

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE 5/2009

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

dr Ewa Bogacz-Wojtanowska

Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

DZIAŁANIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH NA LOKALNYCH RYNKACH PRACY NA PODSTAWIE WYBRANYCH POWIATÓW WOJEWÓDZTW MAŁOPOLSKIEGO I OPOLSKIEGO

Streszczenie

Artykuł stanowi teoretyczną i empiryczną charakterystykę podejmowanych przez organizacje pozarządowe działań na lokalnych rynkach pracy. W opracowaniu zaprezentowano możliwości podejmowania działań organizacji trzeciego sektora na rynkach pracy w świetle funkcjonujących w literaturze przedmiotu koncepcji wyjaśniających ich powstawanie i funkcjonowanie. Na podstawie badań w dwóch powiatach województwa małopolskiego i opolskiego przedstawiono także, jak w praktyce przejawiają się działania organizacji pozarządowych – wyjaśniono szerokie spektrum ich aktywności na rynkach pracy, jak również wykazano niedostatki i luki w podejmowanych przez nie przedsięwzięciach.

Słowa kluczowe: organizacja pozarządowa, lokalny rynek pracy.

Summary

This paper is concerned with action of nongovernmental organizations on the local labor markets. The author presents theoretical framework and empirical research results about third sector activity in two local labor markets in Poland (in two different provinces), as well inadequacy and lack of complementarities to the public sector in its undertakings

Key words: nongovernmental organization, local labor markets.

Wprowadzenie

Współczesne problemy społeczno-gospodarcze w krajach Unii Europejskiej coraz częściej wymagają działań opartych na współdziałaniu organizacji i insty-

tucji publicznych, prywatnych i pozarządowych. Wśród nich szczególnie ważne wydają się rosnące problemy rynków pracy, związane ze starzeniem się społeczeństw, rozwojem technologicznym i procesami modernizacyjnymi, zwiększającymi wymagania co do kompetencji poszukiwanych pracowników. Zwraca się uwagę, że skutecznym sposobem na rozwiązywanie problemów lokalnych rynków pracy stają się procesy koordynacji, adaptacji polityki rynku pracy do lokalnych warunków i potrzeb oraz partycypacji lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, czyli działania podejmowane w ramach *local governance*. W związku z tym, podkreśla się rosnącą rolę organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu lokalnych kwestii społecznych, jak również i gospodarczych poprzez podmioty ekonomii społecznej. Coraz więcej uwagi poświęca się także roli, jaką mogą odgrywać organizacje pozarządowe w rozwiązywaniu problemów lokalnych rynków pracy.

Celem artykułu jest teoretyczna i empiryczna charakterystyka podejmowanych przez organizacje pozarządowe działań na lokalnych rynkach pracy.

Część teoretyczna opracowania poświęcona jest określeniu roli i możliwości podejmowania działań przez organizacje pozarządowe na rynkach pracy, w świetle funkcjonujących w literaturze przedmiotu teorii wyjaśniających istnienie organizacji trzeciego sektora. Refleksje empiryczne oparte są na analizie wyników badań zrealizowanych w 2006 roku, obejmujących między innymi działania organizacji pozarządowych na lokalnych rynkach pracy, w ramach realizacji finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, projektu badawczego „Zmiany organizacyjne w instytucjach rynku pracy”. Projekt realizowały wspólnie Centrum Edukacji Służb Publicznych i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Fundacja Idealna Gmina. Cały projekt i badania przeprowadzono na dwóch lokalnych rynkach pracy – w dwóch powiatach województwa małopolskiego i opolskiego.

Badania przeprowadzono na pełnej próbie organizacji pozarządowych, pełniących różnorodne role na lokalnych rynkach pracy, które zostały zidentyfikowane w powiatach. Wykorzystano metodę wywiadu częściowo skategoryzowanego do zebrania materiału badawczego.

Organizacje pozarządowe na rynku pracy – podstawy teoretyczne

Na początku rozważań na temat działań organizacji pozarządowych na rynku pracy należy skupić się na zrozumieniu ich funkcjonowania – innymi słowy na teoriach wyjaśniających istnienie i funkcjonowanie organizacji pozarządowych. W literaturze przedmiotu funkcjonują trzy podstawowe koncepcje, wyjaśniające rolę organizacji pozarządowych. Koncepcje te należy rozważać z perspektywy rozwoju lokalnych rynków pracy.

