

**Piotr Błędowski<sup>1</sup>**  
**Joanna Felczak<sup>2</sup>**  
**Ewa Gałęcka-Burdziak<sup>3</sup>**

**POLITYKA RYNKU PRACY W POLSCE WOBEC OSÓB  
OPUSZCZAJĄCYCH ZAKŁADY KARNE**  
**LABOUR MARKET POLICY DIRECTED  
AT EX-PRISONERS IN POLAND**

---

Otrzymano: 22.12.2023

Opublikowano: 31.03.2024

DOI: 10.5604/01.3001.0054.4164

Artykuł Oryginalny

Źródło finansowania – badania własne

---

**Streszczenie**

W artykule przedstawiamy działania realizowane przez powiatowe urzędy pracy wobec osób opuszczających zakłady karne w latach 2004-2019. Niniejsze opracowanie ma charakter opisowy; jego wyniki posłużą w przyszłości do badania skuteczności aktywizacyjnej poszczególnych narzędzi stosowanych w ramach polityki rynku pracy wobec osób po odbyciu kary pozbawienia wolności.

---

<sup>1</sup> Prof. dr hab. Piotr Błędowski, Instytut Gospodarstwa Społecznego, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, ORCID: 0000-0003-4207-2283.

<sup>2</sup> Dr Joanna Felczak, Katedra Polityki Społecznej, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, e-mail: jfelcz@sgh.waw.pl, ORCID: 0000-0003-2325-7805.

<sup>3</sup> Dr hab. Ewa Gałęcka-Burdziak, prof. SGH, Katedra Ekonomii I, Kolegium Analiz Ekonomicznych, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, e-mail: eburdz@sgh.waw.pl, ORCID: 0000-0001-9020-8486.

Analizę opieramy na jednostkowych danych administracyjnych pochodzących z Centralnego Systemu Analityczno-Raportowego (CeSAR). Przedstawiamy rozpiętość i zróżnicowanie zakresu stosowanych narzędzi zarówno w ramach polityki aktywnej, jak i pasywnej. Prezentujemy również przegląd literatury polskiej i zagranicznej na temat związków między aktywnością zawodową po opuszczeniu zakładu karnego a recydywą.

Zaprezentowane dane pozwalają stwierdzić, że publiczne służby zatrudnienia nie są szczególnie zainteresowane aktywizacją zawodową byłych więźniów. Przyczyną tego stanu jest stereotypowe postrzeganie osób opuszczających zakłady karne, tym niemniej w przypadku służb społecznych oczekiwać należy podjęcia działań włączających społecznie i zapobiegających recydywie. Zakres stosowanych narzędzi aktywnej polityki rynku pracy wobec osób po odbyciu kary pozbawienia wolności jest stosunkowo niewielki. Z kolei tylko ok. 10% byłych więźniów pobierało zasiłek dla bezrobotnych.

W artykule podkreślamy znaczenie aktywności zawodowej dla zapobiegania recydywie i identyfikujemy luki badawcze związane z oceną skuteczności polityki rynku pracy wobec byłych więźniów. Pewne modyfikacje w zakresie przepisów prawa (na przykład traktowanie osób po opuszczeniu zakładów karnych jako będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy lub wysokość wynagrodzenia za pracę w trakcie pozbawienia wolności) powinny stanowić przedmiot dalszych analiz.

**Słowa kluczowe:** polityka rynku pracy, powiatowe urzędy pracy (PUP), więźniowie opuszczający zakłady karne, aktywizacja zawodowa

### Summary

In the article we investigate how public employment services perform with respect to ex-offenders registered therein as unemployed workers in Poland in the time span 2004-2019. Our descriptive analysis will serve in the future in policy evaluation analyses regarding efficiency of certain labour market policy programmes offered to former inmates. We base our analysis on individual administrative data from public employment offices. We present the scope and diversity of the performed actions within active and passive labour market policy programmes. We also provide a literature review on the relationship between labour force attachment after leaving the prison and the recidivism.

Conducted analysis indicates that public employment offices do not focus, in particular, on ex-offenders. This partially originates in stereotypical perception of ex-offenders. Nevertheless, social services are expected to perform inclusive actions of social and economic character and preventing the recidivism. The range of active labor market policy tools applied to ex-inmates is relatively small. On the other hand, only about 10% of former prisoners received unemployment benefits.

In the article, we stress the importance of labour market participation in preventing subsequent criminal behaviour and by our research we also contribute by identifying knowledge gaps in analysing efficiency of certain labour market policies with respect to ex-offenders. Particular modifications in legislation conditions (for example treating ex-offenders as unemployed in special situation in the labour market or their wage during employment while being in prison) should lead to further investigation in the future.

**Keywords:** labor market policy, powiat labor offices (PUP), prisoners released from prison, professional activation

## 1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest opis zakresu realizowanej przez powiatowe urzędy pracy (PUP) polityki rynku pracy wobec osób, które opuściły zakład karny. Badanie ma na celu ukazanie rozpiętości i zróżnicowania stosowanych narzędzi zarówno w ramach polityki aktywnej, jak i pasywnej. Do tego celu wykorzystano administracyjne dane jednostkowe pochodzące z Centralnego Systemu Analityczno-Raportowego (CeSAR) w Polsce za lata 2004-2019. Początek badanego okresu determinowany jest wejściem w życie 1 czerwca 2004 r. ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001; dalej: ustawa o promocji zatrudnienia). W badaniu pomijamy okres od początku pandemii SARS-COV-2, który z punktu widzenia rynku pracy był niewątpliwie okresem bardzo specyficznym.

Osoby zgłaszające się do powiatowych urzędów pracy powinny udokumentować poprzednie zatrudnienie, a także wskazać okresy pozbawienia wolności. W ten sposób można zidentyfikować, kto spośród rejestrujących się w urzędach pracy jest osobą po odbyciu kary pozbawienia wolności.

Pod uwagę wzięty został pierwszy okres bezrobocia rejestrowanego, który nastąpił po karze pozbawienia wolności. Zakładamy, że okres ten powinien wystąpić w ciągu maksymalnie 5 lat od zakończenia kary pozbawienia wolności<sup>4</sup>. Ta cezura czasowa jest narzucona w sposób arbitralny, ale ma się pośrednio odnosić do koncepcji recydywy, w której analizuje się okres pięcioletni<sup>5</sup>. Niniejsze opracowanie ma charakter opisowy; jego wyniki posłużą w przyszłości do badania skuteczności aktywizacyjnej poszczególnych narzędzi stosowanych w ramach polityki rynku pracy wobec osób po odbyciu kary pozbawienia wolności.

W opracowaniu prezentujemy wyniki przeglądu literatury dotyczącej badań empirycznych nad stosowaniem polityki rynku pracy wobec osób po opuszczeniu zakładów karnych. Następnie przedstawiona została charakterystyka statystyczna osób bezrobotnych po odbyciu kary pozbawienia wolności. Kolejne dwa podrozdziały to opis stosowanych narzędzi, odpowiednio w ramach aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy. Całość opracowania zamyka podsumowanie wraz z głównymi wnioskami płynącymi z analizy.

## **2. Polityka rynku pracy wobec osób opuszczających zakłady karne – ramy teoretyczno-prawne**

W latach 2009-2014 osoby bezrobotne po opuszczeniu zakładu karnego stanowiły jedną z kategorii osób bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (zgodnie z art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia). Status taki dawał im pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych. Nowelizacja ustawy z 2014 r.<sup>6</sup> zmieniła katalog osób

---

<sup>4</sup> Stanowi to 98,2% wszystkich okresów bezrobocia odnotowanych po okresach pozbawienia wolności. Warto mieć również na uwadze fakt, że porównanie okresów pozbawienia wolności z danych Służby Więziennej oraz publicznych służb zatrudnienia wskazuje, że w PUP obserwuje się ok 3-4% okresów pozbawienia wolności.

<sup>5</sup> Pięcioletni okres analizy recydywy jest mocno ugruntowany w badaniach powrotności do przestępstwa. W kodeksach karnych z lat 1932, 1969 i 1997 ujęty jest model recydywy podstawowej i wielokrotnej, który określa jako recydywę ponowne popełnienie przestępstwa w okresie 5 lat od odbycia wcześniejszej kary (art. 64 k.k. z 1997 r.) i różnicuje typ recydywy w zależności od charakterystyki popełnionego czynu i długości wcześniejszej kary pozbawienia wolności.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 598), która weszła w życie z dniem

bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku i usunęła z tej kategorii osoby bezrobotne po opuszczeniu zakładów karnych. Z drugiej strony wprowadzono wówczas profilowanie pomocy dla bezrobotnych. Jak twierdzi E. Flaszyńska, profilowanie pomocy miało „spowodować lepsze planowanie pomocy kierowanej do osoby bezrobotnej dostosowane do jej indywidualnych potrzeb, miało również pomóc zidentyfikować osoby, które w niewielkim tylko stopniu lub wcale nie były zainteresowane pomocą urzędów pracy w powrocie na rynek pracy, a przyczyną ich rejestracji w urzędzie była głównie chęć uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego oraz wsparcia finansowego z ośrodka pomocy społecznej”<sup>7</sup>.

