

STATUS PRAWNY BEZROBOTNYCH Z GRUP SZCZEGÓLNEGO RYZYKA

Ewa Staszewska
Uniwersytet Łódzki

WPROWADZENIE

Analizując rozwój polskich regulacji prawnych dotyczących problematyki bezrobocia, można zauważyć ich niestabilność, nieadekwatność do potrzeb rynku pracy czy realizowanej polityki zatrudnienia¹. Stworzenie właściwych podstaw instytucjonalno-prawnych funkcjonowania rynku pracy nie było zadaniem łatwym po kilkudziesięciu latach praktyki gospodarczej w systemie nakazowym, zwłaszcza że bezrobocie w początkowym okresie transformacji było zjawiskiem nieznanym².

Ustawowe regulacje polityki rynku pracy w latach 90. opierały się na rozstrzygnięciach przyjętych w trzech ustawach oraz ich licznych nowelizacjach. Ustawy te stanowiły podstawę prawną dla działań na rynku pracy związanych z zatrudnieniem, przeciwdziałaniem i łagodzeniem skutków bezrobocia.

Z punktu widzenia sytuacji grup szczególnego ryzyka, które są przedmiotem niniejszego artykułu, należy podkreślić, że polskie ustawodawstwo w zakresie regulacji rynku pracy cechował daleko posunięty uniformizm rozwiązań.

Od 1 czerwca br. obowiązuje nowa Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³. Aby ocenić czy prawodawca w nowym akcie prawnym należycie zauważył potrzebę różnicowania rozwiązań prawnych w odniesieniu do grup szczególnie zagrożonych brakiem pracy, chciałabym omówić obowiązujące przepisy na tle do niedawna obowiązującej Ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu⁴ (Ustawa o zpb).

W Ustawie o zpb pojawiło się pojęcie grup szczególnego ryzyka przy okazji definicji programów specjalnych. Wskazano, że oznaczają one działania w celu promocji zatrudnienia, inicjowane przez organy zatrudnienia na rzecz osób zakwalifikowanych do grup ryzyka na lokalnych rynkach pracy (art. 2 ust. 1 pkt 19 Ustawy o zpb). W rozporządzeniu wykonawczym dotyczącym programów specjalnych⁵, które utraciło już na podstawie art. 151 pkt 1 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy moc obowiązującą, pojęcie grup szczególnego ryzyka łączyło się z osobami, które z uwagi na brak kwalifikacji zawodowych lub posiadane kwalifikacje zawodowe i umiejętności oraz ze względu na sytuację na lokalnym rynku pracy są lub mogą być zagrożone długotrwałym bezrobociem oraz jego skutkami (§ 3 ust. 1 rozporządzenia). I choć rozporządzenie posługiwało się terminem „długotrwałego bezrobocia”, pojęcie to nie zostało nigdzie zdefiniowane.

Rozporządzenie wymieniało przykładowy katalog osób zaliczanych do grup ryzyka, które mogły być objęte programami specjalnymi. Były to osoby, które nie ukończyły 25 lat, oraz osoby, które w okresie ostatnich 24 miesięcy pozostawały w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres 12 miesięcy, a także osoby nie wymienione wyżej, a wskazane przez starostę lub marszałka. Osoby te mogły liczyć na różnego rodzaju przedsięwzięcia, które mogły być realizowane i finansowane (współfinansowane) ze środków Funduszu Pracy. Nowa Ustawa o promocji zatrudnienia

i instytucjach rynku pracy uchyliła moc obowiązującą rozporządzenia z 2004 r., nie przewidując już instytucji programów specjalnych.

KATALOG BEZROBOTNYCH Z GRUP SZCZEGÓLNEGO RYZYKA

W obecnej regulacji prawnej dostrzega się wreszcie w dostatecznym stopniu potrzebę różnicowania sytuacji prawnej osób pozostających bez pracy. W art. 49 wyraźnie wskazuje się katalog „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy”.

Są to:

- bezrobotni do 25. roku życia,
- bezrobotni długotrwanie,
- bezrobotni powyżej 50 roku życia,
- bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych,
- bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 7. roku życia,
- bezrobotni niepełnosprawni.

