

**Dorota Przeklasa**

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0002-1542-969X

## **WSPÓŁPRACA MIĘDZY PUBLICZNYMI SŁUŻBAMI ZATRUDNIENIA A AGENCJAMI ZATRUDNIENIA W ZAKRESIE REALIZACJI POLITYKI RYNKU PRACY**

### **Wprowadzenie**

Wśród przełomowych zmian, jakie przyniósł proces transformacji ustrojowej w Polsce zapoczątkowany w 1989 r., szczególną rolę odegrało wprowadzenie elastycznego rynku pracy<sup>1</sup>. Ze względu na dokonujące się przeobrażenia oraz wymagania ze strony podmiotów rynku pracy: pracodawców, pracowników oraz osób zainteresowanych podjęciem zatrudnienia konieczne stało się wzmocnienie jego instytucjonalnej obsługi. Dostrzeżono, że rynek pracy nie powinien być obsługiwany wyłącznie przez publiczne służby zatrudnienia, gdyż potencjał, jakim zaczął dysponować, mógłby okazać się niewystarczający, by sprostać zmieniającym się oczekiwaniom. W tym celu dostarczono prawne instrumenty dla realizowanej polityki rynku pracy opartej na współpracy z partnerami społecznymi. Występujące problemy na rynku pracy są bowiem powiązane z procesami gospodarczymi, społecznymi i wymagają wielopłaszczyznowych, zintegrowanych działań wielu instytucji, nie mogą być rozwiązywane „w izolacji”.

Wprowadzone w 2002 r. rozwiązania legislacyjne zniosły monopol publicznych służb zatrudnienia i dopuściły obsługę rynku pracy również przez inne instytucje rynku pracy, w tym przez agencje zatrudnienia – podmioty prowadzące działalność gospodarczą<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Choć pojęcie elastyczności rynku pracy wykorzystywane jest szeroko w literaturze ekonomicznej, to jednak nie doczekało się ono rozwiniętych i szczegółowych definicji. W ujęciu ogólnym „elastyczność rynku pracy oznacza jego zdolność do szybkich przystosowań do zmian warunków rynkowych i technologii”. E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2014, s. 285.

<sup>2</sup> Art. 37 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. 2003, nr 58, poz. 514 ze zm.) znowelizowany przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty (Dz.U. 2003, nr 6, poz. 65 ze zm.).

Na szczególną uwagę z punktu widzenia podjętych w niniejszym opracowaniu rozważań zasługuje obowiązek współpracy agencji zatrudnienia z organami zatrudnienia w zakresie realizacji polityki rynku pracy, który ustawodawca określił w art. 19h ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>3</sup>; podobny obowiązek został nałożony na publiczne służby zatrudnienia w art. 21 tej ustawy.

Polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez agencje zatrudnienia. Współpraca ta może mieć charakter sformalizowany (np. realizacja zleconych usług rynku pracy, zawarcie umowy na doprowadzenie bezrobotnego do podjęcia zatrudnienia, wykonywanie zleconych działań aktywizacyjnych) i nieformalny (np. przekazywanie między agencjami zatrudnienia a urzędami pracy ofert pracy, organizowanie konferencji, giełd i targów pracy). Potrzebę zintegrowania działań w obszarze rynku pracy dostrzega Międzynarodowa Organizacja Pracy, z której badań wynika, że relacje między publicznymi służbami zatrudnienia a agencjami zatrudnienia mogą się opierać na zasadach: 1) współpracy (*cooperation*) w obszarze wymiany informacji, doboru kandydatów do pracy oraz dostosowywania kwalifikacji do potrzeb rynku pracy; 2) komplementarności (*complementarity*) poszczególnych segmentów lub rodzajów usług rynku pracy; 3) konkurencyjności (*competition*) w świadczeniu usług na rzecz pracodawców oraz ubieganiu się o środki publiczne na realizację usług rynku pracy<sup>4</sup>.

Spostrzeżenia zawarte w niniejszej publikacji, dotyczące kształtowania się współpracy na linii: publiczne służby zatrudnienia – agencje zatrudnienia, mogą stać się przyczynkiem do wyciągnięcia konstruktywnych wniosków i propozycji kierunku zmian mających służyć polepszeniu tej współpracy, a przede wszystkim – wzmocnieniu efektywności działań i osiągania założonych celów. W artykule po analizie aktualnego stanu prawnego w obrębie współpracy publicznych służb zatrudnienia (w szczególności urzędów pracy jako kluczowych jednostek wchodzących w ich skład) z agencjami zatrudnienia, jak również na podstawie wyników badań, jakie zostały przeprowadzone przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w ramach realizacji projektu „Potencjał i perspektywy współpracy agencji zatrudnienia z publicznymi służbami zatrudnienia”<sup>5</sup>, i informacji sporządzonych przez Ministerstwo

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2020, poz. 1409 ze zm.), dalej: u.p.z.

<sup>4</sup> J.P. Barbier, E. Hansen, A. Samorodov, *Public-Private Partnerships in Employment Services*, „Skills Working Paper” 2003, no. 17, 2003, *passim*. Na ten temat także: I. Kukulak-Dolata, J. Pichla, *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy*, Warszawa 2007, *passim*; M. Paluszkiwicz [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2016, s. 264.

<sup>5</sup> Projekt „Potencjał i perspektywy współpracy agencji zatrudnienia z publicznymi służbami zatrudnienia” realizowany był przez IPiSS w okresie 2 października 2006 r. – 31 stycznia 2008 r. Wyniki i wnioski z przeprowadzonych prac badawczych zostały przedstawione w publikacji: I. Kukulak-Dolata, J. Pichla, *Rola publicznych służb...*, *passim*.

Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zakresie i efektywności zleconych działań aktywizacyjnych agencjom zatrudnienia<sup>6</sup> podjęta zostanie próba znalezienia odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania: 1. Jaki charakter mają relacje pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia (urzędami pracy) a agencjami zatrudnienia w Polsce? 2. W jakim stopniu relacje (współpraca/rywalizacja) między tymi instytucjami rynku pracy wpływają na efektywność ich działania i w jaki sposób (o ile istnieje taka potrzeba) można wzmocnić ich współpracę?

