

# **20 lat Polski w Unii Europejskiej**

**Doświadczenia i wyzwania**

**Księga jubileuszowa  
Profesor Ewy Pancer-Cybulskiej**

**pod redakcją Ewy Szostak,  
Bernadety Baran i Łukasza Olipry**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2024

Recenzja naukowa

*dr hab. Ireneusz Jazwiński, prof. US*

Redakcja wydawnicza

*Agnieszka Flasińska*

Korekta

*Barbara Łopusiewicz*

Opracowanie graficzne, skład i łamanie

*Małgorzata Myszkowska*

Projekt okładki

*Beata Dębska*

Na okładce wykorzystano zdjęcie z zasobów Adobe Stock

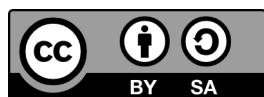
Fotografie w rozdziale „Bardzo osobisty przyczynek do biografii, nie tylko naukowej” pochodzą z archiwum rodziny Jubilatki.

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2024

Nota copyright obowiązuje do 31 maja 2025.

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

Od 1 czerwca 2025 publikacja dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-  
Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji  
na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



ISBN 978-83-67899-83-3 (dla wersji papierowej)

ISBN 978-83-67899-84-0 (dla wersji elektronicznej)

DOI: 10.15611/2024.84.0

Cytuj jako: Szostak, E., Baran, B. i Olipra, Ł. (red.). (2024). *20 lat Polski w Unii Europejskiej. Doświadczenia i wyzwania. Księga jubileuszowa Profesor Ewy Pancer-Cybulskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

# 20 LAT CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ – IMPLIKACJE DLA POLITYKI RYNKU PRACY

Iwona Kukulak-Dolata

### 3.1. Wprowadzenie

---

Polska, przystępując w 2004 r. do Unii Europejskiej, miała najwyższą stopę bezrobocia w grupie państw członkowskich. Według danych Eurostatu jej poziom na koniec pierwszego kwartału 2004 r. wyniósł 20,1%. Natomiast w pierwszym kwartale 2022 r. osiągnęła wartość tylko 3,1%, a na koniec czwartego kwartału 2,9% (Eurostat, b.d.). W 2022 r. poziom analizowanego wskaźnika był jednym z najniższych obserwowanych dla państw Unii Europejskiej, niższą stopę bezrobocia odnotowano tylko dla Czech. Wskazane pozytywne zmiany w ciągu 20-lecia mogły być skutkiem szybkiego rozwoju gospodarczego wynikającego m.in. z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Członkostwo w tej międzynarodowej organizacji wiązało się ze zmianą w prowadzeniu szeroko rozumianej polityki gospodarczej, w tym jej części odnoszącej się do rynku pracy, a także z możliwości korzystania z różnych funduszy strukturalnych wspomagających modernizację polskiej gospodarki.

Celem rozdziału jest pokazanie, jak zmieniała się polityka rynku pracy w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej i z koniecznością dostosowania działań do pewnych standardów europejskich w zakresie organizacji sfery instytucjonalnej i świadczonych usług rynku pracy. Oczywiście nie wszystkie aspekty tych zmian zostaną uwzględnione, zostaną zaakcentowane te, które w opinii autorki miały zasadnicze znaczenie dla wspomnianej spójności i usprawniały organizację i funkcjonowanie rynku pracy poprzez prowadzoną politykę rynku pracy. Należy mieć na uwadze, że na funkcjonowanie rynku pracy wpływa oprócz wskazywanych w tym rozdziale rozwiązań instytucjonalnych wiele czynników ekonomicznych (takich jak charakter koniunktury gospodarczej, inflacja, koszty pracy itd.) społecznych (demografia, polityka socjalna itd.), i politycznych. Ważną rolę w zmianie polityki rynku pracy odegrały również różnego rodzaju programy zatrudnieniowe finansowane ze środków

pieniężnych UE. Ich realizacja niejednokrotnie umożliwiła testowanie różnych nowych rozwiązań, które następnie wdrażano, np. dotyczących aktywizacji różnych grup społecznych, kontraktacji czy prognozowania rynku pracy.

