691.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu informatycznego SyriuszStd Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii

Główną motywacją długotrwale bezrobotnych do podjęcia pracy była konieczność utrzymania siebie i rodziny. W czasie pandemii COVID-19 zauważono zwiększenie świadomości osób długotrwale bezrobotnych do bycia aktywnym (tabela 2). Do głównych sposobów samodzielnego poszukiwania pracy przez długotrwale bezrobotnych należało przeglądanie ogłoszeń o pracy w Internecie (tabela 3) oraz pomoc rodziny i znajomych. Na pomoc urzędu pracy liczył co piąty zarejestrowany długotrwale bezrobotny. W czasie pandemii COVID-19 można zauważyć wzrost chęci umawiania się na bezpośrednie rozmowy z pracodawcami oraz wykonywanie telefonów do nich.

Na pytanie „Czy jest Pan/Pani gotowy/a na częsty kontakt z urzędem pracy i ścisłą współpracę?” 24,5% osób w 2019 r., a 17,10% w 2020 r. odpowiedziało negatywnie.

Tabela 2.

Motywacje długotrwale bezrobotnych do podjęcia pracy (można było wybrać kilka odpowiedzi)

Odpowiedź	2019	2020
	Procent odpowiedzi	
konieczność utrzymania siebie/rodziny	58,6%	63,5%
chęć bycia aktywnym	19,8%	24,6%
tylko uzyskanie dochodu	13,0%	11,0%
perspektywa rozwoju zawodowego i osobistego	12,0%	15,2%
uzyskanie uprawnień do emerytury	6,3%	5,4%
nic mnie nie motywuje do podjęcia pracy	5,8%	4,8%
oczekiwania innych osób/instytucji	1,5%	1,0%
inne powody (jakie?)	0,8%	0,4%

N: 2019 r. – 178 884, 2020 r. – 22 691.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu informatycznego SyriuszStd Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii

Tabela 3.

Sposoby samodzielnego poszukiwania pracy przez długotrwale bezrobotnych (można było wybrać kilka odpowiedzi)

Odpowiedź	2019	2020
	Procent odpowiedzi	
przeoglądam ogłoszenia o pracy w Internecie	50,7%	56,1%
korzystam z pomocy znajomych, rodziny	42,0%	37,5%
korzystam z pomocy urzędu pracy	21,8%	20,2%
umawiam się na spotkania z pracodawcami	20,1%	24,9%
przeoglądam ogłoszenia o pracy w prasie	10,2%	17,0%
wysyłam CV i list motywacyjny	8,3%	14,2%
dzwonię do pracodawców	8,1%	20,2%
korzystam z pomocy agencji zatrudnienia	0,8%	1,1%
staram się znaleźć jakąś praktykę albo staż, nawet bezpłatny	0,7%	0,4%
biorę udział w targach pracy	0,4%	0,3%
działałam jako wolontariusz	0,1%	0,0%

N: 2019 r. – 178 884, 2020 r. – 22 691.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu informatycznego SyriuszStd Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii

Niewiele ponad 45% bezrobotnych (odpowiedzi *zdecydowanie tak* i *raczej tak*) byłoby gotowych dojeżdżać do pracy (tabela 4). Ograniczenia związane z miejscem zamieszkania (mała miejscowość, wieś – niedogodny dojazd do miejsca pracy) to częsta bariera w dostępie do rynku pracy. Mimo postępu w tym zakresie w ciągu ostatnich kilku lat wciąż w Polsce istnieją miejsca, gdzie bez własnego samochodu trudno dojechać do większej aglomeracji. Do tego dochodzą rosnące z roku na rok koszty takich dojazdów. Utrudniony dojazd do pracy został wskazany przez długotrwale bezrobotnych jako drugie utrudnienie w podjęciu pracy (tabela 5), po braku odpowiednich ofert pracy, a przed brakiem dyspozycyjności – opieką nad dziećmi i/lub osobą zależną.

Tabela 4.

Możliwość dojazdu do pracy długotrwale bezrobotnych w 2019 i 2020 r.

