



Warszawa, dnia 24 marca 2014 r.

Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz
niektórych innych ustaw
(druk nr 582)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw zmierza do poprawy skuteczności publicznych służb zatrudnienia w kontekście łagodzenia negatywnych skutków spowolnienia gospodarczego na rynku pracy.

Cel ten ma zostać osiągnięty w drodze modyfikacji już istniejących instrumentów rynku pracy oraz wprowadzenia w tym zakresie nowych instytucji.

Zmiany mają w założeniu dostosować działania urzędów pracy do indywidualnego bezrobotnego i pracodawcy, a w szczególności objąć pomocą osoby długotrwale bezrobotne, ułatwiać łączenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi związanymi z wychowaniem dzieci oraz pomagać w wejściu na rynek pracy i utrzymaniu się na nim osobom młodym (do 30. roku życia) oraz osobom starszym (powyżej 50. roku życia).

Rozwiązania, które mają przyczynić się do zrealizowania założeń przez autorów ustawy celów polegają w szczególności na: zmianie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w województwie z uwzględnieniem efektów działań aktywizacyjnych urzędów pracy, uzależnieniu środków na wynagrodzenia pracowników urzędów pracy od efektów i standardów działania urzędów, zwiększeniu roli partnerów społecznych w procesie zarządzania środkami Funduszu Pracy (rady rynku pracy) oraz zwiększeniu roli samorządu województwa w polityce rynku pracy, profilowaniu pomocy udzielanej bezrobotnym, ułatwieniom w kwestiach związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych oraz reformie sieci EURES.

Nowe instytucje wspierające tworzenie miejsc pracy i powrót do zatrudnienia osób bezrobotnych, w tym powracających na rynek pracy po przerwie związanej z wychowaniem dziecka to: grant na telepracę i świadczenie aktywizacyjne, pożyczka z Funduszu Pracy na utworzenie miejsca pracy lub podjęcie działalności gospodarczej oraz programy regionalne.

Pracodawcy zatrudniający młodych pracowników będą się mogli ubiegać o nowe instrumenty wspierające zatrudnienie młodych ludzi na rynku pracy - bony szkoleniowe, bony stażowe, bony zatrudnieniowe oraz bony na zasiedlenie.

Wprowadzono ponadto mechanizm mający ułatwić zdobycie stażu zawodowego bezrobotnym podejmującym pierwszą pracę, poprzez refundację pracodawcy składek na ich ubezpieczenia społeczne.

Wsparcie pracodawców zatrudniających bezrobotnych w wieku ponad 50 lat polegać ma na przyznaniu przedsiębiorcy dofinansowania do wynagrodzenia takiego bezrobotnego.

W miejsce rad zatrudnienia (Naczelnej Rady Zatrudnienia, wojewódzkich i powiatowych rad zatrudnienia) zaproponowano powołanie rad rynku pracy.

Rada Rynku Pracy będzie organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw pracy w sprawach polityki rynku pracy oraz organem stanowiącym w zakresie ustalania priorytetów wydatkowania środków z rezerwy Krajowego Funduszu Szkoleniowego.

Wojewódzkie rady rynku pracy będą organami opiniodawczo-doradczymi marszałka województwa w sprawach polityki rynku pracy, natomiast powiatowe rady rynku będą spełniały tę samą rolę w stosunku do starosty.

W skład Rady Rynku Pracy mają wchodzić osoby powoływane przez ministra właściwego do spraw pracy spośród przedstawicieli wszystkich organizacji związkowych i organizacji pracodawców, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji, oraz jeden przedstawiciel Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, reprezentujący stronę samorządową.

Wojewódzkie rady rynku pracy będą się składać z osób powoływanych przez marszałka województwa spośród działających na terenie województwa wojewódzkich struktur każdej organizacji związkowej i organizacji pracodawców, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji, społeczno-zawodowych organizacji rolników, w tym związków zawodowych rolników indywidualnych i izb rolniczych oraz organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy.

Powiatowe rady rynku pracy – tworzone w analogiczny sposób ze struktur działających w powiecie – będą powoływane przez starostę.

Kadencja rad rynku pracy trwać ma 4 lata, a koszty szkoleń jej członków będą finansowane z Funduszu Pracy.