## **Publiczne służby zatrudnienia i agencje zatrudnienia jako instytucje rynku pracy**

Zakres i formy polityki rynku pracy w Polsce określa u.p.z. Jej celem w myśl jej art. 1 ust. 1 jest określenie zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Istotny jest przy tym przepis art. 1 ust. 2 u.p.z., z którego wynika, że zadania państwa w regulowanej ustawą sferze są realizowane przez instytucje rynku pracy, które mają zróżnicowany charakter i trudno je zakwalifikować w każdym przypadku jako agendy (organy) państwowe<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z. do instytucji rynku pracy<sup>8</sup> należą: publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego.

---

<sup>6</sup> Niniejsze opracowania sporządzone przez MRPiPS zawierają podsumowanie realizacji zlecania działań aktywizacyjnych przeprowadzonych w trzech edycjach, od 2015 do 2019 r. Zob. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o zakresie i efektywności zleconych działań aktywizacyjnych oraz ich wpływie na regionalny i powiatowy rynek pracy – edycja I*, Warszawa 2018, <https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/7595202/Raport%20I%20edycja%20ZDA.pdf/61c8123f-f1c3-46b3-a851-0d6bc2deb21?t=1533641870153> (13.05.2021); Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o zakresie i efektywności zleconych działań aktywizacyjnych oraz ich wpływie na regionalny i powiatowy rynek pracy – edycja II*, Warszawa 2019, <https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/7595202/Raport%20II%20edycja%20ZDA.pdf/1b8564ab-93d6-481d-9165-f040c2543fd4?t=1560770451716> (13.05.2021); Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o realizacji zlecania działań aktywizacyjnych (ZDA) za IV kwartał 2018, sporządzona na podstawie danych z wojewódzkich urzędów pracy*, Warszawa 2019, [https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/7595202/Realizacja%20ZDA%20II\\_III%20%20edycja%20za%20IV%20kwarta%C5%82%20%202018.pdf/e042431f-2933-464e-8819-f4ea4ca9192c?t=1555050501000](https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/7595202/Realizacja%20ZDA%20II_III%20%20edycja%20za%20IV%20kwarta%C5%82%20%202018.pdf/e042431f-2933-464e-8819-f4ea4ca9192c?t=1555050501000) (13.05.2021).

<sup>7</sup> Z. Góról [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Z. Góról, Warszawa 2016, s. 38.

<sup>8</sup> Pojęcie instytucji rynku pracy występuje w literaturze z zakresu ekonomii i na ogół „jest utożsamiane z regułami gry rynkowej, rozumianymi jako wszelkie utrwalone zasady postępowania jego uczestników, z których część ma normatywną postać prawa lub umów”. W przywołanym przepisie instytucje rynku pracy są rozumiane inaczej – „jako enumeratywnie określone podmioty, działające na rynku w ściśle określonym celu”. M. Paluszkievicz [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Z. Góról, Warszawa 2016, s. 116 oraz przytaczana tam literatura.

Publiczne służby zatrudnienia otwierają katalog instytucji rynku pracy, ponieważ – jak podkreśla się w literaturze przedmiotu – są „najważniejsze z nich”<sup>9</sup> i „odgrywają główną rolę w realizacji zadań ustawowych”<sup>10</sup>. W myśl art. 6 ust. 2 u.p.z. publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego ds. pracy oraz urzędami wojewódzkimi realizującymi zadania określone ustawą. Pojęcie organów zatrudnienia zostało wyjaśnione w słowniczku ustawowym – zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 17 u.p.z. są nimi: minister właściwy ds. pracy, wojewodowie, marszałkowie województw i starostowie. Szczegółowe zadania ministra wskazano w art. 4 u.p.z., zadania wojewodów wymieniono w art. 10 u.p.z., a zadania przypisane samorządom województw i powiatów określają z kolei art. 8–9d u.p.z.

Model publicznych służb zatrudnienia ma charakter mieszany i jest rozproszony między organami administracji rządowej i samorządowej. W segmencie rządowym na szczeblu centralnym funkcjonuje minister właściwy ds. pracy<sup>11</sup> z obsługującym go ministerstwem, a na poziomie regionalnym – wojewodowie wspierani przez urzędy wojewódzkie. W segmencie samorządowym na szczeblu regionalnym działają wojewódzkie urzędy pracy będące jednostkami organizacyjnymi samorządu województwa podległymi marszałkowi województwa, a na poziomie lokalnym – powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej i podległe staroście powiatu<sup>12</sup>. W końcu 2019 r. w skład publicznych służb zatrudnienia wchodziło 340 powiatowych urzędów pracy, 16 wojewódzkich urzędów pracy oraz 16 urzędów wojewódzkich<sup>13</sup>.

Polskie prawodawstwo dopuszcza obsługę rynku pracy nie tylko przez publiczne służby zatrudnienia, ale również przez agencje zatrudnienia. Początkowo agencje zatrudnienia definiowane były jako niepubliczne jednostki organizacyjne świadczące usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego i pracy

---

<sup>9</sup> W. Kozek, *Rynek pracy. Perspektywa instytucjonalna*, Warszawa 2013, s. 257.

<sup>10</sup> M. Paluszkiwicz [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Z. Góról, Warszawa 2016, s. 121. Por. M. Frączek, *Polityka rynku pracy. Teoria i praktyka*, Warszawa 2015, s. 103.

<sup>11</sup> W myśl § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz.U. 2020, poz. 1718) działem administracji rządowej „praca” kieruje Minister Rozwoju, Pracy i Technologii.

<sup>12</sup> M. Frączek, *Polityka rynku...*, s. 102. Szerzej na temat genezy, ewolucji, struktury, zadań i kompetencji publicznych służb zatrudnienia w Polsce zob. m.in. D. Przekłasa, *Samorządowe służby zatrudnienia w państwie unitarnym* [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019, s. 261–289.

