

**Katarzyna Sipurzyńska-Rudnicka**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## ZMIANY W ZASADACH PRYZNAWANIA ZASIŁKU DLA BEZROBOTNYCH I ICH WPŁYW NA REALIZACJĘ FUNKCJI DOCHODOWEJ I MOTYWACYJNEJ TEGO ŚWIADCZENIA

---

**Streszczenie:** Opracowanie przedstawia zmiany w rozwiązaniach dotyczących zasiłku dla bezrobotnych, wprowadzane w Polsce w latach 1990-2013. Autorka podjęła też próbę określenia wpływu tych zmian na realizację funkcji dochodowej i motywacyjnej omawianego świadczenia. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w badanym okresie następowało stopniowe zaostrzanie warunków uprawniających do zasiłku dla bezrobotnych oraz zasad przyznawania tego świadczenia. Kolejne regulacje ustawowe prowadziły do ograniczania dochodowego oddziaływania zasiłku i wzmacniały jego funkcję motywacyjną.

**Słowa kluczowe:** bezrobocie, zasiłek dla bezrobotnych, polityka rynku pracy, zabezpieczenie społeczne.

### 1. Wstęp

Bezrobocie, które pojawiło się w Polsce w 1990 roku, szybko stało się kwestią społeczną. Zjawisko to dotknęło bowiem dużą liczbę ludności, przybrało masowy i długotrwały charakter, mierzony utrzymującą się wysoką stopą bezrobocia, było trudne do wyeliminowania i wywołało szereg negatywnych skutków w różnych zakresach życia społeczno-ekonomicznego<sup>1</sup>.

Dla bezrobotnego i jego rodziny bezrobocie oznacza przede wszystkim brak dochodów z pracy i w rezultacie obniżenie dotychczasowego poziomu życia oraz utratę bezpieczeństwa socjalnego, połączoną z niemożnością zaspokojenia wielu ważnych, często nawet najbardziej podstawowych potrzeb. W tej sytuacji istotnym wyzwaniem jest zapewnienie tym osobom środków pozwalających na przeżycie i ochronę przed trwałym wykluczeniem społecznym. Celowi temu służyć mają m.in. zasiłki dla bezrobotnych. W Polsce zostały one wprowadzone wraz z pojawieniem

---

<sup>1</sup> M. Szyłko-Skoczny, *Bezrobocie jako kwestia społeczna*, [w:] *Wokół teorii polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2003 r., s. 183-190.; M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 33-49.

się bezrobocia, tj. w 1990 roku. Od tego czasu regulacje dotyczące tego świadczenia przeszły znaczną ewolucję.

Na tym tle pojawia się pytanie o kierunek tej ewolucji i jej konsekwencje. Niższe opracowanie stanowi próbę odpowiedzi na to pytanie. Jego celem jest ukazanie zmian w zasadach przyznawania zasiłków dla bezrobotnych w Polsce w latach 1990-2013 oraz ich skutków dla realizacji funkcji dochodowej i motywacyjnej tego świadczenia. Układ opracowania obejmuje: krótkie wprowadzenie do podstaw wiedzy o zasiłkach dla bezrobotnych, omówienie obowiązujących zasad przyznawania tego świadczenia, analizę dotychczasowych rozwiązań dotyczących różnych elementów konstrukcyjnych zasiłku (np. warunków uprawniających, wysokości, zasad waloryzacji, długości okresu pobierania, obowiązków świadczeniobiorców), a także analizę danych statystyki publicznej i wyników opracowań naukowych przydatnych do ustalenia zakresu realizowanych funkcji dochodowej i motywacyjnej zasiłku.

## 2. Istota, funkcje oraz zasady przyznawania zasiłku dla bezrobotnych

Zasiłki dla bezrobotnych stanowią jedno z głównych narzędzi pasywnej polityki państwa na rynku pracy, mające na celu głównie zapewnienie środków do życia osobom bezrobotnym w okresie poszukiwania pracy<sup>2</sup>. Można je rozpatrywać także jako rodzaj świadczenia w ramach szerszej rozumianego zabezpieczenia społecznego, obejmującego różnorodne przedsięwzięcia podejmowane przede wszystkim przez instytucje publiczne w razie wystąpienia typowych zdarzeń losowych (ryzyk socjalnych) i mające na celu kompensatę utraconych dochodów lub zaspokojenie podstawowych potrzeb na co najmniej minimalnym poziomie (osiągnięcie bezpieczeństwa socjalnego)<sup>3</sup>. W przypadku zasiłków dla bezrobotnych zdarzeniem powodującym konieczność ochrony jest utrata pracy i brak pracy. Zagrożenie to znajduje się na liście dziewięciu ryzyk socjalnych, wyróżnionych w konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1952 roku o minimalnej normie zabezpieczenia społecznego<sup>4</sup>.

Zasiłki dla bezrobotnych pod względem dostępności opierać się mogą na koncepcji ubezpieczeniowej lub pomocowej<sup>5</sup>. Ubezpieczeniowa koncepcja zasiłków uwzględnia konieczność utworzenia specjalnych funduszy składkowych, z których są wypłacane świadczenia w wypadku utraty pracy. Składki są opłacane przez pra-

---

<sup>2</sup> W. Jarmołowicz, M. Knapińska, *Polityka państwa na rynku pracy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 173-175.

<sup>3</sup> *Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 240.

<sup>4</sup> O. Kowalczyk, *Zagadnienia ogólne zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Wymiary polityki społecznej*, red. S. Kamiński, O. Kowalczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 60.

<sup>5</sup> K. Nagel, I. M. Smandek, *Polityka rynku pracy i źródła jej finansowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010, s. 51-52.

codawców lub pracowników i pracodawców, a wysokość świadczeń najczęściej jest uzależniona od wcześniej osiągniętych dochodów. Z kolei pomocowa konstrukcja zasiłków (zwana niekiedy zaopatrzeniową) wynika ze zobowiązań państwa wobec pewnych grup ludności w sferze zabezpieczenia społecznego. W systemie tym zasiłki są finansowane głównie z dochodów podatkowych, tj. z budżetu państwa lub budżetów samorządów. W praktyce występują na ogół rozwiązania mieszane, łączące elementy obu tych koncepcji.

W ramach zabezpieczenia społecznego bezrobotnych można wyróżnić następujące, stosowane w praktyce rozwiązania, służące łagodzeniu skutków bezrobocia<sup>6</sup>:

- obowiązkowe ubezpieczenia od bezrobocia, będące elementem ubezpieczeń społecznych,
- dobrowolne ubezpieczenia od bezrobocia,
- świadczenia z tytułu bezrobocia przyznawane i określone przez ustawodawcę oraz finansowane z budżetu państwa (tj. z podatków),
- systemy świadczeń uzupełniających z tytułu bezrobocia, przewidziane przez układy zbiorowe pracy,
- świadczenia z systemu pomocy społecznej dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu bezrobocia, finansowane przez państwo lub z innych funduszy publicznych lub niepublicznych.

Zasiłkom z tytułu bezrobocia, podobnie jak w przypadku innych świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, przypisać można pełnienie różnych funkcji, w tym<sup>7</sup>:

- ograniczanie nierówności społecznych w sytuacji wystąpienia ryzyka społecznego (funkcja egalitaryzująca),
- umożliwienie dostępu do dóbr i usług mających podstawowe znaczenie dla zaspokojenia ważnych potrzeb życiowych (funkcja dochodowa),
- reprodukcja siły roboczej i tworzenie kapitału ludzkiego (funkcja reprodukcyjna),
- motywowanie do rozwijania indywidualnej zaradności i aktywności życiowej (funkcja motywacyjna),
- kształtowanie świadomości społecznej i rozwijanie wrażliwości społecznej (funkcja edukacyjna),
- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i wspieranie możliwości uczestnictwa w życiu społecznym grup zagrożonych (funkcja integracyjna).

Z punktu widzenia konstruowania zasad przyznawania zasiłków dla bezrobotnych oraz określania poziomu tych świadczeń szczególne znaczenie mają dwie funkcje, tj. dochodowa i motywacyjna. Funkcje te pozostają bowiem w pewnej wzajemnej sprzeczności. Z punktu widzenia funkcji dochodowej, której istotą jest zapewnienie bezrobotnemu i jego rodzinie środków egzystencji i niedopuszczenie

---

<sup>6</sup> M. Ciesiołkiewicz, *Ekonomiczne skutki i metody ograniczania bezrobocia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, z. 3-4, s. 273.

