MACIEJ ŻUKOWSKI

PORÓWNANIE ZASIŁKÓW DLA BEZROBOTNYCH W POLSCE I W KRAJACH EWG

Wprowadzenie

Opracowanie niniejsze jest porównaniem polskich zasiłków dla bezrobotnych z analogicznymi świadczeniami w dwunastu krajach Wspólnoty Europejskiej. Przedmiotem porównania są podstawowe regulacje prawne dotyczące: charakteru świadczeń (np. czy są to świadczenia z ubezpieczenia społecznego), ich zakresu podmiotowego (kogo obejmują), źródeł ich finansowania, warunków nabycia prawa do zasiłków (w szczególności wymagany staż ubezpieczenia/pracy) oraz samych świadczeń (w szczególności okresu ich wypłaty i wysokości).

Do porównań w dziedzinie polityki społecznej należy podchodzić ostrożnie[1]. Chodzi zwłaszcza o to, że pojedyncze świadczenie jest elementem całego systemu polityki społecznej. I tak, na sytuację materialną bezrobotnego wpływa nie tylko wysokość i okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych, ale także sposób regulacji jego uprawnień do korzystania z opieki lekarskiej, zabezpieczenia w razie wypadku, zabezpieczenia na starość, a także to, czy i ewentualnie w jakiej wysokości zasiłki są opodatkowane[2]. Istotny jest również charakter systemu pomocy społecznej w danym kraju. Przykładowo, sytuacja bezrobotnego, który wyczerpał prawo do zasiłku dla bezrobotnych, może być korzystniejsza w kraju A, gdzie zasiłki wypłaca się krócej lub w niższej wysokości, ale istnieje lepszy system pomocy społecznej, niż w kraju B, w którym zasiłki dla bezrobotnych są wypłacane dłużej lub są wyższe, ale system pomocy społecznej jest słabiej rozwinięty.

Celem niniejszego niewielkiego opracowania nie jest porównanie całości zabezpieczenia społecznego bezrobotnych w wybranych krajach, lecz jedynie podstawowego rodzaju świadczeń – zasiłków dla bezrobotnych, zwanych dalej często w skrócie zasiłkami. Porównania z innymi krajami mają przede wszystkim

---

[1] Por. **C.Jones**, Patterns of Social Policy. An Introduction to Comparative Analysis, London 1985.

[2] Por. **T.Hadrowicz**, Współczesne systemy zasiłków dla bezrobotnych, „Polityka Społeczna" 1992, nr 4, s. 20-23.

ten walor, że pozwalają lepiej rozumieć i ocenić własne rozwiązania. Kraje Wspólnoty Europejskiej (dla uproszczenia mowa będzie dalej często o EWG) stanowią ważny dla Polski punkt odniesienia, w związku ze stowarzyszeniem i dążeniem do członkostwa we Wspólnocie.

W państwach EWG bezrobocie jest znaczącym problemem społecznym od niecałych 20 lat. Jego poziom jest przy tym mocno zróżnicowany w poszczególnych państwach (por. tab.1). We współczesnej Polsce natomiast jawne bezrobocie jest zjawiskiem nowym, ale jego skala szybko wzrosła do wysokich – jak na standardy EWG – rozmiarów (por. tab.1)

Tabela 1

Stopa bezrobocia[a] w Polsce i krajach EWG 1990-1992

Kraj	1990	1991	Wrzesień 1992
Polska	3,2	9,2	13,6
EWG ogółem	8,3	8,8	9,6[b]
Belgia	7,6	7,5	8,3
Dania	8,1	8,9	9,7
Francja	9,0	9,5	10,0[b]
Grecja	7,2	7,7	
Hiszpania	16,1	16,3	17,1
Holandia	7,5	7,0	6,3[b]
Irlandia	14,5	16,2	18,3
Luksemburg	1,7	1,6	2,1
Portugalia	4,6	4,0	4,5
RFN	4,8	4,3	4,8
Wielka Brytania	7,0	9,1	11,0
Włochy	9,9	10,2	10,6

O b j a ś n i e n i a: [a]Stosunek liczby bezrobotnych zarejestrowanych do liczby cywilnej ludności czynnej zawodowo; [b]Sierpień 1992 r.