Powyższe kategorie osób zostały przez ustawodawcę zdefiniowane. Zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 3 bezrobotny do 25. roku życia oznacza bezrobotnego, który w roku kalendarzowym zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy nie ukończył 25. roku życia. Ustawodawca zrezygnował w ten sposób z pojęcia absolwenta. Od dawna wątpliwości budziło zastosowanie specjalnych uprawnień jedynie do absolwentów, a nie młodzieży w ogóle. Zakres podmiotowy stosowania specjalnych narzędzi był przez to bardzo ograniczony⁶. W następstwie przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania znacznie większa grupa ludzi młodych będzie mogła korzystać ze skierowanych do nich uregulowań.

Bezrobotny powyżej 50. roku życia oznacza bezrobotnego, który w roku kalendarzowym zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy ukończył co najmniej 50 lat życia (art. 2 ust. 1 pkt 4). Bezrobotnym bez kwalifikacji zawodowych jest bezrobotny o wykształceniu gimnazjalnym lub niższym oraz nieposiadający kwalifikacji do wykonywania zawodu (art. 2 ust. 1 pkt 6).

W nowej Ustawie pojawia się definicja bezrobotnego długotrwanie. Jest nim bezrobotny pozostający w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres 12 miesięcy w okresie ostatnich dwóch lat (art. 2 ust. 1 pkt 5). Jak pisałam wcześniej, termin ten pojawiał się w języku prawnym, niemniej jednak brak było jego formalnej definicji. Niewątpliwie podstawowym problemem przy tworzeniu definicji długotrwanie bezrobotnego była długość okresu pozostawania bez pracy. Wątpliwości budziło również to, czy zaliczać do długotrwanie bezrobotnych osoby, które pozostawały bez pracy w określonym definicyjnie czasie bez przerwy, czy też uzyskały ten okres dzięki zsumowaniu poszczególnych, krótszych okresów bezrobocia przerywanych okresami pracy. Jeśli chodzi o długość okresu pozostawania bez pracy, to polski ustawodawca zdecydował się na standard 12 miesięcy, który przyjęty jest przez MOP i większość krajów europejskich⁷. Według obowiązującej defi-

nicji status długotrwale bezrobotnego uzyska osoba, która nie pracowała w sumie 12 miesięcy w okresie ostatnich dwóch lat, niezależnie od liczby przerw, np. spowodowanych podjęciem zatrudnienia. Przyjęcie takiego rozwiązania należy ocenić pozytywnie. Ustawodawca zapobiega w ten sposób utracie statusu długotrwale bezrobotnego przez osoby, które podejmą krótkotrwale zatrudnienie.

Wydaje się, że zawarty w Ustawie katalog osób szczególnie zagrożonych brakiem pracy jest wystarczający. Warto w tym miejscu podkreślić, że odpowiada on w zasadzie standardom przyjętym przez MOP. Konwencja MOP nr 168 z 1988 r. dotycząca popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem w art. 6 pkt 2 wyraźnie wskazuje na potrzebę przyjęcia specjalnych środków mających na celu zaspokajanie specjalnych potrzeb kategorii osób, które mają szczególne problemy na rynku pracy. W art. 8 wskazuje się przykładowe kategorie osób będących w niekorzystnej sytuacji, które mają trudności ze znalezieniem trwałego zatrudnienia. Są to m.in.: kobiety, młodzi pracownicy, osoby niepełnosprawne, starsi pracownicy, bezrobotni od dłuższego czasu.

Dodatkowo Konwencja przewiduje specjalne postanowienia dla osób po raz pierwszy starających się o zatrudnienie. W art. 26 wskazuje się m.in. na osoby młode, które ukończyły szkolenie zawodowe, studia, odbyły obowiązkową służbę wojskową. Wymienia się także osoby po okresie wychowywania dzieci lub opieki nad osobą chorą, niepełnosprawną lub starszą.

