

Ewa Staszewska

Klasyfikacja środków prawnych przeciwdziałania bezrobociu – wybrane zagadnienia

Zeszyty Prawnicze 12/2, 127-139

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

EWA STASZEWSKA

Uniwersytet Łódzki

KLASYFIKACJA ŚRODKÓW PRAWNYCH
PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU
– WYBRANE ZAGADNIENIA

Praktyka gospodarcza dowiodła, że mechanizm wolnorynkowy nie jest w stanie sam skutecznie przeciwdziałać bezrobociu, zwłaszcza gdy zjawisko to zaczyna przybierać niebezpiecznie wysoki poziom¹. Walka z bezrobociem wymaga przyjęcia i realizowania odpowiedniej polityki w tym zakresie. Jednym z ważniejszych instrumentów, jakim państwo dysponuje w walce z bezrobociem, jest niewątpliwie prawo. Można spotkać się ze stanowiskiem, że stanowi ono podstawowe narzędzie oddziaływania na gospodarkę przez państwo². Normy prawne stanowią formalny wyraz przyjmowanych do realizacji postulatów, programów odnoszących się do polityki przeciwdziałania bezrobociu. W ramach tej polityki ustalane są zasadnicze cele, a polityka prawa dostosowuje do nich środki oddziaływania³.

Skoro w warunkach gospodarki wolnorynkowej nie jest możliwe zagwarantowanie wszystkim zainteresowanym jednostkom otrzymania pracy, to niezbędne jest podjęcie działań, których celem jest mak-

¹ M. CIEŚLUKOWSKI, *Ekonomiczne skutki i metody ograniczania bezrobocia*, «REiS» 60.3-4/1998, s. 265.

² E. KOZŁOWSKA, J. WOJTYŁA, *Ludność, zatrudnienie, prawo*, Katowice 1975, s. 167.

³ M. BARON-WIATEREK, *Prawne aspekty polityki zatrudnienia w ramach przeobrażeń systemowych*, «REiS» 59.4/1997, s. 42.

symalizacja wolumenu ofert pracy⁴. Przeciwdziałanie niedostatkom wolnych miejsc pracy jest ściśle związane z prowadzeniem prozatrudnieniowej polityki gospodarczej – tego rodzaju obowiązek spoczywa na władzy publicznej i jest silnie akcentowany w aktach prawa międzynarodowego. W art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych Socjalnych i Kulturalnych z 1966 r.⁵ wskazuje się na prawo do pracy, które obejmuje prawo każdej osoby do uzyskania możliwości utrzymania się poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą. Pakt wskazuje na środki, jakie winny zostać podjęte dla urzeczywistnienia tego prawa – jest to polityka i metody zmierzające do stałego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego oraz do pełnego produktywnego zatrudnienia. Z kolei w Konwencji nr 122 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1964 r.⁶ podkreśla się, że jednym z celów polityki zatrudnienia jest prowadzenie aktywnej polityki zmierzającej do popierania pełnego, produktywnego i swobodnie wybranego zatrudnienia. Spośród postanowień prawa międzynarodowego o zasięgu regionalnym na uwagę zasługuje Europejska Karta Społeczna z 1961 r.⁷, z której postanowień wynika konieczność przyjęcia jako jednego z zasadniczych celów i obowiązków osiągnięcia i utrzymania możliwie najwyższego i najbardziej stabilnego poziomu zatrudnienia (art. 1 EKS).

Przechodząc do porządku krajowego, należy przede wszystkim wyeksponować konstytucyjne zobowiązanie władz publicznych do prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia przez realizowanie programów zwalczania bezrobocia (art. 65 ust. 5 Konstytucji RP⁸). Przejawem realizacji tego zobowiązania będzie bez wątpienia respektowanie w działalności legislacyjnej ogólnej

⁴ Z. GÓRAL, *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011, s. 101.

⁵ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

⁶ Dz.U. z 1967 r. Nr 8, poz. 31.

⁷ Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.

⁸ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

dyrektywy, że jednym z celów stanowionego prawa powinno być promowanie zatrudnienia i zwalczanie bezrobocia⁹.