Kolejną nowością przewidzianą w ustawie jest wprowadzenie profili pomocy w poszukiwaniu pracy (art. 33 ust. 2b – 2d). Powiatowy urząd pracy, udzielając bezrobotnemu pomocy, niezwłocznie po rejestracji ustali dla niego profil pomocy, oznaczający właściwy ze względu na potrzeby bezrobotnego zakres form pomocy określonych w ustawie. Ustanawia się trzy profile pomocy i formy pomocy stosowane w ramach tych profili:

- 1) profil pomocy I – pośrednictwo pracy, a także w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe lub inne formy pomocy,
- 2) profil pomocy II – usługi i instrumenty rynku pracy, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy oraz inne formy pomocy z wyłączeniem Programu Aktywizacja i Integracja,
- 3) profil pomocy III – Program Aktywizacja i Integracja, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy, programy specjalne, skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy lub podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne oraz w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe.

Starosta pozbawi statusu bezrobotnego osobę, która nie wyraziła zgody na ustalenie profilu pomocy; pozbawienie statusu bezrobotnego nastąpi na okres od 120 do 270 dni.

Na podstawie art. 60a, starosta będzie mógł przyznać pracodawcy lub przedsiębiorcy środki Funduszu Pracy (grant) na utworzenie stanowiska pracy w formie telepracy dla skierowanego bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy, posiadającego co najmniej jedno dziecko w wieku do 6 lat, lub bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną, który w okresie 3 lat przed rejestracją w urzędzie pracy jako bezrobotny zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną.

Grant przysługiwać ma w kwocie określonej w umowie zawartej ze starostą, nie wyższej jednak niż 6-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu zawarcia umowy, za każdego skierowanego bezrobotnego.

Pracodawca lub przedsiębiorca będą obowiązani do utrzymania zatrudnienia skierowanego bezrobotnego przez okres 12 miesięcy w pełnym wymiarze czasu pracy lub przez okres 18 miesięcy w połowie wymiaru czasu pracy. Niewywiązanie się z tego warunku,

wykorzystanie grantu niezgodnie z umową, lub jego niewykorzystanie powoduje obowiązek zwrotu grantu wraz z odsetkami

W myśl art. 60b, starosta będzie uprawniony do przyznania pracodawcy świadczenia aktywizacyjnego za zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy skierowanego bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy po przerwie związanej z wychowywaniem dziecka lub bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną, który w okresie 3 lat przed rejestracją w urzędzie pracy jako bezrobotny zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną.

Świadczenie aktywizacyjne przysługiwać ma przez okres 12 miesięcy w wysokości połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę miesięcznie za każdego skierowanego bezrobotnego albo 18 miesięcy - w wysokości jednej trzeciej tego wynagrodzenia.

W przypadku rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę w trakcie przysługiwania świadczenia aktywizacyjnego lub niewywiązania się z warunku utrzymania pracownika w zatrudnieniu przez wymagany okres, będzie on obowiązany do zwrotu wszystkich otrzymanych świadczeń aktywizacyjnych wraz z odsetkami.

Zgodnie z art. 60c, starosta może refundować pracodawcy koszty poniesione na składki na ubezpieczenia społeczne należne od pracodawcy za skierowanych do pracy bezrobotnych do 30 roku życia, którzy podejmują zatrudnienie po raz pierwszy w życiu.

Refundacja kosztów poniesionych na składki na ubezpieczenia społeczne przysługiwać będzie przez okres do 12 miesięcy w kwocie określonej w umowie, nie wyższej jednak niż połowa minimalnego wynagrodzenia za pracę miesięcznie obowiązującego w dniu zawarcia umowy, za każdego zatrudnionego bezrobotnego. Także w tym przypadku rozwiązanie przez pracodawcę umowy o pracę w trakcie przysługiwania refundacji skutkować będzie obowiązkiem zwrotu wszystkich otrzymanych środków wraz z odsetkami.

Art. 60d uprawnia starostę do przyznania pracodawcy lub przedsiębiorcy dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego, który ukończył 50 rok życia. Dofinansowanie wynagrodzenia przysługiwać będzie przez okres 12 miesięcy – w przypadku zatrudnienia bezrobotnego, który ukończył 50 lat, a nie ukończył 60 lat lub 24 miesięcy – w przypadku zatrudnienia bezrobotnego, który ukończył 60 lat.

W dodawanym do ustawy rozdziale 11b określono zasady udzielania pożyczek na utworzenie stanowiska pracy oraz pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej. Będą one udzielane ze środków Funduszu Pracy, środków na rzecz przeciwdziałania bezrobociu, o

których mowa w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji, a także ze środków Unii Europejskiej.

