



Małgorzata Szczęsny

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Finansów i Ubezpieczeń
Katedra Prawa
malgorzata.szczesny@ue.katowice.pl

PROMOCJA SZANS CZY ALIMENTACJA BEZRADNOŚCI W POLITYCE RYNKU PRACY

Streszczenie: Bezrobocie jest znaczącym problemem społecznym. Aktualnie aż 13% polskiego społeczeństwa figuruje w rejestrach powiatowych urzędów pracy. Wieloletnie debaty nad efektywnym przeciwdziałaniem bezrobociu w Polsce zostały zwieńczone nowelą Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie z dniem 27 maja 2014 r. Najpoważniejsze zmiany, jakie wprowadziła reforma urzędów pracy, to utworzenie stanowiska doradcy klienta, profilowanie form pomocy dla bezrobotnych, podniesienie efektywności pracowników państwowych służb zatrudnienia, wspieranie aktywnego poszukiwania pracy, kompleksowość usług oraz indywidualne podejście do klienta. Zamysłem ustawodawcy było przede wszystkim przekształcenie urzędów pracy w „państwowe agencje pośrednictwa pracy” na wzór brytyjskich *job center*. Należy zauważyć, iż rewolucja zapowiadana przez resort pracy i polityki społecznej okazała się *de facto* mało znaczącą reformą, jako że problemy rynku pracy tkwią znacznie głębiej. Dopóki od rejestracji w urzędach pracy uzależnione będzie m.in. nabycie świadczeń z ośrodków pomocy społecznej, objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym czy spełnienie przesłanek do ubiegania się o świadczenia przedemerytalne, dopóty powiatowe urzędy pracy będą w głównej mierze przedłużeniem służb społecznych, a nie podmiotami specjalizującymi się *stricte* w efektywnej aktywizacji zawodowej i pośrednictwie pracy.

Słowa kluczowe: bezrobocie, zatrudnienie, urząd pracy, pomoc społeczna.

Wprowadzenie

Bezrobocie jest zjawiskiem szczególnie dolegliwym. Pociąga ono za sobą skutki zarówno ekonomiczne, jak i społeczne. Dlatego też należy rozpatrywać je nie tylko z perspektywy osoby, która utraciła pracę, ale również społeczeństwa i gospodarki kraju. Z danych GUS wynika, iż w lipcu 2014 r. liczba osób

bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy wynosiła 1 mln 878,5 tys. osób. Aktualnie stopa bezrobocia w Polsce kształtuje się na poziomie 13% w skali kraju [www 1].

Pauperyzacja osób dotkniętych bezrobociem wymusza konieczność korzystania z pomocy państwa, o którą osoby bezrobotne, znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej, mogą się starać z funduszy publicznych w powiatowych urzędach pracy, a także w ośrodkach pomocy społecznej. Pomoc, w tym również finansowa, oferowana przez powiatowe urzędy pracy czy ośrodki pomocy społecznej w postaci zasiłków i innych świadczeń pieniężnych ma charakter doraźny, a co za tym idzie, powinna być udzielana do czasu, aż osoba bezrobotna powróci na rynek pracy.

Uszczegóławiając powyższe warto zbadać, jaki jest krąg osób zainteresowanych pomocą powiatowych urzędów pracy (dalej: PUP) i agencji zatrudnienia. Czy rejestracja w PUP ma wyzwalać czy wymuszać korzystanie z instrumentów pozostających w dyspozycji urzędów pracy? W jakim stopniu realizowana jest zasada współdziałania stron w poszukiwaniu pracy w relacji między organami państwa a osobami bezrobotnymi i poszukującymi pracy? Łatwość uzyskania statusu bezrobotnego przy niskiej płacy minimalnej powoduje ucieczkę w bezrobocie. Wyraźnie należy odróżnić dwie grupy osób – tych, które są zatrudnione na podstawie umów o pracę i zachowują standardy zawarte w kodeksie pracy, i tych, które są doraźnie zatrudniane w systemie zatrudnienia niepracowniczego, gdzie nie ma gwarancji wynagrodzenia minimalnego.

Posiadanie statusu osoby bezrobotnej stanowi podstawę do uzyskania świadczeń finansowanych z budżetu państwa i programów unijnych. Pozostaje także otwarta kwestia wewnętrznej spójności form wsparcia, a w szczególności granic kumulowania świadczeń. Głębszej refleksji wymaga ocena, czy pomoc państwa jest właściwie adresowana. W systemie instrumentów prawnych obserwujemy brak spójności ustaw nie tylko w zakresie promocji zatrudnienia, ale przede wszystkim osłon socjalnych.