Ź r ó d ł o: „Mały Rocznik Statystyczny" 1992, GUS, Warszawa 1992, tab. 133, s.157; Bezrobocie w Polsce, I-III kwartał 1992, Informacje Statystyczne GUS, Warszawa 1992, s. 5; „Statystyka Polski" nr 10, „Rzeczpospolita" z 30 X 1992, s. III; Eurostatistics. Data for short-term economic analysis, „Eurostat", Luxembourg 1992, nr 11, s. 41.

Nowym świadczeniem są także zasiłki dla bezrobotnych, wprowadzone ustawą o zatrudnieniu z 29 grudnia 1989 r.[3] Regulacje dotyczące tego świadczenia uległy od tego czasu dość istotnym zmianom. W opracowaniu uwzględniony jest ich stan na dzień 15 grudnia 1992 r.[4] Informacje dotyczące zasiłków w krajach EWG odnoszą się do stanu na dzień 1 stycznia 1990 r.[5]

---

[3] „Dziennik Ustaw" nr 75, poz. 446.

[4] Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z 16 października 1991 r., „Dziennik Ustaw" nr 106, poz. 457 oraz z 1992 r. nr 21, poz. 84 i nr 78, poz. 394. Przywoływane dalej fragmenty dotyczą tej ustawy.

[5] Por. **G.Uścińska**, System świadczeń na wypadek bezrobocia w ujęciu porównawczym, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, „Ekspertyzy – Informacje" 1990, nr 11.

1. Charakter systemu zasiłków dla bezrobotnych i jego zakres podmiotowy

W Polsce zasiłki dla bezrobotnych nie są świadczeniem z ubezpieczenia społecznego. Jest to świadczenie odrębne pod względem formalnoprawnym (odrębne, pozaubezpieczeniowe regulacje), organizacyjnym (inne podmioty administrujące zasiłkami) oraz finansowym (odrębne źródła finansowania – por. pkt 2). Odrębności tej nie zacierają pewne faktyczne podobieństwa zasiłków dla bezrobotnych ze świadczeniami z ubezpieczenia społecznego: roszczeniowy charakter, powiązanie prawa do zasiłku z uprzednią pracą, opłacanie składek jedynie przez pracodawców od globalnego funduszu płac[6].

W krajach EWG zasiłki dla bezrobotnych są natomiast świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, istnieje więc tam obowiązek ubezpieczenia na wypadek bezrobocia; w większości państw jest to wyodrębniony system świadczeń, w niektórych – element jednolitego ubezpieczenia społecznego (por. pkt 2). Wyjątkiem jest Dania, gdzie ubezpieczenie na wypadek bezrobocia jest dobrowolne. W niektórych krajach – Francji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Portugalii, RFN i we Włoszech – obok systemów ubezpieczenia od bezrobocia istnieją systemy pomocy z tytułu bezrobocia, przysługującej po wyczerpaniu lub przy braku uprawnień do zasiłków z ubezpieczenia.

Zakres podmiotowy zasiłków dla bezrobotnych w Polsce określa pojęcie bezrobotnego (art. 2 ust. 1 pkt 9). Są to więc wszyscy pracownicy od 18 roku życia (z wyjątkiem absolwentów szkół zawodowych lub ogólnokształcących – art. 2 ust. 1 pkt 13) do wieku emerytalnego (65 lat mężczyźni, 60 lat kobiety), a także absolwenci szkół różnych typów.

Zakres podmiotowy systemów zasiłków w krajach EWG jest ogólnie podobny; są to więc pracownicy najemni objęci ubezpieczeniem na wypadek bezrobocia, a także (w niektórych krajach) absolwenci szkół. Dolna granica wieku wynosi najczęściej 18 lat, w Danii i Irlandii – 16 lat. Górną granicą wieku jest z reguły wiek emerytalny, tylko we Włoszech i Portugalii nie ma górnej granicy wieku.

