

W kierunku prywatyzacji usług rynku pracy (wybrane zagadnienia prawne)

1

Rozwój społeczno-gospodarczy jest pochodną wielu rozmaitych czynników. Nie ulega wątpliwości, że istotne jest m.in. to, w jakim stopniu zależy on od zdolności samoregulacyjnych społeczeństwa i gospodarki, a w jakim kształtowany jest przez państwo. Z tego punktu widzenia można mówić o konkrowaniu tego, co żywiołowe, indywidualne, prywatne i tego, co kierowane, regulowane, nadzorowane przez władzę państwową. W skrajnie liberalnym sposobie postrzegania zjawisk ekonomicznych pytanie o prywatyzację usług rynku pracy jest nieracjonalne. Ów rynek jest bowiem sam z istoty swej prywatny, stanowi miejsce spotkania tych, którzy pracę oferują, z tymi, którzy pracy poszukują. Wszelkie formy pośredniczenia między tymi podmiotami sprowadzają się do świadczenia komercyjnych usług opierających się także na mechanizmie podaży-popytu. Trudno mówić o prywatyzacji usług rynku pracy również w krańcowo odmiennym modelu ustrojowym, w którym jedynym podmiotem, posiadającym pełnię kompetencji do zarządzania życiem społeczno-gospodarczym jest państwo. W tym przypadku wręcz nadużyciem jest operowanie pojęciem rynku, w tym w szczególności rynku pracy. Mamy tu do czynienia jedynie z centralistycznym zarządzaniem „zasobami pracy”, niedopuszczającym żadnych wyłomów w monopolistycznej pozycji państwa w zaspokajaniu potrzeb obywateli związanych z zatrudnieniem czy też raczej w egzekwowaniu od nich obowiązku pracy. To, co jednak najczęściej jest spotykane w realnym życiu społeczeństw, mieści się między tymi biegunami. Z jednej strony w sferę działań stanowiących domenę podmiotów prywatnych, kierujących się własnym interesem, wkracza coraz mocniej państwo, uznając, z różnych





powodów, że tylko ono może być gwarantem właściwego zaspokajania artykułowanych w różnych obszarach potrzeb społecznych (także tych związanych z realizacją prawa do pracy traktowanego jako podstawowe prawo człowieka). Obok prywatnej przedsiębiorczości i zaradności pojawiają się zatem państwowe struktury, które stają się ich alternatywą, funkcjonującą na zasadzie koegzystencji albo stopniowego wypierania. Z drugiej strony rozrastanie się zadań przejmowanych przez państwo, również w zakresie związanym z „obsługą” rynku pracy, okazuje się mieć pewne granice wydolności organizacyjnej i ekonomicznej. Pojawia się wówczas myśl o rezygnacji z części zadań na rzecz podmiotów niepublicznych bądź też o realizacji tych zadań przy takim czy innym udziale tych ostatnich. Te właśnie przypadki można określić mianem prywatyzacji zadań publicznych w zakresie funkcjonowania rynku pracy. Z taką prywatyzacją mamy zatem do czynienia tylko wtedy, gdy wcześniej określone zadania były realizowane przez władzę publiczną. Zupełnie czymś innym jest koegzystencja prywatnych usług i publicznych zadań mająca pierwotny, a nie następczy charakter.

2

Dobłą ilustracją zarysowanych wyżej zależności i tendencji jest historia świadczenia usług z zakresu szeroko rozumianego pośrednictwa pracy, znajdująca swoje odzwierciedlenie w regulacjach prawnych, w tym również w aktach prawa międzynarodowego¹. W okresie wczesnokapitalistycznym usługi te były wykonywane w warunkach niczym nieskrępowanej wolności gospodarczej, miały zatem charakter wyłącznie komercyjny. Celem działalności prywatnych biur pośrednictwa pracy było dążenie do maksymalizacji zysku². Reakcją na przejawy rażącego wyzysku ze strony prywatnych pośredników, wykorzystujących swoją ekonomiczną przewagę nad osobami korzystającymi z ich usług było podjęcie z nimi przez państwo walki traktowanej jako wyraz najbardziej postępowych dążeń społecznych. W pierwszym etapie skoncentrowano uwagę przede wszystkim na reglamentacji i kontroli tego typu działalności (m.in. na jej koncesjonowaniu). Następnie zaczęły powstawać biura państwowe, bezpłatnie pośredniczące

¹ Szerzej Z. Góral, *Prywatne pośrednictwo pracy na tle porównawczym i w świetle międzynarodowego prawa pracy*, Państwo i Prawo 1991, z. 4, s. 67 i n.