Odpowiedź	2019	2020
	Procent odpowiedzi	
raczej tak	36%	32%
trudno ocenić, to zależy od systemu czasu pracy, zmienowości, czy praca w sobotę i niedzielę itd.	24%	30%
raczej nie	16%	17%
zdecydowanie tak	14%	13%
zdecydowanie nie	10%	8%

N: 2019 r. – 178 884, 2020 r. – 22 691.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu informatycznego SyriuszStd Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii

Powiatowe urzędy pracy udzielają na bieżąco wsparcia osobom bezrobotnym w przystosowaniu się do nowej sytuacji na rynku pracy, realizując wiele działań aktywizacyjnych. W początkowych miesiącach zamrożenia gospodarki widoczny był znaczący spadek liczby osób aktywizowanych, ale w kolejnych sytuacja była coraz lepsza, a od sierpnia 2020 r. liczba aktywizowanych była nawet wyższa niż w analogicznych miesiącach 2019 r. W całym 2020 r. z aktywnych form wsparcia skorzystało 213,5 tys. bezrobotnych (287,7 tys. w 2019 r.), z czego 103,1 tys. osób zostało skierowanych do pracy subsydiowanej, 75,8 tys. osób rozpoczęło staż, 19,8 tys. osób szkolenie, a 14,7 tys. osób rozpoczęło prace społecznie użyteczne (MRPiT, 2021).

Tabela 5.

Główne utrudnienia w podjęciu pracy według długotrwale bezrobotnych w 2019 i w 2020 r. (można było wybrać kilka odpowiedzi)

Odpowiedź	2019	2020
	Procent odpowiedzi	
brak odpowiednich ofert pracy	24,0%	25,6%
utrudniony dojazd do pracy	23,8%	24,4%
brak dyspozycyjności – opieka nad dziećmi i/lub osobą zależną	23,3%	24,0%
ograniczenia zdrowotne	22,0%	19,3%
wiek	11,5%	12,8%
brak odpowiednich kwalifikacji	10,1%	10,2%
nic nie utrudnia (chce pracować i szuka pracy)	9,3%	8,7%
zbyt długa przerwa w pracy	9,2%	7,8%
brak odpowiedniego wykształcenia	8,6%	7,5%
brak możliwości pracy w systemie zmianowym	6,9%	6,1%
zbyt wysokie wymagania pracodawców	6,4%	6,0%
zbyt duża konkurencja	6,1%	5,5%
brak doświadczenia zawodowego	6,1%	4,8%
zbyt niskie wynagrodzenie proponowane przez pracodawców	6,0%	3,9%
propozycje pracy bez ubezpieczenia (praca nierejestrowana)	4,2%	3,5%
propozycje pracy na umowę zlecenie, umowę o dzieło lub współpracę po zarejestrowaniu własnej działalności gospodarczej	4,0%	3,1%
propozycje pracy sezonowej	3,0%	2,9%
brak umiejętności poszukiwania pracy i autoprezentacji	2,2%	2,4%
inne (możliwość wpisania)	1,9%	1,8%
nic nie utrudnia (nie chce pracować i nie szuka pracy)	1,9%	1,2%
brak znajomości języków obcych	1,9%	1,0%
brak znajomości obsługi komputera	1,8%	0,6%
brak dyspozycyjności – kontynuacja nauki	1,5%	0,3%
zbyt częste zmiany pracy	0,4%	0,3%

N: 2019 r. – 178 884, 2020 r. – 22 691.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu informatycznego SyriuszStd Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii

Za najpopularniejsze formy pomocy osoby długotrwale bezrobotne uważały usługę pośrednictwa pracy i staż (tabela 6).

Tabela 6.