Pierwsza z nich to teoria dobra publicznego zwana często „efektem porażki rynku”¹ (*The Public Goods Theory*) B. Weisbroda. W jej świetle organizacje pozarządowe, jak i publiczne dostarczają dóbr publicznych, przy czym organizacje publiczne dostarczają ich na poziomie, który satysfakcjonuje statystycznego wyborcę, w związku z tym niektóre potrzeby różnych mniejszości nie są z reguły zaspokajane². Z drugiej strony dostarczanie dóbr publicznych wyłącznie poprzez rynek i jego mechanizmy, może spowodować sytuację niedostatecznej podaży, gdyż niewielu byłoby klientów skłonnych zapłacić za dobra, które mogą mieć za darmo. Sytuacja taka znana jest w ekonomii jako problem „darmowego użytkownika” czy „jeźdźca na gapę”³. W związku z tym, organizacje pozarządowe dostarczają dobra publiczne tym członkom społeczeństwa, którzy ich potrzebują oraz zbiorowym mniejszościom.

W świetle teorii dobra publicznego powstawanie i funkcjonowanie organizacji pozarządowych na rynku pracy można zauważyć, że organizacje te powinny powstawać w obszarach, gdzie publiczne służby zatrudnienia i inne instytucje publiczne działające na rynku pracy, nie wykazują zainteresowania – szczególnie tam, gdzie problemy dotyczą mniejszości. Przykładem mogą być organizacje wspierające zatrudnienie osób defaworyzowanych na rynkach pracy, na przykład organizacje wspierające aktywność osób niepełnosprawnych, kobiet czy osób, które utraciły pracę kilka lat przed emeryturą. Można także dodać, że kontekście tej teorii powstawanie przedsiębiorstw ekonomii społecznej w lokalnych układach społeczno-ekonomicznych jest wynikiem właśnie braku rozwiązań sektora publicznego dla pewnych specyficznych, lokalnych rozwiązań na rynku pracy. Przykładem wspierającym teorię dobra publicznego jest funkcjonowanie spółdzielni socjalnych we Włoszech, których działania w przeważającej mierze koncentrują się na alternatywnych (dla sektora publicznego) programach zatrudnienia⁴.

Kolejna warta omówienia z punktu widzenia lokalnych rynków pracy jest teoria ograniczenia kategorycznego (*categorical constraint theory*), sformułowana przez J. Douglasa. Zakłada ona, że organizacje pozarządowe rozwijają się w demokratycznych krajach, gdzie państwo nie jest w stanie zapewnić odpowiedniego poziomu usług publicznych, stąd rolę tę częściowo przejmują organizacje trzeciego sektora. Według J. Douglasa⁵, jest to wynik ograniczeń (kategorycznych), które można zaliczyć do trzech grup: ograniczenie różnorodności, biurokracji oraz eksperymentowania. Ograniczenie różnorodności wynika z tego, że państwo nie byłoby w stanie dostarczać usług czy spełniać postulatów grup mniejszości; spełnia więc jedynie wolę większości. Mogą je świadczyć w zamian organizacje pozarządowe, celując swe działania na większe bądź mniejsze grupy społeczne, etniczne czy religijne. Ograniczenie biurokracji

¹ B.A. Weisbrod, *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1988.

² Hansmann 1987, s. 27–42.

³ Tamże.

⁴ M. Loss, *Spółdzielnie socjalne we Włoszech*, „Trzeci Sektor” 2/2005, s. 56.

⁵ J. Douglas, *Political Theories of Nonprofit Organization*, [in:] W.W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven, CT, 1987, s. 43–53.

według J. Douglasa związane jest ograniczonością działań w ramach rządowych biurokracji, małą skutecznością i niemożliwością dotarcia do wszystkich potrzebujących⁶. Oczywiście organizacje pozarządowe nie są w zupełności wolne od biurokratycznych barier (zwłaszcza duże), jednak działają w mniejszej skali, odpowiadają za mniejszą liczbę osób i przedsięwzięć. Trzecie ograniczenie w zakresie eksperymentowania wiąże się z tym, że działania publiczne muszą mieć akceptację relatywnie dużej części społeczeństwa. Stąd jakiegokolwiek próby eksperymentów i inicjatyw nie są możliwe. Działania próbne i inicjatorskie mogą podejmować organizacje pozarządowe i w razie powodzenia mogą one być rozwijane przez organizacje publiczne, w razie niepowodzeń zaś pomijane.

