

Dr Mirosław GREWIŃSKI

Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie

Artykuł ukazał się w książce „Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej” (red. K. Głąbicka), Radom 2009.

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

Plik pobrano z <http://www.mirek.grewinski.pl>

Pluralizm w dostarczaniu usług w polityce zatrudnienia i rynku pracy

Celem artykułu jest syntetyczne zaprezentowanie kształtowania się w ostatnich kilku latach pluralizmu usług społecznych w Polsce na przykładzie polityki zatrudnienia i rynku pracy, która poddana została procesowi decentralizacji, uspołecznienia i urynkowienia, a także w pewnym stopniu komercjalizacji. W poniższym tekście prezentuję przede wszystkim różnorodność podmiotów i instrumentów, skupiam się także na aktualnej diagnozie wielosektorowości. W artykule rozwijam wcześniejsze zainteresowania problematyką *welfare pluralism* i *welfare mix*, które zaowocowały w ostatnich latach moimi kilkunastoma publikacjami i wystąpieniami naukowymi¹.

¹ Zobacz M. Grewiński: - „Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku *welfare pluralism*” w: *Polityka Społeczna* 6/2006; - *Mobilizacja zasobów ludzkich w kierunku aktywnego społeczeństwa i modelu workfare mix* w: „Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy Socjalnej”, (red. K. Piątek, A. Karwacki) Toruń 2007; - *Od państwa opiekuńczego do wielosektorowości w kształtowaniu dobrobytu społecznego – zmieniający się kontekst polityki społecznej w Polsce* w: A. Rączaszek, W. Koczur (red). „*Polityka społeczna w życiu społeczno-gospodarczym kraju*”, Katowice 2007; - *O idei i podmiotach gospodarki społecznej w Polsce* w: *Wiadomości Społeczne* 2/2007 (red. M. Grewiński), Warszawa 2007; - *Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? O przeobrażeniach welfare state* w: „*Polska polityka społeczna wobec wyzwań społeczno-ekonomicznych UE*” red. K. Głąbicka, Radom 2007; - *Dynamika i sens pluralizmu – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego* w: *Problemy Polityki Społecznej* 1/2007; - *Obywatelska polityka społeczna w Polsce – w kierunku welfare society?* w: „*Jaka przyszłość integracji europejskiej*” (red. J. Jackowicz), Warszawa 2007; - *Obywatelska polityka społeczna (współautor S. Kamiński)*, Warszawa 2007; - *Modele wielosektorowości w pluralizmie polityki społecznej* w: „*Wokół polityki społecznej – księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi J. Auleytnerowi*” (red. K. Głąbicka i M. Grewiński), Warszawa 2008.; - referat pt. „*Integracja czy dezintegracja usług społecznych w Europie? Konsekwencje dla wielosektorowej polityki społecznej*” – konferencja nt. „*Integracja socjalna – jej blaski i cienie*” Politechnika Radomska, PTPS; Radom. 14-15.04.2008; wystąpienie „*Od państwa opiekuńczego do opiekuńczego społeczeństwa – przeobrażenia polityki społecznej w Polsce*”, Polska

Dla kształtowania się w Polsce w ostatnich kilku latach pluralizmu instytucjonalnego w polityce zatrudnienia kluczowe znaczenie miało wprowadzenie dnia 20 kwietnia 2004 r. Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy². Nowa ustawa wprowadziła definicję instytucji rynku pracy. Oprócz publicznych służb zatrudnienia (MPiPS, wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy) i publicznych Ochotniczych Hufców Pracy, także niepubliczne i pozarządowe podmioty takie jak: agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego, stały się prawnie instytucjami rynku pracy, odpowiedzialnymi za politykę zatrudnienia i rynku pracy. **Ustawodawca wprowadził zatem możliwość realizowania pluralistycznej polityki zatrudnienia przez różnorodne podmioty, także spoza sektora publicznego**, które miały w sposób uzupełniający, dodatkowy, ale czasami także znacznie skuteczniejszy i bardziej efektywny dostarczać usług osobom bezrobotnym i poszukującym pracy. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy jako publiczne służby zatrudnienia otrzymały prawną legitymację do współdziałania z podmiotami, które do tej pory działały często samodzielnie i w sposób nieskoordynowany z głównym nurtem działań systemowych. Nowa ustawa wprowadzała także nową jakość działań i usług rynku pracy, które musiały zostać dostosowane do wymogów Unii Europejskiej w związku z akcesją Polski do struktur wspólnotowych. Polska musiała dostosować swoje przepisy i procedury do wymogów Europejskiej Strategii Zatrudnienia i metody otwartej koordynacji, współdziałania z systemem EURES, wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego³.

Wprawdzie niektórzy eksperci zauważają różnorodne mankamenty ustawy, takie jak: duża objętość, nadmierna szczegółowość regulacji, brak spójności i staranności legislacyjnej, brak precyzyjnych zapisów, trudności w interpretacji ustawy, niejasność w wymowie⁴, to jednak

Akademia Nauk, Warszawa 19.01.2007; - wystąpienie „*Od państwa opiekuńczego do opiekuńczego społeczeństwa – w kierunku modelu welfare pluralism*”, Katedra Politologii, WSP TWP, Warszawa.

² Ustawa z dnia 20.04.2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U.04.99.1001).

³ Grewiński M. „*Europejski Fundusz Społeczny jako instrument welfare mix* w: „Twoja wiedza Twój sukces” – książka podsumowująca III edycję projektu OHP, Warszawa 2006.

⁴ M. Szyłko-Skoczny „Przeregulowana walka z bezrobociem” w: A. Rączaszek (red.) „*Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce*”, op. cit., s. 294-296

z punktu widzenia kształtowania się pluralizmu instytucjonalnego w realizacji polityki zatrudnienia ustawa ta wprowadziła z pewnością nową jakość.

Oprócz Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zmieniającej sposób myślenia na temat instytucjonalnej obsługi rynku pracy, także równoczesne wprowadzenie innych aktów prawnych - Ustawy o zatrudnieniu socjalnym⁵, Ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie⁶, Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym⁷, Ustawy o spółdzielniach socjalnych⁸, wymusiło konieczność zaakceptowania różnorodności i mieszanych form wsparcia dla grup zagrożonych bezrobociem lub defaworyzowanych na rynku pracy. **Ustawodawstwo to wprowadziło szereg istotnych zagadnień, które sprzyjają rozwojowi wielosektorowości w dostarczaniu usług społecznych. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:**

- podmioty publiczne mają obowiązek współpracować z organizacjami pozarządowymi i innymi w celu realizacji zadań społecznych,
- organizacje pozarządowe mogą ubiegać się o status organizacji pożytku publicznego, który to status nakłada liczne przywileje, ale też obowiązki,
- wprowadzono możliwość zatrudnienia socjalnego i aktywizacji socjalnej w ramach klubów i centrów integracji społecznej – podmioty takie mogą być prowadzone zarówno przez sektor publiczny jak i pozarządowy,
- wprowadzono możliwość tworzenia i prowadzenia spółdzielni socjalnych (podmiotów będących czymś pomiędzy prywatnym przedsiębiorstwem a organizacją non-profit), włączających osoby defaworyzowane na rynku pracy do zatrudnienia,
- wprowadzono możliwość realizacji zadań sektora publicznego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Równocześnie do zmian legislacyjnych pojawiły się także pomysły środowisk naukowych, aby w związku z trudną sytuacją na rynku pracy spróbować wprowadzić systemowe rozwiązania na wzór duńskiego modelu *flexicurity*⁹, albo w ogóle działania deregulacyjne, które miałyby się przyczynić do poprawy sytuacji w zatrudnieniu¹⁰. Wiele z instrumentów powyższych rozwiązań sprzyjać powinno kreowaniu bardziej różnorodnego i pluralistycznego systemu polityki zatrudnienia.

Aktualnie w Polsce problematyką bezrobocia i rozwoju zasobów ludzkich w kontekście rynku pracy zajmują się różnorodne podmioty, przy czym każdy sektor (różne podmioty) ma

⁵ Ustawa z dnia 13.06.2003r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. 03.122.1143).

⁶ Ustawa z dnia 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie ((Dz.U.03.96.873).

⁷ Ustawa z 28.07.2005r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 05.169.1420),

⁸ Ustawa o spółdzielniach socjalnych z 27.04. 2006 r. (Dz. U. 2006 nr 94 poz. 651)

⁹ Por. M. Rymśza (red.) „*Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*” , Warszawa 2005.

¹⁰ Por. K. Frieske (red.) „*Deregulacja polskiego rynku pracy*”, Warszawa 2003.

przypisaną odpowiednią rolę. Poniżej pokrótce scharakteryzowano poszczególne instytucje rynku pracy - ich zadania oraz skalę i przedmiot głównej działalności.

1. Publiczne służby zatrudnienia

W Polsce do publicznych służb zatrudnienia (PSZ) zalicza się Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, wojewódzkie urzędy pracy (WUP) w raz z filiami, powiatowe urzędy pracy (PUP). Rolę wiodącą pełni minister właściwy ds. pracy, który jest głównym podmiotem koordynującym na poziomie centralnym politykę zatrudnienia i rynku pracy. Potrzeba koordynacji wynika z rozproszonego modelu publicznych służb zatrudnienia¹¹. Do zadań Ministerstwa należy przede wszystkim: wykonywanie zadań wynikających z funkcji dysponenta Funduszu Pracy; tworzenie narzędzi i metod na potrzeby doradztwa zawodowego, pośrednictwa pracy, organizacji szkoleń dla bezrobotnych, aktywizacji poszukujących pracy; realizowanie zadań wynikających ze swobody przepływu osób w obrębie Wspólnoty, w tym koordynowanie działań w zakresie udziału PSZ w sieci EURES; reprezentowanie polskich PSZ przed partnerami zagranicznymi; zbieranie i analizowanie informacji nt. sytuacji na rynku pracy, w tym monitorowanie i ocena skuteczności działań; wdrażanie niektórych priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego; prowadzenie polityki równości szans w stosunku kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz innych grup defaworyzowanych¹².

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej jako koordynator polityki zatrudnienia stosuje interpretacje prawa w zakresie rynku pracy, ustala standardy usług rynku pracy, sporządza sprawozdania na potrzeby metody otwartej koordynacji w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia¹³.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w zakresie polityki zatrudnienia reprezentują w terenie wojewodowie. W sferze rynku pracy posiadają oni następujące funkcje kontrolne: realizacja zadań wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy, wdrażanie i stosowanie standardów usług rynku pracy, spełniania przez pracowników PSZ wymogów kwalifikacyjnych. Wojewodowie wydają pośrednikom pracy i doradcom zawodowym licencje zawodowe, uprawniające do wykonywania zawodu.

¹¹ O różnorodnych modelach publicznych służb zatrudnienia na świecie więcej informacji znaleźć można w: P. Huty, E. Hansen, D. Price „*Publiczne służby zatrudnienia a zmieniający się rynek pracy*” numer specjalny Rynku Pracy, MPiPS, Warszawa X 2004r.

¹² Więcej o roli MPiPS zobacz na: www.mpips.gov.pl; www.psz.gov.pl

¹³ O implementacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia w Polsce zobacz np. E. Kryńska „*Europejska Strategia Zatrudnienia na polskim rynku pracy. Trudne początki*” w: A. Rączaszek (red.) „*Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce*”, op. cit., str. 275 i nast. lub H. Sobocka -Szczapa „*Europejska Strategia Zatrudnienia a problem ludzi młodych na rynku pracy w Polsce*” w: „*Twoja wiedza Twój sukces – edycja 2005. Edukacja kluczem do przyszłości*”, Warszawa 2006, s. 10 i nast.

Zadania samorządu województwa w zakresie rynku pracy realizowane są przez wojewódzkie urzędy pracy, do zadań których należą¹⁴: przygotowanie i realizacja regionalnych planów działań na rzecz zatrudnienia; badanie popytu na zawody nadwyżkowe i deficytowe; organizacja i koordynacja na poziomie regionalnym usług poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy; diagnozowanie potrzeb rynku pracy w zakresie kształcenia ustawicznego i zawodowego; określanie i wdrażanie instrumentów służących dostosowaniu kierunków kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy; prowadzenie rejestru instytucji szkoleniowych; prowadzenie dialogu społecznego w zakresie polityki zatrudnienia i kształcenia; prowadzenie centrów informacji i planowania kariery zawodowej dla bezrobotnych i poszukujących pracy w celu aktywizacji osób nie posiadających zatrudnienia.

