

**Małgorzata Baron-Wiaterrek,
Izabela Grzanka**

**Metody i warunki kształtowania
zatrudnienia na szczeblu lokalnym**

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 31-42

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Małgorzata Baron-Wiaterek¹, Izabela Grzanka²

METODY I WARUNKI KSZTAŁTOWANIA ZATRUDNIENIA NA SZCZEBLU LOKALNYM

Wprowadzenie

Podmiotem odpowiedzialnym za optymalizowanie warunków wykorzystania zasobów pracy najczęściej czyni się państwo, zgodnie z przyjętym paradygmatem¹. Podstawowym wymiarem jego aktywności jest stanowienie prawa, służącego regulacji zatrudnienia i rynku pracy oraz kontrolowanie i egzekwowanie jego wykonywania¹. Państwo może także: być pracodawcą (dla pracowników sektora publicznego), uczestniczyć w dialogu społecznym, pełnić funkcje mediatora i arbitra, chronić interesy społeczne pracowników (gwarantując określone świadczenia, w tym płacę minimalną), korygować rozpiętości dochodów (świadczenia społeczne), tworzyć system zabezpieczenia społecznego i wspierać grupy słabsze (defaworyzowane) na rynku pracy. Elementem polityki państwa w sferze zatrudnienia, biorąc pod uwagę oddziaływanie o zasięgu lokalnym, jest polityka rynku pracy.

Polityka rynku pracy jako podstawa kształtowania zatrudnienia w skali lokalnej

Polityka rynku pracy stanowi samodzielną dziedzinę aktywności, ze względu na realizujące ją podmioty, wśród których najważniejsze znaczenie posiada administracja samorządowa, na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (dalej – ustawa o promocji zatrudnienia)⁵. Zakres i metody jej działania w ramach polityki rynku pracy, wyznacza ustawa, ale ich konkretyzacja zależy – ogólnie rzecz biorąc – od skali zjawisk występujących na lokalnym rynku pracy oraz ich przyczyn. Rynek pracy, będąc kategorią o charakterze społecznym,

¹ Dr hab. Profesor, Katedra Administracji i Prawa, Wydział Organizacji i Zarządzania, Politechnika Śląska.

² Dr. adiunkt. Katedra Podstaw Zarządzania i Marketingu, Wydział Organizacji i Zarządzania, Politechnika Śląska.

³ Realizacja działań w sferze zatrudnienia jest przedmiotem dyskusji w teorii ekonomii, która nie daje jednak ani oczekiwanych przez decydentów, ani jednoznacznych zaleceń co do stosownych działań w sferze polityki gospodarczej. Szerzej pisze o tym M. Zieliński, *Wpływ państwa na rynek pracy i decyzje zatrudnieniowe przedsiębiorstw*. Politechnika Śląska, Gliwice 2008, s. 19 i n.

⁴ Więcej na ten temat: J. Wrątny, *Państwo jako regulator stosunków pracy – tendencje zmian*, [w:] S. Borkowska (red.), *Przeszłość pracy w XXI w.*, IPiSS, Warszawa 2004, s. 369.

⁵ Dz. U. nr 99, poz. 1001 ze zm.

ekonomicznym, ma bowiem również wymiar przestrzenny, co wpływa na warunki jego funkcjonowania. Zróżnicowanie przestrzenne sytuacji na rynku pracy determinuje odmienne szanse dla jego uczestników⁶. Zasadniczo rzecz biorąc polityka rynku pracy stara się bezpośrednio oddziaływać na sytuację pozostających bez pracy, mając za zadanie korygowanie niedomagań funkcjonowania rynku pracy. Obejmuje ona w szczególności działania odnoszące się do płynności rynku pracy, realizując cele: zatrudnieniowe, strukturalne, produkcyjne i socjalne⁷. Zasadniczymi przyczynami aktywności podmiotów na rynku pracy pozostaje w szczególności: niedostateczna przejrzystość, niedostosowania alokacyjne, dyskryminacja grup problemowych i kwalifikacje długotrwale bezrobotnych⁸. Wszystko to sprawia, że w ramach działań, w skali lokalnej istotne są takie kwestie jak: dostępność informacji, mobilność zasobów pracy, wzrost aktywności zawodowej i kwalifikacji uczestników⁹.

Metody realizacji przedsięwzięć na rynku pracy przez jego instytucje mogą mieć – zasadniczo rzecz biorąc – charakter aktywny lub pasywny¹⁰. W ramach pierwszych najważniejsza jest aktywizacja zasobów pracy, bezrobotnych, a także poszukujących pracy. Odnoszą się one do zwiększania możliwości uzyskania zatrudnienia przez uczestników rynku pracy, obejmując, zarówno takie działania, które mają na celu uzyskanie (odzyskanie) pracy, jak i zmierzające do zwiększenia szans na pracę, poprzez poprawę kwalifikacji, umiejętności i innych atrybutów lub zwiększenie podaży miejsc pracy. Głównym celem aktywnej polityki rynku pracy jest wzrost aktywności zawodowej uczestników rynku pracy, prowadzący do uzyskania zatrudnienia. Dotyczy to nie tylko stosunku pracy, ale także innych form świadczenia pracy, które mogą przyczynić się do zmniejszenia bezrobocia. Natomiast metody pasywne realizują funkcję socjalną, a także częściowo aktywizującą.