<sup>7</sup> O. Kowalczyk, wyd. cyt., s. 61.

do zbyt radykalnego obniżenia poziomu życia tych osób w okresie poszukiwania pracy, świadczenie to powinno być jak najwyższe. Z kolei z punktu widzenia funkcji motywacyjnej, której istotą jest mobilizowanie bezrobotnych do aktywnego poszukiwania i jak najszybszego podjęcia pracy zarobkowej, zasiłek powinien być jak najniższy<sup>8</sup>.

Zbyt niski zasiłek może uniemożliwiać zaspokojenie nawet tych najbardziej podstawowych potrzeb i stanowić zagrożenie dla egzystencji bezrobotnego i jego rodziny. Istotne jest też to, aby wysokość zasiłku zapewniała bezrobotnemu uczestnictwo w życiu społecznym i umożliwiała aktywne poszukiwanie pracy, w tym przejazdy do pracodawców w celu poszukiwania pracy i przeprowadzania rozmów kwalifikacyjnych, zakup prasy z ofertami pracy, składanie ogłoszeń prasowych dotyczących zatrudnienia, korzystanie z internetowych źródeł informacji o rynku pracy czy też korzystanie z telefonu komórkowego – z czym wiążą się koszty utrzymania komputera, opłaty za dostęp do sieci internetowej, opłaty za telefon itp.

Z drugiej strony zbyt wysokie zasiłki dla bezrobotnych oraz łatwość dostępu do tego świadczenia stanowią mogą czynnikiem generującym bezrobocie i tworzyć ukrytą barierę wzrostu zatrudnienia<sup>9</sup>. Taka sytuacja wystąpić może w przypadku utrzymywania się niekorzystnej relacji zasiłku do płacy minimalnej, zbyt długiego okresu wypłacania tego świadczenia (szczególnie przy równoczesnym braku zobowiązań ze strony bezrobotnych), zbyt małej różnicy pomiędzy wysokością zasiłku a poziomem wynagrodzeń z ostatniego miejsca pracy bezrobotnego, zbyt małej różnicy pomiędzy zasiłkiem a innymi świadczeniami socjalnymi.

Na drodze osiągnięcia kompromisu pomiędzy funkcją dochodową i motywacyjną zasiłku wykorzystywać można różne rozwiązania, stymulujące bezrobotnego do aktywnego poszukiwania pracy. W zakresie wysokości zasiłku oraz czasu jego wypłacania mogą to być<sup>10</sup>:

- ustalanie wysokości zasiłku na dość niskim poziomie w relacji do przeciętnej płacy indywidualnej, uzyskiwanej w ostatnich miesiącach pracy bezrobotnego,
- stopniowe obniżanie wysokości zasiłku w miarę wydłużania się okresu pozostawania bez pracy,
- wyraźne ograniczenie długości okresu wypłacania zasiłku.

Jednym z rozwiązań mających na celu ograniczanie kręgu osób nadużywających statusu bezrobotnego, niezainteresowanych podjęciem pracy i niesłusznie pobierających zasiłek jest przyznawanie prawa do świadczeń zasiłkowych dopiero po 2-3

---

<sup>8</sup> K. Sipurzyńska-Rudnicka, *Zasiłki dla bezrobotnych jako forma zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Zabezpieczenia społeczne*, red. Z. Pisz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1998, s. 190-191.

<sup>9</sup> J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 98.

<sup>10</sup> A. Skórska, *Przeciwdziałanie bezrobociu*, [w:] *Ekonomia rynku pracy*, red. D. Kotlorz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2007, s. 130.

miesiącach od utraty pracy<sup>11</sup>. Wprowadzenie wstępnych miesięcy bezzasiłkowych stanowi element silnej motywacji do szybkiego znalezienia i przyjęcia następnej pracy.

Innym rozwiązaniem służącym do eliminowania nadużyć w sferze pobierania zasiłków jest nałożenie na bezrobotnych pewnych obowiązków, takich jak: systematyczne zgłaszanie się do urzędu pracy, potwierdzanie gotowości do pracy, poddawanie się badaniom lekarskim, uczestniczenie w przygotowywaniu i realizacji indywidualnego planu działań, mającego na celu doprowadzenie do podjęcia zatrudnienia, przyjmowanie ofert pracy lub ofert uczestnictwa w aktywnych programach przeciwdziałania bezrobociu (np. w szkoleniach), informowanie o zmianie miejsca zamieszkania, składanie oświadczeń o przychodach oraz informowanie urzędu pracy o przypadkach i okolicznościach mających wpływ na ustalenie prawa do zasiłku, konieczność zwrotu nienależnie pobranego zasiłku i in.<sup>12</sup>

### 3. Obowiązujące rozwiązania ustawowe dotyczące zasiłku dla bezrobotnych

Zasady dotyczące przyznawania i wypłacania zasiłku dla bezrobotnych są obecnie regulowane przez następujące akty prawne:

- Ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>13</sup>,
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 sierpnia 2009 roku w sprawie szczegółowego trybu przyznawania zasiłku dla bezrobotnych, stypendium i dodatku aktywizacyjnego<sup>14</sup>,
- Obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 maja 2013 roku w sprawie wysokości zasiłku dla bezrobotnych<sup>15</sup>.

Przyznawanie i wypłacanie zasiłku z tytułu bezrobocia należy w Polsce do zadań samorządu powiatowego<sup>16</sup>. W praktyce zadania te realizują powiatowe urzędy pracy, wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej.

Prawo do zasiłku przysługuje osobie, która spełnia jednocześnie trzy warunki<sup>17</sup>:

---

<sup>11</sup> S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, PWN, Warszawa 1994, s. 111.

<sup>12</sup> K. Frieske, P. Popławski, *Opieka i kontrola. Instytucje wobec problemów społecznych*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1999, s. 136.

<sup>13</sup> Pierwotny tekst ustawy: DzU 2004, nr 99, poz. 1001. Aktualny, jednolity tekst ustawy: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 marca 2013 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU 2013, nr 0, poz. 674.

<sup>14</sup> DzU 2009, nr 136, poz. 1118.

<sup>15</sup> M.P. 2013, nr 0, poz. 391.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU 2013, nr 0, poz. 674, art. 9.

<sup>17</sup> Tamże, art. 71, ust.1.

1) posiada status osoby bezrobotnej<sup>18</sup> i jest zarejestrowana we właściwym powiatowym urzędzie pracy,

2) powiatowy urząd pracy nie ma dla niej propozycji odpowiedniej pracy lub propozycji uczestnictwa w programie aktywizacji w postaci stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych,

3) w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania, łącznie przez okres co najmniej 365 dni, była zatrudniona i osiągała z tego tytułu wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, od którego istnieje obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy<sup>19</sup>.

Osobie, która spełnia powyższe warunki, przysługuje zasiłek za każdy dzień kalendarzowy po upływie 7 dni od dnia zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy.

Okres pobierania tego świadczenia jest zróżnicowany i uzależniony od różnych czynników, w tym głównie od sytuacji na lokalnym rynku pracy, ale także od wieku osoby bezrobotnej, jej stażu pracy oraz od jej sytuacji rodzinnej. Ustawa przewiduje dwa okresy pobierania zasiłku dla bezrobotnego: 6 lub 12 miesięcy<sup>20</sup>. Krótszy, 6-miesięczny okres jest przewidziany dla bezrobotnych zamieszkujących powiat, w którym stopa bezrobocia w dniu 30 czerwca roku poprzedzającego dzień nabycia prawa do zasiłku nie przekraczała 150% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju. W przypadku gdy na danym lokalnym rynku pracy przyjęty wskaźnik przekracza poziom 150% przeciętnej jego wartości obliczonej dla kraju, bezrobotni mają prawo do zasiłku wypłacanego przez okres 12 miesięcy. Dłuższy, 12-miesięczny okres pobierania zasiłku przysługuje także bezrobotnym będącym w wieku powyżej 50 roku życia i posiadającym jednocześnie co najmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku. Przysługuje on także tym bezrobotnym, którzy mają na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do 15 lat, a małżonek bezrobotnego jest także bezrobotny i utracił prawo do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania.