W świetle tej teorii rola organizacji pozarządowych na rynkach pracy polega na wypełnianiu luk w działaniach organizacji publicznych – co sprzyja lokalnym partnerstwom na rynku pracy, jak również szybkości i elastyczności działania. Koncentracja na niewielkich grupach społecznych i/lub tylko powoduje lepsze rozeznanie i możliwość niesienia skuteczniejszej pomocy, szczególnie tym najsłabszym, najmniej licznym, których „ręka” sektora publicznego nie obejmuje. I wreszcie kwestie związane z możliwością eksperymentowania na rynkach pracy. Nowatorskie rozwiązania mogą i powinny być testowane przez organizacje pozarządowe – na mniejszych grupach osób, na mniejszą skalę. Ta cecha organizacji wydaje się bardzo istotna, zwłaszcza w aspekcie silnych trendów zmian na rynkach pracy i konieczności dostosowania do nich lokalnych polityk.

Kolejna z teorii, którą warto przytoczyć w aspekcie działań organizacji pozarządowych na rynku pracy to teoria *third party government*, często nazywana także teorią niewydolności sektora pozarządowego (*voluntary failure*), będącą alternatywą dla koncepcji związanych z „porażką państwa” (*government failure*) czy „porażką rynku” (*market failure*). Jej autorem jest L.M. Salomon, zaś sama koncepcja zakłada, że trzeci sektor jest głównym dostawcą usług publicznych i jest to wynik poczucia obowiązku społecznego, szczególnie na poziomie lokalnym i na poziomie grupy⁷. Tę pomoc, wsparcie innych, słabszych i biedniejszych, W. Schambra nazywa „społeczną obligacją”. Działalność instytucji publicznych jest konieczna wtedy, gdy sektor pozarządowy zawodzi i nie spełnia swoich zadań. Ta niewydolność sektora pozarządowego w świadczeniu usług ma cztery źródła, tkwiące, według L. Salomona, w czterech wadach organizacji trzeciego sektora:

- niesprawności i niewydolności – wynikających z niedostatecznych zasobów trzeciego sektora, kłopotów z pozyskiwaniem funduszy, szczególnie w świetle rosnących potrzeb,
- partykularyzmie – taka cecha organizacji trzeciego sektora, która jednocześnie może powodować niebezpieczeństwo nadmiernego skupienia usług na pewnych grupach społecznych, tworzeniu luk i jednocześnie dublowaniu usług,

⁶ Tamże.

⁷ L.M. Salomon, *Partnerzy w służbie publicznej. Zakres i teoria stosunków rządu z organizacjami non-profit*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Materiały z zagranicy, z. 3(41), Warszawa 1993.

- amatorszczyźnie – duże zaangażowanie wolontariuszy w świadczeniu usług,
- paternalizmie – powodującym duże uzależnienie od usług.

Koncepcja L. Salomona zakłada współpracę organizacji trzeciego sektora z organizacjami publicznymi, wzajemne partnerstwo w realizacji usług publicznych. Czyli jak podkreśla Agnieszka Rymśza⁸ nie są „substytutami” czy wypełniaczami luk sektora publicznego. Kluczem do tworzenia wzajemnych relacji w ramach tego modelu funkcjonowania organizacji pozarządowych jest kontraktowanie zleconych zadań przez organizacje publiczne. Część amerykańskich badaczy wskazuje jednak, że wbrew temu co oczekiwał L. Salomon, kontraktowanie sprzyja wzrostowi ingerencji państwa w działalność organizacji pozarządowych, powoduje wzrost ich biurokracji, traci alternatywnych źródeł dochodów, w szerszym kontekście przyjmowanie priorytetów organizacji publicznych – co w konsekwencji powodować może silne uzależnienie sektora organizacji pozarządowych⁹.

