

Formy ingerencji państwa w rynek pracy

Tematyka bezrobocia była już niejednokrotnie poruszana zarówno w publikacjach naukowych, artykułach prasowych jak i podczas niezliczonej ilości konferencji, seminariów i wykładów. W niniejszym artykule analizie poddano mechanizmy i narzędzia za pomocą których Państwo stymuluje rynek pracy, wspierając poszukiwanie pracy przez osoby bezrobotne. Wspomniana stymulacja może przyjąć postać alternatywnych możliwości, oferowanych przez ustawodawcę pracodawcom, niechęcącym nawiązywać ze świadczącymi pracę stosunku pracy, jak również przybrać formę umożliwiania osobom bezrobotnym podnoszenia własnych kwalifikacji zawodowych. W niniejszym artykule przedstawiono również modele walki z brakiem miejsc pracy, teoretycznych rozwiązań stosowanych w krajach zmagających się z problemem bezrobocia. Analizie poddano fragment ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dotyczący państwowych podmiotów działających na rynku pracy oraz działań, jakie winny one podejmować celem minimalizacji problemu bezrobocia.

1. Wprowadzenie

W dobie informatyzacji, gdy szybkość przepływu informacji ma kluczowe znaczenie a gospodarka zmienia się każdego dnia rynek pracy, co naturalne, podlega nieustannym zmianom. Dalece posunięte zależności gospodarcze wiążące Państwa odległe od siebie o tysiące kilometrów, w dobie globalizacji, są faktem. Tak gwałtowny rozwój wzajemnej sieci powiązań gospodarczych nie mógł pozostać bez wpływu na lokalne rynki pracy. Wpływ ten przybrał dwojaki charakter; z jednej bowiem strony obecnie pracownikom wykształconym i wyspecjalizowanym w danej dziedzinie łatwiej jest uzyskać zatrudnienie w międzynarodowych korporacjach, które również we własnym zakresie poszukują nowych pracowników oferując wysokie wynagrodzenie oraz możliwość rozwoju zawodowego. Z drugiej zaś strony lokalni pracodawcy, chcąc zachować konkurencyjność na rynku zmuszeni są otworzyć się na alternatywne formy świadczenia pracy, szkolenia podnoszące kwalifikacje, co z kolei zmusza osoby bezrobotne do większej elastyczności i mobilności zawodowej. Jakkolwiek w ostatecznym rozrachunku to właśnie pracodawcy i ich potencjalni pracownicy powinni podejmować działania zmierzające do zatrudnienia, w oparciu o ich potrzeby i możliwości, to jednak rolą ustawodawcy jest dostarczenie odpowiednich narzędzi prawnych za pomocą których ów cel można będzie osiągnąć. Mieczysław Kabaj wyróżnia dwa zasadnicze modele przeciwdziałania bezrobociu¹ jednocześnie dokonując szerokiej analizy ich skuteczności, dotykając również problematyki elastyczności rynku pracy. W obecnym stanie prawnym nie sposób jednak oddzielić rozważań dotyczących metod oddziaływania państwa na rynek pracy od ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która to ustawa w dużej mierze określa zadania państwa i jego instytucji w sferze łagodzenia skutków bezrobocia i metod aktywizacji zawodowej.

¹ M. Kabaj W red. E.Kryńska, Rynek pracy w wybranych krajach, Metody przeciwdziałania bezrobociu, Warszawa 1999, s.54

W ogólnym ujęciu można, więc zaryzykować podział metod, jakimi posługuje się państwo, na regulacje prawne uelastyczniające proces zatrudnienia, oraz politykę i usługi rynku pracy wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

2. Elastyczne formy świadczenia pracy

Tradycyjny model zatrudnienia, rozumiany jako świadczenie pracy w ramach stosunku pracy zawartego między pracodawcą a pracownikiem na podstawie umowy o pracę² w dobie szybkich zmian zachodzących na rynku pracy coraz częściej nie zdaje egzaminu. Praca wykonywana w pełnym wymiarze czasu, świadczona na podstawie bezterminowej umowy o pracę w niektórych sektorach gospodarki może się już pracodawcy nie opłacać. Niejako wychodząc naprzeciw oczekiwaniom pracodawców polskie prawo dopuszcza inne formy umów o świadczenie pracy. Nie są to bynajmniej rozwiązania nowe, nie powstały one w ciągu ostatnich lat wskutek przekształceń gospodarczych i jako odpowiedź na zapotrzebowanie rynku pracy. Ale to właśnie w ciągu ostatniego piętnastolecia, wskutek przemian społeczno – gospodarczych; rozwoju sektora usług, rosnącej konkurencji, a także „tendencji do humanizowania pracy, tj. dostosowywania jej do potrzeb pracownika³” alternatywne formy zatrudniania pracownika zyskały taką popularność.

Zatrudnienie w świetle kodeksu pracy występuje jedynie w sytuacji, gdy zatrudniony jest połączony z zatrudniającym stosunkiem pracy ze wszelkimi jego konsekwencjami. Jednakże na potrzeby analizy metod wspierania zatrudnienia, Jerzy Wratny posługuje się pojęciem zatrudnienia cywilnoprawnego. Taki stosunek, wynikający z umowy zlecenia, umowy o dzieło lub też umowy nienazwanej nie gwarantuje pracownikowi ochrony wynikającej z kodeksu pracy, nie dotyczą ich przepisy o urlopach wypoczynkowych, czasie pracy, czy też wynagrodzeniu minimalnym.

² J.Wratny W red. K.W.Frieske, *Deregulacja polskiego rynku pracy*, Warszawa 2003, s.117

³ Cyt. J.Wratny W red. K.W.Frieske, *Deregulacja polskiego rynku pracy*, Warszawa 2003, s.118

Nie wszystkie umowy cywilnoprawne nakładają na pracodawcę obowiązek uiszczania składek emerytalnych⁴. Z racji mniejszych aniżeli przy klasycznym zatrudnieniu kosztów, które pracodawca musi ponieść, zatrudnienie cywilnoprawne jest, z punktu widzenia zatrudniającego formą bardzo atrakcyjną. Dla wykonawców są one jednak mniej korzystne głównie z powodu wspomnianego braku ochrony właściwej stosunkowi pracy. Dodatkowo, oprócz wyżej wymienionych, zasadniczym czynnikiem różnicującym zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych od klasycznego stosunku pracy jest brak podporządkowania wykonawcy względem zleceniodawcy w przypadku umów cywilnoprawnych. Kodeks pracy jasno określa, iż w przypadku stosunku pracy zatrudniony wykonuje ją pod kierownictwem pracodawcy.⁵

Szczególnym przypadkiem stosowania umowy cywilnoprawnej jest tak zwane samozatrudnienie. Sytuacja taka występuje, gdy pracodawca oczekuje od pracownika dokonania rejestracji działalności gospodarczej. W praktyce skutkuje to pozbawieniem zatrudnionego uprawnień pracowniczych, bowiem w świetle prawa pracownik w stosunkach z pracodawcą nie występuje jako zatrudniony, lecz jako podmiot gospodarczy. Za nietypową formę zatrudnienia uznać można również stosunek pracy nawiązany na innej niż umowa o pracę podstawie; powołania, wyboru, mianowania, spółdzielczej umowy o pracę⁶ czy wreszcie umowy w celu przygotowania zawodowego⁷. O ile stosunek pracy nawiązany poprzez powołanie, wybór, mianowanie czy spółdzielczą umowę o pracę nie stanowi działania w kierunku aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, o tyle umowa w celu przygotowania zawodowego takim narzędziem niewątpliwie jest.

⁴ J.Wratny W red. K.W.Frieske, Deregulacja polskiego rynku pracy, Warszawa 2003, s.118

⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974, Dz.U 1974 Nr 24 poz. 141 kodeks pracy, art. 22

⁶ Ibid. art. 2

⁷ Ibid. art. 194-196

Umowa tego typu jest prawną formą zatrudniania młodocianych w celu nauki zawodu lub przyuczenia, powinna określać rodzaj przygotowania zawodowego, czas i miejsce tego przygotowania, sposób dokształcania teoretycznego młodocianego oraz wysokość wynagrodzenia. Młodociany jako pracownik podlega szczególnej ochronie a rozwiązanie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego podlega ograniczeniom. Pracodawca może rozwiązać taką umowę tylko, gdy młodociany nie wypełnia obowiązków wynikających z umowy o pracę lub obowiązku dokształcania się, w przypadku likwidacji lub upadłości pracodawcy, reorganizacji zakładu pracy uniemożliwiającej kontynuowanie przygotowania zawodowego lub stwierdzenia nieprzydatności młodocianego w pracy, w zakresie, której odbywa się przygotowanie zawodowe. Ponadto pracodawca obowiązany jest niezwłocznie rozwiązać umowę w przypadku orzeczenia przez lekarza, że dana praca zagraża zdrowiu młodocianego. Ta forma zatrudnienia umożliwia płynne przejście z etapu edukacji do etapu zatrudnienia. Z jednej strony daje młodocianemu możliwość zdobycia doświadczenia w zawodzie, co nie pozostaje bez wpływu na jego wartość z punktu widzenia rynku pracy, z drugiej zaś pozwala pracodawcy, mimo szeregu ograniczeń, wykształcić pożądane wzorce zachowań u potencjalnego przyszłego pracownika.