<sup>13</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2019 roku*, Warszawa 2020, <https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/153391/Stan%20i%20struktura%20zatrudnienia%20w%20PUP%20i%20WUP%20w%202019%20roku.pdf/fc5ba619-3407-47ec-a971-ccdadedb7b2ee?t=1589526919764> (13.05.2021).

tymczasowej<sup>14</sup>. W nowelizacji z 2008 r. w celu określenia agencji zatrudnienia wprowadzono pojęcie „podmiotu, wpisanego do rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia”<sup>15</sup>, rozszerzając tym samym zakres podmiotów posiadających status agencji zatrudnienia na niepubliczne, publiczne oraz samorządowe jednostki organizacyjne. Aktualnie w myśl art. 6 ust. 4 u.p.z. agencjami zatrudnienia są 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.

Działalność agencji zatrudnienia jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów Prawa przedsiębiorców<sup>16</sup> i wymaga wpisu do rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia. Zgodnie z art. 18d u.p.z. rejestr prowadzi marszałek województwa właściwy dla siedziby podmiotu ubiegającego się o wpis. Rejestr jest jawny i może być prowadzony w formie dokumentu elektronicznego. Wpis do rejestru potwierdzony jest stosownym certyfikatem uprawniającym do świadczenia usług: pośrednictwa pracy, doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego lub pracy tymczasowej. W zależności od zakresu świadczonych usług agencja zatrudnienia może posiadać jeden z wyżej wymienionych certyfikatów bądź obydwa certyfikaty jednocześnie. Zadania samorządu województwa dotyczące procedury rejestracyjnej oraz wydawania certyfikatów o dokonaniu wpisu do rejestru agencji zatrudnienia są realizowane przez wojewódzkie urzędy pracy. Na koniec 2019 r. funkcjonowało w Polsce 8757 podmiotów posiadających wpis do rejestru agencji zatrudnienia<sup>17</sup>.

## **Ramy prawne współpracy publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia**

Szczegółowe ramy formalnoprawne dla współpracy publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia określają przepisy u.p.z. Ustawodawca nałożył w zakresie realizacji polityki rynku pracy obowiązek współpracy agencji zatrudnienia z publicznymi służbami zatrudnienia i odwrotnie – stanowi o tym odpowiednio w art. 19h oraz art. 21 u.p.z.

---

<sup>14</sup> Art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001).

<sup>15</sup> Zmiana wprowadzona przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, nr 6, poz. 33).

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2021, poz. 162).

<sup>17</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o działalności agencji zatrudnienia w 2019 r.*, Warszawa 2020, 10828/12515534/Informacja%20o%20działalności%20agencji%20zatrudnienia%20w%202019r..pdf/987f6f18-1f40-4c2c-9151-dd7dc86b-3fb3?t=1590758400588 (13.05.2021).

W myśl art. 19h u.p.z. agencja zatrudnienia ma obowiązek współpracować z organami zatrudnienia w zakresie realizacji polityki rynku pracy. Przywołany przepis budzi jednak pewne wątpliwości, ponieważ nie przybliża sposobu i zakresu tej współpracy. Na tym tle nasuwa się zatem pytanie, na czym współpraca w zakresie realizacji polityki rynku pracy ma polegać. Jest to istotne zagadnienie, w szczególności z uwagi na dotkliwą sankcję, jaka jest przewidziana za naruszenie tego obowiązku. Zgodnie z art. 18m ust. 1 pkt 6 u.p.z. jest nią wykreślenie – w drodze decyzji – podmiotu z rejestru agencji zatrudnienia. Należy zauważyć, że podobny obowiązek został nałożony na publiczne służby zatrudnienia. Artykuł 21 u.p.z. stanowi, że polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia. Również na tle tego przepisu jawi się potrzeba bliższego przedstawienia form realizacji tej współpracy.

Punktem wyjścia w celu uzyskania odpowiedzi na pojawiające się pytania, jest przybliżenie definicji polityki rynku pracy. Przedmiotowe pojęcie zostało zdefiniowane w art. 3 u.p.z. przez wyliczenie zadań państwa, które w ramach tej polityki są realizowane. Na politykę rynku pracy składają się więc trzy rodzaje zadań: promocja zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizacja zawodowa. Ich szczegółowa treść powinna wynikać z regulacji zawartych w u.p.z., ale i tutaj ustawodawca nie dokonał precyzyjnej delimitacji tych trzech sfer realizacji polityki rynku pracy. W rezultacie należy przyjąć, że polityka ta została zdefiniowana za pomocą określeń opisowych, niepowiązanych z konkretnymi ich desygnatami, przy tym w części pokrywającymi się<sup>18</sup>.

Z kolei w literaturze z zakresu ekonomii podnosi się, że zasadniczym celem polityki rynku pracy jest usprawnienie procesów dostosowawczych podaży i popytu na pracę. Cel ten jest realizowany głównie za pomocą instrumentów o charakterze mikroekonomicznym, służących polepszeniu jakości i przepływu informacji, zwiększaniu mobilności bezrobotnych oraz poprawie zdolności dostosowawczych podmiotów gospodarczych. Tradycyjnie polityka rynku pracy dzielona jest na część aktywną (ograniczanie bezrobocia przez aktywizację zawodową bezrobotnych) oraz pasywną (łagodzenie skutków bezrobocia). Bardzo często polityka rynku pracy wymieniana jest obok polityki zatrudnienia, której celem jest z kolei oddziaływanie na ogólny poziom zatrudnienia w gospodarce, zwłaszcza dążenie do osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia. Realizacji tego celu służą przede wszystkim narzędzia polityki gospodarczej, w szczególności polityki budżetowej i pieniężnej<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Szerzej: M. Włodarczyk [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Z. Góról, Warszawa 2016, s. 103–107.

<sup>19</sup> M. Paluszkiwicz [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Z. Góról, Warszawa 2016, s. 265 oraz przytaczana tam literatura.