Wysokość zasiłku dla bezrobotnego uzależniona jest od dwóch czynników, tj. od długości czasu pobierania zasiłku (a zatem też i czasu pozostawania bez pracy) oraz od dotychczasowego stażu pracy osoby bezrobotnej (tj. okresu uprawniającego do zasiłku). Ustawa określa podstawową wysokość zasiłku w sposób kwotowy<sup>21</sup>. Wskazuje przy tym dwie podstawowe kwoty, zróżnicowane w zależności od długości czasu pobierania zasiłku. Od dnia 1 czerwca 2013 roku wynoszą one<sup>22</sup>:

---

<sup>18</sup> Szczegółowe warunki nabycia tego statusu określa art. 2, ust.1. Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku...

<sup>19</sup> Albo wykonywała pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej lub innej umowy o świadczenie usług, przy czym podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy stanowiła kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku..., art. 73, ust.1.

<sup>21</sup> Tamże, art. 72, ust. 1.

<sup>22</sup> Obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 maja 2013 roku w sprawie wysokości zasiłku dla bezrobotnych, DzU 2013, nr 0, poz. 391.

- a) 823,60 zł – w okresie pierwszych trzech miesięcy posiadania prawa do zasiłku,  
 b) 646,70 zł – w okresie kolejnych miesięcy posiadania prawa do zasiłku.

Powyższe, podstawowe kwoty zasiłku przysługują bezrobotnym, których okres uprawniający do zasiłku wynosi od 5 do 20 lat<sup>23</sup>. W przypadku udokumentowania innych okresów wysokość świadczenia jest odpowiednio zmniejszona lub podwyższona i wynosi: 80% kwot zasiłku podstawowego – gdy okres ten wynosi mniej niż 5 lat – oraz 120% kwot podstawowych – gdy okres ten wynosi 20 lat i więcej. Należy podkreślić, że powyższe kwoty zasiłku są kwotami brutto, które zanim zostaną wypłacone bezrobotnemu, podlegają zmniejszeniu o zaliczkę na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych oraz o kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne. Zróżnicowanie obowiązujących kwot zasiłku prezentuje tab. 1. Wysokość zasiłków podlega waloryzacji z dniem 1 czerwca o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku.

**Tabela 1.** Kwoty brutto i netto zasiłku dla bezrobotnego od 1 czerwca 2013 roku

Wyszczególnienie	Wysokość zasiłku dla bezrobotnego (w zł)		
	podstawowa (100%)	obniżona (80%)	podwyższona (120%)
	w okresie pierwszych trzech miesięcy posiadania prawa do zasiłku		
Kwota brutto zasiłku	823,60	658,90	988,40
Zaliczka na podatek dochodowy od osób fizycznych	38,00	21,00	55,00
Składka na ubezpieczenie zdrowotne	74,12	59,30	88,96
Kwota netto zasiłku	711,48	578,60	844,44
	w okresie kolejnych miesięcy posiadania prawa do zasiłku		
Kwota brutto zasiłku	646,70	517,40	776,10
Zaliczka na podatek dochodowy od osób fizycznych	20,00	7,00	33,0
Składka na ubezpieczenie zdrowotne	58,20	46,57	69,85
Kwota netto zasiłku	568,50	463,83	673,25

Źródło: strona internetowa PUP w Rzeszowie, <http://www.pup.rzeszow.pl/drukuj.php?id=b2>, 18.07.2013.

- Należy podkreślić, że prawo do zasiłku nie przysługuje bezrobotnemu, który<sup>24</sup>:
- odmówił bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, przygotowania zawodowe-

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku..., art. 72, ust. 2.

<sup>24</sup> Tamże, art. 75, ust. 1.



go dorosłych, wykonywania prac interwencyjnych, robót publicznych, poddania się badaniom lekarskim lub psychologicznym, mającym na celu ustalenie zdolności do pracy lub udziału w innej formie pomocy ze strony urzędu pracy, lub po skierowaniu nie podjął tych propozycji,

- w okresie 6 miesięcy przed zarejestrowaniem się rozwiązał stosunek pracy lub stosunek służbowy za wypowiedzeniem albo na mocy porozumienia stron, lub też spowodował rozwiązanie tych stosunków z swej winy lub bez wypowiedzenia,
- otrzymał przewidziane w odrębnych przepisach świadczenie w postaci jednorazowego ekwiwalentu pieniężnego za urlop górniczy, jednorazowej odprawy socjalnej, zasiłkowej lub jednorazowej odprawy warunkowej, lub odprawy bezwarunkowej.

W powyższych przypadkach następuje wstrzymanie (odroczenie) wypłaty zasiłku, najczęściej na kilka miesięcy. Dla przykładu, bezrobotnemu, który odmówił przyjęcia propozycji pracy, zasiłek przysługuje po upływie 120 dni – w przypadku pierwszej odmowy, 180 dni – w przypadku drugiej odmowy, 270 dni – w przypadku trzeciej i każdej kolejnej odmowy (licząc od dnia odmowy)<sup>25</sup>. Z kolei w przypadku gdy bezrobocie nastąpiło z powodu rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego za wypowiedzeniem lub na mocy porozumienia, prawo do zasiłku przysługuje po okresie 90 dni od dnia zarejestrowania.

Obowiązujące w Polsce rozwiązania w sferze zasiłków dla bezrobotnych należą do bardziej rygorystycznych w Europie. Do wniosku takiego prowadzi porównanie z innymi krajami pod względem wymaganych okresów zatrudnienia uprawniających do zasiłku, długości okresów pobierania świadczenia czy zasad wyznaczania wysokości tego świadczenia<sup>26</sup>. Długość stażu uprawniającego do zasiłku wynosiła: w Danii – 52 tygodnie w ciągu ostatnich trzech lat, w Finlandii – 34 tygodnie w ciągu 28 miesięcy, w Niemczech – 360 dni w ostatnich dwóch latach, we Francji – 4 miesiące w ciągu ostatnich 28 miesięcy, w Holandii – 26 tygodni w ciągu ostatnich 36 tygodni, w Belgii – od 312 dni w ciągu ostatnich 36 miesięcy (przed ukończeniem 36 roku życia) zatrudnienia do 624 dni w ciągu ostatnich 36 miesięcy (dla osób po 50 roku życia). Na tle wymienionych przykładów wymagania polskie w tym zakresie (365 dni w ciągu ostatnich 18 miesięcy) mogą wydawać się zaostrome. Polska na tle innych krajów ma też stosunkowo krótki okres pobierania zasiłku (6 lub 12 miesięcy). Tymczasem jego długość wynosi: w Belgii – nie ma ograniczeń czasowych, w Danii – 4 lata, w Holandii – od 3 do 38 miesięcy, w Finlandii – 23 miesiące, w Niemczech – od 6 do 24 miesięcy, we Francji – od 6 do 36 miesięcy, w Austrii od 5 do 52 miesięcy, w Szwecji – od 300 do 450 dni.

<sup>25</sup> Tamże, art. 75, ust. 2.

<sup>26</sup> Zob. szerzej K. Nagel, *Modele polityki rynku pracy w krajach europejskich*, [w:] *Współczesny rynek pracy*, red. D. Kotlorz, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice 2011, s. 402-410.



#### 4. Zarys zmian w zasadach przyznawania zasiłku w latach 1990-2013

Aktualny stan rozwiązań dotyczących zasad przyznawania i wypłacania zasiłku dla bezrobotnych ukształtował się w wyniku wielokrotnych zmian koncepcji i regulacji, jakie następowały w tej dziedzinie w latach 1990-2013. W rozpatrywanym okresie warunki dostępu do tego świadczenia określały kolejno następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu<sup>27</sup>,
- Ustawa z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu<sup>28</sup>,
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu<sup>29</sup>,
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>30</sup>.

Każda z tych ustaw była w okresie swego obowiązywania nowelizowana, a wprowadzane poprawki często dotyczyły też zasiłków dla bezrobotnych.

