

MAŁGORZATA BARON-WIATEREK

PRAWNE ASPEKTY POLITYKI ZATRUDNIENIA W RAMACH PRZEOBRAŹEN SYSTEMOWYCH

Program liberalizacji i stabilizacji gospodarki polskiej spowodował zmiany w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Powstały nowe warunki działania państwa. W ich wyniku rozpoczęło się tworzenie podstaw instytucjonalno-prawnych dla funkcjonowania systemu gospodarczego, a istniejący dotąd rynek pracobiorcy przekształcił się w rynek pracodawcy. Proces transformacji ustrojowej w Polsce powoduje wzrost zainteresowania sferą gospodarowania ludzkim potencjałem pracy, tak ważną dla funkcjonowania gospodarki. Przemiany, które zachodzą w tej dziedzinie wynikają z potrzeb gospodarki narodowej, w związku z uruchomionymi procesami politycznymi i ekonomicznymi. W trakcie przekształceń systemowych, obok pozytywnych zmian, ujawnia się także wiele różnych zjawisk, które mają negatywne znaczenie dla dziedziny gospodarowania czynnikiem ludzkim. Wśród nich szczególne znaczenie ma narastająca nadwyżka osób chcących pracować nad ilością oferowanych miejsc pracy. Występujące problemy i sprzeczności w dziedzinie zatrudnienia są przedmiotem oddziaływania polityki zatrudnienia, będącej częścią polityki gospodarczej.

Problematyka angażowania i wykorzystywania zasobów pracy jest bardzo rozległa i złożona. Wiąże się bezpośrednio z wieloma procesami i zagadnieniami np. demograficznymi, organizacyjnymi, administracyjnymi, strukturalnymi itp. Niniejsze uwagi dotyczą przede wszystkim zasadniczych zagadnień polityki zatrudnienia, związanych z instrumentami prawnymi jej realizacji i polityką prawa w realizacji zatrudnienia.

Polityka - w najbardziej klasycznym ujęciu - stanowi sztukę rządzenia państwem, a więc odnosi się do wyznaczania celów oraz umiejętnego ich realizowania¹. Polityka zatrudnienia dotyczy optymalnego doboru celów związanych z gospodarowaniem zasobami pracy oraz sprawnej i efektywnej ich realizacji². Na strategię rządu w dziedzinie zatrudnienia składa się zarówno element konceptualny (opracowanie programu), jak i realizacyjny (kształtowanie zatrudnienia zgodnie z przyjętą wizją). Polityka zatrudnie-

¹ Por. uwagi F. Ryszki, *O tym co jest "polityczne". Przyczynek do rozważań o semantyce politycznej*, w: *Prawo a polityka*, PWN, Warszawa 1978, s. 135 - 137 oraz wskazaną tam literaturę.

² W literaturze ekonomicznej przyjmuje się dość powszechnie, że polityka zatrudnienia oznacza działalność państwa, a także innych organów, polegającą na wytyczaniu i realizowaniu ustalonych celów. Składa się na nią system preferencji i decyzji, które wyznaczają wielkości i formy zatrudnienia, zwalniania, alokację kadr, płace, kształcenie itp. Por. w szczególności: M. Oledzki, *Polityka zatrudnienia*, PWE, Warszawa 1978, s. 13; tenże *Szkice z teorii polityki społecznej socjalizmu*, PWE, Warszawa 1979, s. 204; W. Muszalski, *Elementy polityki zatrudnienia*, Wyd. UW, Warszawa 1985, s. 6 - 7.

nia, jako dziedzina organizatorskiej działalności państwa, jest związana ściśle z celami rozwoju gospodarki narodowej. Tworzenie warunków dla zatrudnienia nie zależy jednak jedynie od stopnia rozwoju ekonomicznego i sposobu zarządzania gospodarką. Działalność państwa w zakresie zatrudnienia jest uwikłana w wiele różnych kontekstów podlegając relatywizacji nie tylko do określonych warunków ekonomicznych, lecz także społecznych i politycznych³. Cele działalności państwa w zakresie zatrudnienia wynikają z programów społecznych i gospodarczych. Mają one również umocowanie w uznawanym systemie wartości, który stanowi ich podstawy aksjologiczne. Uwarunkowania w dziedzinie gospodarowania czynnikiem ludzkim powodują, że na płaszczyźnie czysto ekonomiczne nakładają się względy społeczne, które nie mogą być pomijane w określeniu zakresu działania rządu.

Analizując rozwój oddziaływania państwa na sferę zatrudnienia można zauważyć, że niezależnie od istniejących warunków społeczno-gospodarczych, stosunków produkcji i wymiany itp., państwo podejmuje działania - o różnym zakresie - które zmierzają do realizacji określonych celów w dziedzinie gospodarczej i społecznej, a w tym w sferze zatrudnienia. Dziejowy proces wykształcania się funkcji gospodarczej państwa rozpoczął się wtedy, kiedy po uznaniu gospodarczego znaczenia pracy, pojawiła się potrzeba łączenia elementów ekonomicznych i społecznych w procesie oddziaływania na zatrudnienie⁴. Rzeczywistość wykazała bowiem, że swoboda działań uczestników rynku, którzy go świadomie kontrolują nie gwarantuje ani wzrostu gospodarczego, ani równowagi⁵. Biorąc to pod uwagę już J. M. Keynes (który stworzył podstawy teoretyczne polityki zatrudnienia, obalając prawo Saya) dowiódł, że ingerowanie państwa w sprawy gospodarcze i tym samym w zatrudnienie jest konieczne, bowiem gospodarka nie jest w stanie zapewnić pełnego zaspokojenia rozporządzalnych czynników pracy⁶. Akceptacja konieczności oddziaływania na sferę gospodarczą przez rząd znajduje odzwierciedlenie w rozwoju celów polityki zatrudnienia i decyduje o jej zakresie, w ramach danego systemu społeczno-gospodarczego⁷. Obecnie nie ma alternatywy dla polityki zatrudnienia, a rola państwa w dziedzinie zatrudnienia zależy w praktyce od przyjętych rozwiązań polityczno-ustrojowych.

Koncepcje doktrynalne kapitalizmu, oprócz podstawowej (liberalnej) oraz faszystowskiej, przyjęty model demokratycznego państwa o interwencyjnym zakresie oddziaływania⁸. Państwo zostało zobowiązane do prowadze-

³ Zob. więcej na ten temat E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Zarys polityki zatrudnienia*, PWE, Warszawa 1990, s. 16 - 17; M. Olędzki, *Spoleczne aspekty zatrudnienia*, w: red. A. Rajkiewicz, *Polityka społeczna*, PWE, Warszawa 1979, s. 334 i n.; J. Auleytner, *Wprowadzenie do doktryny polityki społecznej (Niektóre aspekty systemu aksjologicznego)*, Wyd. IPiSS, Warszawa 1986, s. 5 i n.; M. Kabaj, *Zatrudnienie a rozwój gospodarczy*, Wyd. IPiSS, Warszawa 1984, s. 6 i n.

⁴ Szerzej M. Baron-Wiaterek, *Działalność organizatorska państwa w dziedzinie zatrudnienia (Niektóre aspekty prawne, społeczne i ekonomiczne)*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 1998, s. 12 i n.

⁵ Por. J. K. Galbraith, *Ekonomia a cele społeczne*, PWN, Warszawa 1979, s. 186.

⁶ Por. J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWE, Warszawa 1985, s. 41 i n., 324; J. Pen, *Współczesna ekonomia*, PWE, Warszawa 1972, s. 31, 78.

⁷ Por. J. Wojtyła, *Instrumenty polityki racjonalnego zatrudnienia. Zagadnienia społeczne, ekonomiczne i prawne*, Wyd. AE, Katowice 1986, s. 11 i n.; K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992, s. 42 - 49; T. Szumlicz, *O modelach polityki społecznej*, "Polityka Społeczna" nr 3 z 1993.

⁸ Piszą o tym m.in. B. Sobolewska, M. Sobolowski, *Mysł polityczna XIX i XX wieku*, PWN, Warszawa 1978, s. 7 i n.; S. Ehrlich, *Oblicza pluralizmów*, PWN, Warszawa 1980, s. 116 i n.; F. J. Mazurek, *Wolność pracy, przedsiębiorczość, uczestnictwo*, Wyd. KUL, Lublin 1993, s. 7 i n.

nia polityki zatrudnienia zmierzającej do utrzymania stanu zatrudnienia na określonym poziomie (wysokie albo pełne). Aksjologiczne i teoretyczne uzasadnienie tej działalności zakłada jednakże różną jego rolę, co uwidacznia się przede wszystkim w zakresie, formach oraz metodach oddziaływania⁹. W praktyce jest to zależność od założeń państwa prawnego albo socjalnego. Oddziaływanie administracji państwowej - na sferę zatrudnienia - stanowi alternatywę dla idei nieskrępowanej wolności jednostki i jest niewątpliwie pożądane społecznie.