W dalszej kolejności należy przybliżyć formy realizacji współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia a agencjami zatrudnienia. Jak zostało już zasygnalizowane, współpraca ta ma charakter formalny i nieformalny. Przykładów sformalizowanej współpracy dostarcza sam ustawodawca, przewidując coraz to nowe instrumenty w u.p.z. Wśród nich można wyróżnić: zlecenie agencjom zatrudnienia realizacji usług rynku pracy (art. 24 ust. 1 pkt 6 u.p.z.), świadczenie przez podmioty prowadzące agencje zatrudnienia pośrednictwa pracy związanego ze swobodnym przepływem pracowników na podstawie akredytacji (art. 36a–e u.p.z.), umowę z agencją zatrudnienia na doprowadzenie skierowanego bezrobotnego będącego w szczególnej sytuacji na rynku pracy do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej na podstawie umów cywilnoprawnych (61b u.p.z.), udział w realizacji programu specjalnego (art. 66a–b u.p.z.), wykonywanie przez agencje zatrudnienia zleconych działań aktywizacyjnych (art. 66d–j u.p.z.). Współpraca nieformalna polega głównie na przekazywaniu ofert pracy między agencją zatrudnienia a powiatowymi urzędami, a ponadto na wspólnym organizowaniu konferencji, seminariów, targów i giełd pracy<sup>20</sup>.

### **Wybrane obszary współpracy publicznych służb zatrudnienia z agencjami zatrudnienia**

Problematyka współpracy publicznych służb zatrudnienia z agencjami zatrudnienia była tematem badań prowadzonych w okresie od 2 października 2006 r. do 31 stycznia 2008 r. w ramach projektu „Potencjał i perspektywy współpracy agencji zatrudnienia z publicznymi służbami zatrudnienia”<sup>21</sup>. W odniesieniu do instytucji publicznych badaniom zostały poddane urzędy pracy jako kluczowe jednostki wchodzące w skład publicznych służb zatrudnienia, które w realizacji swoich zadań powinny współdziałać z innymi instytucjami. Założono, że współpraca ta będzie determinowana określonymi trudnościami, z jakimi zmagają się urzędy pracy podczas świadczenia usług. W tym celu m.in. zidentyfikowano czynniki, które zakłócają realizację pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego. Wybór ten nie był przypadkowy, dotyczył bowiem tych usług, które świadczone są również przez agencje zatrudnienia. Ponadto starano się rozpoznać inne obszary współpracy urzędów pracy z agencjami, poznać opinie tych instytucji na temat możliwości jej kontynuowania, a w przypadku niepodejmowania wspólnych przedsięwzięć ważna była identyfikacja przyczyn tego stanu rzeczy.

<sup>20</sup> *Ibidem*; I. Kukulak-Dolata, J. Pichla, *Rola publicznych służb...*, s. 84–86.

<sup>21</sup> K. Dymek, T. Płachecki, *Raport z badania jakościowego z agencjami zatrudnienia i urzędami pracy zrealizowanego dla Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w ramach projektu badawczego „Potencjał i perspektywy współpracy agencji zatrudnienia z publicznymi służbami zatrudnienia”*, Warszawa 2007, [https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/11/Raport\\_wspolpraca\\_AZ\\_PSZ.pdf](https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/11/Raport_wspolpraca_AZ_PSZ.pdf) (13.05.2021); I. Kukulak-Dolata, J. Pichla, *Rola publicznych służb...*, *passim*.

Powiatowe urzędy pracy są różnie oceniane przez bezrobotnych i pracodawców. Znajduje to wyraz szczególnie w opiniach na temat aktywności i skuteczności działań tych instytucji. Wyrażane oceny są często skutkiem problemów, z jakimi urzędy zmagają się w praktyce, realizując swoje ustawowe zadania. Ze względu na ich charakter trudności te można podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne. W ramach pierwszej grupy wskazywano najczęściej proponowanie przez pracodawców mało atrakcyjnych warunków zatrudnienia kandydatom do pracy, jak również trudności wynikające z cech osobowościowych i zawodowych klientów, w tym przede wszystkim bezrobotnych. Sygnalizowano także małe zainteresowanie pracodawców współpracą z urzędami pracy. Wśród problemów o charakterze wewnętrznym wymieniano niewystarczającą ilość środków finansowych przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników, która determinuje ich liczbę oraz niedostateczne warunki lokalowe w powiatowych urzędach pracy. Czynniki te w znacznym stopniu uniemożliwiały realizację pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego.

Przeprowadzone w ramach projektu badania wykazały, że powiatowe urzędy pracy najczęściej współpracowały z wojewódzkimi urzędami pracy, instytucjami szkoleniowymi, innymi powiatowymi urzędami pracy, szkołami i uczelniami, organizacjami pozarządowymi, agencjami zatrudnienia, Ochotniczymi Hufcami Pracy, organizacjami pracodawców, związkami zawodowymi. Co istotne, ponad 66% powiatowych urzędów pracy wymieniło agencje zatrudnienia jako partnera przy realizacji określonych zadań. Trzeba jednak zauważyć, że były też urzędy (37,4%), które nie widziały możliwości włączenia agencji zatrudnienia w realizację usług rynku pracy, stąd relacji między nimi nie można analizować pod kątem współpracy czy konkurencji. Z kolei część respondentów (10%) uważała, że ze względu na zakres zadań powiatowe urzędy pracy i agencje zatrudnienia to instytucje względem siebie konkurencyjne.

Ponad połowa urzędów pracy opierających swoje relacje z agencjami zatrudnienia na kooperacji uznała, że współpraca ta ma charakter naturalny, determinowany uwarunkowaniami lokalnego rynku pracy. Jako podstawowy obszar współpracy wymieniano przekazywanie ofert pracy przez agencje zatrudnienia do powiatowych urzędów pracy, które następnie były przedstawiane bezrobotnym (94%). Z relacji tych wynika, że powiatowe urzędy pracy nie są w pełni przygotowane do świadczenia pośrednictwa pracy. Nie mogą wykonywać tej usługi z uwagi na brak informacji o wolnych miejscach pracy, dlatego szukają wsparcia innych instytucji rynku pracy. Tę pomoc przeważnie otrzymują od agencji pracy tymczasowej, z którymi współpracują. Kolejnym wyróżnionym obszarem współpracy było wspólne organizowanie targów i giełd pracy (35,2%). Spotkania te traktowane są jako jedna z form rekrutacji pracowników, w której mogą równocześnie uczestniczyć m.in. urzędy pracy, agencje zatrudnienia, pracodawcy oraz osoby bezrobotne. Korzyści ze wspólnego organizowania targów i giełd czerpie każda z wymienionych instytucji. Urząd pracy ma możliwość poznania pracodawców i nawiązania z nimi kontaktów. Pracodawcy zyskują dostęp do wielu potencjalnych kandydatów do



pracy. Natomiast agencje mają szanse uwiarygodnienia swojej pozycji na rynku pracy, współpracując z publicznymi służbami zatrudnienia. Jako następny obszar współpracy wskazywano organizację przez agencje zatrudnienia staży dla osób skierowanych przez urzędy pracy (13,7%). W ten sposób powiatowe urzędy pracy realizowały funkcje pośrednictwa i pomagały, głównie młodym osobom, zdobyć pierwsze doświadczenia zawodowe. Współpraca rzadziej dotyczyła przekazywania przez powiatowe urzędy pracy agencjom zatrudnienia danych o zarejestrowanych w urzędzie bezrobotnych i osobach poszukujących pracy (8,8%), udostępniania agencjom analiz i statystyk rynku pracy (7,1%), jak również wspólnej realizacji projektów partnerskich (2,7%).

