

S t u d i a i A n a l i z y
S t u d i e s & A n a l y s e s

*Centrum Analiz
Społeczno-Ekonomicznych*



*Center for Social
and Economic Research*

201

Stanisława Golinowska

**Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce
oraz w innych krajach**

Warszawa, 1999

Prezentowane w serii „Studia i Analizy” stanowiska merytoryczne wyrażają osobiste poglądy Autorów i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Publikacja została przygotowana w ramach projektu "Sustaining Growth through Reform Consolidation" nr 181-A-00-97-00322 finansowanego przez Amerykańską Agencję do Spraw Rozwoju Międzynarodowego (USAID) i Fundację CASE.

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999

Projekt graficzny: Agnieszka Natalia Bury

DTP: CeDeWu – Centrum Doradztwa i Wydawnictw “Multi-Press” sp. z o.o.

ISSN 1506-1701, ISBN 83-7178-206-3

Wydawca:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa
tel.: (4822) 622 66 27, 828 61 33, fax (4822) 828 60 69
e-mail: case@case.com.pl

Spis treści

Streszczenie	5
Wprowadzenie	6
1. Teoretyczne aspekty konstrukcji zasiłków	6
2. Koszty i korzyści różnych koncepcji zasiłków dla bezrobotnych	8
3. Systemy wspierania dochodów bezrobotnych w krajach zachodnich	13
4. Ochrona socjalna bezrobotnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej	20
5. Ochrona bezrobotnych w okresie transformacji w Polsce. Ewolucja koncepcji	26
6. Zakończenie	33
Bibliografia	38

Stanisława Golinowska

Profesor, absolwentka Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1992–1997 pełniła funkcję dyrektora Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. Współzałożycielka i współpracownik CASE. Autorka licznych prac na temat polityki społecznej z ekonomicznego punktu widzenia. Jest uznanym ekspertem w dziedzinie rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego. Prowadziła w tej dziedzinie liczne projekty krajowe i międzynarodowe, a także prace doradcze w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest identyfikacja świadczeń służących ochronie socjalnej bezrobotnych w Polsce oraz w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej na tle rozwiązań w Europie Zachodniej oraz pozostałych krajów z grupy OECD. Celem tego rozpoznania było wydobycie prawidłowości systemu świadczeń dla bezrobotnych z punktu widzenia ich dwóch podstawowych funkcji: ochrony przed ubóstwem oraz motywacji do powrotu na rynek pracy. Ukazanie bardzo zróżnicowanej praktyki w pomaganiu bezrobotnym stanowiło tło refleksji na temat zastosowanych rozwiązań w Polsce, które zostały przedstawione ukazując zmienność koncepcji w czasie. Niskie i nie zróżnicowane świadczenia są obecnie wyrazem zarówno trudności identyfikacji zjawiska bezrobocia z punktu widzenia faktycznego posiadania pracy, jak i z powodu znacznej skali bezrobocia strukturalnego, wobec którego motywowanie przez zasiłki nie odgrywa większej roli. Oceniać zasiłki należy także w kontekście możliwych przepływow między różnymi świadczeniami systemu zabezpieczenia społecznego. Bardzo niskie zasiłki mogą motywować do zabiegania o znacznie droższe świadczenia z ubezpieczeń społecznych. W sytuacji bezrobocia strukturalnego zasadnicze znaczenie ma podejście polegające na zastosowaniu specjalnych programów aktywnej polityki rynku pracy.

Wprowadzenie

Odejście od polityki pełnego zatrudnienia i uczynienie bezrobocia zjawiskiem dla gospodarki rynkowej naturalnym, postawiło na porządku dziennym problem ochrony społecznej bezrobotnych. Nie było w zasadzie kontrowersji, czy bezrobotni powinni otrzymywać zasiłki pieniężne. Natomiast jak skonstruować system wsparcia dochodowego dla bezrobotnych – to problem ciągle nie rozstrzygnięty i w Polsce występuje duża zmienność stosowanej praktyki oraz znaczna różnorodność poglądów.

I. Teoretyczne aspekty konstrukcji zasiłków

Zasiłek dla bezrobotnych powinien spełniać jednocześnie dwie funkcje. Z jednej strony – funkcję dochodotwórczą. Chodzi o zapewnienie dochodów w sytuacji utraty pracy. Przy czym to zapewnienie dochodów może z jednej strony oznaczać rekompensatę utraconego zarobku i pozostawać w związku z dotychczas uzyskiwaną płacą, albo stanowić tylko wsparcie dochodowe w obronie przed ubóstwem.

Z drugiej strony zasiłek dla bezrobotnych, mimo że jest zaliczany do tzw. biernych instrumentów rynku pracy, w istocie powinien i może pełnić funkcje aktywnego bodźca poszukiwania pracy.

Pełnienie tych dwóch funkcji jednocześnie w sposób efektywny jest bardzo trudne do uzyskania w praktyce. W gruncie rzeczy mamy do czynienia z sytuacjami przewagi którejs z funkcji, a wybór w tej sprawie jest w praktyce wyborem politycznym.

Spójrzmy na potencjalne możliwości oddziaływania zasiłków na przepływy na rynku pracy.

Zestawienie I. Warianty przepływów na rynku pracy

Od /do	Zatrudnienie	Bezrobocie	Aktywne programy	Bierność
Zatrudnienie	X	1	2	3
Bezrobocie	4	X	5	6
Aktywne programy	7	8	X	9
Bierność	10	11	12	X

Optymalnym rozwiązaniem byłoby, gdyby zasiłki działały szybko i w największym zakresie wobec przepływu 4, czyli od bezrobocia do zatrudnienia. Rozwiązaniem typu *second best* jest przepływ 5 i 7, czyli od bezrobocia do uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy i z powrotem do zatrudnienia. W rzeczywistości zasiłki nie działają na te dwa przepływy w sposób przeważający i zawsze kierunkowo korzystnie. Przedstawiony schemat ułatwia przeprowadzenie analizy innego oddziaływania, np. czy istniejąca konstrukcja zasiłków nie zwiększa czasem przepływu od zatrudnienia do uczestnictwa w aktywnych programach (2) i następnie do bezrobocia (8), a następnie od bezrobocia do uczestnictwa w aktywnych programach polityki rynku pracy (5). Inna droga to przepływ od bezrobocia do bierności (6).

Badania wpływu systemu zasiłków dla bezrobotnych na zachowania pracowników, pracodawców i bezrobotnych doprowadziły do sformułowania licznych tez, które stanowią obecnie pewien kanon wiedzy dla *policy makers* kształtujących konstrukcję i poziom świadczeń dla bezrobotnych. Przypomnijmy niektóre z tych wniosków.

– Budowanie systemu zasiłków w oparciu o instytucję prywatnego ubezpieczenia się od bezrobocia prowadziłyby do luk w zabezpieczeniu. Grupy najbardziej zagrożone bezrobociem mają jednocześnie gorszą pozycję na rynku pracy i niższe zarobki, co prowadziłyby do tego, że byłiby na ogół albo nie ubezpieczeni w ogóle, albo nie do ubezpieczenia. Jest to główny argument na rzecz konieczności tworzenia systemów publicznych.

– System zasiłków wywołuje zachowania typu *moral hazard* (nonszalancja wobec ryzyka) polegające z jednej strony na mniejszym poszanowaniu pracy przez pracowników i istnieniu mniejszych obaw zwolnienia w sytuacji, gdy istnieją zasiłki oraz z drugiej strony na łatwiejszych decyzjach pracodawców dotyczących zwalniania pracownika (mniejsze skrupuły) w sytuacji, gdy zwolniony nie będzie pozbawiony dochodów.

– Wśród bezrobotnych mamy różne kategorie osób ze względu na charakter bezrobocia oraz cechy indywidualne (kwalifikacje, gotowość do pracy itp.) związane z możliwością ponownego zatrudnienia. To powoduje, że jednolite konstrukcje zasiłkowe nie przystają do każdej z grup. W stosunku do grup bezrobotnych, dla których brak pracy jest rezultatem efektywnego działania mechanizmu rynkowego, skuteczne jest klasyczne podejście do określania poziomu zasiłku i czasu jego pobierania. Polega to na tworzeniu systemu świadczeń zależnych od indywidualnych zarobków i pobieranych w stosunkowo krótkim zakresie [Hauser, Burrows, 1969].

– Bezrobocie strukturalne wymaga raczej programów aktywizacji przez roboty publiczne i inne formy aktywnej polityki rynku oraz pomocy państwa wobec przedsiębiorstw (*state aid*) niż przyznawania zasiłków. Zasiłki w takiej sytuacji pełnią wyłącznie funkcje socjalne i pobierane w długim okresie przyzwyczajają świadczeniobiorcę do zachowania biernego, uzależniając jego egzystencję od świadczeń pieniężnych.

– Bezrobotni nie posiadający korzystnych cech służących ponownemu zatrudnieniu wymagają programów zwiększających ich zatrudnialność (*employability*), a szczególnie odpowiednich szkoleń.

– W każdym społeczeństwie istnieje grupa bezrobocia socjalnego. Są to ludzie niezdolni do pracy przez kumulację kilku cech: niskich kwalifikacji, złej kondycji zdrowotnej, często uzależnionych oraz pozbawionych wsparcia rodziny i otoczenia społecznego. Ta grupa wymaga innego charakteru działań socjalnych i sytuuje się raczej w systemie pomocy społecznej.

2. Koszty i korzyści różnych koncepcji zasiłków dla bezrobotnych

Konstrukcja systemu świadczeń dla bezrobotnych zawiera kilka zasadniczych elementów, które każdy z osobna i we wzajemnej kombinacji tworzą instrument korzystnie, bądź niekorzystnie realizujący obie funkcje: dochodową i motywacyjną. Są to:

- uprawnienie związane z uprzednim zatrudnieniem (ubezpieczeniem),
- poziom wymiaru zasiłku,
- poziom zasiłku,
- zróżnicowanie wysokości w okresie pobierania zasiłku,
- okres pobierania świadczenia,
- selektywne adresowanie i różnicowanie zasiłków.

Kompleksowa analiza obu funkcji świadczeń dla bezrobotnych w pełnej kombinacji różnych elementów systemu pomocy jest bardzo trudna, jeśli nie niemożliwa [Kvist 1998]. Trzeba przy tym wziąć pod uwagę fakt, że bezrobotny nie stoi przed swobodnym wyborem między dalszą pracą, czy powrotem do pracy, a pobraniem zasiłku. Jeżeli nawet wyeliminujemy wybór powrotu do pracy jako w danym momencie niemożliwy, to i tak możliwość uzyskania zasiłku nie jest automatyczna. Kryteria dostępności do świadczeń związane są z przyczynami bezrobocia, poprzednim statusem na rynku pracy, zarobkami itp. Ponadto świadczenia mają (powinny mieć) charakter dochodów przejściowych (pomostowych) między dochodami z pracy a dochodami z systemu pomocy dla bezrobotnych. To zakłada, że bezrobotny powinien wybierać między krótszym bądź dłuższym okresem bezrobocia, a nie między dochodami ze świadczeń i dochodami z pracy.

