

Iluzje profilowania, czyli jak rząd walczy z bezrobociem

4 stycznia 2014

Bezrobocie jest trudnym wyzwaniem dla polityki państwowej. Jego ciągły wzrost w ostatnich latach (zgodnie z ostatnimi danymi stopa bezrobocia w Polsce wynosi 13,5%) negatywnie odbija się na życiu milionów obywateli i obywaterek. Sytuację pogarsza kryzys i ogólnoeuropejskie tendencje prowadzące do kurczenia się rynku pracy. Wiele osób liczy na zdecydowaną odpowiedź państwa w postaci aktywnej polityki społecznej. Co jednak, jeśli te działania opierają się na kontrowersyjnych metodach, które mogą prowadzić do ograniczenia praw i wolności obywatelskich?

POMYSŁ NA PROFILOWANIE

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS) od dłuższego czasu planuje reformę urzędów pracy. Oficjalnie deklarowanym celem jest usprawnienie ich funkcjonowania oraz zapewnienie lepszej obsługi osób szukających pracy. Jedną z flagowych zmian proponowanych przez MPIPS jest wprowadzenie obowiązkowego profilowania bezrobotnych.

Zgodnie z pomysłem Ministerstwa wszystkie osoby poszukujące pracy zostaną podzielone na trzy grupy różniące się stopniem „gotowości do podjęcia pracy” i „oddaleniem od rynku pracy”. Zakwalifikowanie do określonej grupy, będzie warunkowało to, jakie działanie urząd pracy będzie podejmował wobec konkretnej osoby. Zdaniem MPIPS, dzięki profilowaniu podejście do każdego bezrobotnego będzie bardziej zindywidualizowane, w konsekwencji więc łatwiej mu będzie znaleźć pracę. Niestety pomysł resortu pracy rodzi liczne pytania i wątpliwości.

Pojęcie profilowania można rozumieć dwojako. Pierwsza wersja polega na intensywnym gromadzeniu danych o określonej osobie – jej wieku, płci, wykształceniu itp. W efekcie powstaje

kompleksowy profil danej osoby, co już samo w sobie stanowi ograniczenie prywatności. Natomiast druga odsłona profilowania – z którą mamy do czynienia w projekcie MPiPS – prowadzi do wnioskowania o nieznanych cechach osoby. Odbywa się to dzięki zgromadzonym już wcześniej informacjom oraz zakwalifikowaniu osoby do określonej grupy: za pomocą narzędzi statystycznych uprawdopodobnia się występowanie konkretnej cechy u danej osoby. Ta wersja profilowania jest obecnie powszechnie stosowana w sektorze prywatnym. Dzięki niemu szacowana jest chociażby wysokość składek ubezpieczeniowych. Na przykład wiek kierowcy jest jedną z cech, od której uzależniona jest wysokość składek OC za samochód. Jest to uwarunkowane tym, że statystycznie młodzi kierowcy powodują więcej wypadków. Z kolei firmy marketingowe stosują profilowanie przy określaniu, które produkty warto reklamować konkretnemu konsumentowi.

Profilowanie może być bardzo przydatne, jednak wiążą się też z nimi duże ryzyka. Dlatego jest ono bardzo wątpliwą metodą prowadzenia polityki społecznej. Gdy próbujemy komuś przypisać cechę, której nie jesteśmy pewni, musimy liczyć się z możliwością popełnienia błędu. To zaś niesie wiele niebezpieczeństw, w postaci stygmatyzacji czy dyskryminacji np. ze względu na płeć, pochodzenie etniczne czy status majątkowy. Na ten problem w swoich opiniach pomysłu MPiPS zwracał uwagę Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO).

WIELE ZNAKÓW ZAPYTANIA

O szczegółach profilowania w urzędach pracy wciąż niewiele wiadomo. Pewny jest podział na trzy grupy profili oraz jego przymusowy charakter. Każdy, kto będzie chciał zarejestrować się jako bezrobotny, będzie musiał wyrazić „zgode” na sprofilowanie. Niestety nie ma to nic wspólnego ze swobodnym wyrażeniem zgody. Ze statusem bezrobotnego wiąże się bowiem prawo do ubezpieczenia zdrowotnego dla poszukującego pracy i jego rodziny oraz możliwość uzyskania zasiłku. Jednak resort pracy nie dostrzega w tej konstrukcji żadnego problemu,

stwierdzając dodatkowo, że „obywatele nie mają obowiązku korzystania z pomocy państwa w zakresie promocji zatrudnienia”. Czy jednak państwo, tworząc określone formy wsparcia obywateli, nie powinno umożliwiać korzystania z nich bez takiego ograniczenia wolności?

Dodatkowo wciąż mało wiemy o tym, jakie informacje będą składały się na tworzone profile. Zarówno projekt nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia, jak i dołączony do niego projekt rozporządzenia milczą na ten temat. Nie jest też jasne, jak będą wyglądały zasady przechowywania czy usuwania profili. Obecnie MPiPS prowadzi pilotażowe projekty profilowania w urzędach pracy w całej Polsce. Z utworzonego na tę okazję podręcznika i kwestionariusza wynika, że profilowanie będzie polegało na pozyskaniu danych o bezrobotnych z systemu Syriusz oraz pogłębionego wywiadu.

