



KOMPLEMENTARNA ROLA AGENCJI ZATRUDNIENIA I PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA NA RYNKU PRACY

Jarosław Pichla

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

WSTĘP

Na przestrzeni minionego dwudziestolecia w wielu krajach możemy zaobserwować istotne zmiany w modelu instytucjonalnej obsługi rynku pracy. Na skutek, z jednej strony, nasilającego się sceptycyzmu wobec zdolności instytucji publicznych do zaspokajania potrzeb coraz bardziej dynamicznego i wymagającego rynku, z drugiej zaś kryzysu tradycyjnego *welfare state*, przekładającego się na ograniczenia budżetowe tychże instytucji, w wielu krajach publiczne służby zatrudnienia (PSZ) utraciły monopol w zakresie świadczenia usług rynku pracy. Konsekwencją tego było powstanie i rozwój wielu różnorodnych podmiotów niepublicznych, w tym agencji zatrudnienia (AZ), kierujących swoją ofertą zarówno do pracodawców, jak i osób poszukujących pracy.

W Polsce powyższy proces wpisał się w ogólny nurt zmian o charakterze systemowym, jaki miał miejsce u progu lat 90. Wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu¹ zniesiono istniejącą ponad czterdzieści lat wyłączność instytucji publicznych na świadczenie usług pośrednictwa pracy². Nie oznaczało to jednakże pełnej deregulacji rynku usług zatrudnieniowych. Ze względu chociażby na ochronę pracobiorców przed nadużyciami ze strony agencji zatrudnienia (np. nieuprawnionym pobieraniem opłat od osób poszukujących pracy), usługi pośrednictwa pracy pozostały do dziś pod nadzorem władz publicznych.

W ciągu ostatnich lat dokonano rozszerzenia zakresu państwowej reglamentacji na usługi doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego oraz pracy tymczasowej³. Należy jednak zauważyć, że nie ma ona wysoce restrykcyjnego charakteru, nakładając na agencje zatrudnienia proste do spełnienia wymogi rejestracyjne (głównie o charakterze formalnym) oraz obowiązki związane z corocznym raportowaniem o wynikach swej działalności. Tym samym nie ogranicza rozwoju prywatnego rynku usług zatrudnieniowych ani doradczych.

Artykuł poświęcony jest prezentacji roli agencji zatrudnienia na krajowym rynku pracy na podstawie wyników badań własnych, przeprowadzonych na losowo dobranej próbie 598 agencji w połowie 2007 r.⁴, jak również dostępnych danych z corocznych raportów resortu pracy z działalności agencji zatrudnienia⁵ oraz analizy literatury przedmiotu.

KOMPLEMENTARNOŚĆ AZ I PSZ

Próbując nakreślić rolę niepublicznych instytucji rynku pracy, do których zaliczają się AZ, często czyni się to w kontekście funkcji i zadań, jakie na tym rynku

pełnią PSZ. Te ostatnie – zdaniem Międzynarodowej Organizacji Pracy – powołane są m.in. do:

- rekrutacji i kierowania pracowników do pracy,
- ułatwiania mobilności przestrzennej i zawodowej,
- zbierania i analizowania danych o rynku pracy,
- pomocy władzom publicznym w planowaniu społecznym i gospodarczym,
- administrowania systemem zasiłków dla bezrobotnych (Huty i in. 2001).

Tak naprawdę pierwsze cztery wymienione funkcje mogą być pełnione nie tylko przez PSZ, ale także przez niepubliczne instytucje rynku pracy. Komisja Europejska, identyfikując rodzaje stosunków zachodzących między PSZ i AZ, zwróciła uwagę, że instytucje te mogą m.in. świadczyć usługi w sposób komplementarny (Barbier i in. 2003)⁶.

W rozumieniu Komisji Europejskiej komplementarność sprowadza się do kontraktowania przez instytucje publiczne różnych usług zatrudnieniowych zewnętrznym podmiotom – zarówno wywodzącym się z sektora pozarządowego, jak i prywatnego. W relacji tej podmiot zlecający przyjmuje zazwyczaj potrójną rolę: planisty diagnozującego potrzeby, kupca nabywającego określone usługi oraz kontrolera nadzorującego realizowane zlecenia. Wyłonieni wedle przyjętej procedury usługodawcy (dostawcy) zobowiązują się dostarczać finansowane ze środków publicznych usługi, które z reguły są komplementarne do tych świadczonych przez PSZ. Specyfika potrzeb różnych grup klientów wymaga bowiem często na tyle indywidualizowanego wsparcia, że jedna instytucja nie jest w stanie go udzielić we właściwy sposób. Pożądanym i często tańszym rozwiązaniem okazuje się być zlecenie wykonania tego typu usług wyspecjalizowanym instytucjom⁷.

