t. LXIII, nr 8/2022 DOI 10.33226/0032-6186.2022.8.8

***Prof. dr hab. Agnieszka Pawłowska***
Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0002-0083-3833
e-mail: apawlowska@ur.edu.pl

***Dr Anna Kołomycew***
Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0003-2105-2953
e-mail: akolomycew@ur.edu.pl

# Powiatowe rady rynku pracy — podmiot lokalnego współrządzenia?

## County labour market councils: An actor of local governance?

**Streszczenie**
W artykule postawiono tezę o pełnieniu przez powiatowe rady rynku pracy (PRRP) roli podmiotu lokalnego współrządzenia. W rezultacie opisanych w artykule badań stwierdzono samodzielność interesariuszy w zakresie wyboru przedstawicieli do składu PRRP, samodzielność PRRP w kształtowaniu ich roli w lokalnym współrządzeniu oraz sile sprawczej opinii generowanych przez PRRP.

**Słowa kluczowe**
powiatowa rada rynku pracy, rada społeczna, lokalne współrządzenie, Polska

JEL: K31, D79

**Abstract**
The article presents the thesis that county labour market councils (PRRP) play the role of an actor of local governance. As a result of the research, the independence of the stakeholders in the selection of representatives to the PRRP, independence of PRRP in shaping their role in local governance, and the driving force of opinions generated by PRRP were found.

**Keywords**
county labour market council, social council, local governance, Poland

## Uwagi wstępne

Koncepcja lokalnego współrządzenia (ang. local governance) jest propozycją poprawy efektywności rządzenia publicznego. Wśród najczęściej akcentowanych problemów znajdują się m.in. brak zaufania do decydentów i dotychczasowych metod rządzenia, ograniczone możliwości realizacji zadań publicznych przy jednocześnie rosnących oczekiwaniach społecznych dotyczących poszerzenia zakresu i poprawy jakości usług publicznych, a także sygnalizowana przez niektóre grupy chęć bezpośredniego udziału w procesach decydowania i oczekiwanie wpływu na kształt sfery publicznej. W podejściu lokalnego współrządzenia organy samorządu terytorialnego są ważnym, choć nie jedynym uczestnikiem policentrycznego układu, w którym funkcjonują inni aktorzy dysponujący odmiennymi zasobami, potencjałami, celami i interesami.

Jednym z elementów lokalnego współrządzenia — zakładamy, że podmiotem — są rady społeczne. Zrzeszają one przedstawicieli organizacji społecznych, instytucji publicznych i członków wspólnoty lokalnej oraz pełnią funkcję opiniodawczo-doradczą wobec władz samorządowych. Do rad społecznych zalicza się działające w Polsce powiatowe rady rynku pracy (dalej: PRRP), które są przedmiotem niniejszego artykułu.

PRRP powstały w rezultacie przekształcenia istniejących wcześniej powiatowych rad zatrudnienia. O ile powiatowe rady zatrudnienia były przedmiotem, nielicznych wprawdzie, badań empirycznych (Zalewski, 2008; Mandes, 2013 za: Frączek, 2015, s. 168), o tyle PRRP ciągle czekają na poświęcone im opracowania obejmujące nie tylko zagadnienia instytucjonalnoprawne, ale również społeczno-polityczne.

Celem artykułu jest potwierdzenie poczynionego wcześniej przez nas założenia, że PRRP są podmiotami lokalnego współrządzenia, innymi słowy: a) sposób wyłaniania składu członkowskiego PRRP wskazuje na ich w dużej mierze oddolny charakter; b) pełnione przez nie funkcje nie ograniczają się do realizacji przepisu ustawowego; c) doradztwo PRRP ma charakter sprawczy, tzn.

ich opinie są brane pod uwagę przez organy władz publicznych. Ponadto podejmujemy w nim próbę oceny potrzeby funkcjonowania PRRP oraz zakresu ich kompetencji. Cel artykułu osiągnięto na podstawie wyników badań jakościowych[1], które były prowadzone z wykorzystaniem techniki wywiadu pół-ustrukturyzowanego wśród członków PRRP oraz pracowników administracji samorządowej.

W kolejnych częściach artykułu opisujemy cechy lokalnego współrządzenia jako paradygmatu realizowania lokalnych polityk publicznych, a także przedstawiamy krótką charakterystykę społecznych rad, które na mocy ustaw są uczestnikami ich planowania i realizacji.

## Wielopodmiotowość i sieciowość lokalnego współrządzenia

Wśród cech podejścia *governance* kluczowa jest wielopodmiotowość wynikająca z włączania różnych aktorów w procesy decydowania. Konsekwencją tego jest ograniczenie dominującej pozycji organów publicznych, które „dzielą się" władzą z innymi podmiotami (Jessop, 2004, s. 66). Według R.A.W. Rhodesa inną cechą *governance* jest sieciowość współpracy interesariuszy determinowana koniecznością wymiany zasobów, bez których niemożliwe jest osiągnięcie wspólnych i partykularnych celów (Rhodes, 1997, s. 53). W ten sposób — jak twierdzą V. Chhotray i G. Stoker — sektor publiczny zyskuje partnerów i dostęp do ich zasobów za cenę utraty wyłącznej kontroli nad sferą publiczną (Chhotray i Stoker, 2009, s. 22, por. Salamon, 2001).