USŁUGI RYNKU PRACY

Bezrobotni zaliczeni do katalogu „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy” mogą na gruncie nowej Ustawy liczyć na szereg specjalnych instrumentów przeciwdziałania bezrobociu skierowanych bezpośrednio do nich. Na uwagę zasługuje przyjęta przez prawodawcę wewnątrzna systematyka Ustawy. Pewne instytucje adresowane są do ogółu bezrobotnych, a inne tylko do ich pewnych kategorii.

Do wszystkich bezrobotnych zostały skierowane usługi rynku pracy, o których mowa w rozdziale 10 Ustawy. Zgodnie z art. 35 podstawowymi usługami rynku pracy są:

- pośrednictwo pracy,
- usługi EURES,
- poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa,
- pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy,
- organizacja szkoleń.

Pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa oraz szkolenia są skonstruowane na podobnych zasadach jak w Ustawie o zpb. W nowej regulacji konstrukcja prawna tych instytucji została jedynie doprecyzowana. Nowością są natomiast usługi EURES⁹ oraz pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy.

Pomimo że wyżej wymienione instytucje skierowane są do wszystkich bezrobotnych, to nie sposób nie zauważyć, że w znacznej mierze będą korzystać z nich bezrobotni z grup ryzyka, zwłaszcza jeśli chodzi o usługi EURES oraz szkolenia. Głównym celem sieci EURES jest pomoc w znalezieniu zatrudnienia bezrobotnym na terenie Unii Europejskiej. Jak można zasadnie zakładać, z usług tych będą korzystali przede wszystkim ludzie młodzi, znajdujący się jeszcze na początku swojej kariery zawodowej, nie obciążeni obowiązkami rodzinnymi, zdecydowani na pracę poza granicami kraju. Z kolei jeśli chodzi o szkolenia, to z samego charakteru tej instytucji wynika, że jest ona przeznaczona przede wszystkim dla bezrobotnych nie posiadających kwalifikacji zawodowych, a także dla osób zmuszonych do zmiany lub uzupełnienia kwalifikacji w związku z brakiem propozycji odpowiedniej pracy, czyli również dla osób długotrwale bezrobotnych.

INSTRUMENTY RYNKU PRACY

Uzupełnieniem usług rynku pracy są wspierające je instrumenty rynku pracy, uregulowane w rozdziale 11 Ustawy. W przypadku instrumentów rynku pracy jedynie częściowo skierowane są one

do wszystkich bezrobotnych. I tak, do ogółu osób pozostających bez pracy skierowane zostały następujące instrumenty (art. 44):

– finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego w miejscu pracy, szkolenia lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego poza miejscem stałego zamieszkania w związku ze skierowaniem przez powiatowy urząd pracy;

– finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy lub szkolenie poza miejscem stałego zamieszkania, w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy;

– dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa;

– refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłacanych składek na ubezpieczenie społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego;

– finansowanie dodatków aktywizacyjnych.

Z wyżej wymienionych instrumentów mogą korzystać wszyscy bezrobotni, a więc także osoby z grup ryzyka. Ustawodawca, zauważając jednak ich trudną pozycję na rynku pracy, skierował pewne dodatkowe instrumenty wyłącznie do osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Są to działania, o których mowa w art. 50–61 Ustawy o promocji zatrudnienia.

Prace interwencyjne

Przed wszystkim tylko do grup ryzyka zostały skierowane prace interwencyjne, których konstrukcja jest zróżnicowana w zależności od kategorii osób, dla których są organizowane.

Jeżeli pracodawca decyduje się na zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych na okres do 6 miesięcy skierowanych bezrobotnych, o których mowa w art. 49 (bezrobotni do 25. roku życia, bezrobotni długotrwale, bezrobotni powyżej 50. roku życia, bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 7. roku życia, bezrobotni niepełnosprawni), zgodnie z art. 51 ust. 1 starosta może zwrócić wówczas takiemu pracodawcy część kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenie społeczne w wysokości uprzednio uzgodnionej, nieprzekraczającej jednak kwoty ustalonej jako iloczyn liczby zatrudnionych w miesiącu w przeliczeniu na pełen wymiar czasu pracy oraz kwoty zasiłku. Starosta może zwrócić również pracodawcy, który zatrudnił w ramach prac interwencyjnych co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy na okres do 6 miesięcy skierowanych bezrobotnych, o których mowa w art. 49, część kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne w wysokości uprzednio uzgodnionej, nieprzekraczającej jednak kwoty połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę i składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanego wynagrodzenia za każdą osobę bezrobotną.