O komplementarności jednak można mówić w szerszym ujęciu, kiedy na rynku występują pewne segmenty klientów oraz usług, które są charakterystyczne lub dominują w danym sektorze (publicznym, prywatnym, pozarządowym). Przyczyny tej segmentacji mogą być różne i wynikają ze względów:

- prawnych (reglamentacji usług, jakie mogą być oferowane przez poszczególne instytucje),
- ekonomicznych (różnej jakości, elastyczności, dostępności, efektywności i opłacalności usług świadczonych przez instytucje),
- społecznych (poczucia misji i podejmowania (lub nie) działań nie tylko na rzecz dochodowych klientów) itp.

Przykładowo, kiedy pracodawca będzie chciał skorzystać z usług doradztwa personalnego czy pracy tymczasowej, nawiąże raczej współpracę z wyspecjalizowaną w tej dziedzinie AZ. Gdy będzie chciał

zatrudnić w ramach prac interwencyjnych grupę bezrobotnych, zwróci się w tej sprawie do PSZ. Doświadczenia wielu krajów pokazują także, że AZ specjalizują się w świadczeniu usług osobom wykwalifikowanym, często zatrudnionym w branżach usługowych⁸, podczas gdy PSZ obsługują głównie osób z sektora przemysłowego, niżej kwalifikowane, nie zawsze chętne i zmotywowane do podjęcia pracy (Szymańska 2005).

W artykule zostanie przedstawione to drugie, a więc szersze ujęcie komplementarności poprzedzone krótką charakterystyką AZ na rynku pracy w Polsce.

PODSTAWOWE DANE O AGENCJACH ZATRUDNIENIA W POLSCE

Z danych Krajowego Rejestru Agencji Zatrudnienia wynika, że na koniec 2006 r. zarejestrowanych było 2637 podmiotów prowadzących działalność z zakresu agencji zatrudnienia, które w sumie posiadały 6994 certyfikaty na świadczenie usług pośrednictwa pracy na terenie Polski, pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych obywateli polskich, doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego oraz pracy tymczasowej.

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat zauważalny jest wyraźny trend wzrostowy zarówno w zakresie liczby podmiotów prowadzących AZ, jak również liczby posiadanych certyfikatów⁹. Co istotniejsze, wraz ze wzrostem liczby agencji zatrudnienia zwiększa się liczba ich klientów zarówno instytucjonalnych (pracodawców), jak i indywidualnych (kandydatów do pracy/pracowników tymczasowych)¹⁰.

Gennyh danych, szczególnie w odniesieniu do osób znajdujących pracę za pośrednictwem AZ, dostarczają nam raporty resortu pracy. Na ich podstawie można stwierdzić, że z wyjątkiem początku i końca lat 90., kiedy w Polsce miała miejsce niekorzystna sytuacja gospodarcza, każdy rok był – biorąc pod uwagę łączną sumę obsłużonych klientów – rekordowym w porównaniu z poprzednim. O ile liczba zatrudnionych za pośrednictwem agencji wynosiła w 1990 r. niewiele ponad 10 tys. osób, o tyle w 2006 r. było to już ponad 530 tys. (MPiPS 2007b).¹¹

Szczególnie dynamiczny przyrost klientów nastąpił w ciągu ostatnich kilku lat na co składa się co najmniej kilka czynników, przede wszystkim o charakterze popytowym.

Po pierwsze, zyskujące na popularności wśród pracodawców nietypowe formy zatrudnienia (w tym zatrudnienie tymczasowe), pozwalające elastycznie dostosowywać potrzeby kadrowe firm do bieżącej sytuacji na rynku i w ten sposób obniżać koszty pracy oraz zwiększać wydajność.

Po drugie, duże zapotrzebowanie na polskich pracowników ze strony zagranicznych przedsiębiorców, które mogło być w znacznie większym stopniu zaspokajane po wejściu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Integracja europejska przyspieszyła proces znoszenia ze strony wielu krajów Europy Zachodniej ograniczeń dla Polaków w zakresie podejmowania u nich pracy.

Po trzecie, mniej lub bardziej dynamiczny wzrost gospodarczy w Polsce generujący nowe miejsca pracy, głównie w sektorze usługowym i przemysłowym.

Niewątpliwie wpływ na rozwój AZ w Polsce miały także regulacje prawne – zarówno te z początku lat 90. znoszące monopol publicznych służb zatrudnienia na usługi rynku pracy, jak też późniejsze regulacje

sankcjonujące zasady funkcjonowania poszczególnych rodzajów agencji, w szczególności agencji pracy tymczasowej.

