

Maciej Frączek

## Praktyka realizacji polityki rynku pracy w Polsce a współzarządzanie publiczne<sup>1</sup>

W niniejszym tekście podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu polityka rynku pracy w Polsce realizowana jest według założeń modelu współzarządzania publicznego. Na wstępie opisano kluczowe atrybuty współzarządzania publicznego, istotne z punktu widzenia specyfiki polityki rynku pracy. Głównym celem tej części artykułu jest osadzenie rozważań o teorii i praktyce polityki rynku pracy w kontekście trzech podstawowych atrybutów modelu współzarządzania publicznego wyróżnionych przez Jessopa (2007): refleksyjnej samoorganizacji, horyzontalnych sieci oraz negocjacyjnego konsensu. Drugą zasadniczą część tekstu stanowi analiza polityki rynku pracy w Polsce. Zaprezentowano tutaj przykłady mechanizmów i narzędzi tej polityki, realizowanej zgodnie z założeniami *public governance* – stosowanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. W ostatniej części tekstu dokonano mapowania polityki rynku pracy w Polsce w odniesieniu do cech modelowych postulowanych w ramach współzarządzania publicznego.

Przeprowadzone wstępnie analizy pozwalają stwierdzić, że współcześnie realizowana polityka rynku pracy w Polsce nie jest konstruktem czystym, modelowym, który można byłoby opisać wyłącznie w oparciu o założenia modelu współzarządzania. Sporo cech tego modelu można dostrzec w naszym kraju na poziomie rozwiązań instytucjonalnych, natomiast w praktyce polityki rynku pracy ciągle jeszcze przeważa porządek oparty na modelu biurokratycznym lub rynkowym. Nadzieję na zmianę tej sytuacji dają przede wszystkim działania realizowane w ramach lokalnych i regionalnych polityk rynku pracy.

Słowa kluczowe: polityka rynku pracy, współzarządzanie publiczne, refleksyjna samoorganizacja, horyzontalne sieci, negocjonowany konsens.

### Wprowadzenie

Działania państwa odnoszące się do funkcjonowania rynku pracy są jedną z najważniejszych współczesnych polityk publicznych. Wynika to zarówno z siły oddziaływania procesów rynku pracy na rozwój społeczny i gospodarczy, jak i dynamicznych przeobrażeń, którym ten rynek współcześnie podlega. Zmiany te często generują poważne negatywne konsekwencje społeczno-gospodarcze, w związku z czym niezbędna jest ingerencja państwa w tej sferze.

Maciej Frączek – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach projektu „Konsolidacja teorii współzarządzania publicznego w badaniach nad polityką publiczną. Perspektywa krytyczna” realizowanego przez Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/B/HS4/00444.

Złożone wyzwania, przed którymi stoją współczesne rynki pracy, implikują konieczność angażowania do rozwiązywania występujących na nich problemów nie tylko tradycyjnych kreatorów polityki rynku pracy (rządów centralnych czy władz samorządowych), ale również pracodawców (poszukujących dostępnej i wykwalifikowanej siły roboczej) i związków zawodowych (które starają się wspierać swoich członków i, szerzej patrząc, dbać o interesy osób pracujących). W związku z tym partnerzy społeczni, zrzeszeni w organizacjach pracodawców i pracowników, są zaangażowani – w różnym stopniu – w procedury programowania i wdrażania polityk przez publiczne służby zatrudnienia (Weishaupt 2011, s. 1).

Na ewolucję polityki rynku pracy wpływa również rozwój zarządzania publicznego, teorii polityk publicznych czy nauk politycznych. Teoretyczny porządek wypracowany w ramach tych dziedzin pozwala tworzyć rozwiązania modelowe, które można przenosić na prakty-

kę, w tym realizowaną politykę rynku pracy. Współzarządzanie publiczne<sup>2</sup> – jeden z podstawowych modeli wypracowanych w ramach zarządzania publicznego – jest zarówno paradygmatem teoretycznym, jak i praktycznopolitycznym. Podejmując próbę opisanego polityki rynku pracy językiem współzarządzania, trzeba mieć świadomość ograniczeń i niedostatku przy łączeniu tych dwóch podejść. Ewolucja paradygmatu teoretycznego przebiega odmiennie od zmian, które zachodzą w praktycznej sferze realizacji polityki publicznej. Z pewnością też w praktycznopolitycznym wymiarze współzarządzania publicznego dotyczącego rynku pracy można dostrzec wyższy stopień eklektyzmu, związanego z szerszym wykorzystaniem idei, mechanizmów i instrumentów charakterystycznych dla innych paradygmatów zarządzania publicznego (modelu biurokratycznego, nowego zarządzania publicznego lub neoweberyzmu). Praktyka operacyjnego i strategicznego działania w obszarze rynku pracy nie pozwala bowiem rewolucyjnie i zarazem płynnie przechodzić z jednego porządku instytucjonalnego czy instrumentalnego do całkowicie odmiennego sposobu realizacji zadań i osiągania celów. To pozwala sformułować wstępne założenie o braku modelowej czystości w przypadku polityki rynku pracy w Polsce, rozpatrywanej w tym tekście głównie w wymiarze praktycznopolitycznym.

W niniejszym artykule została udzielona wstępna odpowiedź na pytanie, czy i w jakim stopniu polityka rynku pracy w Polsce realizowana jest w oparciu o założenia modelu współzarządzania. Aby było to możliwe, w pierwszej kolejności opisano kluczowe atrybuty współzarządzania publicznego, istotne z punktu widzenia specyfiki polityki rynku pracy. Głównym przedmiotem refleksji w tej części artykułu było osadzenie rozważań o teorii i praktyce tej polityki w kontekście trzech podstawowych atrybutów modelu współzarządzania publicznego, wyróżnionych przez Jessopa (2007): refleksyjnej samoorganizacji, horyzontalnych sieci oraz negocjacyjnego konsensu. Drugą, zasadniczą część tekstu stanowi analiza polityki rynku pracy w Polsce. Zaprezentowano

tu przykłady mechanizmów i narzędzi tej polityki – stosowanych na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym – realizowanej zgodnie z założeniami *public governance*. W trzeciej, finalnej części tekstu dokonano mapowania polityki rynku pracy w Polsce w odniesieniu do jej cech modelowych, postulowanych w ramach współzarządzania publicznego<sup>3</sup>.

## 1. Kluczowe atrybuty współzarządzania publicznego wykorzystywane przez politykę rynku pracy

### 1.1. Uwagi wstępne

Punktem wyjścia do prowadzonych rozważań będzie syntetyczna definicja *governance*, którą wypracowali Fazekas i Burns (2012, s. 7): „*Governance* oznacza proces zarządzania społeczeństwami w sytuacji, w której żaden pojedynczy aktor nie ma możliwości całkowitego zdominowania tego procesu”. Taka sytuacja występuje właśnie w przypadku polityki rynku pracy – przestała już ona być domeną rządu, a zwiększeniu uległa rola pozostałych aktorów rynku pracy (publicznych, prywatnych i społecznych). W tym miejscu odwołamy się też do Hausnera, który postrzega *governance* jako instytucjonalną reakcję na niesprawności rynku i państwa, jak też próbę wyjścia poza schemat radzenia sobie z nimi przez oscylacyjne przesuwanie się między koordynacją rynkową a koordynacją imperatywną, między anarchią rynku a hierarchią władzy państwowej (Hausner 2008). Podejście Hausnera jest tożsame ze stanowiskiem Rhodesa (1997), który rządzenie sieciowe (fundamentalne dla modelu *governance*) pojmuje jako wyjątkową formę koordynacji, która stanowi alternatywę zarówno dla państwa, jak i dla rynku. Na gruncie tego rozumienia *governance* polityka rynku pracy wydaje się bardzo interesującym obszarem do analizy, gdyż w ostatnich latach jej ewolucja

<sup>3</sup> Autor ma świadomość pominięcia wielu istotnych elementów, dotyczących chociażby słabości modelu współzarządzania publicznego, i ich konsekwencji dla realizacji polityki rynku pracy w Polsce. Zaprezentowane przykłady nie są kompletne ani reprezentatywne dla polskiej polityki rynku pracy. Autor artykułu będzie rozwijał te zagadnienia w dalszych, pogłębianych badaniach.

<sup>2</sup> W niniejszym tekście pojęcie współzarządzania publicznego będzie tożsame z angielskim terminem *public governance*.

była oparta na wykorzystywaniu różnorodnych mechanizmów i instrumentów przynależących nie tylko do rynku czy też władzy publicznej, ale i domeny społecznej.