Sytuację badawczą utrudnia fakt nieprawdopodobnego zróżnicowania systemów pomocy bezrobotnym, jeśli weźmiemy pod uwagę wszystkie wymienione wyżej elementy ich konstrukcji. Często więc dysponujemy wynikami badań cząstkowych i opartych na

uproszczonych modelach zależności. Do wniosków z takich badań należy podchodzić z odpowiednim dystansem. Na ogół sami autorzy do tego nawołują. Tym bardziej ostrożnie powinien podchodzić czytelnik, który chce takie wnioski wykorzystać w swej praktyce decyzyjnej. Tutaj potrzebna jest duża doza wiedzy nie tylko wynikającej z badań ilościowych, ale znacznie szerszej – o społeczeństwie w jego strukturze jakościowej i procesach przemian, a przede wszystkim – wiele zdrowego rozsądku.

2.1. Motywacyjna funkcja zasiłków

Przeanalizujemy motywacyjną funkcję zasiłku jako zasadniczą dla uzyskania długookresowej korzyści: wyjścia ze stanu bezrobocia przez ponowne zatrudnienie i uzyskanie dochodów z pracy. Uporządkujemy te rozważania z punktu widzenia głównych cech konstrukcji systemu zasiłków, a więc: najpierw wysokość, następnie zróżnicowanie w czasie pobierania i w końcu – okres wypłacania zasiłków dla bezrobotnych.

Wysokość zasiłków dla bezrobotnych

Zarówno teoria, jak i dowody empiryczne w mniejszym stopniu zajmują się wpływem zasiłków na aktywność zachowań na rynku pracy, a w znacznie większym – płacami, ponieważ zasiłki postrzegane są głównie bądź jako narzędzie przeciwdziałania ubóstwu i wówczas aktywizująca funkcja zasiłków nie jest analizowana, bądź jako przedłużenie, czy zastąpienie płac i wówczas analiza płac odzwierciedla też wpływ zasiłków. Uzyskanie odpowiedzi na pytanie, co sprzyja szybkiemu wychodzeniu ze stanu bezrobocia w odniesieniu do płac związane jest z teorią płacy progowej oraz poziomem płacy netto.

Płaca progowa (*reservation wage*)* jest to płaca najniższa z możliwych do zaakceptowania przez poszukującego pracę. Nie jest to wartość dla wszystkich jednakowa, bo silnie zależy od indywidualnych cech bezrobotnego, wynagrodzenia w jego poprzedniej pracy, okresu pozostawania bez pracy oraz występującego w kraju (regionie) poziomu płac oraz zasiłków. Generalizując i nieco upraszczając problem można powiedzieć, że im bardziej zasiłki zbliżone są do płacy progowej (przy innych czynnikach nie zmienionych), tym bardziej osłabiona jest motywacja do wychodzenia z bezrobocia.

Płaca najniższa – to w wielu krajach płaca minimalna, definiowana w trybie regulacji rządowej, bądź negocjowana przez partnerów socjalnych. W krajach transformacji kate-

* Bardzo trafnie proponuje stosować termin płacy progowej w odniesieniu do pojęcia *reservation wage* E. Kwiatkowski [Kwiatkowski, 1998].

goria płacy minimalnej funkcjonuje powszechnie. Pierwsze badania na temat wpływu jej wysokości i elastyczności w relacji do zasiłków dla bezrobotnych na procesy rynku pracy przeprowadzone przez ekspertów IMF [Galibaldi i Brixiova, 1997] nie prowadzą do jednoznacznych wniosków, poza ogólną tezę, że rozwiązania w zakresie płacy minimalnej i instytucji rynku pracy mogą przyspieszyć bądź opóźnić procesy przemieszczania się siły roboczej od sektora państwowego do prywatnego. Autorzy jednak podkreślają, że rozwiązania przyjęte w krajach Europy Środkowej, poza Czechami, sprzyjały realokacji siły roboczej zarówno do sektora prywatnego, jak i dziedzin o wyższej wydajności. Inaczej oceniają sytuację w krajach postradzieckich.

Z tego wynika ogólny wniosek, że relacja płac najniższych do zasiłków jest bardzo ważną relacją dla dynamiki przepływów od bezrobocia do zatrudnienia i ustalanie relacji w sposób motywacyjny nie powinno być lekceważone w decyzjach na ten temat.

Wśród czynników płacowych motywujących do wychodzenia z bezrobocia zwraca się także uwagę na zróżnicowanie płac. Ostatnie badania w tej dziedzinie [Jackman, 1997; Nickell i Layard, 1998 przytoczone za: Mickiewicz, 1999] zwracają uwagę na to, że zbyt małe zróżnicowanie w niskich przedziałach rozkładu płac nie sprzyja wychodzeniu z bezrobocia. Z tego wynika wniosek, że wysoki podatek socjalny oraz relatywnie wysoka i nie zróżnicowana płaca minimalna nie zachęcają pracodawcy do zwiększania zatrudnienia. Gdy zasiłki odnoszone do płacy minimalnej nie są znacząco od niej niższe, to także bezrobotny, który z punktu widzenia pracodawcy miałby potencjalnie większe szanse zatrudnienia, kierując się kryteriami własnej opłacalności, nie zaakceptuje płacy niewiele różniącej się od zasiłku (koncepcja pracy progowej).

Zasiłki jednolite czy zróżnicowane

Co do konstrukcji zasiłków; jednolite czy w czasie zróżnicowane nie ma zgody. W teorii podnosi się problem kosztów poszukiwania pracy, co uzasadnia projektowanie zasiłków wyższych w okresie intensywnego poszukiwania pracy. Ponieważ poszukiwanie pracy jest znacznie intensywniejsze w pierwszych miesiącach bezrobocia, to często przyjmuje się, że zasiłki powinny być wówczas znacznie wyższe niż później. Tak też wiele systemów zasiłkowych zostało skonstruowanych, chociaż nie koszty poszukiwania pracy jako jedyny, a nawet decydujący czynnik o tym zadecydowały.

Okres pobierania zasiłków

Poziom płac netto jako czynnik wyjaśniający motywację do wychodzenia z bezrobocia związany jest z następującymi, głównymi teoriami rynku pracy: teorią poszuki-

wań oraz teorii *insiderów i outsiderów* w części dotyczącej negocjacji płacowych. Zgodnie z nimi wysoki poziom płac uzyskiwany, między innymi, przez wysoką pozycję *insiderów* (pracowników starszych stażem) w negocjacjach płacowych zwiększa wymagania pracodawców wobec poszukujących pracy oraz motywuje do zachowań selekcyjnych poszukujących pracy, a nawet ich dyskryminujących. Pracodawcy kierują się przy tym pewnymi przekonaniem znajdującymi potwierdzenie w badaniach empirycznych:

- większe szanse na bycie wydajniejszym pracownikiem stanowią zatrudnieni, którzy chcą zmienić pracę niż bezrobotni poszukujący pracy,
- bezrobocie trwające powyżej trzech miesięcy zniechęca bezrobotnego do aktywności sprzyjającej sprostaniu wymagań potencjalnego pracodawcy, zmniejsza chęć do współpracy z pracodawcą,

- bezrobotni długookresowi tracą kwalifikacje (koncepcja ubytku kapitału ludzkiego).

Z tego nurtu teoretycznego wynika wniosek, że zasiłki nie powinny służyć przedłużaniu sytuacji bezrobocia. Im krótsze zasiłki, tym większa szansa nie tylko do intensywniejszych poszukiwań, ale także do chętniejszego zatrudniania bezrobotnych przez pracodawców.

Badania empiryczne prowadzone w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie potwierdzają przewrotny efekt długości trwania zasiłku dla ponownego wejścia na rynek pracy. Efekt ten wyraża się nawet ilościowo: jeden tydzień dłużej pobierania zasiłku, przedłuża sytuację bezrobocia o 0,16–0,20 tygodnia [Layard, Nickell, Jackman, 1997, s. 256].

2.2. Dochodowa funkcja zasiłków

Inne wnioski przyniesie ocena zasiłków, jeżeli będzie analizować się ich funkcję dochodową. Prace na ten temat obciążone są grzechem normatywności. Interesujące są jednak analizy przepływu bezrobotnych między różnymi instytucjami systemu zabezpieczenia społecznego [Hansen, 1998]. W bogatych krajach zachodnich sieć zabezpieczenia socjalnego jest tak szczelna, że bezrobotny może przez długi czas pozostać bez pracy i nie doświadczać deprivacji potrzeb podstawowych, nie tylko swoich, ale także rodziny. W dwóch krajach skandynawskich: Szwecji oraz Danii bezrobotny może wybierać między korzystaniem z ubezpieczeń od bezrobocia a świadczeniami pomocy społecznej. Jako że instytucje ubezpieczeń od bezrobocia posiadają bardziej restrykcyjne kryteria dotyczące pożądanych zachowań bezrobotnego, to istnieje motywacja do przedkładania świadczeń z pomocy społecznej nad zasiłkami dla bezrobotnych.

W krajach transformacji nie tyle pomoc społeczna jest alternatywą dla zasiłków, co świadczenia ubezpieczeń społecznych, a przede wszystkim zasiłki chorobowe, renty inwalidzkie i wcześniejsze emerytury. Te świadczenia są znacznie droższe i w przypadku systemu emerytalno-rentowego w zasadzie pozostawiają bezrobotnego na stałe w instytucji zabezpieczenia społecznego. Wniosek, jaki z tego wynika każe więc oceniać niskie i krótkie zasiłki jako motywujące do starań nie tyle o pracę, co o uzyskanie innych świadczeń w systemie zabezpieczenia społecznego.

Zestawienie 2. Możliwe warianty przepływów bezrobotnych w ramach zabezpieczenia społecznego

Od/do	Zasiłek od bezrobocia	Pomoc społeczna	Zasiłek chorobowy/ renta inwalidzka	Wcześniejsza emerytura
Zasiłek od bezrobocia	X	1	2	3
Pomoc społeczna	4	X	5	6
Zasiłek chorobowy /renta inwalidzka	7	8	X	9

Zestawienie ujmuje możliwe przepływy w ramach systemu zabezpieczenia społecznego typowe dla polskich doświadczeń. To, że uprawnienia do niektórych świadczeń nie są związane z pozycją na rynku pracy (bezrobociem), np. do świadczeń chorobowych, nie zmienia faktu, że istnieje silna korelacja między zagrożeniem bezrobociem, a zwiększonym korzystaniem ze świadczeń z tytułu choroby i inwalidztwa.