Świadczenia na rzecz bezrobotnych nie można koncentrować wyłącznie na poziomie zasiłku, ale trzeba brać pod uwagę wiele innych form pomocy, która może być udzielana osobie bezrobotnej. Dlatego sytuacje bezrobotnych o różnym statusie trzeba rozpatrywać, analizując sumę korzyści, jakie mogą uzyskać w formie pomocy państwa. Przykładem może być kumulowanie uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych oraz pozyskanie środków na działalność gospodarczą.

W niniejszym opracowaniu poddano ocenie regulacje prawne wprowadzone w znowelizowanej Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, obowiązującej od 27 maja 2014 r., a także innych ustawach, w których rejestra-

cja w urzędach pracy stanowi przesłankę uzyskania określonych form pomocy i wsparcia finansowego państwa. Wyodrębniono również poszczególne grupy klientów urzędów pracy według kryterium ich uprawnień zdefiniowanych w znowelizowanej ustawie.

Dyferencjacja uprawnień osób zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy

Definicję legalną pojęcia „bezrobotny” ustawodawca zawarł w art. 2 ust. 1 pkt 2 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W rozumieniu ustawy „bezrobotnym jest osoba niezatrudniona i niewykonywająca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie albo innej pracy zarobkowej, zarejestrowana we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukująca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” [Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r.].

Wobec różnych poglądów dotyczących roli władzy publicznej w prowadzeniu polityki zatrudnienia warto przypomnieć treść art. 65 ust. 5 Konstytucji RP, który stanowi, iż „władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych” [Konstytucja..., 1997].

Niezbywalne obowiązki państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane przez instytucje rynku pracy, do których zalicza się szeroko rozumiane publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego oraz instytucje partnerstwa lokalnego [Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r., art. 6, ust. 1]. W zachowaniach bezrobotnych na rynku pracy zwraca uwagę grupa poszukujących pracy za pośrednictwem agencji zatrudnienia. W tej grupie uwidacznia się silna motywacja do faktycznego znalezienia pracy. Ze względu na odrębności kwestie dotyczące tej grupy powinny być przedmiotem odrębnego opracowania.

Bezrobotni, rejestrując się w PUP, są silnie zorientowani na pozyskiwanie świadczeń związanych z bezrobociem kosztem mniejszej motywacji do faktycznego uzyskania pracy. Składa się na to wiele przyczyn wymagających szerszego rozpoznania. W zachowaniach osób rejestrujących się w urzędach pracy dominuje postawa oczekująca alimentacji łagodzącej ich sytuację materialną.

W polityce prawa obserwujemy zaostrzanie kryteriów dla uzyskania świadczeń pieniężnych. Prawo do zasiłku dla bezrobotnych przysługuje zaledwie 15% osób rejestrujących się w PUP [www 1]. Tak niski procent osób uprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych jest związany ze ściśle określonymi w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy warunkami jego nabycia, które nieliczni bezrobotni są w stanie spełnić. Dowodzi tego art. 71 znowelizowanej ustawy, który stanowi, że „prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu za każdy dzień kalendarzowy od dnia zarejestrowania się we właściwym powiatowym urzędzie pracy, jeżeli m.in. w okresie 18 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień zarejestrowania, łącznie przez okres co najmniej 365 dni był zatrudniony i osiągał wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, od którego istnieje obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy lub świadczył usługi na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, przy czym podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy stanowiła kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na okres pełnego miesiąca” [Ustawa z dnia 14 marca 2014 r.].

