MARIUSZ PIOTROWSKI

POLSKIE USTAWODAWSTWO O BEZROBOCIU W LATACH 1989-1992

Uwagi wstępne

Mówiąc w niniejszym opracowaniu o polskim ustawodawstwie o bezrobociu, mamy na myśli te przepisy ustawy z roku 1989 o zatrudnieniu[1] i ustawy z roku 1991 o zatrudnieniu i bezrobociu[2], a także przepisy aktów wykonawczych do obu ustaw[3], które w sposób bezpośredni regulowały zagadnienia statusu prawnego osób bezrobotnych, świadczeń przewidywanych do spełnienia przez państwo na rzecz tych osób oraz obowiązki bezrobotnych w związku ze staraniem się o uzyskanie takich świadczeń, a także w trakcie ich otrzymywania i po ich otrzymaniu.

Kierując się takimi założeniami co do sposobu rozumienia prawa o bezrobociu, można wyróżnić następujące instytucje prawne (rozumiane jako zespoły przepisów regulujących te same sprawy) prawa (ustawodawstwa) o bezrobociu:

1) instytucja bezrobotnego,
2) instytucja przeszkolenia bezrobotnego,
3) instytucja zasiłku szkoleniowego,
4) instytucja pożyczki z Funduszu Pracy,
5) instytucje prac interwencyjnych i robót publicznych,
6) instytucja zasiłku dla bezrobotnego.

Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu zastąpiła poprzednio obowiązującą ustawę z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu. Ustawa o zatrudnieniu, w momencie uchylania jej mocy obowiązującej, była aktem znowelizowanym czterokrotnie. Dwie zmiany do tej ustawy wprowadzono w roku 1990, a dwie następne w roku 1991. Statystycznie rzecz

---

[1] Ustawa ta będzie w treści niniejszego opracowania zwana również „ustawą z 1989 r."

[2] Ustawa ta będzie w treści niniejszego opracowania zwana również „ustawą z 1991 r."

[3] **T.Olejarz**, Przepisy wykonawcze do ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, „Służba Pracownicza" 1992, nr 3.

ujmując, ustawa ta była zmieniana co pół roku. W momencie pisania niniejszego opracowania aktualnie obowiązująca ustawa z października 1991 r. była już również zmieniona (zmiana pochodzi z roku 1992). Tempo zmian przepisów o zatrudnieniu i bezrobociu nie zmalało i nic nie wskazuje na to, aby miała w tej dziedzinie nastąpić w najbliższym czasie stabilizacja.

Niestabilność prawodawstwa jest wywołana przede wszystkim niestabilnością stosunków społecznych regulowanych tymi przepisami. Poza tym prawodawca płaci rachunek za brak doświadczeń w regulowaniu zagadnień zatrudnienia, a przede wszystkim bezrobocia. Trzeba bowiem powiedzieć, że prawie wszystkie wspomniane wyżej zmiany prawa dotyczyły zmiany przepisów regulujących zagadnienia bezrobocia. Niedoświadczenie prawodawcy polskiego było tym większe, iż nie można było – po latach niezauważania problemów bezrobocia i nieistnienia jawnego bezrobocia – nawet nawiązać do jakichś przedwojennych rozwiązań prawnych. Przed II wojną światową nie uregulowano w sposób kompleksowy zagadnień zatrudnienia i bezrobocia. Wręcz odwrotnie, prawodawstwo przedwojenne było w tym zakresie fragmentaryczne i nieujednolicone. Problem bezrobocia był wtedy bardziej problemem ekonomicznym, społecznym i politycznym niż problemem prawnym.

Fakt, że po dwóch latach obowiązywania ustawy z roku 1989 postanowiono wydać nową ustawę, niż – jak to się często czyni w przypadku licznych zmian ustawy – zmienić tę ustawę i ewentualnie wydać jej tekst jednolity, jest również znamienny. Oznacza to, że po dwóch latach zbierania doświadczeń przestały wystarczać doraźne i cząstkowe zmiany ustawy, gdyż zmieniła się w istotnym stopniu koncepcja co do rozumienia i uregulowania zagadnień bezrobocia.

Zmiany, jakie miały miejsce w omawianym okresie, dają pogląd na to, jak zmieniała się prawodawcza koncepcja uregulowania zagadnień bezrobocia. Daje to podstawę do wnioskowań porównawczych i pozwala w pełniejszym świetle widzieć rzeczywisty charakter i przyczyny tych zmian.