Mimo tradycyjnych już sporów, co do zakresu działań państwa w dziedzinie gospodarczej, ekonomiści nadal poszukują narzędzi i metod polityki ekonomicznej pozwalających na kształtowanie zatrudnienia, analizując min. współzależność między bezrobociem i inflacją. W praktyce jednak o polityce gospodarczej decydują pragmatycy¹⁰. Bariery w przyjmowaniu założeń teorii zatrudnienia jest - jak wskazuje praktyka - przede wszystkim stan finansów państwa. W warunkach rosnącego deficytu budżetowego (z natury rzeczy) wyczerpuje się możliwość antycyklicznego oddziaływania na gospodarkę, a inne działania w postaci strategii zatrudnienia, która obejmuje politykę makroekonomiczną (w celu tworzenia miejsc pracy) i aktywną działalność na rynku pracy, stają się konieczne ze względu na występującą stopę bezrobocia. W tym celu tworzone są też odpowiednie reguły określające działalność podmiotów zatrudnienia oraz innych uczestników rynku pracy¹¹.

W zależności od przyjętych rozwiązań na gruncie teorii ekonomii, w których określa się podstawy i sposoby pokonywania istniejących trudności, przyjmowane są konkretne cele dla działań rządu w ramach strategii gospodarczej. Na ich podstawie dokonuje się odpowiedniej instrumentalizacji działań¹². Między instrumentami, które mają realizować przyjęte cele, a tymi celami zachodzi ścisła współzależność¹³.

W realizacji celów zatrudnienia widoczny jest w szczególności udział metod ekonomicznych i prawnych. Są one ze sobą związane. Prawo stanowi w tym układzie jeden z istotnych instrumentów, poprzez który realizuje się przyjęte cele. Jego rola, jako instrumentu polityki zatrudnienia oddziałującego na zjawiska rynku pracy, jest na tyle ważna, że można nawet mówić, że stanowi ono jedno z podstawowych narzędzi oddziaływania na

⁹ Por. J. Auleytner, op. cit.; R. Radwański, *Socjalne państwo prawne w doktrynie RFN 1949 - 1969*, Wyd. Instytut Śl., Opole 1985, s. 225 - 236; J. Pietrucha, *Polityka zatrudnienia w socjalizmie. Zarys koncepcji*, Śl. Instytut Naukowy, Katowice-Kraków 1982, s. 81 - 82.

¹⁰ Podkreśla to E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarce*, Keynes, Laffer, Kennedy, Regan i inni, PWE, Warszawa 1992, s. 14.

¹¹ Por. w szczególności A. Wojtyła, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 1990, s. 39; J. Żabińska, *Wstęp*, w: *Państwo w gospodarce rynkowej*, Wyd. AE, Katowice 1992, s. 9; E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, op. cit., s. 14; H. Mortimer-Szymczak, Z. Kazimierczak, M. Lisiecki, *Instrumenty rynku pracy*, Wyd. Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993, s. 7 i n.; J. Meller, M. Zieliński, *Rola państwa*, w: red. E. Okoń-Horodyńska, *Rola państwa w społecznej gospodarce rynkowej*, Wyd. AE, Katowice 1994, s. 106 i n.

¹² O instrumentach gospodarowania zasobami pracy zob. J. Śliwa, *Ekonomiczne instrumenty zarządzania*, PWE, Warszawa 1978, s. 9; D. Kotlorz, A. Zachorowska, *Ekonomiczno-Społeczne problemy gospodarowania zasobami pracy w warunkach przechodzenia do gospodarki rynkowej*, Wyd. AE, Katowice 1992, s. 17 - 21.

¹³ Por. E. Kozłowska, J. Wojtyła, *Ludność, zatrudnienie, prawo*, Wyd. Śląsk, Katowice 1975, s. 167; J. Pietrucha, *Polityka zatrudnienia*, w: ... op. cit., s. 81 - 82.

gospodarkę przez państwo¹⁴. Normy prawne stanowią formalny wyraz przyjmowanych do realizacji postulatów, ustaleń i założeń programowych odnoszących się do polityki zatrudnienia, jako strategii działania rządu. Regulacja prawna funkcjonowania rynku pracy obejmuje wiele zagadnień szczegółowych i ogólnych, które służą homeostazie społecznej i realizacji celów instrumentalnych. Kierunki działania organów państwa w zakresie kształtowania norm prawnych, składają się na politykę prawa. Wskazuje ona do czego i w jaki sposób prawodawca powinien dążyć w określonej sytuacji społecznej. Dotyczy wyboru formy, metody i treści regulacji prawnej oraz stosowania prawa¹⁵. W ramach polityki prawa następuje realizacja przyjmowanych celów poprzez zastosowanie odpowiednich dyrektyw, metodologii legislacyjnej dla danej regulacji prawnej. Zakres polityki prawa i polityki zatrudnienia w dziedzinie gospodarowania zasobami pracy, charakteryzuje ścisła współzależność. W ramach polityki zatrudnienia ustalane są zasadnicze cele, a polityka prawa dostosowuje do nich środki oddziaływania.

Analiza oddziaływania państwa na zatrudnienie w ramach polityki zatrudnienia pozwala zidentyfikować zależności występujące pomiędzy poszczególnymi czynnikami społeczno-gospodarczymi a prawem. Na ogół wskazuje się na¹⁶:

- a) uwarunkowania treści prawa przez rozwój społeczno-gospodarczy - treść normy prawnej zależy od stanu faktycznego, który ustawodawca zamierza kształtować (zmieniać, ustanawiać lub przekształcać),
- b) odzwierciedlenie przez prawo zjawisk społeczno-ekonomicznych - norma informuje adresatów o tym jakie zachowania są pożądane, określając co ma być¹⁷,
- c) stymulowanie (albo ograniczanie i hamowanie) przez prawo zmian społecznych - normy prawa są elementem kształtującym zachowanie i postępowanie ludzi, a sankcje prawne posiadają szczególnie walor¹⁸.

Organizacja państwowa kontroluje za pomocą norm prawnych zachowanie ich adresatów, przyjmując określoną koncepcję jego roli. Na treść

¹⁴ Por. E. Kozłowska, J. Wojtyła, op. cit., s. 127 - 132, 167 - 174, J. Wojtyła, op. cit., s. 87; T. Zieliński, *Prawne aspekty polityki społecznej*, w: red. T. Zieliński, *Z problematyki prawa pracy i polityki społecznej*, Wyd. UŚ, Katowice 1979, t. 2, s. 15; W. Szubert, *Prawo pracy jako narzędzie polityki społecznej*, "Polityka Społeczna" nr 4 z 1994, s. 11; A. Komar, *Prawo a gospodarka*, "Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny" nr 4 z 1982, s. 25 - 27.

¹⁵ Dla L. Petrażyckiego, istota polityki prawa o naukowo uzasadnionym przewidywaniu następstw przyjętych rozwiązań prawnych oraz opracowaniu takich zasad, które wprowadzone do systemu obowiązującego prawa doprowadzą do pożądanych skutków. Por. L. Petrażycki, *O nauce prawa i moralności. Pisma wybrane*, PWN, Warszawa 1985, s. 153 - 158 oraz uwagi o polityce prawa min. A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1957, s. 5 i n.; K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, PWN, Warszawa 1969, s. 132.

¹⁶ Na temat różnic w podejściu przez rozliczne kierunki teoretyczne i filozoficzne np. K. Opałek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, PWN, Warszawa 1962, rozdział II; Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawnoznawstwa*, PWN, Warszawa 1974 passim, K. Opałek, J. Wróblewski, *Aksjologia - dylemat pomiędzy doktryną prawa natury a pozytywizmem prawniczym*, "Państwo i Prawo" nr 9 z 1966; tenże *Teoria racjonalizacji tworzenia prawa*, Ossolineum 1985; K. Opałek, *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, PWN, Warszawa 1983, s. 20-21, 197-203.

¹⁷ Por. w tej kwestii M. Borucka-Arctowa, op. cit., s. 121.

¹⁸ Z problemem tym łączy się stopień skuteczności oddziaływania norm na zachowanie adresatów. Stanowi to przedmiot badań socjologii prawa. Zagadnienia te, jakkolwiek istotne, przekraczają ramy naszych rozważań. Zob. w związku z tym m.in. A. Podgórecki, *Socjologia prawa*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1962; tenże *Założenia...*, op. cit., s. 3 i n., A. Delorme, *Dyrektywy celowościowe a normy społeczne*, Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1975, s. 79 - 81.

prawa, jako całościowego systemu oddziaływania, wpływa przede wszystkim zespół obiektywnie istniejących warunków ustrojowych¹⁹. W dotychczasowym rozwoju prawa w Polsce, zgodnie z paradygmatem państwa i prawa realizowanym w państwach realnego socjalizmu, prawo było przejawem woli klasy rządzącej²⁰.