Umowa o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy daje gwarancję uzyskania co najmniej minimalnego wynagrodzenia oraz odprowadzania składek na Fundusz Pracy, co jest z kolei podstawą ubiegania się o zasiłek dla bezrobotnych. Ten rygor powoduje zmniejszanie się liczby osób uprawnionych do zasiłku. Jest to konsekwencją zastępowania zatrudnienia pracowniczego zatrudnianiem niepracowniczym, głównie w formie umów cywilnoprawnych. Sztywne uzależnienie prawa do zasiłku dla bezrobotnych od faktu wcześniejszego odprowadzania składek na Fundusz Pracy rodzi dalsze ograniczenie kręgu osób uprawnionych do uzyskania takiej formy pomocy państwa. Dla porównania w państwach tzw. starej Unii Europejskiej prawo do zasiłku przysługuje ok. 70-80% osób bezrobotnych [www 2]. Wynika to z faktu, iż w tych krajach ochrona w różnym zakresie obejmuje także zatrudnienie niepracownicze. Polski ustawodawca nie przyjął rozwiązań proponowanych w projekcie kodeksu pracy przygotowanego przez Rządową Komisję Kodyfikacyjną. Zgodnie z tym projektem kodeks pracy miałby regulować zatrudnienie w ramach stosunku pracy, a także w zakresie niezbędnym do ochrony pracy w ramach innych stosunków prawnych niż stosunek pracy, w tym umów cywilnoprawnych [Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy, 2010, art. 1, par. 1 i 2]. Ta propozycja znacznie rozszerzyłaby krąg osób uprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych.

Konsekwencją rejestracji w PUP jest objęcie bezrobotnego ubezpieczeniem zdrowotnym i umożliwienie mu tym samym korzystania nieodpłatnie z niektórych usług publicznej służby zdrowia. Uzyskanie ubezpieczenia zdrowotnego

jest kluczowym motywem ubiegania się o rejestrację jako osoba bezrobotna, a tym samym zapewnienia sobie bezpieczeństwa związanego z ryzykiem chorobowym. Dotyczy to szczególnie osób, które wykonują pracę w szarej strefie.

Zapowiadana od wielu lat przez resort pracy i polityki społecznej reforma PUP miała ostatecznie rozgraniczyć objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym od posiadania statusu osoby bezrobotnej. Mimo zmiany Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie 27 maja 2014 r., problem ten nadal nie został rozwiązany. Należy zauważyć, że nie prowadzi się obiektywnych badań statystycznych (np. w momencie rejestracji w PUP) co do motywacji osób, dla których głównym celem jest objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym. Ten motyw ma na ogół charakter dyskrecjonalny. Co istotniejsze, oświadczenie bezrobotnego, iż jest zainteresowany wyłącznie objęciem ubezpieczeniem zdrowotnym, spowodowałoby odmowę przyznania statusu osoby bezrobotnej z powodu niespełniania przesłanki ustawowej dotyczącej zdolności i gotowości do podjęcia pracy.

Jednym z *condicio sine qua non* ubiegania się o świadczenie przedemerytalne przez bezrobotnego, a wyrażonym wprost w Ustawie o świadczeniach przedemerytalnych, jest dokonanie rejestracji w PUP [Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r.]. Osoby zwolnione z pracy z przyczyn leżących po stronie pracodawcy (likwidacja zakładu lub stanowiska pracy), aby zapewnić sobie świadczenie przedemerytalne, są zobligowane do rejestracji w PUP, a tym samym dążenie do uzyskania zatrudnienia schodzi na plan dalszy. Kryterium wieku i stażu pracy silnie motywuje do ubiegania się o świadczenie przedemerytalne, które daje pewną stabilizację. Osłabia to wolę aktywnego poszukiwania pracy. Sytuacja osób po uzyskaniu świadczenia przedemerytalnego czyni ich pracę atrakcyjną dla pracodawców, biorąc pod uwagę limity dopuszczalnej wysokości zarobków, które nie powodują zawieszenia świadczeń przedemerytalnych. Przy tych rozwiązaniach trudno oczekiwać sukcesu dla proponowanych obecnie programów promujących aktywność w poszukiwaniu zatrudnienia w ramach tzw. pakietu dla osób w wieku 50+. Na obserwowaną praktykę wpływa bezpośrednio fakt, iż ubiegający się o przyznanie statusu bezrobotnego informuje urząd o zamiarze ubiegania się o świadczenia przedemerytalne. Urzędy, mając świadomość intencji wnioskodawcy, w praktyce nie angażują się w poszukiwanie pracy dla tej osoby, mając także na uwadze możliwości, jakie może wykorzystywać bezrobotny w tym okresie w formach zwolnień lekarskich przez okres nieprzekraczający 90 dni i ponowienia tego zwolnienia po przerwie trwającej co najmniej miesiąc. To powoduje, iż mamy do czynienia z iluzją promocji szans zatrudnienia na rzecz alimentacji zainteresowanego. Ucieczka w kierunku świadczeń

przedemerytalnych jest dodatkowo motywowana faktem niechęci pracodawców do zatrudnienia osób, które są bliskie lub weszły w czteroletni okres ochronny przewidziany w art. 39 kodeksu pracy. Osoba, która uzyskała świadczenie przedemerytalne jest wyrejestrowywana, a tym samym zwiększa w statystykach PUP liczbę osób, które formalnie wyprowadzono z bezrobocia.