Przydatność modelu współzarządzania publicznego do rozważania dylematów leżących u podstaw polityki rynku pracy można dostrzec, odwołując się do klasycznego tekstu Stokera. Autor ten przywołuje pięć, według niego uzupełniających się, propozycji rozumienia *governance* (Stoker 1998, s. 18):

1. Odnosi się ono do zbioru instytucji i aktorów o charakterze zarówno publicznym, jak i niepublicznym.
2. W jego ramach zacierają się granice odpowiedzialności, co ma służyć lepszemu radzeniu sobie ze złożonością problemów społecznych i ekonomicznych.
3. Model ten podnosi kwestię zależności władzy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wspólne działania.
4. Dotyczy autonomicznych, samozarządzających się sieci aktorów.
5. Rozpoznaje możliwość osiągnięcia zamierzonych celów, niezależnie od rządu, jego siły i autorytetu. Z perspektywy *governance* rząd jest postrzegany jako podmiot będący w stanie wykorzystywać nowe narzędzia i techniki w celu sterowania procesami społecznymi i ekonomicznymi.

Te swoiste cechy konstytutywne *governance* korespondują z obszarem polityki rynku pracy. I tak w przypadku pierwszego podejścia można odwołać się do praktyki funkcjonowania tej polityki, w ramach której działają instytucje i aktorzy wywodzący się z domeny publicznej i niepublicznej. W Polsce są to: 1) Publiczne Służby Zatrudnienia (PSZ) i 2) Ochotnicze Hufce Pracy – będące instytucjami sfery publicznej; 3) agencje zatrudnienia i 4) instytucje dialogu społecznego – związane z domeną niepubliczną; 5) instytucje szkoleniowe oraz 6) instytucje partnerstwa lokalnego – które są tworzone przez podmioty publiczne i niepubliczne. Podmioty prywatne i społeczne są coraz częściej dostarczycielami usług publicznych w obszarze rynku pracy w Polsce (np. w zakresie szkoleń lub pośrednictwa pracy). Mają też możliwość uczestniczenia w podejmowaniu strategicznych i operacyjnych decyzji dotyczących projektowa-

nia oraz wykorzystania instrumentów polityki rynku pracy na różnych poziomach (choć siła ich oddziaływania jest zdecydowanie słabsza niż w krajach Europy Zachodniej i Północnej).

Do drugiego podejścia Stokera odwołują się Frączek i Mazur (2010, s. 476), pisząc, że na współczesnym rynku pracy i wśród głównych aktorów polityki rynku pracy „dochodzi do zacieraania się tradycyjnie rozumianych odmienności instytucjonalnych, powinności i zasobów. Dochodzi do zastąpienia dotychczasowych ortodoksyjnych i binarnych relacji między tymi aktorami interakcjami komplementarnymi i emergentnymi. Narasta przez to współzależność polegająca na nieuchronności współdziałania dla rozwiązywania coraz bardziej kompleksowych problemów społecznych i ekonomicznych”.

Trzecie podejście może być przydatne do analizowania mechanizmów zachodzących między aktorami rynku pracy, którzy realizują wspólne działania. Istniejące powiązania i zależności mogą bowiem istotnie moderować zachowania poszczególnych graczy, zwiększając lub zmniejszając prawdopodobieństwo osiągnięcia sukcesu wspólnych przedsięwzięć. W tym przypadku można wykorzystać teorię *public governance* do opisanego relacji zachodzących w ciałach i instytucjach kolegialnych, odpowiedzialnych za kształtowanie sytuacji na rynku pracy. W dalszej części tego tekstu opisane zostaną polskie rady rynku pracy, które są przykładem tego typu instytucji.

W obszarze rynku pracy dostrzegane jest także – odwołując się do czwartej propozycji Stokera – autonomizowanie się sieci aktorów, które zaczynają mieć charakter samozarządzający. Charakterystyczne staje się bowiem wykorzystanie sieciowego podejścia do rozwiązywania złożonych problemów ekonomicznych i społecznych, które pojawiają się na rynku pracy, ale i artykułowania oraz osiągania swoich celów (jednostkowych lub grupowych).

Współczesny rynek pracy poddawany jest oddziaływaniu tych samych lub bardzo podobnych czynników co cała gospodarka, mechanizmów oraz bodźców społecznych i gospodarczych, które bardzo mocno wpływają na zwiększenie dynamiki zmian (w tym instytucjonalnych), ciągłą rekonfigurację procesów zachodzących na rynku pracy, wzrost dyferencjacji społecznej związanej z komplikowaniem się struktur spo-

lecznych oraz podziału pracy. Te szybkie i coraz mniej przewidywalne przeobrażenia powodują pojawianie się nowych aktorów i instytucji (np. podmiotów ekonomii społecznej), którzy przy wsparciu ze strony państwa (ale i coraz częściej autonomicznie) realizują zadania ulokowane na rynku pracy. To również kwestia wykorzystywania przez państwo na różnych poziomach nowych mechanizmów zarządzania publicznego (partnerstwa, zarządzania wielopoziomowego, otwartej metody koordynacji, innowacji społecznych), co wiązać możemy z piątym podejściem opisanym przez Stokera.

Poniżej przedstawione zostaną wybrane elementy polityki rynku pracy (wraz ze wstępnymi odwołaniami do praktyki polskiej), które można opisać kategoriami refleksyjnej samoorganizacji, horyzontalnych sieci i negocjacyjnego konsensu.

## 1.2. Refleksyjna samoorganizacja

Odwołując się do typologii zaproponowanej przez Offego (2012), można wskazać na trzy poziomy refleksyjnej samoorganizacji: 1) współpraca oparta na nieformalnych i osobistych więziach; 2) samoorganizacja międzyorganizacyjnych relacji; 3) pośrednie sterowanie wspólnym rozwojem i strukturalnym powiązaniem relacji międzysystemowych.

W przypadku polityki rynku pracy dominującą formą jest samoorganizacja międzyorganizacyjnych relacji. Dokonuje się ona m.in. poprzez negocjacje i tworzenie ukierunkowanych zadaniowo strategicznych sojuszy pomiędzy różnymi aktorami rynku pracy. Pozytywnie rozumiana koordynacja międzyorganizacyjna zachodzi m.in. pomiędzy władzami (instytucjami) publicznymi różnych szczebli, organizacjami pracodawców, związkami zawodowymi i organizacjami pozarządowymi. Przede wszystkim dotyczy ona operacyjnego wymiaru polityki rynku pracy, związanego z planowaniem, uzgadnianiem, wdrażaniem i oceną konkretnych mechanizmów, działań i instrumentów składających się na tę politykę.

W przypadku trzeciego typu refleksyjnej samoorganizacji, czyli pośredniego sterowania wspólnym rozwojem i strukturalnym powiązaniem relacji międzysystemowych, można go dostrzec w strategicznym wymiarze polityki

rynku pracy, odnoszącym się do tworzenia jej ogólnych ram konceptualnych oraz kluczowych dokumentów strategicznych. Na tym poziomie tworzony jest metaporządek systemu polityk publicznych, w którym uwzględniane są również wyzwania rynku pracy.

Niewątpliwie w polityce rynku pracy najmniej wymierna i najtrudniejsza do opisanego jest współpraca oparta na nieformalnych i osobistych więziach, chociaż można dostrzec wiele przykładów, gdy ten rodzaj refleksyjnej samoorganizacji wspomagał jej dwa pozostałe typy. Praktyka funkcjonowania polskiej polityki publicznej w obszarze rynku pracy wyraźnie wskazuje na to, że możliwości kooperacji i wypracowywania wspólnych rozwiązań są w dużej mierze uzależnione od autorytetu i zdolności koncyliacyjnych kluczowych przedstawicieli władz publicznych (rządzącej opcji politycznej czy też urzędującego ministra właściwego ds. pracy), związków zawodowych czy organizacji pracodawców. Również w przypadku najniższego, lokalnego poziomu można zaobserwować duże znaczenie dialogicznej kooperacji, np. pomiędzy przedstawicielami władz samorządowych czy publicznych instytucji rynku pracy a światem organizacji pozarządowych. Bez osobistego zaufania osób poszukujących najlepszych metod rozwiązywania problemów lokalnej społeczności trudno sobie wyobrazić wysoką efektywność polityki rynku pracy, nawet jeżeli byłaby oparta na wysoce wyrafinowanych i wystandaryzowanych procedurach współpracy, wywodzących się czy to z porządku biurokratycznego, czy też rynkowego.