Formy pomocy, z których chcieli skorzystać długotrwale bezrobotni w 2019 i w 2020 r. (można było wybrać kilka odpowiedzi)

Odpowiedź	2019	2020
	Procent odpowiedzi	
pośrednictwo pracy (oferty pracy)	84,9%	90,1%
staż	19,8%	19,9%
poradnictwo zawodowe	15,2%	14,6%
szkolenie (jakie?)	13,6%	13,2%
prace interwencyjne	12,0%	10,6%
roboty publiczne	6,7%	8,2%
prace społecznie użyteczne	4,4%	3,8%
dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej	3,5%	2,8%
inne (jakie?)	3,4%	2,0%
refundacja kosztów opieki nad dzieckiem	0,7%	0,5%
bon zatrudnieniowy	0,5%	0,5%
bon szkoleniowy	0,4%	0,4%
bon na zasiedlenie	0,3%	0,4%
pożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej	0,3%	0,3%
bon stażowy	0,2%	0,2%

N: 2019 r. – 178 884, 2020 r. – 22 691.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu informatycznego SyriuszStd Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii

Pandemia COVID-19 nie wpłynęła na większe zmiany w sytuacji osób długotrwale bezrobotnych w Polsce. Nastroje wśród tej grupy osób były podobne w 2019 i w 2020 r. Można tylko zauważyć, że negatywne skutki pandemii w odniesieniu do całej gospodarki i procesów społecznych wpłynęły na większą świadomość konieczności samodzielnego poszukiwania pracy przez długotrwale bezrobotnych oraz zapewnienia bytu rodzinie.

Warto w tym miejscu dodać, że w całym 2020 r. pracę podjęło 713,5 tys. bezrobotnych (spadek o 81,1 tys. osób, tj. o 10,2% w porównaniu z 2019 r.).

Gotowości do pracy nie potwierdziło 120,9 tys. bezrobotnych (o 186,2 tys., tj. o 60,6% mniej niż w 2019 r.), a dobrowolnie ze statusu bezrobotnego zrezygnowało 64,5 tys. bezrobotnych (spadek o 64,5 tys., tj. o 50%).

WYNIKI MONITORINGU WSPÓŁPRACY INSTYTUCJI RYNKU PRACY ORAZ INSTYTUCJI POMOCY I INTEGRACJI SPOŁECZNEJ W CZASIE PANDEMII

W opisanym wcześniej kwestionariuszu wywiadu z osobą bezrobotną jedno z pytań dotyczy korzystania przez osoby bezrobotne ze wsparcia pomocy społecznej lub innych instytucji pomocowych. W 2019 r. 29,5% osób długotrwale bezrobotnych potwierdziło korzystanie z takiego wsparcia, natomiast w 2020 r. ta liczba spadła do 21,7%. Wydawałoby się, że w czasie pandemii współpraca instytucji rynku pracy oraz instytucji pomocy i integracji społecznej powinna być większa. Tymczasem dane z monitoringu współpracy tych instytucji pokazują, że niewiele w tym zakresie w stosunku do lat ubiegłych (monitoring jest prowadzony od 2014 r.) uległo zmianie²⁾. Z uzyskanych danych za 2020 r. wynika m.in., że instytucjami, z którymi powiatowe urzędy pracy (PUP) miały zawarte porozumienia, były przede wszystkim ośrodki pomocy społecznej (249 na 340 funkcjonujących w kraju PUP zawarło takie porozumienia), inne powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy (133 PUP), powiatowe centra pomocy rodzinie (121 PUP), organizacje pozarządowe (105 PUP) oraz ochotnicze hufce pracy (OHP), w tym młodzieżowe biura pracy OHP (96 PUP).

Prezentowane wartości kształtowały się niemal identycznie jak w latach 2014–2019. Jedyna widoczna różnica w tej kategorii pojawiła się we współpracy PUP z OHP – niewielki wzrost zawartych porozumień z 80 w 2019 r. do 96 w roku 2020. Na koniec 2020 r. powiatowe urzędy pracy miały zawarte porozumienia o współpracy z 1541 ośrodkami pomocy społecznej (OPS), co stanowi 69,5% wszystkich OPS. Z tego z 275 OPS zawarte były

²⁾ W grudniu 2014 r. została udostępniona przez ministra właściwego ds. pracy powiatowym urządům pracy wersja Oprogramowania SyriuszStd, w której zaimplementowano narzędzie do monitoringu współpracy PUP–OPS, opracowane w ramach projektu systemowego współfinansowanego w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego pt. „Monitoring współpracy urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej oraz identyfikacja i upowszechnienie dobrych praktyk w tym zakresie”. Dane do niniejszego artykułu pozyskałam z Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, z systemu informatycznego SyriuszStd.

porozumienia wyłącznie na podstawie art. 50 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r., tj.: obowiązkowa współpraca PUP–OPS w zakresie wspólnych działań podjętych wobec bezrobotnego korzystającego ze świadczeń z pomocy społecznej, któremu w okresie sześciu miesięcy od dnia utraty prawa do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania lub w okresie sześciu miesięcy od dnia rejestracji (w przypadku bezrobotnego bez prawa do zasiłku), a którego powiatowy urząd pracy na wniosek ośrodka pomocy społecznej skierował do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej lub uczestnictwa w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego.