Jerzy Wratny zakwalifikował jako nietypową formę zatrudnienia również zatrudnienie subsydiowane. Wratny stwierdził, iż zatrudnienie subsydiowane jest „przeciwieństwem zatrudnienia, będącego efektem swobodnego ścierania się sił popytu na pracę i jej podaży, jest zatrudnienie subsydiowane przez władze publiczne w ramach aktywnych form zwalczania bezrobocia”.⁸ Zatrudnienie subsydiowane jest więc jedną z form działalności państwa celem zmniejszenia zasięgu i skutków bezrobocia.

⁸ Cyt. J.Wratny W red. K.W.Frieske, *Deregulacja polskiego rynku pracy*, Warszawa 2003, s.122

Podjęcie działań w kierunku możliwie pełnego zatrudnienia stanowi niezbywalny obowiązek państwa wynikający zarówno z międzynarodowych aktów prawnych⁹ jak i z prawa krajowego¹⁰. Jako formy zatrudnienia subsydiowanego wymienić można prace interwencyjne, roboty publiczne, czy aktywizację zawodową absolwentów. Zatrudnienie subsydiowane jest formą wsparcia dla pracodawców, stwarza ono sytuację, w której pracodawca zatrudnia pracownika, jednakże w dużej mierze nie ponosi kosztów jego utrzymania. Z drugiej strony jest to rozwiązanie wspierające potencjalnych pracowników, którzy mają możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego. Idea subsydiowanego zatrudnienia jest szeroko promowana w Unii Europejskiej. Wytyczne dotyczące funduszy strukturalnych przewidują taką formę pomocy w ramach kilku różnych priorytetów i działań – chociażby Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Warto podkreślić, iż pozyskiwanie subsydiowanych pracowników nie ogranicza się tylko do grupy osób bezrobotnych, choć z pewnością stanowią oni sporą część beneficjentów, ponieważ taka forma zatrudnienia jest szansą na powrót do pracy dla osób bezrobotnych, zwłaszcza długotrwale. W ramach projektów odbywają się również staże absolwenckie, ułatwiające zdobycie doświadczenia i rozeznania na rynku pracy. Dla przedsiębiorców praca z absolwentami daje możliwość poznania nowych rozwiązań teoretycznych w danej dziedzinie, których wykorzystanie może zwiększyć efektywność pracy.

Kolejną, zawartą w kodeksie pracy formą elastycznego zatrudnienia pracownika, jest zatrudnienie terminowe. Wyróżnić możemy trzy zasadnicze typy umów terminowych:

- Umowę na okres próbny
- Umowę na czas określony
- Umowę na czas wykonywania określonej pracy

⁹ Art. 1 Europejskiej karty społecznej z 1961r. ratyfikowanej przez Polskę w 1997 roku (DzU z 1999r, nr.8, poz.68)

¹⁰ Art. 65. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również Ustawa z dnia 26 czerwca 1974, Dz.U 1974 Nr 24 poz. 141 kodeks pracy, art. 10

Wszystkie trzy grupy umów terminowych stanowią wyjście naprzeciw potrzebom pracodawców, pośrednio poprzez tworzenie rozwiązań prawnych dostosowanych oczekiwań pracodawców, zachęca się ich do zatrudniania nowych pracowników.

- Umowa na okres próbny umożliwia sprawdzenie pracownika, wypróbowanie jego umiejętności zanim nastąpi dalsze zatrudnienie.

- Umowa na czas określony ulega automatycznemu rozwiązaniu wraz z upłynięciem terminu, na jaki została zawarta. Zasadniczo nie podlega ona wypowiedzeniu, lecz strony, jeśli okres, na który owa umowa została zawarta jest dłuższy niż 6 miesięcy, mogą przewidzieć możliwość jej rozwiązania za dwutygodniowym wypowiedzeniem.¹¹ Formą umowy na czas określony jest umowa na czas nieobecności pracownika – powodowaną długotrwałą chorobą czy też urlopem macierzyńskim.

- Umowa na czas wykonania określonej pracy z reguły stosowana jest przy pracach dorywczych lub sezonowych. Pracodawca w takiej sytuacji nie ma potrzeby zatrudnienia pracownika na czas nieokreślony, nie jest również w stanie dokładnie ocenić daty zakończenia prac, co byłoby niezbędne w przypadku zastosowania umowy na czas określony. Umowa na czas wykonania określonej pracy, zdaniem Jerzego Wratnego w tym względzie upodabnia się do cywilnoprawnej konstrukcji umowy o dzieło, jednakże w przypadku umowy na czas wykonania określonej pracy działania zatrudnionego podlegają kierownictwu pracodawcy.¹²

¹¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974, Dz.U 1974 Nr 24 poz. 141 kodeks pracy, art. 33

¹² J.Wratny W red. K.W.Frieske, Deregulacja polskiego rynku pracy, Warszawa 2003, s.125

Ostatnią analizowaną w niniejszej pracy „umową o szczególnym celu zatrudnienia”¹³ jest umowa stanowiąca podstawę wynajmowania pracy. Może ona przybrać formę trójstronnego porozumienia między pracodawcami a pracownikiem, skutkującego udzieleniem pracownikowi przez pracodawcę urlopu bezpłatnego celem wykonania określonej pracy u innego pracodawcy. Wprowadzenie takiej konstrukcji prawnej w roku 1989¹⁴ w sytuacji przejściowej nadwyżki stanu zatrudnienia umożliwiło pracodawcy, za zgodą pracownika, przekazanie pracownika innemu pracodawcy tymczasowo odczuwającemu niedobór zatrudnienia.

Inną formą stosunku pracy tymczasowej są umowy zawierane z agencjami pracy tymczasowej. Zadaniem takiej agencji jest „wynajmowanie” pracowników celem świadczenia pracy na podstawie umowy zawieranej przez pracownika z agencją. Celem działalności agencji pracy tymczasowej jest elastyczne reagowanie na aktualne potrzeby rynku pracy. Ta forma elastycznego zatrudnienia wiąże się nierozdzielnie z pojęciem zatrudnienia okresowego, bowiem po upływie okresu, na jaki dany pracownik został „wypożyczony” wraca on do stanu oczekiwania. Charakterystyczną cechą tej formy zatrudnienia jest fakt, iż praca świadczona jest nie na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy, tym bowiem jest agencja pracy tymczasowej, lecz na rzecz użytkownika pracy, przedsiębiorcy korzystającego z usług agencji¹⁵.

¹³ Cyt. J.Wratny W red. K.W.Frieske, Deregulacja polskiego rynku pracy, Warszawa 2003, s.125

¹⁴ Art. 174 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989r., Dz.U nr 20, poz. 108 ze zmianami

¹⁵ A.Sobczyk, Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Komentarz, Kraków 2005

Dokonana powyżej analiza elastycznych form zatrudnienia ma na celu ukazanie prawnych możliwości dostosowania formy zatrudnienia do aktualnych potrzeb pracodawcy. Ustawodawca przekazuje podmiotom działającym na rynku pracy narzędzia, za pomocą których mogą oni, bez konieczności zwalniania pracowników kontynuować działalność w warunkach silnej konkurencji. Proponowane rozwiązania mają z jednej strony działanie stymulujące gospodarkę poprzez ułatwianie podmiotom działalności, z drugiej zaś zmniejszające ryzyko powiększenia się liczby osób bezrobotnych w sytuacji, gdy pracodawca przechodzi trudności. Pamiętać należy jednak, iż samo pojęcie zatrudnienia, o czym już była mowa, zastrzeżone jest dla stosunku pracy w rozumieniu kodeksu pracy. Sama nazwa „elastyczne formy zatrudnienia”, zwłaszcza w odniesieniu do umów cywilnoprawnych zdaje się być w takiej sytuacji jedynie skrótem myślowym, mającym ułatwić rozważania na zadany temat.