Jeżeli pracodawca zatrudni skierowanych bezrobotnych, o których mowa w art. 49, w ramach prac interwencyjnych na okres do 12 miesięcy, starosta może dokonać zwrotu poniesionych przez pracodawcę kosztów z tytułu zatrudnienia w wysokości uprzednio uzgodnionej, nieprzekraczającej jednak minimalnego wynagrodzenia za pracę i składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanego wynagrodzenia za każdego bezrobotnego, jeżeli refundacja obejmuje koszty poniesione za co drugi miesiąc zatrudnienia.

W sytuacji, gdy pracodawca bezpośrednio po zakończeniu prac interwencyjnych trwających co najmniej 6 miesięcy zatrudni skierowanego bezrobotnego przez okres dalszych 6 miesięcy i po upływie tego okresu dalej go zatrudnia w pełnym wymiarze czasu pracy, starosta może przyznać pracodawcy jednorazową refundację wynagrodzenia w wysokości uprzednio uzgodnionej, nie wyższej jednak niż 150% przeciętnego wynagrodzenia.

Wydaje się, że w tym zakresie lepsze było rozwiązanie art. 19 ust. 3 Ustawy o zpb, zgodnie z którym pracodawca miał możliwość uzyskania takiej refundacji, jeżeli bezpośrednio po zakończeniu prac interwencyjnych trwających co najmniej 6 miesięcy zatrudnił skierowanego bezrobotnego przez okres dalszych 6 miesięcy, zawierając po upływie tego okresu umowę o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy. W obecnej regulacji mówi się tylko o zatrudnieniu w pełnym wymiarze czasu pracy, rezygnując z konieczności zawarcia umowy na czas nieokreślony, co niewątpliwie jest mniej korzystne dla zatrudnianych bezrobotnych.

Omówiona powyżej forma organizowania prac interwencyjnych dotyczy wszystkich osób wymienionych w art. 49. Nie jest to jednak jedyna możliwość organizowania tych prac. Drugą możliwością jest zatrudnienie w ich ramach, zgodnie z art. 56, osób bezrobotnych do 25. roku życia, długotrwale bezrobotnych oraz bezrobotnych niepełnosprawnych. Wówczas przewiduje się możliwość zwrotu poniesionych przez pracodawcę kosztów wypłaconego wynagrodzenia, nagród oraz składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości uprzednio uzgodnionej, nieprzekraczającej jednak kwoty zasiłku, pod warunkiem zatrudnienia powyżej wskazanych skierowanych osób przez okres do 12 miesięcy w ramach prac interwencyjnych w pełnym wymiarze czasu pracy. Starosta będzie mógł dokonywać zwrotu omówionych kosztów przez okres 18 miesięcy w wysokości uprzednio uzgodnionej, nieprzekraczającej jednak minimalnego wynagrodzenia za pracę i składek na ubezpieczenie społeczne od tego wynagrodzenia, jeżeli zwrot obejmuje koszty poniesione za co drugi miesiąc.

Wreszcie zgodnie z art. 59 prace interwencyjne mogą być zorganizowane dla osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia. Starosta może kierować tę kategorię bezrobotnych do wykonywania pracy w ramach prac interwencyjnych przez okres do 24 miesięcy oraz dokonywać refundacji poniesionych przez pracodawcę kosztów na wynagrodzenie i składki na ubezpieczenie społeczne. Ponadto bezrobotni mogą być zatrudnieni w ramach tych prac przez okres do 4 lat, a pracodawca może otrzymać zwrot poniesionych wszystkich powyższych kosztów, jeżeli refundacja obejmuje koszty poniesione za co drugi miesiąc zatrudnienia.