2. Finansowanie zasiłków dla bezrobotnych

W Polsce zasiłki dla bezrobotnych finansowane są z Funduszu Pracy. Jego dochody pochodzą przede wszystkim ze składek zakładów pracy oraz osób nie będących pracownikami, a podlegających ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pozarolniczej działalności. Składka na Fundusz Pracy wynosi obecnie 2% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Spośród pozostałych źródeł dochodów Funduszu Pracy podstawowe znaczenie ma dotacja budżetu

---

[6] Z punktu widzenia zakładu pracy składki „na ZUS" i „na Fundusz Pracy" mają praktycznie ten sam charakter i z reguły podaje się łączne obciążenie obiema składkami.

państwa, uzupełniająca różnicę pomiędzy wpływami ze składek a wydatkami na obowiązkowe świadczenia[7].

Spośród krajów EWG jedynie w Luksemburgu nie ma ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, a zasiłki finansowane są głównie z podatków gromadzonych na funduszu bezrobocia. W trzech krajach EWG: Irlandii, Portugalii i Wielkiej Brytanii pobierana jest łączna składka na świadczenia z ubezpieczenia społecznego, w pozostałych natomiast istnieje odrębna składka na ubezpieczenie od bezrobocia (por. tab. 2). Tylko we Włoszech jest ona opłacana wyłącznie przez pracodawców, w pozostałych krajach – zarówno przez pracowników, jak i pracodawców. Proporcje udziału obu stron są przy tym zróżnicowane: w większości krajów składka pracodawcy jest wyższa, w Holandii i RFN obie strony płacą równą składkę, a tylko w Danii składka pracownika jest wyższa. Łączna wysokość składki na ubezpieczenie od bezrobocia jest także znacznie zróżnicowana – od 2,1% w Belgii do 7,4% we Francji.

Tabela 2

Finansowanie systemów zasiłków dla bezrobotnych w Polsce i krajach EWG[a]

Kraj	Składka				Udział budżetu państwa
	uwagi ogólne	wysokość (%)[b]			
		ogółem	w tym		
			A	B	
1	2	3	4	5	6
Polska	składka na Fundusz Pracy	2,0	–	2,0	uzupełnienie do wysokości wydatków
Belgia		2,1	0,87	1,23	pokrycie ewentualnego deficytu
Dania	składka ryczałtowa ustalana co roku wg maksymalnej wysokości dziennego zasiłku dla bezrobotnego (399 K)		11,25 razy ta kwota na rok	6 razy ta kwota na rok na pracownika	pokrycie wydatków nie sfinansowanych ze składek
Francja		7,4	2,47 + 0,5	4,43	dotacja ryczałtowa
Grecja		3,2	1,2	2,0	dotacja roczna na pokrycie ewentualnego deficytu
Hiszpania		5,2	0,68	4,52	finansowanie pomocy z tytułu bezrobocia
Holandia		przec. 3,74	1,87	1,87	finansowanie pomocy z tytułu bezrobocia

[7] Dotacja z budżetu państwa jest w rzeczywistości głównym źródłem dochodów Funduszu Pracy – w roku 1991 stanowiła ona 61,4% dochodów ogółem. Obliczenia własne na podstawie „Rocznika Statystycznego" 1992, s. 142.

cd. tab. 2

1	2	3	4	5	6
Irlandia	łączna składka na wszystkie świadczenia pieniężne				pokrycie różnicy między wpływami ze składek a wydatkami na świadczenia
Luksemburg	finansowanie przez fundusz bezrobocia, zasilany z podatków osób fizycznych, prawnych i dotacji gmin				dotacje gmin do funduszu bezrobocia
Portugalia	łączna składka na ubezpieczenie społeczne				–
RFN		4,3	2,15	2,15	pokrycie ewentualnego deficytu i finansowanie pomocy z tytułu bezrobocia
Wielka Brytania	łączna składka na świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego				dotacja uzupełniająca dochody ze składek
Włochy				4,11 (przemysł) 1,61 (handel)	roczna dotacja

O b j a ś n i e n i a: A – pracownik; B – pracodawca; [a]Podane informacje dotyczą finansowania całego systemu świadczeń z tytułu bezrobocia, z reguły ubezpieczenia od bezrobocia, wśród których zasiłki dla bezrobotnych stanowią największą pozycję; [b]Procent płacy będącej podstawą wymiaru składki. W niektórych systemach (Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, RFN) istnieje górna granica podstawy wymiaru składki.

Ź r ó d ł o: **G.Uścińska**, jw., s. 22; Leben und arbeiten in Europa. Der EG-Binnenmarkt und die Sozialpolitik, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1989, s. 131-135.