Należy zauważyć, że w badanych dekadach zmianom podlegały różne elementy konstrukcyjne zasiłku dla bezrobotnych. W przeprowadzonej analizie zwrócono uwagę głównie na zmiany dotyczące:

- wymogu stażu pracy uprawniającego do zasiłku,
- określania wysokości zasiłku,
- zasad waloryzacji świadczenia,
- długości okresu pobierania zasiłku,
- wpływu sytuacji na lokalnym rynku pracy na uprawnienia do zasiłku,
- wpływu zachowań polegających na odmowie przez bezrobotnego przyjęcia propozycji pracy lub innej formy pomocy oferowanej przez urząd pracy na prawo do zasiłku.

##### **Staż pracy uprawniający do zasiłku**

Pierwsze regulacje dotyczące zasiłków dla bezrobotnych, zawarte w Ustawie z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu, nie uwzględniały wymogu stażu pracy przy określaniu kręgu osób uprawnionych do tego świadczenia. W rezultacie prawo do zasiłku przysługiwało zarówno bezrobotnym, którzy dotychczas pracowali, jak i tym, którzy dotąd nie pracowali zawodowo. Po pół roku obowiązywania takiego rozwiązania zmieniono je. Ustawa z dnia 27 lipca 1990 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu uzależniła prawo do zasiłku od stażu pracy. W myśl nowych zapisów zasiłek przysługiwał tylko tym bezrobotnym, którzy w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania przez co najmniej 180 dni pozostawali w sto-

<sup>27</sup> DzU 1989, nr 75, poz. 446

<sup>28</sup> DzU 1991, nr 106, poz. 457.

<sup>29</sup> DzU 1995, nr 1, poz. 1.

<sup>30</sup> DzU 2004, nr 99, poz. 1001.

sunku pracy (bez względu na wymiar czasu pracy i wysokość wynagrodzenia) lub podlegali ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej działalności<sup>31</sup>. Wymóg ten nie dotyczył wybranych kategorii bezrobotnych, np. absolwentów, jedynych żywicieli rodziny czy osób po urloпах wychowawczych. W 1994 roku wprowadzono kolejne zaostżenia w zakresie wymaganego stażu pracy. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu wskazała, że do wymaganego okresu 180 dni stażu uprawniającego do zasiłku zaliczyć można tylko okresy zatrudnienia realizowanego w wymiarze co najmniej połowy wymiaru czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub osiągnięcia wynagrodzenia w wysokości co najmniej połowy najniższego wynagrodzenia w gospodarce<sup>32</sup>. Po dwóch latach obowiązywania tych zapisów wprowadzono dalsze zmiany zwiększające wymagania w zakresie stażu uprawniającego do zasiłku. Na mocy Ustawy z dnia 6 grudnia 1996 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw wydłużono bowiem wymaganą długość tego stażu do 365 dni (zamiast dotychczasowych 180 dni) oraz podwyższono minimalny miesięczny poziom wynagrodzenia za okresy pracy wliczane do wymaganego stażu pracy do kwoty co najmniej najniższego wynagrodzenia w gospodarce (w miejsce dotychczasowego poziomu połowy najniższego wynagrodzenia w gospodarce)<sup>33</sup>. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy utrzymała powyższe rozwiązania.

### **Wysokość zasiłku**

W początkowym okresie pojawienia się zasiłków, czyli w okresie wprowadzenia w życie Ustawy z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu, świadczenia te były relatywnie bardzo wysokie (najwyższe w całym analizowanym okresie po 1989 roku). Ich poziom był zindywidualizowany i uzależniony od wysokości wynagrodzenia uzyskiwanego przez bezrobotnego w ostatnim miejscu pracy. Zastosowano przy tym degresywną metodę zmiany wysokości zasiłku, którego poziom obniżał się w miarę wydłużania okresu pozostawania bez pracy. Przez pierwsze 3 miesiące posiadania prawa do zasiłku, świadczenie to wynosiło 70% wynagrodzenia, przez kolejne 6 miesięcy – 50% wynagrodzenia, a po upływie 9 miesięcy – 40% wynagrodzenia. Przyjęto jednocześnie, że zasiłek nie może być niższy od najniższego wynagrodzenia w gospodarce oraz nie może przekraczać przeciętnego wynagrodzenia. Bezrobotnym, którzy dotąd nie pracowali, przysługiwał zasiłek w wysokości najniższego wynagrodzenia w gospodarce. W połowie 1990 roku na mocy Ustawy z dnia 27 lipca 1990 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu obniżono wysokość najniższego zasiłku do 95% najniższego wynagrodzenia. W następnym roku weszła w życie nowa ustawa dotycząca polityki państwa na rynku pracy, tj. Ustawa z dnia 16 października

<sup>31</sup> DzU 1990, nr 56, poz. 323.

<sup>32</sup> DzU 1995, nr 1, poz. 1, art. 23, ust. 1.

<sup>33</sup> DzU 1996, nr 147, poz. 687, art. 1, ust. 1.

1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu, która wprowadziła dalsze obniżenie minimalnej wysokości zasiłku do poziomu 33% przeciętnego wynagrodzenia. Po kilku miesiącach od tej zmiany wprowadzono regulacje całkowicie zmieniające zasady ustalania wysokości zasiłków. W miejsce dotychczasowego, zindywidualizowanego i degresywnego sposobu wyznaczania tych świadczeń, wprowadzono jednolity dla wszystkich bezrobotnych poziom zasiłku, wynoszący 36% przeciętnego wynagrodzenia<sup>34</sup>. Rozwiązanie to obowiązywało do końca 1995 roku. W 1996 roku nastąpiła kolejna istotna zmiana w wyznaczaniu poziomu zasiłku. Polegała ona na wprowadzeniu kwotowego określania w ustawie wysokości tego świadczenia. Pierwsze uregulowanie w tej dziedzinie, tj. Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, określiło wysokość zasiłku na poziomie 260 zł<sup>35</sup>. W relacji do przeciętnego wynagrodzenia był to poziom niższy w porównaniu z wcześniej obowiązującymi rozwiązaniami. Zasada kwotowego wyznaczania zasiłku stosowana jest do dziś. Należy jednak zauważyć, że od momentu jej wprowadzenia kilkakrotnie ją modyfikowano. Zwracają uwagę głównie dwie takie modyfikacje. Pierwsza z nich wprowadzona została Ustawą z dnia 6 grudnia 1996 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw i polegała na zróżnicowaniu kwoty zasiłku w zależności od długości stażu uprawniającego do zasiłku. Prawo do zasiłku w wysokości kwoty podstawowej, określonej w ustawie, przyznano bezrobotnym ze stażem wynoszącym od 5 do 20 lat. Bezrobotni ze stażem niższym niż 5 lat otrzymali prawo do zasiłku w wysokości 80% tej kwoty, a ze stażem wynoszącym co najmniej 20 lat prawo do zasiłku wynoszącego 120% tej kwoty<sup>36</sup>. Druga istotna modyfikacja w kwotowym wyznaczaniu wysokości zasiłku wprowadzona została Ustawą z dnia 19 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Polegała ona na wprowadzeniu jeszcze jednego, dodatkowego (obok stażu pracy) czynnika różnicującego wysokość zasiłku w postaci długości okresu pobierania tego świadczenia. Od tego czasu zapisy ustawowe określają dwie kwoty zasiłku podstawowego, z których pierwsza (wyższa) przysługuje w okresie pierwszych trzech miesięcy pobierania świadczenia, niższa zaś – przez kolejne miesiące uprawniającego do zasiłku<sup>37</sup>. Rozwiązanie to ma na celu wzmocnienie motywacyjnego oddziaływania zasiłku i stymulowanie bezrobotnego do poszukiwania pracy.

### **Waloryzacja zasiłku**

W latach 1990-1991 wysokość zasiłków dla bezrobotnych posiadających staż pracy stanowiła określony procent wynagrodzenia uzyskiwanego przez te osoby w ostatnim zakładzie pracy i zapisy ustawowe nie przewidywały waloryzowania

<sup>34</sup> Ustawa z 15 lutego 1992 roku o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia i zaopatrzenia emerytów, DzU 1992, nr 21, poz. 84.

<sup>35</sup> DzU 1996, nr 5, poz. 34.

<sup>36</sup> DzU 1996, nr 147, poz. 687.