Stanowienie prawa, które ma pełnić rolę instrumentu, czynnika zamierzonego oddziaływania społecznego, jest złożonym procesem (wielopodmiotowego) decydowania politycznego. W systemie politycznym o scentralizowanej władzy legislacja stanowi - na ogół - wyraz dominacji polityki. Tym samym dyrektywy polityczne, jako element nadrzędny, wpływają na obowiązujące akty prawne. W państwach realnego socjalizmu, które reprezentowały jeden ze sposobów centralistycznego zarządzania gospodarką narodową, rola prawa w dziedzinie zatrudnienia odpowiadała przyjętej jego funkcji - narzędzia ochrony interesów klasy panującej. Stąd też społeczne stosunki zatrudnienia zostały poddane (w sensie formalnoprawnym) regulacji norm przymusowych. Odzwierciedlały one panujące kierunki interpretacji ideowo-politycznej. Ponieważ istniała sprzeczność między tym, co było a powinno być, zgodnie z przyjętym systemem aksjologicznym, państwowy pracodawca często nie wykorzystywał swych uprawnień²¹. Istniejąca rzeczywistość, w dziedzinie stosunków społeczno-ekonomicznych, weryfikowała w ten sposób przyjmowane rozwiązania prawne²².

Norma prawna może stanowić czynnik wzmacniający politykę. Czy tak się dzieje zależy - przede wszystkim - od przyjętej i wyrażonej w niej koncepcji, a więc treści rozwiązań, które w formach prawnych są przenoszone do praktyki oraz od techniki legislacyjnej²³. Ułomność koncepcji - niezgodność z wymogami rozwoju społeczno-gospodarczego - powoduje, że ustanowione przez upoważnione organy normy prawa nie będą odpowiadać istniejącym realiom. Koncepcje, które nie pokrywają się z potrzebami i istniejącymi uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi, posiadają ograniczony i formalny charakter. Potem zaś powstaje konieczność bieżącego ich dostosowywania do istniejących realiów. Niedoskonałość rozwiązań społeczno-ekonomicznych odbija się na procesie legislacyjnym. Podkreśla się istnienie związku pomiędzy przyjmowanymi rozwiązaniami (społeczno-ekonomicznymi) a formą prawną jaką przyjmują. Ograniczoność oddziaływania prawa jest związana także z procedurą jego stanowienia. W sytuacji, kiedy przy-

¹⁹ W PRL wyznaczały je cele ideologiczno-polityczne warunkując naczelną zasady systemu prawa. Zasady prawa zależą od założeń filozoficzno-prawnych, leżących u podstaw poglądów na prawo. Zob. szerzej B. M. Cwiertniak, *Zasady prawa pracy - zarys problemów*, w: red. T. Zieliński, *Z problematyki...* ed. cit., t. 3, s. 53.

²⁰ Treść norm prawnych kształtowały państwowe ośrodki decyzyjne, począwszy od centralnego ośrodka decyzyjnego i podporządkowanych mu ośrodków terenowych lub branżowych organów administracyjnych. Więcej na temat modelu prawa zob. A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1975, s. 185 - 187; S. Zawadzki, *Marksistowska teoria państwa. Wybrane zagadnienia*, PWN, Warszawa 1964, s. 29 i n.; Z. Ziemiński, *Problemy logiczne definicji prawa*, "Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny" nr 2 z 1961, s. 73 i n.

²¹ Np. w razie porzucenia pracy przez pracownika, co wynikało z deficytu zasobów pracy.

²² Więcej na temat realiów społeczno-gospodarczych zatrudnienia w tym okresie zob. min. A. Rajkiewicz, *Zatrudnienie w Polsce Ludowej w latach 1944 - 1970*, "Książka i Wiedza", Warszawa 1965, s. 225 - 249; L. Sobczak, *Rynek pracy w Polsce Ludowej*, PWN, Warszawa 1971, s. 77 i n.; J. Staniszkis, *Ontologia socjalizmu*, Wyd. in Plus, Warszawa 1989, s. 29 - 35.

²³ Por. w szczególności W. Szubert, *O nowy model prawa pracy*, "Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny" nr 4 z 1988, s. 1 i n.

jęte założenia programowe odpowiadają istniejącym realiom, a ich transformacja do normy prawnej będzie nieudana, to ukształtowana tak norma prawna raczej nie będzie oddziaływać korzystnie na sferę polityki. Spełnienie wymogów racjonalności przyjętych przez normy prawa celów polityki zatrudnienia, wymaga antycypacji skutków wprowadzanych rozwiązań i dalszych badań nad ich skutecznością, kiedy już funkcjonują²⁴.

Negatywne cechy ustawodawstwa dotyczącego zatrudnienia występowały z całą wyrazistością w państwach realnego socjalizmu. Szczególna rola prawa (działającego w interesie klasy panującej) pociągała za sobą szerokie kompetencje prawodawcze, organu zajmującego się centralnie realizowanym rozdziałem istniejących zasobów pracy²⁵. Kwestie zatrudnienia regulowano aktami normatywnymi niższego rzędu. Były one liczne i często zmieniane. Dominacja ekonomiczna właściciela środków produkcji na rynku pracy została zastąpiona - w tym systemie - przewagą aparatu administracyjno-politycznego nad jednostką poszukującą pracy²⁶. Aparat ten określał wszelkie kwestie dotyczące zatrudnienia, poczynając: od wielkości zasobów pracy, zatrudnienia według płci, wieku i cech zawodowo-społecznych, regulował rozmieszczenie zatrudnionych, poziom kwalifikacji itp. Normy prawa - teoretycznie rzecz biorąc - pozostawały w związku z przyjmowanymi celami w dziedzinie polityki zatrudnienia. Zasadniczym jej celem było osiągnięcie stanu pełnego (maksymalnego) i racjonalnego zatrudnienia wszelkich zasobów pracy. Jednakże prawo, traktowane jako instrument kształtowania tak pojętego celu polityki zatrudnienia, nie wypełniało swej roli. Nie było czynnikiem pozwalającym na optymalne regulowanie stosunków zatrudnienia i nie pozwalało na stymulowanie deklarowanych i pożądaných przekształceń w dziedzinie zatrudnienia²⁷. System prawa regulującego sferę zatrudnienia był obciążony wieloma wadami, a najważniejsze było zwłaszcza występowanie rozbieżności i sprzeczności celów²⁸. W celu ich przewyższenia zaostrzano przepisy dotyczące uprawnień pracowniczych²⁹. Nie zapobiegało to występowaniu wielu ułomności prawa, polityki prawa i polityki zatrudnienia. Podstawową przyczyną, powodującą wadliwość obowiązującego w państwach realnego socjalizmu systemu aktów normatywnych, był brak poprawnej metodologii legislacyjnej i kodyfikacyjnej (uwarunkowany różnymi przyczynami). Nie została tam też

²⁴ Zob. A. Podgórecki, *Socjotechnika*, PWN, Warszawa 1968, s. 9 - 37; tenże, *Sociologia...* op. cit., s. 16 i n.

²⁵ Por. szerzej K. Sobczak, *Polityka - prawo - ekonomia*, w: *Państwo. Prawo. Obywatel*, pr. zb., Ossolineum 1989, s. 199 - 201; tenże, *Instrumenty prawne zarządzania*, PWE, Warszawa 1987, s. 11 i n.

²⁶ Wielu ekonomistów w realnym socjalizmie akceptowało tezę o primacie polityki nad ekonomiką. W tym układzie dyrektywy polityczne omijały podstawy ekonomiczne decyzji, a w rozstrzygnięciach politycznych dotyczących ekonomii (zatrudnienia), uwidaczniała się ranga tych czy innych interesów resortowych, działowych, branżowych itp. Występujący system preferencji, a w nim realizacja populistycznych celów, prowadziła do samounicestwienia gospodarczego.

²⁷ Wystarczy tylko porównać założenia - cele zawarte w Konstytucji z 1952 roku oraz w Preambule do kodeksu pracy - z istniejącymi realiami.

²⁸ Można podać wiele przykładów, a w tym, np. stosowanie obowiązku pracy jako środka "mobilizacji" zatrudnionych, choć jednocześnie przyjmowano zasadę wolności pracy; tworzenie limitów zatrudnienia i funduszu płac, zakładając równocześnie swobodę zatrudniania i doboru pracowników; utrzymywanie przepisów utrudniających zmianę miejsca pracy przez pracowników, ale dla państwowego pracodawcy funkcjonowały udogodnienia w gospodarowaniu zasobami pracy itp.

²⁹ Była to działalność charakterystyczna dla państwa prerogatywnego. Pisze o tym J. Staniszkis, op. cit., s. 16 i n.

wypracowana koncepcja, odpowiadająca uwarunkowaniu ekonomicznemu i społecznemu, w którym funkcjonował system prawny zatrudnienia³⁰.