Współcześnie każde państwo dysponuje całą gamą metod i instrumentów przeciwdziałania bezrobociu. Są one bardzo różnie klasyfikowane, biorąc pod uwagę rozmaite kryteria. Należy w tym miejscu podkreślić, że poza środkami przeciwdziałania bezrobociu występują jeszcze środki łagodzenia jego skutków, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym – pełnią funkcję osłonową.

Jedną z najbardziej popularnych klasyfikacji środków przeciwdziałania bezrobociu jest podział na metody aktywne i pasywne¹⁰.

Do środków aktywnych zalicza się wszelkiego rodzaju instrumenty zapobiegające i ograniczające poziom bezrobocia¹¹. Instrumenty aktywne mają przede wszystkim charakter prozatrudnieniowy, tworzą szanse zatrudnienia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych¹². Koncentrują się na zwiększaniu popytu na pracę i niedopuszczaniu do jego obniżania się. Mają podstawowe znaczenie dla zapewnienia możliwie pełnego produkcyjnego wykorzystania zasobów pracy i przeciwdziałania bezrobociu¹³. W ramach aktywnych programów polityki rynku pracy dochodzi do dostosowywania struktury podaży do popytu na nią. Wykorzystuje się formy uzupełniania i zmiany kwalifikacji pracowników, aby dostosować ich możliwości do potrzeb pracodawców. Przeciwdziałanie niedopasowaniu strukturalnemu o charakterze

⁹ Z. GÓRAL, *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011, s. 104.

¹⁰ Tak: M. KABAJ, *Aktywna polityka zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu*, Studia i materiały IPiSS 11(334), Warszawa 1990; E. KWIATKOWSKI, H. ZARYCHTA, *Polityka państwa na rynku pracy w latach dziewięćdziesiątych*, Raport IPiSS, Warszawa 1998.

¹¹ M. DANECKA, *Bezrobocie i instytucje rynku pracy*, Warszawa 2005, s. 65.

¹² M. HEBLER, *Arbeitsmarkteffekte der EU-Osterweiterung. Zur Wirkung von Integration, Migration und institutionellem Wandel auf dem Arbeitsmarkt*, Berlin 2002, s. 110 i n.

¹³ I. LICHNIAK, *Zmiany na rynku pracy w Polsce w okresie transformacji*, Warszawa 1995, s. 123 i n.

przestrzennym wymaga ułatwiania mobilności geograficznej bezrobotnych. Do metod aktywnych zalicza się przede wszystkim subwencjonowane zatrudnienie¹⁴.

Analizując pasywne środki przeciwdziałania bezrobociu, to w przeciwieństwie do aktywnych środków, pasywne metody z założenia nie kreują nowych miejsc pracy, nie mają charakteru prozatrudnieniowego. Działania pasywne ograniczają liczbę bezrobotnych poprzez zmniejszanie liczby osób zawodowo czynnych¹⁵. Służą temu prawne regulacje określające granice wieku produkcyjnego, a zatem „wejścia” i „wyjścia” z rynku pracy. Klasycznym przykładem może być ograniczanie podaży siły roboczej poprzez regulację granicy wieku emerytalnego, tworzenie warunków do przechodzenia na wcześniejsze emerytury, świadczenia przedemerytalne.

Inną klasyfikacją jest podział metod zwalczania bezrobocia na defensywne, ofensywne bezpośrednio oraz ofensywne pośrednio¹⁶ – zaproponowany przez J. Orczyka. Celem środków defensywnych (podobnie jak w poprzedniej klasyfikacji środków pasywnych) jest ograniczanie podaży siły roboczej. Metody defensywne służą zmniejszeniu dopływu potencjalnych pracowników na rynek pracy oraz dezaktywizacji istniejącej siły roboczej¹⁷. Można wskazać na działania polegające na dzieleniu istniejących miejsc pracy pomiędzy większą liczbę pracowników, ograniczanie czasu pracy jednych pracowników w celu udostępniania pracy innym osobom starającym się uzyskać zatrudnienie czy wreszcie dezaktywizację siły roboczej poprzez system wcześniejszych emerytur. Metody ofensywne bezpośrednio wprost zwiększają zatrudnienie poprzez funkcjonowanie szeroko rozumianego subwencjonowanego zatrudnienia, a więc po-

¹⁴ M. SKAPSKI, *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Zakamycze 2006, s. 198.