<sup>37</sup> DzU 2009, nr 6, poz. 33.

tych kwot. Zmianie podlegały tylko kwoty najniższego i najwyższego zasiłku, ustanowione na poziomie najniższego wynagrodzenia (lub jego części) lub przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce (lub jego części). Pierwsze regulowane było przez ogłoszenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, drugie zaś – przez ogłoszenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przykładowo, ustawa z października 1991 roku wskazała, że ustalanie wysokości najniższego i najwyższego zasiłku następuje każdorazowo, poczynając od dnia ogłoszenia przewidywanego przeciętnego wynagrodzenia<sup>38</sup>. Zbliżone rozwiązanie funkcjonowało w latach 1992-1995, kiedy poziom zasiłku był jednolity dla wszystkich i wynosił 36% przeciętnego wynagrodzenia.

Problem waloryzacji zasiłków dla bezrobotnych nabral szczególne znaczenia po wprowadzeniu kwotowego określania ich wysokości w ustawie, tj. w 1996 roku. Pierwsze rozwiązanie w tym zakresie, wprowadzone przez ustawę z grudnia 1995 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, polegało na dokonywaniu co kwartał waloryzacji zasiłku o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych<sup>39</sup>. W następnych latach zmniejszono częstotliwość waloryzacji. Ustawa z dnia 31 marca 2000 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu wprowadziła waloryzację co pół roku<sup>40</sup>, a Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zmieniła ten tryb na waloryzację raz do roku z dniem 1 czerwca<sup>41</sup>.

### **Długość okresu pobierania zasiłku**

W badanym okresie istotnym zmianom podlegały też rozwiązania dotyczące długości pobierania tego świadczenia. Ustawa z grudnia 1989 roku, która wprowadziła zasiłki dla bezrobotnych, nie określała maksymalnego czasu ich pobierania. Świadczenie to było zatem w tym okresie przyznawane bezterminowo. Pewne ograniczenie w tym zakresie pojawiło się w połowie 1990 roku, po wprowadzeniu wymogu 180 dni stażu uprawniającego do zasiłku. Rozstrzygnięto wówczas, że zasiłki przyznane do tej pory bezrobotnym, nie spełniającym wymogu tego stażu, mogą być wypłacane na starych zasadach przez okres do 3 miesięcy od dnia wejścia w życie nowych przepisów<sup>42</sup>. Rok później Ustawa z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu ograniczyła okres pobierania zasiłku do 12 miesięcy. Wyjątkiem były niektóre kategorie bezrobotnych (np. osoby z długim stażem pracy, wynoszącym 25 lat dla kobiet i 30 lat dla mężczyzn), którzy mogli pobierać zasiłek do 18 miesięcy. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu utrzymała 12-miesięczny okres pobierania zasiłku<sup>43</sup>. Jednocześnie przyznała prawo do zasiłku do czasu przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub programu

<sup>38</sup> DzU 1991, nr 106, poz. 457, art. 20, ust. 5.

<sup>39</sup> DzU 1996, nr 5, poz. 34.

<sup>40</sup> DzU 2000, nr 31, poz. 384.

<sup>41</sup> DzU 2004, nr 99, poz. 1001, art. 72, ust 6.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 1990 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu, DzU 1990, nr 56, poz. 323.

<sup>43</sup> DzU 1995, nr 1, poz. 1, art. 25, ust. 1.

aktywizacji tym bezrobotnym, którzy mają na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko i albo są samotnymi rodzicami, albo mają bezrobotnego małżonka, który utracił prawo do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania. Dwa lata później (1996) nastąpiła istotna zmiana analizowanych rozwiązań. Polegała ona na wprowadzeniu trzech różnych okresów prawa do zasiłku, tj. 6, 12 lub 18 miesięcy, uzależnionych głównie od sytuacji na lokalnym rynku pracy<sup>44</sup>. Czynnikiem rozstrzygającym w tym zakresie stała się stopa bezrobocia na lokalnym rynku pracy. W powiatach, w których nie przekraczała ona przeciętnej stopy w kraju, okres pobierania zasiłku wynosił 6 miesięcy, w tych zaś, w których jej poziom przekroczył ten poziom, prawo do zasiłku przysługiwało przez okres 12 miesięcy. Okres 18 miesięcy pobierania zasiłku przyznawany był natomiast bezrobotnym zamieszkującym powiat, w którym stopa bezrobocia przekraczała dwukrotnie poziom przeciętny w kraju, i posiadającym jednocześnie co najmniej 20-letni staż uprawniający do zasiłku lub mającym na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do 15 lat, a małżonek bezrobotnego był także bezrobotny i utracił prawo do zasiłku. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy utrzymała wprowadzone wcześniej trzy okresy pobierania zasiłku, ale podwyższyła poziom stopy bezrobocia, uprawniający do dłuższego, 12-miesięcznego okresu pobierania zasiłku, z dotychczasowego poziomu przekraczającego 100% przeciętnej stopy w kraju do poziomu przekraczającego 125% tego wskaźnika<sup>45</sup>. Po czterech latach, na mocy ustawy z grudnia 2008 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, nastąpiło wprowadzenie jeszcze bardziej rygorystycznych rozwiązań w tym zakresie. Zlikwidowano bowiem 18-miesięczny okres pobierania zasiłku, a także kolejny raz podwyższono poziom stopy bezrobocia, uprawniający do dłuższego, 12-miesięcznego okresu pobierania zasiłku, z dotychczasowego poziomu przekraczającego 125% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju do poziomu przekraczającego 150% wartości tego wskaźnika<sup>46</sup>.

### **Odmowa przyjęcia oferty pracy lub innej formy aktywizacji a prawo do zasiłku**

Rozwiązania dotyczące zasiłku dla bezrobotnego wskazywały od samego początku wprowadzenia tego świadczenia, że nie przysługuje ono bezrobotnym, którzy nie przyjęli propozycji pracy lub innej formy pomocy oferowanej przez urząd pracy. Bezrobotni odrzucający oferty zatrudnienia lub aktywizacji tracili na pewien okres prawo do zasiłku. Należy zauważyć jednak, że regulacje w tym zakresie ulegały wielokrotnym zmianom. Pierwsza z ustaw w tym zakresie, tj. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu, wskazała, że zasiłek nie przysługuje bezrobotnemu, który

---

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU 1996, nr 147, poz. 687.

<sup>45</sup> DzU 2004, nr 99, poz. 1001, art. 73, ust. 1.

<sup>46</sup> DzU 2009, nr 6, poz. 33.

nie przyjął w okresie 30 dni dwóch kolejnych propozycji odpowiedniej pracy albo propozycji przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania. Przyjęto też, że bezrobotny może ponownie ubiegać się o zasiłek po upływie 30 dni od otrzymania ostatniej tego typu propozycji<sup>47</sup>. Kolejna ustawa, tj. Ustawa z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu, zachowała prawo bezrobotnego do jednokrotnej odmowy propozycji pracy lub innej pomocy, rozszerzyła jednak katalog form pomocy udzielanej przez urząd pracy (o prace interwencyjne i roboty publiczne), w przypadku których dwukrotna odmowa przyjęcia propozycji powodowała utratę prawa do zasiłku, a także wydłużyła okres oczekiwania bezrobotnego na przywrócenie prawa do zasiłku: z 30 dni do 90 dni<sup>48</sup>. Po kilku miesiącach weszły w życie bardziej restrykcyjne rozwiązania. Ustawa z lutego 1992 roku o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia i zaopatrzenia emerytalnego zlikwidowała możliwość nawet jednokrotnej odmowy przyjęcia propozycji pracy lub określonych wyżej form aktywizacji i wskazała, że każda odmowa tego typu propozycji bez uzasadnionej przyczyny skutkuje utratą prawa do zasiłku<sup>49</sup>. W następnych latach rozszerzano katalog form pomocy, których odmowa przyjęcia skutkowałą wstrzymaniem prawa do zasiłku: w 1995 roku – o szkolenia<sup>50</sup>, w 2004 roku – o staże i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy<sup>51</sup>, a w 2009 roku – o badania lekarskie lub psychologiczne, mające na celu ustalenie zdolności do pracy, oraz o inne formy pomocy określone w ustawie<sup>52</sup>. W 2009 roku, na mocy Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wydłużono po raz kolejny okres, na jaki bezrobotny tracił prawo do zasiłku, z dotychczasowych 90 dni do 120 dni – w przypadku pierwszej odmowy, 180 dni – w przypadku drugiej odmowy oraz 270 dni – w przypadku trzeciej i następnej odmowy<sup>53</sup>.