### 3.2. Zasady dotyczące prowadzenia polityki rynku pracy – kontekst europejski

---

Polityka rynku pracy zgodnie z definicją Eurostatu dotyczy interwencji państwa w rynek pracy w celu osiągnięcia jego sprawnego funkcjonowania i skorygowania występujących na nim nierównowag (Eurostat, 2013). Jak piszą Wiśniewski i Maksim (2008, s. 20), polityka rynku pracy nie tworzy nowych miejsc pracy o charakterze konkurencyjnym i długotrwałym, ale ma na celu przygotować bezrobotnych do ponownego wejścia na rynek, zwiększając ich możliwości zatrudnienia. Interwencja w funkcjonowanie rynku pracy ma swoją historię i była uznawana przez państwa członkowskie obecnej Unii Europejskiej za konieczną już w latach 50. XX w. Początkowo dotyczyła osób pracujących w sektorze węglowym i stalowym, zagrożonych utratą pracy, którym oferowano wsparcie w przekwalifikowaniu się. W latach 60. była wzmocniona poprzez utworzenie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), który zapewniał finansowanie tej interwencji w zakresie ograniczania bezrobocia. Środki z EFS były w latach 80. i 90. pozyskane na finansowanie programów adresowanych do wybranych grup zawodowych. W 1992 r. wykorzystano EFS do finansowania sieci EURES (European Employment Services), która miała zapewnić współpracę między Komisją Europejską a publicznymi służbami zatrudnienia UE w celu wspierania mobilności zawodowej i przestrzennej pracowników na obszarze Unii Europejskiej) (Kukulak-Dolata, 2019, s. 17). Jak zauważa Frączek, emanacją podejścia Komisji Europejskiej do tematu zatrudnienia i rynku pracy jest Europejska Strategia Zatrudnienia. Należy wymienić przede wszystkim tę przyjętą w ramach tzw. Procesu Luksemburskiego, a opracowaną na lata 1997-2004. Założono w niej roczny cykl programowania, koordynowania oraz monitorowania krajowych polityk rynku pracy prowadzonych przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej. Zastosowano w niej tzw. otwartą metodę koordynacji, która była odpowiedzią na rosnące bezrobocie w krajach stowarzyszonych w UE (Frączek, 2015, s. 81). Zadanie wspomnianej metody sprowadzało się do pomocy państwom członkowskim w rozwoju ich polityk przez:

- wyznaczenie wspólnych dla całej UE wytycznych oraz harmonogramów ich realizacji w krótkim, średnim i długim okresie;
- przyjęcie, o ile jest to stosowne i możliwe, ilościowych i jakościowych wskaźników (*indicators*) oraz punktów odniesienia (*benchmarks*);

- przełożenie tych wytycznych na krajowe i regionalne programy działania;
- okresowe obserwacje, przeglądy i oceny (*peer review*) (D. M. Trubek i L. G. Trubek, 2005, s. 343).

Należy podkreślić, iż w ramach tej metody nie mamy do czynienia z „twardym prawem”. Komisja Europejska w tym procesie pełni funkcję inicjatora, koordynatora i organizatora sieci eksperckich, co ma umożliwić wspólne wypracowanie politycznej agendy. Państwa członkowskie prowadzą własną politykę w obszarze rynku pracy, a funkcją Unii Europejskiej jest doradzanie, monitorowanie i koordynowanie procesów kształtowania tej polityki. To podejście odzwierciedliło się w polskiej polityce rynku pracy.

### 3.3. Polityka rynku pracy – kontekst krajowy

---

Włączenie Polski do Unii Europejskiej wymagało zmian instytucjonalnych w wielu obszarach gospodarki. Dotyczyło to również zmian w podejściu do realizacji polityki rynku pracy, a podstawą tych zmian było przyjęcie w 2004 r. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...). Ustawa ta miała dostosować prowadzoną politykę do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej. Jej nazwa już wskazywała na zmienione podejście do polityki, w której akcent położono na promocję zatrudnienia przy współudziale różnych instytucji rynku pracy. Nastąpiło więc odejście od działań osłonowych na rzecz działań aktywizujących prowadzonych za pomocą rozmaitych instrumentów. Zmienił się też model instytucjonalnej obsługi rynku pracy, w którym to modelu rolę nadrzędną przydzielono publicznym służbom zatrudnienia (PSZ) (Szyłko-Skoczny, 2017) i stworzono ramy do rozszerzonych działań w obsłudze rynku pracy realizowanych przez niepubliczne agencje zatrudnienia.

**(1) Instytucje wspierające realizację polityki rynku pracy.** Jak już wspomniano, przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wymagało także zmian w infrastrukturze instytucjonalnej rynku pracy. W ustawie o promocji zatrudnienia po raz pierwszy zdefiniowano jej elementy, wskazując rolę instytucji rynku pracy, do których zaliczono: publiczne służby zatrudnienia (PSZ), OHP, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i instytucje partnerstwa lokalnego (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...). Zadaniem ich było promowanie zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia i zajmowanie się aktywizacją zawodową w celu:

- osiągnięcia pełnego i produktywnego zatrudnienia,
- rozwoju zasobów ludzkich,
- wyszkolenia wysokiej jakości specjalistów,
- wzmocnienia integracji oraz solidarności społecznej.