Przeprowadzone w ramach projektu badania potwierdziły, że powiatowe urzędy pracy na ogół nie zlecały agencjom zatrudnienia wykonywania usług rynku pracy na podstawie kontraktów (1,1%). Jeśli takie zlecenie miało już miejsce, to w bardzo wąskim zakresie dotyczyło pośrednictwa pracy czy poradnictwa zawodowego. Najczęściej wymienianymi powodami braku współpracy były: problemy z wyceną zlecanych usług, brak agencji mogących świadczyć usługi na terenie powiatu, trudności w sprecyzowaniu zakresu usług wynikających z potrzeby indywidualnego podejścia do osoby bezrobotnej, które mogłyby być zlecane, brak zainteresowania takimi zleceniami ze strony agencji.

Podejmowana współpraca była różnie oceniana przez urzędy pracy. Dominowały opinie przeciętne (54,9%), zdecydowanie mniej odnotowano ocen o charakterze pejoratywnym (11%), a znacznie więcej pozytywnych (30,8%).

Według opinii respondentów agencje zatrudnienia nie są zainteresowane obsługą klientów urzędów pracy oraz osób długotrwale bezrobotnych. Ten rodzaj instytucji na ogół obsługuje inny segment rynku pracy. Urzędy pracy są związane przede wszystkim z wtórnym rynkiem pracy, który dotyczy mało atrakcyjnych ofert pracy z uwagi na poziom płacy i niskie wymagania zawodowe. Z kolei agencje zatrudnienia zajmują się głównie pierwotnym rynkiem pracy – „tym lepszym”, dla którego charakterystyczne są wyższe wynagrodzenia i atrakcyjniejsze warunki pracy. Różnice widoczne są również w obsłudze podażowej strony rynku pracy. Urzędy najczęściej obsługują bezrobotnych, a agencje – osoby poszukujące pracy, które nie posiadają statusu bezrobotnego. W ocenie ponad 62% ankietowanych agencje niechętnie zajmują się osobami bezrobotnymi jako klientami. Tendencja adresowania usług do poszukujących pracy, którzy *de facto* mają większe szanse jej znalezienia, określana jest mianem „zbierania śmietanki” i jest negatywnie postrzegana przez publiczne służby zatrudnienia.

Na uwagę zasługuje także ta część badań, która miała odpowiedzieć na pytanie, co mogłoby zachęcić oraz jakie są czynniki zniechęcające powiatowe urzędy pracy do współpracy z agencjami zatrudnienia. Wśród determinant zachęcających najczęściej wymieniano rozległe kontakty agencji z licznymi pracodawcami (31,1%). Z odpowiedzi wynika, że urzędy są świadome swoich słabych kontaktów z pracodawcami i dlatego chcą wykorzystać te, które agencje wypracowały. Jako kolejne czynniki

stymulujące do współpracy wskazywano potrzebę podejmowania przez agencje działań, w wyniku których kompleksowo byłyby rozwiązywane problemy lokalnego rynku pracy, jak również dążenie do świadczenia wysokiej jakości usług. Wśród okoliczności zniechęcających urzędy pracy do współpracy wyliczono natomiast trudności z weryfikacją wiarygodności agencji zatrudnienia (52%), co powodowało, że instytucje te nie realizowały wspólnie zadań, a więc nie miały wypracowanych form współpracy (48%). Ponadto urzędy pracy zarzucały agencjom zatrudnienia koncentrowanie się na pracodawcach jako klientach, co w praktyce oznaczało, iż reprezentowały one głównie ich interesy. Innym czynnikiem zniechęcającym do współpracy było zainteresowanie agencji niemal wyłącznie najbardziej atrakcyjnymi kandydatami do pracy (brak zainteresowania osobami bezrobotnymi). Do powodów, które nie motywowały urzędów pracy do wspólnych działań z agencjami zatrudnienia, zaliczano też naruszanie przepisów prawa oraz niedotrzymywanie warunków zatrudnienia przez agencje.

Co do obszarów przyszłej współpracy, powiatowe urzędy pracy najbardziej są zainteresowane przekazywaniem przez agencje zatrudnienia wyników badań i analiz rynku pracy (46,5%). Realizując różne projekty, agencje często zlecają określone badania rynku pracy ekspertom zewnętrznym, stąd też dysponują innymi informacjami niż urzędy pracy. Jest to szczególnie widoczne przy diagnozach dotyczących popytowej strony rynku pracy, dlatego też urzędy interesują się dostępem do tych wyników badań i analiz. Nadto urzędy pracy chciałyby otrzymywać od agencji oferty zatrudnienia, które następnie byłyby przedstawiane osobom bezrobotnym i poszukującym pracy (41,8%). Wyniki przeprowadzonych badań wskazują jednak, że w tym przypadku byłaby to współpraca w jednym kierunku. Urzędy chętnie przyjmowałyby od agencji informacje na temat ofert zatrudnienia, ale z drugiej strony nie są zainteresowane zlecaniem agencjom usług z zakresu pośrednictwa pracy. Realizowanie tego rodzaju usług urzędy pracy rezerwują dla siebie, co wynika z sekwencji odpowiedzi dotyczącej obszarów, w których urzędy nie są zainteresowane współpracą w przyszłości. Największy odsetek urzędów (73,3%) był przeciwny zlecaniu usług pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego agencjom zatrudnienia. Urzędy nie były również zainteresowane przekazywaniem agencjom danych o bezrobotnych i poszukujących pracy nawet w sytuacji, jeśli te osoby wyraziłyby na to zgodę (41%). Można domniemywać, że takie stanowisko urzędów w sprawie współpracy ma podłoże historyczne. Usługi pośrednictwa pracy były zawsze nadrzędną funkcją publicznych służb zatrudnienia i przez długi okres instytucje te miały monopol na ich świadczenie.