Instytucje lokalnej polityki rynku pracy i metody ich działania

Realizacja zadań w dziedzinie zatrudnienia, zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami, zmierza do stymulowania i umacniania lokalnego potencjału rynku pracy. Ważnym czynnikiem w tym zakresie – oprócz takich, jak np. infrastruktura transportowa, lokalna przedsiębiorczość itp. – jest obsługa instytucjonalna rynku pracy. Jej funkcjonowanie oparto się na metodzie współdziałania, w ramach publiczno-niepublicznego partnerstwa – zakładającej, że polityka realizowana przez administrację publiczną, bez szerszego odniesienia, nie ma realnych szans na wypełnienie niezbędnych przedsię-

⁶ Szerzej: E. Kryńska, *Europejska Strategia Zatrudnienia wobec zróżnicowań regionalnych*, [w:] C. Horodyski, C. Sadowska-Snarska (red.), *Regionalne i lokalne rynki pracy. Od dysproporcji do spójności*, IPiSS, Warszawa 2006, s. 19.

⁷ W ramach tego dąży do ograniczenia bezrobocia, zmniejszenia niedopasowań strukturalnych na rynku pracy, tworzy miejsca pracy przez subwencjonowanie pracodawców i działania interwencyjne oraz zabezpiecza bezrobotnych mających szczególne trudności na rynku pracy. Por. Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, UMK, Toruń 1999, ss. 20 i 27.

⁸ Zob. Z. Wiśniewski, *Europejska strategia zatrudnienia a aktywna polityka rynku pracy*, [w:] A. Pochtowski (red.), *Praca i zarządzanie kapitałem ludzkim w perspektywie europejskiej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 23–24.

⁹ Por. w szczególności uwagi na temat polityki rynku pracy i jej ograniczeń: M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Scholar, Warszawa 1997, s. 45.

¹⁰ Por. M. Kabaj, *Zasoby pracy, zatrudnienie i bezrobocie. Elementy prozatrudnieniowej dualnej strategii rozwoju gospodarczego*, [w:] P. Glikman, M. Kabaj, T. Muszkiet (red.), *Ciągłość i transformacja zasobów kapitału, pracy, energii i ich wykorzystanie do roku 2010*, Key Text, Warszawa 1997; E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002, s. 300 i n.

wziąć¹¹. W Polsce przyjęto sztabowy (horyzontalny) system urzędów pracy funkcjonujący w samorządzie terytorialnym¹². Przyczyniło się to wyodrębnienia lokalnej polityki rynku pracy. Ogólnie rzecz biorąc składa się na nią: działalność rad zatrudnienia, partnerstwo lokalne, usługi zlecane jako wykonywanie zadań rynku pracy i promocji zatrudnienia oraz wspieranie realizacji tych zadań. Lokalna polityka w sferze zatrudnienia opiera się na złożonym systemie, obejmującym w sumie około 350 niezależnych i samodzielnych jednostek powiatowych, w tym: publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i instytucje partnerstwa lokalnego. Tak ukształtowany system organizacji wykonywania zadań z zakresu zatrudnienia powierza administracji publicznej te, które odnoszą się do promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, obejmując planowanie, koordynowanie działań powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy, jak i nadzór oraz kontrolę. Natomiast samą realizacją przyjętych celów w dziedzinie zatrudnienia zajmują się instytucje rynku pracy. Oznacza to nie tylko odchodzenie od monopolu państwa, ale także nowe ukształtowanie konstrukcji instytucji rynku pracy, opierającej się na instytucjach niepublicznych, jakimi są agencje zatrudnienia, w tym agencje pracy tymczasowej¹³. W ten sposób niepubliczne jednostki organizacyjne, świadczące usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego i pracy tymczasowej – stały się partnerami administracji publicznej, realizującymi zadania określone w ustawie o promocji zatrudnienia. Podobnie jak instytucje szkoleniowe, prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną oraz instytucje dialogu społecznego (rady zatrudnienia), obejmujące takie podmioty jak: związki zawodowe, organizacje pracodawców, organizacje bezrobotnych i organizacje pozarządowe¹⁴, a także instytucje partnerstwa lokalnego, którymi są grupy instytucji realizujące np. na podstawie umowy przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy. Zasadnicze cele, towarzyszące powołaniu rad obejmują w szczególności: nadanie społecznego wymiaru mechanizmowi funkcjonowania administracji państwowej, kontrola i regulacja rynku pracy, wzmocnienie roli administracji państwowej w zakresie sterowania rynkiem, tworzenie płaszczyzny, na podstawie której dokonywałyby się poszukiwania kompromisu dla zróżnicowanych interesów stron¹⁵.

Podstawową metodą wykonywania zadań na lokalnym rynku pracy jest przejmowanie przez niepubliczne instytucje rynku pracy ich wykonywania, w ramach zlecenia usług rynku pracy, na podstawie umowy, jako formy delegowania uprawnień. Zapisy kompetencji przypisanych poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego

¹¹ Warto podkreślić, że już dawno postulowali to w literaturze profesorowie M. Kabaj i J. Meller, w tym zwracając koniecznie zaangażowania wszystkich sił w realizację działań w sferze zatrudnienia i rynku pracy.

¹² Zob. M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Scholar, Warszawa 2004, s. 121.

¹³ Wprowadzone do polskiego ustawodawstwa w 2002 r. poprzez nowelizację obowiązującej wtedy ustawy dotyczącej zatrudnienia. Dz. U. nr 9, poz. 65.