² M. Niedziałkowski, *Organizacja pośrednictwa pracy*, Warszawa 1916, s. 6 i n.



w zatrudnieniu. Ich tworzenie uzasadniano koniecznością większej aktywności państwa na rynku pracy w związku z rosnącymi rozmiarami bezrobocia i coraz częściej wysuwany postulatem prawa do pracy³. Przełomową datą było z pewnością uchwalenie w 1909 r. *Labour Exchange Act*, w wyniku którego w Anglii powołano do życia pierwszą sieć państwowych biur pośrednictwa pracy. Z czasem pojawia się myśl, że rozwój publicznego pośrednictwa w zatrudnieniu podważa zasadność utrzymywania biur prywatnych, stąd też najpierw tendencja do zamrożenia stanu ich posiadania, a następnie próby ich wyeliminowania⁴. Dominacja publicznego pośrednictwa pracy, przeradzająca się tu i ówdzie w przyznanie im monopolistycznej pozycji, znajduje swoje doktrynalne uzasadnienie w dążeniu do przewartościowania roli państwa na rynku pracy. Ma to być rola aktywna, dająca możliwość wpływania na zachowania się podmiotów gry rynkowej, a nawet wymuszająca podejmowane przez te podmioty decyzje. W gospodarce kapitalistycznej zapewnienie publicznym służbom zatrudnienia dominacji w świadczeniu usług z zakresu pośrednictwa pracy stało się instytucjonalnym wyrazem respektowania zasad interwencjonizmu państwowego. Monopol publicznego pośrednictwa pracy był z kolei oczywistą konsekwencją etatystycznej gospodarki socjalistycznej.

Dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem pośrednictwa publicznego nie dostarczają jednak argumentów na rzecz podtrzymywania zarysowanych wyżej tendencji. Zwraca się uwagę na niezbyt wysoką efektywność przyznania państwu wyłączności w tej sferze. Działalność publicznych służb zatrudnienia wykazuje ograniczoną tylko przydatność, zwłaszcza na zróżnicowanym rynku pracy z wysoką stopą bezrobocia. Przytłoczone innymi zadaniami, w szczególności wypłatą zasiłków dla osób pozostających bez pracy, często poprzestają one na rejestrowaniu bezrobotnych, nie dysponując dla nich odpowiednim wolumenem ofert zatrudnienia. Tak jak każda rozbudowana struktura, publiczne służby zatrudnienia mają niejako naturalną skłonność do nadmiernej biurokracji, nie są dostatecznie operatywne, choćby w pozyskiwaniu informacji o wolnych miejscach pracy, generując wysokie koszty swojego funkcjonowania. Nie sposób też nie dostrzec, że w porównaniu z okresem, kiedy była forsowana idea wyłączności publicznego pośrednictwa pracy zmieniło się

³ Por. W.A. Malachowski, *Recht auf Arbeit und Arbeitspflicht*, Jena 1922, s. 119 i n.

⁴ E. Wojnarowski, *Zarobkowe pośrednictwo pracy w Polsce od 1925 do 1927*, Praca i Opieka Społeczna 1928, nr 2, s. 138.

w sposób zasadniczy oblicze rynku pracy. Jest on nie tylko bardziej heterogeniczny, ale również dynamiczny. Widoczna jest jego wyraźna segmentacja. W efekcie można mówić o istnieniu wielu rynków pracy z różnymi oczekiwaniami ze strony pracodawców i poszukujących pracy. Zaspokajanie ich potrzeb wymaga daleko idącej elastyczności i specjalizacji oraz ciągle doskonalszych technik pośredniczenia. Państwowe służby zatrudnienia są tymczasem nastawione na usługi standardowe, niepociągające za sobą dużych nakładów finansowych i zaangażowania ze strony kadr urzędniczych. Wszystko to prowadzi do przeorientowania ocen przydatności prywatnych agencji pośredniczących w zatrudnieniu. Dostrzega się ich walory, będące efektem mechanizmów związanych z konkurencją: operatywność, poszukiwanie nowych technik pośredniczenia, zapewniających optymalne kojarzenie interesów podmiotów występujących na rynku pracy, możliwość świadczenia wyspecjalizowanych usług. W ten oto sposób narasta przeświadczenie o konieczności prywatyzacji zadań związanych z pośredniczeniem w zatrudnieniu, traktowanych jako sfera wyłączności służb publicznych.

Prześledzenie historii norm prawa międzynarodowego w tej dziedzinie potwierdza istnienie przedstawionych wyżej tendencji rozwojowych. Problematyka pośrednictwa pracy znalazła swój wyraz już w pierwszych dokumentach Międzynarodowej Organizacji Pracy. Początkowo obrano kurs na walkę z zarobkowym pośrednictwem pracy, zwiększając stopniowo radykalność proponowanych rozwiązań. W zaleceniu nr 1 z 1919 r. rekomendowano państwom członkowskim przyjęcie środków zmierzających do wprowadzenia zakazu zakładania nowych zarobkowych agencji pośredniczących w zatrudnieniu, koncesjonowanie biur już istniejących, a w przyszłości, w miarę możliwości, ich likwidację. Jeszcze bardziej jednoznaczne w tej materii unormowania zawierała konwencja nr 34 i uzupełniająca ją zalecenie nr 42 z 1933 r. dotyczące płatnych biur pośrednictwa pracy. Z aktów tych wynikał nakaz całkowitego zniesienia takich biur w ciągu 3 lat. Rygoryzm tego unormowania sprawił, że nie spotkało się ono z większą akceptacją, o czym świadczy bardzo mała liczba ratyfikacji. Późniejsze, powojenne unormowania były już bardziej umiarkowane w swojej wymowie. Najważniejsza w tym zakresie konwencja nr 96 z 1949 r. przewidywała rozwiązanie opcjonalne: stopniowe zniesienie biur pośrednictwa pracy prowadzonych w celach zarobkowych bądź też objęcie ich ścisłą reglamentacją. Choć zatem ciągle daleko jest do aprobaty dla biur prywatnych, to jednak likwidatorskie wobec nich zamiary tracą na swojej sile. Musiał jednak upłynąć