Biorąc po uwagę tylko kryterium przeciwdziałania ubóstwu, system pomocy dla bezrobotnych powinien być taki, aby zasiłki były zbliżone do kosztów utrzymania koszyka potrzeb podstawowych, by były zróżnicowane regionalnie i uwzględniały sytuację rodzinną. Wiele konstrukcji zasiłkowych bierze pod uwagę tego rodzaju kryteria.

Na ogół systemy zasiłkowe są wyrazem kompromisu między obiema ich funkcjami: socjalną i motywacyjną. Kompromis ten może być jednak bardziej lub mniej zrównoważony. W dalszym ciągu opracowania pokazane zostały konkretne rozwiązania w krajach zachodnich oraz w krajach naszego regionu. W wielu z nich funkcja socjalna przeważa nad motywującą do podjęcia pracy.

3. Systemy wspierania dochodów bezrobotnych w krajach zachodnich

Systemy zasiłków dla bezrobotnych w krajach zachodnich zbudowane zostały w oparciu o dwie koncepcje: ubezpieczeniową i pomocową [Reissert, 1993]. Pierwsza związana jest z filozofią prowadzenia polityki społecznej w oparciu o organizowanie przez państwo (samodzielnie i/bądź z partnerami socjalnymi) systemu zabezpieczania się przed wystąpieniem ryzyka socjalnego i oznacza tworzenie składowych funduszy, z których wypłacane są świadczenia w sytuacji wystąpienia ryzyka. Druga natomiast wynika ze zobowiązania państwa do zabezpieczania dochodu zapewniającego uniknięcie sytuacji ubóstwa.

Pierwsza koncepcja, ubezpieczeniowa, charakterystyczna także dla zabezpieczania się przed innymi ryzykami: chorobą, inwalidztwem, niezdolnością do pracy z powodu starości, w odniesieniu do bezrobocia oznacza przymusowe zbieranie składek od pracodawców, bądź pracodawców i pracowników oraz wypłacanie świadczeń w systemie repartycyjnym konstruując je w zależności od uprzednich zarobków bezrobotnego. Koncepcja druga, nazywana w polskim prawodawstwie ubezpieczeń społecznych zaopatrzeniową, oznacza pomoc dochodową finansowaną z podatków, której wysokość jest niezróżnicowana i poziomem zbliżona do obowiązującej w danym kraju linii ubóstwa.

W praktyce występują na ogół rozwiązania mieszane (Niemcy, Francja, Belgia, Austria, Finlandia), chociaż o kilku krajach można powiedzieć, że przeważa u nich model bardziej ubezpieczeniowy, np. w USA, Japonii, we Włoszech, Hiszpanii, Portugalii i Grecji. Model bardziej zaopatrzeniowy przeważa w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Danii i Holandii, chociaż w krajach skandynawskich poziom zasiłku jest wysoki, znacznie powyżej linii ubóstwa.

W wielu krajach obok podstawowego systemu ochrony dla bezrobotnych bezpośrednio po utracie pracy, istnieje specjalny system dla bezrobotnych długookresowych. Stanowi on albo system minimalnego dochodu gwarantowanego (GMI), albo integralną część systemu ochrony socjalnej bezrobotnych (OSB), albo wmontowany jest do systemu pomocy społecznej (PS) i znów może być w tym systemie albo specjalnym, wyodrębnionym działem, albo integralną częścią pomocy społecznej.

Zestawienie 3. System zasiłków dla bezrobotnych w krajach zachodnich

Kraj	Rodzaj systemu i finansowanie	Uprawnienia – minimalny okres zatrudnienia	Poziom świadczenia	Okres pobierania
Belgia	mieszany; składka pracodawcy – 1,41 i pracownika – 0,87 oraz systematyczne dotacje państwa	zróżnicowane wg wieku; 12 miesięcy w ciągu ostatnich 18 miesięcy dla młodszych, a powyżej 50 lat – 24 miesiące w ciągu ostatnich 36 miesięcy	60% przeciętnej płacy brutto – opodatkowane	nieokreślony, ale sytuacja bezrobocia kontrolowana
Dania	zaopatrzeniowy; składka pracodawcy ustalana ryczałtowo co roku i dotacje państwa w skali 80% wydatków	26 tygodni w ciągu ostatnich 3 lat i posiadanie ubezpieczenia co najmniej 1 rok	90 % pobieranej uprzednio płacy, ale istnieje limit, opodatkowane	2,5 roku
Francja	mieszany; składka pracodawcy – 4,18% i pracownika – 2,42%-2,97% oraz ryczałtowa dotacja państwa	zależnie od wieku; 4 miesiące ubezpieczenia w ciągu 8 ostatnich miesięcy	40% płacy + kwota niezróżnicowana, zależna od kosztów utrzymania, opodatkowane	od 4 do 60 miesięcy, zależnie od wieku i stażu pracy
Grecja	ubezpieczeniowy; składka pracodawcy – 2% i pracownika – 1,2%	125 dni pracy w ciągu ostatnich 14 miesięcy	40% płacy dla robotników i 50% dla umysłowych; ustalone minimum i maksimum	od 2 do 8 miesięcy, zależnie od stażu pracy, możliwe przedłużenie, ale przy niższej stawce

Zestawienie 3. System zasiłków dla bezrobotnych w krajach zachodnich c.d.

Kraj	Rodzaj systemu i finansowanie	Uprawnienia – minimalny okres zatrudnienia	Poziom świadczenia	Okres pobierania
Hiszpania	ubezpieczeniowy; składka pracodawcy – 6,2% i pracownika – 1,6%	12 miesięcy składowych w ciągu ostatnich 6 lat	70% uprzedniej płacy w ciągu pierwszych 180 dni, a następnie obniżenie o 10 punktów (maksimum 170% płacy minimalnej (dla rodzin – 220%) i minimum – poziom płacy minimalnej), nie opodatkowane	od 4 do 24 miesięcy zależnie od stażu pracy (płacenia składek)
Holandia	ubezpieczeniowy; składka pracodawcy i pracownika – razem 5,1%, zróżnicowana wg gałęzi przemysłu	26 tygodni w ciągu ostatnich 12 miesięcy	70% uprzedniej płacy brutto	6 miesięcy, później tzw. świadczenie rozszerzone, które może być pobierane do 5 lat
Irlandia	w ramach składki na ubezpieczenie społeczne, nie wydzielona	co najmniej 39 miesięcy opłacania składek	zasiłek jednolity ustalany kwotowo	390 dni
Portugalia	w ramach składki na ubezpieczenie społeczne, nie wydzielona	540 dni pracy w ciągu ostatnich 24 miesięcy	65% uprzedniej płacy (maksimum 3x płaca minimalna, minimum – płaca minimalna)	6 miesięcy minimum + 1 miesiąc za każdy rok składowy

Zestawienie 3. System zasiłków dla bezrobotnych w krajach zachodnich c.d.

Kraj	Rodzaj systemu i finansowanie	Uprawnienia – minimalny okres zatrudnienia	Poziom świadczenia	Okres pobierania
Niemcy	składka pracodawcy i pracownika jednakowa – razem 6,5%	12 miesięcy w ciągu ostatnich 3 lat	zależne od sytuacji rodzinnej; z dziećmi – 67%, bez dzieci – 60% płacy netto, określony kwotowo limit, inny dla Niemiec Wschodnich i Zachodnich	od 6 do 32 miesięcy w zależności od wieku i okresu ubezpieczenia
Wielka Brytania	zaopatrzeniowy; progresywna składka pracodawcy i pracownika płacona w ramach ubezpieczeń społecznych	2 lat opłacania składek przy określeniu dolnego limitu ich wysokości	świadczenie kwotowe niezróżnicowane, opodatkowane (45, 45 funtów tygodniowo), dodatek dla osób posiadających kogoś na utrzymaniu	1 rok
Włochy	ubezpieczeniowy; składka pracodawcy – 4,41% przemysł i 1,61% handel oraz pracownika – 0,30%, dotacja roczna z budżetu	2 lata pracy z ubezpieczeniem i w tym co najmniej 1 rok opłacania składek	30% ostatniej płacy	180 dni
Szwecja	zaopatrzeniowy; niska składka pracodawcy i ponad 90% wydatków – budżet państwa	12 miesięcy pracy, w tym 5 miesięcy w ostatnim roku	80% uprzedniej płacy brutto (limit dla wysokich zarobków), opodatkowane	60 tygodni, a osoby powyżej 55 lat – 90 tygodni

Zestawienie 3. System zasiłków dla bezrobotnych w krajach zachodnich c.d.

Kraj	Rodzaj systemu i finansowanie	Uprawnienia – minimalny okres zatrudnienia	Poziom świadczenia	Okres pobierania
USA	ubezpieczeniowy; składka pracodawcy zróżnicowana stanowo	zarabianie co najmniej na poziomie płacy minimalnej lub 4-20 tygodni zatrudnienia, zróżnicowanie wg stanów	poziom zróżnicowany wg stanów, przeciętnie - 50% płacy brutto, opodatkowane	najczęściej 26 tygodni
Japonia	ubezpieczeniowy; składka pracodawcy i pracownika jednakowa – razem 1,1%, dodatkowo – fundusz pracodawcy dla poszukujących pracy	6 miesięcy opłacania składek w ostatnim roku pracy	60% płacy podstawowej (do 80% dla najniżej zarabiających)	minimum – 90 dni, maksimum 300 dni, zależnie od wieku i okresu ubezpieczenia

Źródło: MISSOC 1997 oraz informacje zebrane bezpośrednio ze źródeł krajowych

Zestawienie 4. System ochrony socjalnej dla bezrobotnych długookresowych po wyczerpaniu uprawnień do zasiłków dla bezrobotnych

Kraj	Rodzaj systemu	Uprawnienia	Wysokość zasiłku	Okres trwania
Belgia	system GMI – Minimex			
Dania	system GMI – Social Bistand			
Francja	PS – specjalny dział – ASS oraz GMI – RMI	dla bezrobotnych, którzy wyczerpali swoje uprawnienia do OSB, means-tested	w PS	w PS – najwyżej rok
Grecja				po wyczerpaniu okresu zasiłkowego dodatek w wysokości 50% zasiłku podstawowego
Hiszpania	PS	zarejestrowany bez prawa do zasiłku, means tested, dla bezrobotnych posiadających rodziny na utrzymaniu, oraz powyżej 45 lat	75% płacy minimalnej	od 3 do 21 miesięcy
Holandia	w ramach PS w sposób zintegrowany oraz GMI	zarejestrowanie i wyczerpanie uprawnień do zasiłku, means - tested	niezróżnicowany, zależny od wieku i sytuacji rodzinnej	bez ograniczeń
Irlandia	w ramach PS i GMI	wyczerpanie uprawnień do zasiłku	zależnie od okresu trwania bezrobocia i potrzeb	bez ograniczeń
Portugalia				
Wielka Brytania	w ramach PS i specjalny system wspierania dochodów typu GMI	zarejestrowanie i wyczerpanie prawa do zasiłku, means-tested	niezróżnicowany, zależny od wieku i sytuacji rodzinnej	nie ograniczony

Zestawienie 4. System ochrony socjalnej dla bezrobotnych długookresowych po wyczerpaniu uprawnień do zasiłków dla bezrobotnych c.d.