Biorąc pod uwagę szybko wzrastającą liczbę agencji obsługujących coraz większą liczbę klientów, można powiedzieć, że rynek prywatnych usług zatrudnieniowych i doradczych znajduje się w fazie ekspansji. Instytucje niepubliczne stają się coraz ważniejszym aktorem infrastrukturalnej obsługi rynku pracy w Polsce. Potwierdza to malejąca z roku na rok dysproporcja pomiędzy liczbą wyrejestrowanych z ewidencji urzędu bezrobotnych z powodu podjęcia pracy a liczbą zatrudnianych za pośrednictwem agencji (MPiPS 2006b; 2007b)¹².

Niestety, jeśli chodzi o skalę prowadzonych usług zatrudnieniowych na terenie kraju nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie przewagi instytucji publicznych nad niepublicznymi lub odwrotnie. Na podstawie dostępnych danych ze statystyki publicznej nie ma bowiem możliwości sprecyzowania, jaki udział wśród wyrejestrowujących się osób miały te, które znalazły pracę dzięki skutecznej pomocy merytorycznej i finansowej urzędu, a jakie uzyskały zatrudnienie wyłącznie dzięki własnym staraniom i determinacji. Poza tym trudno jest bezpośrednio porównywać zatrudnienie pracowników stałych z tymczasowymi, z których ci ostatni często w ramach umów cywilnoprawnych wykonują krótkotrwałe, jednorazowe prace (MPiPS 2007b)¹³.

Takich porównań można ewentualnie dokonać w odniesieniu do pośrednictwa zagranicznego, gdzie pod względem liczby zatrudnionych osób wyraźnie dominują AZ. Pomimo włączenia w 2004 r. polskich PSZ do sieci EURES (Europejskich Służb Zatrudnienia) i rozwoju wielu usług ułatwiających znalezienie pracy obywatelom polskim w krajach EOG liczba pozytywnie zakończonych rekrutacji jest zdecydowanie niższa niż w przypadku agencji. Szacuje się, że w ramach usługi EURES w ciągu 12 miesięcy sprawozdawczych zatrudnienie znalazło niecałe 7000 Polaków (MPiPS 2007a), podczas gdy agencje w 2006 r. skierowały do pracodawców zagranicznych prawie 120 tys. osób, z czego prawie 50% do Holandii, Wielkiej Brytanii, Norwegii i Niemiec (MPiPS 2007b, s. 49–51).

Biorąc pod uwagę skalę corocznych migracji zarobkowych obywateli polskich, którą w ostatnich latach ocenia się według różnych analiz na poziomie 600–900 tys. (Wiśniewski, Duszczyk konsultacje merytoryczne 2006; Kłós 2006), można przyjąć, że co piąta lub odpowiednio co siódma osoba wyjeżdżająca za granicę znajduje pracę za pośrednictwem AZ.

KOMPLEMENTARNOŚĆ – OBSŁUGIWANE GRUPY KLIENTÓW

Chcąc zdiagnozować, czy agencje zatrudnienia obsługują te same, czy inne segmenty rynku, dokonano m.in. porównania struktury zawodowej klientów indywidualnych AZ i urzędów pracy (UP)¹⁴. Ze względu na brak danych statystycznych w tabeli ujęto strukturę zatrudnionych za pośrednictwem agencji oraz strukturę zarejestrowanych bezrobotnych.

Generalnie można powiedzieć, że ze względu na przyjęte kryterium zawodowe AZ i UP mają do czynienia z podobną grupą klientów. Przeważają osoby o niskich i średnich kwalifikacjach, przy czym w przypadku klientów urzędów pracy znacznie wyższy jest udział osób bez zawodu, czyli takich, które

ze względu na brak nawet elementarnych kwalifikacji i doświadczenia są szczególnie narażone na wykluczenie z rynku pracy (MPiPS 2006a)¹⁵. W obu przypadkach niewielki jest udział specjalistów oraz marginalny wyższych urzędników i kierowników, rolników, ogrodników, leśników i rybaków, a także żołnierzy (w przypadku agencji 0%).