W przypadku porozumień o współpracy ze wszystkimi typami instytucji największa liczba obowiązujących do 31 grudnia 2020 r. dotyczyła porozumień nieodnoszących się do ww. przepisu – 1851. Z informacji przekazanych przez powiatowe urzędy pracy odnośnie do grup docelowych, na rzecz których zawierane były porozumienia, wynika, że w 146 przypadkach nie było szczegółowo sprecyzowanej grupy docelowej. Natomiast wśród wskazanych dokładnie grup docelowych przeważały osoby długo-trwale bezrobotne, osoby z niepełnosprawnością, a także osoby do 25. oraz powyżej 50. roku życia. Najmniej porozumień zostało zawartych na rzecz osób doświadczających przemocy w rodzinie lub nią zagrożonych (14). Wśród dostępnych form współpracy pomiędzy powiatowymi urzędami pracy a ośrodkami pomocy społecznej, z którymi zawarto porozumienia, dominowała w 2020 r. wymiana informacji o konkretnych osobach bezrobotnych korzystających z pomocy społecznej oraz wymiana informacji o działaniach prowadzonych przez te instytucje na rzecz tych osób. Z pozostałymi – oprócz OPS – instytucjami integracji społecznej współpraca PUP w 2020 r. polegała na: przekazywaniu lub otrzymywaniu informacji o działaniach, planach, ofercie podmiotu, przekazywaniu bądź otrzymywaniu informacji o klientach, realizacji wspólnych przedsięwzięć lub projektów.

Z danych zawartych w monitoringu wynika, że w 2020 r. ośrodki pomocy społecznej wnioskowały do powiatowych urzędów pracy o skierowanie do uczestnictwa:

- 1) w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego – 420 wniosków, z czego skierowanych zostało 379 osób,
- 2) w kontrakcie socjalnym – 297 wniosków, skierowanych zostało 227 osób,

3) w lokalnym programie pomocy społecznej – 104 wnioski i wszyscy zostali skierowani.

Liczby te również były podobne, jak w roku 2019. W projektach realizowanych we współpracy PUP–OPS uczestniczyło jedynie 726 osób, a w projektach realizowanych we współpracy z innymi podmiotami – 2474 osób. W tym przypadku oczywistym wytłumaczeniem jest pandemia i wprowadzony przez rząd lockdown. Wśród grup docelowych wskazanych w projektach przeważały osoby długotrwale bezrobotne (w 28 projektach), osoby z niepełnosprawnością (w 26 projektach), osoby powyżej 50. r.ż. (w 24 projektach), osoby do 25. r.ż. (w 21 projektach) oraz osoby bez kwalifikacji zawodowych (w 22 projektach). Podobnie jak w roku 2019, najmniej projektów było zrealizowanych w grupie uchodźców lub innych cudzoziemców (2).

Od lat nie zmieniają się główne problemy wskazywane przez powiatowe urzędy pracy we współpracy z ośrodkami pomocy społecznej oraz powiatowymi centrami pomocy rodzinie, ale też i z innymi podmiotami. Jest to przede wszystkim: przeciążenie biurokratyczne pracowników związane z małą liczbą pracowników wykonujących określone zadania, ograniczenia formalno-prawne wynikające z przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawy o pomocy społecznej i/lub ich przepisów wykonawczych oraz brak czasu na współpracę. Pozostałymi problemami są ograniczenia finansowe oraz – co wydaje się jednym z ważniejszych problemów – brak regularnego informowania się instytucji, znajdujących się na różnych poziomach samorządów, o swoich planach i działaniach. Brakuje wspólnych szkoleń, seminariów i warsztatów – w 2020 r. zorganizowano ich jedynie 20. Uczestniczyło w nich zaledwie 37 pracowników PUP oraz 70 pracowników OPS/PCPR. W 2020 r. było to spowodowane pandemią COVID-19.