Wysokość refundacji została uzależniona od spełnienia lub niespełnienia warunków przez osoby powyżej 50. roku życia koniecznych do nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego. W pierwszym przypadku refundacja jest przyznawana w wysokości 80% minimalnego wynagrodzenia za pracę i składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanego wynagrodzenia, a w drugim – w wysokości 50%.

Dodatkową zachętą do zatrudniania w ramach prac interwencyjnych osób powyżej 50. roku życia jest możliwość przyznania pracodawcy dofinansowania na wyposażenie nowego stanowiska pracy w wysokości nie wyższej niż 400% przeciętnego wynagrodzenia, na warunkach określonych w umowie.

Roboty publiczne

Wyłącznie do grup ryzyka zaadresowana została instytucja robót publicznych. Na podstawie art. 57 ust. 1 starosta zwraca organizatorowi robót publicznych, który zatrudnił długotrwale bezrobotnych, bezrobotnych powyżej 50. roku życia lub samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 7. roku życia, przez okres do 6 miesięcy, część kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenie społeczne w wysokości uprzednio uzgodnionej, nieprzekraczającej jednak kwoty ustalonej jako iloczyn liczby zatrudnionych w miesiącu w przeliczeniu na pełen wymiar czasu pracy oraz 50% przeciętnego wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanego wynagrodzenia. Zatrudnienie to może trwać do 12 miesięcy – wtedy zwrot kosztów, o których mowa wyżej, nie będzie przekraczał przeciętnego wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanego wynagrodzenia za każdego bezrobotnego, jeżeli refundacja obejmuje koszty poniesione za co drugi miesiąc ich zatrudnienia.

Do wykonywania pracy niezwiązanej z wyuczonym zawodem w wymiarze nieprzekraczającym połowy wymiaru czasu pracy na podstawie art. 57 ust. 4, na zasadach robót publicznych, na swój wniosek lub zgodą mogą zostać skierowani też bezrobotni do 25. roku życia oraz długotrwale bezrobotni. Okres wykonywania pracy nie może przekroczyć 6 miesięcy. Miejscem wykonywania pracy mogą być instytucje użyteczności publicznej oraz organizacje zajmujące się problematyką kultury, oświaty, sportu i turystyki, opieki zdrowotnej lub pomocy społecznej.

Dodatkowo ustawodawca wprowadza zastrzeżenie, że do wykonywania pracy niezwiązanej z wyuczonym zawodem na zasadach robót publicznych powinni być kierowani w szczególności bezrobotni zobowiązani do alimentów na mocy odrębnych przepisów. Pracodawca, który zatrudni wyżej wskazanych bezrobotnych na zasadach robót publicznych, uzyska zwrot części poniesionych kosztów na wynagrodzenie, nagrody oraz składki na ubezpieczenie społeczne w wysokości uprzednio uzgodnionej, nieprzekraczającej jednak kwoty ustalonej jako iloczyn liczby zatrudnionych bezrobotnych i połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę, łącznie ze składką na ubezpieczenie społeczne od refundowanego wynagrodzenia.

Wyżej omówione instytucje prac interwencyjnych i robót publicznych na gruncie Ustawy o zpb przewidziane były generalnie dla wszystkich bezrobotnych. Co prawda, w przepisach wykonawczych⁹ wskazywało się na pewne kategorie osób, które winny być kierowane w szczególności na roboty publiczne czy prace interwencyjne, niemniej jednak nie był to katalog zamknięty¹⁰. Obecnie ustawodawca wyraźnie wskazuje odbiorców prac interwencyjnych i robót publicznych.

Staż dla bezrobotnych do 25. roku życia

Kolejnym specjalnym rozwiązaniem adresowanym wyłącznie do grup ryzyka są staże, przewidziane dla bezrobotnych do 25 roku życia. Instytucja stażu znana była już w czasie obowiązywania Ustawy o zpb, z tym że wówczas skierowana była ona tylko do absolwentów.