3. Modele przeciwdziałania bezrobociu

Działalność państwa w sferze redukcji skutków bezrobocia, nie może i nie powinna ograniczać się jedynie do tworzenia wspomnianych powyżej narzędzi prawnych, istnieje bowiem potrzeba wdrażania mechanizmów, które z jednej strony będą stymulować rozwój gospodarczy, z drugiej zaś, posłużą osiągnięciu celu jakim jest maksymalne efektywne zatrudnienie. Mieczysław Kabaj już na samym wstępie swych rozważań neguje pogląd, jakoby istniał jeden skuteczny model przeciwdziałania bezrobociu i polityki rynku pracy. W oparciu o analizę źródeł problemu, przyjętych metod i strategii wyróżnia on dwa główne modele przeciwdziałania bezrobociu.¹⁶

Rozpoczynając rozważania na temat modeli przeciwdziałania bezrobociu nie sposób pominąć analizę podłoża problemu bezrobocia. W tej materii zasadniczo wyodrębnić można dwa nurty; zwolennicy teorii rynku pracy dopatrują się podłoża bezrobocia w niskiej aktywności bezrobotnych, co w połączeniu z nieefektywnym działaniem skutkuje wzrostem liczby obywateli pozostających bez pracy. Szkoła integralnego podejścia, z jednej strony nie lekceważy zjawiska niskiej aktywności osób bezrobotnych, z drugiej zaś większy nacisk kładzie na niedobór miejsc pracy na rynku, i to właśnie ów niedobór traktuje jako główną przyczynę występowania problemu bezrobocia.

¹⁶ M. Kabaj W red. E.Kryńska, Rynek pracy w wybranych krajach, Metody przeciwdziałania bezrobociu, Warszawa 1999, s. 54 - 106

Istotną zmienną pozwalającą na rozróżnienie modeli przeciwdziałania bezrobociu jest, struktura celów, do których osiągnięcia dany model powinien prowadzić. Kabaj wyróżnia tu następujące elementy¹⁷:

- Cele osłonowe: osiągnięte poprzez przyznawanie zasiłków, wcześniejszych emerytur, zasiłków przedemerytalnych.
- Czasowa aktywizacja bezrobotnych: następuje ona w ramach programów rynku pracy; robót publicznych, prac interwencyjnych, aktywizacji absolwentów oraz szkoleń.
- Usuwanie czynników generujących bezrobocie: upraszczanie procedur zatrudniania nowych pracowników, likwidacja barier ekonomicznych skutkujących destrukcją miejsc pracy.
- Promowanie zatrudnienia: osiągnięte poprzez stymulowanie rozwoju inwestycji, ułatwianie działalności małych przedsiębiorstw, działania na rzecz wzrostu eksportu.

3.1 Substytucyjny model polityki rynku pracy

Bezrobocie w ciągu ostatnich dziesięcioleci stało się problemem globalnym. W każdym kraju wykształciły się specyficzne mechanizmy, struktury i cele prowadzenia polityki rynku pracy. Bez względu jednak na konkretne działania celem likwidacji skutków bezrobocia w konkretnych krajach, można wyszczególnić wspólne im wszystkim elementy polityki rynku pracy. W tym ujęciu politykę rynku pracy podzielić można na¹⁸:

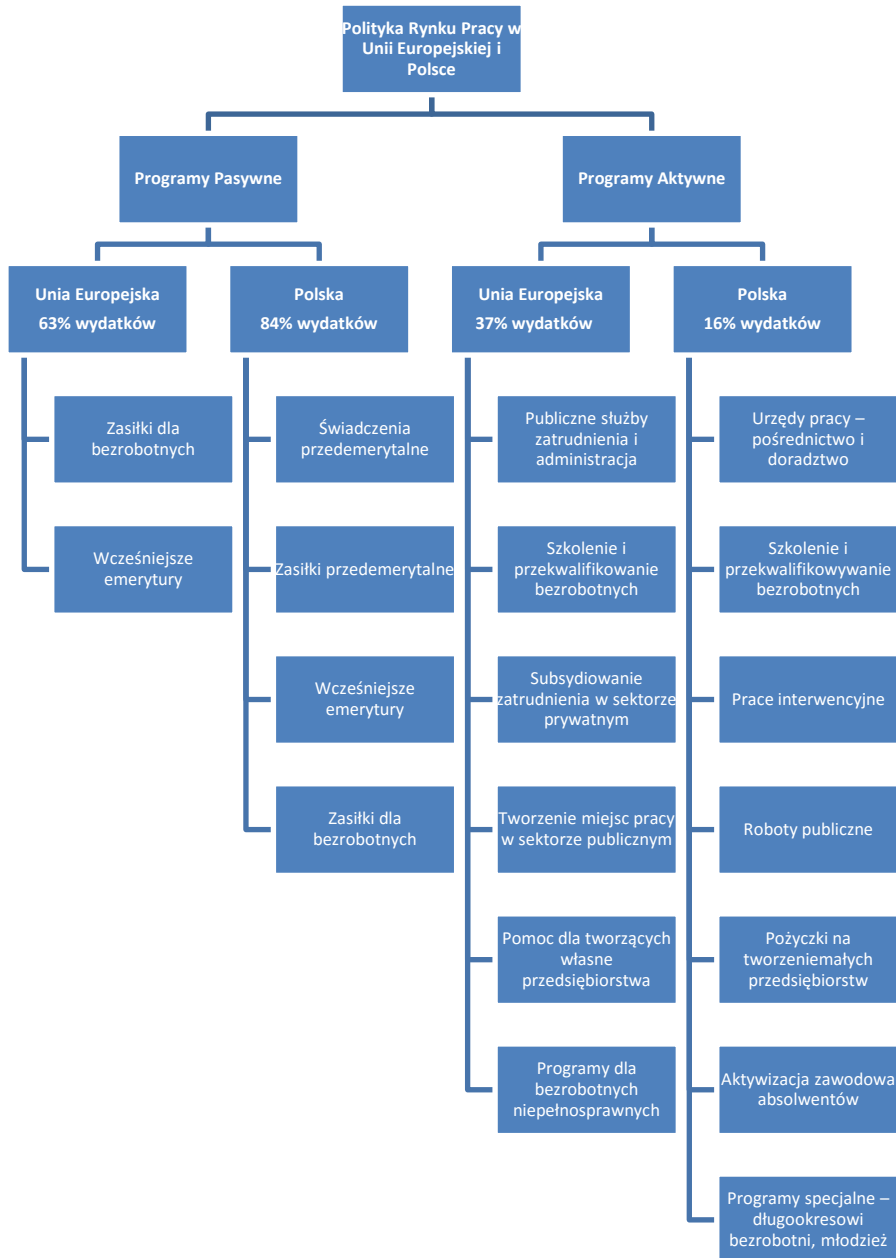
- Programy pasywne: pełniące funkcje ochronne; zasiłki, wcześniejsze emerytury etc.
- Programy aktywne: pełniące funkcje aktywizacyjne, zwiększające szanse na znalezienie pracy

¹⁷ M. Kabaj W red. E.Kryńska, Rynek pracy w wybranych krajach, Metody przeciwdziałania bezrobociu, Warszawa 1999, s.56

¹⁸ Ibid., s.57-62

Składowe programów pasywnych i aktywnych, oraz ich procentowy udział w wydatkach przeznaczanych na ochronę przed skutkami bezrobocia na przykładzie Polski i Unii Europejskiej pokazuje poniższy schemat.

Polityka rynku pracy



Ograniczenie programów przeciwdziałania bezrobociu do realizacji celów osłonowych oraz czasowej aktywizacji bezrobotnych tworzy model, w którym minimalizacja skutków bezrobocia osiągnięta jest w znacznej mierze poprzez politykę rynku pracy. W tym ujęciu sam rynek pracy nie jest w stanie wytworzyć odpowiednio dużej ilości miejsc pracy a zadaniem polityki rynku pracy jest kompensacja owych braków. Substytucyjny model polityki rynku pracy zakłada, iż głównym instrumentem przeciwdziałania skutkom bezrobocia są publiczne fundusze przeznaczane na programy rynku pracy, wykonawcami owych programów są publiczne służby zatrudnienia. Takie podejście do problematyki bezrobocia nie uwzględnia podejmowania realnych działań w sferze gospodarczej celem zminimalizowania ryzyka wystąpienia bezrobocia na szeroką skalę, zakłada jedynie działania podejmowane, gdy problem już istnieje. Koncepcja ta, wypracowana w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku doskonale sprawdzała się w przypadku bezrobocia szacowanego na poziomie 2-5% czyli w praktyce bezrobocia frakcyjnego. To właśnie w takiej sytuacji aktywne pośrednictwo pracy czy też subsydiowane zatrudnienia, mające pomóc w znalezieniu pracy osobom bezrobotnym wymagającym szczególnej opieki, dla przykładu niepełnosprawnym czy długotrwale bezrobotnym, substytucyjny model polityki rynku pracy najlepiej spełniał swoje zadanie. Pojawienie się nowych typów bezrobocia, oraz gwałtowny wzrost liczby osób pozostających bez pracy wydatnie zmniejszyło skuteczność tej koncepcji, co więcej przyczyniło się do wytworzenia nowej grupy społecznej – „zasiłkobiorców”.¹⁹ Nie sposób analizując skuteczność tego modelu nie brać pod uwagę finansowych obciążeń generowanych przez takie podejście.