Niski odsetek osób uprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych powoduje, że pozostałe 85% zarejestrowanych bezrobotnych ze względu na znaczne pogorszenie sytuacji finansowej korzysta z usług gminnych/miejskich ośrodków pomocy społecznej (dalej MOPS) [Ustawa z dnia 12 marca 2004 r.]. Uzyskanie świadczeń pieniężnych lub pomocy w formie rzeczowej uzależnione jest od posiadania statusu osoby bezrobotnej oraz wykazania, że osoba podejmuje wszelkie kroki, by wrócić na rynek pracy. Słuszna idea ustawodawcy jest wypaczona przez zainteresowanie uzyskaniem dodatkowego świadczenia, a nie podjęciem pracy. Powstaje dualizm kompetencyjny, gdyż ośrodki pomocy społecznej posiadają instrumenty aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych oraz dostęp do ofert pracy. W tym zakresie powielane są instrumenty pozostające w dyspozycji PUP.

Wśród wspólnych klientów PUP i MOPS obserwuje się osoby długotrwale bezrobotne, najbardziej oddalone od rynku pracy, będące na granicy wykluczenia społecznego. Są to osoby bezdomne, osoby opuszczające zakłady karne, kobiety samotnie wychowujące dzieci oraz kobiety, które chcą powrócić na rynek pracy po długiej przerwie w zatrudnieniu, w tym związanej z wychowywaniem dzieci. Państwo ponosi największe koszty alimentacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz najbardziej oddalonych od rynku pracy, dlatego też ich aktywizacja zawodowa i przywrócenie na rynek pracy powinny stanowić priorytet zarówno dla publicznych służb zatrudnienia, jak i instytucji pomocy społecznej.

Zgodnie art. 5 ust. 2 Ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów „w przypadku, gdy dłużnik alimentacyjny nie może wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu braku zatrudnienia, organ właściwy zobowiązuje dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy w przypadku braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny oraz informuje właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego” [Ustawa z dnia 7 września 2007 r.]. W sytuacji, gdy dłużnik alimentacyjny nie zarejestruje się w PUP lub odmówi bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, stażu lub szkolenia, to MOPS jest uprawniony do wszczęcia postępowania dotyczącego uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Konsekwencje niefigurowania w rejestrze osób bezrobotnych są dolegliwe dla dłużnika alimentacyjnego. Dyskusyjne jest

uprawnienie MOPS do wszczęcia procedury zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Można zadać pytanie, czy zasadne jest pozbawianie prawa jazdy np. zawodowych kierowców, a tym samym uniemożliwienie im podjęcia pracy w swoim zawodzie. Wszczęcie procedury zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego polega na złożeniu wniosku do prokuratury o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 kodeksu karnego, tj. uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego [Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r.].

W powiatowych urzędach pracy rejestruje się znaczna liczba absolwentów szkół średnich i wyższych. Osoby te mimo posiadania dyplomu nie legitymują się doświadczeniem zawodowym. W związku z tym mogą się ubiegać o skierowanie na staż, a po jego odbyciu powinni zostać zatrudnieni u organizatora stażu przez okres co najmniej 3 miesięcy¹. Jednak w praktyce powszechne jest zjawisko nieprzedłużenia zatrudnienia ze stażystami, a organizator stażu składa wniosek do PUP o skierowanie kolejnego stażysty. Ze względu na fakt wypłacania przez powiatowy urząd pracy stażystcie stypendium w czasie odbywania stażu, organizator stażu uzyskuje darmową pracę stażysty i nie jest zainteresowany trwałym zatrudnieniem osoby, która ukończyła staż.

Wartościowym elementem promocji szans jest uprawnienie bezrobotnego do ubiegania się o przyznanie środków na działalność gospodarczą. Posiadanie statusu bezrobotnego uprawnia do ubiegania się w drodze konkursu o przyznanie środków na działalność gospodarczą. Osoba wyłoniona w tym trybie może uzyskać środki w wysokości nieprzekraczającej 600% przeciętnego wynagrodzenia, tj. ok. 22,5 tys. zł. Kwota ta nie podlega zwrotowi pod warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 12 miesięcy i wywiązywania się z warunków umowy zawartej z urzędem pracy.