długi czas do momentu, w którym w sposób zasadniczy przeorientowano prezentowane wobec nich oceny. Symptomy dokonujących się zmian można zaobserwować w odniesieniu do traktowania agencji pracy tymczasowej. Początkowo przeważające na forum MOP było zapatrywanie, że jest to szczególny rodzaj zarobkowego pośredniczenia w zatrudnianiu, a nie działalność gospodarcza, niemająca nic wspólnego z pośrednictwem pracy. W efekcie przewidziane dla prywatnych biur pośrednictwa pracy restrykcje rozciągano także na te agencje. Nie zahamowało to jednak rozwoju tego rodzaju działalności. Wręcz przeciwnie, znaczenie agencji pracy tymczasowej na rynku pracy wyraźnie eskalowało. Umacniało się w związku z tym przekonanie o potrzebie zliberalizowania rozwiązań przewidzianych w konwencji 96 i to nie tylko wobec tych agencji, ale generalnie wobec prywatnego pośrednictwa pracy⁵. Stało to się w konwencji nr 181 z 1997 r. o prywatnych agencjach zatrudnienia, która usankcjonowała pluralistyczny układ podmiotów pośredniczących w zatrudnieniu, zakładający ich koegzystencje i współpracę oraz respektowanie przez wszystkie pewnych standardów cywilizacyjnych, związanych m.in. z zakazem pracy przymusowej oraz z zakazem dyskryminacji w zatrudnieniu z jednoczesnym zastrzeżeniem decydującej roli państwa w formułowaniu polityki rynku pracy oraz zapewnieniem korzystania przez władzę z funduszy publicznych przeznaczonych na realizację tej polityki bądź też sprawowania kontroli nad wykorzystywaniem tych funduszy przez inne podmioty⁶.

Idea prywatyzacji usług świadczonych na rynku pracy, a w szczególności pośrednictwa pracy, nie od razu znalazła też akceptację w polskiej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej. Odejście od monopolu państwowego w tej dziedzinie, charakteryzującego okres gospodarki centralnie zarządzanej, stało się realną perspektywą dopiero po dokonanej transformacji ustrojowej. Nie oznacza to jednak, że już wcześniej nie wskazywano na anachronizm władczych form działania administracji państwowej w sferze zatrudnienia⁷. Pod koniec lat 80. znalazło to nawet swój wyraz w prowadzonych wówczas pracach legislacyjnych⁸. W pierwszej jednak uchwalonej ustawie (z dnia

⁵ S. Ricca, *La coexistence des entreprises privées de travail temporaire et des services publics de l'emploi: effets et problèmes*, *Revue internationale du Travail* 1982, nr 2, s. 157 i n.

⁶ Por. M. Włodarczyk, *Pośrednictwo pracy. Studium prawno-społeczne*, Łódź 2002, s. 111.

⁷ *Społeczny projekt nowelizacji ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych*, Kraków 1981, s. 6–7.

⁸ Por. Z. Góral, *Regulacja prawna gospodarowania zasobami pracy*, Państwo i Prawo 1989, z. 12, s. 91 i n.

29 grudnia 1989 r.⁹⁾ nie znajdujemy w tym zakresie przełomowych zmian. Jej przepisy wydają się jeszcze traktować kompetencje państwa w dziedzinie zatrudnienia jako wyłączne. Dotyczy to także pośrednictwa pracy, którego prowadzenie powierzono organom zatrudnienia stopnia podstawowego. Choć dopuszczono od tej zasady odstępstwo na rzecz innych organów i organizacji posiadających stosowne upoważnienie wydane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, to jednak brakowało podstaw do wykonywania pośrednictwa pracy przez podmioty prywatne. W kolejnej ustawie (o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 16 października 1991 r.¹⁰⁾, która – zgodnie z art. 1 – określała zadania państwa w zakresie zatrudnienia, przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków, kształt prawny odstępstwa od zasady, że pośrednictwo pracy prowadzą rejonowe urzędy pracy uległ z pozoru niewielkiej, lecz istotnej zmianie. Do prowadzenia tej działalności Minister mógł upoważnić inne organy i organizacje, ale również osoby. Pozwalało to na zaistnienie na rynku pracy również prywatnych biur pośrednictwa pracy, choć w dalszym ciągu związanych zakazem pośredniczenia zarobkowego¹¹. W ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z dnia 14 grudnia 1994 r.¹² formuła dotycząca tego odstępstwa była już mniej oczywista. Przyjęto w niej bowiem, że Prezes Krajowego Urzędu Pracy (a po zmianach w organizacji służb zatrudnienia – minister właściwy do spraw pracy) mógł upoważnić do prowadzenia pośrednictwa pracy lub kierowania do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych „inne niż urzędy pracy organy, organizacje lub instytucje”, co niekiedy było interpretowane jako zakaz udzielania upoważnień pośrednikom niepaństwowym¹³. Jak zatem z powyższych uwag wynika, aż do uchwalenia obowiązującej ustawy trudno było mówić nie tylko o prywatyzacji zadań publicznych ze sfery zatrudnienia w ogólności, ale również o znaczących postępach w prywatyzowaniu pośrednictwa pracy w szczególności.