Na szczeblu powiatowym za realizację polityki zatrudnienia odpowiedzialne są powiatowe urzędy pracy, które posiadają następujące zadania¹⁵: rejestrowanie i wyrejestrowywanie bezrobotnych; przyznawanie i wypłata zasiłków dla bezrobotnych; prowadzenie doradztwa zawodowego; prowadzenie pośrednictwa pracy; pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy; organizacja szkoleń i aktywizacja zawodowa; realizacja usług EURES; organizacja prac interwencyjnych, robót publicznych; udzielanie dotacji dla rozpoczynających działalność gospodarczą; organizacja staży, przygotowania zawodowego, wypłata stypendiów i innych dodatków; realizacja projektów systemowych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego; współpraca z innymi instytucjami rynku pracy w zakresie realizacji zadań wynikających z przepisów prawa.

W skład publicznych służb zatrudnienia w 2007 roku wchodziło 16 wojewódzkich urzędów pracy oraz 339 urzędów powiatowych oraz ich filie. Łącznie strukturę publicznych służb zatrudnienia tworzyło 355 urzędów, które obsługiwały 379 powiatów i 16 województw. Według stanu w dniu 31 grudnia 2007 r. w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy zatrudnionych było 20 382 osoby, w tym 564 osoby w niepełnym wymiarze czasu pracy, co stanowiło 2,8% ogółu zatrudnionych w tych urzędach.

Przy takiej wielkości zatrudnienia w publicznych służbach zatrudnienia liczba bezrobotnych przypadająca na jednego pracownika powiatowego urzędu pracy wynosi 99 osób. Najmniej bezrobotnych na 1 pracownika PUP przypadało w województwie dolnośląskim (81 osób) i wielkopolskim (83 bezrobotnych). Najwięcej w mazowieckim (126 osób) i świętokrzyskim (124 osób).

O potencjale publicznych służb zatrudnienia świadczy m.in. wykształcenie kadry. Pod względem poziomu wykształcenia wśród kadry zatrudnionej w wojewódzkich urzędach pracy

¹⁴ Por. T. Holecki „Instytucje rynku pracy wspierające samorząd terytorialny w zakresie kreowania lokalnego i regionalnego rynku pracy” w: A. Frączkiewicz - Wronka „Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej”, op. cit., s. 112-113.

¹⁵ Ibidem, s. 110-111.

zdecydowanie przeważają osoby z wykształceniem wyższym, a ich udział w ogólnej liczbie zatrudnionych w tych urządach wzrósł z 64,6% w końcu 2000 r. do poziomu 86,9% w końcu 2007 r. Natomiast wśród pracowników powiatowych urzędów pracy w końcu 2007 roku udział osób z wykształceniem wyższym wynosił 56,8%. W okresie 2000-2007 wzrosła liczba osób z wykształceniem wyższym aż o 28,7 punktu procentowego (z 28,1% w końcu 2000 r. do 56,8% w końcu 2007 r.).

Dla realizacji aktywnej polityki rynku pracy i osiągnięcia ambitnych wskaźników stawianych w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia kluczowe znaczenie mają ci pracownicy publicznych służb zatrudnienia, którzy zajmują się aktywizacją bezrobotnych i poszukujących pracy: pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści do spraw rozwoju zawodowego, specjaliści do spraw programów, liderzy klubów pracy oraz doradcy i asystenci EURES. To od ich zaangażowania w dużej części zależy to, czy bezrobotnemu uda się wejść na rynek pracy. Dlatego warto spojrzeć na podstawowe wskaźniki dotyczące tej grupy pracowników PSZ. W końcu 2007 r. łącznie w wojewódzkich i powiatowych urządach pracy zatrudnionych było 2 322 pośredników pracy (z czego 2 281 w powiatowych urządach pracy); 938 doradców zawodowych (w tym 759 w powiatowych urządach pracy); 299 specjalistów do spraw rozwoju zawodowego (wszyscy pracowali w powiatowych urządach pracy), 679 specjalistów do spraw programów (w tym 386 w powiatowych urządach pracy) oraz 150 liderów klubów pracy (wyłącznie w powiatowych urządach pracy). Kadra sieci EURES obejmowała 38 pracowników w WUP (32 doradców EURES i 6 asystentów EURES) oraz 82 asystentów EURES w PUP. Liczba osób pracujących na stanowiskach kierowniczych w wojewódzkich urządach pracy w końcu 2007 roku w porównaniu do końca 2006 roku wzrosła o 67 osób (z 331 osób do 398 osób), a w porównaniu do końca 2000 roku wzrosła o 226 osób, czyli zwiększyła się o 131,4%, przy wzroście zatrudnienia ogółem w wojewódzkich urządach pracy o 152%. Liczba osób pracujących na stanowiskach kierowniczych w powiatowych urządach pracy w końcu 2007 roku w porównaniu do roku poprzedniego zwiększyła się z 2 110 osób do 2 143 osób czyli o 33 osoby, natomiast w porównaniu do stanu z końca 2000 roku wzrosła o 77 osób (tj. o 3,7% przy wzroście zatrudnienia ogółem o 9,6%)¹⁶

¹⁶ Opracowano w całości na podstawie - „*Informacja w zakresie instytucjonalnej obsługi rynku pracy w 2007 r.*”, MPiPS, czerwiec 2008.

Tabela: *Struktura zatrudnienia w urzędach pracy w latach 2005 – 2007*

Wyszczególnienie	Stan w końcu roku:		
	2005	2006	2007
Zatrudnieni w WUP ogółem (w osobach)	2 108	2 325	2 775
<i>z ogółem na stanowiskach</i>			
- kierowniczych	337	331	398
- pośredników pracy	44	44	41
- doradców zawodowych	181	178	179
- specjalistów do spraw rozwoju zawodowego	1	1	0
- specjalistów do spraw programów	195	311	293
- liderów klubów pracy	0	0	0
- doradców EURES	-*	24	32
- asystentów EURES	-*	8	6
Zatrudnieni w PUP ogółem (w osobach)	17 542	17 608	17 607
<i>z ogółem na stanowiskach</i>			
- kierowniczych	2 064	2 110	2 143
- pośredników pracy	1 653	2 041	2 281
- doradców zawodowych	601	694	759
- specjalistów do spraw rozwoju zawodowego	249	253	299
- specjalistów do spraw programów	261	352	386
- liderów klubów pracy	102	132	150
-asystentów EURES	**	**	82
Zatrudnieni razem (w osobach)	19 650	19 933	20 382
<i>z razem na stanowiskach</i>			
- kierowniczych	2 401	2 441	2 541
- pośredników pracy	1 697	2 085	2 322
- doradców zawodowych	782	872	938
- specjalistów do spraw rozwoju zawodowego	250	254	299
- specjalistów do spraw programów	456	663	679
- liderów klubów pracy	102	132	150

Źródło: *Sprawozdanie MPiPS-06 oraz „Informacja w zakresie instytucjonalnej obsługi rynku pracy w 2007 r.”*, MPiPS, czerwiec 2008.

* w 2005 roku kadra sieci EURES (kierownicy liniowi EURES, doradcy EURES, wojewódzcy asystenci EURES) – liczyła 28 osób,

** w 2005 roku kadra sieci EURES (powiatowi asystenci EURES) – liczyła 74 osoby, w 2006 roku było 148 pośredników pracy pełniących funkcje asystentów EURES.

W celu skutecznego włączania osób bezrobotnych na rynek pracy kluczowe znaczenie ma doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy. Komisja Europejska już od 1997 r. zaleca, aby kraje członkowskie rozwijały doradztwo (szczególnie indywidualne plany działań) i

pośrednictwo pracy jako kluczowe procesy integracji bezrobotnego z rynkiem pracy¹⁷. Z tego też powodu warto przyrzeć się danym statystycznym dotyczącym tego, ile osób bezrobotnych przypada na 1 doradcę zawodowego i pośrednika pracy. Z wewnętrznych danych MPiPS z 2008r. (powyższa tabela) wynika, że liczba osób zatrudnionych w powiatowych urzędach pracy na stanowiskach doradców zawodowych w 2007 roku wyniosła 759 osób i była o 65 osób wyższa niż w 2006 roku. Liczba osób zatrudnionych w powiatowych urzędach pracy na stanowiskach pośredników pracy w końcu 2007 roku wyniosła 2 281 osób i była o 240 osób wyższa niż w końcu 2006 roku. Przy obserwowanym w ostatnich latach spadku bezrobocia i jednoczesnym wzroście zatrudnienia w urzędach pracy, w tym przede wszystkim na stanowiskach kluczowych, notowany jest systematyczny spadek liczby bezrobotnych przypadających na 1 pośrednika czy doradcę zawodowego. W końcu 2007 r. na 1 pośrednika pracy przypadało 766 bezrobotnych (wobec 1 637 osób w końcu 2000 r.), natomiast na 1 doradcę przypadało 2 301 bezrobotnych (wobec 5 665 w końcu 2000 r.). Zmiany te mają ogromne znaczenie dla lepszej jakości obsługi klienta i skuteczności działań publicznych służb zatrudnienia. Deficyt profesjonalnego doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy w PSZ w ostatnich latach był jedną z przyczyn dynamicznego rozwoju niepublicznych instytucji rynku pracy, przede wszystkim agencji zatrudnienia¹⁸.

2. Ochotnicze Hufce Pracy

Publiczną instytucją, nie należącą jednak do PSZ, są Ochotnicze Hufce Pracy, które posiadają długoletnią tradycję w aktywizacji młodzieży bezrobotnej i zagrożonej wykluczeniem społecznym. OHP są państwową jednostką budżetową nadzorowaną przez ministra do spraw pracy i polityki społecznej. Ochotnicze Hufce Pracy składają się z Komendy Głównej i wojewódzkich komend. Do podstawowych zadań komend należy organizowanie hufców pracy i ośrodków szkolenia i wychowania. Ponadto w ramach OHP funkcjonują Centra Edukacji i Pracy Młodzieży, które realizują aktywizację młodych osób poprzez działania młodzieżowych biur pracy, klubów pracy i mobilnych centrów informacji zawodowej.

OHP działają na bazie dwóch głównych ustaw: Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁹ oraz Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁰, a także rozporządzeń wykonawczych.

Ochotnicze Hufce Pracy realizują przede wszystkim dwa bloki zadań²¹:

¹⁷ Zobacz np. Grewiński M. „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji społecznej UE”, Warszawa 2001, s. 241 i nast.

¹⁸ W całości za: - „Informacja w zakresie instytucjonalnej obsługi rynku pracy w 2007 r. ”, MPiPS, op.cit.

¹⁹ Dz. U. z 2004 nr 99 poz.1001

²⁰ Dz.U. z 2004 nr 256 poz. 2572

²¹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy (Dz. U. z 2005 nr 6 poz. 41).

- a) zadania w zakresie kształcenia i wychowania młodzieży, które są adresowane głównie do młodzieży w wieku powyżej 15 lat, zagrożonej wykluczeniem społecznym, tj. młodzieży, która „wypadła” z systemu edukacji, z powodu zaniedbań wychowawczych lub kłopotów z nauką; jest to najczęściej młodzież wywodząca się ze środowisk niedostosowanych społecznie lub wręcz patologicznych,
- b) zadania w zakresie zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży o zróżnicowanym poziomie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, jednak wymagającej wsparcia w procesie wejścia na rynek pracy.

Głównymi celami OHP w powyższych obszarach są²²:

- umożliwienie młodzieży, która nie ukończyła szkoły podstawowej lub gimnazjalnej, lub która nie kontynuuje nauki po ukończeniu tych szkół, zdobycie kwalifikacji zawodowych i uzupełnienie wykształcenia,
- umożliwienie młodzieży uzupełnienia ponadgimnazjalnego wykształcenie ogólnego i zawodowego,
- organizowanie szkoleń i zatrudnienia dla młodzieży w wieku powyżej 15 roku życia,
- prowadzenie poradnictwa zawodowego oraz mobilnych centrów informacji zawodowej,
- inicjowanie międzynarodowej współpracy i wymiany młodzieży,
- prowadzenie agencji zatrudnienia bez konieczności uzyskania wpisu do rejestru agencji zatrudnienia,
- refundowanie kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników.