Na podstawie art. 53 Ustawy o promocji zatrudnienia bezrobotny do 25. roku życia na swój wniosek lub zgodą może zostać skierowany przez starostę do odbycia u pracodawcy stażu przez okres nieprzekraczający 12 miesięcy. Z instytucji stażu może skorzystać również osoba, która nie ukończyła 27. roku życia, jeżeli zarejestruje się jako bezrobotna w ciągu 12 miesięcy od dnia określonego w dyplomie, świadectwie lub innym dokumencie poświadczającym ukończenie szkoły wyższej. Dzięki takiemu rozwiązaniu ze stażu będą mogli skorzystać absolwenci szkół wyższych, którzy studiowali dłużej, chociażby ze względu na zagraniczne stypendium czy powtarzanie roku.

Staż odbywa się na podstawie umowy zawartej przez starostę z pracodawcą, według określonego w niej programu. Bezrobotnemu przysługuje wówczas stypendium w wysokości zasiłku.

Zupełną nowością jest możliwość uzyskania na wniosek odbywającego staż, dni wolnych w wymiarze 2 dni za każde 30 dni odbywania stażu, za które będzie przysługiwało stypendium. Jeżeli zatem staż maksymalnie trwa 12 miesięcy, to bezrobotny będzie miał w sumie 24 dni wolne. Ustawodawca nie mówi jednak nic o możliwości zsumowania tych dni i wykorzystania ich jednorazowo. W mojej ocenie treść art. 53 ust. 7 nie wyklucza takiej właśnie interpretacji.

Wprowadzenie możliwości uzyskania dni wolnych w okresie odbywania stażu trzeba ocenić pozytywnie. Poprzednia regulacja takich dni nie przewidywała. I choć absolwent wykonywał obowiązki podobne jak pozostali pracownicy i respektował ustalone w danym zakładzie pracy reguły porządkowe (regulamin pracy)¹¹, to nie posiadał prawa do żadnych dni wolnych. Ponadto ustawodawca, wprowadzając możliwość wnioskowania o 2 dni wolne za każde 30 dni odbywania stażu, zbliża sytuację osoby odbywającej staż do sytuacji osób po raz pierwszy podejmujących pracę, któ-

rym zgodnie z art. 153 k.p. z upływem każdego miesiąca pracy przysługuje prawo do 1/12 wymiaru urlopu przysługującego po przepracowaniu roku.

Przygotowanie do wykonywania zawodu

Następną formą pomocy w stosunku do osób bezrobotnych do 25. roku życia oraz bez kwalifikacji zawodowych, a za ich zgodą także w stosunku do wszystkich pozostałych bezrobotnych, o których mowa w art. 49, jest możliwość zastosowania instytucji odbycia przygotowania do wykonywania zawodu u pracodawcy bez nawiązywania stosunku pracy. Starosta może kierować na przygotowanie zawodowe na okres do 6 miesięcy na takich samych zasadach, jak w przypadku stażu.

Wydaje się, że wprowadzenie możliwości odbywania przygotowania zawodowego dla wszystkich „osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy” spowoduje, że poza bezrobotnymi bez kwalifikacji zawodowych także np. osoby długotrwale bezrobotne czy starsze będą miały szansę na przekwalifikowanie i znalezienie zatrudnienia w nowym zawodzie.

Stypendia dla bezrobotnych podejmujących dalszą naukę

Podobnie jak w Ustawie o zpb, w nowej regulacji przewiduje się system zachęt do podjęcia dalszej nauki. Na podstawie art. 55 bezrobotni do 25. roku życia oraz nieposiadający kwalifikacji zawodowych, którzy w okresie 6 miesięcy od dnia zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy podejmą dalszą naukę w szkole ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej dla dorosłych albo w szkole wyższej w systemie studiów wieczorowych lub zaocznych, mogą starać się o przyznanie im przez starostę stypendium w wysokości 40% kwoty zasiłku, na okres 12 miesięcy, z szansą na kontynuację wypłacania stypendium do ukończenia nauki zgodnie z programem nauczania¹².