Współrządzenie lokalne (*local governance*) uwzględnia różnice potencjałów i zasobów aktorów i przyznaje dominującą rolę organom publicznym, w szczególności w zakresie funkcji regulacyjnej. Lecz inaczej niż w tradycyjnym rządzeniu, funkcję tę realizuje wykorzystując „miękkie" sposoby oddziaływania na innych uczestników procesu decyzyjnego (Stoker, 2004, s. 25). Według E.H. Klijna *governance* sprowadza się do zarządzania relacjami wewnątrz sieci aktorów, które zmierza do: osiągnięcia współpracy w zakresie polityk publicznych i dostarczania usług publicznych, koordynacji działań, wykorzystania wiedzy poszczególnych uczestników sieci w celu poprawy jakości polityki publicznej oraz usług publicznych, a także włączenia podmiotów niepublicznych w proces decyzyjny na jego wczesnym etapie, aby zapewnić legitymizację decyzji organów władz publicznych (Klijn, 2012, s. 206–207; Klijn & Koppenjan, 2014; por. Denters, 2011, s. 313).

Dopuszczenie podmiotów niepublicznych do procesu decyzyjnego i jego przekształcenie w kierunku sieci decyzyjnych jest efektywne tam, gdzie organy publiczne widzą konieczność wzmocnienia legitymizacji decyzji, poprawy jakości usług publicznych, a także kondycji społeczeństwa obywatelskiego. Jeżeli *governance* jest tylko sumą dyrektyw płynących z wyższych szczebli rządzenia publicznego, próby jego wdrożenia sprowadzą się do formalnego wymiaru rządzenia, a w konsekwencji tylko pozornie zmodyfikują proces decyzyjny (Dickinson, 2016, s. 46; por. Pierre & Peters, 2000).

## Rady społeczne — (nie)nowi aktorzy lokalnego współrządzenia

Rady społeczne są powszechnym i trwałym uczestnikiem lokalnego współrządzenia. Powszechnym, gdyż są obecne w większości reżimów demokratycznych, zaś trwałym, gdyż zachowują ciągłość istnienia od lat 70. XX w., kiedy zostały powołane po raz pierwszy w Stanach Zjednoczonych w związku z przyjęciem Comprehensive Employment and Training Act (Kompleksowa ustawa o zatrudnieniu i szkoleniach) oraz równolegle z radami seniorów w Republice Federalnej Niemiec (Augsberger i in., 2017; Walker, 1999). Trwałości rad nie zagroził dynamiczny rozwój różnorodnych form partycypacji społecznej i tzw. innowacji demokratycznych, które z nielicznymi wyjątkami (np. budżet obywatelski) są stosowane okazjonalnie, często jednorazowo.

Rady społeczne w Polsce zawdzięczają swoją trwałość, a także powszechność regulacjom rangi ustawowej. Są one najczęściej elementem planowania i implementacji polityk publicznych. I tak np. polityka adresowana do osób z niepełnosprawnościami jest realizowana przy wsparciu rad ds. osób niepełnosprawnych, obligatoryjnie powoływanych w powiatach na mocy przepisów ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2021 poz. 573). Charakter obligatoryjny mają również rady społeczne szpitali, działające na podstawie przepisów ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2011 nr 112 poz. 654) i wspierające realizację polityki ochrony zdrowia. Polityka rozwoju kultury fizycznej i sportu zakłada fakultatywny udział rad sportu w jej planowaniu i realizacji, co przewiduje ustawa z 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2020 poz. 1133). Podobnie fakultatywny charakter mają rady seniorów uczestniczące w realizacji polityki społecznej adresowanej do osób starszych, które z racji braku uregulowań ustawowych tej polityki działają na podstawie przepisu art. 5c ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016 poz. 446), a także rady młodzieżowe przewidziane tą samą ustawą i pośrednio wspierające rządowe strategie na rzecz młodzieży.

Polityka zatrudnienia, a następnie polityka rynku pracy jest od początku, tj. od 1991 r., realizowana z udziałem rad zatrudnienia, najpierw wojewódzkich i rejonowych, a następnie wojewódzkich i powiatowych (art. 8 i 9, Dz.U. 1991 nr 106 poz. 457 z późn. zm.; Ura, 2018, s. 250–251; por. Gronkiewicz-Ziółkowska, 2014, s. 296). Powiatowe rady rynku pracy są ich kontynuacją na mocy nowelizacji ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (u.p.z.i.r.p.) wprowadzonej ustawą z 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 598 z późn. zm.).

## Kompetencje i zadania powiatowych rad rynku pracy w świetle przepisów prawa

Powiatowe rady rynku pracy są przykładem rad społecznych o charakterze obligatoryjnym, których skład, zakres kompetencji i zasady funkcjonowania reguluje ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2021 poz. 1100 z późn. zm.). Ustawodawca umiejscowił je w rozdziale 8 — *Dialog społeczny i partnerstwo na rynku pracy*, czyniąc z nich podmiot dialogu społecznego, który z kolei uznał za jedną z kluczowych zasad tworzenia i realizacji polityki rynku pracy (art. 21). PRRP zostały powołane na szczeblu lokalnym (powiatu) analogicznie do rad rynku pracy funkcjonujących na poziomie centralnym (przy ministrze właściwym ds. rynku pracy) oraz wojewódzkim (przy marszałku województwa) (art. 22 ust. 1 i 2) (Męcina, 2018, s. 336–338). PRRP są „organami opiniodawczo-doradczymi starosty w sprawach polityki rynku pracy" (art. 22 ust. 3). Funkcja opiniodawcza dominuje w działalności rad, ale nie jest jedyna. Przedmiotem opinii rad na szczeblu powiatu są (analogicznie do WRRP) kwestie dotyczące zasadności gospodarowania środkami Funduszu Pracy (FP), planów i programów, ale także opiniowanie kryteriów podziału środków w ramach FP, wniosków o odwołanie dyrektora PUP czy ocena sprawozdań z działalności PUP (art. 22 ust. 5). Dodatkowo, zgodnie z art. 22 ust. 7, PRRP opiniują: celowość realizacji programów specjalnych dotyczących zatrudnienia, zmiany w programach specjalnych wnoszone przez starostę, a także celowość realizacji Programu Aktywizacja i Integracja[2]. Zgodnie z art. 22 ust. 5a powiatowa rada rynku pracy może być również podmiotem, z którym WRRP może konsultować swoje stanowisko przed wydaniem opinii dotyczącej zasadności kształcenia w zawodzie.