Szczególną rolę przydzielono publicznym służbom zatrudnienia, realizującym zadania państwa w zakresie polityki rynku pracy na podstawie Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania. PSZ zostały zobowiązane do koordynowania działań pozostałych instytucji rynku pracy w celu osiągnięcia równowagi na lokalnych rynkach pracy. Szeroka panorama tych instytucji miała zapewnić różnym podmiotom rynku pracy (tj. pracodawcom, bezrobotnym, poszukującym pracy) powszechny dostęp do profesjonalnych i skutecznych usług zatrudnieniowych. Oprócz publicznych instytucji w proces obsługi rynku pracy w większym zakresie zostały dopuszczone niepubliczne instytucje, takie jak agencje zatrudnienia i instytucje szkoleniowe, które działały na zasadach komercyjnych. W praktyce sprzyjało to kontraktowaniu usług zlecanych przez PSZ. Agencje zatrudnienia mogły mieć certyfikat do prowadzenia usług w zakresie pośrednictwa pracy na terytorium Polski, pośrednictwa pracy za granicą, pracy tymczasowej, doradztwa zawodowego i poradnictwa zawodowego. Na koniec 2004 r. w Polsce funkcjonowało 867 agencji zatrudnienia: 56,8% miało uprawnienia do prowadzenia pośrednictwa pracy na terytorium kraju, 31,2% do prowadzenia pośrednictwa pracy poza granicami Polski, 60% do realizacji usług doradztwa zawodowego, a 31,3% do pracy tymczasowej<sup>1</sup>. W kolejnych latach liczba agencji zatrudnienia zwiększała się i na koniec 2022 r. w Polsce w krajowym rejestrze agencji zatrudnienia było ich już 8791. Najwięcej z nich miało uprawnienia do realizacji usługi pośrednictwa pracy na terytorium kraju (47,6%). Ponad 41% mogło realizować usługi pracy tymczasowej, 35,8% – z zakresu doradztwa zawodowego, 34,7% – doradztwa personalnego, a 14,8% – pośrednictwa pracy poza granicami Polski (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2023).

Wejście Polski do Unii Europejskiej oznaczało również włączenie polskich publicznych służb zatrudnienia do sieci EURES (European Employment Services), którą powołano na mocy decyzji Komisji Europejskiej z października 1993 r. Implementacja sieci EURES wymagała wprowadzenia dodatkowych przepisów prawnych, regulujących jej funkcjonowanie w Polsce. Odpowiednie zapisy znalazły odzwierciedlenie w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...). Wskazano w niej podmioty, którym przydzielono realizację usług EURES i określono ich zadania.

Przynależność polskich PSZ do wspomnianej sieci oznaczała zwiększenie obszaru rynku pracy obsługiwanego przez te instytucje oraz współpracę z innymi europejskimi publicznymi służbami zatrudnienia. Zaczęły one świadczyć usługi zarówno pracodawcom, jak i pracownikom z różnych krajów europej-

---

<sup>1</sup> Dane nie sumują się do 100, ponieważ agencja zatrudnienia mogła mieć certyfikaty do realizacji kilku usług.

skich, co mogło sprzyjać przejrzystości rynku pracy. Przejrzystość (czy też przezroczystość) oznacza w tym przypadku jawność ofert z różnych stron Europy, możliwość sięgania po nie bez żadnych przeszkód formalnych i kierowanie na miejsca pracy dowolnych kandydatów bez względu na miejsce ich zamieszkania. Sprzyjać to mogło nie tylko przestrzennej mobilności pracowników, ale także równoważeniu narodowych rynków pracy. Dostępne oferty pracy z zagranicy musiały być traktowane na równi z ofertami krajowymi, a ich realizacja musiała się odbywać zgodnie z obowiązującymi standardami.

Świadczenie przez publiczną służbę zatrudnienia usług o coraz wyższym standardzie oraz pełnienie przez PSZ roli nadrzędnej w systemie instytucji rynku pracy i pojawienie się agencji zatrudnienia działających na zasadach komercyjnych wymuszało potrzebę zdefiniowania roli i zadań dla jej pracowników. Wielokrotnie różne badania wskazywały, że pracę w tych instytucjach podejmowały osoby przypadkowe, które nie posiadały odpowiednich kwalifikacji zawodowych (Kukulak-Dolata i Pichla, 2007, s. 61). Uwzględniając misję, jaką miały do spełnienia te placówki, należało wyróżnić i zdefiniować pewną stałą grupę pracowników, która jest istotna z punktu widzenia organizacji rynku pracy: pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów do spraw rozwoju zawodowego, specjalistów do spraw programów, liderów klubów pracy, krajowej kadry sieci EURES.