¹⁵ H. ZARYCHTA, *Pasywna polityka rynku pracy w Polsce w latach 1990-1996*, [w:] *Polityka państwa na rynku pracy...*, s. 127.

¹⁶ J. SZAMBELAŃCZYK, R. KARAŚ, *Bezrobocie a regulacja rynku pracy*, [w:] *Wybrane aspekty bezrobocia w Polsce w warunkach transformacji systemu gospodarczego*, red. J. ORCZYK, Poznań 1994, s. 28, cyt. za M. CIEŚLUKOWSKIM, *op. cit.*, s. 266.

¹⁷ M. CIEŚLUKOWSKI, *op. cit.*, s. 266.

krywania przez państwo przez pewien okres całości lub części wydatków związanych z zatrudnieniem osoby bezrobotnej, skierowanej do pracy przez uprawniony organ. Wreszcie istnieją metody ofensywne pośrednio, których zadaniem jest kreowanie nowych miejsc pracy poprzez pobudzanie inwestycji, dzięki którym mogą powstać nowe miejsca pracy. Inwestycje mogą być pobudzane poprzez realizowanie efektywnej polityki budżetowej oraz monetarnej państwa. Jako przykład mogą posłużyć zwolnienia podatkowe, ulgi inwestycyjne czy obniżki stawek podatkowych¹⁸.

Innym interesującym podziałem środków przeciwdziałania bezrobociu jest ich klasyfikacja ze względu na krąg adresatów, do których kierowane są konkretne metody zwalczania bezrobocia. I tak, można dokonać ich podziału na ogólne – uniwersalne środki przeciwdziałania bezrobociu, skierowane do szerokiego kręgu odbiorców, oraz środki specjalne, które są przeznaczone wyłącznie dla ściśle określonych grup spośród osób poszukujących zatrudnienia, wyodrębnionych w oparciu o pewne kryteria¹⁹. Przyjęcie takiej klasyfikacji jest w pełni uzasadnione, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, iż stopień zagrożenia bezrobociem nie jest jednakowy dla wszystkich. Pewne grupy osób mogą być nieproporcjonalnie bardziej zagrożone pozostawaniem poza zatrudnieniem. Z takiego właśnie założenia zdaje się wychodzić polski ustawodawca, tworząc prawne instrumentarium przeciwdziałania bezrobociu w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r.²⁰

W tym kluczowym z punktu widzenia przeciwdziałania bezrobociu akcie prawnym wyodrębnione zostały usługi rynku pracy, do których zaliczono działania o znaczeniu podstawowym: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i orientacja zawodowa, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, szkolenia. Druga grupa środków nazwana została instrumentami rynku pracy, które mają charakter pomocniczy, wspie-

¹⁸ M. CIEŚLUKOWSKI, *op. cit.*, s. 271.

¹⁹ J. BERNAIS, *Klasyfikacja metod i środków przeciwdziałania bezrobociu*, «Rynek Pracy» 4/1996, s. 15.

²⁰ Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

rający podstawowe usługi rynku pracy. Do instrumentów tych zaliczono takie działania, jak finansowanie kosztów przejazdu bezrobotnego do pracodawcy oferującego zatrudnienie albo do miejsca uczestnictwa w programie rynku pracy; finansowanie kosztów zakwaterowania w podobnych okolicznościach; dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa; refundacja kosztów składek na ubezpieczenie społeczne związanych zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego; finansowanie dodatków aktywizacyjnych.

Wymienione powyżej usługi i instrumenty skierowane zostały do wszystkich bezrobotnych – a zatem należą do grupy środków o charakterze uniwersalnym. Jednocześnie w ustawie można wyodrębnić jeszcze trzecią kategorię środków przeciwdziałania bezrobociu, na którą składają się instrumenty rynku pracy o ograniczonym zakresie działania, które zostały przewidziane wyłącznie dla „osób bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy”. Są to kategorie osób wyodrębnione ze względu na niekorzystny układ cech społeczno-demograficznych. Do grup ryzyka na rynku pracy zostały zaliczone m.in. osoby bezrobotne do 25 roku życia, bezrobotni długotrwale, bezrobotni powyżej 50 roku życia, bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego, bezrobotni niepełnosprawni itd. Zwiększone zagrożenie bezrobociem niektórych grup społecznych wymaga wzmoczonej i bardziej ukierunkowanej interwencji ze strony państwa w celu poprawy ich szans na znalezienie trwałego zatrudnienia, a także zapobieżenia wykluczeniu tych grup z rynku pracy²¹.