Zdaniem T. Wrocławskiej przyjęty w ustawie zakres uprawnień rad rynku pracy nie uwzględnia kompetencji stanowczych. Tym samym zasadne byłoby określanie tych podmiotów jako „instytucji uspołecznienia kontroli programów publicznych, a nie instytucji współdecydujących o rynku pracy" (Wrocławska, 2016, art. 22).

Jeżeli chodzi o skład PRRP, to ustawodawca pozostawił w tym zakresie znaczną dowolność starostom. Wynika ona z faktu, że PRRP są organami opiniodawczo-doradczymi starostów. Interpretację tego przepisu rozwinął WSA w Poznaniu w 2011 roku, wskazując, że rady są organem powoływanym przez starostę i jemu podległym. Tym samym nie są organami współdziałającymi w rozumieniu przepisów art. 106 § 1 k.p.a. (wyrok II SA/Po 888/10).

Przepisy ustawy ograniczają się do wskazania środowisk, których przedstawiciele mają zasiadać w radach, ale nie określają w jakiej liczbie (art. 23 ust. 4). W skład PRRP wchodzą osoby powołane przez starostę spośród kandydatów zgłoszonych przez działające na terenie powiatu organizacje związkowe i organizacje pracodawców, tzw. reprezentatywnych organizacji i instytucji zgodnie z ustawą o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. 2018 poz. 2232 z późn. zm.)[3], społeczno-zawodowych organizacji rolników, w tym także związków zawodowych rolników indywidualnych i izb rolniczych, oraz organizacji pozarządowych, których przedmiotem działalności są kwestie zatrudnienia i rynku pracy (art. 23 ust. 3 i 4).

Dodatkowo skład PRRP może zostać uzupełniony o trzy osoby wybrane przez starostę spośród organów jednostek samorządu terytorialnego, środowisk naukowych bądź też innych osób, które cieszą się autorytetem i posiadają wiedzę istotną dla realizacji zadań rady. Poza tym do udziału w pracach rady mogą być zapraszani przedstawiciele innych instytucji i organizacji, tyle że nie mają możliwości udziału w podejmowanych rozstrzygnięciach (art. 23 ust. 7) (por. Wrocławska, 2016, art. 23).

W ustawie precyzyjnie został określony sposób wyboru członków rady. Jak wskazuje T. Wrocławska (2016), jest to rozwiązanie wyjątkowe i w zasadzie mogłoby zostać przeniesione do rozporządzenia. Postulat ten wydaje się być zasadny, zwłaszcza że rozporządzenie reguluje organizację, działalność i finansowanie szkoleń członków rad rynku pracy (Dz.U. 2014 poz. 630). Przyjęte rozwiązanie czyni PRRP jednym z najbardziej sformalizowanych podmiotów opiniodawczo-doradczych (por. Gronkiewicz-Ziółkowska, 2014, s. 295–296). Wspomniane rozporządzenie z 2014 roku reguluje m.in. sposób przyjmowania opinii przez radę oraz dookreśla, które sprawy wymagają przyjęcia uchwały PRRP, a które zapisu w protokole z posiedzenia rady. Z jednej strony taką konstrukcję można uznać za przeregulowanie i ograniczanie możliwości samodzielnego wypracowania sposobu pracy przez członków organu opiniodawczo-doradczego, a nawet za przejaw braku zaufania do kompetencji i rzetelności członków PRRP. Z drugiej zaś, biorąc pod uwagę argumenty sądu zawarte w przywołanym wyżej wyroku WSA w Poznaniu z 2011 roku oraz kolejnym z 2015 roku (wyrok II SA/Po 831/15), należy się zgodzić, że opinie PRRP rzeczywiście mogą wpływać na decyzje starostów, które z kolei mogą rodzić skutki finansowe (np. umorzenie przyznanych środków), a więc wymagają dokładnych regulacji.

## Metodologia badań

Ocena udziału PRRP w lokalnym współrządzeniu wymaga zbadania następujących kwestii:

a) sposobu wyłaniania członków PRRP, który powinien gwarantować jej niezależność od organu, któremu ma doradzać; ta niezależność jest uregulowana przepisem art. 23 ust. 4 u.p.z.i.r.p. przewidującym zgłaszanie kandydatów do PRRP przez organizacje wymienione w art. 23 ust. 3 ustawy; zatem należałoby odpowiedzieć na pytanie o zgodność praktyki kompletowania składu rad z tym przepisem;

b) funkcje pełnione przez aktorów lokalnego współrządzenia: czy PRRP ograniczają się do działań przewidzianych w ustawie (art. 22 ust. 5 i 7), czy mają szansę na ich uzupełnienie o kolejne działania;

c) relacje między PRRP a władzami publicznymi i administracją: czy doradztwo PRRP — w świetle opinii członków — ma wpływ na decyzje podejmowane przez organ wydający decyzję, czy ma jedynie charakter pozorny.

Powyższe zagadnienia zostaną uzupełnione o:

d) ocenę potrzeby funkcjonowania PRRP w odniesieniu do decyzji podejmowanych przez organ samorządowy i kształtowania lokalnego rynku pracy;

e) ocenę kompletności kompetencji PRRP.