27 maja 2014 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która wprowadza istotne *novum*, polegające na ustanowieniu trzech form (koszyków, profili) pomocy. Pierwszy koszyk jest adresowany do osób bezrobotnych, mających największe potencjalne możliwości wyjścia z bezrobocia. Koszyk świadczeń w tej grupie ogranicza się do możliwości uzyskania środków na podjęcie działalności gospodarczej w formie samozatrudnienia (posiadanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej). Drugi

¹ Konieczność zatrudnienia bezrobotnego po odbyciu stażu nie wynika z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Obowiązek ten może wynikać z umów zawieranych pomiędzy powiatowymi urzędami pracy a organizatorami stażu. Z prowadzonych przeze mnie badań w tym zakresie wynika, że kary umowne za niewywiązanie się organizatora stażu z zatrudnienia bezrobotnego po stażu nie są egzekwowane lub też w ogóle nie są w umowie przewidziane.

profil zawiera wszystkie przewidziane w ustawie usługi i instrumenty rynku pracy, takie jak: oferty pracy, stażu, szkolenia i inne². Trzeci koszyk przewiduje najuboższe wsparcie osób bezrobotnych w omawianym zakresie i praktycznie ogranicza się to do Programu Aktywizacji i Integracji, realizowanego wspólnie z MOPS [Ustawa z dnia 14 marca 2014 r., art. 62a]. Ten profil obejmuje osoby najbardziej oddalone od rynku pracy.

Znowelizowana ustawa przyjmuje koncepcję profilowania form pomocy. Oznacza to praktycznie przypisanie do jednej z trzech grup pomocy świadczeń, które urząd może zaproponować bezrobotnemu. Regulacja pozbawiona jest koniecznej elastyczności, gdyż nie pozwala na indywidualizowanie potrzeb uwzględniających wielość i różnorodność sytuacji życiowych. Obserwacja praktyki dostarcza wielu przykładów nieadekwatnych propozycji pomocy. O zakwalifikowaniu do określonego koszyka pomocy decyduje wynik ankiety, którą pracownik urzędu pracy wypełnia w systemie informatycznym. Pytania ankiety, która praktycznie rozstrzyga o losach bezrobotnego, wymagają głębokiej analizy racjonalności i ich zupełności, gdyż doświadczenia praktyki dowodzą ułomności mechanicznego określania środków pomocy.

Strategia promocji szans jest silnie zarysowana w świadczeniach obejmujących pierwszy i drugi koszyk pomocy. Niestety, koszyk trzeci nie promuje szans na wyjście z bezrobocia i jest nastawiony na alimentację bezradności. Trzeba zauważyć, że do tego profilu kwalifikują się wskazane wcześniej osoby najbardziej oddalone od rynku pracy. Urzędy pracy nie mają możliwości zaoferowania im pomocy w znalezieniu zatrudnienia. Jest to moim zdaniem wadą przyjętego rozwiązania, biorąc pod uwagę narastanie zjawiska wykluczeń z rynku pracy.

Wobec przyjętych rozwiązań można postawić zarzut braku spójności z innymi ustawami, regulującymi sytuację osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Przykładem może być sytuacja osób bezrobotnych objętych obowiązkiem alimentacyjnym. Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nakłada obowiązek aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych. Praktyka dowodzi, że osoby te są kwalifikowane do trzeciego profilu pomocy, który nie zawiera dostatecznych instrumentów ich aktywizacji zawodowej.

W polityce rynku pracy można zaobserwować zachwianie zasady wzajemności na płaszczyźnie państwo – obywatel, ponieważ osoby bezrobotne nie zawsze są zainteresowane powrotem na rynek pracy, a jedynie alimentacją ze strony państwa.

² Zob. pojęcie profilowania osób bezrobotnych autorstwa M. Wojdyło-Preisner w [Wiśniewski i Wojdyło-Preisner, 2013, s. 33 i nast.].

