

# 5

Maciej Frączek  
Jarosław Górniak (red.)  
Magdalena Jelonek  
Karolina Keler  
Seweryn Krupnik  
Norbert Laurisz  
Stanisław Mazur (red.)  
Barbara Worek

# **PUBLICZNE I PRYWATNE POŚREDNICTWO PRACY W OPINIACH PRACODAWCÓW**

**Współpraca przedsiębiorców  
z publicznymi służbami zatrudnienia**

**Analiza wyników badań ankietowych przeprowadzonych  
wśród przedsiębiorców w ramach projektu  
Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy  
Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej**

Niniejsza publikacja została przygotowana w ramach projektu „Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Poddziałania 2.1.2 i realizowanego pod nadzorem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy autorów. Pracodawcy RP ani Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości nie ponoszą odpowiedzialności za wykorzystanie informacji zawartych w publikacji, ani za Państwa decyzje podjęte w związku z tymi informacjami. Osoby korzystające z powyższej publikacji robią to na własne ryzyko i ponoszą pełną związaną z tym odpowiedzialność – nie należy wyłącznie na podstawie zawartych tu informacji podejmować jakichkolwiek decyzji dotyczących Państwa działalności.

### Publikacja bezpłatna



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego  
Projekt realizowany pod nadzorem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

### Recenzja naukowa:

dr Agnieszka Chłoń-Domińczak  
dr Maciej Tymiński

### ISBN:

978-83-929996-5-2

### DTP, druk:

Stämpfli Polska

---

## Spis treści

---

Główne wnioski .....	5
Sposoby poszukiwania pracowników .....	5
Skala korzystania z usług prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy .....	6
Skuteczność prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy .....	6
Problemy z obsadzaniem wolnych miejsc pracy przez prywatnych i publicznych pośredników .....	7
Rekomendacje strategiczne .....	8
Wprowadzenie .....	10
1. Szczegółowe wyniki .....	13
1.1. Sposoby poszukiwania pracowników .....	13
1.1.1. Podsumowanie .....	17
1.2. Skala korzystania z usług prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy .....	19
1.2.1. Skala korzystania z usług prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy w świetle badań Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy .....	22
1.2.2. Podsumowanie .....	29
1.3. Skuteczność prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy .....	29
1.3.1. Skuteczność prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy w świetle badań Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy .....	35
1.3.2. Podsumowanie .....	43
1.4. Problemy z obsadzeniem wolnych miejsc pracy przez prywatnych i publicznych pośredników .....	44
1.4.1. Podsumowanie .....	47
2. Wyzwania i perspektywy .....	49
2.1. Problemy .....	49
2.2. Wyzwania .....	51
2.3. Zasoby .....	55
2.4. Warunki .....	55
2.5. Ryzyka .....	56
2.6. Trendy .....	57
3. Spis tabel i wykresów .....	59
4. Aneks tabelaryczny .....	61
5. Bibliografia .....	67



## Główne wnioski

Zamieszczone poniżej wnioski zaprezentowane zostały w podziale na główne obszary tematyczne pojawiające się w raporcie.

### Sposoby poszukiwania pracowników

- Pracodawcy najczęściej sami poszukują pracowników (publikując ogłoszenia w prasie/ Internecie) lub korzystają równoległe z wielu metod ich poszukiwania. Zdecydowanie częściej korzystają oni z pośrednictwa pracy oferowanego przez publiczne służby zatrudnienia niż przez pośredników prywatnych. Brak jest jednak informacji o tym, jakie oferty pracy kierowane są do PUP, jakie do prywatnych agencji zatrudnienia, a jakich pracowników firmy szukają na własną rękę.
- Coraz bardziej istotnym mechanizmem selekcji kandydatów na pracowników w firmie jest system staży i praktyk. Jednak w chwili obecnej, nie w każdym przypadku działa on efektywnie (zdarza się, że finansowany jest ze środków publicznych staż dla pracownika, który i bez stażu byłby w firmie zatrudniony). Staże coraz częściej stają się nie tyle formą aktywizacji absolwentów co formą oszczędności płacowych w przedsiębiorstwach. Warto ponadto zwrócić uwagę na niekoniecznie korzystne dla samych absolwentów, jak i z punktu widzenia efektywności wydatków publicznych, przesunięcie stażu/praktyki poza okres kształcenia. W chwili obecnej mechanizm ten traktowany jest jako forma aktywizacji grupy zagrożonej, a nie jako stały i konieczny element procesu kształcenia.

### Skala korzystania z usług prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy

- Czynnikiem, który w dużym stopniu warunkuje rozwój lub zastój prywatnych agencji jest sytuacja na rynku pracy; sytuacja ta różnicuje też regionalne warunki funkcjonowania tych podmiotów (im jest lepsza, tym więcej funkcjonuje prywatnych podmiotów pośrednictwa pracy). W regionach, w których rynek pracy rozwija się mniej dynamicznie powiatowe urzędy pracy odgrywają kluczową rolę w procesie pośredniczenia pomiędzy pracodawcą a potencjalnym pracownikiem.

### Skuteczność prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy

- Skuteczność prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy jest raczej niska.
- Można wymienić szereg czynników zaniżających tę skuteczność, z których najważniejsze to: ograniczenie działania powiatowych urzędów pracy do aktywizacji bezrobotnych (strona podażowa) i mniejsze zaangażowanie PUP w działania ukierunkowane na potrzeby strony popytowej (pracodawcy), brak wystarczającej indywidualizacji oferty skierowanej do klientów powiatowych urzędów pracy (w tym do przedsiębiorstw), brak wystarczającej, usystematyzowanej wiedzy na temat potrzeb pracodawców oraz rzeczywistych efektów pracy instytucji, ograniczona współpraca pomiędzy kluczowymi aktorami działającymi na regionalnym rynku pracy, specyficzny profil ofert pracy, skierowanych do powiatowych urzędów pracy, a także specyfika klientów powiatowych urzędów pracy (zarejestrowanych bezrobotnych).
- W przyszłości negatywnie na poziom skuteczności działania PUP mogą wpłynąć: redukcja środków Funduszu Pracy przeznaczonych na działania aktywizacyjne, a także niemotywuujący (nieuwzględniający rzeczywistego efektu pracy PUP) model oceny instytucji.

## **Problemy z obsadzaniem wolnych miejsc pracy przez prywatnych i publicznych pośredników**

- Spośród wybieranych przez pracodawców motywów nieobsadzenia wolnych miejsc pracy przez pośredników należy zwrócić uwagę na dwie przyczyny. Po pierwsze pracodawcy mówią wprost o brakach kompetencyjnych u osób skierowanych przez agencje. Sugeruje to, że w jakimś zakresie za zaniżoną skuteczność działania instytucji rynku pracy odpowiedzialny jest nieskuteczny system edukacji (w tym przede wszystkim system kształcenia ustawicznego). Można zatem sądzić, że interwencje celujące w poprawę skuteczności działania służb zatrudnienia, bez równoczesnych działań ukierunkowanych na poprawę funkcjonowania systemu kształcenia, mogą nie przynieść zamierzonych efektów. Po drugie, przedsiębiorcy zwracają uwagę na podnoszony niejednokrotnie problem niskiej motywacji do znalezienia zatrudnienia wśród części zarejestrowanych w PUP bezrobotnych.

## Rekomendacje strategiczne

Przedstawione w tej części opracowania strategiczne rekomendacje skierowane są głównie do osób odpowiedzialnych za skuteczność działania publicznych służb zatrudnienia. Wychodzimy z założenia, że logika funkcjonowania publicznych instytucji pośrednictwa pracy spójna jest z ideą interwencji publicznej, stąd formułowanie rekomendacji głównie dla tego sektora w przypadku naszych badań wydaje się uzasadnione.

Rekomendacje przedstawione w niniejszej publikacji traktować należy jako uzupełnienie zaleceń zaprezentowanych w raporcie opublikowanym w ramach Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy Pracodawców RP pt. „Działalność Powiatowych Urzędów Pracy w kontekście potrzeb pracodawców. Współpraca przedsiębiorców z Publicznymi Służbami Zatrudnienia”. Ponadto, w tym opracowaniu, projektując potencjalne kierunki zmian w obrębie sektora, przyjęliśmy perspektywę popytową, ograniczając się do oceny PUP z punktu widzenia pracodawców poszukujących odpowiednich pracowników.

Zalecenia zaprezentowane zostały w tej części w formie skrótowej, ich forma rozbudowana przedstawiona została w ostatnim rozdziale raportu pt. „Wyzwania i perspektywy”.

Rekomendacje dla publicznych służb zatrudnienia oraz decydentów odpowiedzialnych za sposób funkcjonowania tych służb

Zalecamy podjęcie następujących działań:

- rozpoczęcie intensywnej dyskusji na temat przyszłej roli urzędów pracy,
- podjęcie inicjatyw, których celem jest zwiększenie indywidualizacji usług skierowanych do przedsiębiorstw,
- profesjonalizacja usług oferowanych przez urzędy pracy (doradztwo zawodowe, pośrednictwo pracy, ocena kompetencji posiadanych przez pracowników),
- działania sprzyjające poprawie wizerunku PUP,
- zacieśnienie współpracy pomiędzy: urzędami pracy, pracodawcami, przedstawicielami świata nauki i edukacji oraz kluczowymi regionalnymi decydentami i innymi podmio-

tami zaangażowanymi w proces kształtowania popytu lub podaży kompetencji na rynku pracy,

- transfer informacji, doświadczeń i wiedzy wewnątrz publicznych służb zatrudnienia, jak i pomiędzy prywatnymi i publicznymi instytucjami pośredniczącymi między pracodawcami a pracownikami,
- zmiana sposobu oceny skuteczności działania powiatowych urzędów pracy (uwzględnienie w nim czynników o charakterze regionalnym, obniżających/zwiększających tę skuteczność),
- integracja wiedzy na temat efektów interwencji publicznej oraz szersze użycie metod eksperymentalnych w celu oszacowania skuteczności działań podejmowanych przez PUP; wdrożenie podejścia opartego o dowody (evidence-based policy),
- zwiększenie swobody działania powiatowych urzędów pracy polegające na ich odbiurokratyzowaniu oraz przyzwolenie, w uzasadnionych przypadkach, na innowacyjne (eksperymentalne) działania pracowników,
- intensywna absorpcja środków unijnych, ukierunkowanie ich na działania aktywizacyjne, duży nacisk położony na skuteczność i efektywność osiągnięcia założonych celów.

#### Rekomendacje do dalszych badań

- Proponuje się dodanie w dalszej edycji badania pytania o to, w jaki sposób pracodawcy planują szukać pracownika na dane stanowisko (samodzielnie, przy pomocy prywatnych/publicznych pośredników itp.). Pytanie takie należy umieścić w bloku pytań związanych z rotacją zatrudnienia w przedsiębiorstwie.

## Wprowadzenie

Celem wszystkich raportów przygotowanych w ramach Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy Pracodawców RP jest identyfikacja kluczowych czynników wpływających na sytuację na rynku pracy w badanym obszarze. Niniejszy raport ogniskuje uwagę na procesie rekrutacji pracowników, w tym głównie na ocenie skuteczności działania prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy. W pierwszej części opracowania skoncentrowano uwagę na różnych sposobach poszukiwania pracowników, lokując działania podejmowane przez instytucje pośrednictwa pracy w kontekście alternatywnych metod ich poszukiwania. W części tej skupiliśmy się głównie na przedstawieniu skali, w jakiej instytucje pośrednictwa pracy rzeczywiście pośredniczą w procesie doboru odpowiedniego pracownika. W drugiej części raportu poddano analizie skuteczność prywatnych i publicznych instytucji pośrednictwa starając się ocenić efekty ich działania, a także identyfikując najważniejsze bariery, które wpływają na niski poziom tej skuteczności. Ostatni rozdział raportu, zatytułowany „Wyzwania i perspektywy” stanowi komentarz ekspercki do przedstawionych wcześniej analiz. Zidentyfikowano w nim: problemy, wyzwania, zasoby, warunki, ryzyka i trendy, które są charakterystyczne dla opisywanego obszaru problemowego.

Każdy rozdział w raporcie podzielony został na dwie części. W pierwszej z nich przedstawione zostały wyniki analiz (przeprowadzone w oparciu o dane zastane i badania realizowane w ramach Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy Pracodawców RP). W drugiej zamieszczono podsumowanie analiz oraz krótki komentarz ekspercki, który został rozwinięty w części „Wyzwania i perspektywy”.

Same badania empiryczne (wśród pracodawców), które stanowią istotne źródło danych dla niniejszego opracowania, były poprzedzone serią debat ze środowiskiem pracodawców zrzeszonych w Pracodawcach RP. Artykułowali oni problemy, które – ich zdaniem – wymagały dalszego rozeznania w badaniach i przelżenia na argumenty w debatach nad kształtem ładu instytucjonalnego, w ramach którego działają pracodawcy i pracownicy. Ważnym ustaleniem naszych badań było stwierdzenie – które stanowiło dla autorów zasko-

czenie – że rozkład opinii na rozmaite, poruszane w badaniu tematy był zasadniczo zbliżony w obu zbadanych próbach: firm zrzeszonych w Pracodawcach RP i wylosowanej przez Urząd Statystyczny w Krakowie ogólnopolskiej próbie aktywnych przedsiębiorstw. Oznacza to, że w przyszłości obserwatorium prowadzone przez Pracodawców RP będzie mogło w znacznym stopniu opierać się na gromadzonych opiniach swoich członków jako reprezentatywnych dla środowiska pracodawców. Oczywiście okresowo należy sprawdzać, czy nie występują znaczące różnice opinii, powtarzając badania na próbach losowych, ale uzyskany wynik zachęca do zbudowania platformy służącej systematycznemu, taniemu monitorowaniu opinii i oczekiwań członków Pracodawców RP dla potrzeb budowania płaszczyzny reprezentacji i uzgadniania interesów w trójstronnym dialogu społecznym.

Publiczna dyskusja o polskim rynku pracy, której częścią, jak mają nadzieję autorzy, będą opisane w tym opracowaniu zagadnienia, musi być ukierunkowana na nieustanne stawianie nowych kluczowych pytań i poszukiwanie na nie adekwatnych odpowiedzi. Inicjatywy takie jak „Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy” Pracodawców RP mogą i powinny tę dyskusję wspierać, zarówno przez wykorzystanie realizowanych w ramach Obserwatorium badań empirycznych, jak i danych zebranych dzięki analizie źródeł zastanych. Przedsięwzięcie to powinno służyć identyfikowaniu problemów i wyzwań, które mają i mogą mieć wpływ na sytuację przedsiębiorstw, a w konsekwencji – na rynek pracy i na odwrót: które mogą oddziaływać na rynek pracy i w konsekwencji na sytuację firm. W kolejnych latach działania Obserwatorium możliwa będzie analiza dodatkowego aspektu – zmian opinii przedsiębiorców w czasie.

Identyfikacja wspomnianych trendów i determinant badanego obszaru w perspektywie regionalnej miała przede wszystkim pozwolić na sformułowanie rekomendacji o charakterze strategicznym. To co możemy i powinniśmy robić, to przewidywać tendencje i układy zależności, zwłaszcza zaś przewidywać możliwe konsekwencje podejmowanych interwencji. Te ostatnie przewidywania stanowią faktycznie formę ekspresji tego, co analiza polityk publicznych określa mianem „teorii programu”. Istotą procesu uczenia się jest stałe konfrontowanie tych prognoz – teorii programów – z faktycznymi efektami polityk publicznych i wprowadzanie do nich stosownych korekt.

Badanie przeprowadzono w kwietniu 2010 roku na próbie 2 530 przedsiębiorstw: 1 549 z listy członkowskiej organizacji Pracodawcy RP i 981 wylosowanych z rejestru przedsiębiorstw GUS. Dane gromadził Urząd Statystyczny w Krakowie. Szerszy opis próby i badania zamieszczony został we wstępie do Tomu 1.

---

## 1. Szczegółowe wyniki

---

### 1.1. Sposoby poszukiwania pracowników

Jak zostało wspomniane we Wprowadzeniu, niniejszy raport ma na celu porównanie skali korzystania z usług instytucji pośrednictwa pracy, a także ocenę skuteczności pracy powiatowych urzędów pracy i prywatnych agencji pośredniczących w procesie rekrutacji. Ważne tło dla tak określonych rozważań stanowi prezentacja najczęstszych sposobów poszukiwania nowych pracowników przez badane przedsiębiorstwa, z uwzględnieniem intensywności korzystania z usług PUP i prywatnych agencji.

Niniejszy rozdział ma charakter wprowadzenia do zasadniczych rozważań nad kwestią oceny usług pośrednictwa pracy. Omówione zostaną w nim dwie kwestie. W pierwszej kolejności scharakteryzowane zostaną wszystkie sposoby poszukiwania nowych pracowników, z naciskiem na te metody, które wybierane są przez większą liczbę pracodawców<sup>1</sup>. W dalszej części rozdziału zanalizowana zostanie intensywność korzystania z poszczególnych metod, z naciskiem na te sposoby, z których pracodawcy korzystają najczęściej<sup>2</sup>.