We wszystkich krajach EWG, z wyjątkiem Portugalii, państwo uczestniczy w wydatkach na świadczenia z tytułu bezrobocia. Z reguły państwo pokrywa ewentualny deficyt ubezpieczenia (uzupełnia wpływy ze składek), a także finansuje w całości pomoc z tytułu bezrobocia.

3. Warunki nabycia uprawnień do zasiłków dla bezrobotnych

Zarówno w Polsce, jak i w krajach EWG prawo do zasiłków nabywają bezrobotni po spełnieniu szeregu zbliżonych do siebie warunków:

– pozostawanie bez pracy (i wynagrodzenia) z reguły wbrew swojej woli,
– zdolność i gotowość do podjęcia pracy,
– rejestracja we właściwym urzędzie pracy,

– posiadanie wymaganego minimalnego stażu – okresu zatrudnienia (ubezpieczenia) w czasie poprzedzającym bezrobocie.

Wymagania odnośnie do stażu są w poszczególnych państwach uregulowane w sposób bardzo zróżnicowany (por. tab. 3). Rozpiętość minimalnego wymaganego stażu wynosi więc od 75 dni pracy w ciągu ostatnich 10 miesięcy (Belgia – młodsi ubezpieczeni) do 36 kolejnych miesięcy zatrudnienia (Portugalia). Cechą wspólną jest natomiast łączenie wymogu okresu zatrudnienia i opłacania składek.

W Polsce, w odróżnieniu od krajów EWG, przewidziano szereg sytuacji, w których warunek stażu nie obowiązuje (szczególnie osoby bezrobotne w wyniku zwolnień grupowych, absolwenci, osoby po urlopach wychowawczych – art. 20 ust. 2). W krajach EWG jedynie wyjątkowo warunek stażu nie obowiązuje lub jest łagodniejszy i to nie w ubezpieczeniu od bezrobocia, ale w pomocy z tytułu bezrobocia.

Tabela 3

Minimalny okres zatrudnienia (ubezpieczenia) wymagany do nabycia uprawnień do zasiłków dla bezrobotnych w Polsce i w krajach EWG

Kraj	Minimalny okres zatrudnienia (ubezpieczenia)
1	2
Polska	180 dni w okresie ostatnich 12 miesięcy – pozostawanie w stosunku pracy, w stosunku służbowym lub podleganie ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pozarolniczej działalności
Belgia	zróżnicowany według wieku ubezpieczonego: – od 75 dni pracy w ciągu ostatnich 10 miesięcy – do 600 dni pracy w ciągu ostatnich 36 miesięcy
Dania	26 tygodni w ciągu ostatnich 3 lat – okres pracy i ubezpieczenia 1 rok ubezpieczenia w danej kasie
Francja	zasiłek podstawowy: 3 miesiące ubezpieczenia w ciągu ostatnich 12 miesięcy zasiłek po wygaśnięciu uprawnień: warunki szczególne
Grecja	125 dni pracy w ciągu ostatnich 14 miesięcy lub 200 dni pracy w ciągu ostatnich 3 lat przed zwolnieniem przy ubieganiu się o zasiłek po raz pierwszy: 80 dni pracy rocznie w ciągu ostatnich 2 lat
Hiszpania	zasiłek dla bezrobotnych: 6 miesięcy w ciągu ostatnich 4 lat – minimalny okres składkowy pomoc z tytułu bezrobocia: brak
Holandia	świadczenie zasadnicze: 26 tygodni zatrudnienia w ciągu ostatnich 12 miesięcy świadczenie rozszerzone i uzupełniające: 3 lata zatrudnienia w ciągu ostatnich 5 lat
Irlandia	świadczenie jednolite: – opłaconych 26 składek tygodniowych – 48 składek tygodniowych opłaconych lub zaliczonych w ostatnim roku składkowym (jeżeli jest mniej, ale ponad 26 – świadczenie ulega redukcji) świadczenie uzależnione od dochodów: – prawo do świadczenia jednolitego – zarobki wyższe niż 66 funtów na tydzień w okresie odpowiedniego roku podatkowego
Luksemburg	26 tygodni zatrudnienia w okresie ostatniego roku