W 2007 r. zadania w zakresie kształcenia i wychowania realizowane były w następujących jednostkach OHP²³:

- **Centra kształcenia i wychowania** – są to jednostki ponadwojewódzkie, podporządkowane bezpośrednio Komendantowi Głównemu OHP. W całym kraju w 2007 r. funkcjonowało 10 centrów kształcenia i wychowania skupiających 1 446 młodych ludzi pochodzących z różnych regionów Polski. Do centrów kształcenia i wychowania rekrutowana jest przede wszystkim młodzież zagrożona wykluczeniem społecznym i mająca za sobą konflikt z prawem. W procesie rekrutacji stosowana jest zasada kierowania młodzieży do jednostek odległych od stałego miejsca zamieszkania, aby młodych ludzi odseparować od kryminogennego środowiska, z którego się wywodzą. W centrach kształcenia i wychowania młodzież jest objęta pełną opieką wychowawczą i terapeutyczną. W gospodarstwach pomocniczych tworzonych przy centrach, młodzież ma zapewnione zakwaterowanie, wyżywienie oraz zatrudnienie połączone z możliwością kontynuowania nauki;

²² Ibidem

²³ Więcej na ten temat na: www.ohp.pl

- **Ośrodki szkolenia i wychowania** - jednostki w zasadzie podobne do centrów kształcenia i wychowania, z tą różnicą, że działają na obszarze jednego województwa i są podporządkowane wojewódzkim komendantom OHP. W całym kraju w 2007 r. funkcjonowało 27 ośrodków szkolenia i wychowania, obejmujących opieką 2 770 uczestników OHP;

- **Hufce pracy** - podstawowe jednostki OHP o charakterze opiekuńczo-wychowawczym, działające w środowiskach lokalnych. Uczestnicy skupieni w hufcach pracy najczęściej kontynuują naukę, jednocześnie uczestnicząc w procesie przygotowania zawodowego realizowanego w formie nauki zawodu lub przyuczenia do wykonywania określonej pracy. W 2007 r. w OHP działało 106 hufców pracy i 78 środowiskowych hufców pracy, które obejmowały opieką około 27 040 uczestników OHP.

Działaniami na rzecz zatrudnienia młodzieży zajmują się *centra edukacji i pracy młodzieży* – tj. jednostki prowadzące młodzieżowe biura pracy, organizujące szkolenia zawodowe oraz prowadzące poradnictwo zawodowe i upowszechniające informację zawodową w formie stacjonarnej oraz mobilnych centrów informacji zawodowej. Dodatkowym zadaniem centrów edukacji i pracy młodzieży jest obsługa refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. W 2007 r. zrefundowano wynagrodzenia wypłacane 122 370 młodocianym pracownikom. W 2007 r. w strukturach OHP działało 49 *centrów edukacji i pracy młodzieży*.

Bezpośrednim świadczeniem usług dla młodzieży w zakresie pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego zajmują się *młodzieżowe biura pracy*. Młodzieżowe biura pracy prowadzą pośrednictwo pracy oraz udostępniają informację zawodową, organizują krótkoterminowe zatrudnianie uczniów i studentów, prowadzą kluby pracy, kierują młodzież do innych jednostek OHP w celu uzupełnienia wykształcenia i zdobycia kwalifikacji zawodowych oraz organizują wakacyjne hufce pracy oraz inne formy aktywnego wypoczynku i pracy młodzieży. W 2007 r. w strukturach OHP działało 49 *młodzieżowych biur pracy* oraz 65 filii tych biur oraz 108 klubów pracy. W 2007 roku w młodzieżowych biurach pracy OHP zaewidencjonowano łącznie ponad 140 tys. osób, pozyskano ponad 190 tys. ofert pracy, do pracy skierowano ponad 135 tys. osób, z czego pracę podjęło ponad 80 tys. osób.

Ochotnicze Hufce Pracy prowadzą ponadto innowacyjny system poradnictwa zawodowego, który obecnie obejmuje 49 *mobilnych centrów informacji zawodowej*, działających w formie wyjazdowej i stacjonarnej oraz 33 *młodzieżowe centra kariery*, działające w formie stacjonarnej. Wszystkie te jednostki są wyposażone w pakiet materiałów i narzędzi metodycznych oraz w nowoczesny sprzęt multimedialny efektywnie wykorzystywany w pracy doradczo-informacyjnej z młodzieżą. Usługi realizowane są według jednolitego standardu jakości usług poradnictwa zawodowego dla młodzieży. Odbiorcami tych usług jest przede wszystkim młodzież ucząca się, poszukująca pracy i bezrobotna, młodzież zagrożona

marginalizacją, mająca problemy z zaistnieniem na rynku pracy, a także nauczyciele, doradcy i opiekunowie szkolnych ośrodków kariery. W 2007 r. doradcy zawodowi OHP zorganizowali ponad 7 tys. spotkań informacyjnych, w trakcie których udzielili informacji zawodoznawczych dla 134 tys. osób, przeprowadzili ponad 3,6 tys. warsztatów z zakresu poszukiwania pracy, w których uczestniczyło ponad 50 tys. osób, udzielili ponad 7 tys. indywidualnych porad zawodowych, oraz ponad 49 tys. indywidualnych informacji zawodowych²⁴.

3. Agencje zatrudnienia

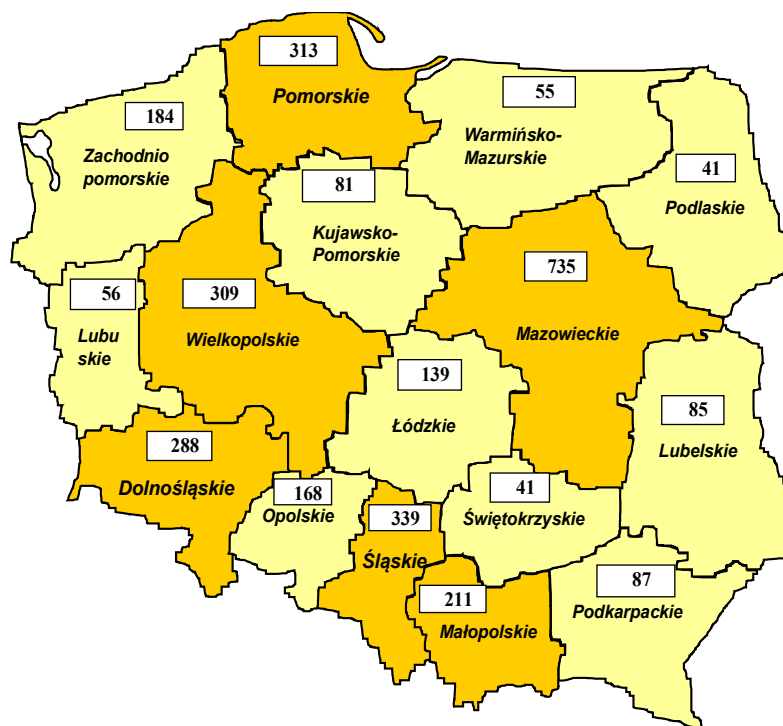
Kolejnymi, najczęściej niepublicznymi instytucjami rynku pracy są agencje zatrudnienia, które świadczą usługi w zakresie krajowego i międzynarodowego pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego, pracy tymczasowej. Na podstawie rodzaju wykonywanej usługi instytucje te można podzielić na: agencje pośrednictwa pracy, agencje doradztwa personalnego, agencje poradnictwa zawodowego, agencje pracy tymczasowej. Aby można było powołać agencje zatrudnienia koniecznym jest uzyskanie wpisu do rejestru agencji zatrudnienia²⁵. Podmiotami, które mogą prowadzić agencje zatrudnienia są: przedsiębiorstwa prywatne, jednostki samorządu terytorialnego, szkoły wyższe, stowarzyszenia, fundacje, organizacje społeczne i zawodowe²⁶.

²⁴ W całości na podstawie: „Informacja w zakresie instytucjonalnej obsługi rynku pracy w 2007r.”, materiały wewnętrzne MPiPS, czerwiec 2008, str. 19-21. Więcej nt. aktywności OHP zobacz: S. Kwiatkowski, Z. Sirojć „Edukacja dla rynku pracy; problemy poradnictwa zawodowego”, KG OHP, Warszawa 2006; Z. Sirojć (red.) „Edukacja przeciw wykluczeniu – teoria i praktyka”, KG OHP, Warszawa 2005; Z. Jasiński, I. Mudrecka „Praca w systemie wychowawczym Ochotniczych Hufców Pracy”, KG OHP, Warszawa 2002; Z. Jasiński, I. Mudrecka „Profilaktyka i resocjalizacja w działalności OHP”, KG OHP, Opole 2001.

²⁵ Podmioty, które świadczą usługi w zakresie agencji zatrudnienia muszą posiadać wpis do rejestru agencji zatrudnienia. Dokumentem potwierdzającym wpis jest certyfikat Marszałka Województwa właściwego dla siedziby podmiotu (ewentualnie – wydawany do 31.10.2005r.- certyfikat ministra właściwego do spraw pracy). Rejestr agencji zatrudnienia jest jawny i dostępny dla zainteresowanych na stronie internetowej: www.kraz.praca.gov.pl. Bardziej szczegółowy zakres informacji o działalności agencji i wzorach formularzy można odnaleźć w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 13 października 2005r. (Dz. U. Nr 212, poz. 1770). Agencje zatrudnienia mają obowiązek - na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (po zmianach) – składania Marszałkowi Województwa informacji o swej działalności w okresach rocznych, w terminie do dnia 31 stycznia. Na tej podstawie Marszałkowie przygotowują zbiorczą informację z województwa i przekazują do 31 marca właściwemu ministrowi. Do ustawy z 2004 roku wprowadzono zmiany ustawą z dnia 28 lipca 2005 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 164, poz. 13166). Główne zmiany są następujące: przeniesiono rejestr agencji zatrudnienia ze szczebla centralnego na wojewódzki (do urzędów marszałkowskich), określono procedurę rejestrową dla przedsiębiorców zagranicznych, wprowadzono dwuetapowy wpis do rejestru agencji zatrudnienia (na okres roku – certyfikat wstępny, później na wniosek agencja otrzymuje wpis bezterminowy – potwierdzony certyfikatem), skrócono procedurę wpisu do rejestru agencji zatrudnienia do 7 dni, wprowadzono opłatę za wpis do rejestru agencji zatrudnienia - 10 zł.

²⁶ Więcej zobacz ustawodawstwo dotyczące agencji zatrudnienia : Ustawa z 20.04.2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 99 poz. 1001), Ustawa z 2.07.2004r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. 173, poz. 1807), Ustawa z 9.07.2003 r. o zatrudnienie pracowników tymczasowych (Dz. U. 166, poz. 1608), Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 13.10.2005 r. w sprawie wpisu do rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia oraz informacji składanych przez agencje zatrudnienia (Dz. U. 212, poz. 1770).

W przypadku agencji pośrednictwa pracy, w Polsce od 1990 r. istniały podstawy prawne, aby prowadzić pośrednictwo pracy przez podmioty niepubliczne. Możliwość taką stwarzała Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu²⁷. Podmiotami, które mogły świadczyć taki rodzaj usług, oprócz instytucji państwowych, były organizacje społeczne, osoby prawne i fizyczne. Z prowadzonej działalności nie można było generować zysku, ale można było pobierać opłaty, które rekompensowały koszty powstałe z tytułu prowadzenia takiej aktywności.



Początkowe przepisy były dosyć szczegółowe i restrykcyjne w zakresie prowadzenia pośrednictwa przez podmioty niepubliczne. Agencje pośrednictwa pracy musiały spełniać wiele warunków, m.in.: uzyskanie specjalnych zezwoleń wydawanych tylko na okres jednego roku przez ministra pracy i polityki społecznej, a następnie prezesa KUP, wykazać odpowiednie przygotowanie organizacyjne i kadrowe do prowadzenia tego typu usług, wykazać pozytywną opinię lokalnego urzędu pracy na temat zapotrzebowania na tego typu usługi. Późniejsze regulacje prawne nie były już tak bardzo szczegółowe.

Rysunek: Liczba zarejestrowanych agencji zatrudnienia w 2007 r. z podziałem na województwa

Źródło: Agencje zatrudnienia 2007, MPiPS 2008.