Do instrumentów o ograniczonym zasięgu zaliczone zostały: prace interwencyjne, staż, przygotowanie zawodowe dorosłych, stypendia dla podejmujących naukę, roboty publiczne, praca niezwiązana z wyuczonym zawodem i refundacje kosztów opieki nad dzieckiem²².

²¹ Por. E. STASZEWSKA, *Pojęcie „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy” w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, «Zeszyty Prawnicze» 10.1/2010, s. 233.

²² E. STASZEWSKA, *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*, Warszawa 2012, s. 121 i n.

Biorąc pod uwagę zestaw środków przeciwdziałania bezrobociu, jaki został przewidziany w ustawie o promocji zatrudnienia, można zaprezentować bardziej pogłębioną klasyfikację, pozwalającą wyodrębnić dwie zasadnicze płaszczyzny walki z bezrobociem.

Pierwsza płaszczyzna walki z bezrobociem to wszelkiego rodzaju środki, których celem jest zapewnienie pomocy osobom bezrobotnym w poszukiwaniu zatrudnienia i dostosowaniu się do potrzeb rynku pracy.

W ramach tej grupy należy wskazać na środki prawne służące właściwej organizacji rynku pracy. Dla bezrobotnego, który rozpoczyna poszukiwanie zatrudnienia, podstawowe znaczenie ma bieżąca pomoc, która umożliwi mu kontakt z pracodawcami zainteresowanymi przyjęciem nowych pracowników. Środkiem umożliwiającym realizację tego celu jest pośrednictwo pracy, którego zasadniczą funkcją jest udzielanie pomocy bezrobotnym i innym osobom poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w pozyskaniu pracowników o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Dobrze funkcjonujące pośrednictwo pracy skracając okres poszukiwania pracy, a tym samym przeciwdziałając powstawaniu bezrobocia²³. Dla osób zainteresowanych podjęciem zatrudnienia nie tylko w ramach granic kraju, usługi międzynarodowego pośrednictwa realizuje sieć EURES. Pośrednictwo pracy jest wspierane i uzupełniane przez poradnictwo zawodowe i informację zawodową, których celem jest udzielanie bezrobotnym pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia, zaś pracodawcom – pomocy w doborze kandydatów do pracy na stanowiska wymagające szczególnych kwalifikacji i predyspozycji psychofizycznych. Zatem, o ile celem pośrednictwa jest pomoc w podjęciu zatrudnienia, to istotą poradnictwa zawodowego jest pomoc w wyborze zawodu i zatrudnienia.

Celem ułatwienia osobom bezrobotnym dostosowania się do istniejących „standardów poszukiwania pracy” prowadzona jest pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, polegająca na organizowaniu szko-

²³ Szeroko na ten temat: M. WŁODARCZYK, *Pośrednictwo pracy. Studium prawno – społeczne*, Łódź 2002.

leń z zakresu umiejętności poszukiwania teje oraz prowadzeniu zajęć aktywizacyjnych poświęconych wybranym zagadnieniom związanym z umiejętnością jej poszukiwania.

Poza wyżej wskazanymi środkami służącymi lepszej organizacji rynku pracy, do pierwszej płaszczyzny walki z bezrobociem należy zaliczyć środki prawne ułatwiające mobilność zawodową i geograficzną osobom bezrobotnym.

Zapewnienie osobom bezrobotnym możliwości kontaktu z pracodawcami dzięki nawet doskonale funkcjonującemu pośrednictwu pracy może okazać się niewystarczające w sytuacji niewłaściwej – z punktu widzenia potrzeb rynku pracy – struktury zawodowej i kwalifikacji osób poszukujących zatrudnienia czy też ich nieodpowiedniego rozmieszczenia geograficznego²⁴.