AKTYWIZACJA DŁUGOTRWALE BEZROBOTNYCH W ŚWIETLE OPINII PRACOWNIKÓW POWIATOWYCH URZĘDÓW PRACY

W dniu 15 lutego 2021 r. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii uruchomiło wewnętrzne badanie ankietowe skierowane do pracowników powiatowych urzędów pracy. W badaniu wypełniono 332 ankiety przez 280 powiatowych urzędów pracy (na 340 funkcjonujących), wśród których w 267 odpowiadał tylko jeden respondent. W 13 powiatowych urzędach pracy odpowiedział więcej niż jeden respondent. Ankieta dotyczyła zagad-

nień związanych przede wszystkim z realizacją usług rynku pracy, przeglądu instrumentów rynku pracy, rekomendacji na przyszłość. W kwestionariuszu zawarto łącznie 19 pytań, z czego siedem było pytaniami otwartymi.

W zakresie wsparcia osób długotrwale bezrobotnych urzędy pracy zaproponowały stałą opiekę nad długotrwale bezrobotnym, która powinna zostać ustawowo przypisana doradcy klienta, będącym jednocześnie doradcą zawodowym z założeniem określonej liczby osób przydzielonych do obsługi (co oznaczałoby określenie standardów, ilu klientów może przypadać na jednego kluczowego pracownika urzędu). Ankiety potwierdziły, że w rejestrach figurują przede wszystkim osoby długotrwale bezrobotne, o relatywnie niskich kompetencjach – w tym w zakresie planowania, relacji interpersonalnych, radzenia sobie ze stresem czy utrzymania wysokiego poziomu zmotywowania. Potrzebne jest formalne zabezpieczenie warunków i finansowania odpowiedniej liczby doradców zawodowych, adekwatnej do skali oraz specyfiki bezrobocia na danym terenie. Innymi słowy, PUP wypełniający zadanie readaptacji osób z najtrudniejszych kategorii bezrobotnych, często zagrożonych wykluczeniem społecznym lub już wykluczonych, powinien mieć zabezpieczenie (także finansowe) zatrudnienia odpowiedniej liczby doradców zawodowych.

W wielu ankietach pojawiły się odpowiedzi, że konieczne jest większe zaangażowanie pracowników centrów informacji i planowania kariery zawodowej (wydziały CIiPKZ są umiejscowione w wojewódzkich urzędach pracy) w świadczeniu usług poradnictwa zawodowego dla zarejestrowanych osób bezrobotnych (a nie tylko pracowników powiatowych urzędów pracy), w szczególności dla osób długotrwale bezrobotnych. Wskazane byłoby wprowadzenie wymogu zatrudniania psychologów w urzędach pracy jako osób wspierających doradców zawodowych i umiejących pracować z tzw. trudnym klientem. Ważne jest również zminimalizowanie dokumentacji związanej ze świadczeniem poradnictwa zawodowego i ograniczenie przepisów prawnych regulujących tę usługę w kierunku uelastyczenia tej formy wsparcia. Poradnictwo zawodowe dla osób długotrwale bezrobotnych powinno być obowiązkowe, a nie dobrowolne jak jest obecnie.

Każdy długotrwale bezrobotny powinien mieć przygotowywany indywidualny plan działania (IPD), a w celu zwiększenia aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych zapisy w ustawie powinny obligować do udziału w indywidualnej poradzce zawodowej, przy jednoczesnym wprowadzeniu narzędzi do kontaktu bezpośredniego i online. IPD dla długotrwale bez-

robotnych powinno mieć określony czas trwania, np. 24 miesiące, w czasie którym nastąpi intensywna praca z bezrobotnym, jeśli w tym okresie bezrobotny nie będzie wykazywał zaangażowania, powinien być wyłączany z rejestru bezrobotnych. Kontakt z bezrobotnym powinien być uzależniony od indywidualnej sytuacji klienta (od wieku, stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej, okresu pozostawania w ewidencji urzędu).