Kraj	Rodzaj systemu	Uprawnienia	Wysokość zasiłku	Okres trwania
Niemcy	w ramach specjalnego systemu (Arbeitslosen Hilfe) uzupełniającego ubezpieczenie od bezrobocia i w ramach PS	zarejestrowanie, wyczerpanie prawa do zasiłku, co najmniej 150 dni ubezpieczenia w roku poprzedzającym pobieranie zasiłku z ubezpieczenia, means - tested	57% płacy netto dla posiadających dzieci na utrzymaniu i 53% nie posiadających dzieci	bez ograniczeń
Włochy	w niektórych regionach GMI			
Szwecja	specjalny system pomocy, uzupełniający ubezpieczenie oraz GMI - Socialbidrag			
USA	w ramach PS	po wyczerpaniu prawa do zasiłku, pod określonymi warunkami		jako przedłużenie zasiłku od ubezpieczenia na wypadek bezrobocia – do 13 tygodni, a następnie na zasadach PS
Japonia	nie ma specjalnego systemu dodatkowego	może być przedłużenie ubezpieczenia w regionach o wysokim bezrobociu, albo w przypadkach wyjątkowych		

Objaśnienia: GMI (guaranteed minimum income) – system minimalnego dochodu gwarantowanego, PS – system pomocy społecznej

Źródło: MISSOC 1997 oraz dane krajowe

Przegląd rozwiązań w dziedzinie ochrony dochodowej bezrobotnych w krajach zachodnich pozwala sformułować kilka następujących konstatacji:

– Bezrobotni posiadają zabezpieczenie dochodów do tego stopnia, że nie pozostają bez wsparcia ani zaraz po utracie pracy, ani później; sieć bezpieczeństwa jest szczelna.

– Systemy wspierania dochodów są bardzo zróżnicowane. Podział na system ubezpieczeniowy i zaopatrzeniowy jest niewystarczający, aby uporządkować istniejące różnice. Na przykład system zaopatrzeniowy w krajach skandynawskich dostarcza relatywnie najwyższych świadczeń, a w Wielkiej Brytanii – relatywnie niskich.

– W ramach systemu wspierania dochodów bezrobotnych zawarte są często instrumenty wspierania rodziny.

– Wysokość świadczeń waha się od 30% uprzednich zarobków (Włochy) do 80% (Szwecja) i 90% (Dania), a okres pobierania od 2 miesięcy (Grecja) do czasu niezdefiniowanego (Belgia).

– Systemy wspierania dochodów bezrobotnych stanowią nie tylko element polityki rynku pracy, ale wobec bezrobotnych długookresowych są też elementem systemu pomocy społecznej, albo szerzej systemu minimalnego dochodu gwarantowanego. W tych systemach obok kryterium dochodowego jako progu uprawniającego do świadczeń, stosowane są kryteria związane z wiekiem oraz sytuacją rodziny. W większych i bardziej zróżnicowanych regionalnie krajach stosuje się kryteria przestrzenne; w USA, we Włoszech i w Niemczech (zróżnicowanie Niemcy Wschodnie – Niemcy Zachodnie).

– Poziom wsparcia dochodów bezrobotnych zależy od modelu państwa opiekuńczego* i poziomu dobrobytu. W krajach najbogatszych, ale realizujących model solidarnościowy oraz konserwatywny, pomoc udzielana bezrobotnym jest wysoka. W krajach także bogatych, ale realizujących model liberalny, wspieranie bezrobotnych ma niższy poziom i jest selektywne. Największe wsparcie ma miejsce w krajach skandynawskich, Belgii, Francji, Holandii i w Niemczech.

4. Ochrona socjalna bezrobotnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej

W krajach regionu Europy Środkowej i Wschodniej bezrobocie zostało przyjęte jako zjawisko wprawdzie naturalnie towarzyszące gospodarce rynkowej, a więc nieuniknione,

* Klasyfikacja modeli polityki społecznej pochodzi od G. Esping-Andersena (1990), a w Polsce szeroko została przedstawiona w pracach M. Książopolskiego (1999).

ale jednocześnie jako problem bardzo trudny politycznie, wobec którego nie zdefiniowano jednoznacznego podejścia. W wyniku tego w większości krajów nie uczyniono bezrobocia zjawiskiem otwartym. Nicholas Barr nazywa to sytuacją niezdefiniowaną, nie binarną (nie zero-jedynkową) [Barr, 1994]. To oznacza, że bezrobocie nie zawsze jest związane z brakiem pracy, a zatrudnienie z jej posiadaniem. Mamy więc z jednej strony bezrobotnych, którzy pracują bez oficjalnego zatrudnienia, albo tylko sezonowo i dorywczo. Często migrują za granicę, gdzie zatrudniają się na krótki okres, bądź pracują "na czarno", co pozwala im później na całoroczne utrzymanie. Z drugiej strony mamy zatrudnionych, którzy w swych zakładach pracy nie mają co robić, a często też nie uzyskują wynagrodzenia. Oficjalnie więc nie są zarejestrowani jako bezrobotni, ale *de facto* nie mają pracy i często środków do życia.

Ta niejednoznaczna sytuacja z bezrobociem była dominującą w regionie na początku okresu transformacji. Ciągłe jeszcze występuje, ale jej skala jest znacznie mniejsza. Miało to również wpływ na to, że statystyki bezrobocia rejestrowanego są obecnie znacznie bardziej wiarygodne niż na początku dekady. Dotyczy to przede wszystkim krajów Europy Środkowej.

Pomocne w odpowiedzi na pytanie, czy zjawisko bezrobocia jest jednoznaczne może być porównanie statystyki pochodzącej z rejestracji bezrobotnych z wynikami badań aktywności zawodowej ludności (BAEL – labour force service). To porównanie pokazuje, że ciągle mamy taką sytuację, iż w krajach postradzieckich bezrobocie rejestrowane jest mniejsze niż bezrobocie faktyczne. Dotyczy to także krajów bałtyckich (1999). Natomiast w Europie Środkowej bezrobocie faktyczne jest niższe niż bezrobocie rejestrowane.

Konsekwencją niejednoznaczności sytuacji bezrobocia jest brak przekonania do jakiegoś jednoznacznego modelu pomocy bezrobotnym, co znajduje odzwierciedlenie w zastosowanych koncepcjach ochrony socjalnej bezrobotnych (patrz zestawienie 4).

Innym zjawiskiem utrudniającym tworzenie przekonujących koncepcji pomocy bezrobotnym w regionie Europy Środkowej i Wschodniej jest nierównomierność rozkładu problemu bezrobocia w społeczeństwach postsocjalistycznych. W porównaniu z krajami zachodnimi bezrobocie na Wschodzie dotyka niektórych grup ponad proporcjonalnie i to w bardzo wielu charakterystycznych przekrojach, przede wszystkim w przekrojach regionalnych i lokalnych, działów i gałęzi gospodarki oraz według wieku. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z ponad proporcjonalnym bezrobociem ludzi młodych oraz z trudnościami z wchodzeniem absolwentów szkół na rynek pracy. Jeżeli w Unii Europejskiej udział ludzi młodych (15–24 lata) wśród bezrobotnych wynosi około 21%, to we wszystkich krajach naszego regionu, poza Estonią, Słowenią i Czechami wskaźnik ten jest wyższy [European Commission 1998, s. 51]. Natomiast

w przypadku bezrobocia osób starszych, ale jeszcze przed ukończeniem wieku emerytalnego, w krajach naszego regionu sytuacja jest ponad proporcjonalnie korzystniejsza.

Coraz bardziej nieproporcjonalnie układa się bezrobocie według płci. W Unii Europejskiej różnica w stopie bezrobocia między mężczyznami a kobietami wynosi około 3 punkty procentowe na niekorzyść kobiet. W krajach naszego regionu różnica ta jest ciągle przeciętnie mniejsza, chociaż w Polsce już większa, ale na przykład w Bułgarii stopa bezrobocia mężczyzn jest taka sama jak kobiet (op. cit, s.50).

Wobec tych specyficznych cech bezrobocia Europy Środkowej i Wschodniej powielanie schematu ochrony socjalnej z krajów zachodnich jest, jak pokazało doświadczenie, raczej mało uzasadnione. Kraje naszego regionu wystartowały jednak z koncepcjami "na wyrost", które doprowadziły do pewnych paradoksów:

- występowania nadwyżek w funduszach tworzonych na te cele; relatywnie wysoką składkę płacą pracodawcy (niekiedy wyłącznie), a uprawnienia do świadczeń są restrykcyjne (z biegiem czasu zwiększała się restrykcyjność na skutek utrzymywania się niejednoznaczności sytuacji bezrobocia);

- mimo nadwyżki w funduszach pracy zasiłki są obecnie bardzo niskie i wypłacane raczej krótko;

- koszty administracyjne prowadzenia polityki rynku pracy i wypłacania świadczeń są wysokie, szczególnie w porównaniu ze zmniejszającą się liczbą uprawnionych oraz wysokością zasiłków; od kilkunastu procent do jednej trzeciej wydatków na zasiłki i programy aktywnej polityki rynku pracy (1999).

Zestawienie 5 ukazuje zróżnicowanie sytuacji w 1998 r. Z jednej strony mamy bardzo oszczędne podejście w Estonii, gdzie bezrobotni uzyskują w zasadzie skromną pomoc socjalną z budżetu państwa. Do oszczędnych rozwiązań doszła też Polska, ale początek był szczodry (patrz niżej).

Koncepcje ubezpieczeniowe realizują Węgry, Łotwa i Bułgaria, a pozostałe kraje balansują; przyjmują często rozwiązania, które określa się enigmatycznie jako rozwiązania pragmatyczne. Są to rozwiązania często mało transparentne, np. w Czechach oraz zmienne, np. w Rumunii. Wysokość zasiłku jest bardzo zróżnicowana; od 7% płacy przeciętnej (Estonia) do 65% na Węgrzech i 70% – w Słowenii. Okres pobierania zasiłku jest raczej krótki. W zasadzie nie przekracza roku, poza Polską, w której przedłuża się zasiłek w specjalnych okolicznościach (w rejonach wysokiego bezrobocia strukturalnego) oraz na Słowenii, w której także przedłuża się zasiłek, ale ze względu na indywidualne cechy bezrobotnego; dłuższy staż i starszy wiek.