¹⁹ M. Kabaj W red. E.Kryńska, Rynek pracy w wybranych krajach, Metody przeciwdziałania bezrobociu, Warszawa 1999, s. 56-59

Roczne średnie wydatki ponoszone przez budżety państw Unii w przeliczeniu na jednego bezrobotnego są bardzo zróżnicowane, od 79 dolarów w Czechach aż do 48 tysięcy dolarów w Danii. Średnio państwa Unii Europejskiej przeznaczają na programy rynku pracy 3% PKB, przy czym większość tych środków zostaje zużyta na zasiłki i wcześniejsze emerytury. Począwszy od roku 1992 do 1996 w samej Unii Europejskiej wydatki te sięgnęły około 1000 mld dolarów co biorąc pod uwagę wzrost liczby osób bezrobotnych w tym samym okresie o niemal 5 mln osób, dobitnie świadczy o niskiej skuteczności takiego podejścia.

3.2 Komplementarny model polityki rynku pracy

Wobec wykazanej powyżej niskiej skuteczności substytucyjnego modelu polityki rynku pracy naturalnym stało się poszukiwanie bardziej efektywnych rozwiązań. Położenie akcentu na promowanie zatrudnienia przy jednoczesnym ograniczaniu przyczyn ekonomicznych likwidacji miejsc pracy doprowadziło do wytworzenia komplementarnego modelu polityki rynku pracy. Programy rynku pracy, w przeciwieństwie do systemu substytucyjnego stanowią tu jedynie uzupełnienie działań w sferze społeczno – gospodarczej. Sam model komplementarny nie jest bynajmniej rozwiązaniem nowym, w USA trend ten zapoczątkowany został już w roku 1946.²⁰ Zwykło się uważać, iż najlepszym remedium na problem bezrobocia jest szybki wzrost gospodarczy, tymczasem doświadczenia krajów Unii Europejskiej świadczą, że nie zawsze istnieje bezpośrednie przełożenie pomiędzy wzrostem gospodarczym a zmniejszaniem się stopy bezrobocia, możemy wtedy mówić o zjawisku tak zwanego bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego. Mieczysław Kabaj twierdzi, że aby skutecznie przeciwdziałać problemowi bezrobocia należy działania państwa oprzeć o prozatrudnieniową politykę gospodarczą cechującą się dążeniem do jak najpełniejszego wykorzystania dostępnych w gospodarce środków.

²⁰ G.J. Santoni, The employment act of 1946 Some history notes, St. Louis 1986
http://research.stlouisfed.org/publications/review/86/11/Employment_Nov1986.pdf

Polityka prozatrudnieniowa uznaje zatem działania służące tworzeniu miejsc pracy za integralną część priorytetowych celów gospodarczych. Co znamienne, nie ma ona bynajmniej charakteru socjalnego, punkt ciężkości zostaje tu przesunięty z pomocy osobom bezrobotnym poprzez zasiłki czy wcześniejsze emerytury, w kierunku pomocy podmiotom gospodarczym, tak, by miały one możliwości i potrzebę tworzenia miejsc pracy. Jak wynika ze statystyk, większość krajów odnoszących sukcesy na polu redukcji stopy bezrobocia preferuje model komplementarny wraz z podejściem prozatrudnieniowym.

4. Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Zjawisko masowego bezrobocia w Polsce zostało po raz pierwszy zauważone początkiem lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, jako następstwo transformacji ustrojowej oraz wyżu demograficznego będącego skutkiem wysokiego przyrostu naturalnego lat siedemdziesiątych. Dynamika zjawiska bezrobocia nie była stała, główną przyczyną takiego stanu rzeczy było znaczne tempo rozwoju gospodarczego. Zauważyć jednak należy, iż wzrost gospodarczy jedynie do pewnego momentu skutecznie hamował wzrost stopy bezrobocia, kształtująca się gospodarka wolnorynkowa w pewnym momencie przeniosła punkt ciężkości z zatrudniania nowych pracowników na zwiększanie wydajności już zatrudnionych. Rejestrowana stopa bezrobocia nie jest jednak całkowicie wiarygodnym miernikiem liczby osób rzeczywiście pozostających bez pracy. Charakterystyczne dla polskiego rynku pracy jest pozostawianie sporej części obywateli w wieku aktywności zawodowej w szarej strefie,²¹ szacunkowa liczba osób świadczących pracę w tym sektorze wynosiła w 2003 roku blisko 924 tys.

²¹ M.Kabaj, Zatrudnienie w szarej strefie w polskiej gospodarce. Fakty, tendencje, mity i nieporozumienia, W „Polityka społeczna” 1/2004, s.1

Biorąc pod uwagę zarówno powyższe dane jak i fakt migracji zarobkowej dojść można do wniosku, iż rzeczywista stopa bezrobocia może różnić się od oficjalnych komunikatów dotyczących stopy bezrobocia.

Aktem prawnym regulującym zadania państwa w dziedzinie przeciwdziałania bezrobociu jest Ustawa o przeciwdziałaniu bezrobociu i instytucjach rynku pracy, która wraz z trzydziestoma aktami wykonawczymi stanowi podstawę prawną działalności państwa w tym sektorze.²² Należy zauważyć, iż obecnie obowiązująca ustawa nie jest bynajmniej pierwszym aktem prawnym tej rangi regulującym zagadnienia związane z bezrobociem. Od początku transformacji ustrojowej obowiązywały następujące akty prawne w randze ustawy normujące tę dziedzinę:

- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu²³
- Ustawa z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu²⁴
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu²⁵

Należy pamiętać, że wspomniane ustawy podlegały licznym nowelizacjom, z czego kilkanaście miało charakter systemowy,²⁶ w rezultacie unormowania prawne w tej dziedzinie należy uznać za stosunkowo mało stabilne.

²² J.Stelina, Przegląd zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia W Rola prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w przeciwdziałaniu bezrobociu, red. V.Kmieciak, Gdańsk 2005, s. 78-80

²³ Dz.U. Nr. 75, poz 446, ze zm.

²⁴ Dz.U. Nr 106, poz. 457, ze zm.

²⁵ Dz.U. z 1995 r., Nr.1, poz.1, ze zm.

²⁶ J.Stelina, Przegląd zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia W Rola prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w przeciwdziałaniu bezrobociu, red. V.Kmieciak, Gdańsk 2005, s. 79

Rozwiązania przyjęte w analizowanej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy są poniekąd rezultatem dokonanych analiz stopnia skuteczności działań podejmowanych w oparciu o wcześniejsze akty prawne. Ustawodawca posłużył się wypracowanym wcześniej warsztatem pojęciowym definiującym komu przysługuje status bezrobotnego czy też osoby poszukującej pracy, w większości zmianom nie uległo też zagadnienie przyznawania świadczeń czy też system organów prowadzących politykę rynku pracy. Najbardziej istotne zmiany podyktowane były koniecznością dostosowania polityki rynku pracy do wymagań Unii Europejskiej. Zwiększenie roli działań politycznych związanych z przygotowywaniem szczegółowych planów i strategii, przy jednoczesnym sformalizowaniu owych działań, to zdaniem Jakuba Steliny najistotniejsze zmiany.²⁷

Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia oraz łagodzenia negatywnych konsekwencji bezrobocia można podzielić wedle kryterium kompetencyjnego. W tym ujęciu wyróżnić możemy²⁸:

1. Zadania o charakterze polityczno – strategicznym; przygotowanie i koordynacja planów działań na rzecz zatrudnienia, podział środków funduszu pracy, analizowanie sytuacji na rynku pracy wraz z wyszczególnianiem zawodów deficytowych, współdziałanie z radami zatrudnienia
2. Zadania o charakterze organizacyjno – koordynacyjnym; kierowanie usługami poradnictwa i informacji zawodowej, koordynację działań publicznych służb zatrudnienia, gromadzenie aktualnych informacji zawodowych wraz z ich upowszechnianiem, finansowanie szkoleń pracowników służb zatrudnienia, określanie wykazu zawodów, w których w przypadku przygotowania zawodowego młodocianych następuje refundacja, organizacja robót publicznych

²⁷ J.Stelina, Przegląd zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia W Rola prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w przeciwdziałaniu bezrobociu, red. V.Kmieciak, Gdańsk 2005, s.80

²⁸ Ibid., s.80-82

3. Zadania o charakterze operacyjnym; prowadzenie pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, inicjowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy, tworzenie i wspieranie klubów pracy, przyznawanie i wypłacanie zasiłków.
4. Zadania wynikające z członkostwa Polski w strukturach unijnych; tworzenie i wykonywanie zadań realizowanych przy wsparciu Europejskiego Funduszu Społecznego, koordynacja systemów zabezpieczeń społecznych oraz zadań wynikających z prawa do swobodnego przepływu pracowników.