Tabela 1. *Zatrudnieni za pośrednictwem agencji zatrudnienia w 2006 r. według wielkich grup zawodów w porównaniu z bezrobotnymi zarejestrowanymi w urzędach pracy*

Wielkie grupy zawodów	Zatrudnieni przez AZ w 2006 r. (łącznie z pracownikami tymczasowymi)		Zarejestrowani bezrobotni w UP na koniec 2006 r.	
	liczba	%	liczba	%
Parlamentarzyści, wyżsi urzędnicy i kierownicy	3303	0,6	10 224	0,5
Specjaliści	22 036	4,1	263 434	9,8
Technicy i inny średni personel	39 835	7,4	482 074	17,9
Pracownicy biurowi	104 334	19,5	101 373	3,8
Pracownicy usług osobistych i sprzedawcy	40 287	7,5	311 198	11,6
Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	9728	1,8	50 943	1,9
Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	80 557	15,0	657 430	24,4
Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	82 824	15,4	104 186	3,9
Pracownicy przy pracach prostych	141 494	26,4	221 229	8,2
Siły zbrojne	0	0,0	3 617	0,1
Bez zawodu	11 803	2,2	486 643	18,1
Razem	536 201	100,0	2 692 351	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z comiesięcznej informacji MPiPS o bezrobociu (<http://www.psz.praca.gov.pl>) oraz MPiPS 2007b.

Interesujący jest fakt niskiego udziału w strukturze klientów agencji osób o najwyższych kwalifikacjach, uzyskiwanych zazwyczaj na poziomie studiów wyższych, co przeczy twierdzeniu, że AZ zajmują się przede wszystkim rekrutacją wysoko kwalifikowanych specjalistów i kadry zarządzającej. Nie oznacza to jednakże, że część agencji zatrudnienia nie specjalizuje się w rekrutowaniu i selekcji osób o wysokich kwalifikacjach. Z przeprowadzonych badań wynika, że dla 21% agencji (z wyjątkiem agencji pracy tymczasowej) kadra zarządzająca jest jedną z częściej rekrutowanych grup, a dla 42,1% agencji są to specjaliści¹⁶.

Bardziej wyraźna komplementarność PSZ i AZ jest dostrzegana, jeśli uwzględnimy sytuację na rynku pracy klientów indywidualnych. Okazuje się, że agencje świadczą często swoje usługi na rzecz grup praktycznie nieobsługiwanych przez urzędy pracy.

Należą do nich, po pierwsze, osoby pracujące, chcące zmienić pracę lub podjąć się dodatkowego zajęcia. Z przeprowadzonych badań własnych wynika, że dla blisko 38% podmiotów zajmujących się pośrednictwem pracy jest to najliczniejsza grupa korzystających z usług (przewagę tej grupy odnotowano także w 16% agencji pracy tymczasowej).

Drugą grupą klientów, która w znacznie większym stopniu korzysta z usług AZ niż z UP, są osoby biernie zawodowo, które z różnych względów nie chcą lub nie mogą zarejestrować się w UP jako bezrobotne, w szcze-

gólności: uczniowie, studenci, renciści, emeryci, osoby przebywające na urloпах macierzyńskich i wychowawczych. Zatrudnienie za pośrednictwem agencji przynosi tym osobom nie tylko określone dochody, ale także – np. w przypadku młodych ludzi – pozwala, nawet przy pracach prostych i sezonowych, nabywać cenne doświadczenia zawodowe, a w przypadku osób starszych przedłużyć ich okres aktywności zawodowej. Ponad 60% agencji pracy tymczasowej i 50% agencji pośrednictwa pracy wykazuje, że świadczy usługi na rzecz tych grup docelowych.

Agencje zatrudnienia zajmują się również obsługą osób bezrobotnych. Ponad 40% agencji pracy tymczasowej przyznaje, że to bezrobotni są dominującą grupą, która po pomyślnej rekrutacji, podejmuje zatrudnienie tymczasowe. Podobnie wygląda sytuacja w ponad 30% agencji pośrednictwa pracy¹⁷. Wysoki udział osób bezrobotnych w strukturze klientów, w tym osób długotrwale bezrobotnych, tj. pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy¹⁸, jest podstawą do nawiązania współpracy między UP i AZ.

Z dużym prawdopodobieństwem można także założyć, że komplementarność między PSZ i AZ występuje także w odniesieniu do klientów instytucjonalnych. Są pracodawcy, którzy korzystają wyłącznie z oferty instytucji publicznych lub niepublicznych. Część przedsiębiorców wykorzystuje oba kanały poszukiwania kandydatów do pracy. Niestety, ze względu na brak szczegółowych danych statystycznych na temat pracodawców decydujących się na usługi UP nie jest możliwe bezpośrednie porównanie struktury klientów instytucjonalnych obu rodzajów organizacji. Przeprowadzone badania pozwalają jednakże na charakterystykę pracodawców korzystających z oferty agencji pod kątem własnościowym, branżowym oraz wielkości zatrudnienia.