Według aktualnego stanu prawnego (na 2007r.) agencje pośrednictwa pracy mogą prowadzić działalność na terenie Rzeczypospolitej Polskiej i kierować pracownikami do pracy za granicą. Agencje muszą być zarejestrowane w rejestrze agencji i posiadać odpowiedni certyfikat,

²⁷ Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (DZ. U. 75, poz. 446)

wydawany przez marszałka województwa. Agencje nie mogą pobierać opłat od osób, dla których poszukują pracy zarobkowej, lub którym udzielają pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia. Mogą jednak pobierać opłaty z tytułu faktycznie poniesionych kosztów związanych ze skierowaniem do pracy za granicą tj. np. kosztów dojazdu, wydawania wiz, badań lekarskich, tłumaczenia dokumentów. Agencje pośrednictwa pracy mogą natomiast bez przeszkód pobierać opłaty od pracodawców.

Agencje doradztwa personalnego za główne swoje zadanie uznają dokonywanie analiz zatrudnienia w przedsiębiorstwach, określanie predyspozycji i kwalifikacji pracowników na różnorodnych stanowiskach pracy. Pomagają także pracodawcom organizować procesy rekrutacyjne i dokonywać oceny kandydatów do zatrudnienia. Agencje te, które powstały na początku lat 90 obsługiwały początkowo przede wszystkim przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym. W tej chwili także wiele podmiotów polskich korzysta z ich usług przy doradztwie w zakresie posykiwania osób o najwyższych lub specjalistycznych kwalifikacjach, pracowników tymczasowych, na zastępstwo itd. Coraz więcej agencji doradztwa personalnego specjalizuje się w badaniach postaw i potrzeb pracowników, dokonywania analiz drożności systemu awansu i systemów motywacyjnych, outplacementem, outsourcingiem. Wiele tego typu agencji prowadzi coaching i szkolenia.

Stosunkowo nowymi podmiotami są agencje pracy tymczasowej, które działają na bazie Ustawy z 9 lipca 2003 r. o zatrudnieniu pracowników tymczasowych²⁸. Usługi tej instytucji polegają na kierowaniu do pracodawców osób, które są zainteresowane pracą tymczasową. Pracownicy tymczasowi mogą wykonywać pracę o charakterze sezonowym, okresowym lub doraźnym. Interesującym jest, że sektor agencji pracy tymczasowej rozwija się bardzo dynamicznie. W pierwszym kwartale 2007 r. działało w Polsce 1550 agencji pracy tymczasowej.

Ostatnim typem agencji są agencje poradnictwa zawodowego. Podmioty te mają szerokoprofilowe działanie. Zajmują się pomocą w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia dla różnych osób, udzielają informacji zawodowych, a pracodawcom pomagają znaleźć odpowiednich kandydatów. Z usług tych agencji korzystają zarówno pracodawcy jak i pracownicy²⁹.

Jak wynika z zamieszczonej powyżej mapki, charakterystyczne jest to, że agencje zatrudnienia w Polsce są rozmieszczone nierównomiernie, co przekłada się na zróżnicowaną dostępność usług w poszczególnych województwach w naszym kraju. Najwięcej podmiotów występowało w 2006r. w mazowieckim, śląskim, pomorskim, wielkopolskim i dolnośląskim. Najmniej agencji zarejestrowanych było w regionach: świętokrzyskie, podlaskie lubuskie,

²⁸ Ustawa z 9 lipca 2003 r. o zatrudnieniu pracowników tymczasowych (Dz. U. 166, poz. 1608).

²⁹ W całości na podstawie: I. Kukulak-Dolata, J. Pichla „*Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy*”, Warszawa 2007, s. 45-50.

warmińsko-mazurskie. Zauważalna jest także polaryzacja rynku agencji zatrudnienia. Nie dla wszystkich instytucji prowadzenie usług z zakresu agencji zatrudnienia jest działalnością podstawową.

Tabela: *Ilość agencji zatrudnienia i jakość posiadanych certyfikatów przez ogół agencji (stan na X 2008r.)*

Rodzaj agencji zatrudnienia	Ilość certyfikatów	W tym bezterminowych	W tym wstępnych
Doradztwa personalnego	1762	840	478
Poradnictwa zawodowego	1077	388	351
Pośrednictwa pracy zagranicą	2287	839	712
Pośrednictwa pracy na terenie RP	2539	971	839
Pracy tymczasowej	2128	713	770
Ogółem podmiotów stan na dzień 22.10.2008	3735		

Źródło: *Opracowanie własne na podstawie Rejestru Agencji Zatrudnienia 2008; <http://www.kraz.praca.gov.pl/StronaGlowna.aspx>*

Według stanu na listopad 2008 r. wpis do rejestru agencji zatrudnienia posiadały 3 735 podmioty. Ilość wydanych certyfikatów (w okresie funkcjonowania rejestru) wyniosła prawie 7 tyś, przy czym najwięcej zarejestrowanych agencji było w obszarze pośrednictwa pracy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej i pośrednictwa obywateli polskich do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych. W samym tylko 2007 roku wydano 1 168 certyfikatów. Najwięcej podmiotów zarejestrowanych jako agencje zatrudnienia na koniec 2007 roku funkcjonowało w województwie mazowieckim – 735, śląskim – 339 i pomorskim – 313.

Liczba agencji zatrudnienia i dynamika ich przyrostu w ostatnich latach są dowodem na to, że stają się one coraz ważniejszym niepublicznym aktorem na polskim rynku pracy. Z usług agencji korzysta coraz więcej podmiotów i indywidualnych klientów. Komplementarna rola agencji zatrudnienia w stosunku do publicznych służb zatrudnienia przejawia się przede wszystkim w tym, że obsługują one pracodawców oraz osoby poszukujące pracy, ale nie będące najczęściej bezrobotnymi. Z usług agencji zatrudnienia korzystają często ci, którzy w ogóle nie korzystają ze wsparcia urzędów pracy np. pracodawcy z branży budowlanej, przemysłowej, usług rynkowych. Agencje zatrudnienia są często bardziej elastyczne i odpowiadają na

zróżnicowane potrzeby klientów, w przeciwieństwie do wystandaryzowanych usług publicznej administracji pracy.

Niezwykle interesujące badania nt. agencji zatrudnienia przeprowadził w 2007r. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, który realizował projekt badawczy, finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego³⁰. **Z badań IPiSS prowadzonych przez J. Pichlę wynika szereg interesujących wniosków w kontekście rozwoju niepublicznych podmiotów rynku pracy i zwiększania pluralizmu w dostarczaniu usług. Najważniejsze z nich są następujące³¹:**

- w ostatnich 5 latach obserwujemy dynamiczny wzrost agencji zatrudnienia i posiadanych certyfikatów. Z 384 podmiotów posiadających 516 certyfikatów w roku 2003, w roku 2007 było już 2974 podmioty z 7734 certyfikatami;

- usługi w zakresie agencji zatrudnienia najczęściej nie były jedynym polem działalności podmiotów; oznacza to, że wiele agencji zatrudnienia prowadziło także inną działalność (np. 34% agencji zatrudnienia było jednocześnie instytucjami szkoleniowymi, zarejestrowanymi w wojewódzkich urzędach pracy);

- z usług agencji zatrudnienia częściej aniżeli ma to miejsce w urzędach pracy korzystają osoby pracujące chcące zmienić miejsce pracy; wbrew powszechnemu przekonaniu, dominującej grupy nie stanowią jednak osoby o wysokich kwalifikacjach. Dominują klienci wykonujący proste zawody: robotnicy przemysłowi, operatorzy i monterzy maszyn, rzemieślnicy. Należy jednak podkreślić, że najbardziej wymagający klienci (pracodawcy) zgłaszają się do agencji doradztwa personalnego;

- wiele agencji pracy tymczasowej lub doradztwa personalnego świadczy bardzo elastyczne usługi, które nie są dostępne prawie w ogóle w publicznych urzędach pracy, np. *executive search*, *assessment centre*, *development centre*, *outsourcing*, *outplacement*, audyt personalny, doradztwo prawne;

- agencje zatrudnienia deklarują współpracę z publicznymi służbami zatrudnienia, ale nie można póki co mówić o bardzo dobrej współpracy partnerskiej. Dominują niesformalizowane formy współdziałania w postaci przekazywania ofert pracy do urzędu pracy, organizowanie targów pracy, wzajemna wymiana informacji. Brakuje większej odwagi w zleceniu przez PSZ agencjom zatrudnienia pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego i innych usług.

Trudno jest ocenić wielkość zatrudnienia w agencjach. Szacunkowe dane na ten temat mówią nawet o liczbie ponad 20 tysięcy osób zatrudnionych w agencjach zatrudnienia. Z

³⁰ Projekt pt. „Potencjał i perspektywy współpracy agencji zatrudnienia i publicznych służb zatrudnienia”, SPO RZL, działanie 1.1., Warszawa 2007.

³¹ J. Pichla „Agencje zatrudnienia jako instytucje rynku pracy. Analiza wyników badań” w: I. Kukulak-Dolata, J. Pichla „Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy”, op. cit., s. 198-200.

przywoływanych już badań IPiSS wynika, że w 2006r. w 600 niepublicznych agencjach pracy, które brało udział w badaniach, pracowało ponad 4 tysiące pracowników, z czego 70 % posiadało wykształcenie wyższe, 21,5% średnie i 9,6% poniżej średniego. Pracownikami agencji są głównie kobiety (62,3%) i młodzi pracownicy (67,5% do 34 roku życia)³².

W 2006 roku liczba osób, które skorzystały z pomocy agencji zatrudnienia wyniosła 721 tysięcy osób, co w porównaniu do roku 1990, kiedy z oferty agencji korzystało tylko 10 tys. osób, stanowi ogromny wzrost roli niepublicznych agencji zatrudnienia³³.

Tabela: *Podmioty posiadające wpis do rejestru agencji zatrudnienia wg prawnej formy działalności na koniec 2007 r.*

Lp.	Forma prawna działalności podmiotów	Ilość podmiotów
1	osoby fizyczne	1 293
2	spółki z o.o.	1 106
3	bez szczególnej formy prawnej	195
4	spółki cywilne	184
5	stowarzyszenia	116
6	fundacje	60
7	spółki jawne	45
8	spółki akcyjne	38
9	związki zawodowe	18
10	samorządy terytorialne	17
11	spółdzielnie	14
12	państwowe jednostki organizacyjne	10
13	spółki komandytowe	10
14	samorządy gospodarcze i zawodowe	6
15	organizacje pracodawców	3
16	kościół katolicki	3
17	przedsiębiorstwa państwowe	3
18	przedstawicielstwa zagraniczne	2
19	komunalne jednostki organ.	2
20	przedsiębiorstwa komunalne	2
21	inne kościoły i związki wyznaniowe	1
22	organy administracji	1
23	organizacje społeczne	1
24	spółki inne niż z k.c. i h.	1
25	wojewódzkie samorządowe jedn. organ.	1

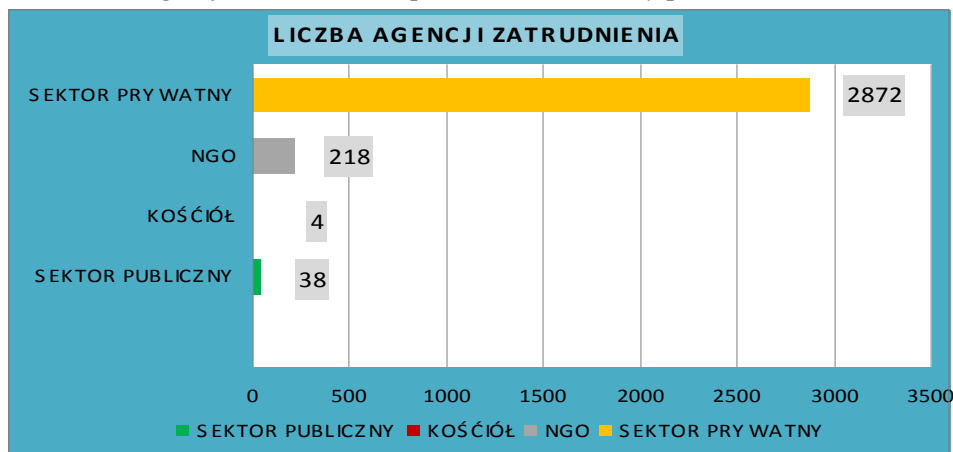
Źródło: *Dane MPiPS 2008.*

³² Ibidem, s. 149.

³³ „Raport nt. agencji zatrudnienia”, MPiPS, 2007.