W podsumowaniu omawianego projektu sformułowano m.in. uwagę, iż publiczne służby zatrudnienia i agencje zatrudnienia dotychczas w niewielkim stopniu współpracowały, wcześniej brakowało bowiem odpowiednich podstaw legislacyjnych, które wspierałyby tego typu przedsięwzięcia. Dlatego też trudno mówić o doświadczeniu we współpracy tych instytucji rynku pracy.

Ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw<sup>22</sup> dodany został rozdz. 13c u.p.z. zatytułowany *Zlecanie działań aktywizacyjnych*. Nowe regulacje stanowią podstawę współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi i niepublicznymi. Wprowadzony mechanizm zlecania określany jest też mianem outsourcingu działań aktywizacyjnych lub „kontraktowaniem usług rynku pracy”<sup>23</sup>. Działania aktywizacyjne, o których mowa w tym rozdziale, mają na celu pomoc określonym grupom bezrobotnych w znalezieniu odpowiedniej pracy przez zaangażowanie w działania aktywizacyjne agencji zatrudnienia.

Jak wynika z raportów Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>24</sup>, w latach 2015–2019 zlecanie działań aktywizacyjnych realizowane było w trzech edycjach. Edycja I realizowana była od 2015 r. we wszystkich województwach, uczestniczyło w niej 18 928 długotrwale bezrobotnych. Aż 9854 bezrobotnych, a więc ponad połowa uczestników, nie podjęło pracy lub działalności gospodarczej. Spośród 9074 osób, które podjęły pracę, 5241 świadczyło usługi w ramach umów cywilnoprawnych, a jedynie 3260 bezrobotnych zostało zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Większość osób pracowała krótko, zaledwie 1736 osób utrzymało zatrudnienie co najmniej pół roku.

W II edycji zleconych działań aktywizacyjnych, która rozpoczęła się w 2016 r., w 10 województwach uczestniczyło 12 700 długotrwale bezrobotnych. Spośród uczestników tej edycji 5566 osób nie podjęło pracy lub działalności gospodarczej. Natomiast z 7134 osób, które rozpoczęły pracę, większość, bo 3602 osoby, zawarła umowy cywilnoprawne, zaś 224 osoby rozpoczęły działalność gospodarczą. Bezrobotnych, którzy podjęli zatrudnienie na podstawie stosunku pracy, było 3308, w tym 2088 osób pracowało co najmniej pół roku.

Z kolei w III edycji zleconych działań aktywizacyjnych, trwającej w latach 2017–2019, w jednym województwie – mazowieckim – uczestniczyło 650 osób długotrwale bezrobotnych. Wśród uczestników tej edycji aż 408 osób nie podjęło pracy, natomiast 242 osoby podjęły pracę (117 osób zostało zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, 112 osób zawarło umowy cywilnoprawne) lub działalność gospodarczą (13 osób). Spośród uczestników, którzy podjęli pracę lub działalność gospodarczą, 85 osób pracowało co najmniej pół roku.

---

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 598).

<sup>23</sup> T. Wrocławska [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2016, s. 733.

<sup>24</sup> Zob. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o zakresie i efektywności zleconych działań aktywizacyjnych oraz ich wpływie na regionalny i powiatowy rynek pracy – edycja I*; Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o zakresie i efektywności zleconych działań aktywizacyjnych oraz ich wpływie na regionalny i powiatowy rynek pracy – edycja II*; Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o realizacji zlecania działań aktywizacyjnych (ZDA) za IV kwartał 2018, sporządzona na podstawie danych z wojewódzkich urzędów pracy*.

W raportach zawierających podsumowanie realizacji zleconych działań aktywizacyjnych przeprowadzonych w ramach wyżej wymienionych edycji Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazało, że efekty funkcjonowania nowych rozwiązań nie są zadawalające. W analizach i formułowanych na ich podstawie wnioskach podkreślano niewielki wpływ zleconych działań aktywizacyjnych na poprawę sytuacji na rynku pracy, wysokie koszty i niską efektywność wprowadzonego instrumentu oraz brak przygotowania agencji zatrudnienia do pracy z trudnym klientem.

Podejmując decyzję o wdrożeniu zleconych działań aktywizacyjnych, zakładano, że nowy instrument przyczyni się do zwiększenia efektywności aktywnych polityk rynku pracy realizowanych w ramach współpracy pomiędzy urzędami pracy a agencjami zatrudnienia, jak również w okresie pogarszającej się sytuacji na rynku pracy będzie stanowić wsparcie dla urzędów pracy w działaniach na rzecz poprawy sytuacji osób długotrwale bezrobotnych. W ocenie większości wojewódzkich urzędów pracy, które uczestniczyły w zleconych działaniach aktywizacyjnych, pomimo ogólnej poprawy sytuacji na rynku pracy trudno jest jednoznacznie stwierdzić, w jakim zakresie podejmowane działania przyczyniły się do tego. Jednak część urzędów uznała, że realizacja zleconych działań aktywizacyjnych miała pozytywny wpływ na zmniejszenie stopy bezrobocia. Statystyki dotyczące bezrobocia rejestrowanego w powiatach biorących udział w poszczególnych edycjach poprawiły się, zwracano jednak uwagę, że taka sytuacja miała także miejsce w powiatach nieobjętych działaniami, a dodatkowo na kształt rynku pracy wpływa wiele czynników, które przenikają się wzajemnie, w związku z czym trudno jest jednoznacznie ocenić siłę oddziaływania zleconych działań aktywizacyjnych, opierając się jedynie na statystykach.