Podsumowanie

Ustawa o promocji zatrudnienia stanowi, że osoba bezrobotna winna być zdolna i gotowa do podjęcia pracy. Jednak nie wszyscy bezrobotni zarejestrowani w urzędach pracy są zainteresowani jej podjęciem. Motywacją do rejestracji w PUP jest także chęć otrzymywania środków z MOPS oraz objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym. Dłużnicy alimentacyjni rejestrują się w obawie przed wszczęciem postępowania o uznanie dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Motywem rejestracji może być ponadto spełnienie warunków do uzyskania świadczeń przedemerytalnych lub środków na działalność gospodarczą. W Polsce do pobierania zasiłku uprawnionych jest zaledwie 15% osób bezrobotnych. Mając to na uwadze należy wyprowadzić wniosek, że trudno będzie urzędowi pracy przekształcić się w agencje zatrudnienia na wzór brytyjskich *job center*. Wynika to z zachwianej w polskich warunkach proporcji pomiędzy instrumentami promocji zatrudnienia a instrumentami pomocy społecznej. Osłabia to motywację zainteresowanych do podjęcia pracy. Nowelizacji ustawy można zarzucić wprowadzenie rozwiązań naruszających unijne zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Wynika to ze zróżnicowania sytuacji osób bezrobotnych we wprowadzonych trzech profilach pomocy. Paradoksalnie ustawa nakłada obowiązek aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych, jednak najczęściej zostają oni zakwalifikowani do trzeciego koszyka pomocy, a tym samym nie można im zaproponować żadnego instrumentu rynku pracy, o ile nie zostali objęci wspomnianym Programem Aktywizacji i Integracji. Ustawa wprowadziła również dodatkowe uprawnienia zasiłkowe dla matek samotnie wychowujących dzieci. Instrument ten jest mało skuteczny, ponieważ w praktyce osoby te deklarują zdolność i gotowość do podjęcia pracy, natomiast w czasie ewentualnego świadczenia pracy czy realizacji stażu nie są w stanie zapewnić opieki nad dziećmi.

Wskazane regulacje wymagają bacznej obserwacji praktyki funkcjonowania w dłuższym horyzoncie czasu. Celowe jest sygnalizowanie braku spójności regulacji ustawowych, będących przedmiotem tego opracowania.

Nasuwa się również ogólniejsza konkluzja co do zachwianej proporcji pomiędzy instrumentami promocji szans a instrumentami alimentacji sytuacji ekonomicznej i społecznej bezrobotnych. We wskazanym zakresie należy eliminować rozwiązania, które nie gwarantują osiągnięcia celu, a jedynie tworzą iluzję promocji szans.

Literatura

- Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy (2010), *Kodeks pracy. Zbiorowy kodeks pracy. Projekty*, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice.
- Wojdyło-Preisner M., Wiśniewski Z. (2013), *Profilowanie bezrobotnych, wymagających szczególnego wsparcia na rynku pracy*, UMK, Toruń.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 2009, nr 114, poz. 946.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. Dz.U. 2014, poz. 538.
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Dz.U. 2014, poz. 567.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Dz.U. 2014, poz. 1004.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz.U. 2013, poz. 674 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych. Dz.U. 2013, poz. 170.
- Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2014, poz. 598.
- [www 1] <http://www.stat.gov.pl> (dostęp: 10.09.2014).
- [www 2] <http://www.gazetaprawna.pl> (dostęp: 10.09.2014).

THE PROMOTION OF CHANCES OR SUPPORT THE HELPLESSNESS IN LABOUR MARKET POLITICS

Summary: Unemployment is the significant social problem. Presently as many as 13% of Polish society is featured in the registers of Local Labour Offices. Longstanding debates about the effective counteraction of unemployment in Poland were finished with the amendment of the Act about the Promotion of the Employment and the Institutions of the Labour Market, which came into the force on 27th may 2014. The most considerable changes, which introduced the reform of the Labour Offices, are creating the function the “careers adviser”, profiling the forms of the help for the unemployed, increasing the effectiveness of the office workers in the State Services of Employment, supporting the active work searching, the complexity of services and individual approach to the custo “state recruitment agency” which based on British “job centers”. We should notice, that the revolution announced by the Ministry of Work and Social Politics turned out *de facto* only tangential reform, because problems of the labour market lie considerably deeper. As long as purchasing social assistance benefits from Social Welfare Centres, covering by health insurance or applying for pre-retirement benefits will be dependent on registration in labour offices, Local Labour Offices will be mainly another department of social services, but not institutions, which specialise *stricte* in effective stimulation to activity on labour market and supporting the active work searching.

Keywords: unemployment, employment, labour office, social assistance.