Powyższy podział wynika z norm ustawowych dotyczących uprawnień i obowiązków publicznych służb zatrudnienia, nie ma on jednak charakteru wyczerpującego, bowiem sam ustawodawca niezbyt konsekwentnie posługuje się pojęciami wykorzystanymi w ustawie.

W ujęciu funkcjonalnym regulowana w ustawie materia może być rozpatrywana w dwóch aspektach. Zadania państwa w sferze polityki rynku pracy mogą zostać podzielone na politykę rynku pracy oraz usługi rynku pracy. Oprócz polityki i usług rynku pracy wyszczególnić można zadania o charakterze ewidencyjnym, wypłaty świadczeń oraz instrumenty dotyczące rozwoju zasobów ludzkich.²⁹ Ustawa zawiera również katalog instytucji odpowiedzialnych za realizację owych działań. Należy zaznaczyć, iż to właśnie ten podział został przyjęty przez ustawodawcę podczas tworzenia omawianego aktu prawnego.

²⁹ J.Stelina, Przegląd zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia W Rola prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w przeciwdziałaniu bezrobociu, red. V.Kmieciak, Gdańsk 2005, s. 81

5. Instytucje rynku pracy

Określone w ustawie zadania podlegają realizacji poprzez instytucje rynku pracy; publiczne służby zatrudnienia, ochotnicze hufce pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego. Publiczne służby zatrudnienia odgrywają pierwszoplanową rolę w realizacji zadań określonych przez ustawodawcę. W skład publicznych służb zatrudnienia wchodzi minister właściwy do spraw pracy, wojewodowie, marszałkowie województw, powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy. Podmioty te, mogą zlecać część zadań jednostkom samorządu terytorialnego, organizacjom pozarządowym, instytucjom szkoleniowym, związkom pracodawców czy też agencjom zatrudnienia.

Sama ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie określa w wystarczającym stopniu kompetencji i obszarów działania ochotniczych hufców pracy. Dopiero akt wykonawczy wydany w oparciu o omawianą ustawę szczegółowo nakreśla obszar i metody działania tej instytucji³⁰. Zadaniem ochotniczych hufców pracy jest aktywizacja młodzieży, zwłaszcza zagrożonej wykluczeniem społecznym, oraz bezrobotnych do dwudziestego piątego roku życia. Instytucje te są państwowymi jednostkami budżetowymi, nad którymi nadzór sprawuje minister właściwy do spraw pracy a ich podstawowym obszarem działalności jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu młodzieży oraz aktywna pomoc w uzyskaniu zatrudnienia. Cele realizowane są poprzez poradnictwo zawodowe, prowadzenie agencji zatrudnienia czy też refundację kosztów wynagrodzenia i składek ZUS dla pracodawców zatrudniających młodocianych. Ochotnicze hufce pracy inicjują rekrutację oraz prowadzą działalność edukacyjną i szkoleniową, ponadto współpracując z kuratorami oświaty kierują beneficjentów do szkół i innych placówek.

³⁰ Rozporządzenie ministra gospodarki i pracy z dnia 30 grudnia 2004 w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy, Dz.U. nr. 6, poz. 41

Działania te mają na celu ułatwienie młodzieży wchodzącej dopiero na rynek pracy, znalezienia pożądanego zatrudnienia.

Agencje zatrudnienia jako niepubliczne jednostki organizacyjne weszły w skład instytucji rynku pracy na mocy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³¹, jednakże dopiero nowelizacja kompleksowo określiła zarówno metody i obszar działania agencji³². Zgodnie z ustawą agencje zatrudnienia świadczą usługi w dziedzinie pośrednictwa pracy zarówno o charakterze krajowym jak i zagranicznym. Ponadto udzielają pomocy w wyborze optymalnego miejsca pracy poprzez poradnictwo zawodowe oraz doradztwo personalne. Do zadań powierzonych agencjom zatrudnienia należy również organizowanie i koordynacja pracy tymczasowej, w rozumieniu ustawy pracowników dnia 9 lipca 2003 roku o zatrudnianiu pracowników tymczasowych³³. Ustawa dopuszcza, by wymienione powyżej zadania realizowane były, poza agencjami zatrudnienia, przez jednostki samorządu terytorialnego, szkoły wyższe, organizacje pozarządowe, których statut taką działalność zakłada, pod warunkiem uzyskania obowiązkowego wpisu do rejestru oraz spełnienia określonych warunków:

- Posiadania odpowiedniej bazy lokalowej i sprzętowej
- Posiadania personelu legitymującego się odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi
- Przestrzegania zakazu dyskryminacji osób korzystających z usług agencji
- Świadczenia usług nieodpłatnie
- Prowadzenia dokumentacji sprawozdawczej oraz współpracy z organami zatrudnienia

³¹ Dz.U. 2004 Nr. 99 poz. 1001

³² Ustawa z dnia 28 lipca 2005 o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2005r, nr.164, poz. 1366, art. 18, 18a, 19

³³ Dz.U. Nr.166, poz. 1608

Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy instytucjami szkoleniowymi są zarówno publiczne jak i niepubliczne podmioty prowadzące edukację pozaszkolną na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty.³⁴ Instytucje te mają za zadanie prowadzenie szkoleń dla osób bezrobotnych oraz poszukujących pracy, co istotne, szkolenia te mogą być zlecane i finansowane przez organy zatrudnienia pod warunkiem posiadania przez instytucję szkoleniową wpisu do rejestru instytucji szkoleniowych prowadzonego przez właściwy ze względu na siedzibę instytucji wojewódzki urząd pracy. Takimi instytucjami mogą być placówki kształcenia ustawicznego lub ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego umożliwiające zarówno zdobycie lub poszerzenie zakresu wiedzy ogólnej jak i umiejętności i kwalifikacji zawodowych.

Jedną z naczelnych zasad polityki rynku pracy jest, w świetle ustawy, dialog społeczny oraz współpraca z partnerami społecznymi. Zasada ta w praktyce realizowana jest poprzez działalność rad zatrudnienia – ciał opiniujących i doradzających składających się z przedstawicieli związków zawodowych, przedstawicieli organizacji pracodawców, jednostek samorządu terytorialnego, przedstawicieli nauki oraz organizacji pozarządowych statutowo zajmujących się problemem bezrobocia³⁵. Ponadto realizacja zasady dialogu społecznego dokonuje się poprzez wykorzystywanie partnerstwa lokalnego, uzupełniania oferty usług publicznych służb zatrudnienia poprzez działalność agencji zatrudnienia i partnerów społecznych.³⁶ Współpraca między podmiotami odbywa się na zasadzie zlecenia przez publiczne służby zatrudnienia zadań z zakresu aktywizacji zawodowej innym podmiotom, może ono co do zasady polegać bądź na zleceniu wykonywania zadań całościowo bądź to na wsparciu podmiotu zlecającego w ich wykonywaniu.

³⁴ Dz.U. z 2004 r., Nr. 256, poz. 2572, ze zm.

³⁵ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004, Nr.99, poz. 1001, art. 21-23

³⁶ J.Stelina, Przegląd zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia W Rola prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w przeciwdziałaniu bezrobociu, red. V.Kmieciak, Gdańsk 2005, s. 84

Co istotne, ustawa nie dopuszcza możliwości zlecenia zadań wymagających wydania decyzji administracyjnej, a sam wybór zleceniobiorcy wymaga przeprowadzenia otwartego konkursu ofert.