¹⁴ Jeżeli w ramach ich działań statutowych występują kwestie dotyczące promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej.

¹⁵ Szerzej o działalności rad zatrudnienia i jej ocenie: M. Kabaj, *Metody badania i poprawy realnej efektywności i programowej rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 1995, s. 17, idem, *Rola i funkcje rad zatrudnienia w przeciwdziałaniu bezrobociu. Wyniki badań empirycznych*, IPiSS, Warszawa 1995, s. 7-9, oraz K. Frieske, L. Machol-Zajda, D. Zalewski, *Rady zatrudnienia – funkcje i efektywność. Studium ewaluacyjne*, [w:] M. Bednarski (red.), *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Narzędzia i instytucje*, IPiSS, Warszawa 1996, s. 300-301.

wobec sfery rynku pracy zawarto w ustawach o samorządzie terytorialnym¹⁶ oraz w ustawie o promocji zatrudnienia, które oddają całościowy kształt i istotę koncepcji decentralizacyjnej, rozumianej jako dzielenie się odpowiedzialnością, w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Nie oznacza to przerzucania odpowiedzialności przez administrację rządową. Potwierdza to ustawa o promocji zatrudnienia, określając w szczególności, że zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia w art. 1.2 pkt 1 4.

Przyjęty system realizacji zadań rynku pracy, na szczeblu lokalnym, w zasadniczym zakresie determinuje sytuację na tym rynku pracy. Dlatego też powinien stać się jednym z mechanizmów doskonalenia procesów racjonalizacji wykonywania zadań publicznych w sferze zatrudnienia. Argumentem uzasadniającym powyższe jest efektywność wykorzystania środków publicznych¹⁷. Wynika to w szczególności z możliwość odpowiedniego dostosowania podejmowanych działań do potrzeb, o ile instytucje mają odpowiednią orientację o potrzebach¹⁸. Wykorzystanie możliwości, które daje decentralizacja wymaga jednak znajomości jej ograniczeń. Wiązą się one ze zróżnicowaniem regionalnym i lokalnym. Dlatego decentralizacja może nawet pogłębiać i zwiększać występujące zróżnicowanie. Ograniczeniem dla skuteczności działań jest również to, że społeczności lokalne mają różne umiejętności do wykorzystywania czynników rozwoju. Wpływają na to różne warunki, w tym kwalifikacje pracowników publicznych instytucji rynku pracy. Istotnym ograniczeniem dla działań w dziedzinie zatrudnienia, na szczeblu lokalnym może być także niedostateczne zaangażowanie władz lokalnych w walkę z bezrobociem, jak i małe doświadczenia w działaniu na rynku pracy. Funkcjonowanie decentralizacji, w skali krajowej może ograniczać także brak¹⁹: odpowiedniej koordynacji działań na szczeblu krajowym, jednolitej polityki rynku pracy, działań prowadzących do ograniczenia pogłębiania się zróżnicowań w regionach i na szczeblu lokalnym, a nadto również posiadane środki.

Publiczno-prywatna aktywność na rynku pracy powinna uwzględniać w szczególności zróżnicowany zakres zadań, za które odpowiedzialne są instytucje publiczne i możliwość aktywności poszczególnych podmiotów rynku pracy. Biorąc pod uwagę odmiennosć w funkcjonowaniu poszczególnych instytucji rynku pracy, warto podkreślić, że pozytywnym elementem – przejmowania przez podmioty niepubliczne zadań – jest w szczególności sprzyjanie konkurencji i elastyczności działań. Natomiast problemem może być zapewnienie odpowiedniej jakości usług wykonywanych przez podmioty niepubliczne oraz kwalifikacje osób uczestniczących w ich realizacji, jak i kontrola tych działań przez podmioty publiczne²⁰. W aktywności administracji publicznej mamy przede wszystkim do czynienia z funkcjonowaniem jej organów w ramach całościowego systemu zarządzania publicznego, który wyróżnia istnienie: jednolitego kierownic-

¹⁶ W tym w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, określającej zadania gminy t.j. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm. oraz zadania powiatu – zgodnie z zasadą pomocniczości, w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.

¹⁷ Por. np. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1997, s. 101.

¹⁸ Szerzej na ten temat w książce A. Zalewskiego (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005, s. 25 i n.

¹⁹ Więcej na ten temat zob. E. Kryńska, *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce – instrumenty i programy*, [w:] R. Szula, A. Tucholska (red.), *Rynek pracy w skali lokalnej*, Scholar, Warszawa 2004, s. 52, a także R. Czyszkiewicz, A. Wiktorow, *Samorządowe urzędy pracy – doświadczenia i oceny po półroczu działalności*, IBuGR, Warszawa 2000; R. Czyszkiewicz, A. Wiktorow, *Samorządowe służby zatrudnienia. Pierwsze oceny funkcjonowania, postulaty i rekomendacje*, „Rynek Pracy” 2000, nr 11-12, s. 17-22.

²⁰ Szerzej na temat powierzania zadań zob. I. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gmin. Studium administracyjnoprawne*, UŚ, Katowice 2000, passim.

stwa, władztwa administracyjnego²¹, koordynacji, kontroli i odpowiedzialności. Zasady działania niepublicznych instytucji rynku pracy wyznaczają odmiennie cele, związane z misją, w tym strategią i kierunkami działania.