Każda z trzech przytoczonych wyżej teorii wyjaśniających rozwój i funkcjonowanie organizacji trzeciego sektora jest poważnie krytykowana. Przede wszystkim dlatego, że nie uwzględniają one kontekstu historycznego, politycznego i społecznego ich funkcjonowania, co zdaniem wielu badaczy, które zresztą autorka tego opracowania podziela, jest jednym z kluczowych czynników ich powstawania. Aktywność społeczna lub historia obszaru w dużej mierze będą determinować rozwój tych organizacji. Innymi słowy liczba, wielkość i aktywność organizacji pozarządowych na lokalnych rynkach pracy może być różna. Może funkcjonować lokalny rynek pracy, na którym aktywnie działają organizacje pozarządowe, może być taki, gdzie praktycznie ich nie będzie lub będą one bardzo słabe. W dużej mierze zdeterminowane jest to czynnikami historycznymi, ekonomicznymi i społecznymi. Stąd można pójść jeszcze dalej – bogactwo instytucji rynku pracy, zwłaszcza związanych z trzecim sektorem, może być wielkim dobrodziejstwem dla rynku pracy, o ile występuje. Pełna i szeroka gama instytucji rynku pracy związana z trzecim sektorem czy jego pograniczem (można powiedzieć w szerszym ujęciu – trzecim systemem) to wiele dodatkowych usług na rynku pracy. W tej sytuacji rodzi się pytanie: jakich usług? Jakie role, jaką funkcję powinny spełniać organizacje pozarządowe na rynku pracy?

Funkcje organizacji pozarządowych na lokalnych rynkach pracy

Najprościej rolę organizacji pozarządowych na rynkach pracy można sprowadzić do tego, że ich działania mogą być skoncentrowane na dwóch obszarach rynku

⁸ A. Rymśza, *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Trzeci Sektor” 3/2005, s. 56.

⁹ Tamże, s. 59–63.

pracy. Pierwszy z nich to działania na rzecz innych instytucji czy innych organizacji, drugi zaś, to działania na rzecz ludzi, będących na rynku pracy.

Jan Herbst¹⁰ podkreśla, że organizacje pozarządowe mogą spełniać trzy kluczowe funkcje w ramach polityki i działań na rynku pracy. Przede wszystkim są kluczem do rozwoju kapitału ludzkiego – są miejscami „tworzenia się” przywódców, jak również miejscem adaptacyjnym do pracy młodych ludzi zwłaszcza poprzez wolontariat. Druga funkcja związana jest z tworzeniem specyficznych miejsc pracy w różnych, często elastycznych formach – miejsce pracy dla różnych grup społecznych, a szczególnie tych, które mają poważne kłopoty na rynku pracy. I wreszcie ostatnia funkcja – usługodawcy rynku pracy. Trzeba zauważyć, że pierwsza z nich wiąże się nie z celami organizacji, lecz z cechami i charakterem funkcjonowania organizacji pozarządowych – kolejne dwie zaś związane są już ściśle z tym, co organizacje potrafią zdziałać na rynku pracy.

Prowadząc dyskusję na temat roli organizacji pozarządowych na rynku pracy warto przybliżyć kilka ilościowych danych, obrazujących ich potencjał. W 2006 roku 2,3% polskich organizacji pozarządowych wskazało, że usługi rynku pracy, zatrudnienia i aktywizacji zawodowej stanowią główne pole ich działalności, zaś aż 9% jako jedno z kilku pól ich działalności¹¹. Najwięcej działań organizacji trzeciego sektora koncentruje się wokół szkoleń i kursów zawodowych, doradztwie zawodowym oraz aktywizacji zawodowej. Mimo wszystko wydaje się, że stosunkowo niewiele organizacji działa na rynku pracy, jako jego usługodawcy – jak na olbrzymie problemy ludzi na rynku pracy w Polsce i wielość niezagospodarowanych pól działalności.

Badania M. Rogaczewskiej i J. Tyrowicz¹² (2006) wykazały, że działania organizacji pozarządowych na rynku pracy można opisać dwoma modelami. Zgodnie z pierwszym, wobec braku rozwiązania jakiegoś problemu społecznego przez instytucje publiczne, liderzy lokalni generują nowe i twórcze rozwiązania, odnajdujące odpowiedź nie tyle w postaci zdobytych niezależnie środków, co innowacyjnej metody diagnozowania i rozwiązywania problemów danej społeczności na lokalnym rynku pracy.