Nie we wszystkich krajach istnieje system pomocy społecznej specjalnie adresowany do bezrobotnych, który pozwala na wsparcie dochodów w sytuacji bezrobocia długookresowego. Takie możliwości stworzono tylko w Bułgarii, na Węgrzech,

Zestawienie 5. Świadczenia dla bezrobotnych i ich wysokość w krajach Europy Środkowej i Wschodniej 1998

Kraj	Rodzaj systemu i finansowanie świadczenia	Uprawnienia – okres w miesiącach zatrudnienia/ ubezpieczenia	Okres pobierania zasiłku w mies.	Rodzaj świadczenia i poziom	Minimalny i maksymalny poziom zasiłku
Albania	6% składka pracodawcy i dotacja z budżetu (42% przychodów ze składki)	12 – ubezpieczenia	12	niezróżnicowane; kwota ustalana kwotowo plus 5% więcej na każde dziecko do 15 lat (max 20%)	
Bułgaria	składka; 3,5% pracodawca i 0,5% pracownik oraz dotacja z budżetu – 5% przychodów	15 – zatrudnienie 12 – ubezpieczenie	4–12 zależnie od stażu pracy	zależne od zarobków; 60% płacy brutto	min. 80% płacy minimalnej max 140% płacy minimalnej
Czechy	finansowanie bezpośrednio z budżetu – 3,2% składka pracodawcy i 0,4% pracownika plus składka samo zatrudnionych oraz dotacja – 2% przychodów	36 – zatrudnienie 12 – ubezpieczenie	6	zależne od zarobków 50% płacy netto za pierwsze 3 miesiące, a następnie –40%	max 150% kategorii minimum życia (normatywna kategoria urzędowa)
Estonia	zaopatrzeniowy – z podatków ogólnych	12-zatrudnienie 6- ubezpieczenie	6 (+ 3)	niezróżnicowane; poziom określony kwotowo (w 1997 r. Był to ekwiwalent 7% płacy przeciętnej)	

Zestawienie 5. Świadczenia dla bezrobotnych i ich wysokość w krajach Europy Środkowej i Wschodniej 1998 c.d.

Kraj	Rodzaj systemu i finansowanie świadczenia	Uprawnienia – okres w miesiącach zatrudnienia/ ubezpieczenia	Okres pobierania zasiłku w mies.	Rodzaj świadczenia i poziom	Minimalny i maksymalny poziom zasiłku
Węgry	część ubezpieczeń społecznych; składka; 3% pracodawca i 1,5% pracownik	48- zatrudnienie 12- ubezpieczenie	od 3 do 12, zależnie od stażu	zależne od zarobków; 65% płacy brutto	min – 90% minimalnej emerytury max – 180% minimalnej emerytury
Łotwa	część ubezpieczeń społecznych, udział w składce całkowitej ok. 2,4% pracodawca i 0,7 % pracownik oraz dotacja – 0,01%	12- zatrudnienie 9- ubezpieczenie	9	zależne od zarobków i okresu ubezpieczenia (poniżej 5 lat pracy – 50% płacy brutto, powyżej 25 lat – 65%)	
Litwa	specjalny fundusz parabudżetowy ubezpieczeń społecznych; składka pracodawcy – ok. 95% przychodów, 3% – pracownik i 2% dotacja	36- zatrudnienie 24- ubezpieczenie	6	zależne od reguł ubezpieczenia; zasiłek minimalny odpowiada wartości około 30% płacy minimalnej	min. minimalny poziom życia max. 2 razy minimalny poziom życia
Polska	specjalny parabudżetowy fundusz pracy; składka pracodawcy 3% oraz dotacja w wysokości 50% wydatków funduszu	18- zatrudnienie 12- ubezpieczenie	12 (6–18; różnice regionalne)	niezróżnicowane; ustalony jako 36% płacy przeciętnej w gospodarce i waha się od 80% do 120% tego poziomu zależnie od stażu pracy	

Zestawienie 5. Świadczenia dla bezrobotnych i ich wysokość w krajach Europy Środkowej i Wschodniej 1998 c.d.

Kraj	Rodzaj systemu i finansowanie świadczenia	Uprawnienia – okres w miesiącach zatrudnienia/ ubezpieczenia	Okres pobierania zasiłku w mies.	Rodzaj świadczenia i poziom	Minimalny i maksymalny poziom zasiłku
Rumunia	składka pracodawcy–5% i pracownika – 2% oraz 23% udziału w rezerwie budżetowej	12-zatrudnienie 6-ubezpieczenie	9	zależne od zarobków; waha się w przedziałach stażu pracy; poniżej 5 lat pracy – 50% płacy netto, między 5-15 lat – 55%, powyżej 15 lat – 60%	min. między 75%–85% płacy minimalnej max 200% płacy przeciętnej w gospodarce
Słowacja	składka; 3% pracodawca i 1% pracownik plus składka samo zatrudnionych	36-zatrudnienie 12-ubezpieczenie	6, 9 lub 12 zależny od wieku	zależne od zarobków; 60% płacy brutto przez 3 miesiące i 50% po trzech miesiącach	max 180% płacy minimalnej
Słowenia	zaopatrzeniowy; ponad 90%–środku z budżetu oraz 0,06% składka pracodawcy oraz 0,14% – pracownika	18- zatrudnienie 12-ubezpieczenie	od 3 do 12(24) (zależny od wieku i stażu)	zależne od zarobków; 70% płacy brutto przez 3 miesiące i 60% po trzech miesiącach	min. kategoria minimalnego dochodu max. 300% kategorii minimalnego dochodu

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych z poszczególnych krajów; sytuacja w 1998 r.

w Rumunii i na Słowenii. W pozostałych krajach bezrobotni długookresowi stają się klientami instytucji pomocy społecznej na zasadach ogólnych, przy zastosowaniu kryterium dochodowego. *Nota bene* bezrobocie długookresowe* stało się głównym źródłem ubóstwa. Jego skala jest może jeszcze przeciętnie niższa niż w krajach Unii (5% siły roboczej), ale w większości krajów regionu Europy Środkowej i Wschodniej udział bezrobotnych długookresowych przekroczył 50% całej populacji bezrobotnych (poza Czechami i Estonią).

Tabela 1.

- 1. Udział bezrobotnych otrzymujących zasiłki dla bezrobotnych w całej populacji zarejestrowanych bezrobotnych**
- 2. Udział bezrobotnych otrzymujących specjalnie adresowane zasiłki po wyczerpaniu prawa do zasiłków standardowych**

Kraje	1. 1998	2. 1998
Albania	11	-
Bułgaria	24	4
Czechy	49	-
Estonia	55	-
Węgry	39	55
Łotwa	33	-
Litwa	28	-
Polska	23	-
Rumunia	38	25
Słowacja	29	-
Słowenia	29	3

5. Ochrona bezrobotnych w okresie transformacji w Polsce. Ewolucja koncepcji

Bezrobocie wybuchło na starcie transformacji jako pierwsza spośród nowych kwestii socjalnych i zostało odebrane z obawami co do przyjęcia przez społeczeństwo, ale też z zaskoczeniem, co do skali zjawiska. Wprawdzie z wielu ust padały wyjaśnienia wskazujące na istnienie już wcześniej ukrytego bezrobocia (w gospodarce socjalistycznej), nie zmieniło to jednak ogólnego zaniepokojenia, szczególnie tempem narastania tego zjawia-

* W statystyce przyjmuje się, że bezrobotny długookresowy, to bezrobotny, który pozostaje bez pracy ponad 1 rok, bez względu na długość występującego w danym kraju standardowego okresu pobierania zasiłku.

ska. Aby to zaniepokojenie, które mogłoby zmniejszyć akceptację dla wielkiej zmiany systemowej istotnie złagodzić, uchwalono szereg ustaw, które nie pozbawiały bezrobotnych podstaw egzystencji, a nawet tworzyły system uzyskiwania pewnych dochodów na krótki okres wielu grupom, których stosunek do pracy był "luźny"^{*}.

Na wstępie trzeba stwierdzić, że w Polsce, w przeciwieństwie do wielu innych krajów regionu, bezrobocie uczyniono zjawiskiem otwartym. W innych krajach, szczególnie postradzieckich, pracownicy nie przestawali być formalnie zatrudnionymi w zakładach pracy, które redukowały produkcję i nie wypłacały wynagrodzeń.

Prześledźmy zmiany w podejściu do problemu ochrony socjalnej bezrobotnych w Polsce w ciągu minionej dekady.

Na wstępie pragnę postawić tezę, że głównym instrumentem pomocy socjalnej dla zarysowującego się bezrobocia były regulacje w systemie emerytalno-rentowym. Aby odpływ do bezrobocia z upadających i zmniejszających produkcję państwowych zakładów pracy nie był jeszcze większy niż mógłby być, umożliwiono starszym pracownikom wcześniejsze przechodzenie na emeryturę. Przyzwolono też na stosunkowo "miękkie" orzecznictwo inwalidzkie, dzięki któremu zamiast zasiłku dla bezrobotnego można było otrzymać rentę inwalidzką. W latach 1989–1992 (cztery lata) przeciętna liczba emerytów i rencistów wzrosła o prawie 2 miliony osób (20%), a ludność w wieku emerytalnym o 863 tysiące, czyli nieco ponad 1%. Szczególnie wysoki wzrost świadczeń emerytalno-rentowych miał miejsce w 1991 r., kiedy przyrost świadczeń przyznanych po raz pierwszy wyniósł prawie 50%.

Pierwsza ustawa ustanawiająca zasiłki dla bezrobotnych, nazwana ustawą o zatrudnieniu, z grudnia 1889 r., określała wysokość zasiłku na poziomie 70% wynagrodzenia przez 3 miesiące, następnie 50% przez 6 miesięcy i 40% przez następne 9 miesięcy. Uprawnienie do uzyskania zasiłku było bardzo łatwe. Osoba, która nie miała pracy, a deklarowała, że chce ją podjąć, uzyskiwała zasiłek automatycznie. Okres pobierania zasiłku był w zasadzie nieograniczony – do uzyskania propozycji pracy. Po zasiłek zgłaszały się więc także osoby uprzednio nie pracujące, na przykład żony będące na utrzymaniu mężów. Ta sytuacja (eldorado dla nie pracujących, a nie zawsze bezrobotnych) trwała nieco ponad pół roku.