Dyrektywny charakter powiatowych rad rynku pracy pozwolił na dokładne określenie zbioru jednostek samorządu lokalnego, spośród którego dokonano wyboru próby badawczej. W zbiorze tym znalazły się wszystkie powiaty (w liczbie 314) oraz miasta na prawach powiatu (w liczbie 66). Zbiór jednostek administracyjnych, z którego dokonano wyboru próby badawczej, ograniczono do miast na prawach powiatu[4], przy czym zgodnie z przewidzianą w ustawie możliwością tworzenia powiatowych urzędów pracy — a zarazem PRRP — obejmujących więcej niż jeden powiat, wzięto pod uwagę, że niektóre PRRP mogą być powołane dla miasta i sąsiadującego z nim powiatu. Zdecydowano o poddaniu badaniu PRRP działających w szesnastu miastach na prawach powiatu, czyli w blisko jednej czwartej wszystkich tego rodzaju jednostek samorządowych. Miasta, w których PRRP miały zostać poddane badaniu, zostały wybrane według dwóch kryteriów: a) wielkości mierzonej liczbą mieszkańców, b) lokalizacji na terytorium kraju w ramach podziału na makroregiony (NUTS1).

Badanie zostało przeprowadzone techniką wywiadu pół-ustrukturyzowanego kierowanego do członków PRRP oraz urzędników powiatowych urzędów pracy. Wywiady przeprowadzono w ostatnim kwartale 2018 i pierwszym kwartale 2019 roku. PRRP działały we wszystkich miastach wybranych do badania, jednak w przypadku dwóch z nich nie udało się przeprowadzić wywiadów ani z członkami rad, ani z pracownikami PUP. W sumie przeprowadzono 20 wywiadów, w tym 16 z członkami (w tym przewodniczącymi) PRRP, dyrektorem i trzema urzędnikami w PUP (tabela 1).

Wywiady były rejestrowane, a następnie dokonano ich transkrypcji i pseudonimizacji. Transkrypcja wywiadów została wprowadzona do aplikacji QDA Miner umożliwiającej kodowanie, analizę treści i analizę ilościową wywiadów.

## Wyniki badań empirycznych

Przepisy ustawy regulują sposób wyłaniania członków PRRP tak, aby interesariusze rynku pracy mieli w tej sprawie wolny wybór, ale jednocześnie by organ powołujący, tj. samorządowy organ wykonawczy, miał wpływ na skład PRRP. Połowa uczestników wywiadów wskazała na delegowanie osób do PRRP przez organizacje społeczne wymienione w ustawie, co zostało zakodowane jako „otwarty nabór członków". Jeden z rozmówców przedstawił sposób rekrutacji członków następująco:

*(…) są ogłoszenia w Internecie o naborze na członków do tej rady i mogą to zgłaszać i organizacje (…), i w tym momencie zostałam zgłoszona, i później wyboru dokonuje prezydent.* (VI/R/p)

W procesie otwartego naboru aktywni są też urzędnicy PUP:

*(…) w Internecie szukamy organizacji tutaj różnych takich i wysyłamy zapytania czy organizacje chciałyby tutaj jakiegoś członka, informujemy, że będzie powołana rada.* (XIV/R/u)

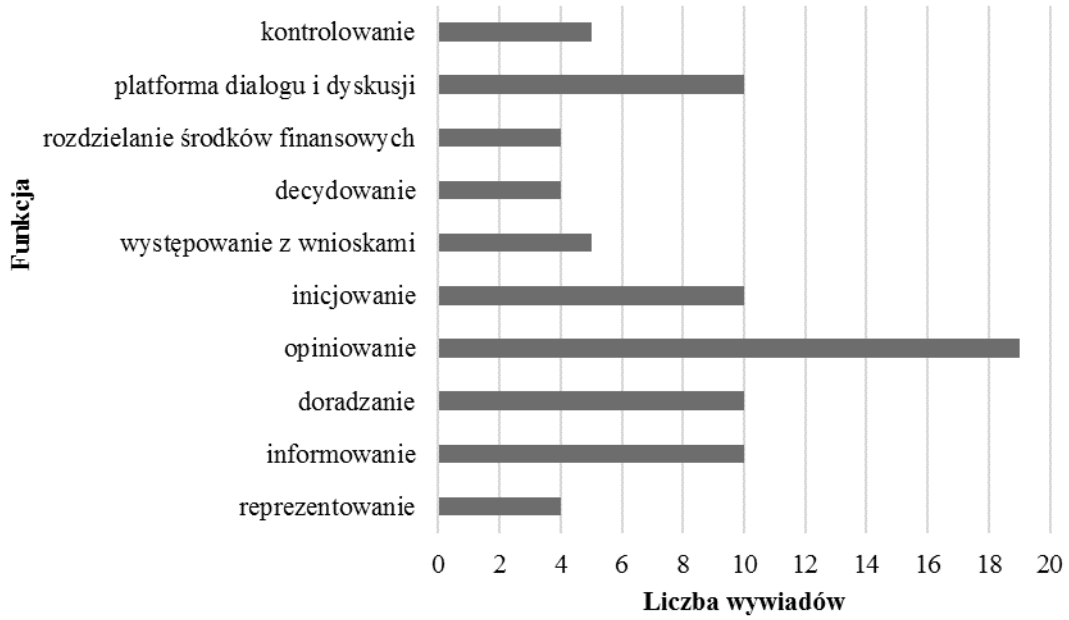
W pozostałych przypadkach badani określili tryb powołania ich do rady jako *desygnowanie* (IV/R/p, XIV/R/c)

Tabela 1. Informacje o osobach uczestniczących w wywiadach

| Kod miasta | Liczba przeprowadzonych wywiadów | Rola pełniona przez rozmówcę |
|---|---|---|
| I | 1 | przewodniczący PRRP |
| II | 1 | członek PRRP |
| III | 1 | dyrektor PUP |
| IV | 1 | przewodniczący PRRP |
| V | 1 | członek PRRP |
| VI | 2 | przewodniczący PRRP; członek PRRP |
| VII | 1 | członek PRRP |
| VIII | 0 | n/d |
| IX | 2 | członek PRRP |
| X | 1 | członek PRRP |
| XI | 1 | członek PRRP |
| XII | 1 | członek PRRP |
| XIII | 3 | przewodniczący PRRP; członek PRRP; urzędnik w PUP |
| XIV | 2 | członek PRRP; dyrektor PUP |
| XV | 0 | n/d |
| XVI | 2 | członek PRRP; urzędnik w PUP |

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 1. Funkcje PRRP deklarowane przez badanych




Źródło: opracowanie własne.

i *oddelegowanie* — jeżeli dotyczyło radnego lub urzędnika (V/R/c, VI/R/p, IX/R/u, XIII/R/p). Warto też wspomnieć, że sześcioro członków obecnych PRRP było członkami poprzedzających ich rad zatrudnienia, zatem ich członkostwo z kadencji na kadencję (czasami z przerwą) było odnawiane.