1. Stan regulacji prawnej problemów bezrobocia w latach 1989-1992

Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu została opublikowana w „Dzienniku Ustaw" nr 75 z 31 grudnia 1989 r. pod pozycją 446. Ustawa ta weszła w życie z dniem ogłoszenia[4]. Do dnia jej uchylenia ustawa to była zmieniana czterokrotnie następującymi aktami prawnymi:

1) ustawą z 9 lutego 1990 r. o sprostowaniu błędów w ustawie z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, opublikowaną 15 lutego 1990 r. w „Dzienniku Ustaw" nr 9 z 1990 r. pod pozycją 57,

---

[4] **T.Olejarz**, Odpowiedzi na pytania dotyczące niektórych przepisów ustawy o zatrudnieniu, „Służba Pracownicza" 1990, nr 3; **tenże**, Ustawa o zatrudnieniu – pytania i odpowiedzi, „Służba Pracownicza" 1990, nr 11.

2) ustawą z 27 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu, opublikowaną 23 sierpnia 1990 r. w „Dzienniku Ustaw" nr 56 z 1990 r. pod pozycją 323, która weszła w życie 1 września 1990 r.,

3) ustawą z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, opublikowaną 26 stycznia 1991 r. w „Dzienniku Ustaw" nr 7 z 1991 r. pod pozycją 24, która weszła w życie 1 stycznia 1991 r.,

4) ustawą z 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, opublikowaną 1 czerwca 1991 r. w „Dzienniku Ustaw" nr 46 z 1991 r. pod pozycją 201, która weszła w życie 1 lipca 1991 r.

Na podstawie tej ustawy wydano jeden donioślejszy akt wykonawczy dotyczący zagadnień bezrobocia, a mianowicie zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 26 marca 1990 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego („Monitor Polski" nr 12, poz. 94 – weszło w życie 6 kwietnia 1990 r.).

Wspomniana wyżej ustawa została uchylona na mocy nowej ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, opublikowanej 20 listopada 1991 r. w „Dzienniku Ustaw" nr 106, pod pozycją 457, która weszła w życie z dniem ogłoszenia, z tym że pewne jej przepisy weszły w życie 1 lipca 1991 r. (czyli z mocą wsteczną)[5]. Ustawa ta do 6 grudnia 1992 r. została jeden raz zmieniona, a mianowicie ustawą z 15 lutego 1992 r. zmieniającą ustawę o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia oraz zaopatrzenia emerytalnego, opublikowaną 10 marca 1992 r. w „Dzienniku Ustaw" nr 21 pod pozycją 84, która weszła w życie 10 marca 1992 r.

Do ustawy tej wydano następujące donioślejsze akty wykonawcze dotyczące bezrobocia:

1) zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 27 maja 1992 r. w sprawie zasad finansowania wydatków z Funduszu Pracy oraz współpracy organów zatrudnienia z bankami i instytucjami finansującymi (M.P. nr 18, poz. 137 – weszło w życie 23 czerwca 1992 r.),

2) rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 17 grudnia 1991 r. w sprawie zasad udzielania pożyczek z Funduszu Pracy (Dz. U. nr 122, poz. 539 – weszło w życie 27 grudnia 1992 r.),

3) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 17 grudnia 1991 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych oraz robót publicznych (Dz. U. nr 122, poz. 540, weszło w życie 27 grudnia 1991 r., zmienione od 17 września 1992 r. – Dz. U. nr 69, poz. 348),

4) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 17 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, orientacji i poradnictwa zawodowego, rejestracji i ewidencji bezrobotnych oraz poszukujących pracy, a także przyznawania świadczeń określonych w przepisach

---

[5] **A.Szurmak**, Propozycje zmiany ustawy o zatrudnieniu, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1991, nr 2-3; **T.Olejarz**, Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu, „Służba Pracownicza" 1991, nr 11-12; **tenże**, Zmiany w ustawie o zatrudnieniu i bezrobociu, „Służba Pracownicza" 1992, nr 4; **tenże**, Nowelizacja ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1992, nr 12.

o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. nr 122, poz. 541 – weszło w życie 27 grudnia 1991 r.).