Z przedstawionych w powyższej tabeli danych wynika, że usługi z zakresu agencji zatrudnienia najliczniej świadczone są przez osoby w ramach własnej działalności gospodarczej (1 293) oraz spółki z o.o. (1 106). Dominuje zatem tutaj sektor prywatny. Mniejsze znaczenie mają tutaj organizacje pozarządowe takie jak stowarzyszenia i fundacje. Sektor publiczny oraz związki zawodowe i kościoły mają tutaj śladowe znaczenie.

Rysunek: *Liczba agencji zatrudnienia z podziałem na sektory prowadzące w 2007r.*



Źródło: *Opracowanie własne na bazie danych pochodzących z rejestru agencji zatrudnienia*

Powyższy wykres przedstawia udział poszczególnych sektorów w prowadzeniu agencji zatrudnienia. Widać tu wyraźnie, że dominującą rolę odgrywa tutaj sektor prywatny, prowadzący 2872 agencje zatrudnienia. Istotny udział posiada także sektor pozarządowy z 218 agencjami zatrudnienia. Niewielkie znaczenie ma sektor publiczny, prowadzący 38 agencji, a praktycznie żadnej roli nie odgrywa tutaj sektor Kościoła, który prowadził tylko 4 tego typu instytucje.

4.. Instytucje szkoleniowe

Kolejnymi instytucjami rynku pracy, które tworzą bardziej pluralistyczną politykę zatrudnienia i rynku pracy są instytucje szkoleniowe. Są to publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące edukację pozaszkolną.³⁴ Wydaje się, że głównym zamysłem ustawodawcy było powołanie tych instytucji dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Jednak okazuje się, że służą one coraz częściej ustawicznemu kształceniu osób pracujących. Podstawą prawną instytucji szkoleniowych jest art.20 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁵ oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 października 2004 r. w sprawie rejestru instytucji szkoleniowych³⁶ Każda instytucja

³⁴ K. Głąbicka, „Rynek Pracy w jednoczącej się Europie”, Warszawa 2006 s. 14.

³⁵ Dz.U. Nr 99, poz. 101 ze zmianami.

³⁶ Dz.U. Nr 236, poz.2365.

szkoleniowa, która chce korzystać na zasadzie podwykonawstwa ze środków publicznych (np. Fundusz Pracy, Europejski Fundusz Społeczny, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,) musi posiadać wpis do rejestru instytucji szkoleniowych (RIS).³⁷

Z danych MPiPS na koniec grudnia 2007 r. wynika, że w Polsce było zarejestrowanych 7.599 instytucji szkoleniowych, w tym najwięcej bo ponad 15% w województwie mazowieckim i 11% w województwie wielkopolskim. Wśród zarejestrowanych instytucji szkoleniowych aż 91% określiło swój status jako „niepubliczne”, a jedynie 9% jako publiczne. Najczęściej usługi szkoleniowe prowadzone są przez osoby fizyczne. Szczegółowy podział na sektor prowadzący przedstawiał się w 2007r. następująco³⁸:

- 41% to instytucje prowadzone przez osoby fizyczne w ramach działalności gospodarczej (prywatne firmy),
- 34% to podmioty prowadzone przez stowarzyszenia, fundacje, spółki, inne osoby fizyczne,
- 15% podmiotów jest prowadzonych w ramach - centrów kształcenia ustawicznego i praktycznego, szkół średnich, policealnych i wyższych, ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego, placówek naukowych i badawczych oraz ośrodków badawczo-rozwojowych,
- 10% zarejestrowanych instytucji reprezentuje inną formę organizacyjną.

W 2007 roku spośród 8.589 zarejestrowanych instytucji szkoleniowych wraz z oddziałami i filiami, 1.395 zadeklarowało, iż posiada akredytację lub znak jakości, co stanowi ponad 16% ogółu. Najwięcej instytucji szkoleniowych posiadających akredytację lub znak jakości w stosunku do liczby instytucji zarejestrowanych w danym województwie znajduje się w:

- województwie świętokrzyskim . 22,3%,
- województwie śląskim . 22,1%,
- województwie małopolskim . 19,8%³⁹.

³⁷ Wpisu udzielają wojewódzkie urzędy pracy po tym jak instytucja szkoleniowa zdobędzie akredytację wydaną przez kuratora oświaty. Oprócz wniosku do WUP należy złożyć informacje o: tematyce prowadzonych szkoleń, kadrze prowadzącej szkolenia, bazie lokalowej i jej wyposażeniu, metodach oceny jakości szkoleń, liczbie bezrobotnych i poszukujących pracy objętych szkoleniami w okresie ostatniego roku, udzielanej pomocy w uzyskaniu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej po ukończeniu szkolenia. Wpis do RIS jest bezpłatny. Wojewódzki urząd pracy potwierdza dokonanie wpisu do rejestru poprzez wydanie stosowanego zaświadczenia oraz przekazuje informację o dokonany wpisie do ministra właściwego do spraw pracy. Więcej na ten temat: P. Ziółkowski, „Promocja zatrudnienia i instytucje rynku pracy - Ustawa z omówieniem”, Warszawa 2004, s.36, s.17-18.

³⁸ Rejestr Instytucji Szkoleniowych (RIS) Raport 2007, MPiPS, Warszawa 2008, s. 7.

³⁹ Informacja na temat akredytacji jest o tyle istotna, że w związku z wejściem w życie *rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy* . (Dz.U. Nr 47, poz. 315) . § 31, ust. 1, pkt.5 Jednym z kryteriów wyboru instytucji szkoleniowej dokonywanego przez powiatowe urzędy pracy w procesie organizowania szkoleń dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy jest właśnie posiadanie przez instytucję szkoleniową certyfikatu jakości usług.

Najliczniejszą grupę instytucji szkoleniowych stanowią młode podmioty, które powstały po roku 2001 (w 2006 roku było to 41% rejestrujących się instytucji, w 2007 roku 35%). Zdecydowana większość, bo prawie 90% instytucji szkoleniowych deklaruje, iż prowadzi działalność na terenie miasta i wsi jednocześnie. Praktycznie nie ma instytucji, które specjalizowałyby się w ofercie jedynie dla obszarów wiejskich.

Najbardziej popularnymi formami pozaszkolnego kształcenia ustawicznego są kursy, warsztaty szkoleniowe i seminaria lub konferencje. Niezbyt często oferowane są studia podyplomowe, ale wśród bezrobotnych, do których adresowane są oferowane formy szkolenia, absolwenci szkół wyższych stanowią jedynie 7%. Innymi formami szkolenia są odczyty, audytoria, prelekcje, różnego rodzaju doradztwo (finansowe, podatkowe, biznesowe). Jeśli chodzi o zasoby kadrowe (wykładowców i trenerów) zatrudnione w zarejestrowanych instytucjach szkoleniowych w 2007r., to można tu wskazać, że:

- 21% kadry to osoby zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy,
- 79% to osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Należy podkreślić, że sytuacja pod tym względem nie zmieniła się w porównaniu z rokiem 2006. Wiele szkoleń czy też cykli szkoleń jest obecnie realizowanych jako konkretne, jednorazowe projekty w ramach środków z Europejskiego Funduszu Społecznego, co determinuje dobór specjalistycznej kadry wykładowców/trenerów na potrzeby konkretnego szkolenia.

Stan bazy lokalowej i sprzętu, jakimi dysponują instytucje szkoleniowe, można scharakteryzować następująco⁴⁰:

- instytucje najczęściej wynajmują na stałe sale wykładowe (prawie 2/3 zarejestrowanych instytucji). Własne sale wykładowe najczęściej posiadają instytucje zarejestrowane w województwach mazowieckim, wielkopolskim i śląskim;
- prawie 36% instytucji szkoleniowych (spadek o 6% w stosunku do roku 2006) posiada własne pomieszczenia warsztatowe, przy czym najwięcej takich instytucji znajduje się w województwach mazowieckim, wielkopolskim i śląskim;
- około 70% instytucji deklaruje posiadanie własnego sprzętu komputerowego. W porównaniu z rokiem 2006 odnotowano zmniejszenie się o 9% liczby instytucji dysponujących sprzętem komputerowym. Najkorzystniej wypada tutaj województwo mazowieckie i wielkopolskie. Powszechny jest także dostęp instytucji szkoleniowych do sieci teleinformatycznej;
- około 86% instytucji szkoleniowych deklaruje, iż posiada bibliotekę lub udostępnia osobom szkolonym pozyceje literatury i materiały szkoleniowe na miejscu, w

⁴⁰ W całości za: „*Rejestr Instytucji Szkoleniowych (RIS) Raport 2007*”, MPiPS, Warszawa 2008, s. 11-12.

porównaniu z ubiegłym rokiem nastąpił spadek instytucji deklarujących posiadanie biblioteki o 12%.

Niepokojącym sygnałem jest to, że w stosunku do lat poprzednich nastąpiło zmniejszenie się liczby instytucji szkoleniowych dysponujących sprzętem komputerowym i tradycyjnymi materiałami dydaktycznymi dla szkolących się. Może to oznaczać, że rynek instytucji szkoleniowych jest mało stabilny, a oferta tworzona jest *ad hoc*, bez nakładów na infrastrukturę, co może być ze szkodą dla uczących się.

W 2007 r. najczęściej pojawiające się w ofercie zarejestrowanych instytucji kierunki/obszary tematyczne szkolenia (powyżej 5000 zgłoszonych propozycji) to⁴¹:

- *usługi transportowe, w tym kursy prawa jazdy* - zgłaszane najczęściej w województwach mazowieckim, śląskim i wielkopolskim,
- *informatyka i wykorzystanie komputerów* - zgłaszane najczęściej w województwach mazowieckim, śląskim i łódzkim,
- *języki obce* - zgłaszane najczęściej w województwach lubelskim, mazowieckim i śląskim,
- *zarządzanie i administrowanie* - zgłaszane najczęściej w województwach mazowieckim, śląskim i lubelskim
- *rozwój osobowościowy i kariery zawodowej* - zgłaszane najczęściej w województwach mazowieckim, śląskim i małopolskim,
- *szkolenie nauczycieli i nauka o kształceniu* - zgłaszane najczęściej w województwach wielkopolskim, mazowieckim i warmińsko-mazurskim.

Najmniej reprezentowane (poniżej 200 propozycji) w zbiorze ofert szkoleniowych obszary to⁴²:

- *weterynaria* zgłaszana najczęściej w województwie mazowieckim,
- *dziennikarstwo i informacja naukowo-techniczna* - zgłaszane najczęściej w województwie mazowieckim,
- *matematyka i statystyka* - zgłaszane najczęściej w województwie śląskim,
- *nauki o życiu i nauki przyrodnicze, w tym biologia, zoologia, chemia, fizyka* - zgłaszane najczęściej w województwie mazowieckim,
- *usługi stolarskie, szklarskie* - zgłaszane najczęściej w województwie pomorskim i warmińsko-mazurskim.

⁴¹ Ibidem, s. 15.

⁴² Ibidem

Tabela : Liczba zarejestrowanych instytucji i oferowanych przez nie szkoleń

Rok	Liczba instytucji objętych ewidencją	Liczba oferowanych szkoleń
2005	4944	56900
2006	7208	71931
2007	8589	82685

Źródło: „Rejestr Instytucji Szkoleniowych (RIS) Raport 2007”, MPiPS, Warszawa 2008, s. 16.

Tabela: Udział poszczególnych form kształcenia, oferowanych przez zarejestrowane instytucje szkoleniowe (w procentach)

Forma edukacji pozaszkolnej	2005-2006	2007
Kursy	38	36,9
Praktyki, staże, przygotowanie zawodowe	14,4	14,1
Warsztaty szkoleniowe	21,7	22,4
Studia podyplomowe	1,7	1,6
Seminaria, konferencje	19,6	20,1
Inne formy	4,6	4,6

Źródło: „Informacja w zakresie instytucjonalnej obsługi rynku pracy w 2007 r. ”, MPiPS, czerwiec 2008, s. 24.

Z powyższej tabeli wynika, że najpopularniejszą formą edukacji pozaszkolnej instytucji szkoleniowych są kursy oraz warsztaty, a także warsztaty szkoleniowe.

W latach 2005- 2007 instytucje szkoleniowe zarejestrowane w RIS przeszkoliły łącznie ponad 1,825 mln osób. W tej grupie znalazło się ponad 944 tysiące osób bezrobotnych i poszukujących pracy przeszkolonych na zlecenie urzędów pracy; osób szkolących się z własnej inicjatywy, w tym także bezrobotnych (z tzw. wolnego naboru oraz osoby przeszkolone na zlecenie innych instytucji lub organizacji).