Drugi model oparty jest na schemacie tworzenia kapitału więzi społecznych w ramach samej organizacji i współpracujących z nią innych organizacji. Najczęściej polega on na rozszerzaniu działania na inne, lecz bezpośrednio powiązane z pierwotną, grupy beneficjentów.

Analizując rolę organizacji pozarządowych na lokalnych rynkach pracy, należy wskazać jeszcze jedną kluczową kwestię i perspektywę, z której należy rozpatrywać ich działania. Chodzi tutaj o zasadę pomocniczości. Opiera się ona na myśleniu, że państwo jest dla człowieka, a nie człowiek dla państwa, jak również, że państwo ma za zadanie wspierać te jednostki i instytucje, które są najbliższe działania człowieka. Inaczej – „działać powinna w pierwszym rzędzie

¹⁰ J. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych*. Raport z badania, 2006, www.ngo.pl, s. 67.

¹¹ Tamże, s. 15.

¹² M. Rogaczewska, J. Tyrowicz 2006...?

wspólnota mniejsza, państwo winno ingerować tylko wówczas, gdy jest to nie do uniknięcia”¹³. Dlatego można powiedzieć, że sposób funkcjonowania i role jakie odrywają na rynku pracy organizacje pozarządowe jest więc w dużej mierze odzwierciedleniem lub niefunkcjonowania zasady pomocniczości w praktyce. Ich pełne zaangażowanie, wspierane przez organizacje publiczne oznacza faktyczne wcielanie w życie zasady pomocniczości.

Na zakończenie rozważań należy podkreślić, że organizacje pozarządowe odgrywają też coraz ważniejszą rolę pracodawcy na rynku pracy. Warto przy tej okazji wspomnieć o poglądach Jeremy Rifkina, który prognozuje ogromny wzrost bezrobocia, wywołany trzecią rewolucją przemysłową, która charakteryzuje się rozwojem technologii informatycznych i telekomunikacyjnych¹⁴. Stawia on tezę, że ratunkiem przed bezrobociem wielkiej liczby ludności (nie tylko robotników, lecz także osób które piastowały stanowiska w sektorze publicznym) będzie zatrudnianie w trzecim sektorze. Jeremy Rifkin proponuje, że alternatywą dla braku miejsc pracy może być rozwój trzeciego sektora, który mógłby dać zajęcie osobom, które zostaną zwolnione z sektora rynkowego czy publicznego. Dlatego też należy wspierać organizacje pozarządowe w tworzeniu nowych miejsc pracy i wskazuje, że do tego niezbędna jest nowa umowa społeczna, pozwalająca na przekazywanie środków finansowych przez rząd do organizacji pozarządowych¹⁵.

Działania organizacji pozarządowych na lokalnych rynkach pracy wybranych powiatów województwa małopolskiego i opolskiego

W świetle uwarunkowań prawnych organizacje pozarządowe w Polsce są częścią szeroko rozumianych instytucji rynku pracy. Według ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 roku instytucją rynku pracy jest taka organizacja, która wykonuje zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Instytucje rynku pracy działają w celu pełnego i produktywnego zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich, osiągnięcia wysokiej jakości pracy oraz wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej. Instytucjami rynku pracy realizującymi zadania określone w ustawie są: publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego oraz instytucje partnerstwa lokalnego. Do sektora pozarządowego mogą należeć jednostki szkoleniowe na rynku pracy (czyli m.in. fundacje i sto-

¹³ K. Balon, *Zasada pomocniczości w Polsce i w Niemczech – próba porównania*, [w:] M. Warowicki, Z. Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*, Muncypium, Warszawa 2001, s. 89.

¹⁴ J. Rifkin, *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na świecie i początek ery postrykowej*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2001, s. 337–338.

¹⁵ Tamże.

warzyszenia mające takie cele działania), przede wszystkim są nimi instytucje dialogu społecznego oraz instytucje partnerstwa lokalnego. Trzeba zauważyć, że same organizacje pozarządowe nie wyczerpują tutaj listy organizacji, których nie możemy nazwać ani prywatnymi, ani publicznymi – można tutaj wskazać organizacje tzw. trzeciego systemu, do którego zalicza się także takie organizacje, jak: spółdzielnie socjalne, zakłady integracji zawodowej, organizacje samorządu zawodowego czy organizacje pracodawców.