Pożyczek udzielać mają pośrednicy finansowi wybierani przez Bank Gospodarstwa Krajowego. W art. 61e – art. 61 x określono kryteria przyznawania pożyczek, wysokość ich oprocentowania, okres spłaty, zasady umarzenia oraz sytuacje, których wystąpienie powodować będzie konieczność przedterminowej spłaty zadłużenia.

W rozdziale 12a utworzono program Program Aktywizacja i Integracja, do którego będą kierowani bezrobotni, dla których ustalono profil pomocy III, korzystający ze świadczeń pomocy społecznej. Program Aktywizacja i Integracja, po zaopiniowaniu przez powiatową radę rynku pracy, będzie realizowany przez powiatowy urząd pracy działający we współpracy z ośrodkiem pomocy społecznej lub innymi podmiotami prowadzącymi działalność społeczną.

Na podstawie nowego rozdziału 13b, marszałek województwa ma inicjować programy regionalne, realizowane następnie przez wojewódzkie urzędy pracy w porozumieniu z powiatowymi urzędami pracy.

W rozdziale 13c określono zasady zlecania działań aktywizacyjnych. Będą one zlecane przez marszałka województwa w ramach środków Funduszu Pracy, agencji zatrudnienia. Działaniami aktywizacyjnymi obejmuje się długotrwale bezrobotnych, w tym bezrobotnych, dla których jest ustalony profil pomocy II albo profil pomocy III.

W rozdziale 13d wskazano dodatkowe instrumenty rynku pracy adresowane do bezrobotnych do 30 roku życia. Będą to: bon szkoleniowy, bon stażowy, bon zatrudnieniowy oraz bon na zasiedlenie w związku z podjęciem poza miejscem dotychczasowego zamieszkania zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej.

W art. 69a. i art. 69b określono zasady przeznaczania Środków Funduszu Pracy w formie Krajowego Funduszu Szkoleniowego na finansowanie działań na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 63. posiedzeniu w dniu 14 marca b.r. pochodziła z przedłożenia rządowego.

Prace nad projektem prowadziła Komisja Polityki Społecznej i Rodziny, która powołała do jego rozpatrzenia podkomisję. W trakcie prac wprowadzono do projektu ponad 70 poprawek o różnym charakterze.

Za przyjęciem ustawy głosowało 273 posłów, przy 126 głosach przeciw i 34 wstrzymujących się.

III. Uwagi.

- 1) W art. 1 w pkt 1 w lit. f i lit. h noweli zaproponowano zmiany definicji określeń nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemca oraz powierzenie cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy. Ponieważ przepisy te odsyłają do nieobowiązującej jeszcze ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, mogą wejść w życie nie wcześniej niż ona, tj. w dniu 1 maja br.

- 2) W art. 1 w pkt 2 noweli określono nowy tryb opracowania przez samorządy województwa rocznego regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia. Nowa regulacja w tym zakresie spowoduje przy braku przepisu przejściowego, że z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy utracą moc obowiązujące obecnie plany działań. Z tego względu rozważyć należy wprowadzenie do ustawy odpowiedniego przepisu, który zapobiegnie takiemu skutkowi.

Propozycja poprawki:

po art. 15 dodaje się art. 15a w brzmieniu:

„Art. 15a. Zachowują moc regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia, przygotowane na podstawie art. 3 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym.”

- 3) Zgodnie z art. 8 ust. 8 ustawy (art. 1 pkt 4 lit. f noweli), utworzenie lub likwidacja centrum informacji i planowania kariery zawodowej wymagać ma pozytywnej opinii wojewódzkiej rady rynku pracy. Dotychczas utworzenie lub likwidacja centrum wymaga zgody ministra właściwego do spraw pracy. Ze względu na zmianę trybu tworzenia i znoszenia centrów rozważyć należy wprowadzenie do noweli odpowiedniego przepisu przejściowego.

Propozycja poprawki:

po art. 14 dodaje się art. 14a w brzmieniu:

„Art. 14a. Utrzymuje się centra informacji i planowania kariery zawodowej, o których mowa w art. 8 ust. 8a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, przy czym ich likwidacja wymaga pozytywnej opinii wojewódzkiej rady rynku pracy.”

- 4) W noweli zaproponowano wprowadzenie mechanizmu zabezpieczającego właściwe wykorzystanie środków refundowanych pracodawcy przez starostę w związku z zatrudnieniem bezrobotnego, zwolnionego następnie z pracy w trybie art. 52 Kodeksu pracy w trakcie okresu refundacji (art. 51 ust. 8, art. 56 ust. 5, art. 60a ust. 7, art. 60b ust. 6, art. 60d ust. 7). W takiej sytuacji starosta kieruje na zwolnione stanowisko innego bezrobotnego. Takie rozwiązanie pozostawia jednak otwartą odpowiedź na pytanie, co stanie się ze skierowanym pracownikiem dyscyplinarnie zwolnionym z pracy, a następnie przywróconym do niej wyrokiem sądu pracy.