⁹ Ustawa o zatrudnieniu, Dz.U. Nr 75, poz. 446 z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 106, poz. 457 z późn. zm.

¹¹ Z. Góral, M. Włodarczyk, *Komentarz do ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu*, Łódź 1992, s. 83

¹² Tekst pierwotny został zamieszczony w Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, ostatnio: Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 z późn. zm.

¹³ A. Kosut, *Komentarz do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Gdańsk 1996, s. 37. Nieco inaczej M. Włodarczyk, *Pośrednictwo pracy...*, s. 107.

3

Punktem wyjścia do rozważań na temat obowiązującego stanu prawnego są przepisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (powoływana dalej jako u.p.z.)¹⁴. Jest to akt prawny, który określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Bez wątpienia zadania dotyczące szeroko rozumianej problematyki zatrudnienia należą przede wszystkim do państwa¹⁵, ale czy można stwierdzić, że ma ono w tym zakresie monopol? Szukając odpowiedzi na to pytanie, należy zacząć od art. 1 ustawy. Wynika z niego, że choć promocja zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizacja zawodowa to obowiązki ciężące na państwie, to jednak zadania z tym związane są realizowane przez instytucje rynku pracy. Ważne jest zatem, jak te ostatnie są pojmowane. Ustawodawca w art. 6 u.p.z zaliczył do instytucji rynku pracy następujące podmioty:

- 1) publiczne służby zatrudnienia;
- 2) Ochotnicze Hufce Pracy;
- 3) agencje zatrudnienia;
- 4) instytucje szkoleniowe;
- 5) instytucje dialogu społecznego;
- 6) instytucje partnerstwa lokalnego.

Wskazane przez ustawodawcę podmioty mają zróżnicowany charakter. Bez wątpienia dwie pierwsze instytucje trzeba zaliczyć do podmiotów należących do sfery administracji publicznej. Jak wynika z art. 6 ust 2 u.p.z., publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania w sposób szczegółowy określone w u.p.z. Z kolei Ochotnicze Hufce Pracy są państwową jednostką wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, oraz bezrobotnych do 25. roku życia. W przypadku kolejnych instytucji rynku pracy trudno je zakwalifikować jako agendy państwowe.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.

¹⁵ Por. Z. Góralski, *Komentarz do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Warszawa 2011, s. 31.

Jeżeli chodzi o agencje zatrudnienia, to zgodnie z art. 6 ust. 4 u.p.z. są nimi podmioty wpisane do rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia, świadczące usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego lub pracy tymczasowej. Świadczenie wyżej wskazanych usług przez agencje zatrudnienia w ramach działalności gospodarczej jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁶. Należy zwrócić uwagę, że agencje świadczą usługi pokrywające się w znacznej mierze z przedmiotowymi usługami rynku pracy, do których zgodnie z art. 35 u.p.z. zalicza się pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz organizację szkoleń.

Agencje zatrudnienia mogą świadczyć usługi zarówno w zakresie krajowego pośrednictwa pracy, jak i pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych. Definicja pośrednictwa pracy świadczonego przez agencje pokrywa się w zasadzie z definicją pośrednictwa pracy prowadzonego przez publiczne służby zatrudnienia zawartą w art. 36 u.p.z.¹⁷. Upraszczając, można stwierdzić, że niezależnie od tego, czy pośrednictwo jest prowadzone przez podmiot publiczny, czy też prywatny, cel będzie taki sam: dostarczenie odpowiedniej pracy osobom poszukującym zatrudnienia, a pracodawcom pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Realizacja tego celu może nastąpić poprzez zastosowanie zróżnicowanych metod działania. Skuteczny system usług pośrednictwa pracy to taki, który jest elastyczny, wrażliwy i dopasowany do osobistych potrzeb i możliwości klienta. Podmioty publiczne są zobowiązane pomóc każdemu bezrobotnemu, dlatego też obejmują zakresem swojego działania bardzo szeroką grupę beneficjentów. Nie do końca są przygotowane na pomoc grupom „problemowym”, wymagającym indywidualnego, wyspecjalizowanego podejścia, takich jak osoby wykluczone z rynku pracy z powodu np. niskich kwalifikacji¹⁸, a także nie

¹⁶ Tj. Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.