6. Polityka rynku pracy

Podstawowymi celami polityki rynku pracy są, zgodnie z ustawą, z jednej strony osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia, rozwój zasobów ludzkich, zwiększanie wydajności pracy z drugiej zaś oddziaływania społeczne – wzmacnianie integracji społecznej.³⁷ Zarówno konkretne zadania jak i metody ich osiągnięcia, są corocznie określone przez radę ministrów w Krajowym Planie Działań na Rzecz Zatrudnienia. Po upływie okresu, na który plan został uchwalony sejm otrzymuje sprawozdanie z realizacji zadań w nim założonych. Dokument ten pełni zasadniczo dwie role; pozwala na zaplanowanie polityki zatrudnienia formułując najważniejsze zadania na dany rok, oraz stanowi sprawozdanie z realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Jakub Stelina w swoim opracowaniu dokonał analizy Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia przyjętego przez radę ministrów 21 września 2004 roku³⁸. Zakładał on działania na rzecz osób bezrobotnych i biernych zawodowo poprzez zwiększanie liczby zatrudnionych ludzi młodych, docelowo obniżenie wskaźnika bezrobocia w tej grupie o blisko 10% do końca roku 2006. Ponadto, w założeniach planu między innymi znalazły się:

- Walka ze zjawiskiem długotrwałego bezrobocia poprzez stymulację mikro przedsiębiorczości i zwiększanie konkurencyjności przedsiębiorstw na wspólnym europejskim rynku.
- Stała poprawę jakości obsługi klienta przez krajowe służby zatrudnienia
- Promocja rozwoju programów kapitału ludzkiego

³⁷ J.Stelina, Przegląd zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia W Rola prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w przeciwdziałaniu bezrobociu, red. V.Kmieciak, Gdańsk 2005, s. 85

³⁸ Ibid., s.85-88

- Wspieranie aktywnego zawodowo starzenia się
- Zmniejszanie bezrobocia ukrytego zwłaszcza na obszarach wiejskich
- Zwiększanie opłacalności zatrudniania poprzez redukcję obciążeń fiskalnych

Z uwagi na niemożność realizacji większości celów w przeciągu jednego roku duża część zamierzeń pojawia się również w planach na lata następne. W oparciu o Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia powstają, tworzone przez samorządy wojewódzkie, coroczne regionalne plany działania, w których nakreślone zostają preferowane lokalne programy czy też priorytetowe grupy bezrobotnych wymagających pomocy. Mają one za zadanie zwiększanie ilości miejsc pracy oraz zniwelowanie negatywnych społecznych konsekwencji bezrobocia. Należy zauważyć, iż w zakresie polityki rynku pracy na szczeblu wojewódzkim ważną rolę pełnią również dwa inne akty prawne. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa,³⁹ zakładająca pobudzanie aktywności gospodarczej oraz kształtowanie rynku pracy w oparciu o opracowaną przez samorząd województwa strategię oraz ustawa z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej,⁴⁰ która nakłada na samorząd województwa obowiązek opracowania programów przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywaniu szans osób niepełnosprawnych czy też rozwiązywanie problemów alkoholowych.

Zadania nakreślone przez Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na szczeblu powiatowym realizowane są poprzez projekty lokalne. Ich zadaniem jest wykształcanie postaw pro zatrudnieniowych u lokalnych pracodawców oraz aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych. Są one realizowane przez starostów na zasadzie partnerstwa szczególnie w sferze tworzenia odpowiednich, dla realizacji projektów, warunków organizacyjnych.

³⁹ Dz.U. z 2001r., Nr. 142, poz. 1590, ze zm.

⁴⁰ Dz.U. Nr 64, poz.593, ze zm.

7. Usługi rynku pracy

7.1 Rejestracja osób bezrobotnych

Zgodnie z analizowaną ustawą rejestracja osób bezrobotnych i poszukujących pracy należy do obowiązków powiatowych urzędów pracy. Szczegółowo tę materię normuje rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 26 listopada 2004 roku w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy.⁴¹ Spełnienie przez osobę fizyczną wszystkich przesłanek, od których ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy uzależnia uzyskanie statusu osoby bezrobotnej czy też poszukującej pracy, uprawnia do rejestracji w urzędzie pracy. Bezrobotni mają obowiązek zgłaszania się, w wyznaczonych terminach, do właściwego powiatowego urzędu pracy celem potwierdzania swojej gotowości do pracy oraz uzyskiwania informacji o potencjalnych miejscach pracy lub szkoleniach. Nie wywiązanie się z powyższego obowiązku stanowi podstawę do wykreślenia osoby bezrobotnej z ewidencji, co skutkuje utratą statusu bezrobotnego.

7.2 Pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe

Dwoma podstawowymi formami realizacji postulatu zmniejszenia bezrobocia na rynku pracy są usługi pośrednictwa pracy i pośrednictwa zawodowego świadczone przez wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, OHP oraz agencje pracy. Usługa ta polega zarówno na udzielaniu bezrobotnym bezpośredniej pomocy w uzyskaniu zatrudnienia odpowiadającego ich kompetencjom, jak i ułatwianiu pracodawcom pozyskiwania pracowników o pożądanym umiejętnościach zawodowych. Naczelnymi zasadami pośrednictwa pracy są nieodpłatność w przypadku udzielania pomocy osobom zarejestrowanym i posiadającym status bezrobotnego lub poszukującego pracy, równe traktowanie, jawność działań.

⁴¹ Dz.U. Nr.262, poz. 2607, ze zm.

Co znamienne, o ile pośrednictwo pracy skierowane do osób bezrobotnych można nazwać dobrowolnym, (choć w myśl ustawy uchylenie się od podjęcia pracy zgodnej z profilem zawodowym może być podstawą do pozbawienia osoby statusu bezrobotnego lub poszukującego pracy) o tyle w stosunku do pracodawców możemy zaobserwować jego obligatoryjny charakter. Pracodawca jest bowiem zobowiązany do informowania właściwego urzędu pracy o pojawiających się w jego zakładzie wolnych stanowiskach pracy.

Poradnictwo zawodowe jako usługa polega na udzielaniu beneficjentom pomocy w doborze odpowiedniego do ich predyspozycji i wykształcenia zawodu i miejsca zatrudnienia, w zakresie pojęcia poradnictwa zawodowego wchodzi ponadto pomoc pracodawcom w dokonaniu optymalnego, ze względu na potrzeby, wyboru kandydata. Poradnictwo zawodowe świadczone przez publiczne służby zatrudnienia cechuje się dobrowolnością zarówno w stosunku do bezrobotnych lub poszukujących pracy jak i pracodawców, swobodą wyboru miejsca i charakteru zatrudnienia, bezpłatnością oraz ochroną danych osobowych korzystających z usługi. Może być świadczone w formie porad indywidualnych, za zgodą beneficjenta poprzedzonych badaniami lekarskimi finansowanymi ze środków Funduszu Pracy, lub też w formie porad grupowych.

9.3 Usługi EURES

Europejskie służby zatrudnienia to platforma współpracy publicznych służb zatrudnienia stworzona celem realizacji w praktyce zasady swobodnego przepływu pracowników na terenie Unii Europejskiej oraz Norwegii, Islandii i Lichtensteinu - państw sygnatariuszy traktatu o europejskiej przestrzeni gospodarczej. Usługi te świadczone są przez urzędy pracy zarówno na stopniu wojewódzkim jak i powiatowym skierowane są do poszukujących pracy zainteresowanych zatrudnieniem za granicą oraz pracodawców, którzy poszukując pracownika chcieliby uzyskać informacje o dostępności potencjalnych kandydatów, spełniających wymagane kryteria poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴².

9.4 Świadczenia pieniężne dla bezrobotnych

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przewiduje możliwość wypłacania osobom bezrobotnym środków finansowych w różnych formach. Warunkiem ich przyznania jest posiadanie statusu osoby bezrobotnej oraz spełnienia szczególnych wymagań określonych oddzielnie dla każdego typu świadczenia.

Zasiłek dla osób bezrobotnych przysługuje bezrobotnemu, jeśli urząd pracy nie dysponuje ofertami pracy odpowiadającymi jego kwalifikacjom, szkoleniami, stażem lub pracami interwencyjnymi, które zarejestrowany bezrobotny mógłby podjąć. Ponadto warunkiem wypłaty zasiłku jest, aby w okresie osiemnastu miesięcy przed datą rejestracji beneficjent był zatrudniony, przy czym nie ma tu znaczenia forma zatrudnienia, z tytułu czego otrzymywał co najmniej minimalne wynagrodzenie, przez co najmniej rok. Zasiłek przysługuje za każdy dzień kalendarzowy po upływie siedmiu dni od daty rejestracji. Od 1 czerwca 2008 roku bazowa kwota zasiłku wynosi 551.90 zł. miesięcznie.