Na koniec 2004 r. w powiatowych urzędach pracy było zatrudnionych 16 648 osób, a w wojewódzkich urzędach pracy 1927 osób, liczba pracowników zwiększała się w PSZ do 2011 r. (20 137 – PUP, 3501 – WUP), po czym się obniżała i na koniec 2022 r. w PUP było zatrudnionych 17 030 osób, a w WUP 3555. Zmniejszenie liczby pracowników postępowało wraz ze spadkiem stopy bezrobocia. Z analizy danych wynika, że zmiany w liczbie zatrudnionych w PSZ mogły implikować zmiany w obsłudze klientów urzędów pracy. I tak w 2004 r. na jednego pośrednika pracy przypadało 1847 bezrobotnych, a w 2022 r. jeden pośrednik obsługiwał już tylko 225 osób (Departament Rynku Pracy, 2023).

Dane o instytucjonalnej obsłudze rynku pracy wskazują, że zmienia się pozytywnie struktura pracowników w urzędach pracy. Zwiększa się udział pracowników kluczowych z 16,7 do 39,3%. W 2022 r. udział pośredników w zatrudnieniu ogółem wynosił 17,6%, a doradców zawodowych 7,8% (Miller, 2003). Przytoczone informacje potwierdzają, że w polskiej służbie zatrudnienia pośrednictwo i poradnictwo zawodowe stanowią jednak margines działalności. Kontrastuje to z doświadczeniami innych krajów, w których funkcje te są dominujące w działalności urzędów pracy, a udział pośredników i doradców zawodowych wynosi od 30 do 80% ogółu zatrudnionych (Kabaj, 1999, s. 61).

**(2) Usługi i instrumenty rynku pracy.** Jak wspomniano, włączenie Polski do Unii Europejskiej implikowało zapewnienie spójności w wielu obszarach życia społeczno-gospodarczego. Spójność tę zapewnia w ramach rynku pracy Europejska Strategia Zatrudnienia, która tworzy ramy dla ogólnopolskiej strategii dotyczącej zatrudnienia (skorelowanej z 7-letnim okresem programowania Unii Europejskiej). Należy wymienić takie polskie strategie z ostatniego 20-lecia, jak Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007-2013 czy strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2014-2020. Istotne dla osiągnięcia spójności okazały się również krajowe plany działań na rzecz zatrudnienia, które zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...) przybierają formę planu. Projekt takiego planu przygotowuje minister właściwy do spraw pracy przy współudziale w szczególności: ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Krajowy Plan Działań powinien zawierać:

- cele i kierunki działań zgodne z priorytetami polityki państwa;
- przewidywaną wysokość środków finansowych, w tym Funduszu Pracy oraz budżetu państwa, na dofinansowanie działań wynikających z Krajowego Planu Działań;
- wskaźniki efektywności Krajowego Planu Działań.

Uwzględniając te założenia oraz strategie rozwoju województwa, samorząd województwa przygotowuje corocznie regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia, określający grupy bezrobotnych i osób wymagających priorytetowego wsparcia – po zasięgnięciu opinii powiatów wchodzących w skład województwa oraz wojewódzkiej rady dialogu społecznego. W ten sposób zapewnia się spójność zarówno krajowej, jak i regionalnej polityki rynku ze strategią europejską.

Od 2004 r. zmieniły się jakość i charakter prowadzonej polityki rynku pracy, co wiązano z usystematyzowaniem narzędzi, za pomocą których mogła być prowadzona. Po raz pierwszy w 2004 r. zdefiniowano usługi rynku pracy, takie jak pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe, szkolenia, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy (usługi te podlegały zmianom) i instrumenty rynku pracy. Ponadto wskazano i sprecyzowano wiele instrumentów wspierających realizację wymienionych usług i służących w pierwszej kolejności aktywizacji zawodowej grup zagrożonych na rynku pracy. W ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ustawodawca wyodrębnił katalog „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy”. W pierwszej wersji ustawy do grupy tej zaliczono bezrobotnych do 25. roku życia, bezrobotnych długotrwale, bezrobotnych powyżej 50. roku życia, bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno

dziecko do 7. roku życia, bezrobotnych niepełnosprawnych. Zgodnie z zapisami ustawy grupy te powinny być traktowane priorytetowo ze względu na swoją szczególnie niekorzystną pozycję na rynku pracy. Priorytetowość oznaczała m.in. obowiązek powiatowego urzędu pracy przedstawienia bezrobotnemu propozycji zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, stażu, odbycia przygotowania zawodowego w miejscu pracy, zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych w okresie do 6 miesięcy od dnia rejestracji. W kolejnych nowelizacjach analizowanej ustawy grupy te zwiększono (Bednarski i Kukulak-Dolata, 2022), o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części rozdziału.