¹⁷ Zgodnie z art. 36 u.z.p. pośrednictwo pracy polega w szczególności na udzielaniu pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w pozyskiwaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych, pozyskiwaniu ofert pracy, upowszechnianiu ofert pracy, udzielaniu pracodawcom informacji o kandydatach do pracy w związku ze zgłoszoną ofertą, informowaniu bezrobotnych i poszukujących pracy oraz pracodawców o aktualnej sytuacji i przewidywanych zmianach na lokalnym rynku pracy itd. Por. z art. 18 u.p.z.

¹⁸ J. Koral, *Kontraktowanie usług rynku zatrudnienia*, Biuletyn FISE 2008, nr 8, s. 4.

mogą sprostać często niestandardowym oczekiwaniom pracodawców, poszukujących pracowników o szczególnych kwalifikacjach i predyspozycjach. Agencje zatrudnienia jako podmioty prowadzące działalność gospodarczą zmuszone są w związku z tym do ciągłego dostosowywania się do zróżnicowanych potrzeb klientów, ich działalność bowiem pozostaje w ścisłym związku z rachunkiem ekonomicznym. Podmioty publiczne z kolei zwykle finansowane są bez względu na wyniki pracy, dlatego nie zawsze działają efektywnie. Klienci korzystający z usług publicznych podmiotów, nieusatysfakcjonowani poziomem realizowanych przez nie usług stają się coraz częściej klientami agencji zatrudnienia¹⁹. Jak zatem podkreślono to wyżej, dopuszczenie do świadczenia usług pośrednictwa pracy podmiotów o różnych właściwościach i sposobach działania należy przyjąć z całkowitą aprobatą.

Agencje zatrudnienia mogą również prowadzić działalność w zakresie poradnictwa zawodowego, które wymienione jest jako jedna z podstawowych usług rynku pracy, zarezerwowanych w pierwszej kolejności dla publicznych podmiotów. Podobnie zatem jak w przypadku pośrednictwa pracy agencje zatrudnienia uzupełniają ofertę publicznych służb zatrudnienia. Pojęcie poradnictwa zawodowego realizowanego przez agencje zatrudnienia pokrywa się co do zasady z pojęciem poradnictwa realizowanego przez publiczne podmioty²⁰. Oznacza to, że poradnictwo zawodowe, niezależnie od tego, przez kogo jest realizowane, powinno prowadzić do wyboru odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia w odniesieniu do bezrobotnych oraz do doboru pracowników o pożądanym kwalifikacjach w odniesieniu do pracodawców.

Przy realizowaniu usługi pośrednictwa pracy oraz poradnictwa zawodowego przez publiczne służby zatrudnienia silnie akcentuje się zasadę bezpłatności. Podobnie wygląda sytuacja w odniesieniu do agencji zatrudnienia – zgodnie z art. 19d u.p.z. agencje zatrudnienia od osób, dla których poszukują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, lub którym udzielają pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia, nie

¹⁹ M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 18 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (w:) Z. Góról (red.), *Komentarz do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Warszawa 2011, s. 139–140.

²⁰ Zgodnie z art. 38 u.p.z. poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa polegają na udzielaniu bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia, a pracodawcom pomocy w doborze kandydatów do pracy spośród bezrobotnych i poszukujących pracy.

mogą pobierać opłat innych niż określone w art. 85 ust. 2 pkt 7 u.p.z²¹. Ustawodawca nie odnosi się jednak do opłat pobieranych od podmiotów poszukujących pracowników, co oznacza, że są one poddane prawom rynku²².

Poza pośrednictwem pracy i poradnictwem zawodowym agencje zatrudnienia mogą jeszcze świadczyć usługi w zakresie doradztwa personalnego oraz pracy tymczasowej, których nie ma wśród usług rynku pracy świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia.

W zakresie omówionych powyżej usług rynku pracy mamy zatem do czynienia ze współistnieniem publicznych służb zatrudnienia i komercyjnych agencji zatrudnienia, opartym na zasadzie komplementarności wyrażonej w art. 19h u.p.z., z którego wynika, że agencje zatrudnienia mają obowiązek współpracować z organami zatrudnienia w zakresie realizacji polityki rynku pracy. Niestety, ustawodawca bliżej nie wyjaśnia, na czym ta współpraca ma polegać. Z punktu widzenia władz publicznych odpowiedzialnych za politykę rynku pracy w Polsce warto wskazać bardziej precyzyjnie na rozwiązania instytucjonalno-prawne, które ułatwią współpracę. Sprawna współpraca sprzyjać będzie nie tylko podnoszeniu efektywności kooperujących ze sobą podmiotów, ale także zapewni lepszą obsługę poszukujących pracy oraz pracodawców²³.