Pomoc dla bezrobotnych samotnie wychowujących dzieci

Z kolei zgodnie z art. 61 specjalnie dla bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 7. roku życia przewiduje się możliwość refundacji kosztów opieki nad tym dzieckiem, w wysokości uzgodnionej, nie wyższej jednak niż połowa zasiłku, jeżeli bezrobotny podejmie zatrudnienie lub inną pracę zarobkową lub zostanie skierowany na staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy lub szkolenie oraz pod warunkiem nieprzekroczenia wysokości kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

Okres refundacji kosztów opieki nad dzieckiem został ograniczony do 3 miesięcy, jeżeli bezrobotny podjął zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na okres co najmniej 6 miesięcy. Natomiast jeżeli bezrobotny podjął zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na okres co najmniej 12 miesięcy, refundacja kosztów może trwać do 6 miesięcy. W art. 61 ust. 5 przewiduje się również możliwość refundacji na powyższych zasadach kosztów opieki nad osobą zależną.

Obowiązek powiatowych urzędów pracy

Ostatnią regulacją skierowaną do grup ryzyka, zawartą w art. 50 ust. 1 i 2, jest obowiązek nałożony na powiatowe urzędy pracy, polegający na tym, że w stosunku do bezrobotnych w wieku do 25 lat oraz bezrobotnych powyżej 50 roku życia, powiatowe urzędy pracy w okresie do 6 miesięcy od dnia rejestracji powinny przedstawić propozycję zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, stażu, odbycia przygotowania zawodowego w miejscu pracy lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych. Natomiast w odniesieniu do osób długotrwale bezrobotnych, które pobierają świadczenia z pomocy społecznej, powiatowe urzędy pracy w okresie do 6 miesięcy od dnia utraty prawa do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania powinny przedstawić propozycję zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, stażu, odbycia przygotowa-

nia zawodowego w miejscu pracy lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych.

Dzięki takiemu rozwiązaniu powiatowe urzędy pracy są terminowo zobowiązane do przygotowywania ofert dla wyżej wymienionych osób. Ustawodawca nie określa jednak ewentualnych sankcji w razie nie przedstawienia takich propozycji zatrudnienia. Można też postawić pytanie, dlaczego ustawodawca nie przewiduje takiego terminowego obowiązku przygotowywania ofert pracy dla wszystkich osób wymienionych w art. 49.

PODSUMOWANIE

Oceniając rozwiązania nowej Ustawy w odniesieniu do grup szczególnego ryzyka, czy używając nowej, ustawowej terminologii – osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, trzeba podkreślić, że w porównaniu z poprzednimi regulacjami prawodawca wprowadził korzystne zmiany w sytuacji omawianych kategorii bezrobotnych. Przede wszystkim w sposób klarowny zostały wyodrębnione i zdefiniowane osoby szczególnie zagrożone brakiem pracy. Pojawiła się wreszcie definicja długotrwale bezrobotnego. Ustawodawca zrezygnował z pojęcia absolwenta na rzecz osób do 25. roku życia, co niewątpliwie rozszerza zakres podmiotowy stosowania specjalnych instrumentów.

pozytywnie należy ocenić dość przejrzystą systematykę wewnętrzną Ustawy. Do ogółu bezrobotnych, a więc również grup ryzyka, skierowane zostały usługi rynku pracy, czyli aktywne środki przeciwdziałania bezrobociu, wspierane instrumentami rynku pracy, które częściowo przewidziane zostały dla ogółu bezrobotnych, a w pewnej części dla grup szczególnie zagrożonych brakiem pracy. W ramach instytucji rynku pracy adresowanych do grup ryzyka prawodawca dokonał właściwego – wydaje się – podziału, polegającego na tym, że niektóre instytucje skierowane są do wszystkich osób będących w trudnej sytuacji, a inne tylko do konkretnych ich kategorii.

Najwięcej środków przeciwdziałania bezrobociu zostało skonstruowanych dla bezrobotnych do 25. roku. Ta szczególna troska państwa w stosunku do młodzieży jest w pełni uzasadniona, nie tylko jeśli zważy się na dane statystyczne dotyczące tej populacji bezrobotnych, ale również z uwagi na to, że bezrobocie uniemożliwia młodym ludziom start w samodzielne życie, pozbawia ich możliwości sprawdzenia się w pracy zawodowej, a w razie przedłużania się czasu pozostawania bez pracy powoduje faktyczną utratę osiągniętego przygotowania zawodowego¹³.