W literaturze znaleźć można wniosek, że skazani znaleźli się w grupie osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, ponieważ byli ujęci w *Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006*<sup>8</sup>. Mimo dobrych wyników, po zakończeniu realizowanych programów finansowanych przez UE, a przeznaczonych na aktywizację zawodową aktualnych i byłych skazanych, nie przewidziano kontynuacji tych programów<sup>9</sup>. Zdaniem Staszewskiej, wyróżnienie byłych skazanych jako bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy było uzasadnione, bo nie jest to grupa atrakcyjna dla pracodawców<sup>10</sup>, którym brakuje zaufania do byłych więźniów, a co za tym idzie zwalniają ich przy pierwszej okazji i kierują do mniej odpowiedzialnych prac<sup>11</sup>. Otwarte pozostaje pytanie, w jakim zakresie zmiana treści art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia ograniczyła aktywizację zawodową byłych skazanych.

Dostęp do wielu zawodów jest dla byłych więźniów praktycznie niemożliwy. W szczególności są to zawody, w których uzyskać trzeba zaświadczenie o niekaralności (np. zawód policjanta, nauczyciela, pracownika ochrony, wychowawcy, pilota wycieczek, pracownika administracji

---

27 maja 2014 r.

<sup>7</sup> E. Flaszyńska, *Kryzys przychodzi nagle. Długotrwałe a gwałtowne bezrobocie*, Warszawa 2021, s. 76-77. Profilowanie zostało zlikwidowane w 2019 r.

<sup>8</sup> E. Staszewska, *Pojęcie „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy” w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2010, nr 10.1, s. 233-246.

<sup>9</sup> J. Sterzel, E. Czerwińska, *Przygotowanie zawodowe skazanego determinantą jego powrotu na rynek pracy*, „Problemy Profesjologii” 2010, nr 1, s. 151-162; M. Korsak, *Więźniowie na rynku pracy w Polsce*, Warszawa 2008.

<sup>10</sup> E. Staszewska, *Pojęcie „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy”...*

<sup>11</sup> A. Domżańska, *Sytuacja byłych skazanych na rynku pracy*, „Forum Pedagogiczne” 2013, nr 2, s. 127-148.

publicznej i wiele innych). Pracodawcy wymagają zaświadczenia o niekaralności nawet wtedy, gdy nie jest to konieczne do zatrudnienia w określonym zawodzie, co jest sprzeczne z prawem. Tymczasem terminy zatarcia skazania sprawiają, że konsekwencje wcześniejszej kary izolacyjnej trwają znaczny czas po opuszczeniu zakładu karnego (art. 107 k.k.)<sup>12</sup>. Zatarcie skazania w przypadku warunkowego zawieszenia wykonania kary następuje pół roku po zakończonym okresie próby. W przypadku wykonywanej kary izolacyjnej jest to okres 10 lat, który może być skrócony do 5 lat. W przypadku kary ograniczenia wolności zatarcie skazania następuje po 3 latach. W przypadku grzywny zatarcie skazania następuje rok po wykonaniu lub umorzeniu spłaty całości lub części kary. W przypadku przestępstwa pedofilii zatarcie skazania nie następuje nigdy. Widać zatem, że w przypadku kary pozbawienia wolności (bez względu na czas jej trwania) niedysponowanie zaświadczeniem o niekaralności w istotny sposób wpływa na możliwość podjęcia pracy. Ograniczenie to dotyczy wszystkich skazanych.

### 3. Przegląd literatury

#### a. Literatura polskojęzyczna

W **badaniach polskich** tematykę readaptacji i aktywizacji osób opuszczających zakłady karne i inne placówki resocjalizacyjne podejmują Kacprzak i Kudlińska<sup>13</sup>. Autorzy analizują sytuację społeczno-ekonomiczną osób opuszczających placówki resocjalizacyjne i wskazują przyczyny wykluczenia byłych więźniów i ich rodzin. Wśród obaw skazanych przed opuszczeniem placówki, na pierwszym miejscu plasują się trudności w znalezieniu zatrudnienia. Zdaniem autorów, rzeczywistość potwierdza te obawy, szczególnie w przypadku recydywistów. W przypadku skazanych młodych i pierwszy raz karanych opuszczenie więzienia wiąże się często z odczuwaniem euforii i wielkiego optymizmu, który obejmuje także perspektywę znalezienia pracy na wolności. Rzeczywistość weryfikuje

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553; obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 17); dalej: k.k.

<sup>13</sup> A. Kacprzak, I. Kudlińska, *Praca socjalna z osobami opuszczającymi placówki resocjalizacyjne i ich rodzinami*, Warszawa 2014.

te postawy i już nawet po tygodniu na wolności optymizm zamienia się w postawę rezygnacji<sup>14</sup>. Korsak przytacza badania, zgodnie z którymi w Polsce pracę znajduje 10-15% byłych więźniów<sup>15</sup>.

W stosunku do skazanych opuszczających zakłady karne społeczeństwo formułuje oczekiwania związane z ich funkcjonowaniem na wolności. Przede wszystkim oczekuje się, że byli więźniowie nie popełni kolejnego przestępstwa. O sukcesie w readaptacji społecznej mówić możemy w przypadku pełnej akceptacji norm, konstruktywnego pełnienia ról społecznych, a także reintegracji zawodowej<sup>16</sup>. Rola pracownika jest według socjologów jedną z najistotniejszych ról społecznych, ponieważ daje poczucie sprawstwa i odpowiedzialności, a dzięki wynagrodzeniu pozwala na zaspokojenie choćby podstawowych potrzeb. Dlatego aktywizacja zawodowa jest jednym z wyzwań w readaptacji byłych skazanych<sup>17</sup>.

Podczas oddziaływań readaptacyjnych w ramach pracy socjalnej w pierwszym etapie uwzględnia się sytuację rodzinną i finansową byłego więźnia, aby w dalszej kolejności skupić się na aktywizacji zawodowej i jeśli to konieczne, pracy terapeutycznej z klientem<sup>18</sup>. W oddziaływaniach readaptacyjnych prowadzonych przez ośrodki pomocy społecznej (OPS) wykorzystuje się metody pracy socjalnej i dąży do zawarcia kontraktu socjalnego, w przypadku którego skazany musi zarejestrować się jako osoba bezrobotna w PUP<sup>19</sup>.

Konieczność rejestracji w urzędach pracy, w przypadku korzystania z pomocy społecznej, wpływa na jakość kontaktu PUP z klientem oraz nastawienie osób rejestrujących się w publicznych służbach zatrudnienia. Dopóki od rejestracji w urzędach pracy uzależnione będzie m.in. uzyskiwanie świadczeń z OPS, objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym czy spełnienie przesłanek do ubiegania się o świadczenia przedemerytalne, dopóty powiatowe urzędy pracy będą w głównej mierze przedłużeniem służb

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 68.

<sup>15</sup> M. Korsak, *Więźniowie na rynku pracy w Polsce...*

<sup>16</sup> H. Karaszewska, J. Rajewska de Mezer, *Działania pomocowe i ich znaczenie dla poprawnego przebiegu procesu readaptacji osób opuszczających zakład karny*, „Studia Edukacyjne” 2013, nr 29, s. 213-231.

<sup>17</sup> J. Rajewska de Mezer, *Pomoc aktywizująca w procesie readaptacji społecznej osób opuszczających zakłady karne. Implementacja zasady pomocniczości w działania podmiotów pomocy społecznej*, „Konińskie Studia Społeczno-Ekonomiczne” 2021 nr 7, s. 37-53.

<sup>18</sup> J. Rajewska de Mezer, *Pomoc aktywizująca...*, s. 49.

<sup>19</sup> J. Felczak, *Praca socjalna z więźniami i ich rodzinami*, Warszawa 2020.

społecznych, a nie podmiotami specjalizującymi się *stricte* w efektywnej aktywizacji zawodowej i pośrednictwie pracy<sup>20</sup>.