Jak już sygnalizowano, ustawa z 2004 r., która miała służyć budowie nowego ładu instytucjonalnego na rynku pracy, nie była doskonała i w ciągu 20 lat była zmieniana ponad 200 razy na skutek zastosowanej otwartej metody koordynacji i prowadzonych obserwacji wewnątrz polskiego rynku pracy. Należy wskazać dwa istotne okresy dla tych sygnalizowanych zmian: lata 2008 i 2014. W 2008 r. nastąpiło wzmocnienie priorytetu polityki rynku pracy poprzez akcentowanie działań skutkujących powstawaniem nowych miejsc pracy oraz tych prowadzących do najszybszego podejmowania pracy przez bezrobotnych. Istotne okazały się instrumenty rynku pracy oddziałujące na jego stronę podażową, które miały sprzyjać zatrudnieniu nie tylko bezrobotnych, lecz także biernych zawodowo. Ponadto w nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ustanowiono nowy, aktywizujący model wypłacania zasiłków dla bezrobotnych. Zgodnie z nim kwota zasiłku zmniejszała się wraz z wydłużaniem się okresu pozostawania bez pracy. Miało to prowadzić do zwiększenia aktywności bezrobotnych w poszukiwaniu pracy i motywowania ich do szybszego powrotu na rynek pracy (Kukulak-Dolata i Zdancewicz, 2019).

Po 2008 r. w polskiej polityce rynku pracy wyraźnie pojawiła się koncepcja *flexicurity*. Było to następstwem podjęcia przez Komisję Europejską inicjatywy (*Mission for Flexicurity*) przeglądu stanu wdrażania *flexicurity* w takich państwach UE, jak Francja, Finlandia, Hiszpania, Polska i Szwecja (Męcina, 2013, s. 124). Koncepcja *flexicurity* wskazywała na prowadzenie polityki łączącej dwa konkurencyjne względem siebie komponenty: *flexibility* (elastyczność) i *security* (bezpieczeństwo). Oznaczała z jednej strony uelastycznienie rynku pracy, a z drugiej – zapewnienie bezpieczeństwa zatrudnienia i bezpieczeństwa socjalnego, szczególnie grup słabych, na rynku pracy (Wilthagen i Tros, 2003, s. 4). W rekomendacjach dla Polski pod adresem polityki rynku pracy zalecono m.in.:

- opracowanie zintegrowanego modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*) poprzez wdrażanie strategii na rzecz aktywności w starszym wieku, intensyfikowanie działań w celu poprawy aktywnej polityki rynku pracy, zwłaszcza w przypadku grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji;

- uruchomienie strategii uczenia się przez całe życie;
- przyśpieszenie prac legislacyjnych w zakresie poprawy aktywności w poszukiwaniu pracy i wzmocnienia usługi pośrednictwa pracy.

Zalecenia te odnosiły się do aktywnej polityki rynku pracy i do jej instrumentów, które powinny być bardziej skuteczne i efektywne (Kryńska, 2009). Niestety, założenia te nie mogły być w pełni realizowane ze względu na zagrożenie kryzysem gospodarczym, jaki ujawnił się w wielu krajach UE w 2009 r.

Mimo wprowadzenia po 2008 r. wskazanych rozwiązań, PSZ wciąż natrafiały problemy w realizacji swoich działań. W dalszym ciągu obserwowano niskie wskaźniki aktywizacji zawodowej i zatrudnienia w porównaniu z państwami UE, coraz bardziej ujawniały się problemy strukturalne na rynku pracy, mała mobilność zawodowa i przestrzenna i niska jakość świadczonych usług przez urzędy pracy oraz ograniczony do nich dostęp. Postanowiono dokonać kolejnej modyfikacji w instytucjonalnej obsłudze rynku pracy, co zostało wprowadzone w 2014 r. zmianą w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Ustawa z dnia 14 marca 2014...). Wdrażane zmiany miały umożliwić m.in. poprawę efektywności działania urzędów pracy i jakości ich usług, zwiększone wsparcie powracających do pracy po przerwie związanej z wychowywaniem dziecka, zwiększenie udziału pracujących w szkoleniach poprzez wykorzystanie środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego, poprawę sytuacji bezrobotnych do 30. roku życia i powyżej 50. roku życia oraz dostosowanie krajowych przepisów prawnych do regulacji unijnych. W tej części rozdziału skupimy się tylko na niektórych rozwiązaniach, zdaniem autorki najistotniejszych w procesie aktywizacji zawodowej i wciąż aktualnych<sup>2</sup>.