Kolejną instytucją rynku pracy wymienioną przez prawodawcę są instytucje szkoleniowe, zdefiniowane w art. 6 ust 5 u.p.z. jako publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną. A zatem funkcjonować mogą jednostki publiczne finansowane ze środków państwowych oraz podmioty działające na zasadach komercyjnych, organizujące i prowadzące zajęcia pozaszkolne skutkujące uzyskaniem kwalifikacji i podniesieniem umiejętności zawodowych, które są niezbędne do poszukiwania lub podjęcia pracy²⁴.

Instytucje szkoleniowe odgrywają istotną rolę przy realizacji szczególnie istotnej usługi rynku pracy, jaką są szkolenia dla bezrobotnych i poszukujących pracy. Podobnie jak pośrednictwo pracy czy poradnictwo zawodowe, szkolenia należą do podstawowych usług rynku pracy realizowanych

²¹ Chodzi tu o kwoty należne agencji z tytułu faktycznie poniesionych kosztów związanych ze skierowaniem do pracy za granicą, poniesionych na dojazd i powrót osoby skierowanej, wydanie wizy, badania lekarskie i tłumaczenia dokumentów.

²² M. Włodarczyk, *Komentarz do art. 36 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (w:) Z. Góral (red.), *Komentarz...*, s. 244.

²³ J. Pichla, *Komplementarna rola agencji zatrudnienia i publicznych służb zatrudnienia na rynku pracy*, *Polityka Społeczna* 2008, nr 2, s. 18.

²⁴ E. Bielak-Jomaa, *Komentarz do art. 20 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (w:) Z. Góral (red.), *Komentarz...*, s. 186.

przez publiczne służby zatrudnienia. Ustawodawca zdecydował się jednak na możliwość zaangażowania w tym zakresie również podmiotów niepublicznych. Jak wynika z art. 20 u.p.z., instytucje szkoleniowe oferujące szkolenia dla bezrobotnych i poszukujących pracy mogą uzyskać zlecenie finansowane ze środków publicznych na finansowanie szkoleń, po uzyskaniu wpisu do rejestru instytucji szkoleniowych. Inicjatorem i organizatorem szkoleń bezrobotnych w celu podniesienia ich kwalifikacji zawodowych i innych kwalifikacji zwiększających szanse na podjęcie lub utrzymanie zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej, jest starosta. Dokonuje on wyboru instytucji szkoleniowej i zawiera z nią stosowną umowę szkoleniową. Szczegółowe postanowienia dot. umowy szkoleniowej określone zostały w § 75 rozporządzenia z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy²⁵. Istnieje także możliwość powierzenia przez starostę przeprowadzenia szkolenia zakładanej i prowadzonej przez niego samej instytucji szkoleniowej. Wyraźna jest zatem komplementarność publicznych służb zatrudnienia i prywatnych instytucji szkoleniowych.

Wreszcie do instytucji rynku pracy realizujących zadania określone w u.p.z. zaliczone zostały instytucje dialogu społecznego oraz partnerstwa lokalnego. Zgodnie z art. 6 ust. 6 u.p.z. instytucjami dialogu społecznego są związki zawodowe lub organizacje związków zawodowych, organizacje pracodawców, organizacje bezrobotnych oraz organizacje pozarządowe. Należy jednak zauważyć, że do instytucji rynku pracy będą mogły być zakwalifikowane wyłącznie te z wymienionych organizacji, do których statutowych zadań należy realizacja zadań z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Natomiast jeżeli chodzi o instytucję partnerstwa lokalnego, ustawodawca zaliczył do niej grupę instytucji realizujących na podstawie umowy przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy. A zatem o instytucji partnerstwa lokalnego nie możemy mówić w odniesieniu do pojedynczego podmiotu.

Ustawodawca, określając w powyższy sposób podmioty realizujące zadania państwa w dziedzinie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, stworzył możliwość jednoczesnego funkcjonowania podmiotów należących do sfery publicznej i podmiotów o charakterze niepublicznym, reprezentujących sektor niepaństwowy.

²⁵ Dz.U. Nr 177, poz. 1193.

Niewątpliwie podstawowe zadania na rzecz rynku pracy pozostają w gestii publicznych służb zatrudnienia, których usługi skierowane są do szerokich grup beneficjentów. Sytuacja na rynku pracy wymusza jednak dyferencjację podejmowanych środków i metod zaradczych, z tego też powodu zaakcentowana została rola innych niż publiczne instytucje rynku pracy. Skuteczna reakcja na coraz to nowe problemy pojawiające się na rynku pracy może okazać się możliwa przy współpracy publicznych służb zatrudnienia z innymi instytucjami rynku pracy. Należy w tym miejscu wyjaśnić, na jakich zasadach może kształtować się współpraca między publicznymi służbami zatrudnienia a organizacjami o niepaństwowym charakterze. Z art. 21 u.p.z. wynika, że polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach działalności rad zatrudnienia, partnerstwa lokalnego, uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia. W przywołanym przepisie w sposób bezpośredni wskazuje się na konieczność współpracy władz publicznych z instytucjami niepaństwowymi. Zwraca uwagę użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności”, który ustanowił w ten sposób otwarty katalog form współpracy.