Na poniższym wykresie (wykres nr 1) pokazano, jak często pracodawcy korzystali w 2009 roku z poszczególnych metod poszukiwania pracowników. Badani najczęściej wska-

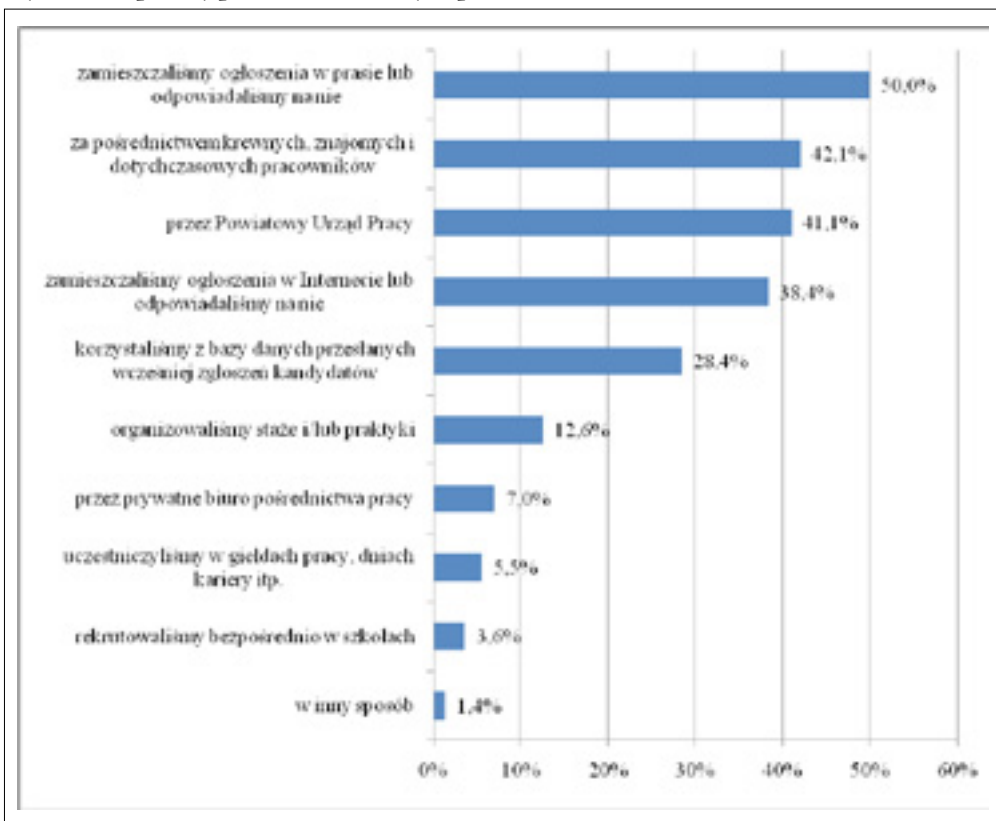
---

<sup>1</sup> Ankietowani przedsiębiorcy pytani byli o to, z jakich strategii poszukiwania pracowników korzystali w 2009 roku.

<sup>2</sup> Ankietowani przedsiębiorcy pytani byli o to, z jakiej strategii poszukiwania pracowników korzystali najczęściej w 2009 roku.

zywali, że zamieszczali ogłoszenia (lub odpowiadali na zamieszczone ogłoszenia) w prasie (50%) lub w Internecie (38%), znajdowali pracowników za pośrednictwem krewnych, znajomych i dotychczasowych pracowników (42,1%), bądź korzystali z bazy danych przesłanych wcześniej zgłoszeń kandydatów (28,4%). Ponad 41% ankietowanych pracodawców poszukując nowych pracowników skorzystało z usług powiatowych urzędów pracy.

Wykres 1. Sposoby poszukiwania nowych pracowników



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy (podstawa obliczenia odsetka – liczba przedsiębiorstw, które poszukiwały pracowników w 2009 roku, N=1 400).

Badani zdecydowanie rzadziej deklarują, że poszukiwali w 2009 r. pracowników przy wsparciu prywatnych biur pośrednictwa pracy (7%), uczestnicząc w giełdach pracy (5,5%), rekrutując ich bezpośrednio w szkołach (3,6%), czy przy pomocy innych, bliżej nie sprecyzowanych metod. Mocno zaskakujący może się wydawać fakt, że aż 12,6% badanych firm w 2009 roku poszukiwało pracowników organizując staże lub praktyki. Niestety trudno jest oszacować, jaka część tych staży/praktyk zorganizowana została z inicjatywy urzędów pracy, a jaka z inicjatywy samych przedsiębiorstw. Niemniej jednak wydaje się, że staże/praktyki studenckie stają się coraz ważniejszym mechanizmem selekcji kandydatów na stanowiska w firmie<sup>3</sup>.

Czynnikiem, który w sposób istotny wpływa na wybór określonego sposobu poszukiwania pracowników jest wielkość przedsiębiorstwa, które angażuje się w proces rekrutacji. Zwrócić należy uwagę na to, że przedsiębiorstwa duże i średnie deklarują, że korzystają przeciętnie z większej liczby sposobów poszukiwania pracowników.

Przedsiębiorstwa duże i średnie, w odróżnieniu od podmiotów małych i mikro, częściej:

- zamieszczają ogłoszenia w prasie (lub na nie odpowiadają),
- zamieszczają ogłoszenia w Internecie (lub na nie odpowiadają),
- organizują staże i/lub praktyki (głównie duże przedsiębiorstwa),
- korzystają z usług PUP,
- korzystają z usług prywatnych pośredników pracy (głównie duże przedsiębiorstwa),
- uczestniczą w giełdach pracy, dniach karier,
- korzystają z baz danych, w których znajdują się przesłane wcześniej zgłoszenia kandydatów (w tym obszarze aktywne są również i małe przedsiębiorstwa).

<sup>3</sup> Cenny dla nas zasób wiedzy stanowiłaby informacja o tym, w jaki sposób poszukuje się kandydatów na określone stanowiska (kierownicze, robotnicze itp.), niestety przeprowadzone przez nas badania nie dostarczyły takich danych. W przyszłej edycji sondażu zaleca się dodanie dodatkowego pytania o planowany sposób poszukiwania kandydata na dane stanowisko, w bloku pytań dotyczących rekrutacji pracowników. Przy czym zaznaczyć należy, że dodanie takiego pytania, przy założonej wielkości próby, nie da nam pewnych podstaw do tego, żeby orzekać o specyfice procesu rekrutacji pracowników na określone stanowiska (podstawą do obliczenia wszelkich zależności będzie nie liczba badanych firm, ale liczba zgłoszonych przez nie wakatów).

Z kolei przedsiębiorstwa mikro i małe relatywnie częściej obsadzają wolne stanowiska korzystając z pomocy krewnych, znajomych i dotychczasowych pracowników.

Podsumowując, można wnioskować, że badane mikro i małe przedsiębiorstwa częściej korzystają ze strategii „poleconego pracownika”, przedsiębiorstwa średnie i duże w szerszym zakresie rekrutują pracowników przy pomocy zewnętrznych pośredników.

**Tabela 1. Sposoby poszukiwania nowych pracowników a wielkość przedsiębiorstwa**

	Wielkość przedsiębiorstwa			
	mikro	małe	średnie	duże
Zamieszczaliśmy ogłoszenia w prasie lub odpowiadaliśmy na nie	43,0%	43,2%	54,3%	71,9%
Zamieszczaliśmy ogłoszenia w internecie lub odpowiadaliśmy na nie	21,7%	32,8%	43,2%	65,0%
Organizowaliśmy staże i/lub praktyki	4,9%	7,1%	16,5%	30,6%
Przez powiatowy urząd pracy	29,5%	35,9%	51,4%	46,9%
Przez prywatne biuro pośrednictwa pracy	4,1%	3,7%	8,9%	15,0%
Rekrutowaliśmy bezpośrednio w szkołach	2,0%	2,7%	3,8%	8,1%
Za pośrednictwem krewnych, znajomych i dotychczasowych pracowników	56,1%	43,2%	35,0%	37,5%
Uczestniczyliśmy w giełdach pracy, dniach kariery itp.	2,5%	1,7%	6,9%	18,1%
Korzystaliśmy z bazy danych przesłanych wcześniej zgłoszeń kandydatów	9,4%	22,4%	36,5%	55,0%

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy (podstawa obliczenia odsetka – liczba przedsiębiorstw, które poszukiwały pracowników w 2009 roku – procentowanie w kolumnie, N=1 371).

Inne sposoby poszukiwania pracowników wybierane są przez przedsiębiorstwa, których główna siedziba znajduje się w Polsce, a inne przez przedsiębiorstwa zagraniczne<sup>4</sup>. Po pierwsze, firmy polskie zdecydowanie częściej poszukują pracowników za pośrednictwem PUP (41,5%, w porównaniu do 22,6% firm zagranicznych). Po drugie, firmy zagraniczne częściej korzystają z: usług prywatnych pośredników (35,8%, w stosunku do 5,8% firm polskich), zamieszczają ogłoszenia w Internecie (50,9%, w stosunku do 37,5% firm polskich), organizują staże lub praktyki (24,5%, w stosunku do 12% firm polskich), uczestniczą w giełdach pracy, dniach kariery (13,2%, w stosunku do 5,1% firm polskich), czy rekrutują bezpośrednio w szkołach (7,5%, w stosunku do 1% firm polskich) (aneks, wykres nr 9).

Trafniejszym wskaźnikiem preferencji w zakresie metod poszukiwania pracowników może okazać się nie tyle prosty odsetek przedsiębiorstw, które w 2009 r. skorzystały z danego sposobu rekrutacji, co odsetek firm deklarujących, że dana metoda była przez nie najczęściej stosowana. Tak określony miernik pozwoli na zidentyfikowanie tych metod rekrutacji kadr, które określić można jako kluczowe dla firm.

Najczęściej wybieranymi przez pracodawców metodami rekrutacji pracowników są wymienione już wcześniej sposoby: zamieszczanie ogłoszeń w prasie (25%), pomoc krewnych, znajomych i dotychczasowych pracowników (24%), pośrednictwo PUP (18,9%), zamieszczanie ogłoszeń w Internecie (18%), oraz korzystanie z baz danych przesłanych wcześniej zgłoszeń kandydatów (9,4%) (Aneks, wykres nr 10).

### 1.1.1. Podsumowanie

Podsumowując, pracodawcy poszukując pracowników w 2009 roku najczęściej wykorzystywali aktywne metody rekrutacji: zamieszczali ogłoszenia/odpowiadali

<sup>4</sup> Warto pamiętać jednak, że jedną ze zmiennych tłumaczących te różnice jest specyfika wielkości badanych firm. Wśród przedsiębiorstw zagranicznych, działających na polskim rynku, znajduje się wyższy odsetek firm dużych i średnich, niż w grupie przedsiębiorstw polskich. Wielkość firmy nie tłumaczy jednak całkowicie przedstawionego zróżnicowania.

na zamieszczone ogłoszenia w prasie, w Internecie lub poszukiwali pracowników za pośrednictwem krewnych, znajomych i obecnych pracowników. Niemniej jednak prawie połowa badanych pracodawców chcąc obsadzić wolne miejsca pracy korzystała też z usług powiatowych urzędów pracy. Zdecydowanie rzadziej poszukiwali oni pracowników przy wsparciu prywatnych biur pośrednictwa. Przedsiębiorstwa duże i średnie korzystają przeciętnie z większej liczby sposobów poszukiwania pracowników, częściej też korzystają z usług instytucji pośredniczących pomiędzy pracodawcą a pracownikiem w sposób profesjonalny. Badane mikro i małe przedsiębiorstwa częściej korzystają ze strategii „poleconego pracownika”.

Niestety badania nasze nie dostarczyły informacji na temat tego, na jakie stanowiska pracy szuka się pracowników przy wsparciu PUP, na jakie za pomocą pośredników prywatnych, a jakie stanowiska obsadzone są dzięki aktywności samych przedsiębiorstw (intuicja badawcza sugeruje nam, że rodzaj stanowiska odgrywa w tym przypadku znaczącą rolę). Wiedza na ten temat może okazać się istotna dla oceny rzeczywistej aktywności instytucji w obszarze pośrednictwa pracy.

Coraz bardziej istotnym mechanizmem selekcji przyszłych pracowników stają się staże i praktyki studenckie (co dziesiąta z badanych firm poszukiwała pracowników w ten sposób). Informacja ta jest ważna, zwłaszcza w kontekście wzrastającego zagrożenia bezrobociem w grupie absolwentów szkół ponadgimnazjalnych i wyższych. Sugeruje ona konieczność podjęcia aktywnych działań (przy współpracy zainteresowanych ministerstw, szkół wyższych i instytucji rynku pracy) skierowanych do grupy przyszłych absolwentów. Działania te, ukierunkowane na praktykę zawodową, podejmowane powinny być jeszcze w trakcie trwania nauki, a ciężar odpowiedzialności za powodzenie/niepowodzenie rynkowe uczniów powinien zostać przesunięty z urzędów pracy na szkoły (w tym na szkoły wyższe). To znów obliuguje ministerstwa odpowiedzialne za sprawy uczniów i studentów do zbudowania/rozbudowania i scalenia systemów monitorowania efektów kształcenia (opartych nie tylko o dane sprawozdawcze, ale też prowadzone systematycznie i w oparciu o standaryzowaną metodologię, badania dalszych losów absolwentów).

## 1.2. Skala korzystania z usług prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy

Skala korzystania z usług prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy, tak zresztą jak i skuteczność tego pośrednictwa, mogą być opisywane z dwóch perspektyw. Po pierwsze, z perspektywy osoby poszukującej odpowiedniej pracy<sup>5</sup>, po drugie, z punktu widzenia pracodawcy, który szuka odpowiedniego pracownika<sup>6</sup>. Warto pamiętać, że przyjęcie określonego podejścia warunkuje to, czy i w jakim stopniu instytucje pośrednictwa pracy uznają można za skuteczne.

W niniejszym raporcie przedmiotem szczególnego zainteresowania jest spojrzenie pracodawców na proces skutecznej rekrutacji pracowników (podejście popytowe), w mniejszym zakresie stosowana jest perspektywa osoby poszukującej zatrudnienia przez agencję (podejście podażowe).

Na polskim rynku pracy aktywnie działa szeroki krąg aktorów, co uznać należy za zjawisko zdecydowanie pozytywne. Zgodnie z ustawą O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy aktorami tymi są (art. 6 ust. 1 ustawy):

- publiczne służby zatrudnienia (PSZ),
- Ochotnicze Hufce Pracy (OHP),
- agencje zatrudnienia,
- instytucje szkoleniowe,
- instytucje dialogu społecznego,
- instytucje partnerstwa lokalnego.

W niniejszym raporcie szczególnie interesują nas publiczne służby zatrudnienia, których praca prezentowana będzie na tle aktywności prywatnych agencji. Ze względu na rodzaj wykonywanej usługi agencje zatrudnienia dzielą się na:

---

<sup>5</sup> Instytucja jest wtedy skuteczna, kiedy znajdzie odpowiednią pracę dla większości osób szukających tej pracy, niekoniecznie musi znaleźć odpowiednich pracowników dla większości poszukujących ich firm.

<sup>6</sup> Instytucja jest wtedy skuteczna, kiedy znajdzie odpowiednich pracowników dla większości poszukujących ich firm, niekoniecznie musi znaleźć odpowiednią pracę dla większości osób szukających tej pracy.

- agencje pośrednictwa pracy – świadczące usługi pośrednictwa pracy na terenie Polski oraz pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych,
- agencje doradztwa personalnego – świadczące odpłatnie doradcze usługi na rzecz pracodawców,
- agencje poradnictwa zawodowego – udzielające pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia, informacji zawodowych oraz pomocy w doborze kandydatów do pracy,
- agencje pracy tymczasowej – kierujące własnych pracowników do pracodawcy użytkownika celem wykonywania pracy tymczasowej (MPiPS 2009, s. 4).

Poniżej przedstawiono, w sposób skrótowy, najważniejsze informacje na temat skali działania agencji pośrednictwa pracy w Polsce.

Agencje pośrednictwa pracy funkcjonują na polskim rynku pracy od 2003 r., kiedy to działające w tym obszarze instytucje zobowiązane zostały do dokonania wpisu w rejestrze agencji zatrudnienia. W zasadzie od momentu uruchomienia rejestru aż do 2008 r. zauważalny był dynamiczny rozwój tego sektora. Przykładowo, w 2005 r. podwoiła się liczba funkcjonujących na rynku agencji zatrudnienia. Dopiero po 2009 r. po okresie gwałtownego wzrostu nastąpił spadek liczby agencji spowodowany z jednej strony spowolnieniem gospodarczym, z drugiej zmianami legislacyjnymi (MPiPS 2010, s. 32)<sup>7</sup>.