Analizując problematykę sterowania procesami zatrudnienia przez państwo, można rozpatrywać ją z różnych punktów widzenia. Ogólnie rzecz biorąc zwraca jednak uwagę istotna rola państwa i polityki prawa w dziedzinie zatrudnienia wyrażająca się tym, że niezależnie od systemu zarządzania gospodarką normy prawne odgrywają istotną i pośrednią rolę w zakresie realizacji celów polityki zatrudnienia, która jest związana z całokształtem zjawisk życia społeczno-gospodarczego. Szczególna ich ranga występuje w okresie radykalnej transformacji ustroju politycznego. Przyjmowane do praktycznej realizacji określone rozwiązania w dziedzinie zatrudnienia - w postaci normy prawnej - określają reguły postępowania adresatów, wpływając w ten sposób na działania podmiotów gospodarczych w kwestiach dotyczących zatrudnienia. Za pomocą polityki prawa państwo określa podstawowe kwestie dotyczące polityki zatrudnienia i oddziaływania na ludzkie zasoby pracy: ich strukturę i wielkość zatrudnienia, sposób zagospodarowania istniejących miejsc pracy. Prawna regulacja wielkości zasobów pracy ustala wiek dopuszczenia do pracy (dolną i górną granicę), zasady przechodzenia na emeryturę, wymiar czasu pracy itp. Przepisy prawa ustalają ilość osób czynnych zawodowo (np. urlopy macierzyńskie i wychowawcze, bezpłatne urlopy, zwolnienia z pracy ze względu na stan zdrowia itp.).

Istotne znaczenie w oddziaływaniu na politykę zatrudnienia mają międzynarodowe regulacje w dziedzinie zatrudnienia³¹. Dotyczy to zwłaszcza działalności normotwórczej organizacji wyspecjalizowanych (MOP), a także innych regionalnych organizacji międzynarodowych (w szczególności europejskich). Tworzą one podstawowe standardy norm - stanowiących odzwierciedlenie ustawodawstwa państw członków - wpływając na rozwój ustawodawstwa w innych państwach. Dla Polski podstawowym punktem odniesienia jest Układ o Stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi, podpisany 16 XII 1991 r., a obowiązujący od 1994 r. Na podstawie art. 69 Układu Europejskiego powstały określone konsekwencje w dziedzinie harmonizowania przyjmowanych rozwiązań w dziedzinie polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia oraz zbliżania przepisów prawnych³³.

³⁰ Jak podkreśla Z. Wiśniewski, ekonomika marksistowska nie stworzyła odpowiadającego wymogom polityki gospodarczej kryterium optymalności czy racjonalności zatrudnienia, choć takowe próby występowały. Racjonalne zatrudnienie jako przedmiot interpretacji w polskiej myśli ekonomicznej, do 1990 roku nie było związane z teoretyczną analizą gospodarowania potencjałem ludzkim, w gospodarce planowej, lecz wyrażało zestaw postulatów pod adresem polityki zatrudnienia (warunkowanych przyjętymi dogmatami). Por. E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski ..., op. cit., s. 27.

³¹ Zob. w szczególności pr. zb. pod red. L. Florka, *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wyd. IPISS, Warszawa 1996, passim.

³² Europe Agreement Establishing an Association between the European Communities and Their member States, Of the One Part, and The Republic of Poland, of The Other Part.

³³ W ramach polityki gospodarczej Unia Europejska dąży do osiągnięcia wysokiego poziomu zatrudnienia. Por. w tej kwestii np. H. Krägenau, W. Wetter, *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - vom Werner Plan zum Vertrag von Maastricht, Analysen und Dokumentation*, Baden-Baden 1993. Należy założyć, że w wyniku działań dostosowawczych będzie następować niwelowanie różnic między rynkami pracy Polski i krajów Unii Europejskiej. Jednakże nie należy przyjmować dojścia do pełnej harmonizacji, bowiem dotychczasowy postęp w integracji rynków pracy w ramach Wspólnot Europejskich jest jak dotąd niewielki. Nie ma tam możliwości integracji polityki zatrudnienia, gdyż podlega ona legislacji poszczególnych państw członkowskich. Por. więcej na ten temat *Polska w procesie integracji ze Wspólnotami Europejskimi*, red. Z. Wysokińska, PWN, Warszawa-Łódź 1994, s. 14 i n.; *Strategia narodowa integracji*, Wyd. Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997, s. 46 - 49.

Upadek systemu realnego socjalizmu unaoczniał skalę problemów związanych z określeniem roli państwa wobec zjawisk związanych z funkcjonowaniem wolnego rynku pracy oraz struktury instytucjonalno-prawnej na tym rynku. Ustanowienie odpowiedniego instrumentarium prawnego, nie tylko dla stworzenia możliwości realizacji zadań państwa w dziedzinie zatrudnienia, stanowi wyzwanie dla ustawodawcy. Jest to bowiem zadanie bardzo trudne. Realizację tego celu warunkuje, przede wszystkim, wiedza o zjawiskach będących przedmiotem legislacji, a więc o zasadniczych prawidłowościach społeczno-ekonomicznych na rynku pracy, wzajemnych uwarunkowaniach między różnymi czynnikami kształtującymi zjawiska zatrudnieniowe itp.

Stosunkowa łatwość przyjmowania aktów prawnych, zwłaszcza stanowionych przez administrację państwową, rodzi niebezpieczeństwo, że radykalna przebudowa systemu społeczno-gospodarczego i politycznego w Polsce, doprowadzi do nadużywania instrumentów prawnych. W okresach przeobrażeń systemowych pojawia się w związku z tym niebezpieczeństwo zbyt intensywnych przekształceń systemu prawnego. Prowadzi to do ograniczenia roli prawa, jako instrumentu w procesie przeobrażeń. Prawo wymaga bowiem uwzględnienia względnej stabilności, zapewniającej podmiotom poczucie bezpieczeństwa. Zachodzi również potrzeba uwzględniania i zachowywania ciągłości historycznej. Tak też było w Polsce po drugiej wojnie światowej, gdzie mimo zmiany systemu, na początku korzystano z rozwiązań prawnych z czasów drugiej Rzeczypospolitej, a niektóre z nich obowiązują nawet do dziś. Wiele konstrukcji prawnych posiada bowiem charakter ponadustrojowy.

Reformowanie gospodarki polskiej spowodowało również radykalną zmianę w zakresie tworzenia podstaw prawnych dla funkcjonowania sfery zatrudnienia, co wynika z przyjęcia innego niż dotychczas podziału funkcji zarządzania. Tworzenie prawa regulującego stosunki pracy i zatrudnienia zostało przekazane do kompetencji organu ustawodawczego. Doprowadziło to do zasadniczej zmiany struktury źródeł prawa (w porównaniu z okresem poprzednim), wśród których podstawowe znaczenie mają ustawy, normujące najważniejsze kwestie zatrudnienia. Nowa struktura organu ustawodawczego wzbogaciła formy kontroli działalności legislacyjnej, co niewątpliwie pomaga w kształtowaniu systemu. Niezależnie od tego sam proces tworzenia prawa powinien opierać się na odpowiedniej organizacji działań proceduralnych i przestrzeganiu jej w praktyce. Podkreśla się, że warunkami odpowiedniej legislacji są w szczególności takie wymogi organizacyjne jak:

- założenie określonego celu, który wynika z przyjętej polityki gospodarczej, pozwalającego na wybór środków jego realizacji,
- ustalenie prawidłowości (określenie potencjalnych środków do celu),
- wyodrębnienie środków prawnych służących realizacji przyjętego celu,
- wybór najodpowiedniejszego środka prawnego,
- opracowanie odpowiednich przepisów³⁴.

Wynika stąd, że zasadniczym warunkiem sprawnej i optymalnej legislacji, z punktu widzenia istniejących realiów, jest dysponowanie określoną

³⁴ Por w tej kwestii ustalenia J. Wróblewskiego i S. Wronkowskiego, *Projekt ustawy o tworzeniu prawa*, "Państwo i Prawo" nr 6 z 1987.

koncepcją (programem polityki gospodarczej), której ma służyć dana regulacja. Jest to punkt wyjścia do innych działań, zgodnych z ustaloną procedurą.

Po 1990 r. w Polsce nie został przyjęty konkretny program makroekonomiczny w zakresie zatrudnienia zakładający likwidację skutków dotychczas prowadzonej polityki maksymalnego zatrudnienia. Od początku realizowanych przeobrażeń - w ramach transformacji systemu - występowały w związku z tym liczne kontrowersje, które dotyczyły wyboru modelu oddziaływania na zatrudnienie³⁵. Tymczasem przekształcenia systemowe na rynku pracy powodowały nasilanie się nowych zjawisk w postaci bezrobocia o cechach dywersyfikacji regionalnej³⁶. Formą przewyciężenia pozostałości dotychczas realizowanego modelu polityki zatrudnienia, dostosowanego do potrzeb gospodarki centralnie sterowanej, stanowiły działania zmierzające do odbudowy rynku pracy. Charakteryzował się od początku przeobrażeń systemowych m.in. małą elastycznością, związaną głównie z niewielką mobilnością przestrzenną i zawodową zatrudnionych, niską produktywnością siły roboczej, brakiem wypracowanych mechanizmów kształtowania płac oraz nieodpowiednią skutecznością w funkcjonowaniu instytucji rynku pracy itp.³⁷

Dążąc do budowy wolnego rynku pracy, od początku przeobrażeń systemowych, koncentrowano się przede wszystkim na polityce rynku pracy, a więc na działaniach interwencyjnych. Rynek pracy jest jednym z czynników przeobrażeń, mniej lub bardziej odzwierciedlającym przemiany zachodzące na rynkach produktów, które są wywoływane przez mechanizm podaży-popytu i politykę gospodarczą³⁸. Polityka rynku pracy ma jednak ograniczone możliwości oddziaływania, ze względu na stosowane instrumenty, za pomocą których następuje oddziaływanie na równowagę i strukturę popytu i podaży³⁹.