Ryzyko popadnięcia w bezrobocie zależy w dużej mierze od poziomu wykształcenia i jego dostosowania do zmieniających się potrzeb gospodarki, a także od zdolności zdobywania, podnoszenia lub zmiany posiadanych kwalifikacji zawodowych. Wysokie kwalifikacje, odpowiadające aktualnym potrzebom pracodawców, chronią przed bezrobociem. Poziom kwalifikacji osób poruszających się na rynku pracy jest jednym z najważniejszych czynników określających ich szanse na zdobycie i utrzymanie zatrudnienia. Jest to także jeden z czynników przesądzających o elastyczności rozumianej jako możliwość i umiejętność zmiany wykonywanego zajęcia oraz reagowania na zmieniające się potrzeby rynku pracy. Im wyższy poziom wykształcenia i kwalifikacji, tym mniejsze zagrożenie bezrobociem²⁵. Powyższe uwagi zdają się potwierdzać dane statystyczne dotyczące stopnia zagrożenia bezrobociem ze względu na posiadane wykształcenie.

Ponadto należy pamiętać, że niekiedy na posiadane przez bezrobotnych kwalifikacje zawodowe nie ma zapotrzebowania jedynie w miejscu ich zamieszkania, a w innym regionie jest szansa na znale-

²⁴ Z. GÓRAL, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego w świetle porównawczym*, Łódź 1994, s. 176, por. też *L'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique. Etude de droit compare*, red. R. SAVY, Limoges 1978, s. 363-368.

²⁵ R. CZYSZKIEWICZ, W. DURKA, B. KLEPAJCZUK, *Podmioty rynku pracy*, Szczecin 2006, s. 173.

zienie zatrudnienia. Może zdarzyć się również i tak, że na danym obszarze geograficznym sytuacja na rynku pracy jest bardzo niekorzystna – pojawia się tzw. bezrobocie lokalne – i wówczas jedyną możliwością uzyskania pracy jest zmiana miejsca zamieszkania lub konieczność dojazdów do miejsca zatrudnienia.

To wszystko powoduje, że mobilność, czyli zdolność bezrobotnych do dostosowania posiadanych kwalifikacji zawodowych i wykształcenia do potrzeb rynku pracy (mobilność zawodowa), a także zdolność do zmiany miejsca zamieszkania pod kątem istniejących w innym regionie możliwości zatrudnienia (mobilność geograficzna), stają się w obecnej rzeczywistości kluczowymi cechami pozwalającymi na szybkie wyjście z bezrobocia.

Zdolność adaptacyjna pracowników musi jednak znaleźć wsparcie instytucjonalne. Konieczne jest zatem podjęcie pewnych działań pozytywnych, które mogą pomóc w dostosowaniu podaży miejsc pracy do kwalifikacji lub miejsca zamieszkania osób bezrobotnych bądź też sprzyjać przekwalifikowaniu, zmianie miejsca zamieszkania – biorąc pod uwagę istniejące możliwości zatrudnieniowe²⁶. Kluczowe znaczenie ma tutaj instytucja szkoleń, która pozwala na zwiększenie szans osób pozostających bez pracy na uzyskanie zatrudnienia poprzez podwyższenie kwalifikacji zawodowych. Z kolei mobilność geograficzna osób bezrobotnych może być wspierana poprzez refundację kosztów dojazdu do miejsca pracy poza miejscem stałego zamieszkania, w którym dana osoba bezrobotna nie zdołała odnaleźć zatrudnienia.

Drugą płaszczyzną walki z bezrobociem to środki zachęcające pracodawców do zatrudniania bezrobotnych oraz sprzyjające ich aktywizacji zawodowej. Do tej grupy należy zaliczyć te środki, których celem jest zachęcanie pracodawców do zatrudniania osób pozostających bez pracy. Można tutaj wskazać na środki minimalizujące ryzyko osobowe pracodawcy – promujące zatrudnienie osób bezrobotnych.