W niniejszym raporcie przedmiotem zainteresowania będą nie tyle agencje zatrudnienia, które – jak zostało powiedziane – zrzeszają dużą liczbę heterogenicznych podmiotów, co specyficzny ich typ, jakim są agencje pośrednictwa pracy na terenie RP. W związku z tym warto podkreślić, że odmiennie w regionach kształtuje się liczba agencji pośrednictwa – najwięcej z nich działa województwach: mazowieckim (389 podmiotów), śląskim (165 podmiotów), wielkopolskim (146 podmiotów), pomorskim (126 podmiotów), małopolskim (124 podmioty), dolnośląskim (122 podmioty). Najmniej takich agencji funkcjonuje w województwach: podlaskim (16 podmiotów), świętokrzyskim (25 podmio-

<sup>7</sup> W roku 2009 weszły w życie przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33) umożliwiające marszałkowi wykreślenie podmiotów z rejestru agencji zatrudnienia.

tów), warmińsko-mazurskim (27 podmiotów), podkarpackim (35 podmiotów), opolskim (38 podmiotów), lubuskim (43 podmioty), zachodniopomorskim (45 podmiotów), kujawsko-pomorskim (47 podmiotów), lubelskim (49 podmiotów) (MPiPS 2010). Warto dodać, że liczba agencji pośrednictwa pracy nie jest uzależniona tylko od liczby ludności mieszkającej w danym regionie, ale przede wszystkim wpływa na nią sytuacja na rynku pracy i intensywność poszukiwania pracowników przez przedsiębiorstwa.

Charakteryzując potencjał publicznych służb zatrudnienia nie wystarczy odwołać się do liczby funkcjonujących urzędów pracy, która jest prostym przełożeniem obowiązującego w Polsce ustroju administracyjnego. Jednym ze wskaźników dobrze obrazujących skalę działania PUP w zakresie pośrednictwa pracy jest liczba zgłoszonych do nich ofert pracy. Nie jest to oczywiście miernik doskonały, bo promuje te regiony, w których funkcjonujące firmy charakteryzują się dużą rotacją zatrudnienia. Mając jednak w pamięci to zastrzeżenie można potraktować liczbę zgłoszonych do PUP ofert pracy jako dobrą ilustrację potencjału powiatowego urzędu pracy w omawianym obszarze pośrednictwa pracy.

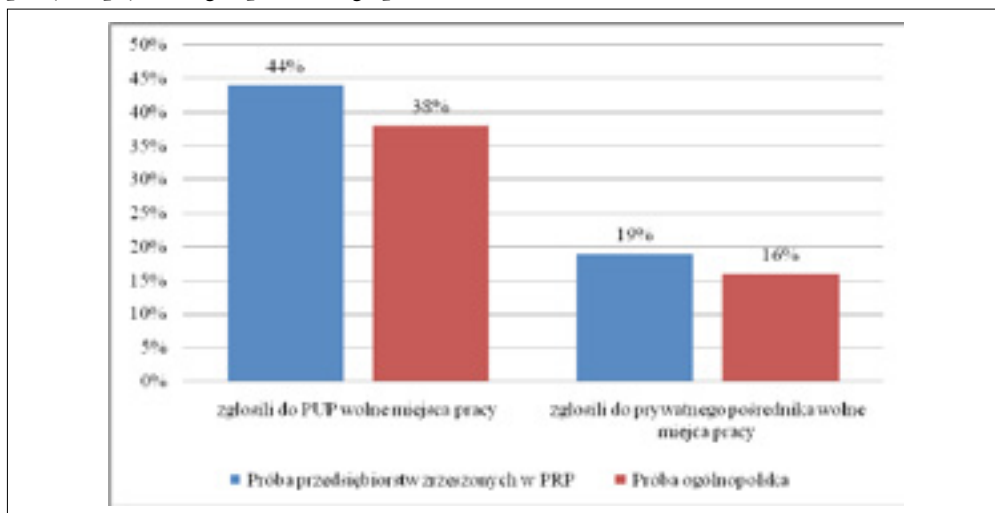
Może zaskakiwać, że największa liczba ofert pracy skierowanych do PUP w 2009 r. nie została odnotowana w województwie mazowieckim (ponad 91 tys.), ale w województwie śląskim (ponad 105 tys.). Na kolejnych miejscach pod względem liczby zgłoszonych do PUP ofert pracy znajdują się województwa: dolnośląskie (ponad 75 tys.), wielkopolskie (ponad 63 tys.), oraz małopolskie i łódzkie (ponad 61 tys.). Najmniej ofert pracy skierowano do publicznych pośredników w województwach: podlaskim (prawie 23 tys.), opolskim (33 tys.) oraz świętokrzyskim (prawie 37 tys.) (Aneks, wykres nr 10). Podobnie jak w przypadku prywatnego pośrednictwa pracy, tak i teraz uwidacznia się zależność pomiędzy liczbą ofert skierowanych do PUP i kondycją regionalnego rynku pracy. Możemy zatem wnioskować, że dobra kondycja na rynku pracy sprzyja zarówno prywatnym, jak i publicznym pośrednikom. W pierwszym jednak przypadku zła kondycja na rynku lokalnym wiąże się z mniejszą liczbą agencji pracy. W przypadku PUP, dobrym wskaźnikiem kondycji regionalnego rynku pracy jest liczba ofert skierowanych do tych podmiotów.

### 1.2.1. Skala korzystania z usług prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy w świetle badań Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy

W niniejszym rozdziale przedstawione zostały dane charakteryzujące skalę korzystania z prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy, uwzględniające specyfikę podmiotów należących do Pracodawców RP. W pierwszej kolejności przedmiotem analizy będą kwestie zgłoszenia, bądź nie, wolnego miejsca pracy do publicznej lub prywatnej agencji, w drugiej deklarowana przez przedsiębiorców liczba zgłoszonych ofert pracy do obu typów pośredników.

Z danych zaprezentowanych na wykresie nr 2 wynika, że przedsiębiorstwa zrzeszone w PRP (w porównaniu do próby ogólnopolskiej) poszukując pracowników częściej korzystają z pośrednictwa pracy (i to zarówno prywatnego jak i publicznego), jednak warto zwrócić uwagę, iż różnica procentowa pomiędzy tymi dwoma podmiotami nie jest duża.

Wykres 2. Odsetek przedsiębiorstw poszukujących pracowników, które zgłosiły wolne miejsca pracy do prywatnego i publicznego pośrednika



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy (Podstawa obliczenia odsetka – liczba przedsiębiorstw, które poszukiwały pracowników w 2009 roku, N=1 503).

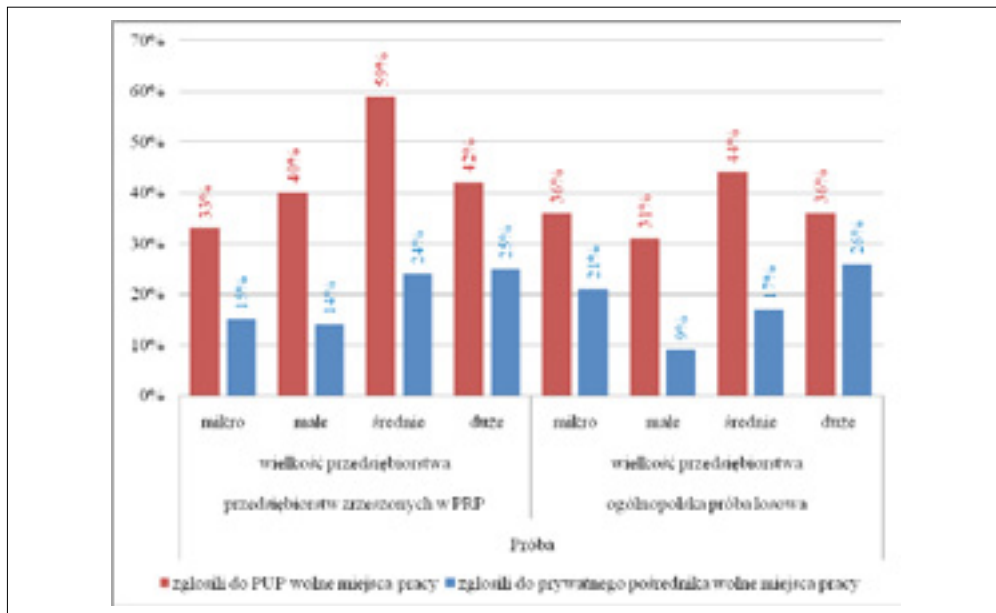
Poszukując w 2009 r. pracowników, 44% reprezentantów PRP i 38% przedsiębiorstw z ogólnopolskiej próby losowej skorzystało z usług powiatowych urzędów pracy; zaledwie 19% z pierwszej grupy (PRP) i 16% z grupy drugiej (ogólnopolska próba losowa) szukało pracowników za pośrednictwem firm prywatnych.

Wielkość przedsiębiorstwa jest istotnym czynnikiem, który charakteryzuje skalę korzystania z usług prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy przez podmioty należące do Pracodawców RP oraz podmioty wylosowane do ogólnopolskiej próby. Przedsiębiorstwa (duże, średnie i małe) reprezentujące PRP istotnie częściej są konsumentami usług agencji pośrednictwa pracy, i to zarówno tych prywatnych, jak i publicznych. Jedynie w przypadku przedsiębiorstw mikro odsetek korzystających z usług prywatnych i publicznych agencji pośrednictwa pracy jest wyższy w grupie podmiotów pochodzących z ogólnopolskiej próby losowej (wykres nr 3).

Z usługi PUP najczęściej korzystają średnie przedsiębiorstwa (59% z próby PRP i 44% z ogólnopolskiej próby losowej). Mikroprzedsiębiorstwa z ogólnopolskiej próby losowej nieznacznie częściej (36%) w porównaniu do reprezentantów PRP z analogicznej grupy (33%) są usługobiorcami Powiatowych Urzędów Pracy.

Badane przedsiębiorstwa rzadziej korzystają z prywatnego pośrednictwa pracy. I w tym przypadku klientami instytucji prywatnych poszukujących pracowników są najczęściej średnie bądź duże przedsiębiorstwa (24% „średnich” i 25% „dużych” z próby PRP i 17% „średnich” i 26% „dużych” z ogólnopolskiej próby losowej).

Wykres 3. Odsetek przedsiębiorstw, które zgłosiły wolne miejsca pracy do prywatnego i publicznego pośrednika (w podziale na wielkość przedsiębiorstwa i próbę)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy (podstawa obliczenia odsetka – liczba przedsiębiorstw, które poszukiwały pracowników w 2009 roku, N=1 456).

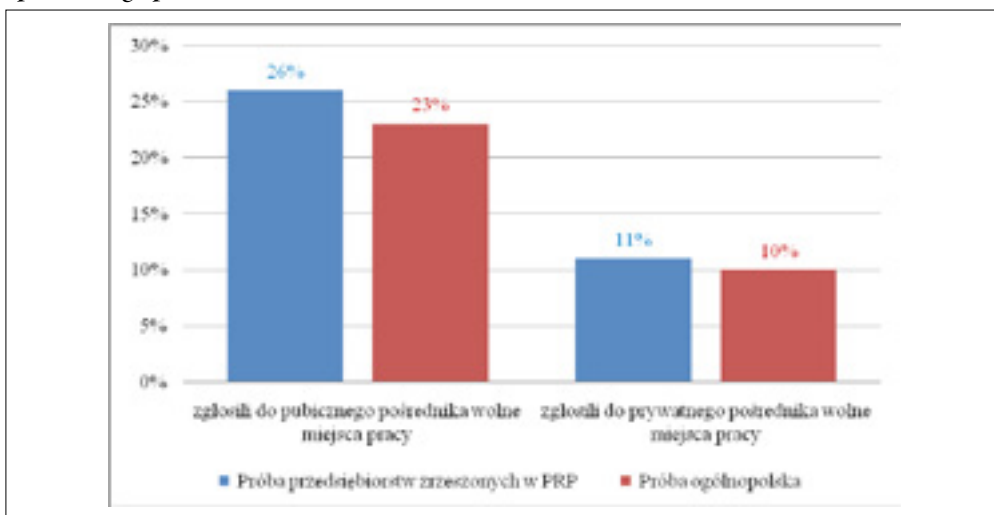
Aby w sposób poprawny przedstawić rzeczywistą skalę korzystania z usług instytucji pośredniczących w procesie poszukiwania pracownika, należy sprawdzić, jaki odsetek pracodawców w ogóle skorzystał z tego typu usług<sup>8</sup>. Wskaźnik taki, porównywany pomiędzy grupami podmiotów, pokazuje rzeczywistą siłę rynkową instytucji pośredniczących w procesie rekrutacji. Pamiętać jednak należy, że miernik ten wrażliwy jest na zmiany zachodzące na rynku pracy. Przykładowo, w sytuacji recesji wartość jego może być zaniżona.

Biorąc pod uwagę wszystkie przedsiębiorstwa (a nie tylko te, które w 2009 r. poszukiwały pracowników), można zauważyć, że odsetek przedsiębiorstw korzystających z usług

<sup>8</sup> Jak dotychczas analizowany był odsetek przedsiębiorstw, które zgłosiły wakaty do obu typów pośredników w grupie firm, które poszukiwały nowych pracowników.

pośrednictwa pracy jest niski. Zmniejszają się też różnice pomiędzy przedsiębiorstwami zrzeszonymi w PRP a firmami wylosowanymi do ogólnopolskiej próby.

**Wykres 4. Odsetek przedsiębiorstw, które zgłosiły wolne miejsca pracy do prywatnego i publicznego pośrednika**



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy (podstawa obliczenia odsetka – liczba przedsiębiorstw ogółem, N=2 530).

26% reprezentantów PRP i 23% przedsiębiorstw z ogólnopolskiej próby losowej skorzystało z usług powiatowych urzędów pracy; zaledwie 11% badanych z pierwszej grupy (PRP) i 10% z drugiej (ogólnopolska próba losowa) szukało pracowników za pośrednictwem firm prywatnych (wykres nr 4).

Realny wpływ wielkości przedsiębiorstwa na fakt korzystania z usług pośredników pracy widoczny jest dopiero po obliczeniu odsetka firm (w ogóle) korzystających z tych usług. Wykres nr 13 (Aneks) pokazuje wyraźnie, że pośrednictwem pracy (i to zarówno prywatnym jak i publicznym) objęty jest większy odsetek przedsiębiorstw dużych i średnich niż firm małych. Z usług publicznego pośrednictwa pracy korzysta: 33% dużych i 46% średnich przedsiębiorstw pochodzących z próby PRP oraz 30% dużych i 33% średnich z ogólnopol-

skiej próby losowej. Równocześnie odsetek pracodawców zgłaszających oferty do PUP z firm małych i mikro jest zdecydowanie mniejszy niż analogiczny wskaźnik dla firm średnich. W 2009 roku zaledwie 13% (PRP) i 12% (ogólnopolska próba losowa) przedsiębiorstw mikro poszukiwało pracowników korzystając z usług PUP. Jeszcze bardziej pesymistycznie rysuje się obraz firm korzystających z usług prywatnego pośrednictwa pracy. O ile ok. 20% dużych pracodawców stosuje tę metodę poszukiwania pracownika, o tyle w grupie przedsiębiorstw mikro odsetek ten spada do 6% (PRP) i 7% (ogólnopolska próba losowa).

Uzupełnieniem opisu skali korzystania z usług pośrednictwa pracy jest analiza różnic w przeciętnej liczbie zgłaszanych wakatów pomiędzy poszczególnymi rodzajami przedsiębiorstw.

Pracodawcy poproszeni zostali o udzielenie odpowiedzi na pytanie, ile wolnych miejsc pracy zgłosili w 2009 roku do: PUP, prywatnego pośrednika oraz równocześnie do PUP i firmy prywatnej. Warto zwrócić uwagę na to, że liczba zgłoszonych ofert pracy ma charakter deklaracyjny, szacunkowy, stąd posłuży nam głównie do porównań pomiędzy instytucjami, a nie do określenia rzeczywistej liczby zgłoszonych ofert. W 2009 r. przedsiębiorstwa przeciętnie zgłaszały 2 wolne miejsca pracy jedynie do PUP; w badanej grupie pojawiały się zarówno jednostki, które nie zgłosiły ani jednego wolnego miejsca, jak i ta, która zgłosiła tych miejsc 400 (tabela nr 2). Przedsiębiorstwa zrzeszone w PRP zgłaszały przeciętnie mniej wolnych miejsc pracy (ok. 2) do PUP w porównaniu do przedsiębiorstw wylosowanych do próby ogólnopolskiej (ok. 2,5 miejsca). Równocześnie warto zwrócić uwagę na to, że w grupie przedsiębiorstw należących do PRP znajduje się ten podmiot, który zadeklarował zgłoszenie do PUP 400 wakatów<sup>9</sup>. Mimo że przeciętnie<sup>10</sup> przedsiębiorstwa zrzeszone w PRP zgłaszały mniej ofert do PUP, to jednak sumarycznie zgłosiły tych ofert więcej (1 493) w porównaniu do firm z ogólnopolskiej próby losowej (763), co spowodowane było

<sup>9</sup> Może dziwić tak duża liczba wakatów zgłoszonych przez jedno średnie przedsiębiorstwo – możemy zatem podejrzewać, że firma ta zatrudnia „tymczasowo”, a także, że przedsiębiorstwo cechuje się dużą rotacją zatrudnienia (co zważywszy na branżę – niespecjalistyczne sprzątanie budynków i obiektów przemysłowych, nie wywołuje zdziwienia).