⁴² B.Polańska-Siła, Eures – nowa usługa na rynku pracy, W „Służba Pracownicza” 5/2005, s. 15

Jednakże przez pierwsze 3 miesiące jego pobierania kwota jest nieco wyższa i wynosi 717 zł miesięcznie⁴³. W zależności od długości okresu, który uprawnia do pobierania zasiłku może ona, dla bezrobotnych mających mniej niż 5 lat okresów uprawniających do zasiłku wynosić 80% kwoty bazowej zaś dla bezrobotnych mających co najmniej dwadzieścia lat takich okresów 120% kwoty bazowej.⁴⁴ Co do, zasady kwota bazowa podlega corocznej waloryzacji o wskaźnik wzrostu cen towarów. Zróżnicowany są również okresy, na jakie zasiłek jest przyznawany. Wyróżnić można trzy typy okresów: okres sześciomiesięczny dotyczy beneficjentów zamieszkałych w obszarze na terenie którego stopa bezrobocia w dniu 30 czerwca roku poprzedzającego nie przekraczała 125% przeciętnej stopy krajowej. Dwunastomiesięczny okres pobierania zasiłku przysługuje bezrobotnym zamieszkałym na terenie charakteryzującym się stopą bezrobocia wynoszącą więcej aniżeli 125% przeciętnej stopy krajowej oraz bezrobotnym powyżej pięćdziesiątego roku życia, którzy posiadają co najmniej dwudziestoletni okres uprawniający do zasiłku. Najdłuższy, osiemnastomiesięczny okres dotyczy zamieszkałych na terenach cechujących się wyjątkowo wysoką stopą bezrobocia, przekraczającą co najmniej dwukrotnie średnią stopę krajową, oraz posiadających przy tym co najmniej dwudziestoletni okres uprawniający do zasiłku, bądź mających na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko do lat piętnastu, w sytuacji, gdy małżonek jest również bezrobotnym i utracił prawo do zasiłku po dniu nabycia prawa do zasiłku przez tego bezrobotnego.⁴⁵ Ustawa przewiduje sytuacje, w których bezrobotny pomimo spełnienia przesłanek nie nabywa lub traci prawo do zasiłku. Wymienić można chociażby odmowę przyjęcia propozycji zgodnego z profilem zawodowym zatrudnienia bez podania przyczyny, czy też rozwiązanie przez starającego się o zasiłek stosunku pracy na mocy porozumienia stron lub poprzez wypowiedzenie w okresie sześciu miesięcy przed rejestracją, działania takie

⁴³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004, Nr.99, poz. 1001, art. 72 punkt 1.

⁴⁴ J.Stelina, Przegląd zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia W Rola prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w przeciwdziałaniu bezrobociu, red. V.Kmieciak, Gdańsk 2005, s. 91-93

⁴⁵ Ibid., s.91-93

skutkują wstrzymaniem prawa wypłaty zasiłku na okres dziewięćdziesięciu dni. Jeżeli starający się o zasiłek w okresie sześciu miesięcy przed datą rejestracji został zwolniony dyscyplinarnie w oparciu o art. 52 kodeksu pracy⁴⁶ traci on prawo do zasiłku na okres stu osiemdziesięciu dni.

Dodatek szkoleniowy może otrzymać beneficjent skierowany przez starostę na szkolenie, przyznawany jest na czas jego trwania w wysokości 20% bazowej kwoty zasiłku dla bezrobotnych w skali miesiąca. Jeżeli jednak bezrobotny otrzymuje z tytułu udziału w szkoleniu stypendium, dietę lub innego rodzaju środki w wysokości równej lub wyższej kwocie dodatku szkoleniowego dodatek nie jest przyznawany.

Stypendium przyznawane jest tytułem uczestnictwa w szkoleniach lub uczęszczania do szkoły ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej dla dorosłych oraz studiowania w systemie wieczorowym lub zaocznym. Stypendium w wysokości 40% bazowej kwoty zasiłku dla bezrobotnych przysługuje skierowanemu na szkolenie bezrobotnemu podczas jego odbywania, o ile nie ukończył on 25 roku życia. Stypendium z tytułu pobierania nauki, w wysokości 40% bazowej kwoty zasiłku dla bezrobotnych, przyznawane jest o ile beneficjent nie przekroczył 25 roku życia, wyjątkiem jest przypadek, gdy nie posiada on żadnych kwalifikacji zawodowych a w okresie sześciu miesięcy od dnia rejestracji podjął naukę w szkole ponadpodstawowej, ponadgimnazjalnej lub studiuje w systemie wieczorowym lub zaocznym. Stypendium z tytułu nauki przyznawane jest na okres 12 miesięcy lub do chwili ukończenia nauki.

⁴⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., tekst jednolity z dnia 23 grudnia 1997 r., Dz.U. 1998, Nr. 21, poz.94 ze zm.

Dodatek aktywizacyjny stanowi formę nagradzania tych beneficjentów, którzy posiadając prawo do zasiłku podjęli pracę. Dodatek może przyjąć dwojaką formę. Podjęcie pracy w niepełnym wymiarze w rezultacie skierowania, w sytuacji gdy bezrobotny otrzymuje wynagrodzenie niższe od minimalnego, uprawnia do otrzymania dodatku aktywizacyjnego w wysokości różnicy pomiędzy otrzymywanym wynagrodzeniem a płacą minimalną, jednak nie wyższego aniżeli 50% bazowej kwoty zasiłku dla bezrobotnych. Ta forma dodatku aktywizacyjnego przyznawana jest na okres, w jakim bezrobotnemu przysługiwałby zasiłek. Gdy bezrobotny samodzielnie, to znaczy nie w wyniku skierowania, podejmuje zatrudnienie, bez względu na jego wymiar, przysługuje mu dodatek w wysokości 30% bazowej kwoty zasiłku dla bezrobotnych przyznawanego na czas połowy okresu, w jakim przysługiwałby beneficjentowi zasiłek dla bezrobotnych.

9.5 Aktywizacja zawodowa, szkolenia

Jako usługa rynku pracy aktywizacja zawodowa realizowana jest poprzez działalność powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy. Celem podejmowanych działań jest przygotowanie beneficjentów do skuteczniejszego poszukiwania i podejmowania zatrudnienia poprzez szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy, zajęcia aktywizacyjne oraz Kluby Pracy⁴⁷. Pod pojęciem „szkolenia” rozumieć należy pozaszkolne działania edukacyjne prowadzone celem uzyskania lub uzupełnienia przez uczestników wiedzy w zakresie zawodowym oraz ogólnym w tym umiejętności skutecznego poszukiwania pracy. Nieodpłatny charakter wynikający z ustawowej regulacji dotyczy osób bezrobotnych, osób pobierających renty szkoleniowe, żołnierzy rezerwy, pracowników zagrożonych utratą pracy oraz beneficjentów pomocy socjalnej skierowanych na dane szkolenie – koszty szkolenia wyżej wymienionych finansowane są ze środków funduszu pracy.

⁴⁷ J.Stelina, Przegląd zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia W Rola prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w przeciwdziałaniu bezrobociu, red. V.Kmieciak, Gdańsk 2005, s. 93

Skierowanej na szkolenie osobie bezrobotnej przysługuje dodatek szkoleniowy w kwocie 20% wysokości bazowej kwoty zasiłku dla bezrobotnych, w przypadku bezrobotnych kwota ta wzrasta do 40%. Na uwagę zasługuje fakt, iż starosta na podstawie umowy z bezrobotnym ma możliwość udzielenia nie oprocentowanej pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, jeżeli jego ukończenie umożliwi osobie bezrobotnej podjęcie zatrudnienia wymagającego szczególnych kwalifikacji. Pożyczka taka może zostać udzielona do czterokrotności przeciętnego wynagrodzenia na okres do 18 miesięcy od określonego w umowie dnia zakończenia szkolenia. Ponadto starosta może udzielić pomocy osobie bezrobotnej, która uprawdopodobni, iż ukończenie studiów podyplomowych zapewni jej uzyskanie pożądanego zatrudnienia, dzięki temu narzędziu beneficjent może uzyskać dofinansowanie kosztów studiów podyplomowych w wysokości do 75% ich ceny.

8. Instrumenty rynku pracy

Ustawodawca przewidział, iż część osób posiadających status bezrobotnego może znajdować się w trudnej sytuacji materialnej uniemożliwiającej bądź utrudniającej w znacznym stopniu korzystanie z usług rynku pracy. Instrumenty rynku pracy to grupa narzędzi, których zadaniem jest przeciwdziałanie takim sytuacjom oraz zachęcanie pracodawców do zatrudniania nowych pracowników poprzez:

- Refundację wydatków poniesionych z tytułu przejazdów do pracy. W przypadku bezrobotnych skierowanych do pracy w innej niż miejsce zamieszkania miejscowości, na okres do dwunastu miesięcy, w przypadku, gdy uzyskane wynagrodzenie nie przekracza 200% minimalnego wynagrodzenia⁴⁸.

⁴⁸ Na dzień 1 stycznia 2009 kwota minimalnego wynagrodzenia wyniosła 1276 zł.