## 5. Ocena realizacji funkcji dochodowej i motywacyjnej zasiłku dla bezrobotnego

Analiza rozwiązań dotyczących zasiłku dla bezrobotnych w Polsce w latach 1990-2013 prowadzi do wniosku, że zmiany wprowadzane w tym obszarze polegały na stopniowym zaostrzaniu warunków uprawniających do tego świadczenia i wprowadzaniu coraz bardziej restrykcyjnych zasad przyznawania tego świadczenia. Na tym tle pojawia się pytanie o to, jaki wpływ zmiany te mogły wywrzeć na realizację dwóch podstawowych funkcji zasiłku – dochodowej oraz motywacyjnej.

<sup>47</sup> DzU 1989, nr 75, poz. 446, art. 16.

<sup>48</sup> DzU 1991, nr 106, poz. 457, art. 22.

<sup>49</sup> DzU 1992, nr 21, poz. 84.

<sup>50</sup> DzU 1995, nr 1, poz. 1, ar. 27.

<sup>51</sup> DzU 2004, nr 99, poz. 1001, art. 75, ust. 1.

<sup>52</sup> DzU 2009, nr 6, poz. 33.

<sup>53</sup> Tamże.



**Tabela 2.** Struktura bezrobotnych ze względu na uprawnienia do zasiłku w Polsce w latach 1990-2013 (stan na koniec roku)

Rok	Bezrobotni (w tys.)			Bezrobotni (w %)	
	ogółem	bez prawa do zasiłku	z prawem do zasiłku	bez prawa do zasiłku	z prawem do zasiłku
	w tys.			w %	
1990	1126,1	234,4	891,7	20,8	79,2
1991	2155,6	452,6	1703	21,0	79,0
1992	2509,3	1196,9	1312,4	47,7	52,3
1993	2889,6	1495,3	1394,3	51,7	48,3
1994	2838,0	1415,2	1422,8	49,9	50,1
1995	2628,8	1079,9	1548,9	41,1	58,9
1996	2359,5	1135,5	1224	48,1	51,9
1997	1826,4	1269,9	556,5	69,5	30,5
1998	1831,4	1411,1	420,3	77,1	22,9
1999	2349,8	1795,7	554,1	76,4	23,6
2000	2702,6	2154,0	548,6	79,7	20,3
2001	3115,1	2490,8	624,3	80,0	20,0
2002	3217,0	2678,3	538,7	83,3	16,7
2003	3175,7	2697,6	478,1	84,9	15,1
2004	2999,6	2573,8	425,8	85,8	14,2
2005	2773,0	2398,7	374,3	86,5	13,5
2006	2309,4	1998,6	310,8	86,5	13,5
2007	1746,6	1495,9	250,7	85,6	14,4
2008	1473,8	1202,5	271,3	81,6	18,4
2009	1892,7	1512,7	380	79,9	20,1
2010	1954,7	1628,1	326,6	83,3	16,7
2011	1982,7	1656,2	326,5	83,5	16,5
2012	2136,8	1778,6	358,2	83,2	16,8
2013*	2176,3	1817,5	358,8	83,5	16,5

\* Koniec maja.

Źródło: *Bezrobocie rejestrowane w Polsce I-IV kwartał* (każdego roku), [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_2047\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_2047_PLK_HTML.htm); *Miesięczna informacja o bezrobociu rejestrowanym w Polsce w maju 2013 r.*, [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_1446\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1446_PLK_HTML.htm).

Jedną z miar oceny realizacji funkcji dochodowej może być kształtowanie się odsetka bezrobotnych uprawnionych do tego świadczenia. Analiza odpowiednich danych wskazuje na duże zmiany w rozmiarach tej grupy osób w badanym okresie. O ile w latach 1990-1991 prawo do zasiłku posiadało blisko 80% ogółu bezrobotnych, o tyle w następnych latach udział tej grupy stopniowo się zmniejszał i w latach 2010-2013 wynosił zaledwie ok. 16% (tab. 2). W niektórych województwach obniżył się nawet do 10-12% (tab. 3). W analizowanym okresie wyraźnie widać dwa momenty załamania się odsetka osób uprawnionych do zasiłku. Pierwszy z nich to

przełom lat 1991/1992, kiedy zmniejszył się on o blisko 30 punktów procentowych (z 79% do 52%), drugi zaś to przełom lat 1996/1997, kiedy obniżył się on o następne 20 punktów procentowych (z 51,9% do 30,5%). W pierwszym przypadku zmianę tę należy wiązać z wprowadzonym pod koniec 1991 roku ograniczeniem do 12 miesięcy okresu pobierania zasiłku (z uprawnienia bezterminowego). W drugim przypadku zmianę należy wiązać z podwyższeniem w 1996 roku wymogu stażu uprawniającego do zasiłku, ze 180 do 365 dni.

Nie były to jednak jedyne czynniki wpływające na radykalne zmniejszenie liczby bezrobotnych z prawem do zasiłku. Oprócz skracania czasu pobierania zasiłku i wydłużania stażu pracy uprawniającego do tego świadczenia zaliczyć do nich należy również inne zmiany w zasadach przyznawania zasiłku, jak wydłużanie okresów zawieszania prawa do zasiłku czy odebranie prawa do zasiłku absolwentom szkół. Jak wskazuje M. Szyłko-Skoczny, duże znaczenie miały w tym zakresie również trudne do spełnienia warunki uzyskania statusu osoby bezrobotnej<sup>54</sup>.

**Tabela 3.** Udział bezrobotnych z prawem do zasiłku w ogólnej liczbie bezrobotnych według województw w 2012 roku

Polska	Województwo															
	dolnośląskie	kujawska-pomorskie	lubelskie	lubuskie	łódzkie	małopolskie	mazowieckie	opolskie	podkarpackie	podlaskie	pomorskie	śląskie	świętokrzyskie	warmińsko- mazurskie	wielkopolskie	zachodniopomorskie
16,8	19,4	18,8	10,3	19,5	16,2	15,8	16,6	16,1	15,1	12,7	19,2	15,6	17,5	19,7	17,9	18,4
w %																

Źródło: *Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2012 r.*, GUS, Warszawa 2013, s. 49.

Wykluczenie większości bezrobotnych z grupy świadczeniobiorców stanowi istotny argument uprawniający do stwierdzenia, że zasiłek dla bezrobotnych w Polsce nie spełnia właściwie funkcji dochodowej wobec tej grupy społecznej. Sytuacja ta od dawna była przedmiotem poważnej krytyki<sup>55</sup>. Niestety, pomimo tych głosów w ostatniej dekadzie kontynuowano politykę zaostrzania dostępu do analizowanego świadczenia. Wzbudza to coraz większe zaniepokojenie, zwłaszcza w porównaniu z sytuacją w starszych krajach Unii Europejskiej, w których zasiłki z ubezpieczenia społecznego od bezrobocia i zasiłki socjalne z tego tytułu otrzymuje 70-80% bezrobotnych<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna ...*, s. 159.

<sup>55</sup> Tamże.

<sup>56</sup> *Zasiłków dla bezrobotnych mniej niż jak na lekarstwo*, <http://www.gazetaprawna.pl/drukowanie/647915>, 11.07.2013.

Istotnym elementem analizy funkcji dochodowej zasiłku dla bezrobotnych jest określenie i ocena wysokości tego świadczenia oraz wynikających stąd możliwości zaspokajania różnych potrzeb. Podejmując próbę przybliżenia tego zagadnienia, porównano poziom zasiłku z poziomem minimum socjalnego oraz minimum egzystencji, tj. z dwoma wzorcami minimalnej konsumpcji, określanymi przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych<sup>57</sup>. Należy przyjąć, że sytuacja pozostawania bez pracy w powiązaniu z wymaganiami czy wręcz obowiązkami wynikającymi ze statusu bezrobotnego (np. obowiązkiem aktywnego poszukiwania pracy, zachowania zdolności do pracy, pozostawania bez pracy) wymaga dysponowania środkami pozwalającymi zaspokoić potrzeby biologiczne, zachować siły witalne i zdolności do pracy, ale także umożliwiającymi zaspokojenie ważnych w tym okresie potrzeb w sferze kontaktów społecznych (z pracodawcami, agencjami zatrudnienia, znajomymi, rodziną), umożliwiających znalezienie pracy (np. potrzeb w dziedzinie transportu czy komunikacji telefonicznej), a także potrzeb w zakresie kontaktu z kulturą i cywilizacją (prasa, Internet, radio, telewizja, książki). Chodzi zatem o poziom środków odpowiadających w przybliżeniu wartości minimum socjalnego.