Wydaje się jednak, że warto rozszerzyć rozumienie instytucji rynku pracy. W szerszym pojęciu instytucją rynku pracy będzie taka organizacja, której cele organizacyjne będą związane z rynkiem pracy, choć niekoniecznie będzie ona formalnie wykonywać zadania państwa, związane z jego aktywnością na rynku pracy, lub też jej cele i obszar działania znacznie będzie wykraczać ??? Instytucją rynku pracy może być też taka organizacja, której działania będą w szeroki sposób wpływać na lokalny (lub nie tylko) rynek pracy – głównie chodzi tutaj o samorząd lokalny czy media.

W świetle przeprowadzonych w 2006 roku badań na dwóch lokalnych rynkach pracy w dwóch powiatach województw małopolskiego i opolskiego, można zauważyć różnice w liczbie działających organizacji pozarządowych, co w dużej mierze jest zdeterminowane aktywnością organizacji pozarządowych w obu województwach. W pierwszym z nich, położonym w województwie małopolskim, funkcjonuje stosunkowo dużo organizacji trzeciego sektora, szczególnie silne wydają się, będące na pograniczu sektorów, związki pracodawców i związki zawodowe. W badanym powiecie województwa opolskiego, jest ich bardzo mało i są w niewielkim stopniu aktywne. Różnice w liczbie zaangażowanych organizacji pozarządowych na rynkach pracy jest skorelowana w dużym stopniu z liczbą i aktywnością organizacji pozarządowych w obu województwach – małopolskie pod tym względem znacznie wyróżnia się na tle województwa opolskiego¹⁶.

Organizacje pozarządowe działające na rynku pracy z badanego powiatu w województwie opolskim, miały różne formy organizacyjno-prawne. Wśród szeroko rozumianych organizacji trzeciego sektora znalazły się: stowarzyszenia i stowarzyszenia JST, placówki podlegające stowarzyszeniom, spółdzielnie i organizacje samorządu zawodowego (cechy i zrzeszenia rzemieślników). W swej ilości i deklarowanym wpływie stanowiły one mniejszość wśród instytucji rynku pracy (także publicznych i prywatnych). Bardzo charakterystyczne dla organizacji pozarządowych tego powiatu było to, że żadna z badanych organizacji nie wykonywała zadania zleconego z zakresu promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych, poszukujących pracy i osób zagrożonych zwolnieniem z pracy, choć część z nich deklarowała chęć podjęcia tego typu zadań.

Wśród organizacji pozarządowych badanego powiatu województwa małopolskiego na rynku pracy działały stowarzyszenia i fundacje, organizacje samorządu zawodowego (cechy i zrzeszenia rzemieślników) oraz zrzeszenia pracodawców i organizacje samorządu gospodarczego, jak również oddziały regionalnych zrzeszeń związków zawodowych. I w tym powiecie klasyczne organizacje po-

¹⁶ J. Gumkowska, J. Herbst, 2008?

zarządowe były słabsze i rzadziej reprezentowane wśród instytucji rynku pracy, zdecydowanie przeważały jednostki publiczne, choć silne były także organizacje pracodawców i samorządu gospodarczego. Niemniej jednak organizacje trzeciego sektora były szerzej reprezentowane w porównaniu do badanego powiatu województwa opolskiego.

Działania organizacji pozarządowych w badanym powiecie województwa małopolskiego były znacznie szersze i bardziej kompleksowe niż te podejmowane na lokalnym rynku pracy województwa opolskiego. Przede wszystkim obejmowały cztery główne obszary aktywności: skierowane na potrzeby pracodawców, bezrobotnych i grup defaworyzowanych na rynku pracy, w stosunku do pracowników rynku pracy i działania wspierających cały lokalny rynek.

Działania na rzecz przedsiębiorców koncentrowały się wokół wprowadzenia na rynek pracy nowego przedsiębiorcy oraz wsparcia już działających na rynku pracy (reprezentacja pracodawców w kontaktach z samorządem lokalnym, czyli z urzędem gminy i starostwem powiatowym). W tym obszarze organizacje trzeciego sektora zdecydowanie dominowały nad publicznymi na tym rynku pracy.