Zadania i funkcje rad zostały zdefiniowane ogółem w 25 kodach. Nie wszystkie z nich zastosowano w procesie kodowania wywiadów albo zostały one zastosowane w jednym, dwóch lub trzech wywiadach. Te kody pominięto, przyjmując, że minimalną liczbą są cztery wywiady (20%), w których kod się pojawia, by został on uwzględniony w analizie ilościowej (wykres 1).

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w art. 22 ust. 3 definiuje PRRP jako organy opiniodawczo-doradcze, jednak już w ust. 5 i 6 ustawodawca uzupełnia funkcję opiniodawczo-doradczą o inspirowanie, ocenianie i składanie wniosków. Jak należało oczekiwać, najczęściej powtarzającą się w wywiadach funkcją PRRP jest funkcja opiniodawcza, podczas gdy funkcja doradcza pojawiła się w połowie wywiadów. Z drugiej strony, funkcja określona w ustawie jako *inspirowanie* nie pojawiła się w wywiadach ani razu w odniesieniu do PRRP. Dla określenia zbliżonej (choć nie tożsamej) funkcji zastosowano kod *inicjowanie*, który pojawił się w połowie wywiadów. Osoby uczestniczące w badaniu na ogół interpretowały funkcje rady szerzej w stosunku do treści ustawy. Na przykład w połowie wywiadów wskazano na funkcję informacyjną oraz uznano PRRP za platformę dialogu i dyskusji, co ilustruje następujący cytat:

*(…) jest to taki dobry twór do tego, żeby spotkać się raz na jakiś czas i wspólnie porozmawiać o tym, jak ten rynek pracy wygląda z różnych perspektyw, wymienić się doświadczeniami, informacjami (…)* (IX/R/c)

Nie tak licznie w wywiadach pojawiały się też inne funkcje. Na uwagę zasługują: *decydowanie* i *rozdzielanie środków finansowych* oraz *kontrolowanie*. Z formalnego punktu widzenia żadna z tych funkcji nie przysługuje PRRP jako organowi opiniodawczo-doradczemu, chociaż przyznane ustawą zadanie oceniania okresowych sprawozdań z działalności PUP może być interpretowane jako forma kontroli. Jeden z członków PRRP uznał jej szczególne znaczenie:

(…) *najważniejszym elementem jest rola kontrolna wobec urzędów pracy, a szczególnie wobec dyrektora urzędu pracy. Czyli przyjmujemy sprawozdania nie tylko do wiadomości, ale głosujemy nad ich przyjęciem, w związku z tym mamy nieograniczoną możliwość zadawania pytań. I to nie zawsze musi oznaczać, że na przykład głosujemy za odrzuceniem, taka sytuacja się jeszcze nie zdarzyła, ale sam fakt, że jest takie ciało społeczne, które zadaje pytania i jest dociekliwe w formułowaniu pytań powoduje, że funkcjonowanie urzędu pracy pewnie jest inne niż gdyby tej rady nie było.* (VI/R/r)

Radni PRRP zdają sobie sprawę, że ich udział w rozdzielaniu środków finansowych nie ma charakteru decyzji:

(…) *są uchwały o podziale środków, o przesunięciach jakichś w tym funduszu, którym dysponuje Powiatowy Urząd Pracy, żeby stosownie do potrzeb podzielić, oczywiście to jest uchwała, która pewnie też ma charakter tylko taki pomocniczy, docelowo dyrektor* [PUP — przyp. aut.] *musi tak czy inaczej zaproponować jakiś podział.* (IX/R/u)

Zdecydowanie podkreślano jednak znaczenie opinii PRRP w sprawach indywidualnych rozstrzyganych przez samorządowy organ wykonawczy w formie decyzji administracyjnej:

*Są też indywidualne sprawy (…) źle wykorzystanych czy powiedzmy niewłaściwie wykorzystanych środków, przeznaczonych na przykład na uruchomienie jakiejś działalności, (…) tutaj może bardziej są wiążące decyzje rady* [PRRP — przyp. aut.]*, bo jednak ileś tam tych osób raczej nie dąży do tego, żeby wyrządzać komuś krzywdę.* (XVI/R/c)

Przekonanie o sile sprawczej PRRP jest częściowo pochodną relacji między radami a organami władz publicznych oraz urzędnikami. I wprawdzie w dziewięciu wywiadach deklarowano współpracę między nimi, w ośmiu wskazano na uwzględnianie opinii PRRP w podejmowaniu decyzji, zaś w sześciu — na pozytywne nastawienie urzędników, to wymowny jest następujący fragment jednej z wypowiedzi:

*Bywało (…) że opinia rady była jednogłośna, co do tego, że nie zgadzała się z czymś, żeby na przykład umorzyć* [środki nienależnie pobrane z powiatowego urzędu pracy — przyp. aut.]*, bo ewidentnie było, że tak powiem, okradanie urzędu, natomiast (…) wojewoda podjął decyzję i umorzył, ale w uzasadnieniu stwierdził, że to, że rada wyraziła pozytywną opinię, nie jest znaczące, bo to nie wiąże. Także (…) z jednej strony mówimy o powołaniu rad po to, bo… A z drugiej strony w pewnych sytuacjach stwierdza się, że to nie wiąże i bo to nie jest jakby w zgodzie z oczekiwaniami.* (I/R/p)[5]