Informacje zawarte w raportach podsumowujących realizację zleconych działań aktywizacyjnych wskazują, że w skali globalnej osiągnięte efekty zatrudnieniowe nie są zadawalające – zauważalna jest niska jakość ofert pracy, niewielki odsetek osób utrzymujących zatrudnienie w dłuższej perspektywie czasowej, duży odsetek bezrobotnych powracających do urzędów pracy po zakończeniu realizacji umów. Ponadto zlecanie działań aktywizacyjnych generuje wysokie koszty dla Funduszu Pracy, np. w I edycji koszt udziału w działaniach jednej osoby, która przepracowała okres 180 dni, to kwota przekraczająca 31,6 tys. zł. Jak wynika z raportów, utrzymywanie tak kosztownego instrumentu – wprowadzonego z zamiarem wsparcia urzędów pracy w trudnych okresach dla rynku pracy – nie jest uzasadnione w okresie poprawy sytuacji na rynku pracy.

Agencje zatrudnienia miały za zadanie objęcie bezrobotnego intensywnym, zindywidualizowanym wsparciem odpowiadającym na jego potrzeby, co powinno mieć kluczowe znaczenie w procesie aktywizacji zawodowej. Jak czytamy w raportach, efekty uzyskane w wyniku zlecania działań aktywizacyjnych skłaniają do wniosku, że większość agencji nie poradziła sobie z realizacją celu społecznego, jakim jest aktywizacja osób długotrwale bezrobotnych, lub działała tylko w celu

osiągnięcia skalkulowanego zysku. Pomimo pozytywnej oceny nowego instrumentu dokonanej przez wojewódzkie urzędy pracy praca z „trudnym klientem” przerosła możliwości agencji zatrudnienia, chociaż sytuacja w poszczególnych województwach była niejednorodna. Zdaniem niektórych agencji zatrudnienia na poziom osiągniętych przez nie wskaźników wpływ miał „profil trudnego klienta”, jego potencjał, postawa i problemy. Agencje przyzwyczajone są bowiem do pracy z innym profilem klienta – osobami zmotywowanymi i być może takiej aktywnej postawy oczekiwały od bezrobotnych.

Należy zauważyć, że w informacji podsumowującej realizację działań aktywizacyjnych przeprowadzonych w II edycji podkreślono, że zdobyte w ramach współpracy urzędów pracy z agencjami zatrudnienia doświadczenie pozwoli w przyszłości na rozwój usług ukierunkowanych na aktywizację zawodową bezrobotnych, w szczególności osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Wobec takiej oceny może dziwić fakt, że w projekcie ustawy o rynku pracy z dnia 29 czerwca 2018 r.<sup>25</sup> zrezygnowano ze zlecania działań aktywizacyjnych – instrumentu uregulowanego w rozdz. 13c u.p.z.

## Podsumowanie

Zniesienie monopolu publicznych służb zatrudnienia na świadczenie usług rynku pracy dało impuls do nowoczesnego i wieloaspektowego podejścia do rozwiązywania problemów tego rynku w Polsce, stworzyło szansę dla rozwoju współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia a agencjami zatrudnienia. Przedstawione w niniejszym opracowaniu rozważania wskazują jednak, że możliwości te nie są w pełni wykorzystywane przez instytucje rynku pracy.

Kierując się podziałem zaproponowanym przez Międzynarodową Organizację Pracy, podkreślającym możliwość współpracy, komplementarności lub konkurencyjności w świadczeniu usług przez publiczne i niepubliczne instytucje rynku pracy, można zauważyć, że w polskim systemie instytucjonalnej obsługi rynku pracy sporadycznie występują elementy konkurencyjne *sensu stricto*. Można je odnaleźć np. w obszarze Programów Operacyjnych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach których na podstawie ogłaszanych konkursów agencje zatrudnienia i urzędy pracy na równych zasadach ubiegają się o przyznanie środków na realizację projektów.

Z kolei komplementarność tych instytucji w szerszym ujęciu uwidacznia się w koncentracji działań na częściowo odmiennych grupach klientów oraz

---

<sup>25</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o rynku pracy z dnia 29 czerwca 2018 r., <https://igwp.org.pl/index.php/informacje/prawo/1188-konsultacje-projektu-ustawy-o-rynku-pracy#.site> (13.05.2021). W związku z licznie zgłoszonymi do projektu ustawy o rynku pracy uwagami we wrześniu 2018 r. MRPiPS zawiesiło nad nim prace.

w zróżnicowanej ofercie usług. Urzędy pracy udzielają pomocy szerokiemu spektrum osób, w tym osobom wymagającym szczególnego wsparcia. Dodatkowo świadczą na rzecz bezrobotnych różne usługi, m.in. organizują staże i prace interwencyjne. Część osób rejestruje się w powiatowych urzędach pracy w innym celu niż poszukiwanie pracy, traktując status bezrobotnego jako korzystny, np. z powodu możliwości uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego. Agencje zatrudnienia mają natomiast do czynienia ze zbiorowością osób poszukujących pracy charakteryzującą się innymi cechami niż część klientów urzędów pracy. Podstawowym kryterium różnicującym jest poziom motywacji i determinacji w procesie poszukiwania pracy. Komplementarność agencji zatrudnienia w stosunku do urzędów pracy można także dostrzec w kontekście usług oferowanych przez te instytucje. Agencje zatrudnienia (obok częściowo tych samych co do istoty, aczkolwiek nieco odmiennych co do formy usług poradnictwa zawodowego czy pośrednictwa pracy) świadczą również usługi, które nie są dostępne w urzędach pracy (dotyczy to np. usługi pracy tymczasowej). Ponadto warto zauważyć, że osoby poszukujące zatrudnienia czy też pracodawcy nieusatysfakcjonowani poziomem lub zakresem pomocy oferowanej przez publiczne służby zatrudnienia mogą stać się klientami agencji zatrudnienia. Stanowi to wyraz komplementarności, ale i konkurencyjności w zakresie obsługi rynku pracy. Należy podkreślić, że obsługa poniekąd tych samych klientów (czyli bezrobotnych, osób poszukujących pracy, pracodawców) przez urzędy pracy i agencje zatrudnienia stwarza fundament pod wspólne działania.