Kluczowe wydaje się jednak oddzielenie statusu osoby bezrobotnej od ubezpieczenia zdrowotnego, o czym wspomniano już wcześniej, pośrednik pracy czy doradca klienta będzie bowiem wykonywał pracę efektywniej, przede wszystkim, jeśli bezrobotny będzie zainteresowany szukaniem pracy i podjęciem zatrudnienia, a nie tylko ubezpieczeniem zdrowotnym. Osoby, które nie są gotowe do podjęcia pracy (długotrwale chore, w tym z zaburzeniami psychicznymi, matki małych dzieci, kobiety w ciąży), powinny otrzymywać ubezpieczenie z innych instytucji. Takie osoby nie stwarzałyby problemu w kwestii aktywizacji zawodowej i nie tkwiłyby w rejestrach powyżej 12 miesięcy, zaliczając się do osób długotrwale bezrobotnych.

ZAKOŃCZENIE

Dnia 4 marca 2021 r. Komisja Europejska opublikowała Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych. Europejski filar praw socjalnych (EFPS) to zbiór 20 zasad, które zostały ogłoszone podczas szczytu społecznego w Göteborgu w 2017 r. Określono w nim trzy główne cele, które UE ma osiągnąć do roku 2030:

- 1) co najmniej 78% osób w wieku od 20 do 64 lat powinno mieć pracę;
- 2) co najmniej 60% wszystkich dorosłych powinno co roku uczestniczyć w szkoleniach;
- 3) liczbę osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym należy zmniejszyć o co najmniej 15 mln.

Są to cele dla całej UE. Państwa członkowskie powinny mieć wyznaczone swoje cele indywidualne, tak jak to było przy Strategii Europa 2020. Ochrona socjalna i włączenie społeczne, a co za tym idzie zmniejszenie długotrwalego bezrobocia w całej Unii Europejskiej, to jedno z celów Komisji Europejskiej na najbliższą dekadę. Zaproponowane trzy główne cele społeczne wydają się dobrze odpowiadać na obecne wyzwania. W Polsce dynamikę wzrostu stopy zatrudnienia udało się utrzymać pomimo sytuacji wywołanej pandemią.

Wraz z Planem Działań Komisja Europejska opublikowała zalecenie w sprawie skutecznego aktywnego wsparcia zatrudnienia po kryzysie COVID-19. W tym zaleceniu Komisja udziela państwom członkowskim konkretnych wskazówek dotyczących polityk publicznych, wspieranych przez możliwości finansowania UE, w celu stopniowego przechodzenia od środków nadzwyczajnych podejmowanych w celu zachowania miejsc pracy w czasie obecnego kryzysu do nowych środków potrzebnych do ożywienia sprzyjającego zatrudnieniu. W zaleceniu promuje się tworzenie miejsc pracy i zmianę miejsc pracy z upadających sektorów na sektory rozwijające się, zwłaszcza cyfrowe oraz ekologiczne. Te nowe środki powinny obejmować trzy elementy: zachęty do zatrudniania i wsparcie przedsiębiorczości, możliwości podnoszenia i przekwalifikowania, zwiększone wsparcie służb zatrudnienia.

Działania Komisji Europejskiej potwierdzają ogólną tezę, że mimo wystąpienia pandemii COVID-19 stare problemy nie zniknęły i osoby, które długo nie mogą powrócić na rynek pracy, obok osób, które nagle straciły pracę w 2020 r., wymagają znacznego i ciągłego wsparcia. Wpływ pandemii na rynek pracy jest bardzo różny w poszczególnych państwach i zależy od podjętych przez ich rządy środków zapobiegawczych. Szczególnie wysokie dotacje przy jednoczesnym skróceniu czasu pracy wprowadzono we Francji, Włoszech, w Holandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. W efekcie nie odnotowano w tych krajach dużych (relatywnie) spadków zatrudnienia. Negatywnym wyjątkiem jest Hiszpania, w której pomimo wprowadzonych środków wsparcia rynku pracy nie udało się ustabilizować prawdopodobnie ze względu na bardzo dużą liczbę umów terminowych (Holtemöller i in., 2020). Prognozy wskazują jednak, że po zakończeniu wsparcia ze strony rządów należy liczyć się z dużą falą zwolnień i ze wzrostem bezrobocia w niektórych krajach członkowskich UE. Z perspektywy osób długotrwale bezrobotnych do podjęcia pracy w nowym miejscu często konieczne będzie nabycie nowych lub uzupełnienie dotychczasowych kwalifikacji. Dopiero po przekwalifikowaniu bądź podniesieniu swoich kwalifikacji osoby będą mogły zostać zatrudnione w nowej pracy.