2. Pojęcie bezrobotnego

W przepisach regulujących status prawny bezrobotnego pojęcie bezrobotnego zajmuje kluczowe miejsce, jako oznaczające krąg podmiotów, w odniesieniu do których stosowane mogą być instrumenty prawa o bezrobociu, w szczególności zaś działania o charakterze szeroko rozumianej pomocy ze strony państwa. Pojęcie bezrobotnego określiła ustawa o zatrudnieniu z roku 1989 przyjmując, że za bezrobotną można uznać osobę, która:

1) poszukuje pracy,
2) jest zdolna do pracy,
3) pozostaje bez pracy,
4) została zarejestrowana w rejestrze poszukujących pracy,
5) nie ma źródeł utrzymania w postaci:
– emerytury,
– gospodarstwa rolnego,
– działalności gospodarczej czy innej zarobkowej.

Już po kilku miesiącach obowiązywania ustawy okazało się, że pojęcie bezrobotnego zostało sformułowane w sposób niedoskonały. Stosownej korekty dokonano ustawą o zatrudnieniu i bezrobociu z roku 1991.

Po pierwsze, w ustawie z roku 1989 nie określono wieku osoby bezrobotnej, co sprawiło, że po świadczenia dla bezrobotnych zaczęły się zgłaszać osoby niepełnoletnie oraz w podeszłym wieku, czyli takie, dla których pozostawanie bez pracy nie było stanem niewykorzystania przez społeczeństwo ich potencjalnych sił do pracy, ale było naturalnym następstwem ich wieku. Ustawą z roku 1991 określono granice wieku osób, które mogą uzyskać status bezrobotnego, eliminując z tego grona te osoby, które z racji młodego czy podeszłego wieku w sposób naturalny pozostawały bierne zawodowo.

Po drugie, nie określono w ustawie z roku 1989 rozmiarów gotowości do pracy wymaganej od bezrobotnego. Zaktywizowało to całe rzesze gospodyń domowych obarczonych nieraz licznymi obowiązkami domowymi do starań o uzyskanie statusu osób bezrobotnych nawet wówczas, gdy oferowały one gotowość do pracy co najwyżej w niewielkiej części pełnego wymiaru czasu pracy. Brak ten skorygowano w roku 1991 w ten sposób, że sformułowano wymóg, aby osoba bezrobotna była gotowa do świadczenia pracy w ramach stosunku pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, przez co odebrano prawo do świadczeń osobom, których bierność zawodowa była spowodowana względami życia rodzinnego i osobistego, niezależnymi od sytuacji na rynku pracy.

Po trzecie, w ustawie z roku 1989 nie zastrzeżono, że przez bezrobotną należy rozumieć osobę, która nie uczy się, tzn. osobę, której brak aktywności zawodowej wynika z obranego świadomie sposobu realizacji celów życiowych,

a nie z powodu niemożliwości wykorzystania przez społeczeństwo jej zdolności do pracy. Wynikiem tego niedopatrzenia było zgłaszanie się po świadczenia dla bezrobotnych wielu osób, które wcale nie zamierzały być czynne zawodowo w danym czasie. W roku 1991 wprowadzono zasadę, że bezrobotną nie jest osoba ucząca się, eliminując z kręgu bezrobotnych osoby bierne zawodowo z racji obranej drogi rozwoju życiowego. Wyjątek uczyniono jedynie na rzecz osób, które jeszcze w okresie zatrudnienia podjęły naukę w szkole wieczorowej lub zaocznej.

Po czwarte, w ustawie z roku 1989 nie określono, jak duże gospodarstwo rolne eliminuje jego posiadacza z kręgu osób bezrobotnych. Wskutek tego odmawiano posiadaczom nawet bardzo niewielkich gospodarstw rolnych jakiejkolwiek pomocy ze środków przeznaczonych dla bezrobotnych. W roku 1991 określono wielkość gospodarstwa rolnego, powyżej której posiadacz nie mógł być zaliczany do grona bezrobotnych (1 ha przeliczeniowy).

Wreszcie trzeba powiedzieć, że w roku 1991 przewidziano możliwość stosowania przepisów dotyczących bezrobotnych do osób osiągających przychody z zatrudnienia, które osobom tym przyniosły wynagrodzenie nie wyższe niż połowa najniższego wynagrodzenia (tej możliwości nie było do tego czasu).

Ostatnia zmiana pojęcia „bezrobotnego" miała miejsce w lutym 1992 r. Na mocy tej zmiany uznano za bezrobotnych również osoby do lat 18, absolwentów szkół dla niepracujących oraz młodocianych, z którymi umowa o pracę została rozwiązana z przyczyn dotyczących zakładów pracy.