Nawiązanie stosunku pracy z nowym pracownikiem jest decyzją, która wywołuje określone skutki w sferze prawnej i finansowej praco-

²⁶ Z. GÓRAL, *op. cit.*, s. 177.

dawcy. Zatrudnienie niewłaściwej osoby może powodować negatywne skutki w obu wyżej wymienionych sferach. Stąd też pracodawcy bardzo ostrożnie podchodzą do możliwości zatrudniania nowych pracowników. Mogą nawet nie być zainteresowani zatrudnianiem kategorii osób o określonych cechach, z góry wykluczając możliwość ich przyjęcia do pracy, co często jest związane z funkcjonującymi stereotypami na temat tych osób.

Zważywszy, że cechą kapitału ludzkiego jest pewne zróżnicowanie, które może przejawiać się również w sferze wykonywanej pracy, a pracodawca jest stroną, która ponosi ryzyko zatrudnienia, niezbędne jest przyjęcie pewnych rozwiązań, które pozwolą zmniejszyć to ryzyko i w konsekwencji zachęcić pracodawcę do przyjęcia nowych osób do pracy.

Do takich środków zaliczają się przewidziane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy staż, przygotowanie zawodowe dorosłych, prace interwencyjne. Oczywiście, nie sposób nie zwrócić w tym miejscu uwagi na umowę o pracę na okres próbny czy instytucję wolontariatu.

Cechą charakterystyczną wyżej wymienionych instrumentów jest możliwość zapoznania się przez pracodawcę z poziomem umiejętności danej osoby jeszcze bez daleko idących konsekwencji w sferze ochrony trwałości stosunku pracy, a w przypadku środków przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia pewnego osłabienia doznają także konsekwencje w sferze finansowej, bowiem pracodawca otrzymuje refundację określonych środków. Należy w tym miejscu podkreślić, że ta forma przeciwdziałania bezrobociu nabiera szczególnego znaczenia wobec osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy.

Druga grupa środków służących aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych to finansowe wspieranie pracodawców zatrudniających osoby bezrobotne. Można wskazać tutaj na takie instrumenty, jak dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne w związku z zatrudnieniem osoby bezrobotnej, roboty publiczne, pracę niezwiązaną z wyuczonym zawodem. Wyżej wymienione środki przewiduje ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pra-

cy. Należy jednak zauważyć, że z różnymi refundacjami dla pracodawców zatrudniających osoby bezrobotne można spotkać się również w innych aktach prawnych. Na pewno trzeba wskazać ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²⁷, w której przewiduje się możliwość różnego rodzaju refundacji w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, a także ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym²⁸, w której również przewiduje się refundacje w związku z zatrudnianiem określonych kategorii osób pozostających bez pracy.

Finansowanie kosztów zatrudnienia osób bezrobotnych w rozmaitych formach niewątpliwie sprzyja ich aktywizacji zawodowej. Nie jest to jednak instrument pozbawiony wad. Subsydiowanie miejsc pracy stwarza bowiem z jednej strony możliwość zatrudnienia osobom, które w normalnych (niesubsydiowanych) warunkach nie mogą znaleźć pracy. Z drugiej jednak strony wykorzystywanie tego instrumentu stwarza niebezpieczeństwo kreowania miejsc pracy dla przedsięwzięć, które i tak byłyby zrealizowane²⁹.

Aktywizacji zawodowej służy również finansowe wspieranie samych bezrobotnych. Będą to refundacje związane z podjęciem działalności gospodarczej przez bezrobotnych, refundacje kosztów opieki nad dzieckiem w związku z podjęciem zatrudnienia. Podobnie, jak w przypadku refundacji przewidzianych dla pracodawców, również i w przypadku dotacji dla samych bezrobotnych ustawa o promocji zatrudnienia nie jest jedyną regulacją, w której można odnaleźć tego typu instrumenty. Należy wskazać również na ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawę o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r.³⁰

Biorąc pod uwagę ograniczone ramy niniejszego opracowania, klasyfikując środki prawne przeciwdziałania bezrobociu, swoją uwagę skoncentrowałam przede wszystkim na ustawodawstwie dotyczącym

²⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92.

²⁸ Dz.U. Nr 122, poz. 1143 ze zm.

²⁹ M. CIEŚLUKOWSKI, *op. cit.*, s. 269.