Biorąc pod uwagę pierwsze z wymienionych kryteriów, w zdecydowanej większości agencji zatrudnienia dominują pracodawcy z sektora prywatnego. Ponad 78% badanych podmiotów świadczy swoje usługi wyłącznie na rzecz klientów prywatnych, a 93% obsługuje w większym stopniu pracodawców prywatnych niż publicznych. Klienci instytucjonalni AZ to przedstawiciele różnych branż, z których najczęściej przez respondentów jako dominujące wskazywane były dwie branże zaliczane do sektora przemysłowego, tj. budownictwo (34,3%) oraz przetwórstwo przemysłowe (32,6%).

Dość często badani wskazywali także na branżę wchodzącą w skład sektora usług rynkowych, w szczególności na handel i naprawy pojazdów samochodowych, motocykli, artykułów użytku osobistego i domowego (28,4%), transport, gospodarkę magazynową i łączność (21,2%), hotele i restauracje (15,4%). W znacznie mniejszym stopniu z oferty agencji zatrudnienia korzystają pracodawcy z sektora usług nierynkowych oraz z branż zaliczanych do sektora rolniczego (9,5%)¹⁹.

Interesująco przedstawia się także struktura klientów instytucjonalnych agencji ze względu na liczbę zatrudnionych pracowników. Z jednej strony ponad 66% respondentów zadeklarowało, że w strukturze ich klientów nie występują mikroprzedsiębiorstwa, z drugiej strony charakterystyczny jest stosunkowo wysoki udział średnich i dużych firm (średnio 29,8% oraz 27,9%). Można zatem powiedzieć, że struktura klientów agencji jest jakby odwróceniem struktury przedsiębiorstw w gospodarce narodowej w ogóle, bowiem w zdecydowanej większości przeważają w niej firmy zatrudniające poniżej 50 osób, podczas

gdy podmioty średnie i duże stanowią nie więcej niż kilka procent ogółu.

Może to oznaczać, że problemy z pozyskaniem pracowników mają głównie większe przedsiębiorstwa lub/i że usługi świadczone przez AZ są jeszcze na tyle drogie, że stać na nie jedynie podmioty o dobrej sytuacji finansowej, prowadzące działalność na większą skalę.

KOMPLEMENTARNOŚĆ – ŚWIADCZONE USŁUGI

O komplementarności agencji zatrudnienia w stosunku do publicznych służb zatrudnienia można także mówić w kontekście usług oferowanych przez poszczególne instytucje. Mimo że wiele z badanych podmiotów niepublicznych zajmuje się pośrednictwem pracy, rekrutacją i selekcją (83,6%), poradnictwem zawodowym (39,3%), szkoleniami (37%), pomocą osobom w aktywnym poszukiwaniu pracy (35,1%) – a więc prowadzą działania, które znajdują się w ofercie instytucji publicznych – świadczą one także wiele usług, które nie są dostępne w urzędach. Należą do nich m.in. usługi pracy tymczasowej (32,6%), w ramach których agencje oddelegowują do pracodawców użytkowników stosowną liczbę pracowników. Pracodawcy dzięki tej usłudze mogą optymalizować wielkość i strukturę zatrudnienia, dostosowując ją elastycznie do bieżących zamówień, co jest szczególnie istotne w przypadku wysokiej sezonowości zadań oraz pracy w systemie *just-in-time*.

W ostatnim czasie niektóre z agencji pracy tymczasowej, wychodząc naprzeciw potrzebom rynku, starają się dostarczyć pracodawcom nie tylko pracowników tymczasowych, ale także zaoferować im coś więcej w formie wartości dodanej. Proponują świadczenie kompleksowych usług w danej dziedzinie, np. z zarządzania przedsiębiorstwem czy w obszarze logistyki, których praca tymczasowa jest tylko częścią (wedle strategii „odpowiadamy za cały proces, to jest za ludzi i za rozwiązania”).

Agencje zatrudnienia realizują także wiele usług z zakresu doradztwa personalnego, których nie oferują instytucje publiczne. Ponad 22% badanych agencji świadczyło dla pracodawców usługi doradcze z zakresu organizacji pracy, w tym oceny i wartościowania pracy. Niewiele mniej prowadziło usługę *executive search* (20,1%), sprowadzającą się do poszukiwań przez tzw. łowców głów (*headhunterów*) najlepszych kandydatów na najwyższe stanowiska w hierarchii organizacyjnej danej firmy.

Przyszłych menedżerów agencje zatrudnienia wylaniają, wykorzystując złożone metody selekcyjne typu centrum oceny (*assessment centre*), które, choć kosztowne, pozwalają na trafną i rzetelną ocenę kompetencji kandydatów do pracy. Metodą tą – składającą się z różnorodnych technik typu: gry symulacyjne, testy, wywiady indywidualne, dyskusje grupowe²⁰ – posługiwało się blisko 17% badanych agencji. Nieco mniej agencji (13,2%) oferowało doradztwo prawne, np. z zakresu indywidualnego lub zbiorowego prawa pracy. Ponad 11% badanych agencji świadczyło usługi outplacementu, ułatwiające z jednej strony dokonanie restrukturyzacji firmy, poprzez „łagodniejszą” redukcję personelu, z drugiej zaś odnalezienie się na rynku pracy zwalnianych pracowników.