- 5) Na podstawie art. 60d starosta może, na podstawie zawartej umowy, przyznać pracodawcy lub przedsiębiorcy dofinansowanie wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego, który ukończył 50 rok życia. Zgodnie z ust. 7 tego przepisu, w przypadku rozwiązania umowy o pracę przez bezrobotnego, rozwiązania z nim umowy o pracę na podstawie art. 52 Kodeksu pracy lub wygaśnięcia stosunku pracy w trakcie okresu objętego dofinansowaniem albo przed upływem okresu odpowiednio 6 lub 12 miesięcy, starosta kieruje na zwolnione stanowisko pracy innego bezrobotnego. Konstrukcja ta jest powieleniem mechanizmu zabezpieczającego właściwe wykorzystanie innych finansowych zachęt dla pracodawców (art. 60a – art. 60c). Inaczej jednak niż w pozostałych przepisach, nie przewidziano tu możliwości domagania się od pracodawcy zwrotu przyznanych mu świadczeń, na wypadek odmowy zatrudniania na zwolnionym stanowisku pracy innego skierowanego bezrobotnego.

- 6) W art. 61b ust. 1 wskazano, że starosta może zawrzeć z agencją zatrudnienia umowę na doprowadzenie skierowanego bezrobotnego będącego w szczególnej sytuacji na rynku pracy do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej na podstawie umów cywilnoprawnych. Podobną konstrukcję zastosowano w ust. 2 pkt 2 w tym przepisie. Doprecyzowanie takie jest jednak zbędne, ponieważ zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 11, inną pracą zarobkową jest właśnie wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 52 w lit. a oraz w lit. b w tiret drugim skreśla się wyrazy „na podstawie umów cywilnoprawnych”

- 7) Zgodnie z art. 81a, w przypadku śmierci bezrobotnego lub poszukującego pracy decyzje w przedmiocie statusu bezrobotnego lub poszukującego pracy oraz decyzje w przedmiocie prawa do zasiłku i innych świadczeń z tytułu bezrobocia wygasają. W celu zapewnienia ustawie spójności systemowej, przepis ten powinien zostać zamieszczony w art. 77, jako jego kolejny ustęp. Art. 77 reguluje bowiem kwestie związane z prawami do świadczeń z tytułu bezrobocia na wypadek śmierci uprawnionego.

Propozycja poprawki

w art. 1:

a) po pkt 66 dodaje się pkt 66a w brzmieniu:

„66a) w art. 77 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. W przypadku śmierci bezrobotnego lub poszukującego pracy decyzje w przedmiocie statusu bezrobotnego lub poszukującego pracy oraz decyzje w przedmiocie prawa do zasiłku i innych świadczeń z tytułu bezrobocia wygasają.”,

b) skreśla się pkt 68;

- 8) W art. 1 w pkt 81, w art. 109 w ust. 2j i ust. 2k należy skorygować błędne odesłania.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 81 w lit. a, w ust. 2j i 2k wyrazy „art. 69 ust. 2” zastępuje się wyrazami „art. 69a ust. 2”;

- 9) W ustawie zaproponowano, aby dotychczasowe rady zatrudnienia zostały zastąpione przez rady rynku pracy odpowiednich szczebli. Na podstawie art. 14, do czasu powołania rad rynku pracy, ich zadania będą wykonywać rady zatrudnienia. Zgodnie jednak z Zasadami techniki prawodawczej, konieczne jest zawarcie w ustawie przepisu, który formalnie znosiłby likwidowane instytucje. Dodatkowo, ze względu na utrzymanie rad zatrudnienia do czasu powołania rad rynku pracy, konieczne jest czasowe pozostawienie

w mocy wydanego na podstawie art. 23 ust. 7 aktu wykonawczego regulującego ich ustrój.

Propozycja poprawki

1) w art. 14 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 2 oraz dodaje się ust. 1 w brzmieniu:

„1. Znosi się Naczelną Radę Zatrudnienia, wojewódzkie rady zatrudnienia i powiatowe rady zatrudnienia.”;

2) w art. 30 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 2 oraz dodaje się ust. 1 w brzmieniu:

„2. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 23 ust. 7 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 23 ust. 13 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”

Maciej Telec

główny legislator