W dziedzinie sterowania gospodarowaniem zasobami pracy, dominuje - z natury rzeczy - prawo stanowione przez państwo. Realizowane w Polsce przekształcenia powodują konieczność dokonywania niezbędnych zmian w istniejącym systemie prawnym w celu jego doskonalenia i harmonizowania z rozwijającym się systemem społeczno-ekonomicznym oraz kreowania

³⁵ Por. M. Kabaj, *Efektywność programów przeciwdziałania bezrobociu*, w: red. M. Bednarski, *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Narzędzia i instytucje*, Wyd. IPiSS, Warszawa 1996, s. 311 - 313; tenże, *Polityka aktywnego zatrudnienia i środki walki z bezrobociem*, Wyd. IPiSS, Warszawa 1990, s. 11 i n.

³⁶ Por. Z. Dach, *Bezrobocie w procesie przemian systemu gospodarczego polski*, Ossolineum 1993, s. 67 i n.; S. Borkowska, *Rynek pracy. Warunki ograniczenia bezrobocia*, w: pr. zb. *Przeciwdziałanie bezrobociu*, Wyd. IPiSS, Warszawa 1991, s. 6 i n.; M. Kabaj, *Zarys programu przeciwdziałania bezrobociu*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 10 - 11 z 1993.

³⁷ Pisz na ten temat min. E. Kryńska, *Instrumenty polityki strukturalnej w okresie dostosowań do Unii Europejskiej*, Wyd. IPiSS, Warszawa 1997, s. 10 - 11.

³⁸ W literaturze ekonomicznej brak zgodności co do określenia pojęcia rynku pracy, a także zależności zachodzących między polityką rynku pracy i polityką zatrudnienia. Przyjmujemy więc, że polityka rynku pracy obejmuje ogół środków zmierzających do takiego ukształtowania rynku i możliwości zatrudnienia pracobiorców, aby zrealizować założone cele społeczno-gospodarcze. Odgrywa ona rolę w łagodzeniu sprzeczności i przyczynia się do zwiększenia skuteczności polityki zatrudnienia. Tak Z. Wiśniewski, *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, Wyd. Uniwersytetu im. M. Kopernika, Toruń 1994, s. 29 - 30.

³⁹ Polityka rynku pracy jest elementem polityki zatrudnienia. Z. Wiśniewski, przedstawia np. politykę zatrudnienia jako "część keynesowskiej strategii globalnego sterowania oddziaływującego na ageratowy popyt i poziom zatrudnienia w gospodarce". Zob. idem, s. 30.

zróżnicowanych form rozwoju zatrudnienia. Przesłankami przeobrażeń w obowiązującym prawie są także zobowiązania międzynarodowe. Podstawowym wymogiem dla tworzenia prawa i dalszego rozwoju systemu prawnego zatrudnienia, jest stopniowe odchodzenie od formalizmu państwowego na rzecz rozwoju demokratyczno-pluralistycznych form kształtowania zatrudnienia przez autonomicznych partnerów społecznych (pracownicze związki zawodowe i związki pracodawców, które stopniowo w Polsce rozwijają się). Przyjmuje się, że tak ustanawiane normy prawa mogą stać się podstawą do kształtowania neutralnego mechanizmu rozstrzygania konfliktów⁴⁰.

Chociaż na sterowanie procesami zachodzącymi na rynku pracy można patrzeć z różnych punktów widzenia, zgodnie z przedmiotem zainteresowania poszczególnych dyscyplin nauki, to jednak działalność normotwórcza, dotycząca zasobów pracy i działań uczestników rynku, odgrywa doniosłą rolę. Wyrazem tego są ustalenia dotyczące np. osoby pozostającej bez pracy, wymogi niezbędne do uzyskania świadczenia itd. Takie działania regulacyjne jak np. zaostrenie kryteriów przyznawania świadczeń socjalnych w związku ze stanem bezrobocia, obniżanie ich realnej wysokości, ograniczanie okresu ich nabycia itp., powodują zmiany wskaźników określających sytuację na rynku pracy (np. stopy bezrobocia), chociaż same przez się nie likwidują występujących zjawisk⁴¹.

Analizując priorytety wysuwane w polityce gospodarczej i cele polityki zatrudnienia oraz istniejące w Polsce regulacje prawne można zauważyć, że nie tworzą one podstaw racjonalizacji zatrudnienia i efektywnego dostosowywania go do rynkowych warunków funkcjonowania gospodarki. Realizowane przekształcenia systemowe wymagają zarówno przemian, które będą sprzyjać procedurze kształtowania nowych zasad polityki ekonomicznej, jak i stosownych przeobrażeń systemu prawnego zatrudnienia. W dziedzinie gospodarowania zasobami pracy występuje nie tylko konieczność bieżącego korygowania skutków mechanizmu rynkowego oraz procesów prywatyzacyjnych. Niezbędne jest pobudzanie zmian strukturalnych w gospodarce, koniecznych z punktu widzenia potrzeb wzrostu, podnoszenia konkurencyjności międzynarodowej i innych⁴². Zmiany strukturalne na rynku pracy są potrzebne, lecz mają charakter wtórny wobec zmian strukturalnych w całej gospodarce. Stąd też regulacje prawne dotyczące rynku pracy nie wystarczą do realizacji przyjętych założeń polityki zatrudnienia.

Od początku transformacji regulacje prawne (np. dotyczące funkcjonowania takich podmiotów jak przedsiębiorstwa państwowe) nie tworzyły podstaw do racjonalizacji zatrudnienia, powodowały ograniczenia popytowe, obniżenie produktywności zatrudnienia, co stwarzało podstawy do dalszej

⁴⁰ Szerzej T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, PWN, Warszawa 1977, s. 14, 48 - 51, 90 i n.; A. Patulski, *Wolność pracy - próba ujęcia wielopłaszczyznowego*, Wyd. UW, Warszawa 1992, s. 186 - 187.

⁴¹ Szerzej w kwestii rozwiązań prawnych w państwach Europy Zachodniej zob. W. Kwiatkowska, E. Kwiatkowski, J. Stasik, M. Zarychta, *Zatrudnienie...*, op. cit., s. 21.

⁴² Więcej na temat określenia dziedzin polityki strukturalnej, jej form i rodzajów zob. W. Jakóbiak, *Restrukturyzacja przemysłu w okresie transformacji*, Wyd. im. F. Eberta, Warszawa 1993, s. 68.

jego redukcji. Miało to rozliczne uwarunkowania w istniejących realiach społeczno-gospodarczych, stanowiących pozostałość poprzedniego systemu zatrudnienia. Wydaje się jednak, że w odniesieniu do polityki zatrudnienia szczególne znaczenia ma tu związek ze sferą konceptualną Liberalizacja mechanizmu rynkowego miała stać się i stała się, kryterium oceny efektywności pracy wydatkowanej we wszystkich podmiotach gospodarczych. Jej efekt, oprócz bezrobocia, to ujawnienie nieefektywnej alokacji w poszczególnych przedsiębiorstwach państwowych. W związku z tym pojawiła się potrzeba opracowania i przyjęcia określonego, przemyślanego programu - o charakterze długofalowym - adekwatnego do istniejących realiów i przyjmowanych założeń. Braki w określeniu założeń strategicznych powodują także niemożność racjonalizacji działań w dziedzinie zatrudnienia, a politykę zastępuje dryfowanie na rynku pracy. Sfera konceptualna w postaci makroekonomicznych założeń programowych o charakterze długofalowym - jak się okazało w Polsce - ma szczególne znaczenie. Politykę zatrudnienia wdraża się bowiem do praktyki w ten sposób, że do określonej strategii gospodarczej, na poszczególnych etapach jej rozwoju, dostosowuje się podstawowe elementy i zadania w wymiarze ilościowym i jakościowym (uwzględniając ich koszty), które zapewniają realizację założeń. Należą do nich: cele zgodne z systemem wartościowania określonych potrzeb, środki, które służą realizacji przyjętego celu np. płace, inwestycje itp. oraz instrumenty - instytucje, których zadaniem jest realizacja, urzeczywistnienie wytyczonego celu (prawo, pośrednictwo pracy, planowanie itp.). Wskazane elementy polityki zatrudnienia powinny być zgodne z ustaleniami makroekonomicznymi.