Co dziesiąta agencja świadczyła w 2006 r. usługi outsourcingowe z zakresu obsługi kadrowo-płacowej dla przedsiębiorstw, które zdecydowały się wydzielić część zadań personalnych, realizowanych dotychczas w ramach własnej firmy.

Blisko 10% agencji zatrudnienia świadczyło również na zlecenie pracodawców usługi z zakresu audytu personalnego/kadrowego, kończących się z reguły opracowaniem raportów rekomendujących wprowadzenie określonych rozwiązań w zakresie polityki personalnej (np. pożądanych kierunków szkoleń, systemów motywowania itp.).

Ponad 12% badanych agencji zatrudnienia wskazało, że prowadzi portale/portale poświęcone różnym kwestiom personalnym.

Komplementarność w obszarze usług pomiędzy AZ i UP przejawia się także w tym, że choć świadczą one pewne usługi podobne co do istoty, to jednak różne co do formy i zasad realizacji. W szczególności dotyczy to poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy. Specyficzne dla wielu instytucji niepublicznych jest to, że świadczone przez nie usługi z zakresu poradnictwa zawodowego nie stanowią tak jak w urzędach odrębnej usługi, ale są częścią procesu rekrutacji i selekcji²¹.

Pracodawcom korzystającym z usług AZ w zakresie rekrutacji i selekcji udziela się często gwarancji zatrudnienia (czyni to ponad 68% AZ) oznaczającej, że gdyby pracownik pozyskany przez pracodawcę za pośrednictwem agencji zrezygnowałby z pracy lub nie spełniłby jego oczekiwań, agencja zobowiązuje się przedstawić nowych kandydatów do pracy, nie pobierając z tego tytułu żadnych określonych opłat. Pracodawca ma więc możliwość zdecydowania się na usługi instytucji niepublicznych, z reguły odpłatnych, ale często z gwarancją zatrudnienia albo skorzystania z nieodpłatnego pośrednictwa publicznego, lecz bez żadnych gwarancji.

Agencje zatrudnienia w odróżnieniu od wielu urzędów pracy monitorują także poziom zadowolenia klientów, którym wyświadczono określone usługi zatrudnieniowe. Monitoring taki prowadzi ponad trzy czwarte agencji zarówno w odniesieniu do klientów indywidualnych, jak i instytucjonalnych.

Warto na koniec zauważyć, że nie tylko UP, ale i AZ, oferując szeroką gamę usług, w szczególności zatrudnieniowych, napotykają w swojej działalności wiele różnorodnych trudności związanych bardziej z otoczeniem rynkowym, w którym działają, niż z problemami wewnątrzorganizacyjnymi. Obserwowana w ostatnich latach migracja zarobkowa ogromnej rzeszy Polaków oraz wzrost zapotrzebowania krajowych pracodawców na przedstawicieli wielu grup zawodowych powodują, że rynek pracy staje się w wielu segmentach rynkiem pracownika.

Skala niedopasowań i dysproporcji w odniesieniu do niektórych zawodów jest czasami na tyle duża, że nie tylko sami pracodawcy, ale i wyspecjalizowane w procesach rekrutacji i selekcji podmioty mają duże trudności w realizacji zleceń i znalezieniu określonej liczby odpowiednich osób na dane stanowiska pracy²². Z punktu widzenia całego sektora niepublicznych instytucji rynku pracy nasilenie się tego rodzaju procesów, może przyspieszyć proces oczyszczania rynku, na skutek czego pozostaną na nim jedynie podmioty najbardziej konkurencyjne.

PODSUMOWANIE

Mimo że rynek prywatnych usług zatrudnieniowych i doradczych wykazuje cechy rynku znajdującego się w fazie rozwoju, agencje zatrudnienia na trwałe wpisały się w pejzaż instytucji infrastrukturalnej obsługi rynku pracy w Polsce. Ich komplementarna rola

w stosunku do urzędów pracy przejawia się w obsłudze pracodawców oraz osób poszukujących pracy, którzy z różnych względów bardzo rzadko lub w ogóle nie korzystają z usług instytucji publicznych, oraz w oferowaniu wielu usług, które nie są dostępne w urzędach. Możliwość specjalizacji i elastyczności oferty instytucji niepublicznych pod kątem potrzeb określonych klientów jest jednym z podstawowych atutów agencji, w porównaniu z uniwersalną, zestandaryzowaną ofertą urzędów pracy.