W aktywizacji zawodowej byłych więźniów potrzebne jest często wsparcie organizacji pozarządowych wyspecjalizowanych w pomocy skazanym. Mówi się o konieczności utworzenia sieci wsparcia dla byłych skazanych opartej na organizacjach pozarządowych (NGO) i odwołującej się do wzorców zagranicznych zaadaptowanych do warunków polskich<sup>21</sup>. Taka lokalna kooperacja podmiotów publicznych i NGO powinna mieć na celu oddziaływanie na byłego więźnia (tworzenie poczucia przynależności, bezpieczeństwa i użyteczności; perspektywa rozwoju osobowego; zapewnienie byłym skazanym i ich rodzinom uczciwego źródła utrzymania) i na ich rodziny (zapobieganie powielaniu przestępczego stylu życia przez rodziny eks-więźniów) oraz oddziaływanie na całą społeczność lokalną poprzez wzmacnianie postaw prospołecznych i wykorzystywanie usług realizowanych przez skazanych<sup>22</sup>.

Nieufność wobec byłych skazanych przejawiają również różne urzędy administracji samorządowej na szczeblu gminnym oraz powiatowym<sup>23</sup>. Byli więźniowie traktowani się podobnie jak inne osoby, które w powszechnym mniemaniu zawiniły swojej sytuacji osobistej, są uzależnione lub nie wykazują chęci do pracy<sup>24</sup>. Takie osoby są wykluczane wiele razy i na różnych polach życia społecznego.

Pomyślny powrót na rynek pracy jest pierwszą, podstawową sferą, w której osoby opuszczające zakład karny doświadczają problemów. Drugą zaś jest życie rodzinne. Połączenie tych dwóch problemowych obszarów czyni readaptację bardzo trudnym zadaniem. Dodatkowym czynnikiem są duże braki w zakresie edukacji, aż do (wtórnego) analfabetyzmu oraz

---

<sup>20</sup> M. Szczęsny, *Promocja szans czy alimentacja bezradności w polityce rynku pracy*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 257, s. 44-53.

<sup>21</sup> G. Miłkowska, S. Sobański, *Sieć, czyli kompleksowe instytucjonalne wsparcie osób opuszczających zakłady karne*, „Dyskursy młodych andragogów” 2017, vol. 18, s. 131-144; A. Barczykowska, M. Muskała, *Podejście multiagencyjne w procesie readaptacji osób opuszczających zakłady karne*, „Studia Edukacyjne” 2015, nr 34, s. 225-242.

<sup>22</sup> M. Muskała, *Więź osadzonych ze środowiskiem*, Poznań 2006.

<sup>23</sup> J. Felczak, *Działania wspierająco-aktywizujące jednostek samorządu terytorialnego względem osób opuszczających zakłady karne*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” 2015, nr 26, s. 87-115.

<sup>24</sup> P. Błędowski, P. Kubicki, *Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego w ramach polityki realizowanej na szczeblach samorządu terytorialnego*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 11-12, s. 36-38.



złe doświadczenia szkolne<sup>25</sup>. Byli skazani są grupą z wieloma deficytami, którą trudno jest zaktywizować. Brakuje im często kwalifikacji zawodowych, nie nabyli ich bowiem ani przed okresem uwięzienia, ani podczas odbywania kary, ani po opuszczeniu zakładu karnego. Życiorysy osób skazanych ujawniają przerwę związaną z pobytem w więzieniu. Jest ona trudna do wytłumaczenia, jeśli ktoś chce ją ukryć ubiegając się o nową pracę. Przerwa ta działa podobnie jak długotrwałe bezrobocie i sprawia, że grupa byłych skazanych jest trudnym klientem także z punktu widzenia urzędów pracy. Według naszej najlepszej wiedzy, nie ma natomiast w literaturze polskiej obejmującej tematykę aktywizacji zawodowej byłych skazanych, badań, które wprost analizowałyby skuteczność narzędzi aktywnej polityki rynku pracy wobec byłych więźniów.

## b. Literatura zagraniczna

**Badania zagraniczne** pokazują, że byli więźniowie są dyskryminowani na rynku pracy i niezwykle trudno im znaleźć pracę po zwolnieniu<sup>26</sup>. Po pierwsze, perspektywy zatrudnienia są mgliste ze względu na przeszłość kryminalną, okres spędzony w więzieniu i uprzedzenia ze strony pracodawców<sup>27</sup>. Po drugie, byłym więźniom trudniej jest znaleźć pracę z powodu braku doświadczenia i odpowiednich umiejętności zawodowych<sup>28</sup>.

Byli skazani znajdują najczęściej pracę tymczasową i niskopłatną<sup>29</sup>. Pomimo różnych programów przygotowawczych oferowanych przez więzienie, wiele osób nie ma legalnych możliwości zarabiania pieniędzy

---

<sup>25</sup> A. Kacprzak, *Integrowani czy wykluczani? Problemy (re)adaptacyjne osób opuszczających zakłady karne w świetle badań i analiz socjologicznych*, w: *Praca socjalna aktywnym instrumentem polityki społecznej*, red. M. Mirowska, Częstochowa 2012, s. 221-231.

<sup>26</sup> C. Visher, V. Kachnowski, *Finding work on the outside: Results from the "returning home" project in Chicago*, Urban Institute, Washington, DC 2007, [https://www.researchgate.net/publication/292865328\\_Finding\\_work\\_on\\_the\\_outside\\_Results\\_from\\_the\\_returning\\_home\\_project\\_in\\_Chicago](https://www.researchgate.net/publication/292865328_Finding_work_on_the_outside_Results_from_the_returning_home_project_in_Chicago), dostęp: 05.05.2023.

<sup>27</sup> H. Holzer, S. Raphael, M. Stoll, *Will employers hire former offenders?: employer preferences, background checks, and their determinants*, w: *Imprisoning America: the social effects of mass incarceration*, red. M. Pattillo, D. Weiman, B. Western, Russell Sage, New York 2004; D. Pager, *Marked: race, crime, and finding work in an era of mass incarceration*, Chicago 2007.

<sup>28</sup> B. Western, J. Kling, D. Weiman, *The labor market consequences of incarceration*, "Crim & Delinq" 2001, vol. 47(3), s. 410-427.

<sup>29</sup> B. Western, *Punishment and Inequality in America*, Russell Sage Foundation 2006.

lub utrzymania się, więc wraca do działalności przestępczej<sup>30</sup>. Nawet przed uwieszeniem ludzie ci mają gorszą historię pracy<sup>31</sup>, a charakteryzują ich niższe zdolności poznawcze<sup>32</sup> i niższy poziom wykształcenia niż przeciętnie<sup>33</sup>. Bezrobocie po zwolnieniu z więzienia, ubóstwo, deficyty edukacyjne i nieprzystosowanie do norm społecznych prowadzą często do recydywy<sup>34</sup>. Wielu osadzonych opuszczających zakłady karne nigdy wcześniej nie pracowało, a brak pracy i legalnych dochodów jest przyczyną zarówno pierwszego, jak i kolejnych wykroczeń. Z kolei byli przestępcy mający zatrudnienie rzadziej popełniają przestępstwa przeciwko mieniu<sup>35</sup>.

Efekt redukcji przestępczości poprzez pracę zawodową po opuszczeniu zakładu karnego wynika z kombinacji czynników, takich jak: stabilność, intensywność pracy i zarobki<sup>36</sup>. Dłuższe zatrudnienie byłych skazanych zmniejsza prawdopodobieństwo recydywy<sup>37</sup>. Inne badania dotyczące związków między sytuacją na rynku pracy a powrotem do przestępczości pokazują, że niekorzystna sytuacja na rynku pracy zwiększa wskaźnik recydywy. Horney i inni stwierdzili, że prawdopodobieństwo popełnienia przestępstw przeciwko mieniu zmniejszyło się w miesiącach, w których

---

<sup>30</sup> N.F. Taryn, *The Effect of Education Programs on Prisoner Recidivism in Michigan*, Northern Michigan University 2010, [https://www.nmu.edu/sites/DrupalEducation/files/UserFiles/Files/Pre-Drupal/SiteSections/Students/GradPapers/Projects/Nelson\\_Taryn\\_MP.pdf](https://www.nmu.edu/sites/DrupalEducation/files/UserFiles/Files/Pre-Drupal/SiteSections/Students/GradPapers/Projects/Nelson_Taryn_MP.pdf), dostęp: 05.05.2023.

<sup>31</sup> J. Petersilia, *From Cell to Society: Who is Returning Home? w: Prisoner reentry and crime in America*, red. J. Travis, C. Visser, Cambridge, 2005; J. Travis, *But they all come back: facing the challenges of prisoner reentry*, Washington, DC 2005.