cd. tab. 3

1	2
Portugalia	ubezpieczenie od bezrobocia: – 36 kolejnych miesięcy zatrudnienia – opłacone składki w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających drugi miesiąc przed powstaniem bezrobocia pomoc z tytułu bezrobocia: 180 dni zatrudnienia z obowiązkiem opłacania składki w ciągu ostatnich 360 dni
RFN	ubezpieczenie od bezrobocia: 12 miesięcy zatrudnienia podlegającego obowiązkowemu ubezpieczeniu w ciągu ostatnich 3 lat pomoc z tytułu bezrobocia: w ciągu ostatniego roku 150 dni kalendarzowych zatrudnienia lub pobieranie zasiłku dla bezrobotnych
Wielka Brytania	opłacone lub zaliczone składki tygodniowe w danym roku podatkowym muszą odpowiadać przynajmniej 50-krotnej minimalnej składce tego roku; świadczenie ulega redukcji, jeżeli ta liczba składek nie została osiągnięta, ale składki opłacone w jakimś roku podatkowym po 6 IV 1975 r. odpowiadają 25-krotnej składce minimalnej tego roku
Włochy	ubezpieczenie od bezrobocia: 2 lata ubezpieczenia i 52 tygodnie składkowe w okresie ostatnich 2 lat pomoc nadzwyczajna z tytułu bezrobocia: 5 tygodni lub 1 miesiąc składkowy przed 1949 r. lub w okresie ostatnich 2 lat

Źródło: **G.Uścińska**, jw., s. 12 i 18; Leben und arbeiten in Europa, s. 124-125.

4. Okres wypłaty zasiłków dla bezrobotnych

Tak jak wymagany do nabycia uprawnień staż, również okres wypłaty zasiłku dla bezrobotnych jest zróżnicowany w poszczególnych krajach (por. tab. 4) – od 2 miesięcy przy krótkim stażu w Grecji do 2,5 roku w Danii. Okres wypłaty zasiłku dla bezrobotnych nie jest limitowany jedynie w Belgii, a pomocy z tytułu bezrobocia – w Irlandii, RFN i Francji. Powszechne jest powiązanie okresu wypłaty zasiłków ze stażem zatrudnienia (ubezpieczenia); w Polsce również dłuższy staż pracy uprawnia do dłuższego okresu zasiłkowego. Wydłużenie okresu wypłaty zasiłków dla bezrobotnych w starszym wieku, występujące w polskim systemie, przewidują także niektóre kraje EWG, z reguły w powiązaniu z wymogiem dłuższego stażu.

Tabela 4

Okres wypłaty zasiłków dla bezrobotnych w Polsce i w krajach EWG

Kraj	Okres wypłaty zasiłku dla bezrobotnych
1	2
Polska	12 miesięcy 10 miesięcy – absolwenci szkół ponadpodstawowych 18 miesięcy – osoby o stażu pracy (służby): 25 lat (kobiety) i 30 lat (mężczyźni) (dla kobiet, które urodziły dziecko, okresy te przedłuża się o okres, przez który przysługiwałby im zasiłek macierzyński) do nabycia prawa do emerytury: starsi pracownicy, o długim stażu lub zwolnieni „grupowo"