- Refundację kosztów zakwaterowania. W przypadku bezrobotnych skierowanych do pracy w innej niż miejsce zamieszkania miejscowości, do której czas dojazdu i powrotu w ciągu dnia przekracza łącznie 3 godziny, a uzyskane wynagrodzenie nie przekracza 200% minimalnego wynagrodzenia, bezrobotny ma prawo do refundacji kosztów wynajęcia mieszkania lub hotelu.
- Dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy. W sytuacji, gdy pracodawca zatrudnia skierowanego bezrobotnego przez okres co najmniej 12 miesięcy w pełnym wymiarze czasu pracy.
- Dofinansowanie podejmowanej działalności gospodarczej. Ma miejsce w przypadku, gdy zarejestrowany bezrobotny podejmuje decyzje o założeniu własnej działalności gospodarczej, może zostać udzielone do wysokości 500% przeciętnego wynagrodzenia⁴⁹.
- Dofinansowanie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa. Może zostać udzielone do 80% udokumentowanych kosztów, nie wyższej jednak niż przeciętne wynagrodzenie
- Refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego. Może nastąpić w sytuacji, gdy pracodawca zatrudniał bezrobotnego w pełnym wymiarze pracy przez okres, co najmniej 12 miesięcy, jeśli po ich upływie bezrobotny nadal pozostaje zatrudniony. Refundacja może nastąpić do kwoty 300% minimalnego wynagrodzenia.
- Finansowanie dodatków aktywizacyjnych oraz instrumentów dotyczących rozwoju zasobów ludzkich. Może przybrać formę pomocy zakładowemu funduszowi szkoleniowemu lub pomocy kierowanej do pracowników podlegających zwolnieniom grupowym

⁴⁹ Zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 12 listopada 2008 w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w trzecim kwartale 2008 przeciętne wynagrodzenie wyniosło 2968,55 zł.

9. Działania na rzecz osób pozostających w szczególnej sytuacji na rynku pracy

Oprócz stworzenia wyżej omówionych mechanizmów prawnych umożliwiających wspomaganie osób bezrobotnych poprzez pomoc finansową, ustawodawca poszedł o krok dalej, statuując szczególne formy pomocy dla beneficjentów, którzy znaleźli się w szczególnie trudnej sytuacji. Omawiany akt prawny wyróżnia następujące grupy takich beneficjentów:

- Bezrobotni do 25 roku życia
- Bezrobotni długotrwale – zarejestrowani co najmniej dwanaście miesięcy w przeciągu ostatnich dwóch lat
- Bezrobotni powyżej 50 roku życia
- Bezrobotni nieposiadający kwalifikacji zawodowych
- Bezrobotni wychowujący samotnie co najmniej jedno dziecko do 7 roku życia
- Bezrobotni niepełnosprawni

Ustawodawca wyszczególnił następujące instrumenty mające na celu pomoc wyżej wymienionym grupom:

- Zwrot pracodawcy części kosztów, jakie ten poniósł w związku z wypłacaniem wynagrodzenia, nagród oraz składek na ubezpieczenie społeczne zatrudnionego po skierowaniu beneficjenta, przez okres sześciu, dwunastu, osiemnastu, dwudziestu czterech miesięcy lub w przypadku kosztów ponoszonych raz na dwa miesiące – czterech lat.

- Skierowanie do odbycia stażu do sześciu lub dwunastu miesięcy oraz skierowanie do odbycia przygotowania zawodowego do sześciu miesięcy. Takie rozwiązanie nie pociąga za sobą konieczności nawiązania stosunku pracy, z punktu widzenia pracodawcy jest korzystne, ponieważ zyskuje on możliwość przeszkolenia pracownika pod kątem swoich potrzeb, a po zakończeniu stażu lub przygotowania zawodowego nawiązanie ze sprawdzonym już

pracownikiem stosunku pracy. Z drugiej strony dla młodych bezrobotnych jest to szansa na zdobycie doświadczenia zawodowego będącego cennym atutem na rynku pracy.

- Zwrot części kosztów poniesionych przez organizatora robót publicznych, zatrudniającego skierowanych bezrobotnych, w związku z wypłatą wynagrodzeń, nagród oraz składek na ubezpieczenie społeczne przez okres sześciu lub dwunastu miesięcy.

- Obowiązek przedstawiania ofert zatrudnienia również w formie prac interwencyjnych czy robót publicznych nałożony na Powiatowe Urzędy Pracy.

- Stypendium przyznawane na okres kontynuacji nauki szkolnej w placówce dla dorosłych lub na czas udziału w szkoleniu w wysokości 40% lub 50% bazowej kwoty zasiłku dla bezrobotnych

10. Świadczenia dla rolników zwalnianych z pracy

Ustawa przewiduje stosowanie szczególnych instrumentów wobec osób podlegających rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu, których stosunek pracy został rozwiązany z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy nieposiadających prawa do zasiłku, lecz spełniających dodatkowe warunki odnośnie stażu pracy i posiadanych dochodów. Osobom takim przysługuje pokrycie składek rolniczego ubezpieczenia społecznego przez okres pierwszych czterech kwartałów po utracie pracy, dodatek szkoleniowy, bezpłatne szkolenia w celu podjęcia zatrudnienia lub pozarolniczej działalności gospodarczej, jednorazowe przyznanie środków na podjęcie pozarolniczej działalności gospodarczej lub zakup ziemi.

11. Podsumowanie

Zagadnieniem wartym poruszenia na zakończenie niniejszych rozważań jest sposób finansowania polityki i usług rynku pracy. Realizowane jest ona za pośrednictwem funduszu celowego (funduszu pracy), którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy. Głównym źródłem finansowania wspomnianego funduszu są dotacje z budżetu państwa, środki Unijne oraz składki opłacane przez podmioty zatrudniające pracowników. Środki, którymi dysponuje Fundusz Pracy przeznaczane są na finansowanie promocji zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz programy aktywizacji zawodowej. Podział środków, dokonywany przez dysponenta funduszu, odbywa się poprzez przekazanie, na oddzielny rachunek bankowy, samorządom województw i powiatów środków niezbędnych na realizację zadań. Rada ministrów, w drodze rozporządzenia określa konkretne kwoty przyznawane poszczególnym województwom.

Analizowane w niniejszym artykule modele walki z bezrobociem oraz konkretne możliwości, którymi dysponuje aparat Państwowy celem minimalizacji problemu bezrobocia, z całą pewnością podlegać będą ewolucji. Już dziś punkt ciężkości z wspierania beneficjentów poprzez dotowanie przenoszony jest na aktywizację zawodową i z całą pewnością tendencja ta będzie się utrzymywać. Oczywiście jest, iż działania organów Państwowych, pomimo angażowania ogromnych środków nie przyniosą rezultatu w postaci pełnego zatrudnienia, jeśli równocześnie nie będzie następował rozwój gospodarki i świadomości zawodowej pracowników. Zatem jedynie długofalowe działanie polegające na podnoszeniu kwalifikacji i edukowaniu w połączeniu z mobilnością zawodową osób bezrobotnych ma szansę przynieść pożądane rezultaty. Pomoc kierowana do osób bezrobotnych, przyjmująca jedynie formę wszelkiego rodzaju zapomóg finansowych, na dłuższą metę upośledza postrzeganie rynku pracy tworząc przeświadczenie, iż to rolą Państwa jest utrzymanie osoby bezrobotnej, co jest dalece szkodliwym zarówno w aspekcie społecznym jak i ekonomicznym.

Bibliografia:

1. M. Kabaj w red. E.Kryńska, Rynek pracy w wybranych krajach, Metody przeciwdziałania bezrobociu, Warszawa 1999
2. M. Kabaj, Zatrudnienie w szarej strefie w polskiej gospodarce. Fakty, tendencje, mity i nieporozumienia, W „Polityka społeczna” 1/2004
3. B. Polańska-Siła, Eures – nowa usługa na rynku pracy, W „Służba Pracownicza” 5/2005
4. A. Sobczyk, Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Komentarz, Kraków 2005
5. G.J Santoni, The employment act of 1946 Some history notes, St. Louis 1986 w http://research.stlouisfed.org/publications/review/86/11/Employment_Nov1986.pdf
6. J. Stelina, Przegląd zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia W Rola prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w przeciwdziałaniu bezrobociu, red. V.Kmiecik, Gdańsk 2005
7. J. Wratny w red. K.W.Frieske, Deregulacja polskiego rynku pracy, Warszawa 2003

Akty Prawne:

1. Europejska karta społeczna z 1961r. ratyfikowana przez Polskę w 1997 roku
(Dz.U. z 1999r, nr.8, poz.68)
2. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 kodeks pracy, Dz.U 1974 Nr 24 poz. 141
3. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu, Dz.U. Nr. 75, poz 446, ze zm.
4. Ustawa z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu, Dz.U. Nr 106,
poz. 457, ze zm.
5. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu,
Dz.U. z 1995 r.,
Nr.1, poz.1, ze zm.
6. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
Dz.U. 2004, Nr.99, poz. 1001
7. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach
ryнку pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2005r, nr.164, poz. 1366
8. Rozporządzenie ministra gospodarki i pracy z dnia 30 grudnia 2004 w sprawie
szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy, Dz.U. nr. 6, poz. 41