Z drugiej strony, członkowie PRRP mieli poczucie siły sprawczej swoich opinii, co ilustruje następujący cytat:

(…) *oni* [organy władz samorządowych — przyp. aut.] *muszą się liczyć* [z PRRP — przyp. aut.], *bo my opiniujemy, jeżeli zaopiniujemy negatywnie to ta uchwała nie przejdzie, więc chociażby z tej racji, ale też myślę, że biorą pod uwagę to, co my wnosimy, bo przy planowaniu jakiejkolwiek pracy trzeba tego głosu z zewnątrz słuchać. Przepisy przepisami, ale kierunki działania trzeba dostosować do potrzeb społecznych, a my jesteśmy tym głosem z zewnątrz.* (V/R/c)

Z powyższej wypowiedzi wynika, że rozmówca interpretuje rolę PRRP jako czynnika społecznego, niezależnego od władz lokalnych, ale również podmiotu, który ma lepszy niż urzędnicy ogląd sytuacji wybranych grup społecznych, a także konkretnych osób. Poniższa wypowiedź potwierdza ten wniosek:

*Zdarza się tak, że te punkty dotyczące umorzeń pewnych sytuacji finansowych związanych (…) z klientami Urzędu Pracy, kiedy Rada się zastanawia czy umorzyć pewne rzeczy, czy nie. W związku z tym, że moja grupa docelowa w pracy jest to właśnie grupa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, defaworyzowanych, często te nazwiska się przewijają. I jakby zdarza się, że znam te osoby. Jestem w stanie powiedzieć, czy faktycznie w takiej sytuacji to umorzenie się należy, czy nie (…) długo zajmowałam się (…) wyłącznie osobami niepełnosprawnymi, więc też mogłam wyrażać swoją opinię — jakie ja mam odczucie od tej strony praktyka, który wdraża te osoby niepełnosprawne na rynek pracy (…).* (IX/R/c)

Wyniki analizy treści wywiadów dają niejednoznaczną odpowiedź na pytanie o potrzebę istnienia PRRP. Opinie urzędników są w tej sprawie rozbieżne, od zaprzeczających potrzebie powoływania rad:

(…) *ta rada nie jest koniecznie potrzebna, nam jako urzędnikom, niestety, trochę przeszkadza w takim bieżącym funkcjonowaniu.* (IV/R/u)

poprzez sugerowanie, że katalog dokumentów opiniowanych przez PRRP jest zbyt szeroki:

(…) *część zagadnień mogłaby śmiało nie musieć być opiniowana przez radę, bo my, jako urząd, jak gdyby znamy specyfikę pracy (…) bazującą na naszych przepisach i wiemy (…) jak mamy postąpić.* (VI/R/u)

aż po wskazanie, że PRRP bywają urzędnikom „przydatne", zapewne także jako autorzy opinii legitymizujących ich decyzje:

*Może i by się dało bez tego* [PRRP — przyp. aut.], *ale to jest dla nas bardzo wygodne (…) zawsze ktoś nam opiniuje pewne rzeczy, a opinia nie raz jest przydatna do czegoś. (…) bardzo dobrze, że takie ciało istnieje, które po prostu zbiera tam różne… z różnych środowisk członkowie pochodzą i każdy ma jakieś tam zdanie na tematy, które związane są z rynkiem pracy.* (XVI/R/u)

Większe znaczenie do PRRP przywiązują ich członkowie dostrzegając inne, niż tylko opiniodawczo-doradcza, funkcje rad, o czym była już mowa, i uzasadniając potrzebę ich istnienia możliwością wpływania na politykę zatrudnienia, a także wymiany opinii między osobami reprezentującymi różnych interesariuszy rynku pracy (III/R/U; VI/R/p). Niemniej jeden z członków PRRP dostrzegł wpływ „czynnika ludzkiego" na skuteczność rad:

*wpływ tej rady może być taki jaki zechcą realnie pełnić jej członkowie. Czyli zakładam, że rada może autentycznie wpływać, nie kształtować, ale jakoś współkształtować politykę zatrudnienia czy rynku pracy.* (VI/R/r)

Członkowie PRRP nie wyrażali oczekiwań związanych z kompetencjami rad — jeżeli je oceniali, to jako wystarczające (VI/R/p; VI/R/r). Natomiast interesujące spostrzeżenie, które może stanowić przesłankę do sformułowania wniosku *de lege ferenda*, zostało wyartykułowane w bardzo zbliżony sposób przez urzędnika i jednego z członków PRRP:

*(…) nasza rada (…) opiniuje nam kierunki kształcenia w szkołach ponadpodstawowych, ta opinia naszej powiatowej rady nie jest w ogóle brana później pod uwagę, bo szkoła musi później wystąpić jeszcze do wojewódzkiej rady rynku pracy o opinię i ta opinia jest wiążąca, a żadna wojewódzka rada rynku pracy nie występuje do nas o naszą opinię.* (XIV/R/u)

*(…) my opiniowaliśmy nowe kierunki kształcenia, natomiast z tego, co wiem to chyba będzie opiniowane na szczeblu wojewódzkim, a może trochę szkoda, bo my mamy też szkoły prowadzone przez powiat i są to szkoły zawodowe i dobrze by było gdybyśmy my to jednak kierowali, bo my wiemy jakie jest zapotrzebowanie absolwentów*. (V/R/c)

Rozmówcy sugerują zatem konieczność rewizji u.p.z.i.r.p. w zakresie rozdzielenia kompetencji wojewódzkiej i powiatowej rady rynku pracy.