³⁰ Dz.U. Nr 94, poz. 651 ze zm.

bezrobocia. Należy jednak podkreślić, że również instytucje samego prawa pracy mogą odgrywać rolę w walce z bezrobociem. Jako przykład można wskazać nieobowiązującą już ustawę z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców³¹.

Niezależnie od przyjmowanych klasyfikacji, prawne środki przeciwdziałania bezrobociu powinny być skonstruowane w taki sposób, aby były skuteczne wobec wszystkich kategorii społecznych dotkniętych tym zjawiskiem. Metody prawa charakteryzują się dość często pewnym stopniem ogólności – abstrakcyjności. W odniesieniu do bezrobocia może prowadzić to do traktowania osób pozostających bez pracy w sposób homogeniczny. Mając na uwadze, że niektóre grupy społeczne wykazują znacznie większe zagrożenie bezrobociem, niezbędna jest bardziej ukierunkowana interwencja państwa w celu poprawy ich szans na zatrudnienie. W związku z powyższym wydaje się, że przyjęta przez polskiego ustawodawcę klasyfikacja środków przeciwdziałania bezrobociu w oparciu o podział na uniwersalne i szczególne metody przeciwdziałania mu jest słuszna.

Dla redukcji bezrobocia bez wątpienia kluczowe znaczenie ma prężnie i dynamicznie funkcjonująca gospodarka. Dobra koniunktura gospodarcza pozwala na względną stabilizację na rynku pracy. Niemniej jednak dla optymalnego utrzymania zatrudnienia widoczny jest udział metod ekonomicznych i prawnych – są one ze sobą związane. Rola prawa jako instrumentu przeciwdziałania bezrobociu jest niezwykle ważna. To w przepisach prawnych nadaje się kształt fundamentalnym dla problematyki bezrobocia kwestiom, takim, jak pojęcie osoby bezrobotnej. Przede wszystkim jednak w ustawowych regulacjach rynku pracy formułuje się całą infrastrukturę metod i środków przeciwdziałania bezrobociu³².

Normy prawne powinny być skonstruowane w taki sposób, aby podstawowe uprawnienia związane z pozostawaniem bez pracy – kwe-

³¹ Dz.U. Nr 125, poz. 1035 ze zm.

³² Z. GÓRAL, *Rola prawa w przewidywaniu bezrobocia*, [w:] *Spoleczne aspekty bezrobocia. Skutki i przeciwdziałanie*, red. J.M. SEWERYŃSKI, Katowice 2002, s. 33 i n.

stie fundamentalne – skierowane były do wszystkich bezrobotnych. W przypadku osób, które napotykać na szczególne trudności w znalezieniu pracy, działania legislacyjne muszą zostać przystosowane do ich potrzeb. Nie będzie stanowiło ataku na zasadę równości rozróżnienie pomiędzy uprawnieniami bezrobotnych w tej mierze, w jakiej celem ostatecznym jest wyrównanie szans w dostępie do zatrudnienia. Konkludując, należy stwierdzić, że sam zestaw środków przeciwdziałania bezrobociu, na jakie wskazuje się w przepisach obowiązującego prawa, jest stosunkowo bogaty i dzięki podziałowi na środki przeciwdziałania o ogólnym przeznaczeniu oraz środki skierowane tylko do pewnych kategorii społecznych wydaje się, że spełnia on swoje zadanie.

CLASSIFICATION OF LEGAL MEASURES TO COUNTERACT UNEMPLOYMENT: SELECTED ASPECTS

Summary

In order to effectively counteract unemployment the state needs to adopt and pursue an appropriate policy. The law is obviously one of the instruments which the state can use to curb unemployment. In particular, labour law regulations serve as an institutional and legal framework used by the state to achieve its goals within the area of fighting unemployment. The present article focuses on the classification of legal measures of counteracting unemployment as defined by the Polish Act of 20th April 2004 on the Promotion of Employment and Labour Market Institutions. The author defines two areas of fighting unemployment. The first area comprises measures taken by the state to assist the unemployed in finding new jobs and help them to adapt to the requirements of the labour market. The second area includes the state's actions to create new jobs and the occupational activation of the unemployed. The author emphasises the fact that certain measures for counteracting unemployment are addressed specifically to groups whose social and demographic status puts them at greater risk of unemployment.