Z drugiej strony obsługa po części tych samych klientów (pracodawców, osób bezrobotnych) oraz oferowanie podobnych usług przez AZ i UP stwarza podstawy do podejmowania współpracy. Za optymistyczny należy uznać fakt, że ponad 80% badanych agencji jest zainteresowana podejmowaniem współpracy z urzędami pracy w różnorodnych formach – zarówno tych niesformalizowanych, jak i sformalizowanych.

Z punktu widzenia władz publicznych odpowiedzialnych za politykę rynku pracy w Polsce warto dopracowywać rozwiązania systemowe i instytucjonalne (w tym prawne), które pomogą zamienić chęć podejmowania partnerskich inicjatyw na rzeczywiste przedsięwzięcia. Współpraca sprzyjać będzie nie tylko podnoszeniu efektywności kooperujących ze sobą stron, ale zapewni lepszą obsługę głównych podmiotów na rynku pracy, tj. pracodawców i pracobiorców.

¹ DzU z 1989 r., nr 75, poz. 446.

² Do końca 1989 r. urzędy zatrudnienia miały wyłączne prawo do *pośredniczenia w zawieraniu umów o pracę oraz umowy o naukę zawodową*, a także *regulowania rynku pracy przez wyrównanie popytu z podażą pracy (...)*. Zob. art. 3 Dekretu z dnia 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia (DzU z 1945 r., nr 30, poz. 182, z późn. zm.).

³ Za sprawą Ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty (DzU z 2003 r., nr 6 poz. 65), a także Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU z 2004 r., nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

⁴ Badanie zostało zrealizowane w ramach projektu „Potencjał i perspektywy współpracy agencji zatrudnienia z publicznymi służbami zatrudnienia” dofinansowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Próba agencji zatrudnienia jest reprezentatywna ze względu na formę prawną oraz lokalizację. Pełne wyniki badań znajdują się w opracowaniu: (Kukulak-Dolata, Pichla 2008).

⁵ Resort pracy (aktualnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – MPiPS) opracowuje od 2003 r. raporty z działalności agencji zatrudnienia, zawierające informacje o działalności tego typu podmiotów w danym roku.

⁶ Komisja Europejska wspomina także o współpracy i konkurencji publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia.

⁷ Tamże, s. 4.

⁸ Wyjątek stanowią agencje pracy tymczasowej, które w dużej części zatrudniają robotników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych przy pracach prostych w przemyśle.

⁹ Tylko w latach 2003–2006 liczba podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia wzrosła prawie siedmiokrotnie.

¹⁰ Mimo że w opinii wielu przedstawicieli agencji zatrudnienia podstawową grupą klientów agencji są pracodawcy (zgodnie z niepisaną zasadą, że *klientem jest ten, kto płaci*), tak naprawdę w przypadku dużej części usług świadczonych przez te podmioty (szczególnie z zakresu pośrednictwa pracy, rekrutacji, selekcji, pracy tymczasowej) klientami są również kandydaci do pracy. Wielu przedstawicieli agencji zatrudnienia jest świadomych tego, że niezależnie od tego, czy rynek staje się bardziej rynkiem pracodawcy czy rynkiem pracownika, kluczem do skutecznej i profesjonalnej działalności jest reprezentacja interesów obu

stron oraz właściwe dopasowanie wymagań i oczekiwań pracodawców i kandydatów do pracy.

¹¹ Ze względu na brak danych co do zatrudnionych na terenie RP dane z 1990 r. obrazują jedynie liczbę zatrudnionych za granicą.

¹² W 2001 r. liczba osób bezrobotnych wyrejestrowujących się z powodu podjęcia pracy z urzędów pracy była ponad siedmiokrotnie wyższa niż liczba osób podejmujących pracę za pośrednictwem agencji. W 2006 r. ta dysproporcja zmalała do 2,6.

¹³ W 2006 r. 52% pracowników tymczasowych zostało skierowanych do pracy na okres do 3 miesięcy.

¹⁴ Analiza objęła urzędy pracy jako kluczowe instytucje wchodzące w skład publicznych służb zatrudnienia w Polsce.

¹⁵ Są to przede wszystkim osoby posiadające wykształcenie podstawowe i niepełne podstawowe. Zaliczane są też do nich osoby z wykształceniem średnim ogólnokształcącym, jeżeli po ukończeniu (bądź nieukończeniu) szkoły nie ukończyły kursu, na którym zdobyły odpowiednie kwalifikacje zawodowe oraz dyplom uprawniający ich do wykonywania danego zawodu, a także nie pracowały w danym zawodzie minimum roku bądź pracowały w danym zawodzie ponad rok, lecz nie miały ciągłości pracy w tym zawodzie.