<sup>10</sup> Jako miara przeciętna przyjęta została mediana. W związku z pojawieniem się przypadków odstających, mediana jest miarą, która lepiej opisuje przeciętny przypadek w badanej grupie.

m.in. tym, że więcej firm należących do PRP (243), w porównaniu do ogólnopolskiej próby losowej (142), kierowało oferty jedynie do publicznego pośrednika.

Przeciętnie o połowę mniej wolnych miejsc pracy zgłaszanych było przez przedsiębiorców jedynie do prywatnych pośredników (w sumie zadeklarowano, że zgłoszono 322 oferty). Podobnie, przeciętnie o połowę mniej wolnych miejsc pracy zgłaszanych było przez przedsiębiorców, zarówno do PUP, jak i instytucji prywatnego pośrednictwa pracy (w sumie zadeklarowano, że zgłoszono 1 031 takich ofert).

Interesujący może wydawać się fakt, że pracodawcy wylosowani do ogólnopolskiej próby zgłosili większą liczbę ofert jedynie do prywatnych pośredników (187 w porównaniu do 135 z grupy PRP). Jest to o tyle zaskakujące, że w sumie mniej podmiotów z próby ogólnopolskiej (35) niż z PRP (47) zadeklarowało skorzystanie z usług prywatnego pośrednika.

**Tabela 2. Liczba miejsc pracy zgłoszonych przez pracodawców do prywatnych i publicznych pośredników**

	Próba	Średnia	N	Mediana	Mini- mum	Maksi- mum	Suma
Miejsca pracy zgłoszone jedynie do PUP	przedsiębiorstw zrzeszonych w PRP	6,14	243	2	0	400	1 493
	ogólnopolska próba losowa	5,37	142	2,5	0	60	763
	ogółem	5,86	385	2	0	400	2 256
Miejsca pracy zgłoszone jedynie do prywatnego pośrednika	przedsiębiorstw zrzeszonych w PRP	2,87	47	1	0	20	135
	ogólnopolska próba losowa	5,34	35	1	0	50	187
	ogółem	3,93	82	1	0	50	322

	Próba	Średnia	N	Mediana	Mini- mum	Maksi- mum	Suma
Miejsca pracy zgłoszone zarówno do prywatnego jak i publicznego pośrednika	przedsiębiorstw zrzeszonych w PRP	6,93	110	1	0	400	762
	ogólnopolska próba losowa	4,89	55	1	0	50	269
	ogółem	6,25	165	1	0	400	1 031

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy.

Zgodnie z intuicją autorów potwierdzona została zależność pomiędzy wielkością firmy a liczbą zgłoszonych miejsc pracy do prywatnych i publicznych pośredników. Przykładowo, przedsiębiorstwa mikro (zarówno te zrzeszone jak i niezrzeszone w PRP) zgłaszały przeciętnie 1 wolne miejsce pracy do PUP. Maksymalna liczba zgłoszonych miejsc przez przedsiębiorstwa mikro różni się pomiędzy obiema próbami. W próbie przedsiębiorstw zrzeszonych w PRP wynosiła ona 5 wakatów, w ogólnopolskiej próbie losowej – 10<sup>11</sup>.

Dla porównania, przedsiębiorstwa duże zrzeszone w PRP zgłaszały średnio ok. 6 miejsc pracy, a wylosowane do ogólnopolskiej próby losowej – 5 (wartości maksymalne wahają się pomiędzy 50 a 56 miejscami pracy). Jedyna istotna różnica, którą warto podkreślić, dotyczy maksymalnej liczby wolnych miejsc pracy zgłaszanych do prywatnego pośrednika. O ile przeciętna liczba tych miejsc nie różni się pomiędzy próbami, o tyle maksymalna liczba zgłoszonych ofert pracy jedynie do prywatnego pośrednika jest większa w przedsiębiorstwach pochodzących z ogólnopolskiej próby losowej (50 do 20 z PRP).

<sup>11</sup> Tak duża liczba zgłoszonych do PUP ofert pracy przez przedsiębiorstwo mikro wynikać może jedynie z dużej rotacji pracowników.

### 1.2.2. Podsumowanie

Do 2009 r. zauważyć można było dynamiczny rozwój sektora agencji zatrudnienia, po roku 2009 nastąpił spadek liczby tych instytucji, który spowodowany był zarówno istotnymi zmianami prawnymi, jak i pogarszającą się sytuacją na rynku pracy. Czynnikiem, który w dużym stopniu warunkuje funkcjonowanie prywatnych agencji jest sytuacja na rynku pracy; warto dodać, że sytuacja ta różnicuje też regionalne warunki funkcjonowania tych podmiotów. Przykładowo, im jest lepsza sytuacja na rynku regionalnym, tym więcej działa tam prywatnych podmiotów pośrednictwa pracy (bezwzględny liderem w tym obszarze jest województwo mazowieckie). Można zatem podejrzewać, że na mniej dynamicznych i konkurencyjnych regionalnych rynkach pracy to powiatowe urzędy pracy odgrywają kluczową rolę w procesie pośredniczenia pomiędzy pracodawcą a potencjalnym pracownikiem.

Zakres realnej pomocy prywatnych i publicznych pośredników pracy uzależniony jest od tego, czy pracownika poszukuje przedsiębiorstwo duże lub średnie bądź mikro. Tak niskie zainteresowanie ofertą pośredników (zwłaszcza prywatnych) w grupie firm zatrudniających do 9 pracowników wynika zapewne ze specyficznej ścieżki rekrutacyjnej tych firm. Firmy mikro zdecydowanie częściej poszukują pracowników za pośrednictwem znajomych i rodziny. Można zatem powiedzieć, że realna siła rynkowego oddziaływania pośredników (w tym zwłaszcza prywatnych) opiera się jednak głównie na ofercie skierowanej do firm dużych i średnich.

### 1.3. Skuteczność prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy

Niniejsza część opracowania poświęcona została kwestii skuteczności działania prywatnych i publicznych instytucji rynku pracy. Podjęta została w niej próba subiektywnej oceny tej skuteczności w oparciu o deklaracje badanych, które dotyczyły:

- faktu skierowania przez pośrednika do pracodawcy kandydata na dane stanowisko,

- odsetka obsadzonych wolnych miejsc pracy dzięki pracy pośredników,
- faktu znalezienia przez agencje pracowników na każde poszukiwane miejsce pracy.

Już we wstępie warto zwrócić uwagę na to, że skuteczność mierzona w ten sposób ma charakter szacunkowy i interpretowana powinna być nie tyle w sposób ilościowy, co porównawczy, pomiędzy poszczególnymi podmiotami. Możemy zatem mówić, że ocena skuteczności pracy podmiotu X jest wyższa w grupie przedsiębiorstw Y, z większym jednak dystansem powinniśmy podchodzić do wniosków deklaryjących, o ile ta skuteczność jest w pewnej grupie wyższa bądź niższa. Prezentacja tak obliczonych wskaźników skuteczności jest ważna dla zrozumienia klasycznych metod oceny działania publicznych i prywatnych służb zatrudnienia. Na ich tle zaprezentowana zostanie nasza propozycja pomiaru.

Analizując skuteczność działania instytucji pośredniczących pomiędzy pracownikiem a pracodawcą trzeba zwrócić uwagę, że efekty pracy tych instytucji zależne są od efektów pracy innych, ważnych na rynku aktorów. Ponadto chcąc porównywać pojedyncze podmioty działające w różnych regionach i rzeczywisty efekt ich pracy (tzw. efekt „netto”) powinniśmy uwzględnić następujące czynniki:

- jakość produktu na wejściu (za którą odpowiedzialne są m.in. instytucje edukacyjne),
- kondycję gospodarki i lokalnego rynku pracy,
- kondycję przedsiębiorstw (poziom zaawansowania technologicznego).

Tło dla scharakteryzowanych powyżej obszarów analiz stanowić będą dane sprawozdawcze na temat funkcjonowania agencji zatrudnienia, a także skuteczności działania powiatowych urzędów pracy. Warto zwrócić uwagę na to, że dane te opisują skuteczność instytucji z punktu widzenia osoby poszukującej pracy, a nie przedsiębiorstwa, które poszukuje pracownika. Nie będą zatem dziwiły różnice pomiędzy wskaźnikami skuteczności działania instytucji, które obliczone zostały na podstawie danych urzędowych i w oparciu o próbę przedsiębiorstw biorących udział w badaniach Pracodawców RP.

Poniższa tabela (tabela nr 3) pokazuje efekt procesu poszukiwania zatrudnienia dla osób wpisanych do prowadzonej przez agencje ewidencji osób poszukujących pracy. Jak widać skuteczność ta nie jest wysoka i waha się pomiędzy 15% a 7%. Najwyższą sku-

teczność w działaniu agencji zatrudnienia można zaobserwować w przypadku osób młodych – do 25 roku życia, które w ponad 15% przypadków znajdują pracę dzięki tej instytucji. Zdecydowanie trudniej pośredniczy się instytucjom w poszukiwaniu zatrudnienia dla osób starszych, i tak, dla osób powyżej 50 roku życia udało się agencjom znaleźć zatrudnienie jedynie w ponad 7% przypadków. Nie oznacza to oczywiście, że osoby te pozostają bez pracy, bardzo prawdopodobne, że znalazły one zatrudnienie, jednak nie za pośrednictwem samych agencji.

**Tabela 3. Zbiornicze wyniki działalności agencji zatrudnienia w zakresie pośrednictwa pracy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w 2009 r.**

	Ogółem	W tym kobiety	Do 25 roku życia	25-50	Powyżej 50 roku życia
Osoby wpisane do prowadzonej przez agencje zatrudnienia ewidencji osób poszukujących pracy	1 709 452	794 539	618 542	922 807	168 103
Osoby, które podjęły zatrudnienie lub inną pracę zarobkową za pośrednictwem agencji zatrudnienia	178 242	90 171	94 707	71 017	12 518
Wskaźnik skuteczności pośrednictwa pracy	10,43%	11,35%	15,31%	7,70%	7,45%

**Źródło:** MPiPS, 2010, Agencje zatrudnienia 2009 r. Informacja z działalności agencji zatrudnienia.

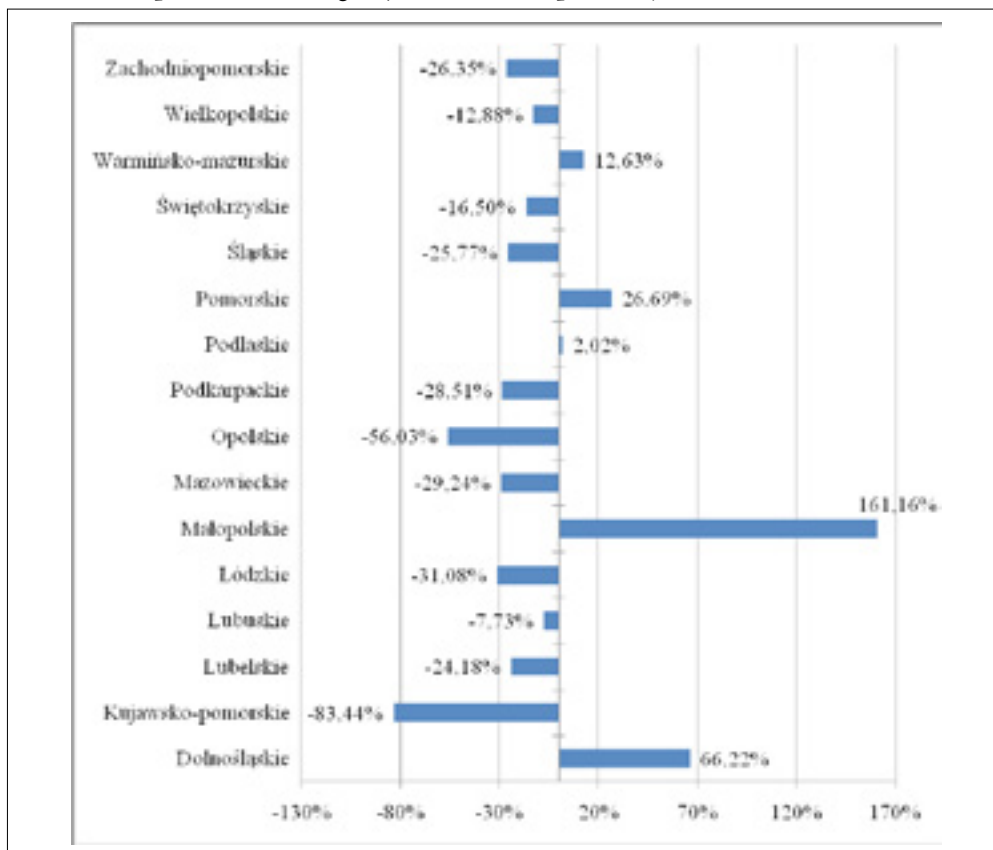
Na poniższym wykresie (wykres nr 5) zaprezentowano różnice w liczbie osób zatrudnionych dzięki agencji w roku 2008 i 2009. Przedstawiona została na nim zmiana procentowa liczby osób, którym udało się uzyskać zatrudnienie za pośrednictwem instytucji prywatnej. Warto zwrócić uwagę na to, że zmiana ta pokazuje raczej pewien efekt brutto działania agencji i nie bierze pod uwagę szeregu czynników niezwykle istotnych dla oceny ich pracy. Czynniki takimi są przykładowo:

- sytuacja na lokalnym rynku pracy, która może sprzyjać lub utrudniać pracę takiej instytucji,

- specyfika klientów agencji (np. w niektórych regionach agencje obsługują większą liczbę osób młodych, co sprzyja skuteczności ich działania).

Poniższy wykres pokazuje istotne różnice w kierunku zmiany skuteczności pracy regionalnych agencji zatrudnienia. Przyglądając się, czy zmiana ta jest dodatnia czy też ujemna, wnioskować można o poprawie lub pogorszeniu skuteczności pracy całego sektora agencji zatrudnienia w regionie (bez uwzględnienia wpływu na tę skuteczność szeregu czynników zewnętrznych).

Wykres 5. Zmiana procentowa liczby osób, które podjęły zatrudnienie lub inną pracę zarobkową za pośrednictwem agencji zatrudnienia (pomiędzy rokiem 2008 a 2009)



Źródło: MPiPS, 2010, Agencje zatrudnienia 2009 r. Informacja z działalności agencji zatrudnienia.

Największa pozytywna zmiana widoczna jest w województwie małopolskim, w którym liczba osób zatrudnionych dzięki agencjom zatrudnienia wzrosła o ponad 150% na przełomie 2008 i 2009 roku. Pozytywny trend (wzrostowy) widoczny jest też w przypadku województw: dolnośląskiego (+ 66,22%), pomorskiego (+ 26,69%) oraz warmińsko-mazurskiego (+ 12,63%). Zdecydowana większość województw pogorszyła mierzoną w taki sposób skuteczność swojej pracy. Pogorszenie to widoczne jest w największym zakresie w województwach: kujawsko-pomorskim (- 83,44%), opolskim (- 56,03%), łódzkim (- 31,08%), mazowieckim (- 29,24%), a także podkarpackim (- 28,51%).

Trudno jest odkryć powody, które tłumaczyłyby, dlaczego w tych województwach spadła liczba osób zatrudnionych za pośrednictwem agencji. Takim czynnikiem mógł okazać się kryzys gospodarczy, który wpłynął na ogólne zmniejszenie naborów pracowników podejmowanych w przedsiębiorstwach, trudno jednak w takim wypadku wytłumaczyć tak duży wzrost liczby osób zatrudnionych dzięki agencjom w województwie małopolskim.

W podobny sposób można ocenić skuteczność pracy powiatowych urzędów pracy, analizując odsetek zarejestrowanych bezrobotnych wyłączonych z ewidencji ze względu na podjęcie pracy (wykres nr 6).

Po raz kolejny należy podkreślić, że tak wyliczona wartość ma charakter jedynie szacunkowy, bo świadczy nie tyle o sukcesie powiatowego urzędu pracy, co o sukcesie samego bezrobotnego (w istocie mógł znaleźć zatrudnienie sam lub przy pomocy innych podmiotów). Województwami, w których najwyższy odsetek bezrobotnych znalazł zatrudnienie są: wielkopolskie, łódzkie i kujawsko-pomorskie (36%). Z kolei województwami, w których najniższy odsetek bezrobotnych znalazł zatrudnienie były: śląskie, pomorskie i podlaskie (30%).

I w tym przypadku trudno jest wnioskować o przyczynach scharakteryzowanych różnic regionalnych, zwłaszcza że różnice te są niewielkie i świadczą jedynie o podobnej skuteczności (a raczej nieskuteczności) publicznych instytucji rynku pracy w obszarze pośrednictwa.