Efektywność strategii zatrudnieniowej rządu determinuje zasięg rozmaitych programów polityki rynku pracy - korzystnych z punktu widzenia gospodarowania czynnikiem ludzkim - w ramach których szczególną rolę spełniają te, które pozwalają na polepszenie koniunktury i zachęcają podmioty gospodarcze do zatrudniania nowych osób⁴³. Istotnym jest także wybór dominującej formy wspierania osób pozostających bez pracy. W tym zakresie istnieje możliwość wyboru programu pasywnego lub aktywnego, z których każdy posiada własne ograniczenia. Podstawowym jednak dla efektywności polityki zatrudnienia, jako strategii działania rządu, jest sprawność wykorzystywania narzędzi prawno-ekonomicznych.

Niedostateczne uwzględnienie warunków społeczno-ekonomicznych w przyjmowanych rozwiązaniach prawnych, wpływa na jakość prawa zatrudnienia, powodując konieczność doraźnego korygowania przyjmowanych rozwiązań, albo po prostu ich omijania. Brak szerszej wizji, programu rzutuje zarówno na politykę, jak i na prawo. Działalność legislacyjna upoważnionych organów w Polsce (podmiotów polityki zatrudnienia) ukazuje jak brak programu wpływa na niespójność rozwiązań prawnych, charakteryzujących się fragmentarycznością i ulegających częstym zmianom. Ciągłe dokonywanie korektur istniejących norm prawnych, nowelizacje

⁴³ Szerzej M. Bednarski, *Badanie efektywności narzędzi aktywnego oddziaływania na rynek pracy*, w: red. M. Bednarski, *Aktywne...* ed. cit., s. 12 - 15.

obowiązującego prawa - w tej sytuacji - są sposobem na usunięcie rozdziewu między uregulowaniami prawnymi a konkretnymi warunkami. Dokonywanie zmian w normach prawnych, po to aby łagodzić sprzeczności występujące w sferze realnej, podważa nie tylko stabilność systemu prawnego, lecz także utrudnia planowanie działań.

Decydując się na ustanowienie odpowiednich norm prawnych, regulujących dane zagadnienie i jego zakres, konieczne jest przede wszystkim rozważenie, czy dane kwestie wymagają uruchomienia procesu legislacyjnego, czy nie wystarczy wykorzystanie innych mechanizmów lub instrumentów, np. ekonomicznych. Dopiero, kiedy uruchomienie innych czynników oddziaływania nie wystarczy do osiągnięcia założonych celów, wtedy dopiero stają się potrzebne gwarancje prawne i zabezpieczenie ze strony przymusu państwowego w postaci normy prawnej.

Biorąc pod uwagę skuteczność procesu legislacyjnego oraz politykę prawa i politykę jego stosowania, należy podkreślić znaczenie finistycznej skuteczności prawa, która dotyczy osiągania założonych przez ustawodawcę i planowanych celów. Jest ona wielostronnie warunkowana przez różne czynniki prawne i pozaprawne. Wśród tych ostatnich szczególne znaczenie mają uwarunkowania ekonomiczne, społeczne i polityczne, kształt stosunków ustrojowych i społecznych, stan świadomości społecznej, struktury organizacyjne itp.⁴⁴

W warunkach tworzonego rynku uznaje się za zasadniczy cel polityki zatrudnienia, osiągnięcie pełnego i produktywnego zatrudnienia, w ramach którego czas pracy i kwalifikacje ludzi są w pełni wykorzystane⁴⁵. Problem ustalenia i realizacji celów w ramach polityki zatrudnienia nie jest łatwy, nie tylko z uwagi na potrzebę uwzględnienia optymalnych założeń makroekonomicznych, lecz również uwagi na to, że w gospodarce rynkowej występuje wielość podmiotów zatrudnienia. Funkcjonują one na różnych poziomach zarządzania (mikroekonomicznego, lokalnego, regionalnego, krajowego). Na każdym z nich występują określone struktury organizacyjne, preferencje i oczekiwania itp. Powoduje to naturalną, w tej sytuacji, sprzeczność celów utrudniającą koordynowanie polityki zatrudnienia na wszystkich poziomach organizacji życia społeczno-gospodarczego i politycznego⁴⁶.

Zakres działalności organów administracji państwowej w dziedzinie zatrudnienia zależy przede wszystkim od przyjętych celów, w ramach polityki gospodarczej państwa. Dwa przeciwstawne założenia doktrynalne modeli ekonomicznych, które nie mogą być jednak wprowadzone do praktyki w sposób schematyczny, zakładają lub nie - ogólnie rzecz biorąc - ingerencje państwa w funkcjonowanie sfery zatrudnienia⁴⁷. Samoograniczanie kompe-

⁴⁴ Szerzej W. Sanetra, *Uwarunkowania skuteczności prawa pracy*, w: *Z problematyki skuteczności prawa pracy*, Wyd. Rady Legislacyjnej, Warszawa 1987, s. 23 i n.

⁴⁵ Postulowano to już nieco wcześniej. Por. M. Kabaj, *Elementy pełnego i racjonalnego zatrudnienia w gospodarce socjalistycznej*, Książka i Wiedza, Warszawa 1972, s. 42 - 45.

⁴⁶ Por. więcej na ten temat T. Oleksyn, *Współczesne tendencje polityki zatrudnienia w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 9 z 1994, s. 28 - 30.

⁴⁷ Szerzej K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji (zagadnienia prawne)*, Wyd. UW, Warszawa 1992, s. 23 i n.; S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, PWE, Warszawa 1994, s. 200 - 205.

tencji państwa w dziedzinie gospodarki i zatrudnienia oraz spraw socjalnych, mimo założeń niektórych doktryn, nie jest realne, nawet, kiedy przyjmuje się liberalny model gospodarki i "państwo minimalistyczne". Nie da się w rzeczywistości ograniczyć działalności interwencyjnej (protekcjonistycznej) państwa, bowiem konieczne jest uwzględnienie pewnych proporcji, czy koordynacji działań makroekonomicznych, wobec np. występowania bezrobocia strukturalnego i chronicznego. Natomiast z drugiej określone działania rządu wymusza w praktyce występowanie presji poszczególnych grup (nacisku), reprezentujących różne interesy i potrzeby⁴⁸. Dlatego też w wielu państwach przemysłowych, w ramach korporacyjnego modelu stosunków pracy, stosowane jest współdziałanie zainteresowanych stron w celu ustanawiania priorytetów dla działalności w sferze zatrudnienia.

W Polsce przedmiotem dyskusji jest kwestia celowości, zakresu i sposobu oddziaływania przez państwo na rynek pracy. Dyskusje te, choć potrzebne utrudnia jednak to, że upadek realnego socjalizmu zbiegł się z kryzysem interwencyjnej roli państwa w gospodarce rynkowej państw zachodnich. Wspiera to niejako zwolenników liberalnego podejścia do zadań państwa w gospodarce. Podobnie jak doświadczenia omnipotencyjnej roli państwa w realnym socjaliźmie⁴⁹. Całkowita rezygnacja z oddziaływania państwa na rynek pracy, w istniejących realiach, jest jednak przedwczesna. Niezależnie od priorytetów przyjmowanych w konstatacjach doktrynalnych, które mają uwarunkowanie aksjologiczne, nie jest możliwe, a nawet wskazane wycofanie się państwa z rynku pracy⁵⁰. Wynika to stąd, że w okresie transformacji ingerencja państwa jest nie tylko konieczna dla wspierania przeobrażeń, ale i niezbędna z punktu widzenia przesłanek socjalnych. Zachodzi bowiem potrzeba ustanowienia ochrony społecznej przed skutkami przeprowadzanych reform⁵¹.

Podstawowe znaczenie dla realizacji polityki zatrudnienia ma działalność organów administracji państwowej, a zwłaszcza administracji specjalnej, tj. administracji zatrudnienia. Regulacja prawna kompetencji i zadań administracji zatrudnienia zmienia się stosownie do przeobrażeń systemu politycznego, co można zauważyć analizując polskie regulacje prawne przed 1990 rokiem i późniejsze. Po 1990 roku nastąpiły w tym zakresie największe zmiany. Rozpoczął się proces tworzenia organów zatrudnienia na wzór istniejących w rozwiniętych krajach Europy. Tworzono je na "szybko", ze względu na występujące problemy na rynku pracy, a w szczególności bez przygotowania kadrowego i merytorycznego. Chodziło bowiem o to, aby jak najszybciej stworzyć - niezależną od administracji ogólnej - strukturę organów⁵². Działalności tej towarzyszyło uchwalanie kilku ustaw

⁴⁸ Por. J. K. Galbraith, *Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna*, PWN, Warszawa 1991, s. 299 - 300.

⁴⁹ W programach różnych nurtów doktryn społecznych i politycznych uwidacznia się zróżnicowane i niejednolite podejście do charakteru przekształceń gospodarki narodowej, nierzadko nawet wewnątrz tej samej koncepcji. W Polsce (niezależnie od nurtów pośrednich) rozważa się zasadniczo, czy ma to być neoliberalna gospodarka rynkowa w ramach "państwa minimalnego", czy tzw. społeczna gospodarka rynkowa.