<sup>32</sup> J. Petersilia, *From Cell to Society...*

<sup>33</sup> C. Harlow, *Education and correctional populations*, Bureau of Justice Statistics, Washington DC 2003; L. Couloute, D. Kopf, *Unemployment among formerly incarcerated people*, "Prison Policy Initiative" 2018, <https://www.prisonpolicy.org/reports/outofwork.html>, dostęp: 05.05.2023.

<sup>34</sup> J.M. Nally, S. Lockwood, T. Ho, K. Knutson, *Post-Release Recidivism and Employment among Different Types of Released Offenders: A 5-Year follow-up Study in the United States*, "International Journal of Criminal Justice Sciences" (IJCJS), January-June 2014, vol. 9 (1), s. 16-34.

<sup>35</sup> J. Horney, D.W. Osgood, I.H. Marshall, *Criminal careers in the short-term: Intra-individual variability in crime and its relation to local life circumstances*, "American Sociological Review" 1995, vol. 60(5), s. 655-673. <https://doi.org/10.2307/2096316>.

<sup>36</sup> R.J. Sampson, J.H. Laub, *Crime and deviance over the life course: The salience of adult social bonds*, "American Sociological Review" 1990, vol. 55, s. 609-627.

<sup>37</sup> J. Verbruggen, A.A.J. Blokland, V.R. van der Geest, *Effects of employment and unemployment on serious offending in a high-risk sample of men and women from ages 18 to 32 in the Netherlands*, "The British Journal of Criminology" 2012, vol. 52, s. 845-869.

badani ex-więźniowie byli zatrudnieni<sup>38</sup>. Tripodi i inni stwierdzili, że powstrzymanie się od popełniania przestępstw to wieloetapowy proces zmiany zachowania wspierany przez fakt zatrudnienia<sup>39</sup>. Uggen i Wakefield przygotowali przegląd dotychczasowych badań wzdłużnych (longitudinalnych)<sup>40</sup> i stwierdzili, że praca pełni rolę profilaktyczną i rehabilitacyjną, może być czynnikiem pozytywnie organizującym codzienne życie osób w każdym wieku i zapobiegać powrotowi do przestępstwa<sup>41</sup>. Lockwood, Nally, Ho i Knutson zauważyli, że niemogący znaleźć pracy ex-więźniowie byli o 50% bardziej skłonni do recydywy niż ci, którzy znaleźli zatrudnienie<sup>42</sup>. Badania pokazują także, że doświadczenie zawodowe przed uwięzieniem, związki z pracodawcami przed zwolnieniem oraz konwencjonalne relacje rodzinne mają pozytywny wpływ na zatrudnienie byłych więźniów<sup>43</sup>.

Znane nam są dwa badania analizujące skuteczność programów aktywnej polityki rynku pracy (Active Labour Market Policy, ALMP). Fallesen i inni wykazali, że objęcie programem ALMP zmniejszyło gotowość młodych mężczyzn do popełniania przestępstw, a programy te mają wpływ na poziom przestępczości<sup>44</sup>. Również badanie Bollinger i Yelowitz pozwoliło ocenić wpływ pomocy w znalezieniu pracy na wskaźniki recydywy wśród byłych przestępców<sup>45</sup>. Wykazano jednak, że w przypadku skazanych popełniających brutalne przestępstwa wpływ programów przygotowujących do znalezienia pracy był bez znaczenia. Programy te o 19%

---

<sup>38</sup> J. Horney, D.W. Osgood, I.H. Marshall, *Criminal careers...*

<sup>39</sup> S.J. Tripodi, J.S. Kim, K. Bender, *Is employment associated with reduced recidivism?: The complex relationship between employment and crime*, "International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology" 2010, vol. 54, s. 706-720.

<sup>40</sup> C. Uggen, S. Wakefield, *What have we Learned from Longitudinal Studies of Work and Crime?*, w: *The Long View of Crime: A Synthesis of Longitudinal Research*, red. A.M. Liberman, New York 2008.

<sup>41</sup> B. Western, *Punishment and Inequality...*; C. Uggen, S. Wakefield, B. Western, *Work and family perspectives in reentry*, w: *Prisoner reentry and crime in America*, red. J. Travis, C. Visser, Cambridge 2005.

<sup>42</sup> S. Lockwood, J.M. Nally, T. Ho, K. Knutson, *The effect of correctional education on postrelease: A 5-year follow-up study in the state of Indiana*, "Crime & Delinquency" 2012, vol. 58, s. 380-396.

<sup>43</sup> C. Visser, S. Debus, J. Yahner, *Employment after prison: A longitudinal study of releases in three states*, Washington DC 2008.

<sup>44</sup> P. Fallesen, L.P. Geerdsen, S. Imai, T. Tranæs, *The effect of active labor market policies on crime: Incapacitation and program effects*, "Labour Economics" 2018, vol. 52, s. 263-286.

<sup>45</sup> Ch.R. Bollinger, A. Yelowitz, *Targeting Intensive Job Assistance to Ex-Offenders by the Nature of Offense: Results from a Randomized Control Trial*, "IZA DP" 2021, No. 14078.

zmniejszały ryzyko recydywy w przypadku skazanych, którzy nie stosowali przemocy, a korzyści ze stosowania tych programów przewyższały ich koszty<sup>46</sup>.

Sytuacja na rynku pracy kobiet opuszczających zakłady karne jest jeszcze trudniejsza. Przyczyny tego zjawiska to przede wszystkim brak wsparcia w opiece nad dziećmi, brak kwalifikacji, oferowane niskie wynagrodzenie, uprzedzenia ze strony pracodawców<sup>47</sup>. Istotnym czynnikiem wspierającym aktywizację zawodową jest uporanie się z obawami i niechęcią pracodawców do zatrudniania byłych przestępców<sup>48</sup>. Byłe więźniarki często są głowami gospodarstwa domowego i po opuszczeniu więzienia przejmują utrzymanie swoich dzieci i opiekę nad nimi<sup>49</sup>.

Zarówno w literaturze polskiej, jak i w publikacjach zagranicznych podkreślane jest znaczenie aktywności zawodowej w kształtowaniu postaw i pełnieniu ról społecznych. Byli skazani, bez względu na kraj, w którym prowadzone były badania, są grupą doświadczającą wielu kumulujących się problemów. Przed uwięzieniem skazani nie zdobywają doświadczenia zawodowego lub pracującą dorywczo albo nielegalnie. Również otoczenie skazanych nie wspiera ich w prawidłowym pełnieniu ról społecznych. W zagranicznych badaniach podkreśla się, że wypełnianie roli zawodowej zapobiega recydywie, a rehabilitacyjna funkcja pracy umożliwia negocjację społecznego statusu byłego więźnia. Analizy skuteczności programów aktywnej polityki rynku pracy w Danii i USA dostarczają argumentów, które mogą być wykorzystane także na gruncie polskim, tym bardziej, że w polskiej literaturze szeroko podkreślane są readaptacyjne walory pracy zawodowej, a jej wykonywanie po opuszczeniu zakładu karnego ma funkcje profilaktyczne wobec przyszłych przestępstw.

---

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> B.M. Huebner, Ch. DeJong, J. Cobbina, *Women Coming Home: Long-Term Patterns of Recidivism*, "Justice Quarterly" 2010, vol. 27, Issue 2, s. 225-254.

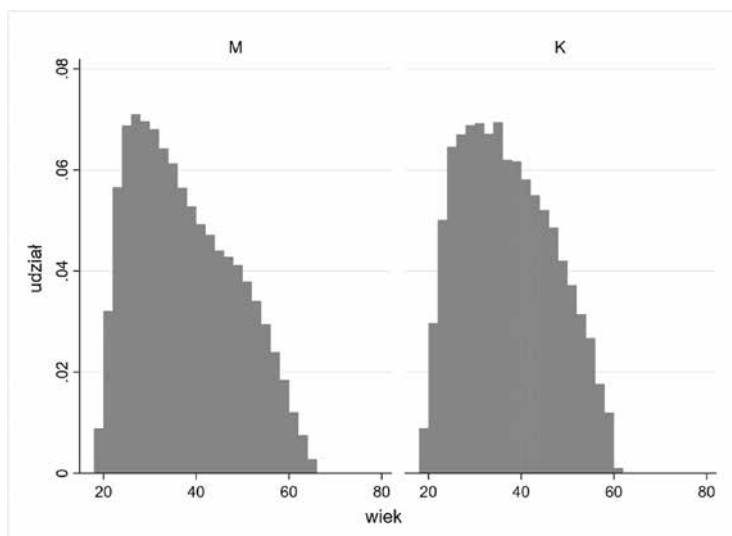
<sup>48</sup> *Working it out*, Prison Reform Trust, London 2015, <http://www.prisonreformtrust.org.uk/Portals/0/Documents/Women/Employmentbriefing.pdf>, dostęp: 05.05.2023.