Wykres 6. Odsetek zarejestrowanych bezrobotnych wyłączonych z ewidencji ze względu na podjęcie pracy



Źródło: MPiPS, 2010, Bezrobocie w Polsce w 2009 roku. Raport tabelaryczny.

Przedstawione powyżej wskaźniki skuteczności działania prywatnych i publicznych pośredników pracy mogą sugerować wyższą skuteczność powiatowych urzędów pracy, a także względne podobieństwo w poziomie skuteczności jednostek publicznych. Wniosek taki jest jednak nieprawomocny, ponieważ we wskaźnikach skuteczności PUP i prywatnych pośredników zastosowano ten sam mianownik (liczba zarejestrowanych bezrobotnych), natomiast odmienny licznik (w przypadku PUP jest to liczba wyrejestrowanych bezrobotnych, w przypadku agencji – liczba bezrobotnych, którzy znaleźli pracę dzięki agencji pośrednictwa).

Niestety dostępne statystyki publiczne pozwalają jedynie na obliczenie nadmienionych wskaźników i zazwyczaj przy użyciu powyższych mierników oceniani są pośrednicy. Taki stan rzeczy sugeruje konieczność zweryfikowania obowiązującego i opracowania nowego sposobu oceny instytucji pośredniczących pomiędzy pracodawcami a pracownikami.

### **1.3.1. Skuteczność prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy w świetle badań Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy**

Alternatywą dla publikowanych statystyk publicznych, które opisują działanie pośredników pracy, są badania przeprowadzone w ramach Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy. Badania te wnieść mogą nową perspektywę do rozumienia problemu skuteczności działania instytucji rynku pracy, ponieważ analizują ją od strony popytowej, a nie – jak w przypadku większości statystyk – od strony podażowej.

Jak zostało wspomniane, skuteczność działania instytucji scharakteryzowana zostanie w dwojaki sposób. Po pierwsze, określone zostanie, na jaki odsetek zgłoszonych wakatów pośrednik skierował pracownika. Po drugie, zweryfikowane zostanie, czy pracodawcom udało się zatrudnić pracowników na wszystkie wakaty zgłoszone do danego typu pośrednika oraz jaki szacunkowo odsetek skierowanych do agencji zatrudnienia wolnych miejsc pracy został obsadzony dzięki inicjatywie podmiotów pośredniczących na rynku pracy.

W pierwszej kolejności zostanie zanalizowany odsetek zgłoszonych wakatów, na które pośrednik skierował pracownika – tzw. wskaźnik pokrycia<sup>12</sup> zgłoszonych wolnych miejsc pracy.

Powiatowe urzędy pracy kierowały kandydatów na wolne miejsca pracy w przypadku ok. 70% zgłoszeń poczynionych przez przedsiębiorstwa (tabela nr 4). Aktywność PUP skierowaną do przedsiębiorstw zrzeszonych w PRP i tych wylosowanych do ogólnopolskiej próby

<sup>12</sup> Wskaźnik obliczony jest jako odsetek wolnych miejsc pracy zgłoszonych do PUP/prywatnego pośrednika, na które pośrednik skierował kandydatów.

ocenić należy podobnie. Różnie oceniały ją przedsiębiorstwa odmiennej wielkości: najwyżej firmy małe i średnie (76% i 72% wolnych miejsc pracy, na które skierowany został kandydat PUP), a najniżej przedsiębiorstwa duże (53%) (tabela nr 5).

**Tabela 4. Wskaźnik pokrycia zgłoszonych wolnych miejsc pracy do prywatnego i publicznego pośrednika**

	Próba	Średnia	N
Publiczny pośrednik	przedsiębiorstw zrzeszonych w prp	0,701	201
	ogólnopolska próba losowa	0,7137	123
	ogółem	0,7058	324
Prywatny pośrednik	przedsiębiorstw zrzeszonych w prp	0,6577	26
	ogólnopolska próba losowa	0,7402	22
	ogółem	0,6955	48

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy.

Prywatni pośrednicy kierowali kandydatów na wolne miejsca pracy do około 70% zgłoszeń poczynionych przez przedsiębiorstwa (tabela nr 4). Aktywność prywatnych pośredników w tym zakresie różni się w stosunku do grup przedsiębiorstw zrzeszonych w PRP (ok. 66% pokrycia) i tych wylosowanych do ogólnopolskiej próby (ok. 74% pokrycia). Można zatem wyżej ocenić aktywność prywatnych pośredników skierowaną do przedsiębiorstw wylosowanych do ogólnopolskiej próby, niż dla podmiotów zrzeszonych w PRP. Podobnie zresztą możemy ocenić aktywność agencji prywatnych w przypadku oferty skierowanej do przedsiębiorstw różnej wielkości. Agencje prywatne kierują kandydatów częściej do firm małych, średnich i dużych (81%, 72% i 74% wolnych miejsc pracy, na które skierowany został kandydat PUP), a najrzadziej odpowiadają na wakaty zgłoszone przez przedsiębiorstwa mikro (16%) (tabela nr 6).

**Tabela 5. Stosunek pomiędzy liczbą miejsc pracy, na które zgłoszony został przynajmniej jeden kandydat PUP a liczbą zgłoszonych do PUP wolnych miejsc pracy**

Wielkość przedsiębiorstwa	Średnia	N	Mediana	Minimum	Maksimum
Mikro	0,6452	42	0,8333	0,00	1,00
Małe	0,7604	119	1,0000	0,00	1,00
Średnie	0,7262	124	1,0000	0,00	1,00
Duże	0,5300	35	0,5000	0,00	1,00
Ogółem	0,7068	320	1,0000	0,00	1,00

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy.

**Tabela 6. Stosunek pomiędzy liczbą miejsc pracy, na które zgłoszony został przynajmniej jeden kandydat prywatnego pośrednika a liczbą zgłoszonych do niego wolnych miejsc pracy**

Wielkość przedsiębiorstwa	Średnia	N	Mediana	Minimum	Maksimum
Mikro	0,1583	4	0,1500	0,00	0,33
Małe	0,8182	11	1,0000	0,00	1,00
Średnie	0,7220	22	1,0000	0,00	1,00
Duże	0,7367	10	1,0000	0,00	1,00
Ogółem	0,6997	47	1,0000	0,00	1,00

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy.

Wiedząc już, jak często pośrednicy są w stanie skierować jakiegokolwiek kandydata na wolne miejsce pracy, można przejść do oceny rzeczywistych efektów działania instytucji pośrednictwa pracy, sprawdzając, jaki odsetek zgłoszonych przez firmy wakatów udaje się obsadzić dzięki tym instytucjom.

Różnice w tak mierzonej skuteczności działania PUP i prywatnych agencji są niewielkie. Powiatowym Urzędem Pracy udaje się znaleźć właściwych kandydatów na ok. 50% zgłoszonych do nich miejsc pracy (tabela nr 7), podczas gdy prywatni pośrednicy wydają się działać nieco skuteczniej (w ok. 55% przypadków prywatny pośrednik proponuje odpowiedniego kandydata na dane stanowisko pracy).

**Tabela 7. Wskaźniki skuteczności prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy<sup>13</sup>**

	N	Średnia	Mediana
Odsetek wakatów skierowanych do prywatnego pośrednika, na które pośrednik znalazł odpowiedniego kandydata	44	0,5534	0,5500
Odsetek wakatów skierowanych do publicznego pośrednika, na które pośrednik znalazł odpowiedniego kandydata	301	0,5171	0,5000

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy.

To, czy pośrednikom uda się znaleźć właściwego kandydata, zależy od specyfiki przedsiębiorstwa oraz wielkości firmy, dla której ten kandydat jest poszukiwany. Analizując poniższą tabelę (nr 8) można dojść do interesujących wniosków. Dane sugerują, że przeciętnie bardziej skuteczni są prywatni pośrednicy (średnio obsadzając ok. 60% wakatów zgłoszonych przez firmy należące do PRP i 50% wolnych miejsc pracy zgłoszonych przez firmy wylosowane do ogólnopolskiej próby). Publiczni pośrednicy znajdują odpowiednich kandydatów na ok. 50% wolnych stanowisk zgłoszonych do nich przez firmy zrzeszone oraz na ok. 53% firm z próby ogólnopolskiej. Informacje te mogą wydawać się zaskakujące, jednak mają swoje realne wytłumaczenie, które wynika ze specyficznej struktury próby PRP. Warto zatem odwołać się do danych, które ukazują skuteczność prywatnych i publicznych pośredników w odniesieniu do wielkości przedsiębiorstw, które zgłosiły chęć zatrudnienia nowego pracownika.

<sup>13</sup> Wskaźnik obliczony jest jako średnia arytmetyczna, mediana ze stosunku pomiędzy liczbą zgłoszonych do pośrednika wolnych miejsc pracy a liczbą miejsc pracy obsadzoną przez pośrednika.

**Tabela 8. Wskaźnik skuteczności prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy (w podziale na przedsiębiorstwa zrzeszone w PRP i wylosowane do ogólnopolskiej próby losowej)**

Próba		Odsetek wakatów skierowanych do prywatnego pośrednika, na które pośrednik znalazł odpowiedniego kandydata	Odsetek wakatów skierowanych do publicznego pośrednika, na które pośrednik znalazł odpowiedniego kandydata
Przedsiębiorstw zrzeszonych w PRP	N	25	185
	Średnia	0,5986	0,5106
	Mediana	1,0000	0,5000
	Minimum	0,00	0,00
	Maksimum	1,00	1,00
Ogólnopolska próba losowa	N	19	116
	Średnia	0,4939	0,5276
	Mediana	0,3500	0,5000
	Minimum	0,00	0,00
	Maksimum	1,00	1,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy.

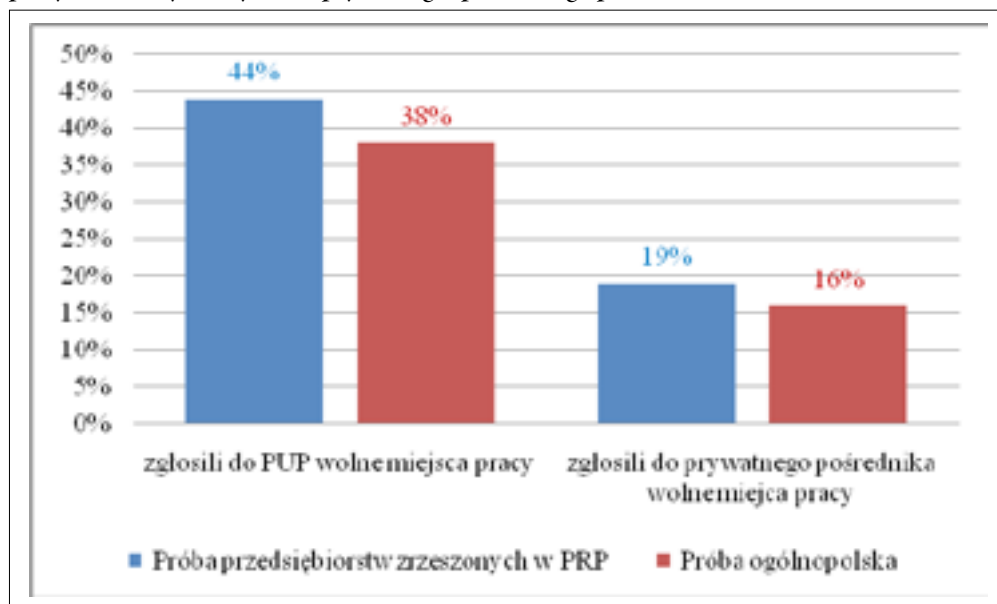
Skuteczność pośrednictwa pracy odmiennie oceniana jest przez przedsiębiorstwa różnej wielkości (aneks, tabela nr 11)<sup>14</sup>. Podsumowując można powiedzieć, że skuteczność prywatnego pośrednictwa pracy, mierzona odsetkiem obsadzonych przez pośredników wakatów, jest wyższa w przypadku firm: dużych, średnich i małych, a niższa w przypadku firm mikro.

<sup>14</sup> Warto jednak zauważyć, iż w przypadku wyliczonego w opracowaniu wskaźnika skuteczności występuje wiele braków danych, stąd należy podchodzić do jego interpretacji z dużą ostrożnością, analizując go w odniesieniu do innych wskaźników.

Alternatywnym miernikiem skuteczności działania instytucji pośrednictwa pracy jest odsetek firm, które zadeklarowały, że udało im się obsadzić dzięki pośrednikowi wszystkie wolne miejsca pracy.

Skuteczność działania pośrednictwa pracy mierzona w taki sposób jest niska. Zdecydowanie częściej udaje się obsadzić wszystkie zgłoszone wakaty PUP (deklarację o zatrudnieniu wszystkich kandydatów zaproponowanych przez publiczne pośrednictwo odnotowano w przypadku 26% podmiotów z PRP i 29% firm z ogólnopolskiej próby) niż prywatnym pośrednikom (deklarację o zatrudnieniu wszystkich kandydatów zaproponowanych przez prywatne pośrednictwo odnotowano w przypadku 10% podmiotów z PRP i 17% firm z ogólnopolskiej próby) (wykres nr 7).

Wykres 7. Odsetek przedsiębiorstw, które zadeklarowały, że na wszystkie zgłoszone miejsca pracy zatrudniły kandydatów prywatnego/publicznego pośrednika



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy (podstawa obliczenia odsetka – liczba przedsiębiorstw, które poszukiwały pracowników w 2009 roku, N=630 – publiczne pośrednictwo, N=268 – prywatne pośrednictwo).

Dane te wydają się być sprzeczne z wcześniejszymi wnioskami, sprzeczność ta jest jednak tylko pozorna. Tak wysokie deklarowane pokrycie zgłoszonych wakatów do PUP wynika ze specyfiki pytania (zatrudnienie na wszystkie wolne miejsca pracy). W związku z tym, że z oferty prywatnych agencji korzystają częściej większe przedsiębiorstwa, które równocześnie zgłaszają do pośredników przeciętnie większą liczbę ofert pracy, trudniej jest w ich przypadku zapewnić pokrycie 100%. Ponadto należy pamiętać o tym, że z powodu ograniczeń w objętości formularza badawczego brakuje niestety możliwości analizowania dodatkowych informacji o tym, jacy kandydaci i na jakie stanowiska poszukiwani byli przez agencje pracy i publiczne służby zatrudnienia.

Skuteczność obsadzania wolnych miejsc pracy przez instytucje publiczne i prywatne różni się w firmach mikro, małych i średnich. Kandydaci PUP lepiej odpowiadają potrzebom małych przedsiębiorstw (w próbie PRP – 34% zatrudnionych, w ogólnopolskiej próbie – 43% zatrudnionych). Warto zauważyć, że skuteczność PUP w przypadku tych firm jest zaskakująco wysoka. Nieco niższą skuteczność powiatowych urzędów pracy (mierzoną faktem zatrudnienia pracowników na wszystkie zgłoszone miejsca pracy) odnotowano w przypadku firm średnich i dużych (w próbie PRP: średnie – 25% i duże – 15% zatrudnionych, w ogólnopolskiej próbie: średnie – 26% i duże – 14%), co nie jest dużym zaskoczeniem, zważywszy na fakt zgłaszania przeciętnie większej liczby wakatów przez pracodawców dużych i średnich (wykres nr 8).

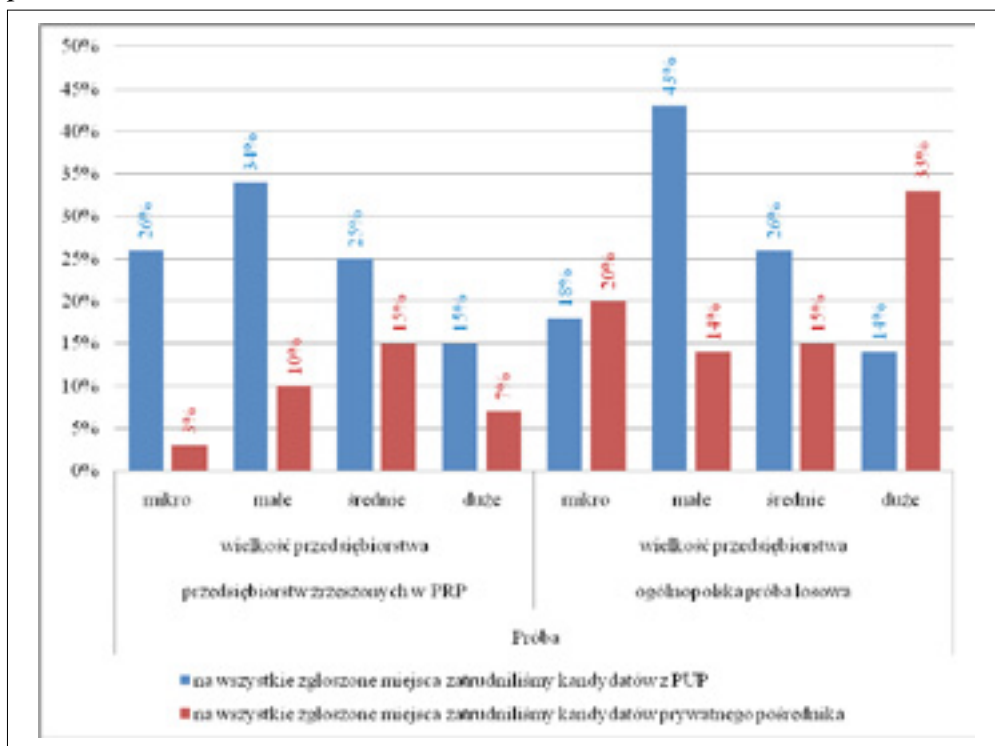
To, co może być zaskakujące, to deklarowana przez duże przedsiębiorstwa niezrzeszone w PRP bardzo wysoka skuteczność prywatnych firm pośrednictwa pracy (w 33% przypadków zatrudniono wszystkich kandydatów). W analogicznej grupie przedsiębiorstw, należących do PRP, skuteczność ta wynosiła zaledwie 7%<sup>15</sup>.