## Wnioski

Powiatowe rady rynku pracy są jednymi z licznych rad społecznych działających w jednostkach samorządu lokalnego, które wyróżnia szczególnie wysoki stopień uregulowania w krajowych aktach normatywnych. Obok przedmiotowej ustawy organizacja i tryb funkcjonowania PRRP są uregulowane w rozporządzeniu właściwego ministra. Zbliżony stopień szczegółowości regulacji jest charakterystyczny jeszcze tylko dla rad ds. osób niepełnosprawnych. Należy przyjąć, że skoro ustawodawca zdecydował się na tak drobiazgowe określenie zadań, organizacji i trybu funkcjonowania PRRP, to przyznał jej również szczególną rolę w procesie planowania i realizacji polityki rynku pracy. Tę szczególną rolę określiliśmy jako rolę podmiotu w lokalnym współrządzeniu.

Pierwszym wyznacznikiem pełnienia tej roli jest samodzielność interesariuszy polityki publicznej w zakresie wyboru przedstawicieli do składu członkowskiego PRRP. Taką samodzielność gwarantuje również ustawa, której przepisy w tej kwestii — jak wskazują wyniki badań — są przestrzegane przez samorządowe organy wykonawcze powołujące członków rad spośród zgłoszonych przedstawicieli organizacji. Oddolności PRRP nie podważa kompetencja organu wykonawczego do delegowania do rady przedstawicieli organów samorządowych oraz osób cechujących się wiedzą i doświadczeniem w zakresie rozwiązywania problemów rynku pracy.

W rezultacie analizy ilościowej treści wywiadów stwierdzono, że wprawdzie funkcja opiniodawcza dominuje nad pozostałymi funkcjami określonymi w przepisach ustawy, niemniej PRRP generują funkcje dodatkowe kształtując samodzielnie swoją rolę w lokalnym współrządzeniu. Na wzmiankę zasługuje przewidziana ustawą funkcja inspirująca, która nie jest obecna w narracji naszych rozmówców o PRRP. Należy się zatem zastanowić, czy *inspirowanie* jest właściwym pojęciem opisującym to, co rady społeczne robią lub powinny robić. W naszym przekonaniu PRRP, podobnie jak inne rady społeczne, powinny zostać wyposażone w funkcję inicjatywną, co pozwoliłoby lepiej wykorzystać ich potencjał wpływania na polityki publiczne. To ostatnie jest bowiem ważną cechą aktorów lokalnego współrządzenia.

Członkowie PRRP są przekonani o sile sprawczej generowanych przez nich opinii. Podkreślano ich znaczenie szczególnie w odniesieniu do decyzji administracyjnych adresowanych do indywidualnych odbiorców pomocy finansowej świadczonej przez powiatowe urzędy pracy. Opinie w tych sprawach nie mogą być ignorowane przez organ wydający decyzję. Podobnie negatywna opinia PRRP o planach realizacji programu specjalnego może wstrzymać jego wejście w życie.

Potrzebę istnienia PRRP zgodnie wyrażają ich członkowie. Powściągliwie oceniają ją urzędnicy, którzy są zdania, że poradziliby sobie bez rad; ewentualnie traktują PRRP instrumentalnie, jako podmioty generujące opinie, które mogą posłużyć uzasadnieniu podejmowanych decyzji (por. Mandes, 2013, s. 3; Gronkiewicz-Ziółkowska, 2014, s. 298; Frączek, 2015a, s. 31–32). Urzędnicy sygnalizowali również zbyt rozległy katalog zagadnień będących przedmiotem opiniowania przez PRRP, który z kolei członkowie rad uznali za wystarczający. Krytycznie natomiast odniesiono się do podziału kompetencji między powiatowe i wojewódzkie rady rynku pracy w zakresie opiniowania nowych kierunków kształcenia wskazując na zbyt małe kompetencje PRRP w tym zakresie, skoro to do zadań powiatu należy prowadzenie szkół kształcących w zawodach.

Podsumowując wyniki badań należy naszym zdaniem uznać, że wprawdzie PRRP są podmiotami lokalnego współrządzenia, jednak ich potencjał wiedzy o potrzebach lokalnego rynku pracy nie jest w pełni doceniany. Ich skład w coraz mniejszym stopniu odzwierciedla zmiany na rynku pracy, takie jak rosnąca liczba mikroprzedsiębiorstw w stosunku do pozostałych form działalności gospodarczej i rosnący wskaźnik zatrudnienia. Po latach doświadczeń jako organu opiniodawczo-doradczego, wydaje się, że nadszedł czas na dokonanie zmian w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w kierunku:

- przyznania PRRP kompetencji inicjatywnych w zakresie prawa miejscowego, programów i projektów, które pozwoliłyby w pełni wykorzystać ich zasoby wiedzy i doświadczenia;
- wyłączenia PRRP z procedury opiniowania kierunków kształcenia i pozostawienia jej wyłącznie w zakresie kompetencji wojewódzkich rad rynku pracy, co uzasadniają współczesne wyzwania rynku pracy „rozlewającego się" poza granice jednostki samorządu lokalnego;
- zmiany składu PRRP w kierunku wzmocnienia reprezentacji mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, które stanowią przytłaczającą większość wszystkich aktywnych przedsiębiorstw.

## Przypisy/Notes

[1] Badania zostały przeprowadzone w ramach projektu *Od dialogu do deliberacji. Podmioty niepubliczne jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego* (nr 0163/DLG/2018/10) realizowanego w latach 2018–2020 ze środków programu „Dialog" MNiSW. W realizacji projektu uczestniczyli badacze z trzech ośrodków naukowych: Uniwersytetu Rzeszowskiego (lider), Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Wyniki badań opublikowano w Pawłowska i in., 2020.

[2] Zgodnie z art. 62a ustawy Program Aktywizacja i Integracja jest programem aktywizacji zawodowej i integracji społecznej skierowanym do osób bezrobotnych korzystających z usług pomocy społecznej, zwłaszcza tych, które realizują kontrakt społeczny. Za tworzenie i wdrażanie PAI odpowiadają powiatowe urzędy pracy samodzielnie bądź we współpracy z ośrodkami pomocy społecznej (Dz.U. 2021 poz. 1100 z późn. zm.).