Zdolności do tworzenia skutecznych, samo-refleksyjnych mechanizmów współzarządzania można poszukiwać w polityce rynku pracy – odwołując się do klasyfikacji Jessopa (2007) – m.in. w rozwijaniu zdolności dynamicznego, interaktywnego uczenia się różnych procesów przyczynowych (co jest realizowane w przypadku polityki rynku pracy opartej na dowodach), czy też kreowaniu metod koordynacji działań: 1) różnych sił społecznych, o różnych tożsamościach, interesach, postrzeganiu świata (co odpowiada zarządzaniu wielopodmiotowemu); 2) różnych horyzontach czasoprzestrzennych (zarządzanie wielopoziomowe); 3) w różnych domenach aktywności (zarządzanie wielowymiarowe).

### 1.3. Horyzontalne sieci

Zmiany w administracji pracy (a więc i w polityce rynku pracy) obserwowane w ostatnich dwóch dekadach idą m.in. w kierunku zdecydowanie większego zaangażowania sektora prywatnego i podmiotów pozaministerialnych w dostarczanie usług (Heyes 2011). Odbywa się to np. poprzez tworzenie mechanizmów współpracy w realizacji usług rynku pracy między PSZ i podmiotami prywatnymi oraz instytucjami trzeciego sektora, jak również zaangażowanie partnerów społecznych w administrację pracy oraz dialog społeczny.

Do tradycyjnych funkcji PSZ dodawane jest obecnie wspieranie aktorów rynku pracy w zakresie współpracy oraz działań proinnowacyjnych. PSZ coraz częściej kooperują z innymi aktorami, wykorzystując formułę partnerstwa. W literaturze przedmiotu wskazywane są cztery modele partnerstwa PSZ z innymi dostawcami usług rynku pracy: 1) budowania potencjału; 2) współpracy; 3) integracji kompetencji; 4) koordynacji. Modele pierwszy i trzeci bazują na orientacji rynkowej, z kolei drugi i czwarty są częściej zorganizowane w oparciu o dobrowolne lub nieformalne porozumienia. Wszystkie te modele wymagają od PSZ proaktywnego podejścia do innych aktorów, aby móc zbudować nowe kompetencje i mechanizmy służące nawiązaniu współpracy i realizacji działań (Fuller et al. 2011). Partnerstwo na rynku pracy niewątpliwie stanowi sposób na realizację polityki w tym obszarze, który jest ufundowany na tworzeniu i wykorzystywaniu horyzontalnych sieci współpracy.

Na rozwój podejścia sieciowego (tak bliskiego współzarządzaniu publicznemu) w ramach polityki rynku pracy wpływ mają też instytucjonalne rozwiązania odnoszące się do szeroko rozumianej polityki społecznej. Sieciowość i partnerstwo wymagają także zaangażowania podmiotów niepublicznych. Odnosząc się przykładowo do polskiego modelu zaangażowania partnerów społecznych w systemy zabezpieczenia społecznego z tytułu bezrobocia, można stwierdzić, że charakteryzuje go generalnie mała rola partnerów społecznych lub jej brak (podobnie jest np. w Holandii i Słowenii) (Eurofund 2013).

Bardzo ważne jest też sieciowe i partnerskie rozwiązywanie problemów na styku rynku pracy

i pomocy społecznej, gdy osoby bezrobotne dotknięte są dodatkowo np. bezdomnością, alkoholizmem, przemocą domową itp. Takie podejście sprawdza się zwłaszcza na poziomie lokalnym, gdzie częściej próbuje się rozwiązywać problemy szeroko zdefiniowanego ubóstwa czy wykluczenia społecznego, a nie ogranicza się tylko do wycinkowych działań ukierunkowanych np. na zmniejszenie długotrwałego bezrobocia.

Patrząc na politykę rynku pracy nieco szerzej, można zaobserwować w ostatnich latach pojawienie się w polityce społecznej nowego podejścia aktywizującego<sup>4</sup>. Jest ono zdecydowanie szerszym konstruktem niż tradycyjnie pojmowana aktywna polityka rynku pracy. W literaturze przedmiotu polityka aktywizująca bardzo często bywa łączona z nowym zarządzaniem publicznym (zarówno w wymiarze substancjalnym, jak i operacyjnym), aczkolwiek wydaje się, że ze względu na złożony charakter tej pierwszej bardziej adekwatne jest stosowanie zasad i mechanizmów współzarządzania.

### 1.4. Negocjacyjny konsens

Właściwie w przypadku większości mechanizmów i instrumentów stosowanych wspólnie w polityce rynku pracy konieczne jest uwzględnianie filozofii negocjacyjnego konsensu. Złożoność problemów rynku pracy, wielopoziomowe układy powiązań pomiędzy kluczowymi interesariuszami czy wreszcie instytucjonalny i normatywny porządek polityki tego rynku wymuszają stosowanie niehierarchicznych, nienarzuconych odgórnie rozwiązań biurokratycznych. Te ostatnie są bowiem wysoce nieskuteczne od czasu, gdy państwo (rząd) część swoich władczych kompetencji w ramach omawianej polityki przekazało innym podmiotom (samorządom, organizacjom społecznym, biznesowi). Wielość aktorów i ich odmienne interesy wymagają, by negocjacje dotyczące ingerencji na rynku pracy nie przybierały formy czystej gry interesów, ale koncentrowały się na rozwiązywaniu problemów.

Możliwość stosowania takiego podejścia w polityce rynku pracy wymaga spełnienia kilku warunków, na które wskazał Lewis (2000) w od-

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat zob. Rymsza 2013; Ehrler 2012.

niesieniu do podejmowania decyzji na poziomie instytucji UE. Są to: głębokie zaufanie, wzajemna odpowiedzialność, odruch konsensualny i rozproszona wzajemność.

Deliberatywne i konsensualne podejście do polityki publicznej w zakresie rynku pracy przejawia się w bardzo wielu wymiarach. Można tutaj wskazać na opisywany wcześniej model partnerstwa, stosowany szeroko w polityce rynku pracy, który z definicji cechuje się dialogicznością i poszukiwaniem porozumienia. Podobnie jest w przypadkach opisanych w dalszej części tego tekstu: dialogu społecznego w zakresie rynku pracy, paktów (partnerstw) na rzecz rynku pracy, rad zatrudnienia (rad rynku pracy), tworzenia krajowych, regionalnych czy lokalnych planów zatrudnienia i wielu innych instrumentów. Pobieźne nawet spojrzenie na instrumenty typowe dla porządku *governance*<sup>5</sup> pokazuje bardzo wyraźnie, że zdecydowana większość z nich jest powszechnie stosowana w obrębie omawianej polityki. W bardzo dużej mierze opierają się one na dialogu, wymianie opinii, porównywaniu perspektyw, dochodzeniu do celu poprzez negocjowanie i poszukiwanie wspólnych wartości.

## 2. Analiza polskiej polityki rynku pracy

### 2.1. Ogólny kształt polityki rynku pracy w Polsce

Ogólna polityka rynku pracy jest kreowana w Polsce na poziomie krajowym (rządowym). Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) przygotowuje ją i koordynuje w wymiarze całego kraju, ale władze samorządowe przy po-

mocy urzędów pracy – zarówno na poziomie regionalnym, jak i powiatowym – kreują lokalną politykę w zależności od potrzeb konkretnych rynków pracy. Szeroko posunięta decentralizacja nie wyklucza istnienia zależności między organami zatrudnienia. Te relacje dotyczą m.in. nadzoru (w zakresie legalności) wojewody nad samorządowymi (regionalnymi i powiatowymi) politykami rynku pracy, procedur odwoławczych (w postępowaniu administracyjnym od decyzji organu zatrudnienia na poziomie powiatu można się odwołać do wojewody) oraz przekazywania środków na usługi rynku pracy oraz łagodzenie skutków bezrobocia (European Commission 2013). Polityka rynku pracy realizowana w Polsce przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Efektami takiej filozofii polityki są: funkcjonowanie rad rynku pracy, partnerstwa lokalne oraz uzupełnianie i rozszerzanie oferty usług PSZ przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia. Polskie regulacje przewidują wspieranie przez władze lokalne instytucji partnerstwa lokalnego, które wspólnie realizują konkretne działania i wdrażają różne inicjatywy na rzecz społeczności lokalnej, w szczególności w zakresie promocji zatrudnienia, aktywizacji osób bezrobotnych i zapobiegania bezrobociu. Lokalne partnerstwa są tworzone przez przedstawicieli trzech głównych sektorów: publicznego, prywatnego i społecznego. PSZ są również wspierane w realizacji swoich ustawowych zadań przez działania innych instytucji rynku pracy, takich jak agencje zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, instytucje szkoleniowe oraz instytucje dialogu społecznego (European Commission 2013). Szukając związków polskiej polityki rynku pracy z modelem współzarządzania, warto także wskazać na fakt, że marszałkowie województwa lub starostowie powiatu realizując regionalną i lokalną politykę, mogą zlecać różne zadania innym podmiotom w ramach procedur zamówień publicznych.