Podsumowując, skuteczność prywatnych pośredników pracy – mierzona odsetkiem firm, które stwierdziły, że pośrednikowi udało się obsadzić wszystkie wakaty – była najwyższa w przypadku dużych przedsiębiorstw niezrzeszonych w PRP. Mikro i małe

<sup>15</sup> W pewnym stopniu różnice te mogą być wytłumaczone specyfiką branżową przedsiębiorstw należących do PRP, do których należy duża część firm zatrudniających pracowników o niższych lub przeciętnych kwalifikacjach zawodowych (np. górnictwo, hutnictwo, firmy przewozowe).

przedsiębiorstwa niezrzeszone w PRP oceniają też przeciętnie lepiej skuteczność podmiotów prywatnych świadczących usługę pośrednictwa pracy. Równocześnie warto zwrócić uwagę na to, że wartości wskaźnika skuteczności publicznego pośrednictwa pracy są wyższe w każdym przypadku od analogicznych wartości wyliczonych dla pośrednictwa prywatnego. Jedynie duże przedsiębiorstwa niezrzeszone w Pracodawcach RP oceniają tę skuteczność odmiennie.

Wykres 8. Odsetek przedsiębiorstw, które zadeklarowały, że na wszystkie zgłoszone miejsca pracy zatrudniły kandydatów prywatnego/publicznego pośrednika (w podziale na wielkość przedsiębiorstwa)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy (podstawa obliczenia odsetka – liczba przedsiębiorstw, które poszukiwały pracowników w 2009 roku, N=600 – publiczne pośrednictwo, N=246 – prywatne pośrednictwo).

### 1.3.2. Podsumowanie

Skuteczność agencji prywatnych jest różnie oceniana przez przedsiębiorstwa odmiennej wielkości: najwyżej przez firmy małe, średnie i duże (czyli te, które głównie korzystają z ich usług), a najniżej przez przedsiębiorstwa mikro. Najwyżej działanie PUP oceniają przedsiębiorstwa małe i średnie, a najniżej firmy duże. Warto podkreślić różnice w ocenie skuteczności prywatnych i publicznych podmiotów, które pojawiły się w przypadku przedsiębiorstw dużych (wysoko oceniają działania podmiotów prywatnych i raczej nisko podmiotów publicznych). Powiatowym Urzędem Pracy udaje się znaleźć właściwych kandydatów na ok. połowę zgłoszonych do nich wolnych miejsc pracy, podczas gdy prywatni pośrednicy, w ocenie badanych podmiotów, wydają się działać nieco skuteczniej (w ok. 55% przypadków prywatny pośrednik proponuje odpowiedniego kandydata na dane stanowisko).

Czynniki, które naszym zdaniem w sposób istotny zaniżają skuteczność pośrednictwa pracy oferowanego przez powiatowe urzędy pracy omówione zostały w sposób szczegółowy w ostatnim rozdziale raportu pt. „Wyzwania i perspektywy”, a są nimi:

- praktyczne ograniczenie działania powiatowych urzędów pracy do strony podażowej (bezrobotni) i mniejsze zaangażowanie PUP w działania ukierunkowane na potrzeby strony popytowej (pracodawcy),
- brak wystarczającej indywidualizacji oferty skierowanej do klientów powiatowych urzędów pracy,
- brak wystarczającej, usystematyzowanej wiedzy na temat potrzeb pracodawców,
- ograniczona współpraca pomiędzy kluczowymi aktorami działającymi na regionalnym rynku pracy,
- specyficzny profil ofert pracy skierowanych do powiatowych urzędów pracy, a także specyfika klientów powiatowych urzędów pracy (zarejestrowanych bezrobotnych).

Oprócz wymienionych wyżej czynników, warto zwrócić uwagę na dodatkowe elementy, które zaniżyć mogą tę skuteczność w przyszłości, a są nimi: redukcja środków Fun-

dzuszu Pracy przeznaczonych na działania aktywizacyjne, a z drugiej strony, niemotywuujący model oceny instytucji publicznej<sup>16</sup>.

#### **1.4. Problemy z obsadzeniem wolnych miejsc pracy przez prywatnych i publicznych pośredników**

Ostatnia kwestia, poruszona w niniejszym raporcie, dotyczy subiektywnej interpretacji przyczyn nieobsadzenia wolnych miejsc pracy przez prywatnych i publicznych pośredników. W pierwszej kolejności przedstawiona zostanie częstotliwość występowania poszczególnych powodów niepowodzenia pośredników, a w drugiej wyróżnione zostaną te powody, które przez pracodawców określone zostały jako kluczowe przyczyny nieskutecznej pracy prywatnych i publicznych agencji zatrudnienia.

Powody nieobsadzenia wolnych miejsc pracy, pomimo zgłoszenia wakatów do PUP i prywatnego pośrednika, nie różnią się w sposób istotny pomiędzy publicznym a prywatnym pośrednictwem pracy, z wyjątkiem jednej kategorii, która wyróżnia PUP, a jest nią opcja „kandydaci nie byli w ogóle zainteresowani podjęciem zatrudnienia”. Aż 33,2% badanych wymienia tę przyczynę w przypadku publicznego pośrednictwa, podczas gdy w przypadku pośrednictwa prywatnego odsetek wskazujących na ten powód maleje do 8,6%. Ponadto PUP nieco częściej (24%) niż prywatni pośrednicy (16%) mają problem ze znalezieniem właściwego kandydata na zgłoszone przez firmę stanowisko.

Najczęściej wymieniane powody niezatrudnienia kandydatów to: brak odpowiednich kwalifikacji (ok. 50% w obu próbach) a także fakt obsadzenia stanowiska w inny sposób (50% w przypadku PUP i 38% w przypadku prywatnego pośrednictwa).

Interesujący może wydawać się fakt, że ponad ¼ badanych zidentyfikowała jako przyczynę nieobsadzenia wakatu to, że sami pracownicy nie przyjęli oferowanych przez pracodawcę warunków pracy. Niestety brak jest informacji w bazie danych pozwalającej

<sup>16</sup> Osoby zainteresowane wnioskami szczegółowymi odsyłamy do części pt. „Wyzwania i perspektywy”.

zidentyfikować stanowiska, które generowały konkretne problemy w trakcie procesu rekrutacji.

**Tabela 9. Przyczyny nieobsadzenia wolnych miejsc pracy pomimo zgłoszenia wakatów do PUP i prywatnego pośrednika [Publiczny pośrednik – N=274, Prywatny pośrednik – N=92**

	Przyczyny nieobsadzenia wolnych miejsc pracy mimo zgłoszenia wakatów do PUP	Przyczyny nieobsadzenia wolnych miejsc pracy mimo zgłoszenia wakatów do prywatnego pośrednika
pośrednik nie skierował kandydatów na te miejsca	24%	16%
obsadziliśmy stanowiska w inny sposób	38%	50%
skierowanym kandydatom brakowało odpowiednich kwalifikacji	52%	48%
kandydaci nie przyjęli oferowanych warunków pracy i płacy	27%	26%
kandydaci nie byli w ogóle zainteresowani podjęciem zatrudnienia	33%	9%
obawialiśmy się niskiego zaangażowania kandydatów w pracę	9%	10%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy.

Badani zostali poproszeni o wybór najważniejszego spośród wymienionych powyżej powodów generujących kłopoty z obsadzeniem danego stanowiska pracy przez kandydata zaproponowanego przez pośrednika. Powody te różnią się w sposób istotny pomiędzy publicznym a prywatnym pośrednictwem pracy.

Po pierwsze, aż 13% badanych deklaruje, że najważniejszą przyczyną nieobsadzenia miejsca pracy był fakt nieskierowania kandydatów przez PUP, podczas gdy analogiczny powód w przypadku prywatnego pośrednictwa związany jest jedynie z 2,9% wyborów. Ponadto aż dla 18% instytucji problemy związane z publicznym pośrednictwem pracy

wynikają z braku zainteresowania podjęciem jakiegokolwiek zatrudnienia przez osoby bezrobotne. Warto dodać, że w przypadku prywatnego pośrednictwa pracy problem ten w zasadzie nie istnieje.

Najczęściej wymienianymi najważniejszymi powodami niezatrudnienia kandydata były: brak odpowiednich kwalifikacji (ok. 40-50% w obu próbach), a także obsadzenie stanowiska w inny sposób (18,6% w przypadku PUP i 35,3% w przypadku prywatnego pośrednictwa).

**Tabela 10. Główna przyczyna nieobsadzenia wolnych miejsc pracy pomimo zgłoszenia wakatów do publicznego i prywatnego pośrednika**

	Najważniejsza przyczyna nieobsadzenia wolnych miejsc pracy mimo zgłoszenia wakatów do publicznego pośrednika	Najważniejsza przyczyna nieobsadzenia wolnych miejsc pracy mimo zgłoszenia wakatów do prywatnego pośrednika
Pośrednik nie skierował kandydatów na te miejsca	13%	3%
Obsadziliśmy stanowiska w inny sposób	19%	35%
Skierowanym kandydatom brakowało odpowiednich kwalifikacji	42%	47%
Kandydaci nie przyjęli oferowanych warunków pracy i płacy	7%	12%
Kandydaci nie byli w ogóle zainteresowani podjęciem zatrudnienia	18%	0%
Obawialiśmy się niskiego zaangażowania kandydatów w pracę	2%	0%

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy (N=183 – publiczne pośrednictwo pracy, 34 – prywatne pośrednictwo pracy).

### 1.4.1. Podsumowanie

Najczęściej wymieniane powody niezatrudnienia kandydatów zaproponowanych przedsiębiorcom przez instytucje pośrednictwa pracy to: fakt obsadzenia stanowiska za pomocą metod alternatywnych oraz brak odpowiednich kwalifikacji u kandydatów. Pierwszy z wymienionych powodów nie świadczy na niekorzyść instytucji pośredniczących między pracownikiem a pracodawcą, a jedynie wskazuje na równoległe korzystanie przez pracodawców z wielu metod poszukiwania pracowników. Drugi powód natomiast wskazuje na istotne niedopasowanie popytu na odpowiednie kompetencje do ich podaży i świadczy w większym zakresie o niskiej skuteczności systemu edukacji, w tym systemu kształcenia ustawicznego, a nie tylko o niesprawności działania samych PUP.

Podsumowując należy podkreślić, że wymienione w rozdziale powody nieobsadzenia wolnych miejsc pracy pomimo zgłoszenia wakatów do publicznego/prywatnego pośrednika wskazują dobitnie na jeden z kluczowych problemów obniżających skuteczność działania PUP. Problemem tym jest niska motywacja części kandydatów polecanych przez publicznego pośrednika, bądź brak odpowiednich kandydatów, których pośrednik mógłby skierować do firmy.



---

## 2. Wyzwania i perspektywy

---

Przedstawione w tej części opracowania kluczowe wyzwania i perspektywy dla szeroko rozumianej problematyki zatrudnienia są efektem prac podjętych w ramach projektu Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy Pracodawców RP. Wykorzystując wyniki badań 2,5 tys. przedsiębiorstw, efekty spotkań warsztatowych i dyskusji panelowych toczonych w gronie przedstawicieli pracodawców, związków zawodowych, środowisk akademickich i ekspertów rynku pracy oraz wewnętrznych spotkań zespołu projektowego uzyskano wiedzę i doświadczenie umożliwiające sformułowanie najważniejszych problemów i wyzwań, określenie kluczowych zasobów i warunków oraz przewidywanie głównych ryzyk i trendów dotyczących polskiego rynku pracy, a w szczególności problematyki zatrudnienia.

### 2.1. Problemy

Czynnikami, które naszym zdaniem negatywnie wpływają, bądź mogą wpłynąć w przyszłości na skuteczność działania publicznych służb zatrudnienia są:

- Skupienie się na stronie podażowej (bezrobotni), a nie popytowej (pracodawcy)

Instytucje rynku pracy w mniejszym zakresie ogniskują swoje działania na stronie popytowej (pracodawcy), a w większym na stronie podażowej (bezrobotni). Redukuje to w sposób znaczący ich rolę w procesie podnoszenia efektywności zatrudniania czy rozwoju zasobów ludzkich w regionie.

- Specyficzny profil ofert pracy, skierowanych do powiatowych urzędów pracy

Duża część ofert pracy skierowanych do PUP to oferty nie wymagające wysokich kwalifikacji. Sprzyja to utrwalaniu się fałszywego wizerunku publicznych pośredników jako dostawców taniej, niewykwalifikowanej i często nisko zmotywowanej siły roboczej.

- Specyfika klientów powiatowych urzędów pracy

Polega ona na wysokim odsetku klientów instytucji, którzy nie są zainteresowani podjęciem zatrudnienia, a jedynie otrzymaniem świadczeń socjalnych.

- Brak wystarczającej indywidualizacji oferty skierowanej do klientów powiatowych urzędów pracy

Powiatowe urzędy pracy działają w ramach określonych ram prawnych i instytucjonalnych, które niejednokrotnie ograniczają innowacyjność działania pośredników. Sztuczne procedury działania PUP zmniejszają też możliwość zindywidualizowania oferty skierowanej do przedsiębiorstw i osób bezrobotnych.

- Brak usystematyzowanej wiedzy na temat potrzeb i oczekiwań pracodawców, w tym i na temat brakujących na rynku kompetencji zawodowych

Urzędy pracy rzadko współpracują w sposób systematyczny z pracodawcami w celu diagnozowania potrzeb regionalnego rynku pracy. Ich współpraca niejednokrotnie ogranicza się do przekazywania i odbierania danych, które następnie publikowane są w ramach wycinkowych raportów. PUP często nie posiadają adekwatnych informacji, w oparciu o które byłyby w stanie projektować usługę pośrednictwa pracy dopasowaną do specyfiki przedsiębiorstw funkcjonujących w regionie. Z jednej strony wynika to z deficytów tkwiących w systemie statystyki publicznej, z drugiej z ograniczonych zasobów finansowych i kadrowych PUP, jest to też efektem braku tradycji systematycznej współpracy w obszarze zasobów ludzkich pomiędzy PUP a lokalnymi przedsiębiorstwami.

- Ograniczona współpraca pomiędzy kluczowymi aktorami działającymi na regionalnym rynku pracy

Szczególną uwagę zwrócić należy na często formalną, a nie realną współpracę pomiędzy: samymi PUP, przedsiębiorstwami, instytucjami pomocy społecznej, regional-

nymi decydentami i jednostkami odpowiedzialnymi za transfer wiedzy i kształcenie (szkoły, w tym szczególnie szkoły wyższe, instytucje szkoleniowe, doradcy zawodowi). Problemy pojawiają się ponadto na linii – prywatne i publiczne agencje zatrudnienia – podmioty te często traktują się jak konkurenci. Jeśli potraktujemy szeroko usługę pośrednictwa pracy, zwracając uwagę na to, że skuteczność działania PUP zależy też od poziomu posiadanej przez instytucje wiedzy na temat brakujących zasobów ludzkich oraz od kapitału społecznego, którym dysponuje PUP, to stwierdzić możemy, że brak współpracy może istotnie zaniżyć skuteczność pracy publicznych pośredników.

- Niemotywuujący sposób oceny powiatowych urzędów pracy

Prezentowana w raportach i dostępna w statystykach publicznych ocena skuteczności działania PUP często opiera się na jednym wskaźniku, jakim jest odsetek bezrobotnych, którzy znaleźli zatrudnienie. Tak określony miernik może okazać się „korupcyjny” (por. Atkinson i in. 2002, Pugh i in. 2005), bo prowokuje pracowników PUP do „klasyfikowania” klientów jako łatwiej i trudniej zatrudnialnych oraz do zintensyfikowania pracy z tymi, którzy szybciej mogą znaleźć zatrudnienie. Ponadto omawiany miernik nie uwzględnia regionalnego zróżnicowania rynków pracy, „jakości” klienta PUP „na wejściu”, kondycji przedsiębiorstw, tym samym pokazuje efekt działania instytucji bez kontrolowania wpływu na pracę PUP istotnych zewnętrznych czynników.

## 2.2. Wyzwania

Poniżej zostały przedstawione wyzwania, przed którymi stoją w chwili obecnej publiczne służby zatrudnienia.