Poza omówionymi już formami współpracy z podmiotami publicznymi w zakresie realizowania usług rynku pracy przez agencje zatrudnienia i instytucje szkoleniowe, należy zwrócić jeszcze uwagę na niezwykle istotny z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania art. 24 u.p.z. Otóż stworzone zostały w nim szczególne ramy prawne do współpracy w zakresie realizacji usług rynku pracy. Istnieje możliwość zlecenia realizacji wszystkich usług rynku pracy, a więc pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz szkoleń przez marszałka województwa lub starostę w ramach środków określonych w budżecie danego samorządu. Do instytucji, którym można zlecić realizację usług rynku pracy zaliczone zostały następujące podmioty:

- 1) jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) organizacje pozarządowe, statutowo zajmujące się problematyką rynku pracy;
- 3) związki zawodowe;
- 4) organizacje pracodawców;
- 5) instytucje szkoleniowe;
- 6) agencje zatrudnienia;
- 7) centra integracji społecznej.

Przewidziano dwa tryby powierzania realizacji usług rynku pracy. Pierwsza możliwość to przeprowadzenie otwartego konkursu ofert na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁶. Drugim trybem jest zakup usług rynku pracy w drodze przetargu na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych²⁷. Gwarancją utrzymania wysokiego poziomu zleczanych usług jest obowiązek ich realizacji przez uprawnione podmioty zgodnie ze standardami usług rynku pracy, które są szczegółowo określone w przepisach wykonawczych²⁸. Warto zauważyć, że zlecenie realizacji usług rynku pracy nie może dotyczyć spraw podlegających rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej oraz tych, które wiążą się wydatkowaniem i gospodarowaniem środkami Funduszu Pracy²⁹.

4

Z zaprezentowanych wyżej uwag wynika, że dotychczasowe doświadczenia wielu państw negatywnie zweryfikowały świadczenie usług na rynku pracy wyłącznie przez publiczne służby zatrudnienia. Działalność tych ostatnich poddawana jest z różnych powodów krytycznym ocenom. Przed wszystkim podkreśla się, że są one mało elastyczne, niezbyt podatne na innowacyjność i specjalizację świadczonych usług, nadmiernie zbiurokratyzowane i kosztowne. Daleko idące zastrzeżenia wywołuje ich skuteczność³⁰. W efekcie nie może raczej dziś budzić wątpliwości potrzeba usankcjonowania pluralizmu podmiotów świadczących te usługi. Możliwe są przy tym różne relacje zachodzące między tymi podmiotami. Jak na to wskazują przykłady krajów, które już wcześniej zliberalizowały rynek usług zatrudnienia, relacja podmiotów niepaństwowych i publicznych służb zatrudnienia może przebiegać w trzech wariantach. Po pierwsze, możliwy jest model **współpracy**, która polega na wymianie informacji

²⁶ T.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.

²⁷ T.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.

²⁸ Rozporządzenie z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz.U. Nr 177, poz. 1193)

²⁹ T. Wrocławska, *Komentarz do art. 20 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (w:) Z. Góról (red.), *Komentarz...*, s. 202.

³⁰ W literaturze wskazuje się na to, że średni czas pomiędzy utratą pracy a znalezieniem zatrudnienia w Polsce wynosi 8 miesięcy. W Holandii, w której komercjalizacja usług rynku pracy jest powszechnie stosowaną praktyką, czas ten wynosi poniżej 2 miesięcy. Tak A. Sznajder, *Współpraca publicznych służb zatrudnienia z innymi instytucjami rynku pracy*, <http://www.rowniwpracy.gov.pl>.

o rynku pracy, wakatach oraz dostępnych usługach, realizacji wspólnych projektów, zlecaniu podmiotom niepublicznym usług lub projektów przez publiczne służby zatrudnienia. Taki model funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia z prywatnymi podmiotami występuje np. w Szwecji, Rosji, Wielkiej Brytanii czy Francji³¹. Po drugie, relacje te mogą też uwzględniać zasadę **komplementarności**, która nie wyklucza jednak współpracy. Ten rodzaj relacji opiera się na kontraktowaniu na zewnątrz usług rynku pracy przez publiczne służby zatrudnienia, które to usługi są realizowane przez podmioty niepubliczne. O rodzaju usługi i wykonawcy decyduje administracja publiczna i finansuje je ze swojego budżetu. Zakontraktowane usługi jedynie uzupełniają zakres usług świadczonych przez państwo, nie konkurują z nimi. Taki model występuje np. w Niemczech, Belgii czy Stanach Zjednoczonych³². Trzecią wreszcie możliwością jest realizowanie usług rynku pracy w oparciu o zasadę **konkurencji**. W tym wariantcie rynek usług zatrudnienia podlega całkowitej deregulacji. Relację pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia a prywatnymi podmiotami można określić jako konkurencyjną tylko wtedy, jeżeli podmioty publiczne świadczą wszelkie usługi w zakresie zatrudnienia na zderegulowanym rynku, na którym na zasadzie równości konkurują z podmiotami prywatnymi. Konkurencja ma gwarantować większą efektywność przy niższych cenach. Taki model realizacji usług zatrudnienia funkcjonuje np. w Holandii i Australii.