Syriusz jest systemem wykorzystywanym obecnie przez urzędy pracy. Dzięki niemu gromadzonych jest wiele informacji o osobach poszukujących pracy, m.in. ich wykształcenie, znane języki obce, płeć czy stopień niepełnosprawności. Z kolei z wywiadu urząd pracy dowie się chociażby, czy bezrobotny sam poszukuje pracy, jakie znaczenie ma dla niego ubezpieczenie zdrowotne oraz czy był karany. Każdej tak pozyskanej informacji zostanie przypisana odpowiednia punktacja, pomagająca oszacować, jak bardzo dana osoba jest oddalona od rynku pracy. Wiele kontrowersji wzbudza wykorzystywanie danych o stanie zdrowia czy karalności, które mają wrażliwy charakter.

BŁĘDY, STYGMATYZACJA, DYSCYPLINA

Dzielenie bezrobotnych na kategorie może mieć różne – nieraz daleko idące – konsekwencje. Już sam język „oddalony od rynku pracy” czy „brak gotowości do pojęcia pracy” mają stygmatyzujący charakter. Jednak to nie tylko semantyka. Otóż położenie osoby zakwalifikowanej do grupy najbardziej oddalonej od rynku pracy może pociągać rozmaite negatywne

skutki. Jak wskazuje w swojej ekspertyzie Karolina Sztandar-Sztanderska, takie osoby nie zostaną objęte standardowymi działaniami aktywizacji zawodowej. W efekcie urzędy pracy będą zrzucały z siebie odpowiedzialność za te grupy lub oferowały im same najgorsze oferty.

A co w sytuacji, gdy osoba poszukująca pracy zostanie błędnie zakwalifikowana do jednego z trzech profili? Pracownicy urzędu pracy będą mogli wprowadzać zmiany, będzie to jednak wymagać uzasadnienia. Trudno sobie wyobrazić, by urzędy miały chętnie podejmować takie decyzje, zwłaszcza gdy będzie to związane z dodatkowymi i uciążliwymi obowiązkami. Z kolei sam bezrobotny nie będzie miał nawet prawa do wnioskowania o zmianę profilu.

Lektura oficjalnych stanowisk rządu prowadzi do wniosku, że profilowanie jest uważane za panaceum na wiele problemów związanych z bezrobociem. Tymczasem bardziej palącą kwestią wydaje się obciążenie urzędów pracy. Obecnie na jednego pośrednika pracy przypada 595 poszukujących pracy. W takiej sytuacji trudno o indywidualną usługę dla bezrobotnych. Z kolei sama ustawa o promocji zatrudnienia była od momentu uchwalenia nowelizowana aż 55 razy. Taka niestabilność przepisów nie ułatwia tworzenia urzędowi długofalowych strategii. Do tego dochodzą przeszkody związane z niedostatecznym finansowaniem aktywizacji zawodowej czy wąską ofertą miejsc pracy. Przy tylu kłopotach, nawet najlepszy system informatyczny nie będzie w stanie zaoferować rozwiązania wszystkich problemów.

NADZÓR JAKO METODA

Nadzór może przybierać różne formy. Jedną z nich jest przetwarzanie danych obywateli na masową skalę. Jednak bez względu na stosowane narzędzia, nadzór ma jedną cechę charakterystyczną. W zamian za obietnicę lepszego bezpieczeństwa czy walki z bezrobociem prowadzi do zwiększenia kontroli nad społeczeństwem i jednostką. Spełnienie obietnicy pozostaje zazwyczaj iluzją, zaś wpływ na faktycznie

rozwiązanie problemów często jest minimalny lub żaden. Realne pozostają jednak inne możliwe konsekwencje nadzoru – ograniczanie praw obywatelskich czy dyskryminacja.

Tak jest właśnie w przypadku profilowania bezrobotnych. Jak wskazuje w swojej analizie Karolina Sztandar-Sztanderska, polityka społeczna zyskuje w tym przypadku charakter „silnie dyscyplinujący (...) ze względu na brak równowagi między prawami a wymaganiami stawianymi obywatelom”. Prace nad nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia stawiają nas nad przed kilkoma niezwykle istotnymi pytaniami. Czy nadzór jest dystrybuowany równo w społeczeństwie? Czy może jest on związany z podziałem klasowym? Wreszcie, czy państwo może wprowadzać stygmatyzujący podział na tych, którzy „zasługują” oraz „nie zasługują” na pomoc?

Pytania te pozostają na razie bez jednoznacznej odpowiedzi, nie można jednak od nich uciekać przy tworzeniu polityki społecznej państwa. Bez takiej refleksji kolejne pomysły zmian w prawie mogą przynieść smutne efekty: w postaci większego wykluczenia i nadzoru – z jednej strony – i zmniejszenia realnej pomocy dla tych, którzy tej pomocy najbardziej potrzebują – z drugiej.

Autor: Jędrzej Niklas

Źródło: [Fundacja Panoptikon](#)

BIBLIOGRAFIA

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

<http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/8216/7/1/Projekt%20ustawy%20przekazany%20do%20Sejmu.pdf>

2. Strona konsultacji społecznych projektu zmiany ustawy o promocji zatrudnienia zawierająca uwagi GI0D0

<http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/rynek-pracy/ustawa-o-zmianie-ustawy-o-promocji-zatrudnienia-i-instytucjach-rynku-pracy-oraz-niektorych->

innych-ustaw-/#akapit7

3. Karolina Sztandar-Szanderska: Nie zrzucamy całej winy na nieefektywne urzędy pracy i fikcyjnych bezrobotnych. Uwagi o niepożądanych konsekwencjach nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2013/10/Ekspertyza_3.pdf

4. Mike Dee: Welfare Surveillance, Income Management and New Paternalism in Australia

http://library.queensu.ca/ojs/index.php/surveillance-and-society/article/view/welfare_aus