Istotnym rozwiązaniem w ramach nowelizowanej ustawy z 2014 r. było zwiększenie roli partnerstw publiczno-społecznych i publiczno-prawnych w instytucjonalnej obsłudze rynku pracy poprzez tzw. kontraktację, która dotyczyła zlecenia przez PSZ innym instytucjom (w tym agencjom zatrudnienia) usług rynku pracy działań aktywizacyjnych, których celem było doprowadzenie bezrobotnego do zatrudnienia. W ramach kontraktacji dopuszczano inicjowanie i uruchamianie takich działań, które nie są przewidziane zapisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a które mogły się okazać uzasadnione i konieczne do uruchomienia ze względu na sytuację na lokalnym rynku pracy czy potrzeby osób objętych wsparciem. Zastosowany pakiet działań aktywizacyjnych mógł implikować wyjście poza ramy usług i instrumentów, które są wskazywane jako dopuszczalne przez ustawodawcę i mógł wyeliminować pewien „schematyzm” w obsłudze instytucjonalnej rynku pracy (Kukulak-Dolata, 2015).

---

<sup>2</sup> Z tego powodu nie będzie w analizie uwzględnione takie narzędzie, jak profilowanie bezrobotnych, które było stosowane do 2018 r.

Należy dodać, iż kontraktacja pewnych działań była w Polsce już dużo wcześniej praktykowana i dotyczyła przede wszystkim usług szkoleniowych, a od 2009 r. usług pośrednictwa pracy. Rozszerzenie jej na inne usługi w 2014 r. było konsekwencją ogólnego trendu obserwowanego w większości krajów Unii Europejskiej oznaczającego przejście w kierunku deregulacji rynku pracy. W praktyce oznaczało to rozłożenie odpowiedzialności za aktywizowanie różnych grup bezrobotnych i wykorzystanie potencjału organizacyjnego i kadrowego wielu instytucji zajmujących się obsługą rynku pracy.

Kolejnym rozwiązaniem wprowadzonym w wyniku nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia (Ustawa z dnia 14 marca 2014...) było utworzenie Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS), który w opinii „twórców” reformy PSZ miał być instrumentem o charakterze prewencyjnym. Prewencyjny charakter należy powiązać z możliwością wykorzystania jego środków na kształcenie ustawiczne osób pracujących. Miał on zapobiegać utracie zatrudnienia przez pracujących w sytuacji kiedy ich kompetencje i wiedza nie będą odpowiadać wymaganiom rynku pracy. Dostęp do środków KFS miał stymulować pracodawców do inwestowania w kapitał ludzki, co powinno implikować poprawę pozycji ich firm na konkurencyjnym rynku i poprawiać bezpieczeństwo pracowników na rynku pracy. Rozwiązanie to dowodziło, że polskie PSZ włączyły się bezpośrednio w realizację Strategii Europa 2020, która zakładała budowanie inkluzywnej gospodarki opartej na wiedzy. Skutkiem działań podejmowanych w ramach realizowanej polityki rynku pracy powinno być zmniejszenie stopnia niedopasowania kwalifikacyjno-zawodowego podaży i popytu strony rynku pracy, co zapobiegałoby wykluczeniu społecznemu osób o niskich lub niedostosowanych do potrzeb rynku pracy umiejętnościach.

Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia (Ustawa z dnia 14 marca 2014...) tworzyła możliwości zwiększenia zatrudnienia w trzech priorytetowych grupach bezrobotnych: osób młodych do 30. roku życia, osób starszych powyżej 50. roku życia i rodziców powracających na rynek pracy. Uzyskanie tego efektu wymagało wprowadzenia specjalnych grup instrumentów, które były adresowane do każdej z tych grup. Na przykład dla osób młodych przyjęto m.in.: zwolnienie pracodawców zatrudniających skierowanych przez urząd pracy młodych bezrobotnych (do 30. roku życia) z obowiązku odprowadzania za nich składek na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych; uruchomienie bonów stażowych, szkoleniowych czy bonów na zatrudnienie i zasiedlenie; wspieranie przedsiębiorczości poprzez udzielanie kredytu w ramach programu „Pierwszy biznes – Wsparcie na starcie”. W celu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych powyżej 50. roku wprowadzono dofinansowanie do ich wynagrodzenia. Pracodawcy zatrudniający skierowane przez urząd pracy osoby z tej grupy społecznej mogli otrzymać refundację kosz-

tów ich zatrudnienia do określonego poziomu. Nowe instrumenty adresowano również do osób powracających po dłuższej przerwie na rynek pracy w związku z wcześniejszym sprawowaniem opieki nad dzieckiem lub inną osobą zależną. W tym celu wprowadzono grant na telepracę i świadczenie aktywizacyjne. U uruchomienie wskazanych instrumentów miało zapewnić osiągnięcie celów zawartych w Strategii Europa 2020 – Strategia dla inteligentnego, zrównoważonego i integrującego wzrostu (Komisja Europejska, 2010). Jednym z nim było osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia w krajach Unii Europejskiej na poziomie 75%. Dla Polski natomiast ten wskaźnik ustalono na poziomie 71%<sup>3</sup>.