cd. tab. 4

1	2
Belgia	nie ograniczony, z wyjątkiem określonych sytuacji, gdy bezrobocie przedłuża się lub w sposób nienormalny odnawia się, jak również w przypadku inwalidów zatrudnionych w zakładach pracy chronionej i osób zatrudnionych dobrowolnie w skróconym wymiarze czasu pracy
Dania	2,5 roku 78 dni w okresie 12 miesięcy dla ubezpieczonych mających prawo do emerytury lub renty inwalidzkiej
Francja	zasiłek podstawowy: według okresu ubezpieczenia i wieku ubezpieczonego – od 3 do 21 miesięcy; możliwe przedłużenie system solidarnościowy (pomoc społeczna): nie ograniczony
Grecja	2 miesiące po minimum 125 dniach pracy 3 miesiące po minimum 150 dniach pracy 5 miesięcy po minimum 180 dniach pracy 8 miesięcy – bezrobotni powyżej 49 lat, przy stażu pracy minimum 210 dni w każdym przypadku okres wypłaty może być zwiększony o 3 miesiące (przy niższej stawce)
Hiszpania	połowa okresu zatrudnienia objętego obowiązkiem ubezpieczenia w ciągu ostatnich 4 lat możliwe przedłużenie półroczne do 18 miesięcy: dla pracowników powyżej 56 lat – do osiągnięcia wieku emerytalnego możliwość ubiegania się o pomoc z tytułu bezrobocia – w okresie odpowiadającym okresowi składkowemu
Holandia	świadczenie zasadnicze: 6 miesięcy świadczenie rozszerzone: według wieku i stażu – od 6 miesięcy do 5 lat świadczenie uzupełniające: 1 rok
Irlandia	świadczenie jednolite: 390 dni (jeżeli wnioskodawca osiągnie 65 rok życia – do 66 lat (wiek emerytalny), jeżeli ma opłaconych 156 składek tygodniowych) świadczenie uzależnione od dochodów: 375 dni pomoc z tytułu bezrobocia: nie ograniczony
Luksemburg	365 dni kalendarzowych w okresie 24 miesięcy 182 dni kalendarzowe dodatkowo dla osób z wyjątkowymi trudnościami znalezienia pracy przedłużenie odpowiednio o 12, 9 lub 6 miesięcy dla bezrobotnych w wieku 50 lat i więcej, jeżeli mają 30, 25 lub 20 lat stażu w ubezpieczeniu emerytalnym
Portugalia	ubezpieczenie od bezrobocia: 1 miesiąc za 12 miesięcy zatrudnienia objętego obowiązkiem ubezpieczenia, ale minimum 6 miesięcy pomoc z tytułu bezrobocia: – z reguły 15 miesięcy – 18 miesięcy dla pracowników od 50 do 55 lat – 24 miesiące dla pracowników powyżej 55 lat
RFN	ubezpieczenie od bezrobocia: według okresu zatrudnienia w ostatnich latach: – 12 miesięcy w ciągu ostatnich 3 lat – 104 dni – 18 miesięcy w ciągu ostatnich 4 lat – 156 dni – 24 miesięce w ciągu ostatnich 4 lat – 208 dni – 30 miesięcy w ciągu ostatnich 4 lat – 260 dni – 36 miesięcy w ciągu ostatnich 4 lat – 312 dni pomoc z tytułu bezrobocia: nie ograniczony

cd. tab. 4

1	2
Wielka Brytania	świadczenie jednolite: 312 dni (bez niedziel) w każdym okresie przerwy w zatrudnieniu prawo do nowego okresu zasiłkowego w wymiarze 312 dni nabywane pod warunkiem zatrudnienia przez 13 tygodni (niekoniecznie kolejnych), a każdy tydzień obejmuje przynajmniej 16 godzin pracy
Włochy	ubezpieczenie od bezrobocia: 180 dni na rok (w budownictwie – możliwe przedłużenie do 360 dni) nadzwyczajna pomoc z tytułu bezrobocia: 90 dni – możliwe przedłużenie do 180 dni

Źródło: **G.Uścińska**, jw., s. 13 i 19; Leben und arbeiten in Europa, s. 124-125.

5. Wysokość zasiłków dla bezrobotnych

Występujące w omawianych krajach rozwiązania w zakresie wysokości zasiłków dla bezrobotnych (por. tab. 5) można usystematyzować w różny sposób. W większości krajów wysokość zasiłku jest powiązana z wynagrodzeniem świadczeniobiorcy z okresu przed powstaniem bezrobocia. Świadczenia jednolite dla wszystkich bezrobotnych stosowane są natomiast w Wielkiej Brytanii, a oba rodzaje zasiłków znajdujemy w systemie polskim, irlandzkim i francuskim. W Polsce wysokość zasiłku jest powiązana z uprzednim wynagrodzeniem bezrobotnego tylko dla określonych grup osób, większość otrzymuje (od 1991 r.) świadczenia w jednolitej wysokości[8].

W niektórych krajach EWG wysokość zasiłków ulega stopniowemu obniżeniu wraz z trwaniem bezrobocia. Wiele systemów przewiduje również dolną i górną granicę wysokości zasiłku, odnoszoną często do płacy minimalnej. W Belgii i Niemczech wyższe świadczenia przysługują bezrobotnym mającym na utrzymaniu rodzinę.