Kształt systemu PSZ w Polsce wskazuje na występowanie nie hierarchicznych (wertykalnych), lecz horyzontalnych sieci powiązań. Model PSZ w naszym kraju jest mieszany i rozproszony między organami administracji rządowej i samorządowej. W segmencie rządowym szczebla centralnego funkcjonuje minister właściwy ds. pracy, wspomagany przez podległy mu resort

<sup>5</sup> Zaliczane są do nich następujące rodzaje instrumentów: 1) informacyjne – konferencje prasowe, portale, broszury, spotkania, kampanie informacyjne, badania opinii, grupy fokusowe; 2) uzgodnieniowe – warsztaty, zespoły zadaniowe, konsultacje sieciowe, konferencje, debaty, seminaria, komisje problemowe, publiczne przesłuchania, seminaria, referenda, proces decyzyjny; 3) realizacyjne – kontraktowanie zadań publicznych, projekty, kontrakty, granty, dotacje, subsydia, kontraktowanie usług i dóbr, pożyczki, poręczenia, ubezpieczenia, partnerstwa, zamówienia publiczne, porządek prawny, regulacje społeczne i ekonomiczne, finansowe, monitorowanie; 4) refleksyjne – ewaluacja, debata, korekta rozwiązania, kontynuowanie programu, zaprzestanie polityki/programu/działania.

(MPiPS), a na poziomie regionalnym wojewodowie, wspierani przez urzędy wojewódzkie. Z kolei w ramach segmentu samorządowego na szczeblu regionalnym działają wojewódzkie urzędy pracy, będące samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, które podlegają marszałkowi województwa, a na poziomie lokalnym – powiatowe urzędy pracy (PUP), wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej i podległe staroście powiatu. Ten rozproszony, zdecentralizowany i zautonomizowany układ instytucji realizujących państwową politykę rynku pracy zastąpił funkcjonujący w latach dziewięćdziesiątych scentralizowany System Urzędów Pracy, tworzony przez MPiPS, Krajowy Urząd Pracy, wojewódzkie oraz rejonowe urzędy pracy. Pozytywnym efektem tych zmian było wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w kompetencje umożliwiające działanie z uwzględnieniem wyzwań regionalnych i lokalnych rynków pracy oraz szersze otwarcie się na innych aktorów. Podstawowym problemem, który powstał na skutek tych zmian, jest zapewnienie właściwej koordynacji działań instytucji rządowych i samorządowych (Frączek 2013, s. 137).

W dalszych częściach artykułu przedstawione zostaną wybrane elementy polskiej polityki rynku pracy, które można wpisać w język polityki publicznej realizowanej w modelu współzarządzania. Opisane zostaną: funkcjonowanie rad rynku pracy, sposób tworzenia kluczowych dokumentów operacyjnych, którymi są Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia i regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia, oraz Komisja Trójstronna – będąca przykładem kluczowego ciała kolegialnego oddziałującego na politykę rynku pracy (czy patrząc szerzej – politykę zatrudnienia).

## 2.2. Rady rynku pracy w Polsce

Istotnym uzupełnieniem układu instytucjonalnego polityki rynku pracy w Polsce są rady rynku pracy, funkcjonujące na różnych szczeblach. Zakresy działania Rady Rynku Pracy (poziom centralny) oraz jej wojewódzkich i powiatowych odpowiedników są relatywnie szerokie. Rady te są organami opiniodawczo-doradczymi w sprawach omawianej polityki odpowiednio: ministra właściwego ds. pracy, marszałka województwa i starosty. Do ich kompetencji należy m.in.: inspi-

rowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz rozwoju zasobów ludzkich; opiniowanie projektu Krajowego Planu Działań i okresowych sprawozdań z jego realizacji; opiniowanie rocznych sprawozdań z działalności Funduszu Pracy, a także ocena racjonalności gospodarki środkami tego funduszu; opiniowanie projektów ustaw dotyczących promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej (Rada Rynku Pracy); ocena racjonalności gospodarki środkami Funduszu Pracy; opiniowanie projektu regionalnego planu działań oraz okresowych sprawozdań z jego realizacji; opiniowanie kryteriów podziału środków Funduszu Pracy dla samorządów powiatowych danego województwa na finansowanie programów promocji zatrudnienia; finansowanie innych fakultatywnych zadań oraz opiniowanie opracowanych przez wojewódzkie urzędy pracy propozycji przeznaczenia środków Funduszu Pracy, którymi dysponuje samorząd województwa, i sprawozdań z ich wykorzystania (województwie i powiatowe rady rynku pracy).

W skład rad rynku pracy wchodzi reprezentanci różnych instytucji publicznych, prywatnych i społecznych. Przykładowo w ramach rad powiatowych współdziałają przedstawiciele obecnych w powiecie terenowych struktur każdej organizacji związkowej i organizacji pracodawców (reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji), społeczno-zawodowych organizacji rolników, w tym związków zawodowych rolników indywidualnych i izb rolniczych, oraz organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy. Dodatkowo starosta może powoływać w skład rady trzech przedstawicieli spośród organów jednostek samorządu terytorialnego lub naukowców o szczególnej wiedzy i autorytecie w obszarze działania tej rady<sup>6</sup>.

Niestety praktyka funkcjonowania rad rynku pracy (zastąpiły one w 2014 r. rady zatrudnienia) pokazuje niewykorzystany potencjał tych instytucji. Mimo że ramy dla ich funkcjonowania odpowiadają w pełni założeniom współzarządzania, to w rzeczywistości ich wpływ na

<sup>6</sup> Na podstawie art. 23 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004, nr 99, poz. 1001 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o promocji zatrudnienia.

politykę rynku pracy jest znikomy. Przykładowo badania Mandesa w trzech polskich miastach: Częstochowie, Słupsku i Toruniu, pokazały, że funkcjonujące tam powiatowe rady zatrudnienia są w praktyce fasadowymi instytucjami o małym znaczeniu. Przyjmują one charakter forum dyskusyjnego, a nie są instrumentem budowania wspólnej wizji lokalnej polityki rynku pracy i późniejszego jej wdrażania (Mandes 2013, s. 19).

### 2.3. Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia (KPDZ)

KPDZ – kluczowy dla realizacji polityki rynku pracy dokument operacyjny – jest uchwalany przez Radę Ministrów. Na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia projekt KPDZ jest przygotowywany przez ministra właściwego ds. pracy przy współdziałaniu w szczególności: ministra właściwego ds. gospodarki, ministra właściwego ds. oświaty i wychowania, ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego, ministra właściwego ds. rozwoju wsi oraz ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Wielość aktorów publicznych w tym procesie pozwala uwzględnić – oprócz bardzo ważnej perspektywy ministra właściwego ds. pracy – również inne sektory polityki publicznej, związane bezpośrednio i pośrednio z oddziaływaniem państwa na rynek pracy. Tworzona jest zatem horyzontalna sieć aktorów, pozwalająca w ramach zbioru różnych polityk publicznych na wielopłaszczyznowe rozwiązywanie problemów występujących na tym rynku.

Opracowywanie projektu planu oraz jego realizacja oparte są na zasadzie partnerstwa – bliskiej pojęciowo współzarządzaniu publicznemu w wymiarze horyzontalnych sieci, negocyjnego konsensu, ale i refleksyjnej samoorganizacji (w zakresie samoorganizacji międzyorganizacyjnych relacji). Zasada ta jest realizowana poprzez współpracę ministerstw podczas przygotowania projektu KPDZ, jak również dzięki prowadzeniu konsultacji i zbieraniu opinii o projekcie od partnerów społecznych w celu jego udoskonalenia (Krajowy Plan Działań 2010, s. 104).