### 3.4. Podsumowanie

---

Niniejsze rozważania stanowią niewielki wycinek szerokiego spektrum działań i ich skutków, jakie pojawiły się po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Z przeprowadzonej analizy wynika, że integracja Polski z Unią Europejską miała istotne znaczenia dla polityki rynku pracy.

Dokumenty unijne i zastosowana metoda otwartej koordynacji sprzyjały dostosowaniu instytucji rynku pracy, w tym PSZ, do standardów krajów Unii Europejskiej. Odzwierciedliło się to w polityce rynku pracy, która ewoluowała i w jej ramach nastąpiło sukcesywne przechodzenie z rozwiązań o charakterze pasywnym do tych tworzących podstawy aktywnej polityki rynku pracy. Ponadto już w nazwie przyjętej w 2004 r. ustawy o promocji zatrudnienia (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...) akcentowano aktywizacyjne działania PSZ, którym nadano nadrzędną rolę.

Nie wszystkie wypracowane i wprowadzone rozwiązania sprawdzały się, np. profilowanie bezrobotnych, ale na pewno wzbogacały doświadczenie i warsztat pracy różnych instytucji, które starały się optymalizować swoje działania. Należy pamiętać, iż nie zawsze jest możliwość implementacji działań czy modeli wypracowanych w innych krajach, bo jest to warunkowane czynnikami instytucjonalnymi, ekonomicznymi i społecznymi. Warto podkreślić, iż w wymiarze polityki rynku pracy Unia Europejska dąży przede wszystkim do wypracowania mechanizmów miękkiego prawa (*soft law*) służącego rozwiązywaniu problemów z zakresu rynku pracy i harmonizacji współpracy w tym obszarze polityki społecznej. Państwa członkowskie, w tym Polska, prowadzą własną politykę rynku pracy, uwzględniając unijne cele i wytyczne i korzystając

---

<sup>3</sup> Wynegocjowanie niższego wskaźnika zatrudnienia wynikało z jego bardzo niskiej wartości w porównaniu do innych państw członkowskich UE. I tak w 2009 r. w Polsce dla osób w wieku 15-64 lata wyniósł on 59,3%, a dla osób w wieku 25-64 lata 69,1%. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku poziom ten był niższy od średniej dla 27 krajów Unii Europejskiej odpowiednio o 5,3 pkt proc. i o 4,2 pkt proc.

z dobrych praktyk krajów UE. Duże znaczenie w tym procesie mają środki Europejskiego Funduszu Społecznego służące finansowaniu różnych programów zatrudnieniowych, które doprowadzały do osiągnięcia standardów Unii Europejskiej w obszarze obsługi i funkcjonowania rynku pracy. Dzięki nim udało się wypracować wiele rozwiązań poprawiających jakość usług realizowanych przez różne instytucje rynku pracy, czyniąc ten segment rynku bardziej transparentnym i dostępnym dla różnych podmiotów.

## Literatura

- Bednarski, M. i Kukulak-Dolata, I. (2022). Grupy ryzyka na polskim rynku pracy. *Polityka Społeczna*, 23T(01 (tematyczny)), 28-36. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0016.0914>
- Departament Rynku Pracy. (2023). *Zatrudnienie w urzędach pracy. Raport za 2022 r.* <https://psz.praca.gov.pl/-/20926121-zatrudnienie-w-urzedach-pracy-raport-za-2022-rok>
- Eurostat. (b.d.). Pobrano 2 lutego 2024 z: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/>
- Eurostat. (2013). *Labour Market Policy Statistics. Methodology 2013.* <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5935673/KS-GQ-13-002-EN.PDF>
- Frączek, M. (2015). Polityka zatrudnienia/ryнку pracy w Unii Europejskiej. W: M. Frączek (red.), *Polityka rynku pracy. Teoria i praktyka*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Kabaj, M. (1999). *Zarys programu aktywnego przeciwdziałania ubóstwu i marginalizacji społecznej. Projekt wstępny. Program Narodów Zjednoczonych do Spraw Rozwoju w Polsce*. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Komisja Europejska. (2010). Komunikat Komisji. Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. KOM(2010) 2020 wersja ostateczna. [https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf)
- Kryńska, E. (red.). (2009). *Flexicurity w Polsce: diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Kukulak-Dolata, I. (2015). Kontraktacja usług rynku pracy – szanse i zagrożenia. *Polityka Społeczna*, 2(2 tematyczny), 17-22.
- Kukulak-Dolata, I. (2019). Publiczne służby zatrudnienia w Polsce w perspektywie rozwiązań międzynarodowych – ujęcie historyczne. W: Ł. Arendt, E. Flaszyńska (red.), *Rozwój publicznych służb zatrudnienia. Stulecie 1919-2019* (s. 11-38). Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- Kukulak-Dolata, I. i Pichla, J. (2007). *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy*. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Kukulak-Dolata, I. i Zdanciewicz, M. (2019). *Publiczne służby zatrudnienia – wczoraj i dziś*. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- Męcina, J. (2013). *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*. Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski.
- Miler, A. (2003). Krótka informacja o instytucjonalnej obsłudze rynku pracy. *Rynek Pracy*, (6), 146-155.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. (2023). *Informacja o działalności agencji zatrudnienia w 2022 r.* <https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/167955/Raport%20o%20dzia%C5%82alno%C5%9Bci%20agencji%20zatrudnienia%20w%20Polsce%20w%202022%20r.pdf/a3c80163-912d-42ea-9419-0043e0f1a331?t=1689766779>