¹⁶ W bardziej szczegółowej analizie widać wyraźne zróżnicowanie struktury klientów w zależności od rodzaju instytucji niepublicznych. Prawie połowa respondentów reprezentujących agencje pracy tymczasowej wskazała, że jedną z dominujących grup są pracownicy niewykwalifikowani, zatrudniani często do prostych, manualnych prac. Agencje rekrutujące pozostałych pracowników zdecydowanie częściej wskazują na dominację w strukturze klientów osób posiadających wysokie kwalifikacje.

¹⁷ Z drugiej strony na rynku funkcjonują agencje zatrudnienia, które w marginalnym stopniu obsługują osoby bezrobotne. 29% badanych agencji pracy tymczasowej oraz 38,9% agencji pośrednictwa pracy krajowego i zagranicznego wskazało, że udział bezrobotnych w strukturze klientów nie przekroczył 5%.

¹⁸ 27% respondentów biorących udział w badaniu stwierdziło, że wśród ich klientów znajdują się także osoby długotrwale bezrobotne, a prawie 29% – że udział bezrobotnych, które za pośrednictwem agencji zatrudnienia znalazły pracę, wzrósł.

²⁰ Podobne techniki wykorzystywane są w ramach metody zwanej centrum rozwoju (*development centre*). Jednakże w tym przypadku (w odróżnieniu od *assessment centre*) identyfikuje się mocne i słabe strony już zatrudnionych pracowników, a nie kandydatów do pracy.

²¹ Może to czasami negatywnie przekładać się na jakość procesu doradczego, którego podporządkowanie innym procesom sprawia, że poradnictwo może mieć charakter niepełny, wycinkowy i krótkotrwały.

²² Dodatkowo agencje pracy tymczasowej spotykają się coraz częściej z sytuacją, kiedy pracownicy tymczasowi zatrudniani są po pewnym czasie bezpośrednio u pracodawców, co w dłuższej perspektywie zwiększa koszty funkcjonowania agencji (wymaga dodatkowych nakładów na rekrutację itp.).

LITERATURA

Barbier J.P., Hansen E., Samorodov A. (2003), *Public-Private Partnerships in Employment Services*, Skills Working Paper, ILO, nr 17 za European Commission: *PES-PREA's relationship in a European framework*, dokument przedstawiony na spotkaniu kierownictwa publicznych służb zatrudnienia w ramach EOG, w dniu 16 listopada 1998 r. w Baden w Austrii.

Kłos B. (2006), *Migracje zarobkowe Polaków do krajów Unii Europejskiej*, „Infos”, Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych. Kukulak-Dolata I., Pichla J. (2008), *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy. Raport z badań*, Warszawa: IPiSS.

MPiPS (2006a), *Informacja o bezrobotnych według grup zawodów i specjalności w II półroczu 2006 roku*, dostępny w Internecie: <<http://www.psz.praca.gov.pl/main.php>>.

MPiPS (2006b), *Informacja o bezrobociu*, dostępny w Internecie: <<http://www.psz.praca.gov.pl>>.

MPiPS (2007a), *Raport roczny z działalności sieci EURES w Polsce za okres 1 kwiecień 2006 r. – 31 marzec 2007 r.*, część I, Warszawa.

MPiPS (2007b), *Raport z działalności agencji zatrudnienia w 2006 r.*, Warszawa.

Szymańska Z. (2005), *Raport dotyczący organizacji i działania rynku usług zatrudnienia w warunkach wolnej kon-*

kurencji oraz doświadczeń niekomercyjnych organizacji pozarządowych działających na tym rynku w poszczególnych krajach (Holandia, Australia, Dania, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone), Warszawa: FISE.

Thuy P., Hansen E., Price D. (2001), *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, Genewa: ILO.

Wiśniewski J., Duszczyk M.; konsultacje merytoryczne (2006), *Migracje zarobkowe Polaków po 1 maja 2004 r.*, Warszawa: ISP.

SUMMARY

Over the past twenty years we have witnessed important changes in the model of institutional infrastructure of the labour market in many countries. Public Employment Services (PES) have lost their monopoly in job-broking services, vocational guidance etc. As a consequence, there has been a dynamic growth in the number of private and non-profit organizations rendering a broad range of services both to employers and employees. There is opportunity for cooperation (or competition) between employment agencies and PES, especially when the institutions deal with the same client, and there is also room for complementarity when the institutions operate in different segments of the labour market.