W sierpniu 1990 r. zaostorzono kryteria. Uprawnienia do zasiłku mogły uzyskać tylko osoby uprzednio pracujące (co najmniej 180 dni) i w sektorze poza rolnictwem indywidualnym. W maju 1991 r. dokonano klasyfikacji gmin ze względu na wysokość stopy bezrobocia i zróżnicowano uprawnienia ze względu na przestrzenne różnice w

^{*} Określenie ludzie luźni stosowane było w stosunku do tych, którzy nie lokowali się trwale (gubili) w strukturze społeczeństwa przemysłowego, a dzisiaj przeniesione jest przez analogię na tych, którzy budują swój los na pracy dorywczej, bez wchodzenia w formalne i lojalne stosunki pracy [Frieske, 1999].

stopie bezrobocia. W gminach o szczególnym zagrożeniu bezrobociem zasiłek można było pobierać przez 18 miesięcy gdy pracownik miał za sobą 25–30 lat pracy, a w pozostałych – przez 12 miesięcy.

Zmniejszanie zasiłków dla bezrobotnych

W ciągu 1991 r. stopa bezrobocia podwoiła się – z 6% do 12%. W październiku tego roku uchwalono następną ustawę o zatrudnieniu, nazwaną już ustawą o zatrudnieniu i bezrobociu. Uprawnień nie zmieniono, lecz radykalnie obniżono wysokość zasiłku – do poziomu 33% przeciętnej płacy przez cały okres jego pobierania. Ograniczono też okres pobierania zasiłku do 12 miesięcy. W gminach o szczególnym zagrożeniu bezrobociem zasiłek można było pobierać dłużej – do 18 miesięcy gdy pracownik miał za sobą 25–30 lat pracy.

Zrezygnowano z koncepcji zasiłku aktywnego, zależnego od zarobków na rzecz zasiłku niezróżnicowanego. Decydującym czynnikiem tej zmiany były ograniczenia budżetowe nasilone w wyniku kryzysu produkcji oraz kryzysu finansów publicznych w pierwszych latach transformacji. Ten typ zasiłków jest właściwy dla krótkich okresów i uzasadniony kryzysem finansowym [Barr, 1999].

Opozycja polityczna bardzo krytykowała rządy solidarnościowe za dopuszczenie do tak dużego wybuchu bezrobocia, rozrzutność w sprawie zasiłków oraz za pasywną politykę rynku pracy, a przede wszystkim za brak aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu. Pod wpływem tej krytyki minister pracy wydał w końcu 1991 r. (17 grudnia) rozporządzenia w sprawie organizacji robót publicznych i prac interwencyjnych oraz skierował środki na subsydiowanie miejsc pracy dla niektórych grup pracowników, np. niepełnosprawnych.

W 1992 r. stopa bezrobocia wzrosła do 13,6%. Prowadzono wówczas dyskusję, czy polscy bezrobotni są istotnie bez pracy. Wiele głosów wskazywało na istnienie znacznego zakresu szarej strefy zatrudnienia i dużych możliwości uzyskiwania tam zarobków. Główny Urząd Statystyczny (GUS) rozpoczął specjalne i systematyczne badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), dzięki którym uzyskano wnikliwy obraz o sytuacji zatrudnienia i bezrobocia. W ciągu roku uchwalono kilka aktów prawnych różnej rangi (w tym dwukrotnie nowelizację ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu; luty i październik 1992), które doprowadziły do podniesienia wysokości zasiłku dla bezrobotnych – do 36% przeciętnej wynagrodzenia oraz zwiększyły zakres aktywnych programów rynku pracy; kierowanie na szkolenia oraz ulgi dla pracodawców z gmin o szczególnym zagrożeniu bezrobociem.

W 1993 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wzrosła do 16,4%. Był to najwyższy wskaźnik, jaki osiągnięto w okresie transformacji. Badania GUS (BAEL) wskazywały, że

stopa bezrobocia jest o 1–2 punkty procentowe niższa, jeśli uwzględnia się pełną aktywność ludności. Polityka rynku pracy – pod wpływem zmasowanego ataku opozycji – została skoncentrowana na przygotowaniu dokumentu programowego dotyczącego przeciwdziałania bezrobociu. Wówczas taki dokument po raz pierwszy został opracowany przez ministra pracy i przyjęty przez Sejm. Dokument nosił tytuł "Program przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków". Więcej uwagi zaczęto poświęcać formom aktywnym tej polityki. Skupiono się na analizie gmin o wysokiej stopie bezrobocia, rozszerzono ich liczbę i wprowadzono liczne udogodnienia dla pracodawców, którzy podejmowali inwestycje w tych gminach.

W 1993 r. skończył się okres eskalacji bezrobocia. Uformowały się instytucje rynku pracy i wprowadzono szeroki zakres instrumentów aktywnej polityki przeciwdziałania bezrobociu. Wówczas 2,5 krotnie wzrosły środki na ten cel, chociaż w całości wydatków Funduszu Pracy były one ciągle relatywnie niskie. Stanowiły około 11%.

Cóż można powiedzieć o populacji bezrobotnych w latach 1989–1993? Po pierwsze, że były to w pierwszym rządzie osoby wchodzące na rynek pracy po raz pierwszy, czyli osoby młode oraz aktywizujące się zawodowo kobiety, a dopiero w drugiej kolejności osoby zwalniane z pracy [Sztanderska, 1995]. Relatywnie mało w populacji bezrobotnych znalazło się osób starszych. Te grupy skorzystały z możliwości uzyskiwania świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego.

Zachowanie bezrobotnych w pierwszym okresie można nazwać pasywnym i konserwatywnym. Pobierano zasiłek i czekano na ofertę pracy z państwowej firmy [Reszke, 1995]. Był to charakterystyczny rezultat dziedzictwa socjalizmu, kiedy istniał "rynek pracownika" a nie "rynek pracodawcy" oraz brak zaufania do sektora prywatnego. Bezrobotnych cechował niski poziom wykształcenia (co najwyżej zasadnicza szkoła zawodowa), ale też brak aktywnej postawy wobec kształcenia.

Cechy bezrobocia w pierwszym okresie transformacji z jednej strony uzasadniały zmianę konstrukcji zasiłku z zależnego od zarobków na wielkość nieodróżnicowaną, a z drugiej – były rezultatem zastosowanych rozwiązań w dziedzinie zasiłków. Wbrew temu co niejednokrotnie podnoszono w dyskusjach, że bezrobotni w istocie nie są bezrobotni, bo pracują na czarno, to w gruncie rzeczy zasiłkobiorki byli w przeważającym stopniu osobami zdecydowanie mało aktywnymi, a ich zasiłek był jakimś uzupełnieniem dochodów w rodzinie. Do takiego wniosku prowadziły analizy przeprowadzone na pierwszych danych BAEL-u. Wówczas konkludowano: "Jednym z największych problemów polskiego rynku pracy jest niska intensywność i motywacja do poszukiwania pracy. Nie znaczy to, że pracę znaleźć łatwo. Znaczący jednak, iż znalezienie pracy w bardzo dużym stopniu zależy od aktywności samych bezrobotnych" [Góra, Socha, Sztanderska, 1995]. W latach 1990–1993 zasiłek pobierało ponad 80% zarejestrowanych bezrobotnych. Znaczna ich część traktowała system zasiłków jako możliwość

poprawienia sobie (i rodzinie) sytuacji dochodowej bez zainteresowania aktywizacją zawodową.

Różnicowanie uprawnień do zasiłków i ich wysokości

Od 1994 r. bezrobocie zaczęło się zmniejszać. Jeszcze w 1994 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła 16%, gdy już w 1995 r. była o 1 punkt procentowy niższa, a w 1996 r. zgoła o trzy punkty. W czwartym kwartale 1997 r. stopa bezrobocia wynosiła 10,3%.

Tendencja spadku bezrobocia dała nowemu rządowi w dziedzinie polityki rynku pracy znaczny "oddech". Także dyskusja na temat bezrobocia zyskała nowe akcenty. Poza kontynuacją ubolewania nad pojawieniem się tej kwestii socjalnej, pojawiły się wypowiedzi o tym, że zbyt niska osłona socjalna dla bezrobotnych tworzy pułapkę socjalną polegającą na stworzeniu motywacji do utrzymywania statusu bezrobotnego. Także w dokumencie rządowym "Strategia dla Polski" zapowiedziano ograniczenie antymotywacyjnych skutków zbyt niskiej osłony socjalnej bezrobotnych. Takie elementy zostały wprowadzone w 1994 r. do zmienionej ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu (sierpień 1994). Zmieniono definicję bezrobotnego. Chodziło o to, aby za bezrobotnych traktować ludzi rzeczywiście bez pracy. Poprzednia ustawa nie obejmowała prac zleconych, umów o dzieło, czy umów agencyjnych jako zatrudnienia. Biorąc ponadto pod uwagę możliwość zatrudnienia w szarej strefie pytano, czy polscy bezrobotni są rzeczywiście bez pracy, a czy na przykład Ukraińcy, mimo że formalnie zatrudnieni w swoich zakładach pracy, istotnie mają pracę? Jednocześnie większą ochronę socjalną przyznano zagrożonym bezrobociem pracownikom starszym, a w populacji młodszej – posiadającym dzieci na wychowaniu.

W przypadku pracowników starszych chodziło o ograniczenie tendencji do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę lub starań o rentę inwalidzką. Podkreślano, że wcześniejsze emerytury i renty są droższe niż zasiłki. Teza ta była wyraźnie artykułowana przez ekspertów Banku Światowego. Pod wpływem tej krytyki, a jednocześnie z intencją ochrony socjalnej starszych pracowników, wprowadzono tzw. świadczenie przedemerytalne. Wynosiło ono 52% przeciętnej płacy.

Z kolei aby osłabić negatywny wpływ bezrobocia młodych na egzystencję ich rodzin (w fazie prokreacji), wprowadzono zasadę przedłużania pobierania zasiłku, gdy bezrobotny posiadał dzieci na utrzymaniu, a współmałżonek także był bezrobotny. Do tych decyzji skłoniły także raporty na temat ubóstwa w Polsce [Bank Światowy, 1994 i 1995 oraz IPiSS, 1995]. Wynikało z nich, że bieda w znacznie większej skali dotyka dzieci i młodzież niż dorosłych i starszych.

W 1995 r. kontynuowano ten kierunek w polityce rynku pracy, który polegał na ograniczaniu uprawnień do zasiłków, a jednocześnie na preferencyjnej ochronie wybranych grup osób zagrożonych bezrobociem. Przeciwdziałanie antymotywacyjnym bodźcom osłony socjalnej bezrobotnych najsilniejszy wyraz znalazło w znowelizowanej ustawie o zatrudnieniu i bezrobociu z grudnia 1995 r. Wysokość zasiłku ustalono w kwotowej wysokości – 260 zł – co w danym momencie stanowiło wprawdzie 36% przeciętnej płacy, ale z czasem realna wartość zasiłku ulegała zmniejszeniu bardziej niż przy określaniu jego wysokości w relacji do płac, ponieważ kwotę zasiłku indeksowano cenowo. W tym okresie nastąpił wzrost płac realnych (103% w 1995 r. w porównaniu z 1994 r., w 1994 r. po raz pierwszy od kilku lat płace realne nie obniżyły się).