W praktyce za przygotowanie projektu planu odpowiada Międzyresortowy Zespół Roboczy ds. Opracowania Krajowego Planu Działań,

powoływany przez ministra właściwego ds. pracy. W skład zespołu wchodzi specjalnie delegowani reprezentanci ministerstw i instytucji centralnych. Zespołem kieruje podsekretarz stanu w MPiPS nadzorujący dział „praca”. Przewodniczący może zapraszać do udziału w posiedzeniach osoby spoza jego składu, w tym przedstawiciele zainteresowanych organów administracji publicznej, organizacji społecznych oraz ekspertów (MPiPS 2011, s. 7–8). Przykładowo w pracach nad projektem KPDZ na lata 2009–2011 uczestniczyli przedstawiciele ministerstw: Edukacji Narodowej, Finansów, Gospodarki, Infrastruktury, Pracy i Polityki Społecznej, Rozwoju Regionalnego, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Środowiska, Zdrowia. W skład zespołu weszli także przedstawiciele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, jak również reprezentanci Głównego Urzędu Statystycznego, Ochotniczych Hufców Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (MPiPS 2009, s. 97–98). Co ważne, z punktu widzenia poszukiwania możliwości osadzenia polityki rynku pracy w porządku współzarządzania publicznego ustalenia zespołu są dokonywane w drodze konsensu (Krajowy Plan Działań 2010, s. 104). Należy również podkreślić, że po zaakceptowaniu projektu planu wypracowanego przez zespół i po uzgodnieniach międzyresortowych podlegał on konsultacjom społecznym, a w szczególności został przekazany do opinii głównych organizacji pracodawców oraz central związkowych: Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Konfederacji Pracodawców Polskich, Związku Rzemiosła Polskiego, Business Centre Club. Ponadto przed zatwierdzeniem planu przez Radę Ministrów jego projekt był przedmiotem obrad Naczelnej Rady Zatrudnienia. Cały zaprezentowany proces dowodzi, że można wskazać takie elementy polskiej polityki zatrudnienia, które w znacznym stopniu wykorzystują mechanizmy współzarządzania publicznego – wielość aktorów, tworzenie i wykorzystywanie sieci powiązań na rzecz wspólnych działań (mimo częstokroć różnych celów), dialogiczność itp.



## 2.4. Regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia

Regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia są przygotowywane corocznie przez samorządy województw. Ważne w tym procesie (z punktu widzenia założeń współzarządzania) jest uwzględnienie opinii różnych interesariuszy. Odbywa się to poprzez: 1) uwzględnienie zapisów KPDZ – co zapewnia realizację działań istotnych z punktu widzenia władz krajowych; 2) zasięgnięcie opinii powiatów wchodzących w skład województwa – co pozwala na uwzględnienie potrzeb samorządu powiatowego przy realizacji zadań obejmujących całe województwo; 3) zasięgnięcie opinii wojewódzkiej komisji dialogu społecznego – co z kolei umożliwia zaangażowanie partnerów społecznych w definiowanie kluczowych obszarów interwencji na regionalnym rynku pracy i realizację działań z nimi związanych<sup>7</sup>.

Przykładem zaangażowania bardzo szerokiego grona interesariuszy może być procedura tworzenia *Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia w Województwie Wielkopolskim na 2014 rok*. Zarząd województwa wielkopolskiego powołał Regionalny Zespół ds. Opracowania Planu, którym kierował wicemarszałek województwa. Znaleźli się w nim przedstawiciele siedmiu departamentów urzędu marszałkowskiego, Kuratorium Oświaty, Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej, Wielkopolskiego Oddziału Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Wojewódzkiej Komendy Ochotniczych Hufców Pracy, Wielkopolskiej Sieci Biur Karier, Wojewódzkiego Urzędu Pracy (WUP), Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Urzędu Wojewódzkiego, Konwentu Starostów Województwa Wielkopolskiego, Konwentu Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy Województwa Wielkopolskiego, Wojewódzkiej Rady Zatrudnienia w Poznaniu (Plan Działań 2013, s. 6–7). W tym przypadku warto zauważyć, podkreślając równocześnie szerokie grono interesariuszy zaangażowanych w proces tworzenia planu, że oprócz sieci biur karier (w którą zaangażowane są też biura afiliowane przy uczelniach prywatnych)

<sup>7</sup> Na podstawie art. 3, ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia.

w prezentowanym zespole znaleźli się wyłącznie przedstawiciele instytucji publicznych – co stoi w sprzeczności z ideami współzarządzania. Na szczęście na poziomie realizacji planu wskazane zostały podmioty niepubliczne, które będą zaangażowane we wdrażanie regionalnej polityki zatrudnienia. Należą do nich: agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, organizacje pozarządowe prowadzące aktywność w sferze rynku pracy i pomocy społecznej, akademickie biura karier, inkubatory i ośrodki wspierania przedsiębiorczości (Plan Działań 2013, s. 11).

Dobitny przykład braku współpracy z innymi interesariuszami stanowią regionalne plany działań w województwie mazowieckim. W 2013 i 2014 r. zostały one opracowane przez WUP w Warszawie, który bazując na dotychczasowych doświadczeniach, wskazał, że „angażowanie w ten proces zewnętrznych instytucji, które także realizują działania w obszarze rynku pracy, nie przynosiły oczekiwanych rezultatów, związanych z większym zaangażowaniem się tych jednostek w proces tworzenia dokumentu, jego sprawozdawania, a także intensyfikowania działań skierowanych do osób bezrobotnych” (WUP Warszawa 2012, s. 10). W efekcie regionalny plan działań w tym województwie odnosi się wyłącznie do aktywności podejmowanych przez WUP w Warszawie. Taka sytuacja wskazuje na poważne problemy mogące występować przy praktycznym wdrażaniu zasad współzarządzania w ramach polityki rynku pracy.

## 2.5. Komisja Trójstronna i dialog społeczny

Dialog społeczny prowadzony w Polsce w swoim założeniu powinien respektować mechanizmy proponowane przez współzarządzanie. Świadczą o tym zapisy ustawy o Trójstronnej Komisji dotyczącej trybu prac i składu. Praktyka wskazuje jednak na to, że w ostatnich latach w naszym kraju zamiast „dialogu” realizowany był potrójny monolog – każda ze stron forsowała swoje rozwiązania. Zamiast trójstronnych porozumień tworzone były doraźne sojusze na rzecz osiągnięcia doraźnych, wycinkowych celów.

W październiku 2013 r. związki zawodowe przedstawiły swoją propozycję nowej formuły zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego

w Polsce. Według związkowców dotychczasowa formuła Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych wyczerpała się i dlatego proponują oni wprowadzenie nowej, niezależnej instytucji – Rady Dialogu Społecznego (RDS). Przewodniczącego i członków miałby powoływać marszałek Sejmu. Związkowcy zaproponowali m.in. zmianę zakresu tematycznego dialogu społecznego, przyznanie RDS prawa pośredniej inicjatywy ustawodawczej, zmianę w funkcjonowaniu dialogu społecznego na poziomie regionalnym, przywrócenie kontroli organizacji partnerów społecznych nad Funduszem Pracy i Funduszem Gwarantowanych Świadczeń Społecznych (Propozycje 2013). Również strona pracodawców zaprezentowała swoją propozycję zmian w formule dialogu społecznego. Sposób funkcjonowania nowej instytucji – również nazywanej Radą Dialogu Społecznego – różni się nieco od propozycji strony związkowej. Rozbieżności te dotyczą m.in. przewodniczącego RDS, sposobu prowadzenia debaty w RDS, jej finansowania oraz uprawnień. Po pewnym czasie związkowcy oraz pracodawcy wypracowali wspólne stanowisko, które stało się podstawą do przygotowania przez

MPiPS projektu nowej ustawy. Według zapowiedzi medialnych przedstawicieli ministerstwa w najbliższym czasie projekt ten (po zakończeniu konsultacji społecznych) będzie przedmiotem dyskusji rządu. W owym pozytywnym zwrocie w zakresie wznowienia dialogu społecznego (mimo nieufności i wzajemnych zarzutów jego głównych uczestników) można odnaleźć wiele propozycji bliskich modelowi współzarządzania publicznego, jednak kluczowe decyzje w tym zakresie jeszcze nie zapadły.