Analiza obowiązujących w Polsce przepisów prawnych pozwala na stwierdzenie, że zasadniczo zadania w zakresie świadczenia usług rynku pracy ciągle spoczywają na publicznych służbach zatrudnienia. Biorąc jednak pod uwagę dynamiczne procesy zachodzące na rynku pracy, nowe problemy, z jakimi muszą radzić sobie publiczne służby zatrudnienia, w coraz większym stopniu uwzględniana jest potrzeba zaakceptowania obecności na tym rynku także podmiotów od państwa niezależnych, w tym również prywatnych. Realizacja ustawowych zadań jest coraz trudniejsza i wymaga zaangażowania coraz bardziej innowacyjnych i efektywnych instrumentów, którymi podmioty publiczne zwyczajnie nie dysponują³³.

³¹ Z. Szymańska, *Raport dotyczący organizacji i działania rynku usług zatrudnienia w warunkach wolnej konkurencji oraz doświadczeń niekomercyjnych organizacji pozarządowych działających na tym rynku w poszczególnych krajach (Holandia, Australia, Dania, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone)*, Warszawa 2005, s. 9.

³² J. Koral, *Kontraktowanie usług rynku...*, s. 5.

³³ Ź. Skrenty, *Partnerstwo publiczno–prywatne jako rodzaj prywatyzacji i sposób realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego*, Studia Lubuskie 2010, nr 6, s. 267.

Publiczne służby zatrudnienia nie specjalizują się w świadczeniu usług dla konkretnych grup bezrobotnych i pracodawców, są zobowiązane do obsłużenia maksymalnie szerokiego kręgu odbiorców, co powoduje, że koncentrują się na usługach, na które jest największe zapotrzebowanie. Należy także pamiętać, że instytucje publiczne finansowane są bez względu na wyniki pracy, przez co nie działają efektywnie, o czym była już mowa wcześniej. Wszystkie poczynione uwagi jedynie potwierdzają to, że obok publicznych służb zatrudnienia istnieje miejsce dla innych podmiotów świadczących usługi rynku pracy, które oferowałyby pomoc bardziej zindywidualizowaną – także rzadkim grupom beneficjentów o specyficznych potrzebach³⁴. Jednym z możliwych rozwiązań w tym zakresie jest prywatyzacja zadań publicznych, którą można definiować jako przekazywanie zadań publicznych dotychczas przypisanych podmiotom państwowym, instytucjom o niepaństwowym charakterze. Proces prywatyzacji może przybierać także formę „dopuszczania” podmiotów niepublicznych do realizowania tych zadań, podejmowania przedsięwzięć publiczno-prywatnych³⁵. Jak wynika z przytoczonych przepisów u.p.z., podmioty niepubliczne już funkcjonują na polskim rynku pracy. Wydaje się przy tym, że relacja między publicznymi służbami zatrudnienia a podmiotami niepaństwowymi bliska jest modelowi współpracy z elementami komplementarności. Trzeba jednak podkreślić, że współpraca między tymi podmiotami nie jest łatwa i ma ciągle charakter bardziej deklaratoryjny niż rzeczywisty. Publiczne służby zatrudnienia są bowiem stroną działającą w oparciu o szereg sztywnych regulacji prawnych, które w dość restrykcyjny sposób określają ramy i zakres takiej współpracy³⁶. Z pewnością jest jeszcze wiele do zrobienia w tym zakresie. Nie unikniemy też pytania o celowość i zakres komercjalizacji usług rynku pracy, a w konsekwencji o możliwość oparcia relacji między publicznymi służbami zatrudnienia i podmiotami prywatnymi (niepaństwowymi) na zasadach konkurencji. Za obraniem tego kierunku zmian mogą przemawiać pozytywne doświadczenia tych państw, które w ciągu ostatnich lat zliberalizowały usługi świadczone na rynku pracy poprzez wprowadzenie całkowitej lub częściowej konkurencji, wychodząc z założenia, że konkurencyjność doprowadzi do zwiększenia efektywności, obniżenia kosztów,

³⁴ Z. Szymańska, *Raport dotyczący organizacji...*, s. 4.

³⁵ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne (w:) Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 95.

³⁶ A. Sznajder, *Współpraca publicznych służb...*



urozmaicenia usług o programy innowacyjne, adresowane do grup beneficjentów o największych problemach na rynku pracy³⁷.

Nie ulega jednak wątpliwości, że do priorytetów polskiej polityki zatrudnienia w najbliższych latach trzeba zaliczyć budowanie takiego systemu usług rynku pracy, który będzie elastyczny, zróżnicowany i kompletny, tak by adekwatnie odpowiadać na różnorodność zjawisk pojawiających się na tym rynku.

³⁷ J. Koral, *Kontraktowanie usług rynku...*, s. 5.