⁵⁰ Por. J. Meller, M. Zieliński, op. cit., s. 105 i n.

⁵¹ Por. Z. Dach, *Interwencja państwa na rynku pracy*, "Rynek Pracy", nr 5 z 1996, s. 56 i n.

⁵² Por. H. Wojnarowska, *Czy środki przeciwdziałaniu bezrobociu są skuteczne*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 7 z 1992, s. 35; H. Mortimer-Szymczak, *Organizacja rynku pracy*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 5-6 z 1993, s. 3 i n.

regulujących tą samą problematykę tj. zatrudnienia i bezrobocia (w ciągu niespełna 5 lat 3 ustawy) i częste ich nowelizacje, których zadaniem było korygowanie dotychczasowych ustaleń, stosownie do zmieniających się wizji i aktualnie przyjmowanych koncepcji polityki zatrudnienia oraz realnych możliwości gospodarczych państwa⁵³.

Realizacji celów polityki zatrudnienia służą określone przez ustawodawcę, formy prawne działania administracji państwowej sfery zatrudnienia, a przede wszystkim pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe, które stanowią środek służący korygowaniu mechanizmów na rynku pracy. Praktyczna realizacja uprawnień służb zatrudnienia w Polsce wynikających z obowiązującego prawa nie może zostać oceniona pozytywnie. Na tą ocenę wpływa nie tylko liczba zarejestrowanych bezrobotnych i wolnych miejsc pracy, lecz przede wszystkim brak fachowości i sprawności działania⁵⁴.

Regulacja prawna polityki zatrudnienia zawarta jest w przepisach kodeksu pracy i w ustawodawstwie zwykłym, głównie w ramach dwóch gałęzi prawa: prawa pracy i prawa administracyjnego (oraz na ich styku)⁵⁵. Podstawy prawne dotyczące bezpośredniej realizacji polityki zatrudnienia znajdują się przede wszystkim w kodeksie pracy. Wiele państw posiada, a w tym również Polska (w obowiązującej od 1997 roku, podobnie jak w poprzedniej Konstytucji z 1952 roku) katalog praw obywatelskich, wśród których występuje prawo do pracy (zatrudnienia), będące jednym z praw społeczno-ekonomicznych. W ten sposób staje się ono prawem konstytucyjnym, które pełni rolę deklaracji politycznej, bowiem pozbawione jest treści prawnych. Prawo to jest także przedmiotem ochrony prawno-międzynarodowej.

Wypełnieniem przyjętych celów służy system instytucji prawnych, które są podstawą realizacji praw podmiotowych. Instytucje te od czasów II wojny światowej przeszły znaczną ewolucję. Najważniejsze przemiany miały jednak miejsce w latach 90-tych i wiązały się z budową modelu prawa pracy. Zapoczątkowały je dwa akty prawne. Jednym z nich była ustawa o zwolnieniach grupowych, pozwalająca na dostosowywanie wielkości zatrudnienia do potrzeb (restrukturyzacji) zakładu⁵⁶. Druga ustawa z dnia 20 XII 1989 r.⁵⁷, która obowiązywała dwa lata dotycząca zatrudnienia i bezrobocia, ukształtowała nowe zasady funkcjonowania administracji zatrudnienia i prowadzenia aktywnej polityki zatrudnienia. Był to akt niedoskonały z wielu punktów widzenia m.in. techniki legislacyjnej, oczekiwań społecznych i możliwości finansowych państwa. Druga ustawa dotycząca tych kwestii z dnia 16 X 1991 r. (obowiązująca do 1994 r.) była dość nieudaną próbą poprawienia pierwszej regulacji⁵⁸. Obie ustawy dotyczące zatrudnienia i bezrobocia, podobnie jak ustawa o zwolnieniach grupowych,

⁵³ Na temat konsekwencji takiego poprawiania prawa pisze w szczególności W. Sanetra, *O "doskonaleniu" prawa - na przykładzie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 2 z 1993, s. 18 i n.

⁵⁴ Szerzej M. Kabaj, *Efektywność...*, s. 302 i n.; E. Kryńska, op. cit., s. 10.

⁵⁵ Pisze o tym T. Zieliński, *Stosunek prawa...*, s. 5 i n.

⁵⁶ Dz. U. Nr 4, poz. 19 z 1990 ze zm.

⁵⁷ Dz. U. Nr 75, poz. 466.

⁵⁸ Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zmianami.

wskazywały na brak koncepcji docelowego rozwiązania i unormowania występujących problemów w dziedzinie gospodarowania zasobami pracy⁵⁹. W dalszym ciągu kształtowania podstaw prawnych polityki zatrudnienia następują przeobrażenia w dziedzinie indywidualnego i zbiorowego prawa pracy, w celu dostosowania go do istniejących realiów i standardów międzynarodowych⁶⁰.

Za podstawowe dla problematyki zatrudnienia należy uznać niektóre zasady prawa (prawa pracy), a w szczególności wolność pracy, swobodę doboru pracowników przez podmioty gospodarcze oraz prawa: do pracy, pomocy w uzyskaniu zatrudnienia i do ochrony zatrudnienia. Wolność pracy stanowi podstawowy instrument polityki zatrudnienia i wiąże się ściśle z możliwością zarobkowania, stanowiąc jednocześnie zaprzeczenie przymusu pracy. Należy ona do kategorii swobód obywatelskich i może być rozpatrywana w wielu płaszczyznach (prawnej, ekonomicznej, socjologicznej itp.)⁶¹. Wolność pracy posiada, podobnie jak swoboda zatrudniania, swoje odniesienie do cywilnoprawnej zasady wolności umów⁶². Swoboda zatrudniania pracowników przez pracodawcę została sformułowana w ustawie z dnia 28 XII 1988 r. o działalności gospodarczej (art. 5)⁶³. Wiąże się ona z zakazem stosowania dyskryminacji, sformułowanym w k.p. oraz spełnianiem wymogów ustanowionych przez obowiązującą ustawę z dnia 14 XII 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu⁶⁴. Ograniczenia swobody angażowania do pracy wynikają z określonych przez ustawodawcę zasad rekrutacji na dane stanowiska np. w służbie cywilnej, w samorządzie terytorialnym itp., które nie mają jednak powszechnego charakteru. Szerszy zakres mają natomiast nakazy i zakazy zatrudniania zawarte w k.p. i przepisach wykonawczych⁶⁵.

Przyjęcie prawa do pracy, jako podstawowego prawa społeczno-gospodarczego (także w Konstytucji), powoduje obowiązek tworzenia przez państwo warunków, które pozwalałyby na podjęcie pracy⁶⁶. Zostały one ujęte w postaci deklaracji (w kodeksie pracy) określającej, że państwo dąży do realizacji pełnego i zarazem produktywnego zatrudnienia. Po to, aby prawo do zatrudnienia zostało zrealizowane w praktyce, konieczne jest nawiązanie stosunku pracy, a następnie ochrona jego trwałości. Generalnie rzecz biorąc można stwierdzić, biorąc pod uwagę ograniczenia swobody angażo-

⁵⁹ Ich przygotowanie nie było zgodne z wymogami dobrej legislacji. Jak wynika z doświadczeń nie zostało poprzedzone dostatecznie głęboką analizą rzeczywistości (prognozą tempa recesji, wzrostu bezrobocia) oraz skorelowane z założeniami polityki gospodarczej, do której się odnosiły. Nie uwzględniały wreszcie skutków ich wprowadzenia dla budżetu państwa, w postaci wysokich kosztów.

⁶⁰ Realizując te zamierzenia (wraz z wejściem w życie noweli w 1996 roku) m.in. ograniczono stosowanie środków dyscyplinujących w stosunkach pracy, ujednolicono stosunki pracy w różnych zakładach pracy, usunięto instytucje i rozwiązania, które stały się nieaktualne, uelastyczniono i odformalizowano niektóre przepisy. Więcej na ten temat K. Rączka, *Kodeks pracy z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996, s. 12 i n.

⁶¹ Szerzej A. Patulski, op. cit., s. 15 - 20, 261.

⁶² Więcej na ten temat Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników i wolność pracy*, w: red. H. Lewandowski, *Polskie prawo pracy w okresie transformacji w oświetleniu prawa wspólnotowego*, Wyd. Scholar, Warszawa 1997, s. 22 - 30 oraz wskazana tam obszerna literatura.

⁶³ Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zmianami.

⁶⁴ Dz. U. Nr 47, poz. 211 ze zmianami.

⁶⁵ Więcej na ten temat M. Gersdorf-Giaro, op. cit., s. 42 - 43.

⁶⁶ Szerzej W. Góral, *Prawo do pracy* ..., op. cit., s. 113 i n.

wania do pracy oraz nakazy i zakazy, że sposób wykorzystania zatrudnienia nie zależy jedynie od woli stron stosunku pracy.