Dość szeroki wachlarz środków przeciwdziałania bezrobociu przewidziany jest też dla osób powyżej 50. roku życia czy długotrwale bezrobotnych, co należy oceniać wysoko, zwłaszcza że dla wyżej wskazanych osób jest to jedyna możliwość powrotu do aktywności zawodowej, gdyż najczęściej na „normalnym” rynku pracy mają niewielkie szanse na znalezienie zatrudnienia.

Na zakończenie nie sposób nie zadać pytania, czy tak dalekie różnicowanie sytuacji prawnej bezrobotnych przez ustawodawcę nie oznacza dyskryminacji? Według Z. Górala różny stopień zagrożenia bezrobociem, różna sytuacja na rynku pracy poszczególnych kategorii pozostających poza zatrudnieniem, musi prowadzić do dyferencjacji ich statusu prawnego¹⁴.

Trudno nie zgodzić się ze słusznością takiego stanowiska – zwłaszcza jeśli pod uwagę weźmie się fakt, że ustawodawca, kierując wszystkie usługi rynku pracy, a także pewne instrumenty rynku pracy do ogółu bezrobotnych, zapewnia jednolite unormowania w zakresie fundamentalnych uprawnień dla wszystkich pozostających bez pracy. Skierowanie pewnych instytucji wyłącznie do określonych kategorii bezrobotnych nie należy traktować jako dyskryminacji, naruszenia równości szans, ale wręcz jako jej niezbędny warunek.

¹ Z. Góral, M. Włodarczyk, *Komentarz do ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu*, Łódź, 1992, s. 10.

² Z. Góral, M. Włodarczyk, *Prawne problemy rynku pracy*, w: H. Lewandowski (red.), *Polskie prawo pracy w okresie transformacji w oświetleniu prawa wspólnotowego*, praca zbiorowa, Warszawa 1997, s. 144.

- J. Witkowski, *Bezrobocie w Polsce w okresie transformacji*, „Kontrola Państwowa” 1993, nr 4, s. 3.
- ³ DzU z 2004 r., nr 99, poz. 1001.
- ⁴ DzU z 2003 r., nr 58, poz. 514 z późn. zm.
- ⁵ Rozporządzenie z 5 kwietnia 2004 r. w sprawie programów specjalnych (DzU nr 58, poz. 562).
- ⁶ M. Włodarczyk, *Sytuacja bezrobotnej młodzieży w świetle ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Wybrane problemy*, Studia z zakresu prawa pracy, Kraków 1997/1998, s. 361.
- ⁷ G. Gęsicka, *Długoterminowe bezrobocie*, „Rynek Pracy” 1992, nr 11/12, s. 10.
- ⁸ Szerzej na temat sieci EURES: B. Pogańska-Siła, *Sieć EURES w Polsce*, „Służba Pracownicza” 2003, nr 9 oraz K. Karczmarek, *System współpracy publicznych służb zatrudnienia. Geneza i istota sieci EURES*, „Służba Pracownicza” 2003, nr 1.
- ⁹ § 5 Rozporządzenia z 21.03.1995 r. w sprawie szczegółowych zasad organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz przyznawania zaliczek i finansowania rzeczowych kosztów organizacji robót publicznych (DzU nr 38, poz. 189 z późn. zm.).
- ¹⁰ Szerzej: A. Kosut, *Prawne aspekty organizowania robót publicznych*, „Kontrola Państwowa” 1996, nr 1. A. Kosut, B. Romejko, *Prace interwencyjne – organizacja i finansowanie*, „Kontrola Państwowa” 1996, nr 4.
- ¹¹ Z. Góral, M. Włodarczyk, *Komentarz do ustawy...*, op. cit., III/F/160.
- ¹² Zgodnie z art. 55 ust. 3 stypendium przysługuje pod warunkiem nieprzekroczenia wysokości dochodu na osobę w rodzinie w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, uprawniającego do świadczeń z pomocy społecznej.
- ¹³ J. Sztumski, *Společne skutki bezrobocia młodocianych*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 10.
- ¹⁴ Z. Góral, *Dyferencjacja statusu prawnego...*, op. cit., s. 197.