Instytucje szkoleniowe oprócz samych szkoleń udzieliły także pomocy w uzyskaniu zatrudnienia dla ponad 106 tysięcy uczestników szkoleń (ok. 12%).

Pomocy w zatrudnieniu największej liczbie osób w stosunku do liczby przeszkolonych osób w danym województwie udzielono w województwach: lubelskim - 27,7%; zachodnio-pomorskim - 21,5%; łódzkim - 21,0%.

Tabela: *Szkolenia kontraktowane przez urzędy pracy, według kategorii instytucji szkoleniowych*

Instytucje szkoleniowe	2006		2007	
	Liczba instytucji	Liczba szkoleń	Liczba instytucji	Liczba szkoleń
Ogółem	8451	40 440	9379	50 733
Centrum Kształcenia Ustawicznego, Centrum Kształcenia Praktycznego	343	1892	394	2534
Szkoła średnia lub policealna	69	153	82	201
Szkoła wyższa	71	180	57	164
Placówka naukowa, naukowo- badawcza lub OBR	34	107	45	169
Ośrodek dokształcania, doskonalenia zawodowego	1039	7334	885	8245
Stowarzyszenie, fundacja, osoba prawna	1005	4912	1000	5369
Osoba fizyczna	978	4707	1039	6017
Zakład pracy	84	299	70	221
Inna forma	4828	20 856	5735	27 703

Źródło: „Szkolenia, staże i inne formy wspierania podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych”, MPiPS, 2008.

Z danych zamieszczonych w powyższej tabeli wynika, że w ostatnich latach urzędy pracy najczęściej szkoleń kontraktowały ośrodkom dokształcania i doskonalenia zawodowego. Liczba szkoleń przeprowadzonych przez te podmioty wynosiła w latach 2006-2007 ponad 15, 5 tyś. Dużą część szkoleń realizują także podmioty prywatne (osoby fizyczne) – ponad 10,7 tyś. szkoleń oraz stowarzyszenia i fundacje – ponad 10, 2 tyś. szkoleń. W mniejszym stopniu urzędy pracy kontraktowały usługi szkoleniowe zakładom pracy, szkołom i uczelniom wyższym. Na uwagę zasługują także dane z ostatniej pozycji tabeli. Niewiadomo niestety jaki sektor konkretnie dostarcza najczęściej usług szkoleniowych, gdyż połowa szkoleń jest realizowana przez podmioty o innej formie prawnej – ale nie wiemy dokładnie jakiej?

Tabela: Liczba uczestników szkoleń kontraktowanych przez urzędy pracy, według kategorii instytucji szkoleniowych

Instytucje szkoleniowe	Liczba uczestników	
	2006 r.	2007 r.
Ogółem	146 915	178 134
Centrum Kształcenia Ustawicznego, Centrum Kształcenia Praktycznego	9747	10105
Szkoła średnia lub policealna	879	1366
Szkoła wyższa	677	768
Placówka naukowa, naukowo-badawcza lub OBR	672	835
Ośrodek dokształcania, doskonalenia zawodowego	27 328	31230
Stowarzyszenie, fundacja, osoba prawna	22 796	21614
Osoba fizyczna	15 439	20555
Zakład pracy	802	808
Inna forma	68 576	90472

Źródło: „Szkolenia, staże i inne formy wspierania podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych”, MPiPS, 2008.

Spośród podmiotów o sprecyzowanej kategorii prawnej największą liczbę uczestników miały w ostatnich latach ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego (ponad 58 tys. uczestników w latach 2006-2007), stowarzyszenia i fundacje (ponad 44 tys.), osoby fizyczne (ponad 35 tys.). Najmniejszą liczbę uczestników kontraktowanych szkoleń miały szkoły, uczelnie, placówki naukowo-badawcze oraz zakłady pracy.

Dokonując podsumowania kilkuletniego okresu funkcjonowania Rejestru Instytucji Szkoleniowych można określić profil typowej instytucji szkoleniowej zarejestrowanej w RIS. Typowa instytucja szkoleniowa charakteryzuje się tym, że jest: instytucją niepubliczną, najczęściej prowadzoną przez osobę fizyczną, powstałą w okresie 2001-2005, obejmującą swoim działaniem obszar miasta i wsi jednocześnie, nie posiadającą akredytacji lub znaku jakości, nie wpisaną do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty, oferującą kursy jako podstawową formę

edukacji pozaszkolnej, zatrudniającą wykładowców w niepełnym wymiarze czasu pracy; deklarującą prowadzenie badania efektywności/jakości swoich szkoleń, wynajmującą sale wykładowe, ale posiadającą własne pomieszczenia warsztatowe i wyposażenie dydaktyczne, posiadającą własny sprzęt komputerowy oraz dostęp do sieci teleinformatycznej, posiadającą bibliotekę lub dostęp do literatury i materiałów na miejscu, najczęściej prowadzącą kursy w obszarze: *Usługi transportowe, w tym kursy prawa jazdy*.

Instytucje szkoleniowe w ostatnich latach rozszerzyły katalog szkoleń, a także obejmują wsparciem edukacyjnym coraz większą liczbę osób, w tym bezrobotnych. Coraz więcej podmiotów świadczy pomoc osobom w uzyskaniu zatrudnienia po zakończonym szkoleniu. Wciąż niewystarczająca wydaje się, w stosunku do potrzeb rynku pracy, liczba instytucji szkoleniowych oferujących szkolenia na obszarach wiejskich. Bardzo znikoma liczba instytucji szkoleniowych deklaruje, że świadczy usługi na obszarach wyłącznie wiejskich⁴³.

5. Instytucje dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego

W celu poprawy sytuacji zatrudnieniowej w Polsce, a także realizacji Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, prowadzona jest przez władze publiczne (centralne i samorządowe) współpraca z partnerami społecznymi. Ze względu na fakt, że pojęcie partnerów nie jest zdefiniowane w Ustawie, to partnerami społecznymi i dialogu lokalnego mogą być najróżniejsze podmioty wspierające rozwój zasobów ludzkich i poprawę sytuacji na rynku pracy w regionie. Dla potrzeb realizacji Narodowego Planu Rozwoju przyjęto, że partnerami społecznymi są przede wszystkim: organizacje pracodawców, związki zawodowe, samorządy zawodowe, organizacje pozarządowe, jednostki naukowe itp. Zestaw podmiotów jak i działań podejmowanych w ramach współpracy nie ma charakteru zamkniętego. Obszarami, gdzie dialog społeczny powinien być prowadzony na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, zalicza się przede wszystkim: działalność rad zatrudnienia, prowadzenie bardziej lub mniej sformalizowanych partnerstw lokalnych, wymiana informacji i zlecanie usług przez PSZ agencjom zatrudnienia i instytucjom szkoleniowym.

O konieczności i znaczeniu dialogu społecznego i obywatelskiego może świadczyć dla przykładu skala organizacji reprezentujących różnorodne grupy pracowników i pracodawców i innych grup społecznych. W Polsce istnieją trzy duże centrale związkowe (konfederacje) - NSZZ "Solidarność", Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ) i Forum Związków Zawodowych (FZZ), do których należało w 2008r. ponad 2 mln członków. Oprócz tego istnieją liczne inne federacje (około 300), organizacje związkowe o zasięgu ogólnopolskim (273) oraz lokalne organizacje związkowe (23.995). Należy jednak zaznaczyć, że samodzielnie -

⁴³ W całości na podstawie: „Rejestr Instytucji Szkoleniowych (RIS) Raport 2007”, MPiPS, Warszawa 2008, s. 7.

bez powiązań z dużą organizacją związkową i wyłącznie na poziomie lokalnym - działa tylko ok. 7 tys. organizacji związkowych. Obok wymienionych związków zawodowych w Polsce działają także związki zawodowe rolników, które mają jednak odrębny status prawny. Należą do nich: Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych; NSZZ Rolników Indywidualnych "Solidarność"; Związek Zawodowy Rolnictwa "Samoobrona". Po stronie pracodawców w Polsce mamy cztery główne organizacje: Konfederacja Pracodawców Polskich (KPP), Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” (PKPP Lewiatan), Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP), Business Centre Club - Związek Pracodawców (BCC-ZP). Dialog społeczny w Polsce ma charakter zinstytucjonalizowany, tzn. prowadzony jest w formie: Komisji Trójstronnej, wojewódzkich komisji dialogu społecznego, trójstronnych zespołów branżowych, instytucji dwustronnego dialogu społecznego⁴⁴.

Szczególną rolę w prowadzeniu dialogu społecznego na rzecz realizacji polityki zatrudnienia powinny odgrywać rady zatrudnienia (naczelna, wojewódzkie i powiatowe), w skład których wchodzi przedstawiciele organizacji związkowych, organizacji pracodawców, samorządu, organizacji pozarządowych. Rady jako ciała doradczo-opiniotwórcze powinny inspirować różnorodne przedsięwzięcia podejmowane przez PSZ, opiniować działania instytucji rynku pracy, monitorować efektywność, skuteczność i racjonalność działań podejmowanych na rzecz rozwoju zasobów ludzkich w kontekście rynku pracy. Niestety z wielu badań jak i głosów praktyków wynika, że wiele rad zatrudnienia nie spełnia z różnych powodów swoich celów, w związku z tym dialog prowadzony na tym forum jest ograniczony i mocno niedoskonały⁴⁵.

Kolejnym obszarem dialogu są partnerstwa lokalne mające charakter formalny bądź nieformalny. Mają one na celu uzupełniać działania sektora publicznego, który nie do końca jest w stanie sam programować, projektować i wdrażać politykę rynku pracy. Partnerstwa te, działające w sieci powiązań międzyinstytucjonalnych wypełniają często tę lukę poprzez łączenie wiedzy i potencjałów różnorodnych podmiotów, wykorzystywanie metod projektowych oraz reagując bardziej elastycznie na różnorodne potrzeby specyficznych grup beneficjentów. Celem partnerstw lokalnych jest rozwiązywanie problemów społecznych na poziomie gminy lub powiatu. Do rozwijania partnerstw lokalnych zachęca od ponad dekady Komisja Europejska, która przy okazji realizacji wspólnotowej polityki zatrudnienia od 1997 r. uznaje partnerstwa za doskonałą metodę przeciwdziałania bezrobociu i wykluczeniu społecznemu, niwelowania nierówności i dyskryminacji na rynku pracy. Unia Europejska już od ponad 10 lat wspiera rozwój Terytorialnych Paktów na rzecz Zatrudnienia⁴⁶. Z badań prowadzonych w krajach UE, ale także z monitoringu rozwoju sytuacji w naszym kraju wynika, że aktualnie wzrasta znaczenie

⁴⁴ Więcej informacji na ten temat zobacz: www.mpips.gov.pl w zakładce dialog społeczny.

⁴⁵ Kabaj M. „Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w UE i w Polsce”, op. cit., s. 275 i nast. albo K.W. Frieske, L.Machol-Zajda, D. Zalewski „Rady zatrudnienia – funkcje, efektywność. Studium ewaluacyjne” w: M.Bednarski (red.) „Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Narzędzia i instytucje”, IPSS, Warszawa 1999.

i liczba partnerstw lokalnych, szczególnie w polityce przeciwdziałania bezrobociu i wykluczeniu społecznemu. Oprócz formalnych partnerstw istnieje coraz więcej nieformalnych sieci i stowarzyszeń, które działają bez ram instytucjonalnych jako luźne związki – sojusze, fora, okrągłe stoły, grupy wsparcia⁴⁷.