<sup>49</sup> A. Looney, N. Turner, *Work and opportunity before and after incarceration*, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/es\\_20180314\\_looneyincarceration\\_final.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/es_20180314_looneyincarceration_final.pdf), dostęp: 05.05.2023.

#### 4. Charakterystyka osób rejestrujących się w powiatowych urzędach pracy po opuszczeniu zakładu karnego

Na potrzeby badania przeanalizowaliśmy jednostkowe dane administracyjne z lat 2004–2019. Dotyczą one osób, które w ciągu 5 lat po opuszczeniu zakładu karnego zarejestrowały się w urzędzie pracy jako osoby bezrobotne. W próbie znalazło się 273 720 osób, z czego mężczyźni stanowili w niej 95,3%. Osoby rejestrujące się jako bezrobotne po odbyciu kary pozbawienia wolności miały przeciętnie 35 lat<sup>50</sup>. Na Wykresie 1 przedstawiony jest histogram wieku w momencie rejestracji w urzędzie pracy osób bezrobotnych po odbyciu kary pozbawienia wolności. Dla obu płci rozkład jest prawoskośny, ale w przypadku mężczyzn wyraźniej widać, że młodsze osoby częściej rejestrują się w urzędzie pracy jako bezrobotne.

**Wykres 1.** Rozkład wieku osób po odbyciu kary pozbawienia wolności rejestrujących się jako bezrobotni według płci



Źródło: opracowanie własne na podstawie CeSAR.

<sup>50</sup> Dla części bezrobotnych obserwujemy więcej niż jeden okres bezrobocia. Spośród mężczyzn znajdujących się w próbie, 75% doświadczyło jednego okresu bezrobocia; w przypadku kobiet 86% osób z próby doświadczyło tylko jednego okresu bezrobocia według założonych przez nas kryteriów (ten okres bezrobocia nastąpił w ciągu maksymalnie 5 lat od opuszczenia zakładu karnego). Wartość średnia dotyczy wieku osoby bezrobotnej na początek każdej rejestracji.

W Tabeli 1 przedstawiono zaś strukturę poziomu wykształcenia osób bezrobotnych według płci. Relatywnie mniej kobiet niż mężczyzn leżytyowało się wykształceniem co najwyżej podstawowym lub zasadniczym zawodowym, a więcej miało wykształcenie średnie lub wyższe. Na Wykresie 2 zobrazowano natomiast rozmieszczenie przestrzenne według powiatów osób rejestrujących się w PUP (według płci). Więcej osób rejestruje się w powiatach w zachodniej części Polski oraz o większej gęstości zaludnienia. Podobne wzorce widoczne są dla obu płci.

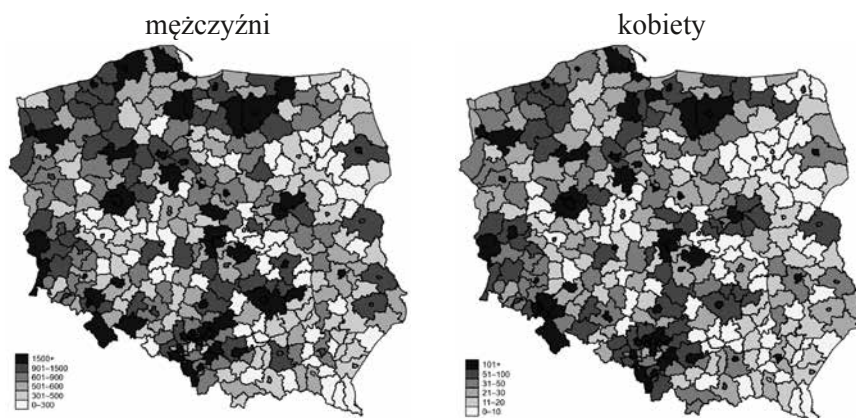
**Tabela 1.** Statystyki opisowe osób bezrobotnych rejestrujących się w urzędach pracy po odbyciu kary pozbawienia wolności (według płci)

	mężczyźni średnia (mediana)	kobiety średnia (mediana)
poziom wykształcenia:		
co najwyżej podstawowe	61,3%	65,2%
zasadnicze zawodowe	29,1%	18,2%
średnie ogólnokształcące	2,9%	6,5%
średnie zawodowe	5,5%	6,2%
pomaturalne/ policealne/ wyższe	1,2%	3,9%
zawód (nazwa grupy wielkiej, % wskazań):		
1. Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	0,5	0,7
2. Specjaliści	0,7	2,5
3. Technicy i inny średni personel	3,3	7,2
4. Pracownicy biurowi	3,4	5,9
5. Pracownicy usług i sprzedawcy	12,7	28,8
6. Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	2,0	1,6
7. Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	36,9	10,8
8. Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	12,8	6,0
9. Pracownicy wykonujący prace proste	27,4	36,5
10. Siły zbrojne	0,3	0
zawód wykonywany zgodny z zawodem wyuczonym (w %)	35,2	31,7
zawód oczekiwany do wykonywania zgodny z zawodem wyuczonym (w %)	61,9	57,7
zawód oczekiwany do wykonywania zgodny z zawodem wykonywanym (w %)	16,1	18,0
zawód oczekiwany do wykonywania zgodny z zawodem wykonywanym i zawodem wyuczonym (w %)	61,3	59,5

Nota: w przypadku zawodu liczebności dotyczą wszystkich wskazań, w przypadku mężczyzn liczba obserwacji wyniosła 805 628, a w przypadku kobiet 33 271.

Źródło: opracowanie własne na podstawie CeSAR.

**Wykres 2.** Rozmieszczenie przestrzenne osób rejestrujących się jako bezrobotne pod odbyciu kary pozbawienia wolności (w przekroju powiatów i według płci)



Źródło: opracowanie własne na podstawie CeSAR.

Dane jednostkowe zawierają charakterystykę osób w kontekście doświadczenia zawodowego. Dla każdego wskazanego przez osobę bezrobotną zawodu (zidentyfikowanego w oparciu o sześciocyfrowy kod zawodu według Klasyfikacji Zawodów i Specjalności) podana jest informacja, czy jest to zawód: wyuczony, wykonywany albo oczekiwany do wykonywania. Osoby bezrobotne rejestrujące się w urzędach pracy po opuszczeniu zakładów karnych wskazywały przeciętnie 3 zawody (w przypadku mężczyzn średnia była wyższa, dla kobiet wynosiła 2,6 zawodu; mediana dla całej próby wyniosła 2 zawody). W Tabeli 1 zestawiliśmy wszystkie zawody wskazane przez osoby rejestrujące się jako bezrobotne (bez względu na fakt, czy był to zawód wyuczony, wykonywany czy oczekiwany do wykonywania) według płci. Widoczne jest pewne zróżnicowanie, tym niemniej w przypadku mężczyzn w 92% wskazania dotyczą prac rutynowych manualnych, a w kolejnych niespełna 4% rutynowych kognitywnych. Dla kobiet te proporcje są nieco inne, aczkolwiek też ogółem blisko 93% wskazań dotyczy prac rutynowych (83% rutynowych manualnych, a kolejne 9% rutynowych kognitywnych)<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Sposób przyporządkowania zawodów do grup zawodów rutynowych i nierutynowych opisany jest w: Ł. Arendt, *Technologie dysruptywne a rynek pracy – retrospektywne ujęcie teoretyczne*, w: *Wybrane zagadnienia współczesnej polityki społecznej – między nauką a praktyką*, red. E. Bojanowska, G. Uścińska, Warszawa 2021, s. 158-174.

W dalszej kolejności sprawdziliśmy zgodność zawodów wyuczonych, wykonywanych i oczekiwanych do wykonywania (por. Tabela 1). Statystyki opisowe wskazują, iż 60% osób bezrobotnych oczekiwało, że będzie wykonywać pracę w zawodzie wyuczonym, ale tylko co trzecia osoba bezrobotna pracowała dotychczas w takim zawodzie. Z drugiej strony, tylko około 16-18% bezrobotnych liczyło na pracę w zawodzie, w którym już pracowało. Te wskazania różnią się bardziej, gdy zawężymy próbę do zawodów, które były wyuczone. Zarówno w przypadku mężczyzn, jak i kobiet, w blisko 60% osoby, które już wcześniej pracowały w zawodzie wyuczonym, formułowały oczekiwania odnośnie podjęcia w nim zatrudnienia w przyszłości. Wnioski te są potwierdzone przez analizę wartości współczynników korelacji (zob. Tabela 2).