- Szyłko-Skoczny, M. (2017). Polityka rynku pracy w Polsce. W: B. Szatur-Jaworska (red.), *Perspektywa rozwoju polskiej polityki społecznej – doświadczenia i wyzwania* (s. 121-148). Dom Wydawniczy Elipsa.
- Trubek, D. M. i Trubek, L. G. (2005). Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of the Open Method of Co-ordination. *European Law Journal*, 11(3), 343-364. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2005.00263.x>
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r. nr 99, poz.1001).
- Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 598).
- Wilthagen, T. i Tros, F. (2003). *The Concept of "Flexicurity". A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets* (Tilburg University Flexicurity Paper no. 4).
- Wiśniewski, Z. i Dolny, E. (red.) (2008). *Rynek pracy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Wiśniewski, Z. i Maksim, M. (2008). Polityka rynku pracy w kontekście integracji z Unią Europejską. Bilans i nowe wyzwania. W: Z. Wiśniewski, E. Dolny (red.), *Rynek pracy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską* (s. 13-36). Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

## 20 LAT CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ – IMPLIKACJE DLA POLITYKI RYNKU PRACY

**Streszczenie:** W rozdziale przedstawiono, jak zmieniała się polityka rynku pracy w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej i koniecznością dostosowania działań w niej zawartych do pewnych standardów europejskich w zakresie organizacji sfery instytucjonalnej rynku pracy. Analizą objęto te zagadnienia, które w opinii autorki miały zasadnicze znaczenie dla spójności i usprawniały organizację i funkcjonowanie rynku pracy dzięki prowadzonej polityce rynku pracy. Szczególną uwagę zwrócono na podstawy unijnej polityki rynku pracy i ramy prawne polskiej polityki realizowanej na podstawie obowiązującej od 2004 r. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która była ponad 200 razy zmieniana. Wprowadzane zmiany wskazywały, że realizowana polityka ewaluowała i nastąpiło w jej ramach sukcesywne przechodzenie z rozwiązań o charakterze pasywnym do tych tworzących podstawy aktywnej polityki rynku pracy, które coraz bardziej były adekwatne do potrzeb polskiej gospodarki.

**Słowa kluczowe:** rynek pracy, polityka rynku pracy, strategie zatrudnienia

---

## 20 YEARS OF POLAND'S MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION – IMPLICATIONS FOR LABOR MARKET POLICY

**Abstract:** The chapter presents how the labor market policy has changed in connection with Poland's accession to the European Union. The analysis covered those issues that, in the author's opinion, were essential for cohesion and improved organization and functioning of the labor market through the labor market policy. Particular attention was paid to the foundations of the EU labor market policy and the legal framework of Polish policy implemented on the basis of the Act on employment promotion and labor market

institutions in force since 2004, which has been amended over 200 times. The introduced changes indicated that the implemented policy was evolving and there was a gradual shift from passive solutions to those forming the basis for active labor market policy, which were increasingly adequate to the needs of the Polish economy.

**Keywords:** labor market, labor market policy, employment strategies

**JEL Classification:** J80, J88

**DOI:** 10.15611/2024.84.0.03

### **Dr Iwona Kukulak-Dolata**

Uniwersytet Łódzki, Katedra Polityki Ekonomicznej

e-mail: iwona.kukulak@uni.lodz.pl

ORCID: 0000-0001-6294-3192

*Zainteresowania naukowe: ekonomia pracy ze szczególnym uwzględnieniem polityki rynku pracy, problematyki instytucjonalnej obsługi podmiotów rynku pracy, metodologii badań rynku pracy; polityka ekonomiczna i społeczna w mechanizmie funkcjonowania gospodarki rynkowej.*