### **3. Porównanie kluczowych cech polityki rynku pracy według modelu współzarządzania publicznego z praktyką jej realizacji w Polsce**

W poniższej tabeli zaprezentowana została lista modelowych cech polityki rynku pracy realizowanej według założeń współzarządzania publicznego, zestawiona ze zidentyfikowanymi przez autora przykładami osadzonymi w polskiej praktyce, jak również syntetyczną oceną stopnia uwzględniania tych cech (mechanizmów).

Tabela 1. Polska polityka rynku pracy a jej modelowe cechy w ujęciu współzarządzania publicznego

Cecha polityki*	Przykłady w polskiej polityce rynku pracy	Poziom wykorzystania w polskiej polityce rynku pracy
<p>Eksponowanie sieciowego systemu programowania, realizowania i oceny polityk publicznych rynku pracy (jego wyróżnikiem jest zaangażowanie wielu podmiotów publicznych i niepublicznych)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatywnie liczne instytucje rynku pracy z domeny prywatnej i społecznej, silnie zaangażowane w realizację działań (aczkolwiek słabo w planowanie i ocenę)</li> <li>• Rady rynku pracy – w większości są to ciała fasadowe</li> <li>• Dialog społeczny dotyczący rynku pracy – brak chęci partnerów do współpracy mimo istnienia rozwiązań instytucjonalnych</li> <li>• Plany działań na rzecz zatrudnienia (krajowy i regionalny) – wielość zaangażowanych podmiotów publicznych, zanikający wpływ aktorów niepublicznych</li> </ul>	<p>Na poziomie rozwiązań instytucjonalnych – średni i wysoki</p> <p>Na poziomie realizacyjnym – niski i bardzo niski</p>
<p>Promowanie niehierarchicznych sposobów uzgadniania i koordynacji działań na rynku pracy (intensywne wykorzystanie mechanizmów konsultacji, uzgadniania, mediacji oraz otwartej metody koordynacji)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bardzo duża autonomia publicznych aktorów polityki na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym (zdecentralizowane PSZ), przy równoczesnym ciągłym postrzeganiu MPiPS (przez pracowników WUP i PUP) i WUP (przez pracowników PUP) jako jednostek nadrzędnych</li> <li>• Konsultacje bądź uzgodnienia (na wszystkich poziomach) z partnerami niepublicznymi często są iluzoryczne – w ostateczności forsowane są propozycje aktorów publicznych</li> </ul>	<p>Średni i niski</p>
<p>Oparcie mechanizmów koordynacji i kontroli na sieciach lub partnerstwach pomiędzy interesariuszami</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatywnie liczne instytucje partnerstwa lokalnego, funkcjonujące na poziomie regionalnym i lokalnym, angażujące interesariuszy z różnych sektorów<sup>8</sup>, przy równoczesnym bardzo niskim wpływie partnerstw na sferę realnej polityki</li> <li>• Bardzo słabo wykorzystywane są struktury sieciowe<sup>9</sup></li> </ul>	<p>Niski i bardzo niski</p>
<p>Wysoce zdecentralizowany i bardzo elastyczny sposób zarządzania polityką ze względu na wielość aktorów i wielowymiarowość polityki rynku pracy</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bardzo mocna decentralizacja zarządzania polityką, w dużej jednak mierze ograniczona do podmiotów sfery publicznej (PSZ)</li> <li>• Duży potencjał elastyczności w zarządzaniu polityką na różnych poziomach, w praktyce jednak większość stosowanych mechanizmów ma charakter sztywny i zrutyinizowany</li> </ul>	<p>Niski i bardzo niski</p>

<sup>8</sup> Na poziomie regionalnym przykładem takiego partnerstwa jest Partnerstwo na Rzecz Rozwoju Wielkopolskiego Rynku Pracy (WUP Poznań 2015), natomiast na poziomie lokalnym warto wymienić np. Grudziądzkie Partnerstwo na Rzecz Rynku Pracy, będące rzadkim przykładem inicjatywy tego typu, w której liderem partnerstwa nie jest podmiot publiczny (najczęściej związany z PSZ), lecz podmiot z domeny społecznej (w tym przypadku Centrum Caritas) (GPnRRP 2015). Ciekawym przykładem partnerstwa funkcjonującego na poziomie transgranicznym jest Partnerstwo na Transgranicznym Rynku Pracy Polski i Słowacji „POPRAD-DUNAJEC”, obejmujące po polskiej stronie podregion nowosądecki, natomiast po stronie słowackiej – kraj preszowski (Praca PL-SK 2015).

<sup>9</sup> Jednym z pierwszych takich przypadków w naszym kraju jest powstanie w 2014 r. Sieci Pozarządowych Instytucji Rynku Pracy (PIRP). Warto jednak zwrócić uwagę, że jest to struktura skupiająca wyłącznie podmioty związane z trzecim sektorem. Można mieć jednak nadzieję, że doświadczenia zdobyte dzięki działalności sieci podmiotów społecznych pozytywnie wpłyną na większe możliwości i chęć do kooperacji na poziomie obejmującym także aktorów publicznych i prywatnych.

Tabela 1 – cd.

Cecha polityki*	Przykłady w polskiej polityce rynku pracy	Poziom wykorzystania w polskiej polityce rynku pracy
Budowanie koalicji organizacji publicznych, społecznych i prywatnych dla realizacji konsensualnie ustalonych celów polityk rynku pracy (np. szeroko rozpowszechnione paktu na rzecz rynku pracy)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak przykładów tradycyjnie rozumianych, kompleksowych paktów na rzecz rynku pracy</li> <li>• Zidentyfikowane przypadki mają charakter instytucji partnerstwa lokalnego<sup>10</sup>, dotyczą wyinkowanego problemu na rynku pracy<sup>11</sup> lub też są inicjatywą typowo projektową, finansowaną ze środków unijnych<sup>12</sup></li> </ul>	Niski
Pojmowanie polityki rynku pracy jako swoistych eksperymentów bazujących na podejściu opartym na dowodach (co jest charakterystyczne także dla nowego zarządzania publicznego, NPM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatywnie rzadkie przypadki wykorzystywania takiego podejścia</li> <li>• Częściej można w taki sposób zaklasyfikować programy/projekty pilotażowe, testujące nowe rozwiązania na terenie kilku powiatów, przed wdrożeniem ich do systemowej polityki rynku pracy<sup>13</sup></li> </ul>	Niski
Tworzenie rozbudowanych mechanizmów gromadzenia informacji od podmiotów mających wpływ na zjawiska i procesy rynku pracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bardzo rozbudowany segment badań w ramach systemu statystyki publicznej (występują jednak problemy z dostępem do niektórych danych)</li> <li>• Liczne regionalne obserwatoria rynku pracy, funkcjonujące jako: jednostki samorządu wojewódzkiego związane z WUP<sup>14</sup>, inicjatywa projektowa think-tanku<sup>15</sup>, inicjatywa projektowa organizacji pracodawców<sup>16</sup></li> <li>• Nieliczne lokalne obserwatoria rynku pracy<sup>17</sup></li> <li>• Partnerstwa lokalne na rzecz badań rynku pracy<sup>18</sup></li> </ul>	Wysoki (w zakresie gromadzenia informacji) i średni (w zakresie wykorzystania informacji)
Rozbudowanie mechanizmów monitorowania i oceny polityki rynku pracy służące jej doskonaleniu (cecha wspólna z NPM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Średnio rozwinięty monitoring i słaby system oceny na poziomie lokalnym i regionalnym (PUP i WUP) w zakresie aktywności zawodowej bezrobotnych – dominacja stosowania mierników efektywności brutto, brak precyzyjnych informacji na temat uczestników programów rynku pracy</li> <li>• Słabo rozwinięty monitoring i ocena polityk na poziomie krajowym</li> </ul>	Niski i bardzo niski

<sup>10</sup> Np. Bydgoski Pakt na rzecz Zatrudnienia (BPZ 2015).

<sup>11</sup> Np. Warmińsko-Mazurski Pakt na rzecz Rozwoju Poradnictwa Zawodowego (WUP Olsztyn 2007).

<sup>12</sup> Np. Opolski Pakt na rzecz Zwiększenia Zatrudnienia poprzez Kontrakcję Usług Rynku Pracy (KDDZ 2015).

<sup>13</sup> Bardzo ciekawym przypadkiem, z punktu widzenia problematyki tego artykułu, był projekt pilotażowy MPiPS „Partnerstwo dla pracy”, w którym testowano rozwiązania zmierzające do wdrożenia modelu kontraktowania usług aktywizacyjnych partnerem niepublicznym (MPiPS 2012).