- Kryzys koncepcji publicznego pośrednictwa pracy i debata na temat przyszłej roli PUP i WUP

Rola publicznych służb zatrudnienia powinna zostać dookreślona w trakcie dyskusji nad przyszłością tych służb. Do debaty zaproszeni powinni zostać reprezentanci wszyst-

kich instytucji zaangażowanych w procesy zachodzące na lokalnym rynku pracy. Podstawą dla tej debaty powinna być wizja PUP jako podmiotów aktywnych, kreujących politykę na lokalnym rynku pracy. Pośredniczenie PUP pomiędzy pracodawcą a pracownikiem nie powinno ograniczać się jedynie do przekazywania oferty jednej lub drugiej stronie, a jego forma powinna zostać określona wspólnie przez pracodawców i publicznych pośredników.

- Poziom i efektywność absorpcji środków unijnych z okresu 2007-2013

Właściwa absorpcja funduszy przez urzędy pracy może wzmocnić znaczenie tych jednostek na rynku pracy. Rola ich nie zostanie ograniczona jedynie do pomocy socjalnej osobom zagrożonym wykluczeniem z rynku pracy, a dzięki swojej funkcji pośrednika PUP staną się jednym z kluczowych aktorów wpływających na lepsze dostosowywanie podaży kompetencji do popytu na nie.

- Integracja wiedzy na temat skuteczności interwencji publicznej oraz szersze użycie metod eksperymentalnych w celu oszacowania skuteczności działań podejmowanych przez PUP

W chwili obecnej brakuje inicjatyw, których celem byłaby synteza informacji i wniosków zawartych w publikacjach gromadzonych w ramach regionalnych obserwatoriów. Urzędy pracy będą w stanie poprawić skuteczność działania tylko wtedy, kiedy dokonana zostanie synteza dostępnej wiedzy i na podstawie tej wiedzy zbudowane zostaną modele interwencji. Modele takie, jeszcze przed upowszechnieniem, powinny zostać przetestowane przy użyciu metod eksperymentalnych lub quasi-eksperymentalnych (np. na poziomie lokalnym). Tylko taka metodyka pracy (koncepcja – wdrożenie – ewaluacja), zgodna z koncepcją evidence-based policy, jest gwarantem budowania interwencji publicznej opartej na wiedzy.

- Zmiana sposobu oceny skuteczności działania powiatowych urzędów pracy

Czynnikiem, który niewątpliwie hamuje skuteczność działania urzędów pracy jest upowszechniony w raportach i statystykach publicznych sposób oceny skuteczności działania instytucji. Wskaźnikiem skuteczności pracy PUP jest odsetek bezrobotnych, którzy otrzymali zatrudnienie. Tak określony miernik prowokuje urzędy do działań, które niekoniecznie sprzyjają poprawie sytuacji wszystkich bezrobotnych. Zdarza się, że pracownicy

urzędów pracy skupiają się na tych klientach, którym łatwiej znaleźć pracę i wydatkując środki publiczne doprowadzają do efektu, który byłby osiągnięty nawet bez wydatkowania jakichkolwiek funduszy (np. PUP skłonne są finansować staż absolwentowi, który i bez finansowania byłby zatrudniony w przedsiębiorstwie<sup>17</sup>). Ponadto obowiązujący model oceny skuteczności pracy PUP dostarcza decydom informacji o tzw. efekcie brutto działania urzędów. Po pierwsze, nie uwzględnia on szeroko pojętego „wkładu”, jakim dysponuje urząd. Wkład ten to nie tylko zasoby finansowe, ale przede wszystkim specyficzne cechy osób bezrobotnych (ich wiek, płeć, kompetencje, poziom wykształcenia itp.). Po drugie, w modelu nie kontroluje się czynników zewnętrznych mających wpływ na to czy założony cel łatwo bądź trudno osiągnąć. Czynniki te to, przykładowo, sytuacja na lokalnym rynku pracy, kondycja przedsiębiorstw funkcjonujących w regionie, czy poziom ich rozwoju technologicznego. Możemy zatem podejrzewać, że w niektórych regionach określony poziom mierzonej w sposób tradycyjny skuteczności (brutto) działania PUP jest trudniejszy do osiągnięcia, zaś w innych łatwiejszy<sup>18</sup>.

Metodologia konstruowania takich modeli, które uwzględniają wpływ specyfiki „klientów”, czy kondycji regionalnego rynku, opracowana została dla potrzeb ewaluacji osiągnięć szkół wyższych – np. przez HEFCE<sup>19</sup> (HEFCE 2007) – i może stanowić bazę dla konstrukcji takich modeli dla potrzeb szacowania rzeczywistych efektów pracy PUP. Warto ponadto dodać, że statystyka publiczna dysponuje niezbędnymi do konstrukcji takiego modelu danymi.

- Profesjonalizacja instytucji pośrednictwa i doradztwa zawodowego oraz poprawa wizerunku PUP

Sposobem na poszerzenie oferty powiatowych urzędów pracy, która skierowana jest do przedsiębiorców, jest wzrost profesjonalizacji doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy. Pośrednik publiczny powinien zostać przeszkolony w zakresie przeprowadzenia

<sup>17</sup> Działanie takie bynajmniej nie ma charakteru aktywizującego i traktować należy je jako „zasilek socjalny” skierowany nie tyle do bezrobotnego, co do zatrudniającego go przedsiębiorcy.

<sup>18</sup> Tym bardziej dziwi małe zróżnicowanie wskaźników skuteczności (odsetka bezrobotnych, którym udało się znaleźć zatrudnienie) pracy PUP pomiędzy poszczególnymi województwami.

<sup>19</sup> Higher Education Funding Council for England.

profesjonalnej oceny i selekcji kandydatów na odpowiednie stanowiska. Profesjonalizacja instytucji pośrednictwa pracy prowadzić będzie do poprawy wizerunku publicznych służb zatrudnienia, tworząc tym samym dobry klimat do poszerzania współpracy pomiędzy PUP a pracodawcami.

- Przygotowanie motywacyjne kandydatów do pracy

PUP stoi także przed dużym wyzwaniem związanym z przygotowywaniem motywacyjnym osób bezrobotnych i poszukujących pracy oraz adekwatnym wyborem kandydatów do skierowania ich do przedsiębiorców. Pierwsze z tych wyzwań oznaczać musi rozwój kompetencji pracowników PUP, zatrudnienia psychologów i/lub trenerów potrafiących zwiększyć motywację potencjalnych pracowników. Drugie z wyzwań wiąże się z koniecznością wdrażania lepszych systemów informatycznych pozwalających na gromadzenie informacji o kompetencjach i doświadczeniach osób bezrobotnych i poszukujących pracy tak, aby usprawnić proces wyboru kandydatów do skierowania do przedsiębiorstw. Kierowanie niezmotywowanych kandydatów o kwalifikacjach i doświadczeniu niezgodnym z ofertą, wiąże się z niepotrzebnymi kosztami po stronie pracodawcy, a zarazem może generować zniechęcenie pracodawców do pośrednictwa pracy PUP.

- Budowa regionalnych sieci powiązań instytucjonalnych (wzrost kapitału społecznego w regionie)

Działania, które mają na celu kreowanie regionalnego kapitału społecznego łączą się z inicjatywami prowadzącymi do zacieśnienia powiązań międzyinstytucjonalnych (między podmiotami pośredniczącymi na rynku, pracodawcami, instytucjami edukacyjnymi, decydentami i innymi aktorami mającymi wpływ na funkcjonowanie regionalnego rynku pracy). Łączą się one ponadto z postulatem poprawy przepływu informacji między tymi instytucjami, co jest warunkiem niezbędnym do prowadzenia przez PUP skutecznych działań w obszarze pośrednictwa pracy.

### 2.3. Zasoby

Charakteryzując zasoby publicznych służb zatrudnienia, które warunkują skuteczność publicznego pośrednictwa pracy, należy zwrócić uwagę na następujące elementy:

- zredukowane środki z Funduszu Pracy oraz środki unijne z okresu 2007-2013,
- działające na poziomie regionalnym obserwatoria rynku pracy, edukacji, polityki społecznej, rozwoju regionalnego,
- duża ilość gromadzonych, jednak nieusystematyzowanych danych,
- zróżnicowany regionalnie poziom wiedzy posiadanej przez pracowników PUP (pomimo względnie wysokiego wykształcenia, niski poziom wiedzy praktycznej z zakresu metodologii badań społecznych, ewaluacji, doradztwa zawodowego).

### 2.4. Warunki

Na podstawie przedstawionych wcześniej tez sformułować należy działania, które pozwolą złagodzić problemy i wyjść naprzeciw zidentyfikowanym wyzwaniom. Działania te to:

- rozpoczęcie intensywnej dyskusji na temat przyszłej roli urzędów pracy w procesie pośredniczenia na rynku pracy,
- wzrost indywidualizacji usług skierowanych do osób bezrobotnych oraz do samych przedsiębiorstw,
- profesjonalizacja usług oferowanych przez urzędy pracy (doradztwo zawodowe, pośrednictwo pracy, ocena kompetencji posiadanych przez pracowników) i wiążąca się z nią poprawa wizerunku PUP<sup>20</sup>,

<sup>20</sup> Profesjonalizacja urzędów pracy może wiązać się w przyszłości z przekształceniem części usług PUP w usługi płatne, skierowane do przedsiębiorstw (np. diagnozowanie kompetencji pracowników, doradztwo zawodowe, analiza stanowisk pracy itp.).

- zacieśnienie współpracy pomiędzy: urzędami pracy, pracodawcami, przedstawicielami świata nauki i edukacji oraz kluczowymi regionalnymi decydentami i innymi podmiotami zaangażowanymi w proces kształtowania popytu lub podaży kompetencji na rynku pracy,
- rozwój sieci kontaktów oraz transfer informacji, doświadczeń i wiedzy wewnątrz sektora publicznych służb zatrudnienia, jak i pomiędzy prywatnymi i publicznymi instytucjami pośredniczącymi pomiędzy pracodawcami a pracownikami,
- zmiana sposobu oceny skuteczności działania powiatowych urzędów pracy (uwzględnienie w nim czynników obniżających/zwiększających tę skuteczność),
- integracja wiedzy na temat efektów interwencji publicznej oraz szersze użycie metod eksperymentalnych w celu oszacowania skuteczności działań podejmowanych przez PUP; wdrożenie podejścia opartego o dowody (evidence-based policy),
- zwiększenie swobody działania powiatowych urzędów pracy polegające na ich odbiurokratyzowaniu oraz przyzwolenie, w uzasadnionych przypadkach, na innowacyjne (eksperymentalne) działania pracowników,
- intensywne absorpcja środków unijnych, ukierunkowanie ich na działania aktywizacyjne, duży nacisk położony na skuteczność i efektywność osiągania założonych celów.

## 2.5. Ryzyka

Poniżej wymienione zostały ryzyka wynikające z niepodjęcia działań w obszarze problemowym, są to:

- marginalizacja roli urzędów pracy jako pośredników,
- odpływ kadr posiadających najwyższe kompetencje do sektora prywatnego,
- ukierunkowanie działania urzędów pracy w stronę polityki socjalnej zamiast polityki prorozwojowej (PUP staną się instytucjami obsługującymi głównie osoby wykluczone z rynku pracy bądź te, które wykorzystują rejestrację w celu uzyskania zabezpieczeń socjalnych),

- obniżenie się (bądź pozostanie na podobnym poziomie) skuteczności działania publicznych służb zatrudnienia,
- obniżenie się (bądź pozostanie na podobnym poziomie) efektywności wykorzystania funduszy przeznaczonych na wsparcie rynku pracy,
- wzrost różnic w poziomie i strukturze bezrobocia w poszczególnych powiatach/regionach (spowoduje to zwiększenie obciążeń pracowników PUP, tym samym może wpływać na obniżenie skuteczności ich pracy),
- niedopasowanie popytu do podaży na odpowiednie kompetencje, skutkujące zbyt dużą/zbyt małą liczbą ofert pracy w danym zawodzie (może to obniżyć skuteczność działania powiatowych urzędów pracy).

## 2.6. Trendy

W związku z wdrażaniem Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, przewidujemy, że rola PUP w procesie pośredniczenia pomiędzy pracownikiem a pracodawcą będzie istotna, ale tylko w przypadku stanowisk wymagających relatywnie niższych kompetencji.

Opisane powyżej problemy trapiące publiczne służby zatrudnienia, wyzwania przed którymi stoją, zasoby, którymi dysponują, warunki, które muszą zająć, aby instytucje mogły się rozwijać i ryzyka, które zagrażają skuteczności działania PUP, stanowią podstawę do projektowania polityki ukierunkowanej na poprawę osiągnięć (skuteczności działania) tych służb.



---

### 3. Spis tabel i wykresów

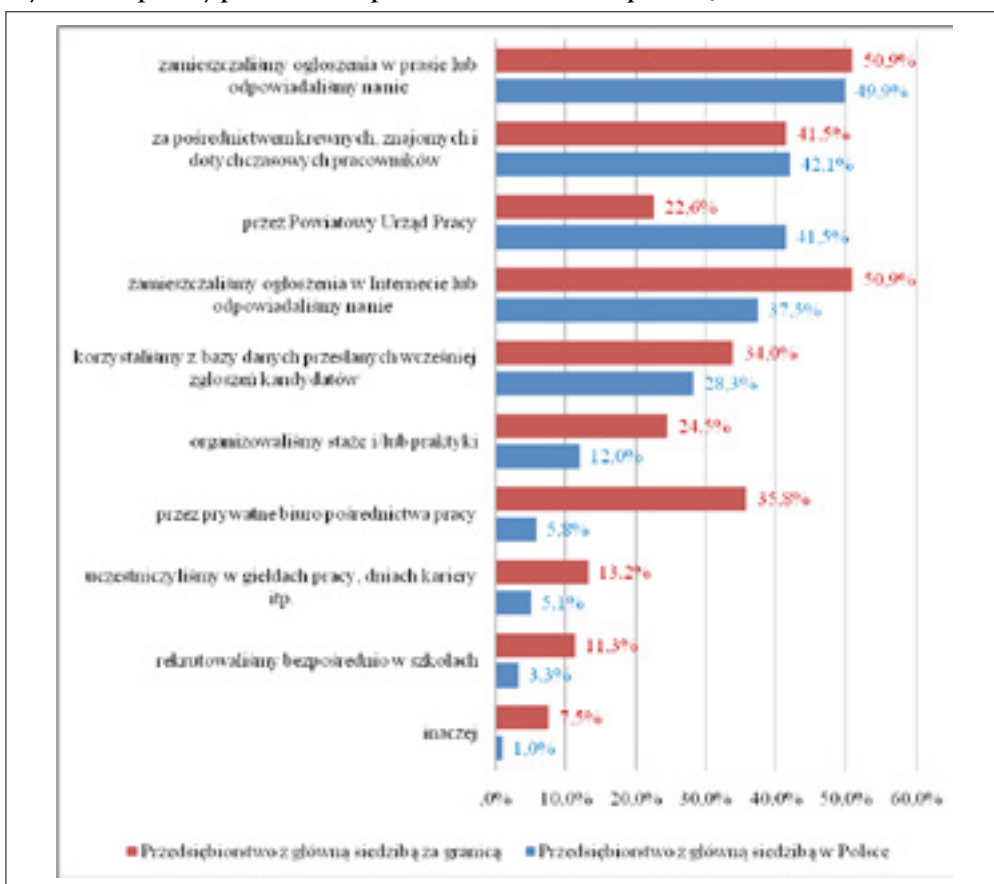
---

Tabela 1.	Sposoby poszukiwania nowych pracowników a wielkość przedsi .....	16
Tabela 2.	Liczba miejsc pracy zgłoszonych przez pracodawców do prywatnych i publicznych pośrednik .....	27
Tabela 3.	Zbiorcze wyniki działalności agencji zatrudnienia w zakresie pośrednictwa pracy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w 2009 r. ....	31
Tabela 4.	Wskaźnik pokrycia zgłoszonych wolnych miejsc pracy do prywatnego i publicznego pośrednika .....	36
Tabela 5.	Stosunek pomiędzy liczbą miejsc pracy, na które zgłoszony został przynajmniej jeden kandydat PUP a liczbą zgłoszonych do PUP wolnych miejsc pracy .....	37
Tabela 6.	Stosunek pomiędzy liczbą miejsc pracy, na które zgłoszony został przynajmniej jeden kandydat prywatnego pośrednika a liczbą zgłoszonych do niego wolnych miejsc pracy .....	37
Tabela 7.	Wskaźniki skuteczności prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy .....	38
Tabela 8.	Wskaźnik skuteczności prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy (w podziale na przedsiębiorstwa zrzeszone w PRP i wylosowane do ogólnopolskiej próby losowej) .....	39
Tabela 9.	Przyczyny nieobsadzenia wolnych miejsc pracy pomimo zgłoszenia wakatów do PUP i prywatnego pośrednika [Publiczny pośrednik – N=274, Prywatny pośrednik – N=92 .....	45
Tabela 10.	Główna przyczyna nieobsadzenia wolnych miejsc pracy pomimo zgłoszenia wakatów do publicznego i prywatnego pośrednika .....	46
Tabela 11.	Wskaźnik skuteczności prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy (w podziale ze względu na wielkość przedsiębiorstwa) .....	66
Wykres 1.	Sposoby poszukiwania nowych pracowników .....	14
Wykres 2.	Odsetek przedsiębiorstw poszukujących pracowników, które zgłosiły wolne miejsca pracy do prywatnego i publicznego pośrednika .....	22
Wykres 3.	Odsetek przedsiębiorstw, które zgłosiły wolne miejsca pracy do prywatnego i publicznego pośrednika (w podziale na wielkość przedsiębiorstwa i próbę) .....	24
Wykres 4.	Odsetek przedsiębiorstw, które zgłosiły wolne miejsca pracy do prywatnego i publicznego pośrednika .....	25
Wykres 5.	Zmiana procentowa liczby osób, które podjęły zatrudnienie lub inną pracę zarobkową za pośrednictwem agencji zatrudnienia (pomiędzy rokiem 2008 a 2009) .....	32