Bezrobocie długotrwale to jednak wiele problemów do rozwiązania, głównie tych społecznych i związanych z sytuacją zdrowotną (w tym psychiczną) oraz rodzinną danej osoby. Okres pandemii wskazuje również na to, że w jej efekcie dojdzie do zmian strukturalnych w gospodarce. Przyspieszone zostaną procesy cyfryzacji, automatyzacji. Upowszechni się praca

zdalna. A to wymaga nabycia zupełnie innych umiejętności przez osoby bezrobotne i jest wyzwaniem dla służb zatrudnienia, które bez odpowiedniego wzmocnienia prawnego i organizacyjnego (narzędzia, systemy, szkolenia pracowników itp.) nie będą w stanie właściwie pomagać osobom tej pomocy potrzebującym.

BIBLIOGRAFIA

- Arendt, Ł. (2006). Czy w Polsce występuje efekt histerezy bezrobocia? *Gospodarka Narodowa*, 11–12, 25–46.
- Centralny System Analityczno-Raportowy CeSAR, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii.
- Holtemöller, O., Kooths, S., Michelsen, K., Schmidt, T., Wollmershäuser, T. (2000). Erholung verliert an Fahrt – Wirtschaft und Politik weiter im Zeichen der Pandemie, IFO Institut, <https://www.ifo.de/publikationen/2020/aufsatz-zeitschrift/erholung-verliert-fahrt-wirtschaft-und-politik-weiter-im-0> (dostęp: 11.04.2021).
- MRPiT. (2021). Materiał niepublikowany Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z wewnętrznego badania ankietowego skierowanego do pracowników powiatowych urzędów pracy.
- Rynek pracy w Polsce w 2019 r. (2020). Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- Sprawozdanie MRPiPS-01 o rynku pracy. (2019, 2020). Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii.
- System informatyczny SyriuszStd, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii.
- Tamesberger, D., Bacher, J. (2021). Evidence from Austria: Why tackling long-term unemployment should be a key priority during the pandemic, 22.01.2021, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2021/01/22/evidence-from-austria-why-tackling-long-term-unemployment-should-be-a-key-priority-during-the-pandemic/> (dostęp: 12.03.2021).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2020 poz. 1409 z późn. zm.).
- Utermöhl, K., Covid-19 one year on: 1.8 million additional long-term unemployed in Europe, https://www.eulerhermes.com/en_global/news-insights/economic-insights/Covid-19-one-year-on-1-8million-additional-long-term-unemployed-in-Europe.html (dostęp: 16.03.2021).
- Zgłoszenia zwolnień grupowych i zwolnień grupowych zgłoszonych przez PUP do MRPiT. Monitoring bieżący, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, 2021.

LONG-TERM UNEMPLOYED IN POLAND DURING THE COVID-19 PANDEMIC

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has not significantly affected the increase in unemployment, including the change in the structure of long-term unemployment. Long-term unemployment increases with some delay after the recession. This article analyses the changes in the situation of long-term unemployed people in Poland before and during the COVID-2019 pandemic, presents actions taken at that time by employment and social services, and presents recommendations for the future, considering information collected from employees of powiat labour offices. In Poland, the reasons for the persistence of a relatively high level of long-term unemployment in general may include the following factors registration in labour offices of people who, mainly for health reasons, are not ready to participate in processes of restoring the ability to work, a limited amount of funds allocated to activation of the unemployed activities and, finally, the lack of mechanisms rewarding the public employment services (PES) for bringing the long-term unemployed back to the labour market.

KEYWORDS: unemployed, long-term unemployed, the COVID-19 pandemic, labour offices