<sup>14</sup> Jednym z wyróżniających się obserwatoriów w Polsce jest Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji (MORPE 2015).

<sup>15</sup> Pomorskie Obserwatorium Rynku Pracy funkcjonujące przy Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową (PORP 2015).

<sup>16</sup> Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy Pracodawców Rzeczypospolitej (ORRP 2015).

<sup>17</sup> Np. Grudziądzkie Obserwatorium Rynku Pracy (Groszewski 2012).

<sup>18</sup> Np. partnerstwo funkcjonujące w województwie lubuskim, obejmujące PSZ, urząd statystyczny oraz jednostki naukowo-dydaktyczne (WUP Zielona Góra 2015).

Tabela 1 – cd.

Cecha polityki*	Przykłady w polskiej polityce rynku pracy	Poziom wykorzystania w polskiej polityce rynku pracy
Budowanie potencjału systemowego i organizacyjnego uczenia się w sferze polityki rynku pracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podejmowane działania (np. szkoleniowe, zarządcze) ukierunkowane są raczej na rozwój jednostkowy pracowników PSZ, a nie tworzenie systemu</li> <li>• Systemy teleinformatyczne stosowane przez PSZ nie sprzyjają budowaniu takiego potencjału</li> </ul>	Niski i bardzo niski
Przyjęcie przez rząd roli pośrednika w procesie negocjowania interesów oraz wspólnych wartości między aktorami polityki rynku pracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak współczesnych przykładów tego typu roli rządu<sup>19</sup></li> <li>• Rząd najczęściej forsuje swoje interesy i swoje rozumienie wartości w zakresie polityki (mimo iż na poziomie deklaracyjnym mogą one być nacechowane konsensualnością i wspólnotowością)</li> </ul>	Bardzo niski
Pozostawienie rządowi pewnej dozy dyskrecjonalności w zarządzaniu polityką rynku pracy, acz ograniczonej i precyzyjnie rozliczanej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Praktyka ostatnich lat funkcjonowania polityki rynku pracy w Polsce pokazuje, że rząd (w szczególności minister właściwy ds. pracy) nie jest w istocie rozliczany w zakresie władzy dyskrecjonalnej (która jednak nie jest bardzo duża)</li> </ul>	Bardzo niski w zakresie rozliczania
Odchodzenie od dominacji publicznych służb zatrudnienia na rzecz publicznego systemu zatrudnienia (uwzględniającego udział innych aktorów)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potencjalnie większe otwarcie się PSZ na organizacje pozarządowe i prywatne agencje zatrudnienia, związane z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w 2014 r.: kontraktowanie usług aktywizacyjnych poza urzędami pracy („duże zlecenie” – artykuł 66d, i „małe zlecenie” – artykuł 61b)</li> </ul>	Zbyt krótki okres funkcjonowania rozwiązania, by móc je ocenić
Poszukiwanie racjonalności systemowej w zaufaniu i wzajemności	Brak zidentyfikowanych przypadków	–
Wyjście poza dominację aktywnej polityki rynku pracy w kierunku zintegrowanej polityki społecznej, opartej na podejściu aktywizującym	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Można dostrzec takie działania, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Do kompetencji samorządu powiatowego należy opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, co stanowi część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych</li> <li>• Kontraktowanie usług aktywizujących przez PSZ na rzecz podmiotów niepublicznych (agencje zatrudnienia i organizacje pozarządowe)</li> <li>• Coraz częstsze angażowanie podmiotów ekonomii społecznej do rozwiązywania szeroko rozumianych problemów społecznych (w tym dotyczących rynku pracy) – zwłaszcza w odniesieniu do grup defaworyzowanych</li> </ul>	Średni (na poziomie lokalnym) i niski (na poziomie regionalnym i krajowym)

Źródło: opracowanie własne.

\* Lista modelowych cech polityki rynku pracy realizowanej według modelu współzrządzania publicznego została opracowana na podstawie: Mazur 2014, s. 20–21; Frączek 2015, s. 154–155.

<sup>19</sup> Elementów takiego podejścia rządu do polityki rynku pracy można doszukać się w tych gabinetach, w których ministrowie właściwi ds. pracy prowadzili otwarty i rzeczywisty dialog społeczny (np. Jacek Kuroń, Andrzej Bączkowski, Jerzy Hausner).

## Podsumowanie

Przeprowadzone wstępnie analizy pozwalają stwierdzić, że polityka rynku pracy realizowana współcześnie w Polsce nie jest konstruktem czystym, modelowym, który można by opisać wyłącznie w oparciu o założenia modelu współzarządzania. Daje się w niej dostrzec chociażby wiele elementów zakorzenionych w porządku nowego zarządzania publicznego<sup>20</sup>. Należą do nich m.in.: 1) szeroko stosowana decentralizacja (odejście od modelu wydzielonej administracji specjalnej, zajmującej się realizacją polityki rynku pracy w imieniu rządu na rzecz tworzenia instytucji samorządowych szczebla regionalnego i lokalnego, którym przekazywane są coraz szersze kompetencje w obszarze tej polityki); 2) bardzo duży nacisk na działania aktywizujące (zwiększania znaczenia aktywnej polityki rynku pracy); 3) przekazywanie (kontraktowanie) przez instytucje publiczne wybranych zadań podmiotom zewnętrznym (społecznym i prywatnym), jak również ich częściowe prywatyzowanie (czego przykładem mogą być prywatne instytucje szkoleniowe lub agencje zatrudnienia). Nawet w tradycyjnym, weberowskim modelu zarządzania publicznego można dostrzec elementy występujące we współczesnej polityce rynku pracy: rozbudowane systemy publicznych instytucji i urzędów odpowiedzialnych za interwencje na rynku pracy czy ciągle jeszcze wysoki poziom centralizacji procesu programowania omawianej polityki. Mimo znacznej decentralizacji strukturalnej i kompetencyjnej działania instytucji samorządowych szczebla regionalnego i lokalnego są w dużym stopniu zdeterminowane kształtem ogólnej polityki rynku pracy, zaprogramowanej na poziomie krajowym czy nawet ponadnarodowym (jak w przypadku rozwiązań przenoszonych z poziomu Unii Europejskiej najpierw na szczebel krajowy, a następnie na regionalny i lokalny). Dostrzegając to, należy stwierdzić, że polska polityka rynku pracy jest swoistego rodzaju hybrydą rozwiązań leżących u podstaw

wymienionych powyżej trzech podstawowych paradygmatów zarządzania publicznego.

Polityka rynku pracy realizowana w Polsce wykorzystuje niektóre cechy modelu współzarządzania. Można wskazać chociażby na procedurę tworzenia Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia czy też regionalnych planów działań na rzecz zatrudnienia, w których uwzględniane są logiki oraz cele różnych interesariuszy i aktorów rynku pracy (acz przede wszystkim związanych z domeną publiczną)<sup>21</sup>. Podobnego typu mechanizmy refleksyjnej samoorganizacji, negocjacyjnego dyskursu i horyzontalnych sieci towarzyszą funkcjonowaniu rad rynku pracy (na poziomie krajowym, regionalnym i powiatowym). Kształt systemu PSZ i ich coraz częstsza współpraca z podmiotami prywatnymi i społecznymi również wskazują na bliskość tych rozwiązań z założeniami współzarządzania. Niestety w dużej mierze prawidłowo zaprojektowane rozwiązania instytucjonalne nie są wykorzystywane w realizacji omawianej polityki w Polsce. Wciąż można w niej odnaleźć więcej elementów z porządku biurokratycznego lub nowego zarządzania publicznego niż związanych ze współzarządzaniem. Nadzieję na zmianę tej sytuacji dają przede wszystkim działania realizowane w ramach lokalnych i regionalnych polityk rynku pracy. Na tych poziomach dostrzegalna jest bowiem większa otwartość władz publicznych i PSZ na innych aktorów, chociaż skala i jakość tej kooperacji pozostaje w Polsce bardzo zróżnicowana.

## Bibliografia

BPZ (2015). Strona internetowa Bydgoskiego Paktu na rzecz Zatrudnienia, <http://bydgoszcz.praca.gov.pl/rynek-pracy/instytucje/instytucje-dialogu-spoolecznego-i-partnerstwa-lokalnego/bydgoski-pakt-na-rzecz-zatrudnienia?> [dostęp: 10.01.2015].