3. Przeszkolenie bezrobotnych

Przyuczenie bezrobotnych do wykonywania zawodu czy też przekwalifikowanie bezrobotnych zostały skonstruowane jako istotne instrumenty walki z bezrobociem, mające na celu dostosowanie kwalifikacji bezrobotnych do popytu występującego na rynku pracy czy też do możliwości podjęcia samodzielnej działalności gospodarczej. Ponieważ tego rodzaju działania szkoleniowe są organizowane na koszt państwa, można uznać organizację tego rodzaju zajęć za rodzaj świadczenia na rzecz bezrobotnych.

Ustawa z roku 1989 przewidywała możliwość organizacji wspomnianych działań szkoleniowych w odniesieniu do osób, które w ogóle nie miały kwalifikacji zawodowych albo stanęły przed koniecznością zmiany kwalifikacji, czy też utraciły zdolność do wykonywania pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie.

Ustawa z roku 1991 utrzymała w zasadzie bez zmian wspomnianą instytucję prawną, wprowadzając jedynie możliwość wystąpienia samego bezrobotnego z inicjatywą skierowania na przyuczenie lub przekwalifikowanie pod warunkiem, że przeszkolenie to będzie gwarantować uzyskanie pracy.

Przeszkolenia, o których mowa wyżej, miały zasadniczo trwać do sześciu miesięcy, a w uzasadnionych przypadkach do dwunastu miesięcy.

4. Zasiłek szkoleniowy

Instytucja zasiłku szkoleniowego jest ściśle powiązana z instytucją przeszkolenia bezrobotnego. Ustawa z roku 1989 nakazała ustalenie wysokości tego zasiłku w proporcjach procentowych do wynagrodzenia ostatnio otrzymywanego przez bezrobotnego lub najniższego wynagrodzenia. Najkorzystniej były liczone zasiłki szkoleniowe w odniesieniu do następujących kategorii pracowników, których zasiłki były pochodną ostatnio otrzymywanego przez te osoby wynagrodzenia:

1) 100% wynagrodzenia dla:

– osób, które utraciły zdolność do wykonywania dotychczasowej pracy wskutek wypadku przy pracy i choroby zawodowej,

– osób objętych ustawą o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy,

2) 80% wynagrodzenia dla pozostałych osób, za wyjątkiem osób, które dotychczas nie pracowały.

Zasiłki szkoleniowe, o których mowa wyżej, nie mogły być niższe niż 40% aktualnego przeciętnego wynagrodzenia. Mniej korzystne zasiłki szkoleniowe przysługiwały osobom, które dotychczas jeszcze nie pracowały, gdyż zasiłek ten wynosił 125% najniższego wynagrodzenia.

Wszystkie wyżej opisane zasiłki były wypłacane przez okres trwania szkolenia i podlegały stałej waloryzacji, proporcjonalnie do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w danym okresie. Poza tym osoby pobierające zasiłki szkoleniowe korzystały również, na równi z pracującymi, ze świadczeń rodzinnych, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz ze świadczeń społecznej służby zdrowia.

Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z roku 1991 częściowo zmieniła warunki otrzymywania zasiłku szkoleniowego przez bezrobotnych. Utrzymano bez zmian wysokość zasiłku i sposób jego obliczania w odniesieniu do podstawowych grup uprawnionych. Wprowadzono jednak szereg nowych rozwiązań prawnych.

Po pierwsze, prawo do uzyskania zasiłku szkoleniowego powiązano z prawem do otrzymywania świadczeń dla bezrobotnych w ogóle, którego to powiązania dotychczas nie było.

Po drugie, oprócz dolnej granicy wysokości zasiłków (40% przeciętnego wynagrodzenia) wprowadzono również górną granicę tych zasiłków (110% przeciętnego wynagrodzenia), przy czym wielkości te miały być liczone nie od aktualnego przeciętnego wynagrodzenia, ale od przewidywanego przeciętnego wynagrodzenia.

Po trzecie, utraciły prawo do zasiłków szkoleniowych osoby bezrobotne, które dotychczas nie pracowały zawodowo (za wyjątkiem absolwentów), jako że osoby te straciły prawo do otrzymywania świadczeń dla bezrobotnych w ogóle. Natomiast absolwenci mogli otrzymywać zasiłek w wysokości 115% zasiłku dla bezrobotnych.