Zaostrzono przepisy dotyczące obowiązku przyjęcia pracy oferowanej bezrobotnemu. Po dwóch odmowach (a nie jak dotychczas po trzech) bezrobotny tracił zasiłek, nawet jeżeli oferowana praca nie była zgodna z jego kwalifikacjami. Pracownicy urzędów pracy uzyskali uprawnienia do kontroli faktycznej sytuacji bezrobotnego.

Dyskusyjnym elementem polityki wobec bezrobotnych było uprawnienie do zasiłku dla absolwentów (28% przeciętnej płacy) w trzy miesiące po zakończeniu edukacji. Tutaj występowało zjawisko nadużywania uprawnień. Jednocześnie bezrobocie młodych niezależnie od motywacji zawartych w systemie uprawnień, było bardzo wysokie. W tej sytuacji, także pod wpływem krytyki o demoralizacji młodzieży zbytnią opieką państwa (patrz szczególnie Łagowski w felietonie *Nowego Życia Gospodarczego*), rząd opracował Program Promocji Aktywności Zawodowej Młodzieży. Uprawnienie do zasiłku dla absolwentów w 1996 r. zostało ograniczone pod hasłem "stypendia zamiast zasiłków".

Zmniejszaniu się bezrobocia w Polsce towarzyszyło jego duże terytorialne zróżnicowanie. To spowodowało, że polityka wobec bezrobotnych musiała stać się bardziej selektywna. Wiele uwagi poświęcano więc analizie bezrobocia w gminach i rejonach, by móc je odpowiednio poklasyfikować, co z kolei stawało się podstawą różnicowania zasiłków oraz innych instrumentów polityki rynku pracy w układzie terytorialnym. Prace klasyfikacyjne były przedmiotem nacisków ze strony władz terenowych w celu usytuowania swojego terenu wśród gmin lub rejonów uznanych za zagrożone wysokim bezrobociem strukturalnym. To pozwalało bowiem na uzyskanie ekstra środków na infrastrukturę (prace interwencyjne i roboty publiczne) oraz inwestycje i/lub zwolnienia podatkowe dla jednostek gospodarczych.

Ograniczanie uprawnień do zasiłków

W 1996 r. kontynuowano politykę dwóch lat poprzednich polegającą na różnicowaniu uprawnień do zasiłku i rozszerzaniu programów umożliwiających aktywizowanie się

bezrobotnych. Jednocześnie jednak zaczęto wprowadzać w życie politykę zapisaną w znowelizowanej ustawie z końca 1995 r., gdzie zmieniono definicję bezrobotnego i na jej podstawie rozpoczęto politykę ograniczania uprawnień. Od tego roku zasiłek przysługiwał tylko osobom w ogóle nie posiadającym dochodów. Do tego czasu prawo do zasiłku miały też osoby, które uzyskiwały małe dochody, do połowy poziomu najniższego wynagrodzenia. Zmieniono też zasadę ustalania wysokości zasiłku. Z zasiłku niezróżnicowanego nastąpiło przejście do uwzględniania stażu pracy. Osoby, które nie przepracowały 5 lat miały prawo do 80% zasiłku, a osoby ze stażem pracy przekraczającym 20 lat – 120%.

Rozszerzenie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy sformułowane zostało w przyjętym przez Sejm dokumencie "Program Produktywnego Zatrudnienia i Przeciwdziałania Bezrobociu". Główna uwaga została skupiona na wzmocnieniu regionalnej i lokalnej polityki tworzenia miejsc pracy dla bezrobotnych. Przygotowano liczne programy, ale środki na ich realizację nie wzrosły w odpowiedniej skali. Ponadto w 1997 r., pierwszym roku realizacji programu, dotknęła Polskę klęska powodzi, która pochłonęła znaczne zasoby Funduszu Pracy oraz pomocy społecznej.

W latach 1995–1998 zmieniła się populacja bezrobotnych w porównaniu z pierwszym kryzysowym okresem transformacji. W zbiorze tym przybyło bezrobotnych długookresowych o niskich kwalifikacjach (70% miało co najwyżej wykształcenie zasadnicze zawodowe i to w starej formule) z coraz większą koncentracją terytorialną. Różnice w stopie bezrobocia bywają ponad dziesięciokrotne, gdy porównuje się rejony. Ciągłe wysoki jest udział ludzi młodych (do 34 lat), a w tym – absolwentów szkół (60% udziału). Wzrósł także udział bezrobotnych kobiet (do 60%). Badania bezrobotnych dokumentowały ich pasywną postawę. Okres pobierania zasiłku przeczekiwali w domu. Dopiero w końcu tego okresu czynili pewne starania o pracę i często ją uzyskiwali, jednak na krótko aby ponownie znaleźć się w zbiorowości uprawnionych do zasiłku [Zarychta, 1998].

Wobec grupy bezrobotnych długookresowych aktywne instrumenty adresowane nie indywidualnie są generalnie mało skuteczne. Te grupy bezrobotnych coraz bardziej wypychane są z rynku pracy do systemu pomocy społecznej. W roku 1997 r. zasiłki otrzymywało 40% bezrobotnych. W końcu 1998 r. wskaźnik ten spadł do 30%, a w połowie 1999 r. do 20,6%, jeżeli nie uwzględni się zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Ten ostatni rodzaj świadczeń cechował się wysokim przyrostem w latach 1998–1999, jako że stosowany był do ochrony socjalnej pracowników opuszczających restrukturyzowane branże przemysłu. Poziom zasiłków dla bezrobotnych wynosi obecnie ok. 30% przeciętnej płacy.

Zmniejszenie bezrobocia w połowie lat 90. wpłynęło na mniejsze zainteresowanie rządów polityką rynku pracy w porównaniu z pierwszym okresem transformacji. Uwagę skupiono na reformach w innych dziedzinach, a na obszarze rynku pracy podstawową kwestią stały się programy socjalne dla zatrudnionych opuszczających restrukturyzowa-

ne działy i przemysły gospodarki. Dopiero w 1999 r. przystąpiono do przygotowania nowego programu działania władz (Narodowa Strategia Zatrudnienia), w znacznej mierze pod wpływem inicjatywy Unii Europejskiej w sprawie tzw. narodowych planów zatrudnienia (NAP). W polskich warunkach ciągle ważne jest przygotowanie koncepcji działań w następujących sprawach:

- edukacji zawodowej, dostosowanej do potrzeb rynku pracy w Polsce i w Europie (reformacja edukacji w sposób niewystarczający uwzględnia te potrzeby),
- weryfikacji stosowanych w Polsce rodzajów aktywnej polityki zatrudnienia w celu eliminacji programów nieefektywnych oraz przygotowania koncepcji programów skuteczniejszych, adresowanych do konkretnych grup bezrobotnych,
- przygotowania programu elastycznej polityki zatrudnienia godzącej interesy pracy (utrzymanie, rozwój i tworzenie zakładu) z minimum bezpieczeństwa socjalnego pracownika.

Tabela 2. Zasiłki dla bezrobotnych

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Wydatki brutto (mld zł)	0,2	1,1	2,3	3,2	3,7	5,4	6,4	5,2	3,1
% PKB	0,4	1,4	2,0	2,0	1,7	1,9	1,7	1,2	0,6
Relacja zasiłkobiorcy/bezrobotni	57,2	61,2	55,4	41,6	42,0	48,5	44,0	36,1*	29,6*
Relacja zasiłków do płacy netto	19,6	34,2	32,0	38,2	39,4	39,5	44,7	31,9**	30,0**

Wyjaśnienia: * wraz z zasiłkami oraz świadczeniami przedemerytalnymi, bez tego wskaźnik np. dla 1998 r. byłby o 7 punktów procentowych niższy; **relacje brutto

Źródło: Krajowy Urząd Pracy; przeliczenia własne

6. Zakończenie

W Polsce kombinacja kryteriów socjalnych i motywacyjnych w systemie świadczeń dla bezrobocia podlegała istotnym zmianom. W pierwszym okresie dominowały kryteria związane z ochroną dochodów, co podyktowane było obawami politycznymi na tle eskalacji problemu bezrobocia. W rezultacie system świadczeń wywołał efekty przewrotne; w gruncie rzeczy motywował do rejestrowania się w charakterze bezrobotnych i pobierania zasiłku. Odejście od tego było szybkie. Zdecydowano się na

Zestawienie 6. Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce w latach 1989–1999

Podstawowe regulacje	Uprawnienia do zasiłku	Poziom zasiłku	Okres trwania	Wyjątki; regulacje specjalne	Relacja zasiłku do płacy	Udział zasiłków w FP	Stopa bezrobocia
XII 1989 – Ustawa o zatrudnieniu	Deklaracja o braku pracy i brak dwukrotnej odmowy w ciągu miesiąca	70%–3 miesiące 50%–6 miesięcy 40%–9 miesięcy – progi; między płacą minimalną, a płacą bezrobotnego z okresu pracy	do czasu uzyskania pracy	dla uprzednio nie pracujących (płaca minimalna) i absolwentów (krotność płacy minimalnej)			
VII 1990 – Ustawa o zmianie ustawy o zatrudnieniu	minimalny okres zatrudnienia 180 dni	w pułapie między 95% płacy minimalnej a płacą przeciętną w sektorze publicznym		dla absolwentów, pracowników o długim stażu oraz jedynych żywicieli	19,6	51,1	6,1%
V 1991 – klasyfikacja gmin ze względu na poziom bezrobocia i ustanowienie regulacji specjalnych			12 miesięcy	w gminach o wysokim bezrobociu dla osób o stażu pracy 25–30 lat dłuższy okres pobierania zasiłku- 18 miesięcy			
X 1991- Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu		jednakowy przez cały okres pobierania – 33% przeciętnej płacy	12 miesięcy	przyznanie zasiłku także na okres choroby i macierzyństwa, a dla absolwentów – wprowadzenie 3 miesięcy karencji	34,2	82,0	12,0%

Zestawienie 6. Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce w latach 1989–1999 c.d.