Tymczasem należy zauważyć, że wysokość zasiłku dla bezrobotnego w całym badanym okresie kształtowała się na poziomie wyraźnie niższym od minimum socjalnego. Najkorzystniejsza relacja między tymi kategoriami zachodziła w pierwszej połowie lat 90., kiedy zasiłek wynosił ok. 75% wartości minimum socjalnego (tab. 4)<sup>58</sup>. W następnych latach analizowana relacja pogarszała się i w latach 2000-2009 zasiłek stanowił od 61,5% do 66,5% wartości minimum socjalnego. Wyraż-

---

<sup>57</sup> Minimum socjalne i minimum egzystencji są odmiennymi, normatywnymi modelami zaspokajania potrzeb bytowych i konsumpcyjnych na niskim poziomie. Wzorce te mają postać koszyków, określonych ilościowo i wartościowo, które są zbudowane w oparciu o normy odpowiadające danym grupom potrzeb. Minimum socjalne i minimum egzystencji wyznaczają odmiennie standardy zaspokojenia potrzeb. Wzorzec minimum socjalnego jest modelem zaspokajania potrzeb na generalnie niskim poziomie, ale jeszcze wystarczającym do reprodukcji sił witalnych człowieka na każdym etapie jego biologicznego rozwoju, do posiadania i wychowania potomstwa oraz do utrzymania więzi ze społeczeństwem. W konstrukcji tego minimum kluczowy jest warunek utrzymania więzi ze społeczeństwem i ochrony przed wykluczeniem społecznym. Z tego względu w koszyku minimum socjalnego znajdują się nie tylko dobra służące zaspokojeniu potrzeb egzystencjalnych (żywność, odzież i obuwie, mieszkanie, ochrona zdrowia czy higiena), ale także dobra i usługi pozwalające na wykonywanie pracy (transport lokalny i łączność), kształcenie (oświata i wychowanie dzieci), utrzymanie więzi rodzinnych i kontaktów społecznych, a także skromne uczestnictwo w kulturze. Z kolei minimum egzystencji, zwane także minimum biologicznym, wyznacza taki poziom zaspokojenia potrzeb, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka. W koszyku konstrukcyjnym tego minimum znajdują się jedynie wydatki pozwalające na przeżycie fizyczne. A zatem grupami potrzeb o największym znaczeniu są potrzeby mieszkaniowe i żywnościowe. Potrzeba utrzymania więzi ze społeczeństwem, tak istotna w przypadku minimum socjalnego, w tej kategorii nie jest uwzględniana. W związku z tym potrzeby w dziedzinie wypoczynku, transportu i łączności czy udziału w kulturze nie są w nim uwzględniane. Zob. szerzej: P. Kurowski, *Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji – dotychczasowe podejście*, <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne-oraz-minimum-egzystencji>, 29.07.2013.

<sup>58</sup> Do porównań przyjęto wartość minimum socjalnego w gospodarstwie jednoosobowym.

**Tabela 4.** Relacja zasiłku dla bezrobotnych do minimum socjalnego oraz minimum egzystencji w Polsce w latach 1992-2012

Rok	Wysokość brutto zasiłku dla bezrobotnego	Minimum socjalne w gospodarstwie 1-osobowym (średnioroczne)	Minimum egzystencji w gospodarstwie 1-osobowym (średnioroczne)	Relacja zasiłku do wartości	
				minimum socjalnego	minimum egzystencji
				w %	
				w zł	
1992	105,66	142,40	.	74,2	.
1993	143,82	206,80	82,3	69,5	174,7
1994	191,80	252,60	118,1	75,9	162,4
1995	252,94	333,02	153,3	76,0	165,0
1996	297,50	405,50	180,4	73,4	164,9
1997	339,80	485,10	212,7	70,0	159,8
1998	378,20	564,46	254,6	67,0	148,5
1999	406,30	615,95	280,5	66,0	144,8
2000	446,70	694,40	312,4	64,3	143,0
2001	476,70	754,61	335,7	63,2	142,0
2002	498,20	783,15	351,1	63,6	141,9
2003	503,20	789,47	354,8	63,7	141,8
2004	504,20	819,51	371,2	61,5	135,8
2005	521,90	844,13	385,1	61,8	135,5
2006	532,90	801,50	372,7	66,5	143,0
2007	538,30	820,65	386,3	65,6	139,3
2008	551,80	865,09	413,2	63,8	133,5
2009	575,00	902,79	445,3	63,7	129,1
2010	742,10 (645,31 zł netto) 582,70 (517,26 zł netto)	929,76	472,7	77,1 (69,4) 60,5 (55,6)	157,0 (136,5) 123,3 (109,4)
2011	761,40 (660,87 zł netto) 597,90 (529,09 zł netto)	983,45	500,7	77,4 (67,2) 60,8 (53,8)	152,1 (132,0) 119,4 (105,7)
2012	794,20 (687,72 zł netto) 623,60 (549,48 zł netto)	1026,94	521,1	77,3 (67,0) 60,7 (53,5)	152,4 (132,0) 119,7 (105,4)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych o wysokości zasiłku pochodzących z regulacji ustawowych oraz o wysokości minimum socjalnego publikowanych przez Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne>, 18.07.2013.

ną zmianę w tym zakresie przyniosło uzależnienie wysokości zasiłku od długości okresu jego pobierania – od 2010 roku. Wyższa kwota zasiłku w pierwszych trzech miesiącach jego pobierania poprawiła relację tego świadczenia do minimum socjal-

nego (do poziomu ok. 77%). W kolejnych miesiącach prawa do zasiłku jego wartość obniżyła się jednak do poziomu najniższego od 1990 roku, tj. 60% minimum socjalnego. Analizowane porównanie jeszcze gorzej wypada, jeśli do obliczeń przyjmimy kwoty netto zasiłku. W tym ujęciu w latach 2010-2012 zasiłek wynosił ok. 54% wartości minimum socjalnego (tab. 4).

**Tabela 5.** Relacja zasiłku dla bezrobotnych do wynagrodzenia przeciętnego oraz do płacy minimalnej w Polsce w latach 1992-2013

Rok	Podstawowa kwota zasiłku dla bezrobotnych*	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej	Minimalne wynagrodzenia za pracę	Relacja zasiłku do wynagrodzenia	
				przeciętnego	minimalnego
				w %	
				w zł	
				w %	
1992	1 056 600	2 935 000	1 350 000	36,0	78,3
1993	1 438 200	3 995 000	1 750 000	36,0	82,2
1994	1 918 080	5 328 000	2 400 000	36,0	79,9
1995	252,94	702,62	305,0	36,0	82,9
1996	297,50	873,00	370,0	34,1	80,4
1997	339,80	1061,93	450,0	32,0	75,5
1998	378,20	1239,49	500,0	30,5	75,6
1999	406,30	1706,74	528/650*	23,8	76,9/62,58*
2000	446,70	1923,81	700,0	23,2	63,8
2001	476,70	2061,85	760,0	23,1	62,7
2002	498,20	2133,21	.	23,4	.
2003	503,20	2201,47	800,0	22,9	62,9
2004	504,20	2289,57	824,0	22,0	61,2
2005	521,90	2380,29	849,0	21,9	61,5
2006	532,90	2477,23	899,10	21,5	59,3
2007	538,30	2691,03	936,0	20,0	57,5
2008	551,80	2943,88	1126,0	18,7	49,0
2009	575,00	3102,96	1276,0	18,5	45,1
2010	742,10	3224,98	1317	23,0	56,3
	582,70			18,1	44,2
2011	761,40	3399,52	1386,0	22,4	54,9
	597,90			17,6	43,1
2012	794,20	3521,67	1500,0	22,5	52,9
	623,60			17,7	41,6
2013	823,60	3740,05 (I kw.)	1600,0	22,0	51,5
	646,70			17,3	40,4

\* Przed ubruttowaniem i po nim.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych o wynagrodzeniu przeciętnym publikowanych przez GUS: [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_1630\\_PLK\\_PRINT.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1630_PLK_PRINT.htm), 17.07.2013; o minimalnym wynagrodzeniu publikowanych przez MPiPS: <http://www.mpips.gov.pl/prawo-pracy/wynagrodzenia/>, 18.07.2013.