**Tabela 2.** Współczynniki korelacji pomiędzy zawodem wyuczonym, wykonywanym i oczekiwanym do wykonywania według płci

mężczyźni			kobiety		
zawód	wyuczony	wykonywany	zawód	wyuczony	wykonywany
wykonywany	-0,4263***	1	wykonywany	-0,3632***	1
oczekiwany do wykonywania	0,3533***	-0,3969***	oczekiwany do wykonywania	0,2484	-0,3931***

Nota: \*\*\* – istotne na poziomie 1%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie CeSAR.

Objęte analizą osoby rejestrowały się w PUP przeciętnie po około dwóch miesiącach od zakończenia kary pozbawienia wolności (por. Tabela 3). Mediana dla obu płci wyniosła natomiast zaledwie około 8-10 dni. W przypadku mężczyzn okresy bezrobocia obserwowane w bazie w 62% dotyczyły sytuacji po pierwszym okresie pozbawienia wolności (odnotowanym w całym życiu danej osoby), w przypadku kobiet ten odsetek wynosił około 80%. Kary pozbawienia wolności mężczyzn były dłuższe: przeciętnie 19 miesięcy wobec 15 miesięcy dla kobiet (por. Tabela 3). Mężczyźni też częściej doświadczali więcej niż jednej kary pozbawienia wolności (por. Wykres 3). Około 62% mężczyzn z próby doświadczyło w całym swoim życiu jednej kary pozbawienia wolności, kolejne 22% ma na swoim koncie dwie kary pozbawienia wolności. Blisko 80% kobiet doświadczyło tylko jednego okresu pozbawienia wolności.

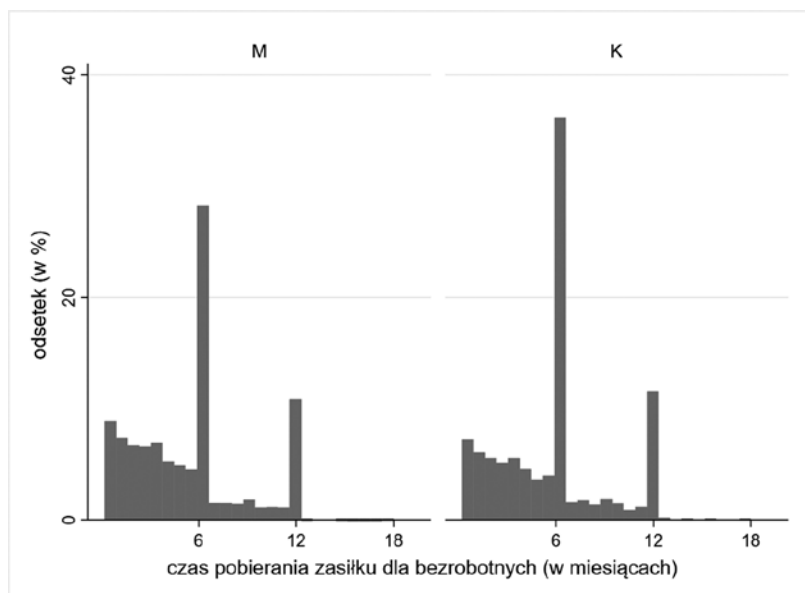


**Tabela 3.** Statystyki opisowe osób bezrobotnych rejestrujących się w urzędach pracy po odbyciu kary pozbawienia wolności dotyczące okresów pozbawienia wolności (według płci)

	mężczyźni średnia (mediana)	kobiety średnia (mediana)
po ilu dniach osoby po opuszczeniu zakładu karnego rejestrują się w urządzie pracy	54 (8)	63 (10)
czas kary pozbawienia wolności (w dniach)	582 (339)	451 (242)

Źródło: opracowanie własne na podstawie CeSAR.

**Wykres 3.** Rozkład czasu trwania kary pozbawienia wolności według płci



Nota: w przypadku mężczyzn 94% okresów pozbawienia wolności trwało do 5 lat, w przypadku kobiet ten odsetek wyniósł 96%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie CeSAR.

## 5. Aktywna polityka rynku pracy wobec osób po opuszczeniu zakładów karnych

Jak wspomniano na wstępie, pośrednictwo w zatrudnieniu osób opuszczających zakłady karne należy do zadań PUP. Generalnie ujmując problem, można uznać, że byłym skazanym przysługuje prawo do korzystania z narzędzi aktywnej polityki rynku pracy na ogólnie obowiązujących warunkach. Różnice w dostępie do poszczególnych instrumentów i świadczeń wynikają przede wszystkim stąd, że pobyt w zakładzie karnym utrudnia spełnienie niektórych wymagań stawianych klientom urzędów pracy.

W Tabeli 4 zestawiono liczbę narzędzi zaoferowanych osobom bezrobotnym zarejestrowanym po odbyciu kary pozbawienia wolności. Dla każdego okresu bezrobocia w bazie danych ustaliliśmy, czy dana osoba otrzymała (i ile razy) instrument, usługę lub skierowanie. Najczęściej przedstawiano oferty pracy – ale osoby bezrobotne otrzymały je tylko w 26,1% przypadków okresów bezrobocia (mężczyźni) i 27,8% okresów bezrobocia (kobiety). Poszukiwanie pracy za pośrednictwem urzędów pracy to tylko jedna z metod szukania zatrudnienia, ale kiedy weźmiemy pod uwagę powód wyrejestrowania, to w przypadku mężczyzn tylko 21,2% okresów bezrobocia kończyło się z powodu podjęcia zatrudnienia, a w przypadku kobiet odsetek ten wyniósł 23,1% (kolejny 1% bezrobotnych podjęło pozarolniczą działalność gospodarczą)<sup>52</sup>.

Instrumenty ALMP zaproponowano tylko w 3-5% przypadków okresów bezrobocia. Najczęściej stosowanym była wypłata stypendium podczas odbywania stażu. Kolejnym popularnym instrumentem było zatrudnienie w ramach prac społecznie użytecznych. Było ono wielokrotnie stosowane w ramach danego okresu bezrobocia. Usługi były stosowane w około 20% okresów bezrobocia. Najczęściej oferowane były usługi w postaci porady zawodowej, rozmowy doradczej oraz informacji zawodowej.

---

<sup>52</sup> Dla porównania, dla ogółu bezrobotnych odpływ z bezrobocia z tytułu podjęcia zatrudnienia stanowi około 40-60% odpływu ogółem (por. psz.praca.gov.pl).

**Tabela 4.** Instrumenty, usługi oraz oferty dla osób bezrobotnych po odbyciu kary pozbawienia wolności według płci w latach 2004-2019 (w %)

ile razy	Instrument	usługa	oferta pracy	co najmniej jedno z puli: instrument, usługa, oferta pracy
	mężczyźni			
ani razu	97,0	81,9	73,9	60,8
jeden	1,9	7,1	15,5	17,2
dwa	0,3	5,2	5,0	8,0
trzy i więcej	0,8	5,8	5,6	14,0
	kobiety			
ani razu	95,4	79,8	72,2	56,9
jeden	2,4	7,7	14,8	16,9
dwa	0,6	5,6	5,7	8,5
trzy i więcej	1,6	6,9	7,3	17,7

Uwaga: „co najmniej jedno z puli: instrument, usługa, oferta pracy” jest sumą liczby zaofertowanych instrumentów, usług, skierowań do pracy, skierowań na prace społecznie użyteczne, skierowań na przygotowanie dorosłych, skierowań na staż.

Źródło: opracowanie własne na podstawie CeSAR.

O dość małym zakresie stosowania (przy znacznych potrzebach i niskiej zatrudnialności osób po odbyciu kary pozbawienia wolności) narzędzi aktywnej polityki rynku pracy oraz pośrednictwa pracy świadczy również fakt, iż 72% w przypadku mężczyzn oraz w 70% odnośnie kobiet wyrejestrowanie następowało do bierności zawodowej (brak potwierdzenia gotowości do podjęcia pracy, wyrejestrowanie z innych powodów itp.). Wyrejestrowania związane z udziałem w programach aktywnej polityki rynku pracy dotyczyły zaledwie 2,7% osób kończących okres bezrobocia<sup>53</sup>; przy czym udział w pracach interwencyjnych i robotach publicznych stanowiły łącznie ponad 60% wyrejestrowań dla mężczyzn, 41% dla kobiet związanych z uczestnictwem w programach aktywnej polityki rynku pracy.

<sup>53</sup> Dla ogółu bezrobotnych, osoby które zostały wyrejestrowane z urzędu pracy z powodu rozpoczęcia uczestnictwa w programach aktywnej polityki rynku pracy stanowiły 20% odpływu z bezrobocia ogółem.