Ehrler F. (2012). „New public governance and activation”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, t. 32, nr 5/6, s. 327–339.

<sup>20</sup> Literatura na temat związków nowego zarządzania publicznego z polityką rynku pracy jest zdecydowanie obszerniejsza, niż w przypadku współzarządzania publicznego. Patrz m.in.: [Koning, Mosley 2001; Newman 2001; OECD 2003; Sol, Westerveld 2005; Koning 2007; Van Berkel 2009].

<sup>21</sup> Może to świadczyć o tworzeniu się w zakresie polityki rynku pracy swoistej prekultury współzarządzania publicznego podmiotów sfery publicznej, pomijającej jednak mocniejsze zaangażowanie podmiotów niepublicznych. Teza ta będzie weryfikowana przez autora na dalszych etapach pracy nad tą problematyką.

- Eurofund (2013). *Social Partners' Involvement in Unemployment Benefit Regimes in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn1206018s/tn1206018s.pdf> [dostęp: 29.07.2014].
- European Commission (2013). *Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES)*. Copenhagen: DG Employment, Social Affairs and Inclusion, The European Commission.
- Fazekas M., Burns T. (2012). „Exploring the complex interaction between governance and knowledge in education”, *OECD Education Working Papers*, nr 67, OECD Publishing.
- Frączek M. (2013). „Polityka rynku pracy”, w: M. Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Frączek M. (2015). „Współzarządzanie a polityka rynku pracy”, w: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Frączek M., Mazur S. (2010). „Badania rynku pracy w kontekście potrzeb informacyjnych pracodawców – perspektywa systemowa”, w: J. Teczka, J. Czekaj (red.), *Zarządzanie intensyfikujące rozwój gospodarczy*. Kraków: Biuro Projektu Nauka i Gospodarka.
- Fuller A. i in. (2011). *Small-scale Study: Partnerships among Employment Services*, European Job Mobility Laboratory, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7122&langId=en> [dostęp: 31.07.2014].
- GPnRRP (2015). Strona internetowa Grudziądzkiego Partnerstwo na Rzecz Rynku Pracy, <http://www.info-biz.edu.pl/gpnrrp/porozumienie.html> [dostęp: 09.01.2015].
- Groszewski T. (2012). *Lokalne obserwatorium rynku pracy*, Warszawa, <http://www.piecdziesiatplus.com/content/download/914/4313/file/Lokalne%20obserwatorium%20rynku%20pracy.pdf> [dostęp: 09.01.2015].
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Heyes J. (2011). *Labour Ministries and Labour Administration in Transition: Recent Developments and Future Prospects*, Labour Administration and Inspection Programme, Working Document 16, ILO, Geneva, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed\\_dialogue/--lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_156034.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_dialogue/--lab_admin/documents/publication/wcms_156034.pdf) [dostęp: 28.07.2014].
- Jessop B. (2007). „Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2 (2), s. 5–25.
- KDDZ (2015). Strona internetowa Opolskiego Paktu na rzecz Zwiększenia Zatrudnienia poprzez Kontraktację Usług Rynku Pracy, <http://www.kddz.pl/o-projekcie> [dostęp: 09.01.2015].
- Koning J., Mosley H. (red.) (2001). *Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Koning J. (red.) (2007). *The Evaluation of Active Labour Market Policies: Measures, Public Private Partnerships and Benchmarking*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Krajowy Plan Działań (2010). *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011*, załącznik do uchwały nr 111/2010 Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2010 r., Warszawa.
- Lewis J. (2000). „The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure”, *Journal of European Public Policy*, t. 7, nr 2, s. 261–289.
- Mandes S. (2013). *The Local Governance of Social Cohesion: Polish Country Analysis*, raport w ramach projektu „Local Worlds of Social Cohesion. The Local Dimension of Integrated Social and Employment Policies”, [http://www.localise-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/D4.1\\_Country-Specific-Reports.pdf](http://www.localise-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/D4.1_Country-Specific-Reports.pdf) [dostęp: 31.07.2014].
- Mazur S. (2014). „Modele zarządzania publicznego a typy polityk publicznych rynku pracy”, w: M. Frączek (red.), *Polityka rynku pracy – teoria i praktyka*. Kraków: maszynopis.
- MORPE (2015). Strona internetowa Małopolskiego Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji, <http://www.obserwatorium.malopolska.pl/> [dostęp: 03.01.2015].
- MPiPS (2009). *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2011). *Założenia programowo-organizacyjne do przygotowania Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2012–2014*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2012). *Partnerstwo dla pracy. Projekt pilotażowy*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Newman J. (2001). *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- OECD (2003). *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*. OECD Publishing.
- Offe C. (2012). „Governance – ‘puste pojęcie’ czy naukowy program badawczy”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3 (21), s. 90–102.
- ORRP (2015). Strona internetowa Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy Pracodawców Rzeczy-

pospolitej Polskiej, <http://www.obserwatorium.pracodawcyrp.pl/> [dostęp: 12.01.2015].

Plan Działań (2013). *Plan Działań na rzecz Zatrudnienia w Województwie Wielkopolskim na 2014 rok*, Poznań: Wojewódzki Urząd Pracy.

PORP (2015). Strona internetowa Pomorskiego Obserwatorium Rynku Pracy, <http://www.porp.pl/> [dostęp: 12.01.2015].

Praca PL-SK (2015). Strona internetowa Partnerstwa na Transgranicznym Rynku Pracy Polski i Słowacji „POPRAD-DUNAJEC”, <http://praca-plsk.eu/> [dostęp: 09.01.2015].

Propozycje (2013). *Propozycje 3 central w sprawie dialogu*. Warszawa: OPZZ-NSZZ „Solidarność”-FZZ, <http://www.opzz.org.pl/documents/10427/130867/Propozycje+3+central+w+sprawie+dialogu.pdf> [dostęp: 22.07.2014].

Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rymcza M. (2013). *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*. Warszawa: IFIS PAN.

Sol E., Westerveld M. (red.) (2005), *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*. Hague: Kluwer Law International.

Stoker G. (1998). „Governance as theory: Five propositions”, *International Social Science Journal*, t. 50, nr 155, s. 17–29.

Van Berkel R. (2009). „The provision of income protection and activation services for the unemployed in ‘active’ welfare states. An international comparison”, *Journal of Social Policy*, nr 39 (1), s. 17–34.

Weishaupt J.T. (2011). *Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe*. Geneva: International Labour Office.

WUP Olsztyn (2007). *Warmińsko-Mazurski Pakt na rzecz Rozwoju Poradnictwa Zawodowego*. Olsztyn: Wojewódzki Urząd Pracy.

WUP Poznań (2015). Strona internetowa Partnerstwa na rzecz Rozwoju Wielkopolskiego Rynku Pracy, <http://wup.poznan.pl/partnerstwo/> [dostęp: 09.01.2015].

WUP Warszawa (2012). *Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2013 dla województwa mazowieckiego*. Warszawa: Wojewódzki Urząd Pracy.

WUP Zielona Góra (2015). Strona internetowa Partnerstwa lokalnego na rzecz badań rynku pracy, [http://www.wup.zgora.pl/PL/367/Partnerstwo\\_lokalne\\_na\\_rzecz\\_badan\\_rynku\\_pracy/](http://www.wup.zgora.pl/PL/367/Partnerstwo_lokalne_na_rzecz_badan_rynku_pracy/) [dostęp: 03.01.2015].

## The practice of implementation of labour market policy in Poland vs. public governance

In the paper, an attempt is made to determine whether and to what extent the labour market policy in Poland is based on the principles of the public governance model. The author describes key attributes of public governance, essential for the specificity of labour market policy. The main subject of the paper is to place the discussion of labour market policy theory and practice in the context of the three basic attributes of the public governance model identified by Jessop (2007): reflexive self-organization, horizontal network, and negotiated consent. The author then analyzes labour market policy in Poland, focussing on those of its mechanisms and tools used on the national, regional, and local level which are in line with the principles of public governance. Finally, labour market policy in Poland is mapped in reference to model characteristics postulated in public governance.

The initial analysis shows that the labour policy currently existing in Poland is not a uniform, model construct that could be described based solely on public governance principles. Many characteristics of the model can be seen on the level of institutional solutions, but in practice, a bureaucracy model or a market model prevail. Activities undertaken as part of local and regional labour market policies show a promise of a change in this situation.

Keywords: labour market policy, public governance, reflexive self-organization, horizontal network, negotiated consent.