Wykres 6.	Odsetek zarejestrowanych bezrobotnych wyłączonych z ewidencji ze względu na podjęcie pracy .....	34
Wykres 7.	Odsetek przedsiębiorstw, które zadeklarowały, że na wszystkie zgłoszone miejsca pracy zatrudniły kandydatów prywatnego/publicznego pośrednika .....	40
Wykres 8.	Odsetek przedsiębiorstw, które zadeklarowały, że na wszystkie zgłoszone miejsca pracy zatrudniły kandydatów prywatnego/publicznego pośrednika (w podziale na wielkość przedsiębiorstwa) .....	42
Wykres 9.	Sposoby poszukiwania pracowników a siedziba przedsiębiorstwa .....	61
Wykres 10.	Najczęściej wybierany sposób rekrutowania pracowników .....	62
Wykres 11.	Liczba agencji pośrednictwa pracy oraz agencji zatrudnienia ogółem w województwach w 2009 r. ....	63
Wykres 12.	Oferty pracy zgłoszone w 2009 roku (w układzie województw) .....	64
Wykres 13.	Odsetek przedsiębiorstw, które zgłosiły wolne miejsca pracy do prywatnego i publicznego pośrednika (w podziale ze względu na wielkość przedsiębiorstwa) .....	65

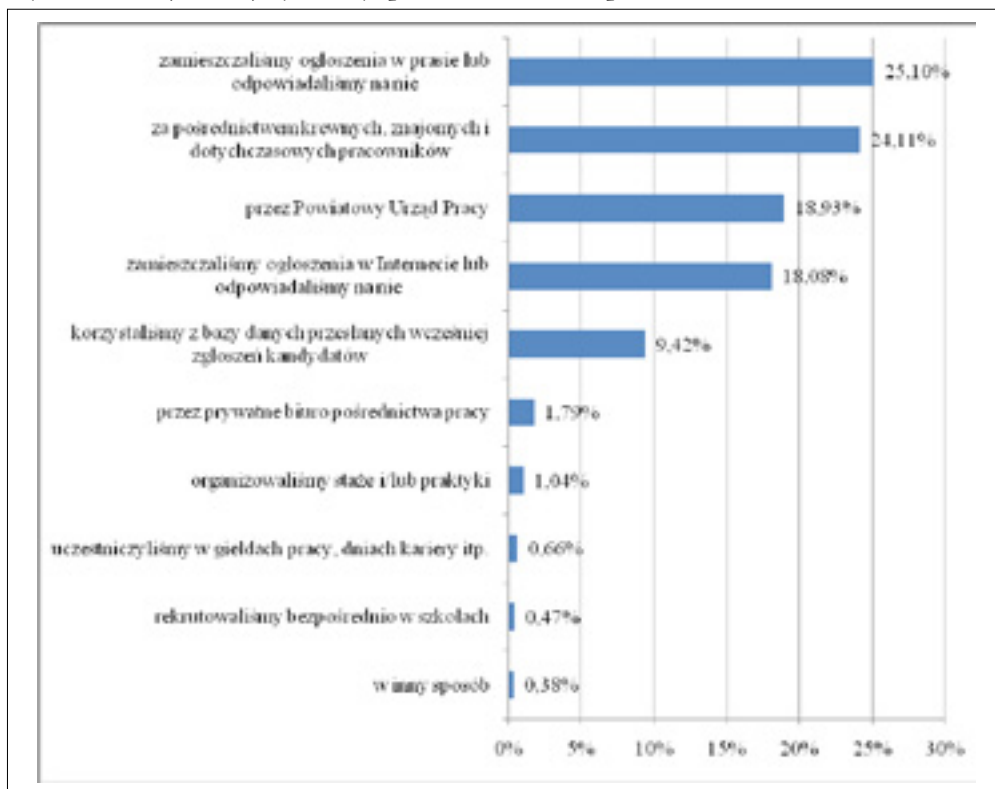
## 4. Aneks tabelaryczny

Wykres 9. Sposoby poszukiwania pracowników a siedziba przedsiębiorstwa



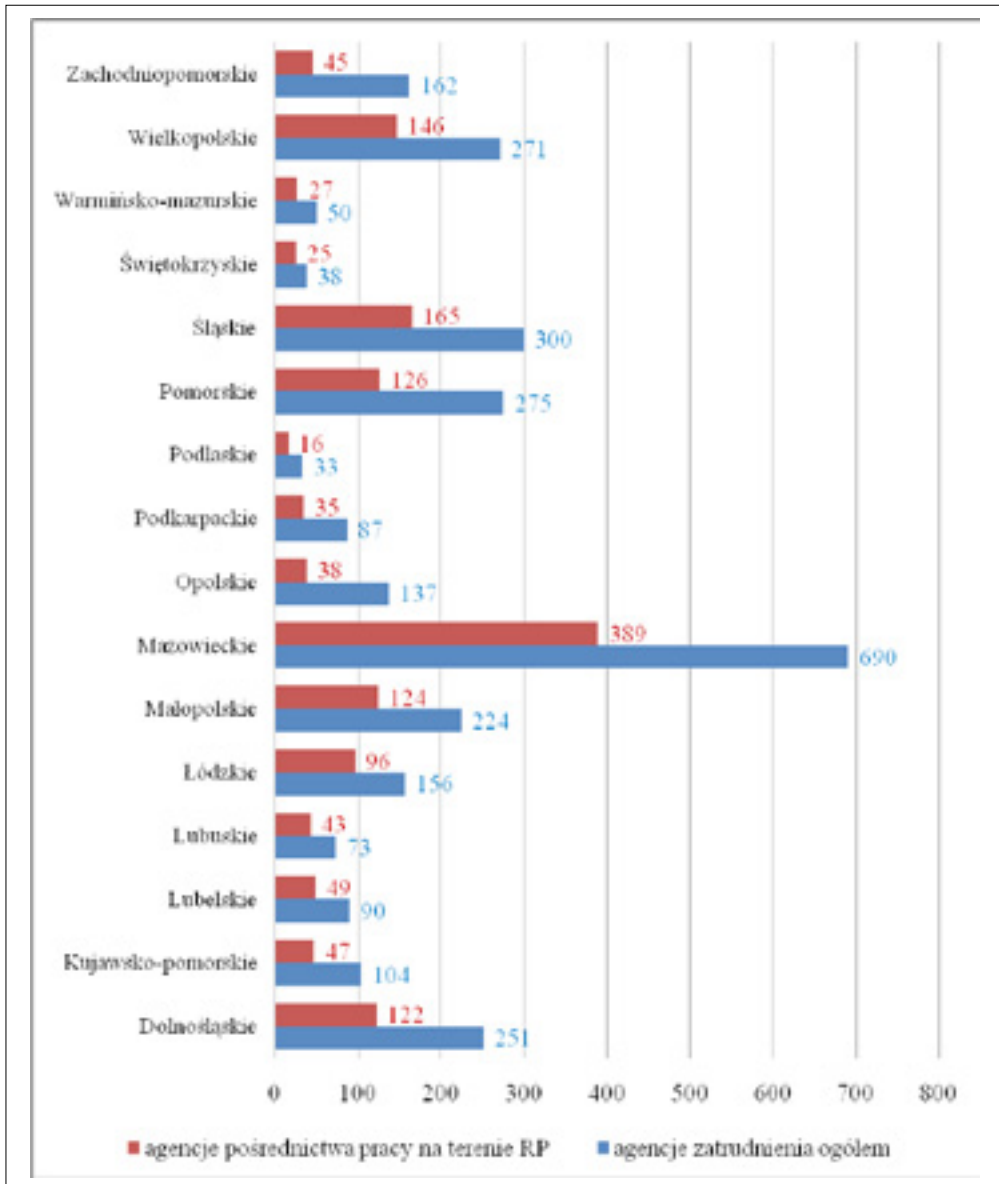
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy (Podstawa obliczenia odsetka – liczba przedsiębiorstw, które poszukiwały pracowników w 2009 roku, N=1 365, w tym przedsiębiorstwa z główną siedzibą poza Polską – N=53).

Wykres 10. Najczęściej wybierany sposób rekrutowania pracowników



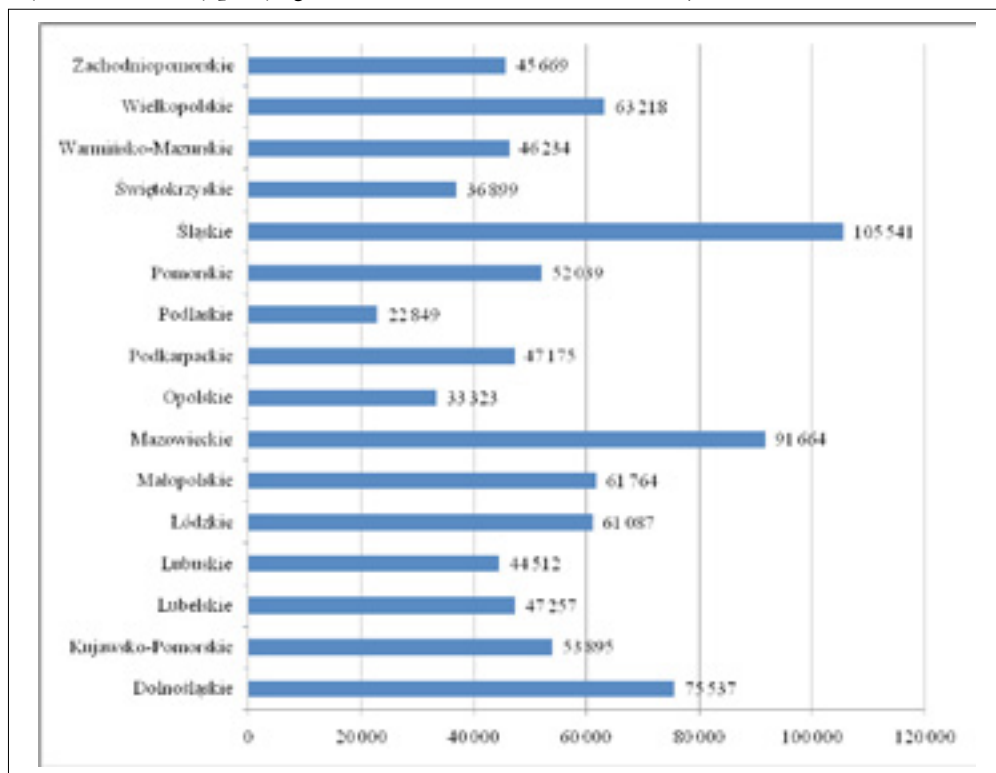
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy (Podstawa obliczenia odsetka – liczba przedsiębiorstw, które poszukiwały pracowników w 2009 roku, N=1 062).

Wykres 11. Liczba agencji pośrednictwa pracy oraz agencji zatrudnienia ogółem w województwach w 2009 r.



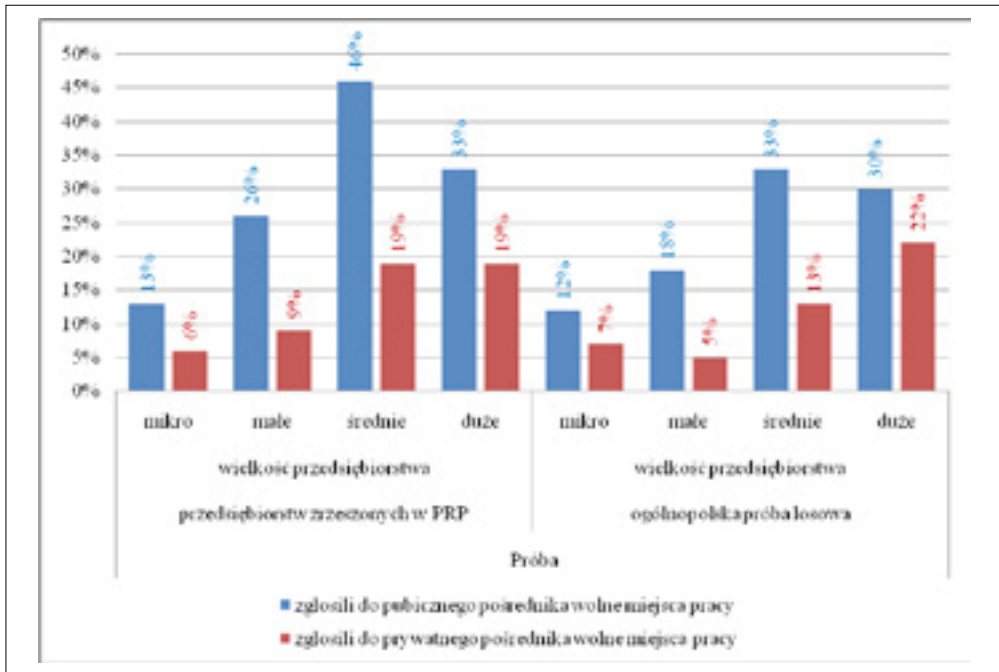
Źródło: MPiPS, 2010, Agencje zatrudnienia 2009 r. Informacja z działalności agencji zatrudnienia.

Wykres 12. Oferty pracy zgłoszone w 2009 roku (w układzie województw)



Źródło: MPiPS, 2010, Bezrobocie w Polsce w 2009 roku. Raport tabelaryczny.

Wykres 13. Odsetek przedsiębiorstw, które zgłosiły wolne miejsca pracy do prywatnego i publicznego pośrednika (w podziale ze względu na wielkość przedsiębiorstwa)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy (Podstawa obliczenia odsetka – liczba przedsiębiorstw ogółem).

**Tabela 11. Wskaźnik skuteczności prywatnego i publicznego pośrednictwa pracy (w podziale ze względu na wielkość przedsiębiorstwa)**

Wielkość przedsiębiorstwa		Odsetek wakatów skierowanych do PRYWATNEGO POŚREDNIKA, na które pośrednik znalazł odpowiedniego kandydata	Odsetek wakatów skierowanych do PUBLICZNEGO POŚREDNIKA, na które pośrednik znalazł odpowiedniego kandydata
Mikro	N	4	40
	Średnia	0,0833	0,4442
	Mediana	0,0000	0,5000
	Minimum	0,00	0,00
	Maksimum	0,33	1,00
Małe	N	11	113
	Średnia	0,6364	0,5782
	Mediana	1,0000	0,5000
	Minimum	0,00	0,00
	Maksimum	1,00	1,00
Średnie	N	20	112
	Średnia	0,5665	0,5332
	Mediana	0,7000	0,5000
	Minimum	0,00	0,00
	Maksimum	1,00	1,00
Duże	N	8	32
	Średnia	0,6479	0,3232
	Mediana	0,7500	0,3229
	Minimum	0,00	0,00
	Maksimum	1,00	1,00

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Bazy Analiz Regionalnych Rynków Pracy.

---

## 5. Bibliografia

---

T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier, B. Nolan, 2002, *Social Indicators. The EU Social Inclusion*, Oxford University Press, New York.

M. Grabowski, W. Misiąg, M. Stec, U. Sztanderska, B. Piotrowski, K. Sztandar-Sztanderska, I. Wójcicka, A. Wiktorow, A. Wiśniewska, M. Zieleńska, 2008, *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, MPiPS, Warszawa.

HEFCE, 2007, *Review of performance Indicators. Outcomes and decisions*, HEFCE, vol. 14.

M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, 2005, *Dochody i wydatki publiczne*, MGIP – IBnGR, Warszawa.

MPiPS, 2009, *Agencje zatrudnienia 2008 r. Informacja z działalności agencji zatrudnienia*, MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa.

MPiPS, 2010, *Agencje zatrudnienia 2009 r. Informacja z działalności agencji zatrudnienia*, MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa.

MPiPS, 2010, *Bezrobocie w Polsce w 2009 r.*, MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa.

G. Pugh, G. Coates, N. Adnett, 2005, *Performance Indicators and Widening Participation in UK Higher Education*, „Higher Education Quarterly”, vol. 59, No. 1

Raport podsumowujący badanie „Kompleksowa analiza pomocy pracodawcom w doborze pracowników”, 2008, *Opinia*, agencja badań i rynku, Warszawa.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004 nr 99 poz. 1001).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33)