Tabela 5

Wysokość zasiłków dla bezrobotnych w Polsce i w krajach EWG

Kraj	Wysokość zasiłku dla bezrobotnych
1	2
Polska	36% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce 12% przeciętnego wynagrodzenia – młodociani, z którymi rozwiązano umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego z przyczyn dotyczących zakładu pracy, absolwenci specjalnych szkół podstawowych, osoby niepełnosprawne po uzyskaniu uprawnień do wykonywania zawodu, poszukujące pracy po raz pierwszy 75% własnego wynagrodzenia – osoby ze zwolnień grupowych: powyżej 55 lat – kobiety, 60 lat – mężczyźni i minimalny okres zatrudnienia uprawniający do emerytury

[8] Por. opracowanie W.Piotrowskiego w niniejszym zeszycie.

cd. tab. 5

1	2
Belgia	głowa gospodarstwa domowego: 60% własnej płacy (przeciętnej płacy dziennej) osoby samotne: 60% płacy przez 1 rok bezrobocia, 40% począwszy od drugiego roku członkowie gospodarstwa domowego: 55% przez 1 rok, 35% przez następnych 6 miesięcy świadczenia ryczałtowe od 18 miesiąca bezrobocia kwoty minimum i maksimum
Dania	90% własnej płacy (przeciętnej z ostatnich 4 tygodni), ale maksymalnie 2339 koron na tydzień (poszczególne kasy ustalają co pół roku maksymalną wysokość zasiłku)
Francja	zasiłek podstawowy: 46,32 franków na dzień + 40% płacy (płacy podlegającej obowiązkowi opłacenia składki z ostatnich 12 miesięcy) – minimum: 111,51 franków na dzień zasiłek po wyczerpaniu uprawnień: 67,94 franków na dzień (94,17 franków dla niektórych starszych bezrobotnych) system solidarnościowy: 64,50 franków na dzień (kwota wzrasta w zależności od sytuacji i wieku)
Grecja	40% płacy dziennej w momencie zwolnienia – robotnicy 50% płacy miesięcznej – pracownicy umysłowi minimum: 2/3 płacy dziennej minimalnej (1404 D) maksimum (wysokość zasadnicza i zwiększenie na osobę na utrzymaniu): 70% płacy podstawowej w danej klasie składkowej po wyczerpaniu okresu zasiłkowego – dodatek w wysokości 50% zasiłku podstawowego
Hiszpania	zasiłek dla bezrobotnych: – 80% płacy (przeciętnej podstawy wymiaru składki z ostatnich 6 miesięcy, ale nie niższa niż płaca minimalna w gospodarce) w ciągu pierwszych 180 dni – 70% – od 6 do 12 miesiąca – 60% – później maksimum – 220% płacy minimalnej minimum – płaca minimalna pomoc z tytułu bezrobocia: 75% płacy minimalnej
Holandia	świadczenie zasadnicze i rozszerzone: 70% płacy (utraconego zarobku dziennego) świadczenie uzupełniające: 70% płacy minimalnej
Irlandia	świadczenie jednolite: 43,60 funtów na tydzień świadczenie uzależnione od dochodów: 12% zarobków tygodniowych (w poprzednim roku podatkowym) między 66 i 220 funtów maksimum: wysokość obu świadczeń razem nie może przekroczyć 85% dochodów tygodniowych netto w bieżącym roku podatkowym pomoc z tytułu bezrobocia: – rejony miejskie: maksymalnie 39 funtów na tydzień – pozostałe rejony: 37,80 funtów (w zależności od sytuacji materialnej)
Luksemburg	80% płacy (brutto z 3 ostatnich miesięcy) maksimum: 2,5 razy minimalna płaca socjalna lub 2 razy minimalna płaca socjalna przy bezrobociu dłuższym niż 182 dni kalendarzowe w ciągu 12 miesięcy dla dodatkowych okresów zasiłkowych – maksimum 1,5 razy minimalna płaca socjalna 60% płacy, jeżeli małżonek bezrobotnego nie pozostający z nim w separacji albo osoba żyjąca z nim we wspólnym gospodarstwie domowym uzyskuje dochody przekraczające 2,5 razy minimalną płacę socjalną