Po czwarte, w sposób szczególny (mniej korzystny od ogólnego) uregulowano prawo do zasiłków szkoleniowych dwóch kategorii bezrobotnych. Osoby, które

przed zarejestrowaniem jako bezrobotne utrzymywały się z pozarolniczej działalności gospodarczej, mogły otrzymać zasiłek szkoleniowy jedynie w takiej samej wysokości, jak absolwenci. Natomiast osoby, które stały się bezrobotne z powodu porzucenia pracy lub rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z ich winy, mogły otrzymywać zasiłek szkoleniowy nie wyższy niż 33% przewidywanego przeciętnego wynagrodzenia.

Kolejne zmiany uregulowań dotyczących zasiłku szkoleniowego zostały dokonane w lutym 1992 r. Zmiany te, które można określić jako radykalne, w sposób zasadniczy zmieniły konstrukcję tej instytucji prawnej. Uproszczono sposób obliczania zasiłku szkoleniowego, ujednolicono wysokość tego zasiłku i ograniczono krąg osób uprawnionych do pobierania zasiłku. Wysokość zasiłku szkoleniowego ustalono na poziomie 115% zasiłku dla bezrobotnych, w sposób jednolity dla wszystkich uprawnionych. Zasiłek szkoleniowy przyznano wyłącznie osobom uprawnionym do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych. Wprowadzono również nie występującą wcześniej regułę – obowiązek zwrotu pobranych zasiłków wówczas, gdy bezrobotny z przyczyn nie usprawiedliwionych przerwał szkolenie. Wreszcie zrezygnowano z odrębnej waloryzacji zasiłków szkoleniowych.

Jak z powyższego widać, ewolucja instytucji prawnej zasiłku szkoleniowego przebiegała w kierunku uproszczenia procedury obliczania i przyznawania tego świadczenia, jak również w kierunku ujednolicenia wysokości tego zasiłku, co się odbyło kosztem poniechania zróżnicowania wysokości zasiłku zależnie od sytuacji bezrobotnego. Podjęto też działania zmierzające do bardziej efektywnego wykorzystania zasiłków oraz do zmniejszenia wydatków państwa ponoszonych na ten cel, poprzez ograniczenie kręgu osób uprawnionych do pobierania tego rodzaju zasiłków.

5. Pożyczki z Funduszu Pracy

Instytucja prawna pożyczki z Funduszu Pracy podlegała stosunkowo mniejszym zmianom. Ustawą z roku 1989 ukształtowano jej zręby w sposób następujący. Pożyczki mogły być udzielone tak zakładom pracy, jak również samym bezrobotnym. Zakłady pracy mogły przeznaczyć kwoty pożyczek na zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy, a bezrobotny – na podjęcie działalności gospodarczej. Wysokość pożyczek ustalono na jednakowym poziomie – do dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Pożyczka podlegała automatycznemu umorzeniu w 50% pod warunkiem, że efekty wywołane udzieleniem pożyczki nie były krótsze niż 24 miesiące.

Zmiany wprowadzone nową ustawą z roku 1991 miały znaczenie marginalne i nie naruszały zasadniczej konstrukcji tej instytucji prawnej.

Po pierwsze, wprowadzono możliwość udzielania pożyczki nie tylko osobom już bezrobotnym, ale również osobom, którym bezrobocie zagrażało w najbliższym czasie z powodu wypowiedzenia stosunku pracy z przyczyn dotyczących

zakładów pracy. Do tej pory nie było to możliwe i najpierw dana osoba musiała stać się bezrobotna, a dopiero wówczas mogła otrzymać stosowną pożyczkę.

Po drugie, obligatoryjne umorzenie części pożyczki zastąpiono umorzeniem fakultatywnym, dokonywanym na wniosek tego, kto pożyczkę otrzymał.

Po trzecie, dotychczasową dużą swobodę ustalania treści umów pożyczek ograniczono poprzez upoważnienie ministra pracy i polityki socjalnej do wydania rozporządzenia regulującego warunki udzielania pożyczek, wysokość stopy procentowej oraz warunki spłaty. Taki akt wykonawczy został wydany w grudniu 1991 r.