Podstawowe i uzupełniające metody osiągnięcia celów zatrudnienia

Osiągnięcie celów zatrudnienia na szczeblu lokalnym dokonuje się za pomocą różnych metod działania. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami prawnymi, wyznaczającymi kompetencje instytucji rynku pracy, można je podzielić na podstawowe i uzupełniające. Podstawowe odnoszą się do wszystkich uczestników rynku pracy, a uzupełniające mogą być zastosowane tylko wobec wyodrębnionych kategorii osób, określonych przez ustawodawcę. Podstawowe metody opierają się na zasadach: powszechnej dostępności dla osób poszukujących pracy i pracodawców, równego traktowania osób, bez względu (na płeć, narodowość, przynależność do organizacji itp.), jawności prowadzonej działalności, która uzewnętrznia się przez przekazywanie każdej oferty zatrudnienia osobom poszukującym pracy. Natomiast dodatkowe adresowane są do konkretnych grup poszukujących pracy, uwzględniając zróżnicowanie ich sytuacji: w związku z wiekiem, czasem pozostawania bez pracy, kwalifikacjami itp.

Pośrednictwo pracy i usługi EURES, jako główne podstawowe usługi rynku pracy, zmierzają do udzielania pomocy osobie bezrobotnej, poszukującej zatrudnienia i pracodawcom. Pośrednictwo wspierają formy dodatkowego wsparcia poprzez: poradnictwo zawodowe, informację zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy i uczestnictwo w klubach pracy. Są one realizowane przez instytucje działające na podobnych zasadach, jak pośrednictwo pracy, lecz realizujące inne cele. Podstawowe usługi rynku wspomagają także wzmocnianie procesów reintegracji zawodowej w ramach: doradztwa zawodowego edukacji, szkolenia i doskonalenia zawodowego. Usługi te są skierowane do osób, które mają trudności z wejściem i utrzymaniem się na otwartym rynku, w związku z ograniczeniem możliwości z powodów indywidualnych. Dodatkowe działania wobec uczestników rynku pracy realizowane są w ramach poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, a także poprzez pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, która ma przygotować osoby poszukujące pracy do lepszego i samodzielnego radzenia sobie na rynku pracy. Następuje to w szczególności poprzez: szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy, udział w zajęciach aktywizacyjnych i szerszy dostęp do informacji²². Warto podkreślić, że znaczny wpływ na rynek pracy mają szkolenia zwiększające szanse na doskonalenie kwalifikacji i umiejętności poszukujących zatrudnienia, zwłaszcza jeżeli są dostosowane do popytu zgłaszanego przez pracodawców²³. Stanowią one aktywną formę oddziaływania na strukturę podaży pracy, co ma istotne znaczenie w warunkach, kiedy problemem są kwalifikacje osób pozostających bez pracy lub ich brak²⁴.

²¹ Por. A. Błaś, *Biurokracja a demokratyczne państwo*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja*, TNOiK, Rzeszów 2006, s. 94.

²² Jest ona udzielana przez powiatowe urzędy pracy, kluby pracy oraz w centrach informacji i planowania kariery zawodowej, funkcjonujących w wojewódzkich urzędach pracy. Por. *Informacja o działalności klubów pracy*, MGiP, Warszawa 2005.

²³ Zob. szerzej: S. Borkowska (red.), *Edukacja zawodowa a rynek pracy*, IPiSS, Warszawa 1999, passim.

²⁴ Szerzej pisze o tym: M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w trzeciej Rzeczypospolitej*, UW, Warszawa 2005, s. 248 i n.

Druga grupa metod oddziaływania na zasoby pracy znajdujące się na rynku pracy, to zapewniające dodatkowe wsparcie osobom, które funkcjonują na tle określonego lokalnego rynku pracy i wymagają innych szerszych, niż podstawowe, sposobów wsparcia. Służy temu wzmacnianie mobilności przestrzennej i decyzji o zatrudnieniu poza miejscem zamieszkania poprzez: zwrot kosztów przejazdu i zakwaterowania, zwłaszcza, gdy poszukujący pracy nie ma możliwości zatrudnienia w miejscu zamieszkania oraz dodatek aktywizacyjny. W ramach tej grupy mieszczą się także rozwiązania oddziałujące na pracodawców poprzez udzielanie pomocy publicznej, by zatrudniali bezrobotnych, których kwalifikacje i inne cechy nie są wystarczające do podjęcia decyzji o jego zatrudnieniu. Pomoc ta obejmuje: partycypację w części kosztów związanych z zatrudnieniem pracownika, skierowanego przez urząd pracy²⁵.

Następna grupa działań – w ramach metod uzupełniających – ma zastosowanie do niektórych kategorii bezrobotnych (defaworyzowanych), wobec których niewystarczające jest wykorzystanie wcześniej wskazanych, a więc konieczne jest kreowanie zatrudnienia i warunków pracy na tzw. drugim rynku pracy²⁶. Są one zróżnicowane przedmiotowo i podmiotowo. Dotyczą: osób do 25 roku życia; długotrwale bezrobotnych; kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka; osób powyżej 50 roku życia, bez kwalifikacji zawodowych lub bez doświadczenia zawodowego, czy też wykształcenia zawodowego oraz samotnie wychowujących dziecko do 18 roku życia, jak również niepełnosprawnych. Aktywizacja wymienionych osób dokonuje się przez prace interwencyjne i roboty publiczne, służące one okresowej aktywizacji osób poszukujących pracy, choćby na pewien czas²⁷. Wobec osób niepełnosprawnych dodatkowo ma zastosowanie szersza pomoc publiczna, inspirowana rozwiązaniami europejskimi²⁸.