Pogarszająca się relacja zasiłku dla bezrobotnych do minimum socjalnego przybliżała stopniowo wysokość tego świadczenia do poziomu minimum biologicznego. O ile bowiem w 1993 roku zasiłek stanowił 174,7% wartości tego minimum, to w 2009 roku już tylko 129,1% (tab. 4). Z kolei w latach 2011-2012 w okresie trzech pierwszych miesięcy pobierania zasiłku jego wartość podniosła się do 152% minimum egzystencji, ale w kolejnych miesiącach prawa do zasiłku analizowana relacja obniżyła się do 119%, tj. do poziomu najniższego w całym badanym okresie po 1990 roku. Jeszcze gorzej w analizowanej relacji wypadają kwoty netto zasiłku. W latach 2011-2012 po upływie 3 miesięcy pobierania zasiłku były one wyższe zaledwie o 5% od poziomu minimum biologicznego. Taki poziom zasiłku uniemożliwia zaspokajanie potrzeb warunkujących utrzymanie więzi ze społeczeństwem i ochronę przed wykluczeniem społecznym.

Pogarszająca się sytuacja w sferze realizacji funkcji dochodowej zasiłku powinna sprzyjać wzmocnieniu oddziaływania motywacyjnego tego świadczenia. Do wniosku takiego skłania też analiza porównawcza wysokości zasiłku z poziomem wynagrodzenia przeciętnego oraz wynagrodzenia minimalnego. W latach 1992-2013 wysokość zasiłku w relacji do wynagrodzenia minimalnego obniżyła się o połowę, tj. z 80% do 40%. Podobnie, tj. o połowę (z 36% do 17%), obniżył się udział zasiłku w wartości wynagrodzenia przeciętnego w gospodarce (tab. 5).

Obserwowana tendencja do spadku wysokości zasiłku w relacji do wynagrodzeń przeciętnego oraz minimalnego powinna mobilizować bezrobotnych do szukania pracy i szybszego wychodzenia z bezrobocia. Tymczasem w praktyce nie zawsze tak jest. Można wskazać badania, które pokazują, że w Polsce w ostatnich latach bezrobotni pobierający zasiłek wychodzili z bezrobocia wolniej niż osoby bez prawa do tego świadczenia<sup>59</sup>. Przykładowe wyniki wskazują na złożony charakter czynników wyznaczających zakres realizowanej funkcji motywacyjnej zasiłku. Jednym z nich jest sytuacja gospodarcza. Należy podkreślić, że znalezienie legalnego i godziwie płatnego zajęcia stało się w ostatnich latach coraz trudniejsze – wobec pogłębiającego się kryzysu i pogarszającej się sytuacji na rynku pracy. Sprzyja to wydłużaniu okresu pobierania świadczenia, ale też spycha bezrobotnych do sfery pomocy społecznej oraz zatrudnienia w szarej strefie<sup>60</sup>.

## 6. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskazuje na dużą niestabilność polskich rozwiązań dotyczących zasiłku dla bezrobotnych. W latach 1990-2013 regulacje ustawowe w tej dziedzinie ulegały częstym zmianom, a ich zasadniczym kierunkiem było stopniowe zaostrzanie warunków uprawniających do tego świadczenia oraz zasad jego przyzna-

---

<sup>59</sup> P. Kubiak, *Wpływ systemu zasiłkowego na postawy bezrobotnych*, [w:] *Współczesny rynek pracy*, red. D. Kotlorz, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice 2011, s. 74-76.

<sup>60</sup> *Zasiłków dla bezrobotnych ...*



wania i wypłacania. Zmiany dotyczące poszczególnych elementów konstrukcyjnych zasiłku prowadziły m.in. do: podwyższania stażu uprawniającego do zasiłku, obniżania wysokości zasiłku, zmniejszania częstotliwości waloryzacji tego świadczenia, skracania okresów wypłacania zasiłku, zaostrzania wymogów dotyczących sytuacji na lokalnym rynku pracy uprawniającej do dłuższego okresu pobierania zasiłku, bardziej rygorystycznego traktowania bezrobotnych odmawiających przyjęcia propozycji pracy lub innych form pomocy oferowanej przez urzędy pracy czy też wydłużania okresów oczekiwania na przywrócenie prawa do zasiłku. Powyższe zmiany wpłynęły ograniczająco na zakres realizowanej funkcji dochodowej zasiłku. Wyrazem tego jest obecnie wykluczenie zdecydowanej większości bezrobotnych z prawa do zasiłku oraz oferowanie tym, którzy mają prawo do zasiłku, świadczeń na poziomie wyraźnie niższym od minimum socjalnego – w pierwszych trzech miesiącach jego pobierania – lub zbliżonych do minimum biologicznego – w następnych miesiącach pobierania świadczenia. Sytuacja ta jest czynnikiem sprzyjającym motywacyjnemu oddziaływaniu zasiłku. Niestety realizacja funkcji motywacyjnej może być ograniczona ze względu na trudny, dotknięty obecnie kryzysem rynek pracy.

## Literatura

- Ciesiołkiewicz M., *Ekonomiczne skutki i metody ograniczania bezrobocia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, zeszyt 3-4.
- Frieske K., Popławski P., *Opieka i kontrola. Instytucje wobec problemów społecznych*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1999.
- Golinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, PWN, Warszawa 1994.
- Jarmołowicz W., Knapieńska M., *Polityka państwa na rynku pracy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
- Kowalczyk O., *Zagadnienia ogólne zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Wymiary polityki społecznej*, red. S. Kamiński, O. Kowalczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, 2013.
- Kubiak P., *Wpływ systemu zasiłkowego na postawy bezrobotnych*, [w:] *Współczesny rynek pracy*, red. D. Kotlorz, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice 2011.
- Kurowski P., *Koszty minimum socjalnego i minimum egzystencji – dotychczasowe podejście*, IPISS, <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne-oraz-minimum-egzystencji>, 29.07.2013.
- Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001.
- Nagel K., *Modele polityki rynku pracy w krajach europejskich*, [w:] *Współczesny rynek pracy*, red. D. Kotlorz, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice 2011.
- Nagel K., Smandek I.M., *Polityka rynku pracy i źródła jej finansowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010.
- Siprzyńska-Rudnicka K., *Zasiłki dla bezrobotnych jako forma zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Zabezpieczenia społeczne*, red. Z. Pisz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1998.
- Skórska A., *Przeciwdziałanie bezrobociu*, [w:] *Ekonomia rynku pracy*, red. D. Kotlorz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2007.
- Szylko-Skoczny M., *Bezrobocie jako kwestia społeczna*, [w:] *Wokół teorii polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2003.
- Szylko-Skoczny M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2004.

- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU 2004, nr 99, poz. 1001, z późn. zmian.
- Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, DzU 1989, nr 75, poz. 446.
- Ustawa z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, DzU 1991, nr 106, poz. 457.
- Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, DzU 1995, nr 1, poz. 1.
- Zasiłków dla bezrobotnych mniej niż jak na lekarstwo*, <http://www.gazetaprawna.pl/drukowanie/647915>, 11.07.2013.

## **CHANGES IN THE PRINCIPLES OF GRANTING UNEMPLOYMENT BENEFITS AND THEIR INFLUENCE ON THE REALIZATION OF THE INCOME AND MOTIVATION FUNCTION OF THIS ALLOWANCE**

**Summary:** The paper presents changes in the solutions of unemployment benefit, introduced in Poland in the years 1990-2013. The author has also undertaken an attempt at determining the influence of these changes on the realization of the income and motivation function of this allowance. As it results from the analysis carried out, in the study period a gradual tightening of the conditions of qualification for the benefit as well as principles for granting the allowance were observed. Consecutive legal regulations led to a limitation in the income function of the benefit and an increase in its motivation function.

**Keywords:** unemployment, unemployment benefit, labour market policy, social security.