6. Prace interwencyjne i roboty publiczne

Ustawa z roku 1989 wprowadziła w życie jedynie instytucję prac interwencyjnych. Uregulowanie prawne tej problematyki było bardzo skąpe. Przewidziano w tym akcie, że organy zatrudnienia są upoważnione do przyznawania zakładom pracy zwrotu kosztów związanych z zatrudnieniem bezrobotnych przy pracach interwencyjnych. Zwrot kosztów mógł dotyczyć stawek wynagrodzenia, odpowiadających stawkom na stanowiskach, na jakich przez czas trwania prac interwencyjnych byli zatrudnieni bezrobotni oraz kosztów dodatkowych (koszty składek na ubezpieczenie społeczne i ewentualnie innych świadczeń na rzecz zatrudnianych).Instytucja ta została utrzymana w ustawie z roku 1991 i uległa dość istotnym zmianom, a przede wszystkim rozwinięciu i uzupełnieniu. Zmieniono reguły co do wysokości refundacji kosztów związanych z zatrudnieniem bezrobotnych przy pracach interwencyjnych. Kwoty zwracane miały odtąd odpowiadać wysokości zasiłku dla bezrobotnych, przysługującego zatrudnionemu bezrobotnemu (oraz zapłaconych składek ubezpieczenia społecznego). Już poza ustawą uregulowano w sposób szczegółowy zasady organizacji i finansowania tych prac (czego przedtem nie było).

Instytucja prawna robót publicznych została natomiast wprowadzona w życie dopiero na mocy ustawy z 1991 r. W samej ustawie wspomniano jedynie o możliwości finansowania wynagrodzeń osób bezrobotnych zatrudnionych przez organizatora robót publicznych. W tym przypadku wysokość refundacji nie mogła przekroczyć 75% przeciętnego wynagrodzenia oraz związanej z tym składki ubezpieczenia społecznego . Rozwinięcie tej instytucji prawnej dokonało się w akcie wykonawczym, o którym było mowa wyżej. Określono w nim szczegółowo rodzaje robót publicznych, jakie mogą być finansowane w sposób opisany wyżej oraz warunki tego finansowania.

W praktyce obie omawiane tu instytucje prawne nie znajdują większego praktycznego zastosowania. Przewiduje się możliwość ich wykorzystania na szerszą skalę w rejonach objętych szczególnym bezrobociem.

7. Zasiłek dla bezrobotnych

Instytucja prawna zasiłku dla bezrobotnych była uprzednio i jest obecnie instytucją najobszerniej uregulowaną i najczęściej zmienianą[6]. Zasiłek ten jest w praktyce najpowszechniej stosowanym instrumentem walki ze skutkami bezrobocia. Jest to zarazem największa pozycja po stronie wydatków organów zatrudnienia. W tym tkwi podstawowa przyczyna tak licznych, częstych, rozległych i gruntownych zmian przepisów prawa w tym zakresie.

Prawna regulacja dotycząca zasiłków dla bezrobotnych składa się z kilku elementów, które zostaną omówione osobno, co jest niezbędne przy charakterystyce ewolucji tej rozbudowanej i niestabilnej instytucji prawnej. Można w związku z tym wyróżnić następujące grupy przepisów:

1) przepisy mówiące o tym, komu zasiłek przysługuje,
2) przepisy mówiące o tym, komu zasiłek nie przysługuje,
3) przepisy mówiące o wysokości zasiłku,
4) przepisy mówiące o okresie wypłacania zasiłku.

Ad 1) Ustawa z 1989 r. przyznała prawo do pobierania zasiłku bezrobotnym po upływie 7 dni od dnia zarejestrowania, jeżeli nie było dla nich propozycji odpowiedniej pracy ani propozycji przeszkolenia, czy też uczestnictwa w pracach interwencyjnych, lub zatrudnienia na stanowiskach utworzonych dla bezrobotnych (koszty ich utworzenia pokrywane byłyby ze środków przeznaczonych na walkę z bezrobociem). W ten sposób przyznawano prawo do zasiłku bezterminowo bardzo szerokiemu kręgowi osób. Już w krótkim czasie ujawniły się mankamenty tej regulacji. Przede wszystkim zauważono, że na podstawie tak sformułowanych przepisów zasiłki otrzymują osoby, które nigdy lub też w ostatnich czasach w ogóle nie pracowały zawodowo i to nie w związku z utratą stanowiska pracy.