Wyodrębniając metody wspierania osób na rynku pracy warto jeszcze raz zwrócić uwagę na szkolenia tworzące możliwości zdobycia dodatkowych umiejętności oraz doświadczenia zawodowego, także przez osoby defaworyzowane. Obejmują one – oprócz wcześniej wskazanych – uczestnictwo w szkoleniach do 25 roku życia oraz dwunastomiesięczny staż u pracodawcy lub osoby fizycznej prowadzącej działalność na własny rachunek. Mają one na celu nabycie dodatkowych umiejętności przez osoby młode, które nie posiadają doświadczenia zawodowego. Natomiast inne osoby poszukujące pracy, jako defaworyzowane na rynku pracy, które wymieniono wyżej, mogą być również kierowane do pracodawcy, ale w celu przygotowania zawodowego. Obie formy wspierania zatrudnienia, jakimi są staż i przygotowanie zawodowe znajdują zastosowanie w sytuacji, kiedy bezrobotny nie podejmuje pracy ze względu na posiadane kwalifikacje. Dodatkowym instrumentem oddziaływania na osobę poszukującą pracy do 25 roku życia oraz bezrobotnych bez kwalifikacji – jest stypendium²⁹.

²⁵ W tym wyposażenie miejsca pracy oraz koszty składek na ubezpieczenia społeczne związane z zatrudnieniem bezrobotnego.

²⁶ Szerzej M. Baron-Wiaterek, *Instrumenty kształtowania kapitału ludzkiego i jego wartości na rynku pracy*, [w:] A. Lipka, S. Waszczak (red.), *Zarządzanie wartością kapitału ludzkiego w organizacji*, AE, Katowice 2007, s. 225 i n.

²⁷ Szerzej A. Kostut, *Formy zatrudnienia bezrobotnych subsydiowane środkami Funduszu Pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 8, s. 18 i n.

²⁸ Podstawą jej jest w szczególności rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2007 r. w sprawie udzielenia pomocy przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne, Dz. U. nr 20, poz. 118. Szerzej w tej kwestii por. A. Barczyński, *Koszty zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, KIG-R, Warszawa 2008, s. 16 i n.

²⁹ Występuje ono, obok stypendium z tytułu podjęcia nauki, jako możliwe do uzyskania po zarejestrowaniu się w urzędzie pracy i ma zastosowanie do szerszej grupy podmiotów, pod warunkiem nieprzekroczenia dochodu na osobę w rodzinie (w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, uprawniających do świadczeń).

Projekty lokalne i wspieranie zatrudnienia

Metodą służącą wspieraniu potencjału lokalnego rynku pracy jest także realizacja lokalnych projektów. Przygotowywane są one przez powiatowe urzędy pracy. Wcześniej funkcje takie spełniały programy specjalne. Projekty lokalne mogą obejmować wskazane dotąd działania na rynku pracy, zmierzające do promocji zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich tak, by mogła następować ich aktywizacja i rozwój lokalnego rynku pracy³⁰. Przygotowuje je starosta, samodzielnie lub we współpracy z innymi organizacjami i podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy. Projekty lokalne stanowią zespół działań łączących usługi rynku pracy i instrumenty rynku pracy. Przygotowany na szczeblu lokalnym projekt może stanowić własne przedsięwzięcie powiatu lub być elementem programów regionalnych. Warto podkreślić, że projekty powinny być również realizowane w oparciu o zasadę partnerstwa.

Szukając możliwości poprawy sytuacji na lokalnym rynku pracy, uwzględniających tworzenie warunków promocji zatrudnienia, dla osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, z uwagi na ich indywidualne problemy życiowe, warto zwrócić uwagę na instytucje ekonomii społecznej, a w ich ramach na wspieranie zatrudnienia, zwłaszcza poprzez zatrudnienie socjalne³¹. Jest ono alternatywą dla niektórych bezrobotnych oraz klientów ośrodków pomocy społecznej wobec życia na zasilku, zmierzając w szczególności do tworzenia warunków podjęcia pracy, w ramach stosunku pracy lub rozpoczęcia działalności gospodarczej³². Odnosi się ono do osób znajdujących się w takiej sytuacji życiowej, która ogranicza lub uniemożliwia im uczestniczenie w życiu zawodowym (a także rodzinnym i społecznym) – jeżeli nie korzystają z innych form zabezpieczenia społecznego (np. pomocy społecznej).

Zatrudnienie wspierane może być realizowane w różnych formach organizacyjnych przedsiębiorstw społecznych na rynku pracy³³. Przede wszystkim mogą one funkcjonować w ramach spółdzielni socjalnej, w tym spółdzielni europejskiej, a także jako towarzystwa wzajemne, stowarzyszenia i fundacje. W tworzeniu przedsiębiorstw społecznych uczestniczą różne podmioty: publiczne (administracja publiczna), niepubliczne (organizacje non profit) i prywatne (przedsiębiorstwa rynkowe), osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy oraz osoby zagrożone lub dotknięte wykluczeniem społecznym³⁴. Jedną z form przedsiębiorstwa społecznego o specjalnym statusie jest centrum integracji społecznej (CIS), które realizuje funkcje: społeczno-wychowawcze, ochronne (świadczenia integracyjne), ekonomiczne, educa-

³⁰ Szerzej: M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna...*, s. 230.