Podstawowe regulacje	Uprawnienia do zasiłku	Poziom zasiłku	Okres trwania	Wyjątki; regulacje specjalne	Relacja zasiłku do płacy	Udział zasiłków w FP	Stopa bezrobocia
II 1992 – Ustawa o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia oraz zaopatrzenia emerytalnego		jednakowy – 36% przeciętnej płacy, dla młodocianych – 12%					
X 1992 – Ustawa o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu	możliwość uzyskiwania dochodów do określonej wysokości nie odbiera prawa do zasiłku				32,0	86,3	
III 1994 – ustawa o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu oraz zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin				przedłużenie okresu pobierania zasiłku dla rodzin z dziećmi, gdy oboje rodzice są bezrobotni, wprowadzenie świadczeń emerytalnych – 52% przeciętnej płacy w rejonach zagrożonych			
XII 1994 – Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu	zmiana definicji bezrobotnego, nie może uzyskiwać dochodów równych lub wyższych od połowy najniższej płacy	utrata zasiłku po trzykrotnej odmowie pracy i wykreślenie z rejestru bezrobotnych		podwyższenie zasiłku dla osób w wieku przedemerytalnym; 75% indywidualnego uposażenia	39,4	83,8	16,0

Zestawienie 6. Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce w latach 1989–1999 c.d.

Podstawowe regulacje	Uprawnienia do zasiłku	Poziom zasiłku	Okres trwania	Wyjątki; regulacje specjalne	Relacja zasiłku do płacy	Udział zasiłków w FP	Stopa bezrobocia
XII 1995 – nowelizacja ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu	możliwe tylko dwie odmowy, całkowity brak dochodów	określony kwotowo – 260 zł		zaostorzono regulacje dla absolwentów szkół i wprowadzenie stypendiów z FP zamiast zasiłków	39,5	84,8	14,9
XII 1996 – ustawa o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu	zmiana interpretacji osoby bezrobotnej, 365 dni zatrudnienia w ciągu ostatniego 1,5 roku i wprowadzenie karencji, gdy zwolnienie nastąpiło z winy pracownika	zróżnicowany wg stażu pracy; do 5 lat – 80%, powyżej 20 lat – 120%	okres trwania zależny od stopy bezrobocia w rejonie, przy niższej od przeciętnej – 6 miesięcy		44,7	85,2	13,2
1997						79,0	10,3
1998					30%		10,4
1999 – Narodowa Strategia Zatrudnienia i Zasobów Ludzkich							11,4

Uwaga: Dane liczbowe pochodzą z końca analizowanego roku

Źródło: Zestawienie własne

świadczenia relatywnie niskie i niezróżnicowane, ale z różnymi wyjątkami jeśli chodzi o okres pobierania zasiłku (różnice regionalne i związane z sytuacją rodzinną). Takie rozwiązanie jest tanie i proste w obsłudze oraz daje pozytywne efekty z punktu widzenia przeciwdziałania ubóstwu. Jednak przy polskim charakterze bezrobocia w zasadzie utrwała sytuację. Ponadto motywuje do poszukiwania możliwości nabycia innych świadczeń w systemie zabezpieczenia społecznego (chorobowych, inwalidzkich, opiekuńczych, itp.).

Można postawić pytanie, czy klasyczne rozwiązanie bazujące na regułach strategii firmy ubezpieczeniowej, a więc świadczenia zróżnicowane od zarobków (składki na ubezpieczenie) i zróżnicowane w relatywnie krótkim czasie pobierania zasiłku; najpierw wysokie, a stopniowo coraz niższe, bardziej skłaniałyby polskich bezrobotnych do wychodzenia z bezrobocia? Wydaje się, że utrzymywanie dotychczasowego rozwiązania, mimo kilku projektów wprowadzenia zasady ubezpieczeniowej do systemu ochrony socjalnej dla bezrobotnych, jest rezultatem przeświadczenia, że polskie bezrobocie ma głównie charakter strukturalny, zarówno w przekroju regionalnym, jak i działów gospodarczych oraz cech i kwalifikacji bezrobotnych, co powoduje, że bodźce tkwiące w systemie zróżnicowanych zasiłków będą miały ograniczone pole działania.

Istotnych wniosków dostarczają zwykle doświadczenia innych krajów, które uogólnione tworzą tzw. przesłanki teorii pozytywnych. Jednak akurat w tej dziedzinie badania nie dostarczają jeszcze empirycznych dowodów, które byłyby kompleksowe i uwzględniały zróżnicowane warunki krajów transformacji. Nie bez znaczenia jest też fakt ubogiej i wiarygodnej informacji o zachowaniach głównych aktorów systemu. Z tego powodu istnieją trudności jednoznacznego uogólnienia doświadczeń innych. Jednak nawet w sytuacji posiłkowania się przede wszystkim informacją jakościową można uzyskać wiedzę przydatną w procesie podejmowania decyzji, chociaż nie tak szybko i nie tak efektywnie, jak przy korzystaniu z ujęć modelowych.

Bibliografia

Atkinson A.B., Micklewright J. (1991). "Unemployment Compensation and Labour Market Transitions: A Critical Review". *Journal of Economic Literature* XXIX, No 4

Barr, N., (1994). "Income transfers; social insurance". [w:] N. Barr (red) "Labour Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The transition and beyond". Oxford University Press, Oxford.

Boeri, T., (1996). "Unemployment Outflows and the Scope of Labour Market Policies in Central and Eastern Europe". [w:] OECD [red] "Lessons from Labour Market Policies in the Transition Countries". OECD, Paris.

Boeri, T., (1997a). "Labour-Market Reforms in Transition Economies". *Oxford Review of Economic Policy*, 13/2, 126–40.

Boeri, T., (1997b). "Heterogeneous Workers, Economic Transformation and the Stagnancy of Transitional Unemployment". *European Economic Review*, 41/3–5, 905–14.

Boeri, T., Burda, M. and Köllö, J. (1998). "Mediating the Transition: Labour Markets in Central and Eastern Europe". Forum Report of the Economic Policy Initiative, Centre for Economic Policy Research and Institute for East-West Studies, London.

Bosco, A., (1997). "Unemployment Benefit Systems". [w:] A. Bosco and M. Hutsebaut [red] "Social Protection in Europe. Facing up to Changes and Challenges". Brussels: European Trade Union Institute.

Esping-Andersen, G., (1990). "Three Worlds of Welfare Capitalism". Princeton University Press, Princeton.

European Commission (1997 a). "Employment Observatory". SYSDem Trends No.28, IAS Institute for Applied Socio-Economics, Berlin.

European Commission (1997 b). "Employment Observatory. Joint Employment Observatory Conference". Proceedings, IAS Institute for Applied Socio-Economics, Berlin.

European Commission (1998 a). "Social Protection in Europe 1997, Employment and Social Affairs". DG V, Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

European Commission (1998 b). "Employment in Europe 1998. Employment and Social Affairs". DG V/A.1, Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

Fretwell D., Jackman R. (1994). "Labor Markets: Unemployment". [w:] Barr N. (red) "Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond". Oxford University Press, New York.

Frieske, K., (1999). "Marginalność i procesy marginalności społecznej". Opracowania PBZ, zeszyt Nr 12, IPISS, Warszawa.

Garibaldi, P., Brixiova Z. (1997). "Labor Market Institutions und Unemployment Dynamics in Transition Economies". IMF Working Paper WP/97/137.

Góra, M., Socha M.W., Sztanderska, U., (1995). "Zachowania bezrobotnych na rynku pracy. System rejestracji bezrobotnych i zasiłek dla bezrobotnych". Zeszyty Centrum im. A. Smitha Nr 5, Warszawa.

Hansen, H., (1998). "Transition from Unemployment Benefits to Social Assistance in Seven European OECD Countries". [w:] Empirical Economics No 23, Springer Verlag.

Hauser M.M., Burrows P. (1969). "The Economics of Unemployment Insurance". University of York, Studies in Economics: 3, George Allen and Unwin Ltd, London.

Herek, F.L., Socha, M.W., Sztanderska U.A. (1994). "The Influence of Unemployment Insurance on the Functioning of the Polish Labor Market". PPRG Discussion Papers no 36, Warsaw University, Warszawa.

Książkowski, M., (1999). "Modele polityki społecznej". Opracowania PBZ, zeszyt Nr 3, IPISS, Warszawa.

Kvist, J., (1998). "Complexities in Assessing Unemployment Benefits and Policies". International Social Security Review, vol. 51, 4.

Layard, R., Nickell S., Jackman, R., (1997). "Unemployment. Macroeconomic Performance and Labour Market". Oxford University Press, Oxford New York.

MISSOC (Mutual Information on Social Protection), (1997). "Social Protection in Member State of European Union". Luxembourg.

Reissert, B., (1993). "National Unemployment Support Schemes in the EC". infor-MISEP (Employment Observatory, Nr 43).

Schmid, G., Reissert, B. (1996). "Unemployment Compensation and Labour Market Transitions". [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schoemann (red.) "International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation". Edward Elgar, Cheltenham, UK, Brookfield, US.

Zarychta, H., (1998). "Pasywna polityka rynku pracy w Polsce w latach 1990–1996". [w:] Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H. (1998). "Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych". Raporty IPISS Nr 12, Warszawa.

-
- 182 Stanisław Gomułka, Comparative Notes on Pension Developments and Reforms in the Czech Republic, Hungary, Poland and Romania
-
- 183 Eugeniusz Kwiatkowski, Paweł Kubiak, Tomasz Tokarski, Procesy dostosowawcze na rynku pracy jako czynnik konsolidacji reform rynkowych w Polsce
-
- 184 Mateusz Walewski, Restrukturyzacja tradycyjnych branż przemysłowych w krajach Europy Zachodniej – wybrane przykłady
-
- 185 Katarzyna Zawalińska, The Institutional Approach to Assets/Liability Management by Commercial Banks in Poland: A Special Focus on Risk Management
-
- 186 Małgorzata Jakubiak, Tomasz Tokarski, Paweł Kaczorowski, Joanna Siwińska, Private, Public and Foreign Savings
-
- 187 Barbara Liberda, Household Saving in Poland
-
- 188 Wojciech Maliszewski, VAR-ing Monetary Policy
-
- 189 Urszula Sztanderska, Jacek Liwiński, Koszty pracy a tworzenie miejsc pracy
-
- 191 Роберт Брудзыньски, Павел Ковалёв, Государственный долг Украины и возможности его обслуживания в 1999–2000 годах
-
- 192 Artur Radziwiłł, Octavian Scerbachi, Constantin Zaman, Financial Crisis in Moldova – Causes and Consequences
-
- 193 Tytus Kamiński, Zachowania przedsiębiorstw sprywatyzowanych
-
- 194 Marek Jarociński, Strategie rynku pracy w wybranych krajach
-
- 195 Wiesław Karsz, Pomoc publiczna ukierunkowana na zatrudnienie. Próba identyfikacji i szacunki
-
- 197 Artur Radziwiłł, Perspektywy zróżnicowania regionalnego bezrobocia w Polsce
-
- 198 Marek Домбровский, Последствия российского финансового кризиса для соседних стран
-
- 200 Lubomira Anastassova, Institutional Arrangements of Currency Boards – Comparative Macroeconomic Analysis
-
- 201 Stanisława Golinowska, Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce oraz w innych krajach
-