Przepisy te zostały zmienione w lipcu 1990 r. Główna zmiana polegała na tym, że prawo do zasiłku przyznano osobom, które w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania pozostawały w stosunku pracy co najmniej 180 dni (lub były objęte przez taki czas ubezpieczeniem społecznym z innego tytułu). Od wymogu tego odstępowano w przypadku osób:

1) zwolnionych z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy,
2) niepełnoletnich i absolwentów,
3) jedynych żywicieli rodzin,
4) zwolnionych ze służby wojskowej i z zakładów karnych,
5) o długim stażu pracy,
6) po zakończeniu urlopów wychowawczych,
7) po zakończeniu pobierania świadczeń rentowych.

---

[6] **E.Wichrowska**, Wynagrodzenie stanowiące podstawę obliczania zasiłku dla bezrobotnych, „Służba Prawnicza" 1990, nr 4; **J.Skoczyński**, Świadczenia zasiłkowe dla bezrobotnych, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1990, nr 5-6; **Z.Salwa**, Prawo do zasiłku dla bezrobotnych, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1991, nr 11-12.

Ustawa z roku 1991 w zasadzie utrzymała w mocy opisany wyżej stan prawny, z pewnymi tylko zmianami.

Ad 2) Jeżeli chodzi o powody nieprzysługiwania bezrobotnemu zasiłku, to trzeba powiedzieć, że ustawa z roku 1989 sformułowała dwie zasadnicze grupy przyczyn:

1) brak odpowiedniego współdziałania z organami zatrudnienia w kierunku usunięcia stanu bezrobocia (niestawienie się w celu otrzymania propozycji pracy, odmowa w okresie 30 dni dwóch kolejnych propozycji pracy lub przeszkolenia oraz nieuzasadniona odmowa przystąpienia do prac interwencyjnych),

2) posiadanie źródeł utrzymania (renty, świadczeń chorobowych lub macierzyńskich, czy też wychowawczych).

Utrata prawa do zasiłku z powodów opisanych pod punktem 1 następowała co najwyżej na okres 30 dni.

Ustawa z roku 1991 zasadniczo utrzymała w podstawowym zakresie model przesłanek określonych w ustawie z roku 1989. Nastąpiło jedynie rozbudowanie zestawu tych przesłanek. Jeżeli chodzi o brak gotowości do wykonywania pracy jako podstawę utraty prawa do zasiłku, oprócz uprzednio wymienionych dodano takie, jak: pobyt za granicą, odbywanie służby wojskowej i tymczasowe aresztowanie. Jeżeli chodzi o przypadki braku odpowiedniej postawy u bezrobotnego przewidziano takie, jak: porzucenie pracy, zwolnienie dyscyplinarne i odmowa poddania się niezbędnym badaniom lekarskim. Zniesiono również wymóg, by dwukrotna odmowa przyjęcia propozycji zatrudnienia lub przeszkolenia miała następować w ciągu 30 dni.

Jeżeli natomiast chodzi o posiadanie źródeł utrzymania uznano, że posiadanie następujących źródeł również (obok poprzednio wymienionych) powoduje utratę prawa do zasiłku: otrzymanie pożyczki lub kredytu na podjęcie działalności gospodarczej, osiąganie dochodu przekraczającego w miesiącu połowę najniższego wynagrodzenia lub pozostawanie we wspólnym gospodarstwie domowym z osobą o odpowiednich dochodach.

Ostatnia zmiana prawna dotycząca omawianych przepisów miała miejsce w styczniu 1992 r. i polegała na tym, że wprowadzono zasadę, iż nawet jednorazowa odmowa przyjęcia propozycji zatrudnienia lub przeszkolenia powoduje utratę prawa do zasiłku.

Ad 3) Wysokość zasiłku zmieniała się w omawianym okresie w sposób najbardziej istotny. W ustawie z roku 1989 wysokość zasiłku uzależniono od sytuacji zawodowej bezrobotnego i od długości okresu pozostawania bez pracy. Wprowadzono też dwie podstawy obliczania wysokości zasiłku: wynagrodzenie ostatnio otrzymywane przez bezrobotnego i najniższe wynagrodzenie. Prawodawca wprowadził przy tym całą gradację uprawnionych.