³¹ Pojęcie „ekonomii społecznej” jest różnie ujmowane. Por. np. E. Leś, *Gospodarka społeczna. Podstawowe pojęcia i zakres działalności*, www.pozYTEK.gov.pl, eadem, *Europejskie doświadczenia w sprawie zatrudnienia socjalnego na przykładzie Włoch i Finlandii. Wybrane zagadnienia*, www.computermet.poznan.pl/sss/archiwum.html, D. Picinowska, *Ekonomia społeczna*, www.ngo.pl; Z. Napierski, *Ekonomia społeczna*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001, s. 9 i n.

³² Zob. ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym Dz. U. nr 122, poz. 1143.

³³ Szerzej: M. Baron-Wiaterok, *Przedsiębiorstwa społeczne na rynku pracy*, [w:] K. Głabiecka (red.), *Polityka społeczna wobec wyzwania spójności społeczno-ekonomicznej Unii Europejskiej*, PTPS, Rudom 2007, s. 98 i n.

³⁴ Osoby doświadczające trudnej sytuacji życiowej to m.in. młodzież, osoby niepełnosprawne kobiety, mniejszości etniczne itp. Wykluczenie dotyczy osób znajdujących się w sytuacji ubóstwa uniemożliwiającego lub znacznie utrudniającego uczestniczenie w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. Występuje wiele wymiarów tego zjawiska i różnie go definiuje. Szerzej: K.W. Frieske, *Dynamika koncepcji marginalizacji społecznej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11-12, s. 34; idem; *Wprowadzenie pesymistyczne wnioski teoretycznych implikacji*, [w:] idem, *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, IPiSS, Warszawa 2004, s. 14; T. Kowalak, *Marginalność i marginalizacja społeczna*, ISP, Warszawa 1998, s. 107.

cyjne oraz terapeutyczne³⁵. Dążąc do aktywności zawodowej osób defaworyzowanych, gmina, ośrodek pomocy społecznej lub organizacja pozarządowa (zajmująca się reintegracją zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym) mogą prowadzić także kluby integracji społecznej (KIS). Ich działania zmierzają przede wszystkim do umożliwiania indywidualnym osobom oraz ich rodzinom uzyskania pomocy w odbudowywaniu i podtrzymywaniu uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej, w pełnieniu ról społecznych oraz podnoszeniu kwalifikacji. W KIS można organizować i prowadzić w szczególności programy zatrudnienia tymczasowego, zgodnie z ustawą z dnia 9 lipca o zatrudnieniu pracowników tymczasowych³⁶. Kluby mogą ułatwiać także wykonywanie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, aby przygotowywać osoby do podjęcia zatrudnienia. Klub i centrum mogą funkcjonować niezależnie od siebie, jak i współpracować ze sobą³⁷. Po uczestnictwie w tych formach przedsięwzięciach społecznych, na wniosek pracownika socjalnego lub uczestnika, powiatowy urząd pracy może skierować uczestnika do pracy u pracodawcy, w spółdzielni socjalnej lub w centrum³⁸.

Przedsięwzięcia społeczne mogą przyczynić się do rozwiązania problemu nierównego dostępu do rynku pracy grup defaworyzowanych, którym, aby uzyskać zatrudnienie, potrzebna jest szersza pomoc, obejmująca dziedzinę integracji zawodowej, ale także społecznej. Warto podkreślić, że aktywność przedsięwzięciach społecznych przyczynia się w praktyce do³⁹ wspierania społeczności lokalnych, wzmacniania lokalnych struktur społecznych, aktywizowania obywateli, wpływania na rozwój i pogłębianie się więzi międzyludzkich, rozwoju kapitału społecznego, reintegracji społecznej, tworzenia poczucia odpowiedzialności członków przedsięwzięcia za jego losy itp.

Podsumowanie

W działaniach lokalnych podmiotów na rynku pracy ważne znaczenie posiada polityka gospodarcza państwa. Powinna ona charakteryzować się odpowiednimi cechami⁴⁰. Najczęściej wykorzystywane metody przeciwdziałania bezrobociu we współczesnych państwach to przede wszystkim: stwarzanie odpowiednich i korzystnych warunków dla inwestycji oraz dla rozwoju eksportu, regulowanie migracji oraz obniżanie kosztów robocizny⁴¹. Istotne znaczenie dla funkcjonowania lokalnego rynku pracy ma

³⁵ Szerzej o zasadach funkcjonowania centrum por. P. Chodyra, A. Trzeciecki, *Centra integracji społecznej. Jak to robić*, „Polityka Społeczna” 2004, nr 4, s. 12 i n.

³⁶ Dz. U. nr 166, poz. 1608 ze zm.

³⁷ Dwie instytucje zatrudnienia socjalnego, które wprowadziła ustawa z, jakimi są centrum i klub integracji społecznej różnią się pomiędzy sobą przede wszystkim w zakresie formy organizacyjnej, procedur powoływania oraz źródeł finansowania. W praktyce klub integracji społecznej może przygotowywać osoby do uczestniczenia w zajęciach centrum, a także odegrać istotną rolę we wspieraniu osób, które po zakończeniu zajęć w centrum nie zdołały wrócić na rynek pracy, zarówno w formach organizacyjnych centrum, jaki i u pracodawcy, ani nie podjęły działalności w spółdzielni socjalnej.

³⁸ Szerzej M. Baron-Wiaterek, *Instytucjonalno-prawne aspekty rynku pracy i promocji zatrudnienia*, IPiSS, Warszawa 2008, s. 80 i n.