## 6. Pasywna polityka rynku pracy wobec osób po opuszczeniu zakładów karnych

Zgodnie z art. 71<sup>54</sup> ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia „Prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnym zwolnionym z zakładów karnych i aresztów śledczych, zarejestrowanym w okresie 30 dni od dnia zwolnienia, jeżeli suma okresów, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 2, przypadających w okresie 18 miesięcy przed ostatnim pozbawieniem wolności oraz wykonywaniu pracy w okresie pozbawienia wolności wynosiła co najmniej 365 dni, przy czym podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy stanowiła kwota w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę. W przypadku pozbawienia wolności w okresie pobierania zasiłku, po zwolnieniu z zakładu karnego lub aresztu śledczego przysługuje prawo do zasiłku na okres skrócony o okres pobierania zasiłku przed pozbawieniem wolności i w trakcie przerw w odbywaniu kary”. Z kolei art. 123 k.k.w.<sup>55</sup> reguluje wynagradzanie skazanych za pracę w trakcie okresu pozbawienia wolności. W latach 2003-2011 pracujący więźniowie otrzymywali co najmniej 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę w pełnym wymiarze godzin, a po 2011 r. otrzymywali co najmniej minimalne wynagrodzenie za pełen etat pracy.

W analizowanym przez nas okresie zasiłek dla bezrobotnych miało przyznany (przynajmniej raz bez względu na liczbę obserwowanych okresów bezrobocia) 11% mężczyzn zarejestrowanych jako osoby bezrobotne po odbyciu kary pozbawienia wolności oraz 8,7% kobiet w tej samej sytuacji. Osoby bezrobotne, jak wskazano wyżej, rejestrowały się wielokrotnie, więc gdy spojrzymy na okresy bezrobocia (a nie osoby), to zasiłek dla bezrobotnych był wypłacany w przypadku 8,6% okresów bezrobocia (mężczyźni) i 7,6% doświadczanych przez kobiety. Jeśli natomiast ograniczymy się do okresów bezrobocia, gdy osoby zarejestrowały się w ciągu 30

---

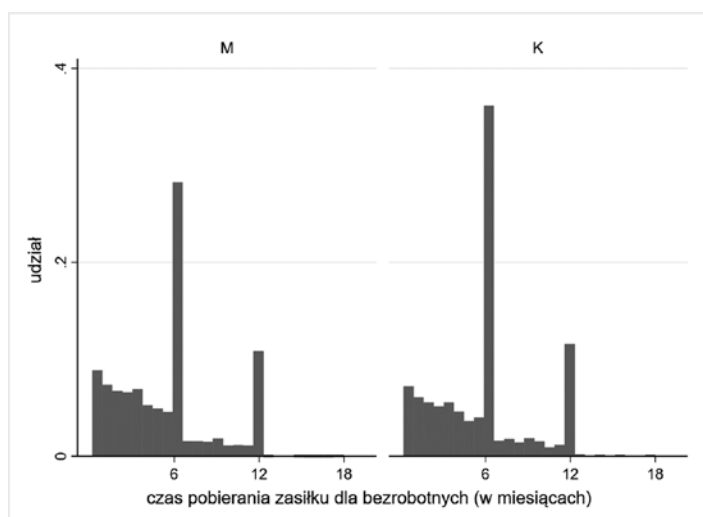
<sup>54</sup> Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia prawo do zasiłku na ogólnych zasadach przysługuje, jeśli w okresie 18 miesięcy bezpośredniego poprzedzających dzień zarejestrowania, łącznie przez okres co najmniej 365 dni, dana osoba pracowała i opłacała składki na ubezpieczenie społeczne, przy czym podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy stanowiła kwota w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę.

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90. poz. 557; obecnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 127, ze zm.); dalej: k.k.w.

dni od zakończenia kary pozbawienia wolności<sup>56</sup> to w 10,1% przypadków mężczyźni i 8,6% kobiety otrzymywały zasiłek dla bezrobotnych.

Maksymalny okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych określony został w art. 73 ustawy o promocji zatrudnienia. Bazowa długość wynosi 180 dni. W określonych przypadkach (np. zamieszkiwanie na terenie powiatów szczególnie narażonych na bezrobocie) zasiłek przysługuje przez 12 miesięcy. Z kolei, przed lutym 2009 r., kiedy została wprowadzona reforma systemu zasiłków dla bezrobotnych, maksymalny możliwy okres pobierania zasiłku, w zależności od spełnienia określonych kryteriów, wynosił odpowiednio 6, 12 lub 18 miesięcy<sup>57</sup>. Na Wykresie 4 przedstawiono histogram czasu pobierania zasiłku w podziale na płeć. Na uwagę zasługują relatywnie duże odsetki osób pobierających zasiłek przez odpowiednio 6 lub 12 miesięcy. Oznacza to, że spory odsetek osób, które miały prawo do zasiłku, pobierał go przez maksymalny możliwy okres<sup>58</sup>.

**Wykres 4.** Rozkład czasu pobierania zasiłku dla bezrobotnych w podziale na płeć (w miesiącach)



Źródło: opracowanie własne na podstawie CeSAR.

<sup>56</sup> Sytuacja ta dotyczy 77,2% okresów bezrobocia znajdujących się w bazie.

<sup>57</sup> Por. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.].

<sup>58</sup> Zestawienie tych wartości z możliwym okresem pobierania zasiłku dla danego powiatu dałoby pełniejszą informację w tym zakresie. Możliwy okres pobierania zasiłku w przekroju powiatów zmienia się jednak każdego roku, a tu mamy wartości łącznie za okres 16 lat.

## 7. Podsumowanie

Wyniki przedstawionych w artykule analiz pozwalają wnioskować, że byli więźniowie nie stanowią grupy, która byłaby objęta szczególnym zainteresowaniem PSZ. Aktualny stan prawy umożliwia indywidualizację oddziaływań w ramach aktywizacji zawodowej, niemniej jednak nie ma rozwiązania przewidzianego dla byłych skazanych i dopasowanego do ich specyficznych potrzeb i ograniczeń. Zakres stosowanych narzędzi polityki rynku pracy wydaje się ograniczony, choć wniosek taki powinien być poparty również analizami porównawczymi dla ogółu bezrobotnych, co jednak nie było przedmiotem naszego badania. Do pewnego stopnia konkluzję o niewielkim stosowaniu działań aktywizacyjnych przez PSZ wobec osób po opuszczeniu zakładów karnych można wyjaśnić swego rodzaju odium, ciężącym na osobach prawomocnie skazanych na karę bezwzględnego pozbawienia wolności. Tym niemniej w przypadku służb społecznych – a przecież służby zatrudnienia należą do nich – należy uwzględnić znaczenie działań włączających jako formy zapobiegania recydywie. Innymi słowy, działania podejmowane w ramach polityki rynku pracy powinny być traktowane jako inwestycja mającą na celu skuteczną i trwałą aktywizację zawodową byłych skazanych. Wprowadzenie inkluzywnych rozwiązań do aktywnych instrumentów polityki rynku pracy wydaje się istotne zarówno z perspektywy jednostki, jak i w kontekście interesu społecznego. Pośród takich rozwiązań wymienić można intensywne programy aktywizacji zawodowej kierowane zarówno do osób opuszczających więzienia, jak i do osób objętych dozorem kuratorskim. Opracowanie i wdrożenie takich programów aktywizujących byłoby kolejnym krokiem w integracji oddziaływań przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości z przedstawicielami pomocy społecznej i pracownikami PUP.

Przedstawiona analiza wymaga dwóch komentarzy. Po pierwsze, zaprezentowane wyżej wyniki analizy odnoszą się do całego okresu 2004-2019. Autorzy mają naturalnie świadomość, że był to okres niejednorodny, zarówno z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy, jak i z uwagi na obowiązujące prawodawstwo. Mają zatem zamiar wyłonienia na potrzeby dalszych prac podokresów, które ułatwią szczegółową analizę, ale ogólny opis, odwołujący się do przeciętnych danych dla całego okresu powinien stanowić ważny punkt odniesienia. Planowana periodyzacja będzie się odnosiła do sytuacji na rynku pracy osób opuszczających zakłady karne i będzie miała na celu znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy zmiany

na rynku pracy, a przede wszystkim zmiany stopy bezrobocia miały wpływ na stosowanie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy wobec byłych więźniów. Co więcej, pewne zmiany w zakresie przepisów prawa (na przykład traktowanie osób po opuszczeniu zakładów karnych jako będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy lub zasady wynagradzania za pracę w trakcie pozbawienia wolności) powinny stanowić przedmiot dalszych analiz porównawczych dla tej grupy, jak i w odniesieniu do innych grup bezrobotnych.