Z przedstawionych rozważań wynika, że współpraca ta w rzeczywistości jest podejmowana (przejawia się w realizacji projektów partnerskich, organizowaniu konferencji, giełd i targów pracy), ale odnotowywane są też jej nieudane przypadki, które w konsekwencji mogą prowadzić do utraty wiary publicznych służb zatrudnienia, jak również ustawodawcy w możliwość sprawnego realizowania zadań państwa z zakresu przeciwdziałania bezrobociu przy udziale agencji zatrudnienia. Niewątpliwie udana współpraca będzie sprzyjać nie tylko podnoszeniu efektywności kooperujących ze sobą stron, ale zapewni lepszą obsługę głównych podmiotów rynku pracy, tj. pracobiorców i pracodawców. Należy zatem wzmocnić jej podstawy, aby deklaracje wspólnych działań mogły znaleźć odzwierciedlenie w realizacji rzeczywistych partnerskich inicjatyw. Przede wszystkim niezbędna jest poprawa przejrzystości regulacji prawnych tworzących ramy do podejmowania współpracy, tak aby chociażby przepisy dotyczące wymiany informacji czy uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez agencje zatrudnienia nie pozostawały tylko martwymi zapisami. Nie jest dobrym rozwiązaniem, aby ustawa tylko na jedną ze stron (agencje zatrudnienia) nakładała obowiązek współpracy zabezpieczony dotkliwą sankcją przewidzianą za jego naruszenie, a drugiej (publicznym służbom zatrudnienia) pozwalała nie zaliczać wspólnych działań do priorytetowych obowiązków – taka konstrukcja powoduje, że wiele z narzędzi współpracy pozostaje niewykorzystanych.

Oczywiście współpraca między urzędami pracy a agencjami zatrudnienia nie musi (i nawet nie powinna) mieć zawsze charakteru sformalizowanego, dzięki czemu w pewnych obszarach można wyeliminować zbiurokratyzowane procedury, które często zniechęcają do kooperacji. W tym zakresie warto byłoby sięgnąć do dobrych praktyk, których przykłady można już znaleźć w Polsce, niemniej za granicą, choćby w innych krajach Unii Europejskiej, udana współpraca instytucji rynku pracy ma bogatszą tradycję.

Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu rozważania nie mają siłą rzeczy charakteru wyczerpującego; ich celem było zasygnalizowanie konieczności wypracowania wśród publicznych służb zatrudnienia oraz agencji zatrudnienia przekonania o zasadności współpracy. Należałoby zacząć od zdiagnozowania obszarów, w których ta współpraca byłaby najbardziej efektywna dla jej beneficjentów, zwłaszcza dla tych, którzy poszukują pracy, i tych, którzy poszukują pracowników.

## Bibliografia

- Barbier J.P., Hansen E., Samorodov A., *Public-Private Partnerships in Employment Services*, „Skills Working Paper” 2003, no. 17.
- Dymek K., Płachecki T., *Raport z badania jakościowego z agencjami zatrudnienia i urzędami pracy zrealizowanego dla Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w ramach projektu badawczego „Potencjał i perspektywy współpracy agencji zatrudnienia z publicznymi służbami zatrudnienia”*, Warszawa 2007, <https://www.ipiss.com.pl> (13.05.2021).
- Frączek M., *Polityka rynku pracy. Teoria i praktyka*, Warszawa 2015.
- Góral Z. [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2016.
- Kozek W., *Rynek pracy. Perspektywa instytucjonalna*, Warszawa 2013.
- Kukulak-Dolata I., Pichla J., *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy*, Warszawa 2007.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2014.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o działalności agencji zatrudnienia w 2019 r.*, Warszawa 2020, <https://psz.praca.gov.pl> (13.05.2021).
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o realizacji zlecenia działań aktywizacyjnych (ZDA) za IV kwartał 2018, sporządzona na podstawie danych z wojewódzkich urzędów pracy*, Warszawa 2019, (13.05.2021).
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2019 roku*, Warszawa 2020, <https://psz.praca.gov.pl> (13.05.2021).
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o zakresie i efektywności zleconych działań aktywizacyjnych oraz ich wpływie na regionalny i powiatowy rynek pracy – edycja I*, Warszawa 2018, <https://psz.praca.gov.pl> (13.05.2021).
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o zakresie i efektywności zleconych działań aktywizacyjnych oraz ich wpływie na regionalny i powiatowy rynek pracy – edycja II*, Warszawa 2019, <https://psz.praca.gov.pl> (13.05.2021).
- Paluszkievicz M. [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2016.

Przeklasa D., *Samorządowe służby zatrudnienia w państwie unitarnym* [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019.  
Wrocławska T. [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Z. Góról, Warszawa 2016.

## Streszczenie

W niniejszym opracowaniu poruszono problematykę współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia a agencjami zatrudnienia w zakresie realizacji polityki rynku pracy w Polsce. Po ogólnej charakterystyce tych instytucji rynku pracy przedstawiono ramy prawne i formy realizacji współpracy między nimi oraz zidentyfikowano – w oparciu o wyniki badań i raporty – dotychczasowe obszary współpracy, wskazując możliwe kierunki jej rozwoju. Poszukiwano odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania: 1. Jaki charakter mają relacje pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia a agencjami zatrudnienia? 2. W jakim stopniu te relacje (współpraca/rywalizacja) wpływają na efektywność działań, ewentualnie jak można wzmocnić współpracę tych podmiotów?

*Słowa kluczowe:* polityka rynku pracy, publiczne służby zatrudnienia, powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, agencje zatrudnienia, współpraca czy rywalizacja

## **COOPERATION BETWEEN PUBLIC EMPLOYMENT SERVICES AND EMPLOYMENT AGENCIES IN THE IMPLEMENTATION OF LABOUR MARKET POLICIES**

### Summary

This paper addresses the issue of cooperation between public employment services and employment agencies in the implementation of labour market policy in Poland. After a general description of these labour market institutions, the legal framework and forms of carried out cooperation between them are presented, and – based on the results of research and reports – the current areas of cooperation are identified, indicating possible directions for its development. The paper searches for the answers for two fundamental questions: 1. What is the nature of the relationship between public employment services and employment agencies? 2. To what extent does this relationship (cooperation/competition) affect the effectiveness of activities, or how can the cooperation of these entities be strengthened?

*Keywords:* labour market policy, public employment services, district and provincial employment offices, employment agencies, cooperation or competition