Organizacje pozarządowe partycypowały także w szerokim spektrum działań publicznych instytucji rynku pracy kierowanym na pomoc osobom pozostającym bez pracy. W tym wymiarze z kolei były słabsze od instytucji publicznych. W szczególności odpowiadały za szkolenia i rozwijanie kompetencji zawodowych, czy pomoc w poruszaniu się na rynku pracy.

Kolejna, istotna część działań organizacji trzeciego sektora dotyczyła pomocy grupom zagrożonym bezrobociem i defaworyzowanych na rynku pracy. Główną grupę wsparcia stanowili ludzie młodzi. Skierowana do nich oferta dotyczyła: szkoleń zawodowych uczniów, młodocianych uczniów rzemiosła, pojawiło się także wsparcie dla innej grupy defaworyzowanej na rynku pracy – osób niepełnosprawnych (rehabilitacja, pomoc w nauce i ogólnym przygotowaniu do dorosłego życia).

I wreszcie ostatni obszar aktywności – działania na rzecz wsparcia całego lokalnego rynku pracy, przejawiające się głównie działalnością informacyjną, rozpoznawaniem potrzeb lokalnego środowiska, działalnością charytatywną czy społeczną.

W przypadku badanego powiatu województwa opolskiego mieliśmy do czynienia z inną sytuacją. Przede wszystkim większość organizacji pozarządowych tylko pośrednio podejmowała działania na rynku pracy – np. zajmowała się stymulowaniem rozwoju gospodarczego czy dostosowaniem rolnictwa do wymogów UE. Co ciekawe, organizacje te były uznawane przez Powiatowy Urząd Pracy, jako te, które z nim współpracują, choć w niewielkim stopniu one same to deklarowały. Te organizacje, które podejmowały działania na rynku pracy, w dużej mierze koncentrowały się na osobach bezrobotnych (pomoc w poszukiwaniu pracy czy w zakładaniu działalności gospodarczej) czy dysfunkcyjnych na rynku pracy, choć w sposób wybiórczy – nie było organizacji wspierających kobiety czy osoby starsze. Bardzo wyraźnie widać obszary niezagospodarowane: praktycznie brak organizacji i zrzeczeń związanych z przedsiębiorcami. Pozarządowe instytucje rynku pracy w badanym powiecie wykazywały niezbyt

duże zróżnicowanie specjalizacyjne na rynku pracy (wynikające z nikłego zróżnicowania „domen działania”).

Wnioski płynące z badań na lokalnych rynkach pracy

Badania przeprowadzone na dwóch lokalnych rynkach pracy pokazują, że liczba i zaangażowanie pozarządowych organizacji działających na rynku pracy mogą być różne. Można powiedzieć, że miarą rozwoju lokalnego rynku pracy jest zróżnicowanie i kompozycja pozarządowych instytucji rynku pracy – różnych typów i form organizacji, o różnych celach organizacyjnych, których główny cel koncentruje się wokół rynku pracy. Sposobem na aktywizację sektora pozarządowego na lokalnych rynkach pracy jest podejmowanie różnych form współdziałania międzysektorowego, przejawiające się w szczególności w podejmowaniu wspólnych projektów.

Badania przeprowadzone w 2006 roku wykazały także, że organizacje pozarządowe „wchodzą” najczęściej tylko na pewne obszary działania rynku pracy. Organizacje trzeciego sektora działają najczęściej na rzecz wsparcia osób bezrobotnych, szczególnie na polu organizacji szkoleń i pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy. Podejmują działania wspierające przedsiębiorców (w zależności od poziomu aktywizacji gospodarczej danego rynku pracy); często są to działania innowacyjne, zupełnie odmienne od strategii i działań podejmowanych przez instytucje publiczne. Są one jednak słabsze i w sensie jakościowym, i ilościowym od instytucji publicznych działających na rynku pracy. Organizacje pozarządowe czy prywatne są uzupełnieniem ich działań, wykonują takie zadania, których z różnych przyczyn nie podejmuje się sektor publiczny – czyli w tym wypadku publiczne służby zatrudnienia.