³⁹ Zob. E. Leś, *Pomoc społeczna. Od klientelizmu do partycypacji*, AIEPR-JR, Warszawa 2003; S. Kelly, *Ekonomia społeczna i przedsiębiorczość społeczna w Unii Europejskiej*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, ISP, Warszawa 2003, s. 35.

⁴⁰ Jak podkreśla A. Lipowski – w ujęciu normatywnym państwo powinno być „dobroczynne”, „wszechmocne” i „wszechwiedzące”. Por. szerzej: idem, *Ekonomiczna zawodność państwa – krytyczna analiza ujęcia antyetatystycznego*, „Ekonomista” 2002, nr 2, s. 176.

⁴¹ M. Kabaj, *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 2000, s. 53 i n.

komplementarny model, w ramach którego ważną rolę odgrywa polityka makroekonomiczna oraz wspomagająca ją polityka rynku pracy⁴². Oznacza to, że działania odnoszące się do rynku pracy nie powinny być podejmowane pod presją społeczną, ale w celu konsekwentnego tworzenia zrębów nowego, zrównoważonego rozwoju, przy wykorzystaniu istniejących możliwości i zasobów.

Nie istnieją uniwersalne metody rozwiązania problemów związanych z zatrudnieniem w skali lokalnej, a także innych. Niewątpliwie potrzebna jest stosowna ingerencja państwa, w oparciu o szczegółową analizę symptomów występowania ograniczeń wzrostu zatrudnienia w gospodarce, jak i większa aktywność społeczności lokalnych w ograniczaniu niekorzystnych zjawisk na rynku pracy. Działania i inicjatywy powinny mieć zdecydowanie charakter wiodący, jeżeli chodzi w szczególności o lokalny rynek pracy, będący domeną działania administracji samorządowej i instytucji z nią współdziałających. Równocześnie jednak ważnym elementem działań ze strony państwa powinno być znalezienie odpowiednich proporcji pomiędzy nieosłabianiem rozwoju wspólnot rozwiniętych, a zupełną degradacją obszarów zacofanych⁴³. Urynkowienie działań w sferze zatrudnienia na rynku pracy wymaga jasnych zasad, tak by środki publiczne były wydawane efektywnie i skutecznie.

Wskazując kierunki działań niezbędnych dla wzmocnienia lokalnej polityki zatrudnienia i rynku pracy, należy podkreślić, że zasadniczym celem powinno być konsekwentne osiąganie pełnego i racjonalnego (produktywnego) zatrudnienia, zgodnie z zakładanymi celami realizacji przedsięwzięć. Wymaga to przede wszystkim istnienia całościowej lokalnej strategii walki z bezrobociem, w którą byłyby zaangażowane wszystkie zainteresowane i odpowiedzialne za te problemy podmioty, zgodnie z założeniami decentralizacji i przekazania części działań – w zakresie lokalnego rynku pracy – społecznościom lokalnym oraz samym zainteresowanym. Oznacza to w szczególności odpowiedzialność lokalnych elit za stan rynku pracy i gotowość współdziałania poza podziałami w zakresie promowania pracy i szkolenia zawodowego (zamiast finansowania bezrobocia), dbałość o jakość pośrednictwa pracy, które powinno być nastawione na konkretne grupy, zwłaszcza te, które najpilniej potrzebują pomocy i mają szanse na zatrudnienie.

Literatura

1. Barczyński A., *Koszty zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, KIG-R, Warszawa 2008.
2. Baron-Wiaterek M., *Instrumenty kształtowania kapitału ludzkiego i jego wartości na rynku pracy*, [w:] A. Lipka, S. Waszczak S. (red.), *Zarządzanie wartością kapitału ludzkiego organizacji*, AE, Katowice 2007.
3. Baron-Wiaterek M., *Instytucjonalno-prawne aspekty rynku pracy i promocji zatrudnienia*, IPiSS, Warszawa 2008.

⁴² Szerzej: M. Kabaj, *Efektywność programów przeciwdziałania bezrobociu i skuteczność polityki rynku pracy. Kryzys polityki rynku pracy?*, [w:] E. Kryńska (red.), *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 1999, s. 55 i n.

⁴³ W tym zakresie, z punktu widzenia rozwoju, zasadny i efektywny byłby model polaryzacyjno-dyfuzyjny. Szerzej: M. Boni, *Dylematy rynku pracy w Polsce*, [w:] S. Golinowska, M. Boni (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*, CASE, Warszawa 2006, s. 106.