Publiczne służby zatrudnienia w ramach prowadzonego dialogu społecznego i współpracy mogą zlecać innym instytucjom działania z zakresu usług rynku pracy, np.: poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy, szkolenia, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy. Zlecenie może odbywać się w dwóch różnych formach: otwarty konkurs; zamówienie publiczne na podstawie Ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Niestety praktyka zlecania różnorodnych usług innym podmiotom niepublicznym przez PSZ w dużej mierze ogranicza się do zlecenia realizacji szkoleń. Aż 80% wszystkich zleceń PSZ innym instytucjom dotyczy właśnie szkoleń⁴⁸. Dla przykładu w 2007 roku urzędy pracy zleciły realizację szkoleń dla bezrobotnych i poszukujących pracy do 9,4 tysiąca instytucji działających na wolnym rynku usług szkoleniowych. Łącznie zrealizowały one ponad 50 tys. szkoleń. W porównaniu z 2006 rokiem liczba współpracujących z urzędami pracy instytucji szkoleniowych zwiększyła się o 10%, liczba zakontraktowanych szkoleń – o 25%. Najczęściej szkolenia kontraktowane przez urzędy pracy realizowane były przez ośrodki kształcenia/ doskonalenia zawodowego i stowarzyszenia, fundacje, lub inne osoby prawne i fizyczne. Na uwagę zasługuje bardzo mały udział w realizacji szkoleń dla bezrobotnych szkół, Centrów Kształcenia Ustawicznego i Centrów Kształcenia Praktycznego - w 2007 roku na poziomie 5,1% (w 2006 roku – 4,8%), a także znikomy udział szkół wyższych i placówek sfery B+R – 1,1% (w 2006 roku – 1,2%). Do szkół, CKU lub CKP zlecono w 2007 roku 5,4% szkoleń (w 2006 – 5,0%), do szkół wyższych i placówek B+R – 0,6% szkoleń (w 2006 roku – 0,7%). Podobnie niewielka jest liczba osób kierowanych przez urzędy pracy na szkolenia oferowane przez szkoły, CKU i CKP – w 2007 roku było to 6,4% ogółu uczestników szkoleń (w 2006 roku – 7,2%). Do szkół wyższych i placówek B+R skierowano niecały procent bezrobotnych i poszukujących pracy – 0,9%. Liczba osób skierowanych przez urzędy pracy na szkolenia w ciągu ostatnich sześciu lat wzrosła ponad 2,5 krotnie i w roku 2007 wynosiła ponad 178 tys. Szkolenie ukończyło 97% z tych osób, tj. 172 tys. Wskaźnik udziału bezrobotnych w szkoleniach jest jednak w Polsce w dalszym ciągu bardzo

⁴⁶ Por. T. Kozłowski „Lokalne partnerstwo na rzecz zatrudnienia w kontekście absorpcji środków EFS” w: M. Grewiński (red.) „Finansowanie projektów społecznych w ramach funduszy strukturalnych”, Płock 2005/06, s. 41 i nast.

⁴⁷ K. Birkhoelzer „Partnerstwa lokalne w Europie. Przegląd doświadczeń” w: „Nowa gospodarka społeczna w rozwoju regionalnym i lokalnym” (red. E. Leś, M. Ołdak), Warszawa, s. 237-239.

⁴⁸ A. Sienicka, J. Tyrowicz „Publiczne służby zatrudnienia a organizacje pozarządowe w realizacji usług rynku pracy – uwarunkowania prawne”, FISE, Warszawa 2006, s. 13.

niski i w roku 2007 kształtował się na poziomie 8,5% (Komisja Europejska w 1997 roku zaleciła szkolenie 25% bezrobotnych). Oznacza to, że w tej kwestii wiele jest jeszcze do nadrobienia⁴⁹.

6. Znaczenie pozarządowych organizacji rynku pracy w polityce zatrudnienia

Wartym odnotowania jest fakt, że coraz większe znaczenie w realizacji polityki rynku pracy mają podmioty pozarządowe. Zarówno Unia Europejska jak i polscy decydenci wiążą coraz większe nadzieje w realizacji polityki *workfare mix* (polityka zatrudnienia i rynku pracy, bazująca na najróżniejszych mieszanych formach wsparcia i interwencji) przez organizacje pozarządowe. Realizowana we Wspólnotach Europejska Strategia Zatrudnienia zakłada, że udział organizacji pozarządowych w uzupełnianiu działań publicznych służb zatrudnienia będzie stale wzrastał⁵⁰.

W Polsce po wprowadzeniu ustaw: o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz - o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w 2004r. organizacje pozarządowe otrzymały prawną legitymację do podejmowania działań na rzecz zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich. Jest to ważne z punktu widzenia ciągle wysokiego bezrobocia w Polsce⁵¹ i stosunkowo niskiej aktywności zawodowej Polaków (wskaźniki zatrudnienia najniższe w UE)⁵². Zakłada się, że organizacje pozarządowe mogą z powodzeniem uzupełniać liczne deficyty usług, jakich nie dostarczają publiczne służby zatrudnienia (szczególnie dla osób najbardziej poszkodowanych na rynku pracy tj. długoterminowo bezrobotnych i wykluczonych społecznie). Organizacje pozarządowe jako podmioty będące „kuźniami kadr”, wolontariatu, nabywania pierwszych doświadczeń zawodowych dla wielu absolwentów szkół i uczelni, a także jako instytucje proponujące elastyczne formy zatrudnienia, są z pewnością niezwykle interesujące jako podmioty rynku pracy, tym bardziej że same organizacje pozarządowe, jak już pisałem wyżej, tworzą tysiące stabilnych miejsc pracy.

Należy podkreślić, że trudno jest precyzyjnie stwierdzić ile organizacji pozarządowych działa w zakresie usług rynku pracy (dla wielu organizacji może być to działalność poboczna, część organizacji z bazy Klon –Jawor może już nie działać itd.). Jednakże przybliżone dane

⁴⁹ W całości na podstawie: „Szkolenia, staże i inne formy wspierania podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych”, materiały wewnętrzne MPiPS, Warszawa 2008, s. 3 i 13-14.

⁵⁰ Więcej na ten temat zobacz: M. Rymśa (red.), „Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?”, Warszawa 2005; Materiały pokonferencyjne: „Strategia Lizbońska w działaniu. Zmiana polityki rynku pracy w Polsce”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 14.12.2007; M. Grewiński, „Mobilizacja zasobów ludzkich w kierunku aktywnego społeczeństwa i modelu Workfare Mix w: „Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy Socjalnej”, (red. K. Piątek, A. Karwacki) Toruń 2007.

⁵¹ Stopa bezrobocia na rok 2007 wynosiła w Polsce 12% a mierzona BAEL 9%.

⁵² Stopa zatrudnienia w roku 2007 wynosiła w Polsce 57%. Dane MPiPS, przy czym należy pamiętać, że GUS szacuje, że w naszym kraju mamy do czynienia z pracą nierejestrowaną na poziomie 1,3 mln osób (praca w szarej strefie). Z drugiej jednak strony niewiadomo ile osób nie jest zarejestrowana jako bezrobotna w powiatowych urzędach pracy.

statystyczne możemy znaleźć w badaniu, które przeprowadzono w ramach projektu „*Bezrobocie co robić – rola organizacji pozarządowych na rynku usług pracy*”⁵³.

Według autorów tych badań, którzy dokonali analiz bazy Klon-Jawor, analiz rejestru REGON, bezpośredniego skontaktowania się z przedstawicielami organizacji pozarządowych, wynika, że w Polsce mamy szacunkowo 1300 organizacji, które w sposób stały angażują się w pomoc dla osób bezrobotnych. Warto zwrócić uwagę, że niespełna 500 z nich to organizacje pozarządowe mające statut niepublicznych instytucji rynku pracy, np. 116 agencji zatrudnienia, 393 instytucji szkoleniowych zarejestrowanych przy wojewódzkich urzędach pracy, 20 spółdzielni socjalnych i Centrów Integracji Społecznej. Co piąta organizacja pozarządowa działająca na rzecz zatrudnienia i rynku pracy zarejestrowana jest w woj. mazowieckim (159), w tym 12% w Warszawie. Dużo organizacji tego typu zarejestrowanych jest także w województwach: małopolskim (61), śląskim (63), dolnośląskim (62), lubelskim (70), pomorskim (66). Najmniej organizacji rynku pracy jest w województwach: opolskim (25), lubuskim (30), świętokrzyskim (15), kujawsko-pomorskim (38)⁵⁴. Najwięcej organizacji pozarządowych (77%) rynku pracy angażuje się w organizację szkoleń dla osób bezrobotnych, a ponad połowa w działania związane z doradztwem zawodowym. Około 55% zajmuje się pośrednictwem zawodowym, a 40,5% integracją społeczną i aktywizacją społeczno-zawodową. Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości i samozatrudnienia deklaruje 34% organizacji, a tworzenie miejsc pracy 24,9%.

Ważnym argumentem na rzecz zwiększania udziału organizacji pozarządowych w polityce rynku pracy jest fakt, że podmioty te specjalizują się w dostarczaniu usług specyficznym kategoriom odbiorców, często innym grupom, aniżeli te, którymi zajmują się publiczne służby zatrudnienia. Szczególnie ważne jest to, że organizacje dostarczają usługi tym, którymi inne instytucje się nie zajmują. Są to najczęściej grupy trudne w kontekście rynku pracy – tacy jak niepełnosprawni, byli więźniowie, osoby wykluczone społecznie i dyskryminowane. Organizacje dostarczają im często bardzo indywidualnej i kompleksowej pomocy. Jest to istotne o tyle, że jak wynika z danych i analiz powiatowych urzędów pracy, beneficjentami systemu publicznych służb zatrudnienia stają się coraz bardziej trudni i wymagający klienci, o różnorodnych specyficznych i zindywidualizowanych potrzebach, do których trzeba zaadresować coraz bardziej indywidualną i wysublimowaną pomoc. Urzędy pracy nie są i najprawdopodobniej nie będą w najbliższej perspektywie w stanie samodzielnie rozwiązać problemu bezrobocia tych grup, gdyż koniecznym będzie zastosowanie tutaj różnorodnych metod aktywnej integracji, które są związane z koniecznością integracji usług i świadczeń z różnorodnymi innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Oznacza to

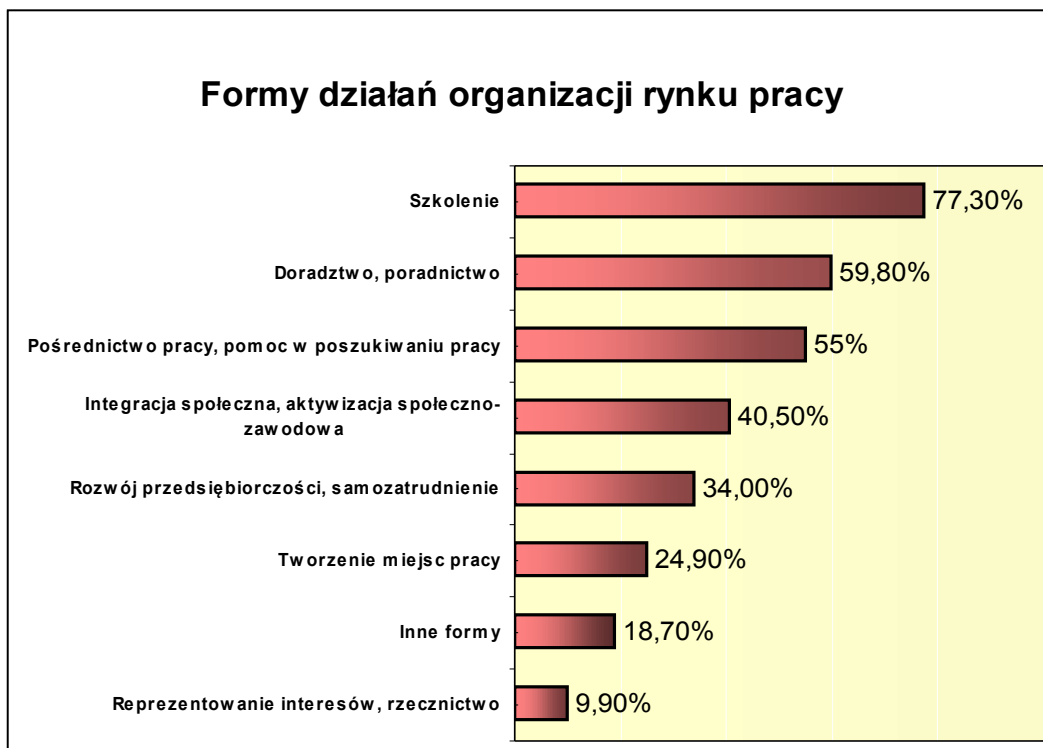
⁵³ „*Bezrobocie co robić – rola organizacji pozarządowych na rynku usług pracy*”, Program Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności i Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2006.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 26-27.

konieczność wykorzystania potencjału istniejących pozarządowych organizacji rynku pracy oraz konieczność stworzenia odpowiednich warunków do powstania nowych podmiotów społecznych specjalizujących się w problematyce rynku pracy⁵⁵.