Podstawowe założenie polityki zatrudnienia - deklarowanej przez państwo - jest w rzeczywistości obciążone sprzecznością. Problematiczna jest możliwość równoczesnej realizacji pełnego, a zarazem produktywnego zatrudnienia. Wobec istnienia naturalnej sprzeczności między kapitałem a pracą k.p. winien kreować takie stosunki pracy - ustrój pracy - które zapewniałyby równowagę między ich stronami. Jak dotąd uprzywilejowaną pozycję otrzymuje praca i właściwie w tym kierunku idą kolejne zmiany prawa (zatrudnienia).

Prawo, jako instrument realizacji celów polityki zatrudnienia, powinno spełniać rolę praktycznego nośnika rozwiązań społecznych i ekonomicznych do praktyki życia społecznego, a także podstawy działania określonych podmiotów, adresatów norm, w ramach posiadanych kompetencji. Dotychczasowe regulacje zawarte w przepisach prawa (pracy i gospodarczego) nie tworzą dobrej podstawy do zwiększenia efektywności zatrudnienia w celu dostosowania do wymogów funkcjonowania gospodarki rynkowej. Nie zostanie spełniony pożądaný rezultat oddziaływania przez prawo, jeżeli w praktycznej działalności podmiotów zatrudnienia będą występować braki w sferze konceptualnej, a działania podmiotów zatrudnienia będą sprowadzały się - najogólniej rzecz biorąc - do kwestii związanych z wypłacaniem zasiłku dla bezrobotnych. W podstawowych regulacjach prawnych polityki zatrudnienia występuje w szczególności:

1. Pominięcie w zasadniczym akcie prawnym dla polityki gospodarowania czynnikiem ludzkim, w ustawie z dnia 14 XII 1994 r., całej sfery zagadnień zatrudnienia.

2. Brak dokładnego określenia zakresu działania poszczególnych instytucji rynku pracy pozwalającego na realizację przyjętych celów zatrudnienia. W ustawie z dnia 14 XII 1994 r. działalność zatrudnieniową usytuowano jako działania interwencyjne, podejmowane przez administrację państwową - specjalną w dziedzinie zatrudnienia, głównie Krajowego Urzędu Pracy i jego przedstawicielstw terenowych. Nie określono, ani w ustawie ani poza nią - poza ogólnym określeniem w art. 11 ustawy zatrudnieniowej - co należy do zadań, np. rządu, administracji gospodarczej, partnerów społecznych itp.

3. Nieokreślenie w istniejących przepisach prawnych z zakresu zatrudnienia i prawa gospodarczego konkretnego zakresu działań prozatrudnieniowych dla poszczególnych resortów.

4. Niedostateczne, z punktu widzenia potrzeb ograniczania bezrobocia i promowania zatrudnienia, uregulowanie instytucji prawnych służących kształtowaniu podaży pracy (np. wiek dopuszczenia do pracy, w kontekście uprawnień do zasiłku, wiek i warunki przechodzenia na emeryturę, kreowanie alternatywnego zatrudnienia) oraz miejsca zatrudnienia (utrzymywanie, kreowanie poprzez prace subwencjonowane, niepełny czas pracy).

5. Ograniczenie możliwości indywidualizacji działań w przyjętych środkach prawnych, które służą organizacji rynku pracy (pośrednictwo i poradnictwo pracy, orientacja zawodowa).

6. Dominację elementów kosztowych w regulacji prawnej służącej zwiększaniu mobilności zawodowej, która stanowi czynnik oddziaływania na równowagę na rynku pracy (np. szkolenia, konwersja kwalifikacji).

7. Nieadekwatność zastosowanych środków służących promowaniu zatrudnienia dla osób szczególnie zagrożonych bezrobociem (kobiety, młodzież, niepełnosprawni), wobec sytuacji istniejącej na rynku pracy.

8. Brak konsekwencji w przyjętych rozwiązaniach prawych służących łagodzeniu skutków pozostawania bez pracy. Z jednej strony przyjmuje się ograniczania w stosowaniu pasywnych środków polityki rynku pracy (zakładając zmniejszenie wydatków z Funduszu Pracy i w ten sposób także odpowiedzialności państwa wobec bezrobotnych), a z drugiej nieuwzględnia się w ich konstrukcji (w dostateczny sposób) motywacji do poszukiwania pracy.

9. Trudności interpretacyjne w ustaleniu pojęcia bezrobotnego. Ustawowa definicja jest rozbudowana, posiada charakter kazuistyczny oraz ma charakter nie wyczerpujący⁶⁷.

Przepisy prawa pełnią dość ambiwalentną rolę w dziedzinie polityki zatrudnienia. Z jednej strony są źródłem uprawnień dla pracujących, ułatwiają uzyskanie i zachowanie zatrudnienia, a z drugiej strony ograniczają swobodę pracodawców. Wyraża się to w nakładaniu na nich dodatkowych, ciężarów niepłatowych kosztów pracy związanych z czynnikiem pracy, np. składka ZUS obejmująca coraz więcej świadczeń. Obciążenia te zawyżają zwykle koszty pracy. Wzrost obciążeń związanych z zatrudnianiem pracowników obniża wielkość popytu, który zależy od ceny pracy. Wysokie koszty pracy (zatrudnienia) powodują, że następuje ucieczka kapitału, wzrost opłat socjalnych itp. Nie stanowi to zachęty do kreowania nowych miejsc pracy, a ostatecznym rezultatem jest stan rynku pracy.

Polski ustawodawca stoi przed koniecznością dalszego kształtowania podstaw prawnych polityki zatrudnienia w celu harmonizowania ich w szczególności z przyjętym programem makroekonomicznym, realiami społeczno-gospodarczymi, oczekiwaniami społecznymi, które objawiają się na rynku pracy. Niezależnie od tego pozostają aktualne wymogi ustanowione przez struktury europejskie. Ostateczny kształt systemu zatrudnienia (pracy) zależy od przyjętego modelu stosunków przemysłowych, gdzie występuje naturalna równowaga między uprawnieniami stron stosunku pracy. Na ogół przyjmuje się za pożądany tzw. społeczny ustrój pracy. Charakteryzuje go korporacyjny system negocjacji, który sprzyja dostosowaniom strukturalnym na rynku pracy i efektywnemu wykorzystaniu zasobów pracy⁶⁸.

⁶⁷ Na temat poszczególnych zagadnień, które zostały wskazane można wymienić m.in. takie pozycje literatury jak: M. Kabaj, *Efektywność makroekonomiczna programów przeciwdziałania bezrobociu*, w; red. M. Bednarski, ed. cit., s. 314 - 315; tenże, *Rady zatrudnienia w przeciwdziałaniu bezrobociu*, "Polityka Społeczna" nr 5 - 7 z 1996; W. Sanetra, *W sprawie konstrukcji prawnej zasiłku dla bezrobotnych*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 1, z 1993; M. Staszkiwicz-Skowrońska, M. Wrzołek-Komańczuk, *Kilka uwag w sprawie środków prawnych służących zwalczaniu dyskryminacji na rynku pracy*, "Palestra" nr 1 - 2 z 1994; J. Stasiak, *Bezrobocie długookresowe w Polsce*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 10 z 1995; W. Góral, *Swoboda...*, op. cit.; A. Dubownik, *Wybrane zagadnienia związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 8 z 1994.

⁶⁸ Por. S. Borkowska, *Wpływ zbiorowych stosunków pracy na bezrobocie i zatrudnienie*, "Rynek Pracy" nr 8 z 1996.

Składa się na niego taki układ stosunków w państwie, w którym pracodawcy mają zapewnioną swobodę działania, w granicach określonych przez obowiązujące prawo, a pracownicy korzystają z ochrony przed wyzyskiem oraz z gwarancji bezpieczeństwa socjalnego. Zasadniczą rolę w takim ustroju pracy odgrywają pracownicy, pracodawcy i ich związki. Wiąże się to z partnerstwem socjalnym, stosowanym w wielu państwach przemysłowych. W jego ramach państwo, jako uczestnik trójstronnych negocjacji, będąc podmiotem polityki zatrudnienia, dąży do ograniczenia bezrobocia oraz łagodzenia jego skutków. W ramach deregulacji uprawnień normotwórczych może kształtować się płaszczyzna łagodzenia sprzeczności występujących w oddziaływaniu na sferę zatrudnienia.

LEGAL ASPECTS OF EMPLOYMENT POLICY IN VIEW OF ECONOMIC TRANSITION

S u m m a r y

The process of transition requires various actions to be undertaken in all areas of social life. The government strategy in the field of human resources allocation is determined by many factors. Especially a specific legal methodology is required to achieve the employment objectives. Employment policy, law and the policy of law itself in the area of employment are very tightly connected with one another. Labor law-making is an employment policy instrument and a useful vehicle for influencing the social life. It is, however, a considerably complex process. Deficiency or even lack of such a process may result in a situation where law ceases to be an instrument of any rational employment policy in national economy. Changes which occur in the legal system pertaining to employment issues necessitate employment programming and its harmonization with socio-economic realities and European structures.