[3] W art. 23 przedmiotowej ustawy zdefiniowano pojęcie reprezentatywnych organizacji związkowych, za które uważa się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie kryterium liczby członków (ponad 300 tys.) oraz rodzaju podmiotu gospodarki narodowej, w których działają. W art. 24 ustawa definiuje

pojęcie reprezentatywnych organizacji pracodawców, którymi są ogólnokrajowe organizacje pracodawców o charakterze ponadbranżowym, funkcjonujące na podstawie ustawy z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców lub ustawy z 22 marca 1989 r. o rzemiośle, spełniające łącznie kryteria: łącznej liczby ponad 300 tys. pracowników zatrudnionych przez pracodawców-członków organizacji, rodzaju prowadzonej przez nich działalności gospodarczej oraz posiadania wśród członków regionalnych organizacji pracodawców o charakterze ponadbranżowym, mających siedziby w co najmniej połowie województw.

[4] Z wyłączeniem m.st. Warszawy, które odbiega od pozostałych miast wielkością oraz organizacją samorządu lokalnego uregulowaną w odrębnej ustawie (ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. 2018 poz. 1817).

[5] Rozmówca przedstawił sytuację, w której wojewoda działał jako organ wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, który uchylił decyzję organu niższego stopnia, tj. starosty.

## Bibliografia/References


Augsberger, A., Collins, M. E., & Gecker, W. (2017). Best Practices for Youth Engagement in Municipal Government. *National Civic Review*, *106*(1), 9–16. https://doi.org/10.1002/ncr.21304

Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach, Houndmills.* Palgrave Macmillan.

Denters, B. (2011). Local Governance. In M. Bevir (Ed.), *The Sage Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd.

Dickinson, H. (2016). From New Public Management to New Public Governance: The implications for a "new public service". In J. R. Butcher, & D. J. Gilchrist (Eds.), *The Three Sector Solution. Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business* (p. 41–61). ANU Press.

Frączek, M. (2015). Współzarządzanie a polityka rynku pracy. W S. Mazur (Red.), *Współzarządzanie publiczne*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Frączek, M. (2015a). Praktyka realizacji polityki rynku pracy w Polsce a współzarządzanie publiczne. *Zarządzanie Publiczne*, 2(32), 25–40. https://doi.org/10.15678/ZP.2015.32.2.03

Gronkiewicz, A., & Ziółkowska, A. (2014). Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym. W B. Dolnicki (Red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Lex a Wolters Kluwer business.

Jessop, B. (2004). Multilevel Governance and Multilevel Metagovernance. Changes in the EU as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood. In I. Bache, & M. Flinders (Eds.), *Multi-Level Governance*. Oxford University Press.

Klijn, E. H. (2012). New Public Management and Governance: a Comparison. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2014). Complexity in Governance Network Theory, Complexity. *Governance & Networks*, *1*(1), 61–70. https://doi.org/10.7564/14-CGN8

Mandes, S. (2013). *The Local Governance of Social Cohesion: Polish Country Analysis*. Raport w ramach projektu "Local Worlds of Social Cohesion. The Local Dimension of Integrated Social and Employment Policies". http://www.localise-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/D4.1_Country-Specific-Reports.pdf (2.10.2021).

Męcina, J. (2018). Instytucje dialogu społecznego. W M. Włodarczyk (Red.), *System prawa pracy. Tom 8. Prawo rynku pracy*. Wolters Kluwer.

Pawłowska, A., Kmieciak, R., Kołomycew, A., Radzik-Maruszak, K., & Antkowiak, P. (2020). *Społeczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*. Open University Press.

Salamon, L. M. (2001). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. *Fordham Urban Law Journal, 28*(5), 1611–1674.

Stoker, G. (2004). *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*. Palgrave Macmillan.

Ura, E. (2018). Organy zatrudnienia i instytucje rynku pracy. W M. Włodarczyk (Red.), *System prawa pracy. Tom 8. Prawo rynku pracy*. Wolters Kluwer.

Walker, A. (1999). Political participation and representation of older people in Europe. In *The Politics of Old Age in Europe*. Open University Press.

Wrocławska, T. (2016). Art. 22, 23. W Z. Góral (Red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*. www.lex.pl (2.10.2021).

Zalewski, D. (2008). Procesy partycypacji i deliberacji a wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia. W J. Sroka (Red.). *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.



**Prof. dr hab. Agnieszka Pawłowska,** profesor nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji. Kierownik Zakładu Administracji Publicznej i Polityki Społecznej w Instytucie Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego. Jej badania i publikacje koncentrują się na samorządzie terytorialnym w ujęciu porównawczym, governance, demokracji lokalnej i partnerstwach w sektorze publicznym, zaś ostatnie dotyczą rad społecznych i doradztwa w samorządzie lokalnym.

**Dr Anna Kołomycew,** adiunkt w Instytucie Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się w następujących obszarach: rządzenie publiczne na poziomie lokalnym, instrumenty zaangażowania obywatelskiego, polityki publiczne oraz przedsiębiorczość społeczna.

**Prof. dr hab. Agnieszka Pawłowska,** professor of political science and administration. The Head of the Department of Public Administration and Social Policy at the Institute of Political Science, University of Rzeszów, Poland. Her research and publications revolve around comparative local government, governance, local democracy, partnerships in the public sector, and her recent publications discuss the social and advisory councils in local government.

**Dr Anna Kołomycew,** Ph.D., assistant professor at the Institute of Political Science at the University of Rzeszów, Poland. The field of scientific interests includes local public governance, public policies, civil society, instruments of public engagement, and social entrepreneurship.