Organizacje trzeciego sektora w obu badanych powiatach w niewielkim stopniu podejmują działania ograniczające bezrobocie, jak również aktywizując zawodowo osoby wykluczone na rynkach pracy. Brakuje podmiotów ekonomii społecznej, parapublicznych czy parapozarządowych organizacji, których celem byłoby na przykład zatrudnianie osób niepełnosprawnych, innymi słowy aktywnych, a silnie ostatnio promowanych – spółdzielni socjalnych, centrów integracji zawodowej i innych tego typu podmiotów.

Badania w dwóch powiatach województw małopolskiego i opolskiego rozpoznały, że aktywność organizacji pozarządowych na lokalnych rynkach pracy może mieć charakter przeciwdziałający lub też zaradczy (reaktywny) – mamy z nim do czynienia wtedy, gdy jest ono próbą rozwiązania jakiegoś problemu, nurtującego dany obszar życia społecznego. Drugi typ aktywności tego typu organizacji może mieć charakter zapobiegawczy (aktywny) – aktywność na rynku pracy jest podejmowana po to, aby nie dopuścić do pojawienia się pewnego zjawiska, które mogłoby mieć negatywne skutki dla układu społeczno-gospodarczego, w którym funkcjonują organizacje. Oczywiście rodzaj działania – aktywność lub proaktywność przede wszystkim zależy od tego, jakie cele i jakie

strategie działania posiadają poszczególne organizacje pozarządowe. Badania wykazały, że większość działań podejmowanych przez trzeci sektor na lokalnych rynkach pracy ma charakter reaktywny.

Podsumowanie

Rosnąca rola organizacji pozarządowych we współczesnych systemach społeczno-gospodarczych będzie powodować także zwiększenie ich roli na rynkach pracy. Szczególnie istotne może być zwiększenie możliwości zatrudnienia w trzecim sektorze i w podmiotach ekonomii społecznej, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Najczęściej wśród potencjalnych rezultatów funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych wymienia się¹⁷: tworzenie nowych miejsc pracy, podnoszenie kwalifikacji i szkolenia osób niewykwalifikowanych, dostarczanie dóbr i usług czy nadwyżek reinwestowanych na rzecz lokalnych społeczności, likwidowanie marginalizacji pewnych grup społecznych – czyli takie, które mają duży wpływ na funkcjonowanie rynków pracy. Organizacje pozarządowe i podmioty ekonomii społecznej są także uznawane jako promotorzy elastycznych form zatrudnienia i nowych form pracy. Niewątpliwie jednak, jak pokazują badania w obu powiatach, ich rola w tym obszarze jeszcze jest znikoma. Przeważają działania usługowe, uzupełniające bądź wspierające zadania sektora publicznego.

Literatura

- Balon K., *Zasada pomocniczości w Polsce i w Niemczech – próba porównania*, [w:] M. Warowicki, Z. Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*, Muncypium, Warszawa 2001, s. 88–93.
- Douglas J., *Political Theories of Nonprofit Organization*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven, CT, 1987, s. 43–53.
- Lyon F., Smallbone D., Evans M., Ekanem I., Smith K., *Mapping the Social Economy in the Rural East Midlands*, Centre for Enterprise and Economic Development Research (CEEDR), Middlesex University, London 2002.
- Gumkowska J., Herbst J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania*, 2006, www.ngo.pl.
- Loss M., *Spółdzielnie socjalne we Włoszech*, „Trzeci Sektor” 2/2005, s. 45–58.
- Salamon L.M., *Partnerzy w służbie publicznej. Zakres i teoria stosunków rządu z organizacjami non-profit*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Materiały z zagranicy, z. 3(41), Warszawa 1993.

¹⁷ F. Lyon, D. Smallbone, M. Evans, I. Ekanem, K. Smith, *Mapping the Social Economy in the Rural East Midlands*, Centre for Enterprise and Economic Development Research (CEEDR), Middlesex University, London 2002, s. 3.

- Rifkin J., *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na świecie i początek ery postrykowej*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2001.
- Rymsza A., *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Trzeci Sektor” 3/2005, s. 53–66.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz.U. z dnia 1 maja 2004.
- Weisbrod B.A., *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1988.