cd. tab. 5

1	2
Portugalia	ubezpieczenie od bezrobocia: 65% płacy (dziennej z 6 miesięcy poprzedzających 2 miesiące przed początkiem bezrobocia) maksimum: 3 razy płaca minimalna minimum: gwarantowana płaca minimalna, chyba że pracownik uzyskuje niższe dochody pomoc z tytułu bezrobocia: od 70 do 100% płacy minimalnej według liczby osób na utrzymaniu
RFN	ubezpieczenie od bezrobocia: bezrobotni z dziećmi: 68% płacy netto (z ostatnich 60 dni), stawki zasiłku są ustalane tabelarycznie bezrobotni bez dzieci: 63% płacy netto pomoc z tytułu bezrobocia: bezrobotni z dziećmi: 58% płacy netto (z ostatnich 60 dni), stawki zasiłku są ustalane tabelarycznie bezrobotni bez dzieci: 50% płacy netto
Wielka Brytania	32,75 funtów na tydzień
Włochy	7,5% płacy (przeciętnej dziennej z ostatnich 3 miesięcy) 2/3 ostatniej płacy dziennej – w przypadku bezrobocia wskutek zamknięcia zakładu pracy lub redukcji zatrudnienia specjalna pomoc z tytułu bezrobocia (warunki opłacenia składek ulegają zmniejszeniu do 13 tygodni)

Źródło: **G.Uścińska**, jw., s. 13, 14, 20; Leben und arbeiten in Europa, s. 124-127.

Wysokość zasiłku jako części utraconego wynagrodzenia danej osoby (stopa zastąpienia płacy przez zasiłek) w wielu systemach waha się w granicach 60-70%. Porównania w tym zakresie są jednak szczególnie trudne i wymagałyby analizy dodatkowych danych.

Podsumowanie: Polska na tle EWG

W odróżnieniu od niemal wszystkich państw EWG Polska nie ma ubezpieczenia od bezrobocia. Podobnie inaczej niż w zdecydowanej większości krajów EWG składki na fundusz, z którego finansowane są świadczenia dla bezrobotnych, nie opłacają zarówno pracownicy, jak i pracodawcy, ale wyłącznie zakłady pracy. Brak w Polsce dodatkowego systemu świadczeń dla osób, które albo nie nabyły uprawnień do zasiłków dla bezrobotnych, albo wyczerpały już swoje uprawnienia. Systemy takie – pomocy z tytułu bezrobocia – istnieją w wielu krajach EWG.

Podstawowe warunki nabycia uprawnień do zasiłków dla bezrobotnych są w Polsce podobne do warunków obowiązujących w krajach EWG. Zasadniczy wymóg – staż pracy – jest pod względem wymiaru na średnim poziomie. Natomiast odstępstwa od wymogu stażu w odniesieniu do licznych kategorii bezrobotnych oznaczają, że dostępność zasiłków dla bezrobotnych jest w Polsce (z tego punktu widzenia) większa niż w krajach EWG. Można to zapewne uzasadniać charakterem bezrobocia w Polsce (masowe zwolnienia związane z restrukturyzacją gospodarki), a także wspomnianym brakiem systemu pomocy z tytułu bezrobocia, który mógłby być zabezpieczeniem w takich sytuacjach.

Okres wypłaty zasiłków jest w Polsce dość długi, ponownie z preferencjami o charakterze socjalnym i powiązanymi ze zwolnieniami grupowymi. Wyjaśnienie jest podobne jak poprzednio – charakter bezrobocia i brak systemu pomocy z tytułu bezrobocia.

W odróżnieniu od niemal wszystkich krajów EWG wysokość zasiłków jest w Polsce jednolita dla zdecydowanej większości bezrobotnych. Poziom zasiłku jest przy tym raczej niższy niż w większości krajów EWG, choć na podstawie dokonanych porównań można w tym zakresie wyciągnąć jedynie bardzo ostrożne wnioski.

W sumie, polskie zasiłki dla bezrobotnych różnią się pod wieloma względami od rozwiązań stosowanych w krajach EWG. Z drugiej strony jednak także pomiędzy krajami EWG istnieją dość znaczne różnice. Polski system świadczeń związanych z bezrobociem musi odpowiadać polskim potrzebom i warunkom – tylko z tym zastrzeżeniem mogą być nam przydatne doświadczenia krajów EWG.