4. Baron-Wiaterek M., *Przedsiębiorstwa społeczne na rynku pracy*, [w:] K. Głąbicka (red.), *Polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej Unii Europejskiej*, PTPS, Pol. Radomska, Radom 2007.
5. Błaś A., *Biurokracja a demokratyczne państwo*, [w:] J. Lukaszewicz (red.), *Biurokracja*, TNOiK, Rzeszów 2006.
6. Boni M., *Dylematy rynku pracy w Polsce*, [w:] S. Golinowska, M. Boni (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*, CASE, Warszawa 2006.
7. Borkowska S. (red.), *Edukacja zawodowa a rynek pracy*, IPiSS, Warszawa 1999.
8. Chodyra P., Trzeciecki A., *Centra integracji społecznej. Jak to robić*, „Polityka Społeczna” 2004, nr 4.
9. Czyszkievicz R., Wiktorow A., *Samorządowe służby zatrudnienia. Pierwsze oceny funkcjonowania, postulaty i rekomendacje*, „Rynek Pracy” 2000, nr 11–12.
10. Czyszkievicz R., Wiktorow A., *Samorządowe urzędy pracy – doświadczenia i oceny po półroczu działalności*, IBnGR, Warszawa 2000.
11. Frieske K., Machol-Zajda L., Zalewski D., *Rady zatrudnienia – funkcje i efektywność. Studium ewaluacyjne*, [w:] M. Bednarski (red.), *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Narzędzia i instytucje*, IPiSS, Warszawa 1996.
12. Frieske K.F. (red.), *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, IPiSS, Warszawa 2004.
13. Frieske K.W., *Dynamika koncepcji marginalizacji społecznej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11–12.
14. Kabaj M., *Efektywność programów przeciwdziałania bezrobociu i skuteczność polityki rynku pracy. Kryzys polityki rynku pracy?*, [w:] E. Kryńska (red.), *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 1999.
15. Kabaj M., *Metody badania i poprawy realnej efektywności programowej rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 1995.
16. Kabaj M., *Rola i funkcje rad zatrudnienia w przeciwdziałaniu bezrobociu. Wyniki badań empirycznych*, IPiSS, Warszawa 1995.
17. Kabaj M., *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 2000.
18. Kabaj M., *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Scholar, Warszawa 2004.
19. Kabaj M., *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu, Studium porównawcze*, Scholar, Warszawa 1997.
20. Kabaj M., *Zasoby pracy, zatrudnienie i bezrobocie. Elementy prozatrudnieniowej dualnej strategii rozwoju gospodarczego*, [w:] P. Glikman, M. Kabaj, T. Muszkiet (red.), *Ciągłość i transformacja zasobów kapitału, pracy, energii i ich wykorzystanie do roku 2010*, Key Text, Warszawa 1997.
21. Kelly S., *Ekonomia społeczna i przedsiębiorczość społeczna w Unii Europejskiej*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, ISP, Warszawa 2003.
22. Kosut A., *Formy zatrudnienia bezrobotnych subsydiowane środkami Funduszu Pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 8.
23. Kowalak T., *Marginalność i marginalizacja społeczna*, ISP, Warszawa 1998.

24. Kryńska E., *Europejska Strategia Zatrudnienia wobec zróżnicowań regionalnych*, [w:] C. Horodyński, C. Sadowska-Snarska (red.), *Regionalne i lokalne rynki pracy. Od dysproporcji do spójności*, IPiSS, Warszawa 2006.
25. Kryńska E., *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce – instrumenty i programy*, [w:] R. Szula, A. Tucholska (red.), *Rynek pracy w skali lokalnej*, Scholar, Warszawa 2004.
26. Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002.
27. Leś E., *Europejskie doświadczenia w sprawie zatrudnienia socjalnego na przykładzie Włoch i Finlandii. Wybrane zagadnienia*, www.computernet.poznan.pl/sss/archiwum.html.
28. Leś E., *Pomoc społeczna. Od klientelizmu do partycypacji*, AEPR-JR, Warszawa 2003.
29. Lipowski A., *Ekonomiczna zawodność państwa – krytyczna analiza ujęcia antyetatystycznego*, „*Ekonomista*” 2002, nr 2.
30. Meller J., *Przestrzenne zróżnicowanie rynku pracy i wynagrodzeń w Polsce*, [w:] J. Orczyk (red.), *Współczesne dylematy zatrudnienia*, AE, Poznań 1998.
31. Meller J., *Sytuacja na rynku pracy a działalność przedsiębiorstw*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw*” 1991, nr 2.
32. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1997.
33. Pieńkowska D., *Ekonomia społeczna*, www.ngo.pl.
34. Napierski Z., *Ekonomia społeczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001.
35. Szyłko-Skoczny M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w trzeciej Rzeczpospolitej*, UW, Warszawa 2005.
36. Wiśniewski Z., *Europejska strategia zatrudnienia a aktywna polityka rynku pracy*, [w:] A. Pocztowski (red.), *Praca i zarządzanie kapitałem ludzkim w perspektywie europejskiej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
37. Wiśniewski Z., *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w karach Unii Europejskiej*, UMK, Toruń 1999.
38. Wratny J., *Państwo jako regulator stosunków pracy – tendencje zmian*, [w:] S. Borkowska (red.), *Przyszłość pracy w XXI w.*, IPiSS, Warszawa 2004.
39. Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, UŚ, Katowice 2000.
40. Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005.
41. Zieliński M., *Wpływ państwa na rynek pracy i decyzje zatrudnieniowe przedsiębiorstw*, Pol. Śl., Gliwice 2008.

Summary

METHODS AND CONDITIONS OF EMPLOYMENT FORMATION ON LOCAL LEVEL

Tasks realization in the area of employment, on local level, takes place within complex system. Law regulating its functioning reflects its full shape and the essence of decentralization idea as responsibility sharing within public-private partnership. That leads to results in management area, in particular it causes that fulfilling some public tasks by non-public labour market institutions is conducted in the way of authorization

delegating. Reaching employment goals on local level, while taking into account directions of labour market institutions competencies, may be performed with support of differentiated methods. Their application in public-private activities on labour market demands regarding differentiated range of activities and competencies of each labour market institution. The basic criterion of assessing results of used methods should be in particular efficiency in accordance with assumed venture realization aims, including: employment, distribution and productiveness.