Zamieszczone poniżej wykresy ukazują podstawowe informacje o roli organizacji pozarządowych w polityce rynku pracy.

Rysunek: *Formy działań organizacji pozarządowych działających na rzecz zatrudnienia*

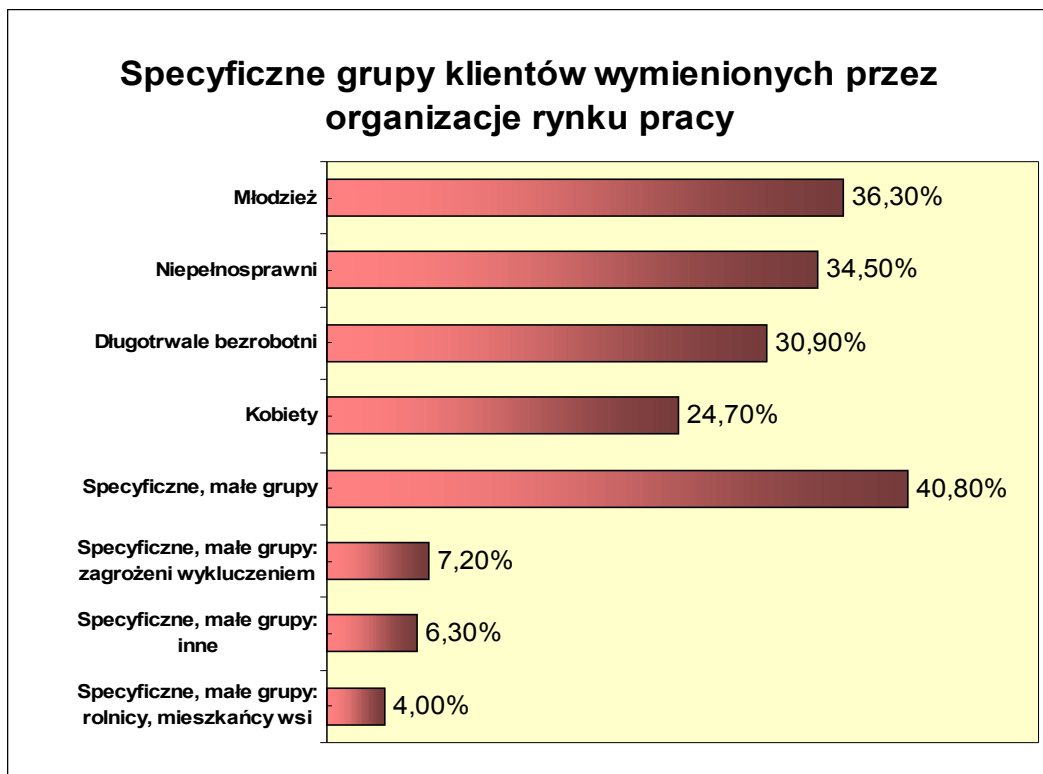


Źródło: *Bezrobocie – co robić? Rola organizacji pozarządowych na rynku pracy*, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Warszawa 2006, s.30.

Z tabeli zamieszczonej powyżej wynika, że najbardziej popularnymi formami działań pozarządowych organizacji rynku pracy są szkolenia, doradztwo zawodowe, pośrednictwo pracy i aktywizacja społeczno- zawodowa. Najmniej organizacji prowadzi rzecznictwo i reprezentuje inne organizacje.

⁵⁵ Porównaj z Grewiński M. : *Mobilizacja zasobów ludzkich w kierunku aktywnego społeczeństwa i modelu workfare mix* w: „Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy Socjalnej”, (red. K. Piątek, A. Karwacki) Toruń 2007.

Rysunek : Grupy odbiorców pozarządowych organizacji rynku pracy



Źródło: *Bezrobocie – co robić? Rola organizacji pozarządowych na rynku pracy*, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Warszawa 2006, s.31.

Z powyższej tabeli dowiadujemy się, że głównymi odbiorcami pomocy pozarządowych organizacji rynku pracy są: młodzież, niepełnosprawni, długotrwale bezrobotni, kobiety i inne specyficzne grupy socjalne. Najmniejszą grupę beneficjentów stanowią mieszkańcy obszarów wiejskich, co można tłumaczyć niewielkim odsetkiem organizacji działających na terenach wiejskich.

Z badań prowadzonych w 2005 roku przez Polsko-Amerykańską Fundację Wolności wynika, że łączna liczba odbiorców usług organizacji pozarządowych działających na rzecz polityki rynku pracy wyniosła 65 tysięcy osób, czyli około 10% liczby aktywizowanych przez publiczne służby zatrudnienia. Jednakże dotyczy to tylko organizacji będących przedmiotem badania. Wiele organizacji nie gromadzi regularnie rejestru danych, a ponadto do wielu organizacji nie dotarto podczas badania.

Tabela 39 : *Obszary działań organizacji pozarządowych w sferze usług rynku pracy*

Obszary działań	% organizacji działających w danym obszarze w całym sektorze
Rynek pracy, zatrudnienie, aktywizacja zawodowa	8,8%
Pośrednictwo pracy	1,1%
Doradztwo zawodowe	3,6%
Szkolenia, kursy zawodowe	3,7%
Aktywizacja zawodowa (np. trening psychologiczny)	3,6%
Zatrudnienie, tworzenie stałych miejsc pracy	1,5%
Organizowanie pracy tymczasowej	1,0%
Organizowanie praktyk, staży	2,1%
Praca chroniona, zatrudnienie wspomagane/socjalne	0,3%
Usługi na rzecz instytucji rynku pracy	1,0%
Inne działania w zakresie usług rynku pracy i aktywizacji zawodowej	1,8%

Źródło: *Wyniki badania Stowarzyszenia Klon/Jawor "Kondycja sektora ekonomii społecznej w Polsce"*, Warszawa 2006.

Z cytowanych powyżej badań wynika, że szacunkowa wielkość wszystkich beneficjentów pozarządowych organizacji rynku pracy może wynosić nawet 200-300 tysięcy osób, co daje już połowę osób aktywizowanych przez publiczne służby zatrudnienia. Należy tu jednak wziąć poprawkę na trudności metodologiczne przy tego typu pomiarach oraz to, że dane mają charakter szacunkowy, co pozwala na mniejszy lub większy błąd statystyczny⁵⁶.

Interesujących danych dostarczają także inne badania prowadzone w 2005 i 2006 roku przez Klon –Jawor nt. kondycji sektora gospodarki społecznej w Polsce⁵⁷.

Wartym uwagi jest to, że w organizacjach pozarządowych znajdują zatrudnienie osoby z grup zagrożonych trudnościami na rynku pracy. Z jednej strony zatem organizacje przyczyniają się do wchłaniania grup trudnych i tworzenia dla nich miejsc pracy, z drugiej można stwierdzić, szczególnie porównując dane do organizacji gospodarczych i spółdzielni, że organizacje

⁵⁶ „Bezrobocie co robić – rola organizacji pozarządowych na rynku usług pracy”, op. cit., s. 32-33.

⁵⁷ "Kondycja sektora ekonomii społecznej w Polsce", Klon-Jawor, Warszawa 2006.

mogłyby oferować znacznie więcej miejsc pracy dla grup ryzyka socjalnego, aniżeli ma to miejscem w chwili obecnej⁵⁸.

Tabela 40: Trzeci sektor jako nisza dla grup szczególnie zagrożonych na rynku pracy

Kategorie pracowników	% organizacji zatrudniających osoby należące do poszczególnych kategorii (wśród organizacji zatrudniających pracowników)		
	Organizacje pozarządowe	Organizacje gospodarcze	Spółdzielnie
Osoby...			
powyżej 50 roku życia	39,10%	65,20%	85,90%
będące na emeryturze lub rencie	28,80%	25,50%	43,30%
wchodzące na rynek pracy (młodzież)	18,40%	12,50%	19,50%
niepełnosprawne ruchowo	5,00%	7,00%	13,90%
wychodzące z długotrwałego bezrobocia	4,90%	1,80%	6,30%
pracujące w domu z powodów zdrowotnych	1,90%	-	0,50%
niedawno przybyłe do Polski (imigranci, uchodźcy)	1,30%	-	1,00%
rodziny pracujące w domu z powodów	1,00%	-	1,10%
bezzrobotne w ramach wykonywania prac publicznych	0,90%	2,10%	1,40%
powracające na rynek pracy po odbyciu kary	0,61%	-	0,30%
niepełnosprawne intelektualnie	0,30%	3,40%	2,60%
bezdome wychodzące z bezdomności	0,03%	1,80%	1,00%

Źródło: Wyniki badania Stowarzyszenia Klon/Jawor "Kondycja sektora ekonomii społecznej w Polsce 2006", s.68.

Warto w tym miejscu podkreślić, że dalsze ograniczanie i przeciwdziałanie bezrobociu, a także kreowanie zatrudnienia i zatrudnialności, może być w pozytywny sposób stymulowane przez podmioty będące pozarządowymi organizacjami rynku pracy. Potrzebna jest tu tylko wola zlecenia i kontraktowania tym podmiotom środków na działania aktywne, które pochodzą ze środków krajowych, jak i z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz większe zaufanie sektora społecznego (publicznych służb zatrudnienia) do współpracy w realizacji wspólnych projektów i programów. Wymaga to jeszcze większego otwarcia służb społecznych na widzenie problemów

⁵⁸ J. Herbst, „Trzeci sektor na rozdrożu – kondycja organizacji pozarządowych w Polsce w świetle wyników badań” w: III Sektor – Debata, 8/2006, s. 68 -69.

rynku pracy nie tylko przez pryzmat bezrobotnych, ale przez pryzmat zasobów ludzkich w ogóle⁵⁹. Argumenty przedstawione powyżej implikują następujące wnioski:

- w Polsce obserwowany jest wyraźny trend do kontraktowania usług rynku pracy (szkoleniowych, pośrednictwa pracy) do podmiotów niepublicznych,
- duże nadzieje wiąże się z wykorzystaniem potencjału organizacji pozarządowych, które już w tej chwili mają swoje istotne znaczenie w dostarczaniu usług,
- sektor pozarządowy sam tworzy miejsca pracy, może być więc traktowany nie tylko jako producent usług szkoleniowych czy doradczych, ale także jako dostawca nowych miejsc pracy.

Podsumowując należy stwierdzić, że polski system publicznych służb zatrudnienia i OHP, dzięki dynamicznemu rozwojowi sektora niepublicznego (agencji zatrudnienia, instytucji szkoleniowych, instytucji partnerstwa i dialogu społecznego, organizacji pozarządowych) otrzymał bardzo mocne wsparcie, które może istotnie poprawić sytuację na rynku pracy, wpłynąć na podniesienie wskaźników zatrudnienia i ograniczenie bezrobocia. Podmioty te, zajmujące się przede wszystkim rozwojem zasobów ludzkich, profesjonalnym pośrednictwem pracy, doradztwem zawodowym i szkoleniami, stały się w ostatnich latach instytucjami komplementarnymi w stosunku do instytucji publicznych (centralnych i samorządowych). Z tego też powodu trudno sobie dzisiaj wyobrazić realizację polityki zatrudnienia bez wykorzystania potencjału powyższych instytucji, które uzupełniają doskonale działania sektora publicznego.

W dalszym jednak ciągu brakuje satysfakcjonującej współpracy i realizacji partnerskich przedsięwzięć pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia a podmiotami niepublicznymi.

Należy się jednak spodziewać, że w tym zakresie postępować będzie intensyfikacja działań, która skutkować powinna realizacją wspólnych projektów, zlecaniem usług na zewnątrz podmiotom niepublicznym przez PSZ, włączaniem partnerów społecznych do współdecydowania o prowadzonej polityce zatrudnienia na szczeblach: krajowym, regionalnych i lokalnych.

Przyszłość polityki zatrudnienia to z pewnością jeszcze większy pluralizm i różnorodność w dostarczaniu coraz bardziej zindywidualizowanych działań dla bezrobotnych i osób poszukujących pracy.

⁵⁹ M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – nowe wymiary odpowiedzialnej polityki społecznej*, Warszawa 2007 lub M. Boni „Dylematy rynku pracy w Polsce” w: *„Nowe dylematy polityki społecznej”* (red. S. Golinowska, M. Boni), Warszawa 2006.

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

Plik pobrano z <http://www.mirek.grewinski.pl>