Po drugie, dalsza analiza pozwoli udzielić odpowiedzi na pytanie o dystans między działaniami podmiotów rynku pracy w stosunku do ogółu ludności czynnej i biernej zawodowo a takimi działaniami wobec osób, które zakończyły odbywanie kary. Można założyć, że zmiany tego dystansu będą pozostawały w związku z przyjętą periodyzacją objętego analizą okresu.

## Bibliografia

Arendt Ł., *Technologie dysruptywne a rynek pracy – retrospektywne ujęcie teoretyczne*, w: *Wybrane zagadnienia współczesnej polityki społecznej – między nauką a praktyką*, red. E. Bojanowska, G. Uścińska, Warszawa 2021.

Barczykowska A., Muskała M., *Podejście multiagencyjne w procesie re-adaptacji osób opuszczających zakłady karne*, „Studia Edukacyjne” 2015, nr 34.

Błądowski P., Kubicki P., *Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego w ramach polityki realizowanej na szczeblach samorządu terytorialnego*, „Polityka Społeczna” 2006.

Bollinger Ch., R., Yelowitz A., *Targeting Intensive Job Assistance to Ex-Offenders by the Nature of Offense: Results from a Randomized Control Trial*, „IZA DP” 2021, No. 14078.

Couloute L., Kopf D., *Unemployment among formerly incarcerated people*, Prison Policy Initiative 2018, <https://www.prisonpolicy.org/reports/outofwork.html>, dostęp: 05.05.2023.

Domżalska A., *Sytuacja byłych skazanych na rynku pracy*, „Forum Pedagogiczne” 2013, nr 2.

Fallesen P., Geerdsen L., P., Imai S., Tranæs T., *The effect of active labor market policies on crime: Incapacitation and program effects*, „Labour Economics” 2018, Volume 52.

Felczak J., *Działania wspierająco-aktywizujące jednostek samorządu terytorialnego względem osób opuszczających zakłady karne*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” 2015, nr 26.

Felczak J., *Praca socjalna z więźniami i ich rodzinami*, Warszawa 2020.

Fłaszyńska E., *Kryzys przychodzi nagle. Długotrwałe a gwałtowne bezrobocie*, Warszawa 2021.

Harlow C., *Education and correctional populations*, Washington DC 2003.

Holzer H., Raphael S., Stoll M., *Will employers hire former offenders?: employer preferences, background checks, and their determinants*, w: *Imprisoning America: the social effects of mass incarceration*, red. M. Pattillo, D. Weiman, B. Western, Russell Sage, New York 2004.

Horney J., Osgood D. W., Marshall I. H., *Criminal careers in the short-term: Intra-individual variability in crime and its relation to local life circumstances*, „American Sociological Review” 1995, vol. 60(5), <https://doi.org/10.2307/2096316>.

Huebner B. M., DeJong Ch., Cobbina J., *Women Coming Home: Long-Term Patterns of Recidivism*, „Justice Quarterly” 2010, vol. 27, Issue 2.

Kacprzak A., *Integrowani czy wykluczani? Problemy (re)adaptacyjne osób opuszczających zakłady karne w świetle badań i analiz socjologicznych*, w: *Praca socjalna aktywnym instrumentem polityki społecznej*, red. M. Mirowska, Częstochowa 2012.

Kacprzak A., Kudlińska I., *Praca socjalna z osobami opuszczającymi placówki resocjalizacyjne i ich rodzinami*, Warszawa 2014.

Karaszewska H., Rajewska de Mezer J., *Działania pomocowe i ich znaczenie dla poprawnego przebiegu procesu readaptacji osób opuszczających zakład karny*, „Studia Edukacyjne” 2013, nr 29.

Korsak M., *Więźniowie na rynku pracy w Polsce*, Warszawa 2008.

Lockwood S., Nally J. M., Ho T., Knutson K., *The effect of correctional education on postrelease: A 5-year follow-up study in the state of Indiana*, „Crime & Delinquency” 2012, vol. 58.

Looney A., Turner N., *Work and opportunity before and after incarceration*, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/es\\_20180314\\_looneyincarceration\\_final.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/es_20180314_looneyincarceration_final.pdf), dostęp: 05.05.2023.

Miłkowska G., Sobański S., *Sieć, czyli kompleksowe instytucjonalne wsparcie osób opuszczających zakłady karne*, „Dyskursy Młodych Andragogów” 2017, vol. 18.

Muskała M., *Więź osadzonych ze środowiskiem*, Poznań 2006.



Nally J.M., Lockwood S., Ho T., Knutson K., *Post-Release Recidivism and Employment among Different Types of Released Offenders: A 5-Year follow-up Study in the United States*, "International Journal of Criminal Justice Sciences (IJCJS)" January-June 2014, vol. 9 (1).

Pager D., *Marked: race, crime, and finding work in an era of mass incarceration*, Chicago 2007.

Petersilia J., *From Cell to Society: Who is Returning Home?* w: *Prisoner reentry and crime in America*, red. J. Travis, C. Visher, Cambridge, England 2005.

Rajewska de Mezer J., *Pomoc aktywizująca w procesie readaptacji społecznej osób opuszczających zakłady karne. Implementacja zasady pomocniczości w działaniu podmiotów pomocy społecznej*, „Konińskie Studia Społeczno-Ekonomiczne” 2021, nr 7.

Sampson R. J., Laub J. H., *Crime and deviance over the life course: The salience of adult social bonds*, "American Sociological Review" 1990, vol. 55.

Staszewska E., *Pojęcie „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy” w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2010, nr 10.1.

Sterzel J., Czerwińska E., *Przygotowanie zawodowe skazanego determinantą jego powrotu na rynek pracy*, „Problemy Profesjologii” 2010, nr 1.

Szczęsny M., *Promocja szans czy alimentacja bezradności w polityce rynku pracy*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 257.

Taryn N. F., *The Effect of Education Programs on Prisoner Recidivism in Michigan*, Northern Michigan University 2010, [https://www.nmu.edu/sites/DrupalEducation/files/UserFiles/Files/Pre-Drupal/SiteSections/Students/GradPapers/Projects/Nelson\\_Taryn\\_MP.pdf](https://www.nmu.edu/sites/DrupalEducation/files/UserFiles/Files/Pre-Drupal/SiteSections/Students/GradPapers/Projects/Nelson_Taryn_MP.pdf), dostęp: 05.05.2023.

Travis J., *But they all come back: facing the challenges of prisoner reentry*, Washington DC 2005.

Tripodi S. J., Kim J. S., Bender K., *Is employment associated with reduced recidivism?: The complex relationship between employment and crime*, "International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology" 2010, vol. 54.

Uggen C., Wakefield S., Western B., *Work and family perspectives in reentry*, w: *Prisoner reentry and crime in America*, red. J. Travis, C. Visher, Cambridge University Press, Cambridge, England 2005.

Uggen C., Wakefield S., *What have we Learned from Longitudinal Studies of Work and Crime?*, w: *The Long View of Crime: A Synthesis of Longitudinal Research*, red. A.M. Liberman, New York 2008.

Verbruggen J., Blokland A.A.J., van der Geest V. R., *Effects of employment and unemployment on serious offending in a high-risk sample of men and women from ages 18 to 32 in the Netherlands*, "The British Journal of Criminology" 2012, vol. 52.

Visher C., Debus S., Yahner J., *Employment after prison: A longitudinal study of releases in three states*, Washington DC 2008.

Visher C., Kachnowski V., *Finding work on the outside: Results from the "returning home" project in Chicago*, Washington DC 2007, [https://www.researchgate.net/publication/292865328\\_Finding\\_work\\_on\\_the\\_outside\\_Results\\_from\\_the\\_returning\\_home\\_project\\_in\\_Chicago](https://www.researchgate.net/publication/292865328_Finding_work_on_the_outside_Results_from_the_returning_home_project_in_Chicago), dostęp: 05.05.2023.

Western B., Kling J., Weiman D., *The labor market consequences of incarceration*, "Crim & Delinq" 2001, vol. 47(3).

Western B., *Punishment and Inequality in America*, Russell Sage Foundation 2006.

Western B., *From prison to work: A proposal for a national prisoner reentry program. Discussion paper 2008–16. The Hamilton Project*, Washington DC 2008.

*Working it out*, Prison Reform Trust, London 2015, <http://www.prisonreformtrust.org.uk/Portals/0/Documents/Women/Employmentbriefing.pdf>, dostęp: 05.05.2023.

### **Akty prawne**

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 99, poz. 1001, ze zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553, ze zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557).

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