Najkorzystniejsze świadczenia otrzymywali bezrobotni zwolnieni z pracy z przyczyn leżących po stronie zakładów pracy (75% wynagrodzenia). Pozostali bezrobotni (z wyjątkami omawianymi niżej) otrzymywali – zależnie od długości okresu pozostawania bez pracy – od 70 do 40% wynagrodzenia (ten ostatni próg osiągało się po upływie 9 miesięcy pozostawania bez pracy). Zasiłek ten nie mógł

być niższy od najniższego wynagrodzenia i wyższy od przeciętnego wynagrodzenia. Zasiłki liczone od najniższego wynagrodzenia otrzymywali absolwenci szkół wyższych i zawodowych oraz osoby dotychczas nie pracujące. Zasiłek przysługiwał nawet tym, którzy podjęli pracę, lecz uzyskiwali zarobki nie wyższe niż najniższe wynagrodzenie – z tym jednak, że zasiłek ulegał wówczas obniżeniu o 50%.

W lipcu 1990 r. dokonano zmian tych przepisów. Obniżono zasiłek dla absolwentów szkół oraz bezrobotnych niepełnoletnich. Zmieniono też podstawę obliczania zasiłku w przypadku osób otrzymujących uprzednio renty lub podlegających ubezpieczeniu społecznemu z innego niż praca tytułu. Natomiast dolną granicę zasiłku podstawowego ustalono na 95% najniższego wynagrodzenia.

Ustawa z roku 1991 wprowadziła dość istotne zmiany związane przede wszystkim z wysokością zasiłków i podstawą ich obliczenia. Jeżeli chodzi o bezrobotnych należących do kręgu bezrobotnych uprawnionych do uprzywilejowanego zasiłku i zasiłku podstawowego, ogólne reguły co do wysokości zasiłku pozostały nie zmienione. Jedynie w odniesieniu do ustalenia minimalnego zasiłku zmieniono podstawę obliczenia ustalając, że będzie nim przewidywane przeciętne wynagrodzenie (w tym przypadku 33%). Formuła przewidywanego przeciętnego wynagrodzenia została natomiast szeroko zastosowana w odniesieniu do pozostałych grup bezrobotnych, z reguły w wysokości 33% tego wynagrodzenia (aby w przypadku niektórych grup młodocianych zejść do poziomu 11% tego wynagrodzenia).

Późniejsze zmiany omawianych tu przepisów, dokonane w styczniu 1992 r., miały charakter mniej doniosły, a najważniejsza z nich polegała na tym, że formułę „przewidywanego przeciętnego wynagrodzenia" zastąpiono formułą „przeciętnego wynagrodzenia".

Ad) 4 Ustawa z roku 1989 nie ograniczała okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnego. Sytuacja budżetowa państwa zmusiła jednak do wprowadzenia w tym zakresie zmian, co uczyniono w ustawie z roku 1991. Ustawa ta ograniczyła okres pobierania zasiłku do 12 miesięcy i zarazem nakazywała okres ten liczyć od dnia wejścia w życie ustawy z 1991 r. Od tej generalnej zasady poczyniono wyjątki na rzecz kilku kategorii bezrobotnych. Odstępstwa te były podyktowane bądź osobistą sytuacją bezrobotnego (urodzenie dziecka), bądź obiektywnymi szczególnymi trudnościami w uzyskaniu zatrudnienia (osoby w wieku przedemerytalnym), czy też osoby bezrobotne zasługiwały z innych względów na wzmożoną pomoc państwa (osoby o długim stażu pracy, osoby uczestniczące w przeszkoleniu, czyli aktywnie starające się o zmianę swego statusu osoby bezrobotnej). W wyżej omawianych sytuacjach długość okresu wypłacania zasiłku była zwiększona w stosunku do okresu podstawowego. Była też przewidziana możliwość skrócenia przez Radę Ministrów długości okresów zasiłkowych na terenach o małym bezrobociu lub o znacznym nasileniu robót sezonowych. Po wyczerpaniu maksymalnego okresu pobierania zasiłku bezrobotny mógł uzyskać ponownie prawo do zasiłku po przepracowaniu lub podleganiu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej przez 180 dni.

W rejonach administracyjnych o szczególnym nasileniu bezrobocia przewidziano możliwość przedłużenia przez Radę Ministrów okresu pobierania zasiłku. Zupełnie niedawno Rada Ministrów z takiej możliwości skorzystała[7].

Uwagi końcowe

Analiza polskiego ustawodawstwa o bezrobociu[8] w latach 1989-1992 skłania do sformułowania wniosku, że mamy do czynienia z merytorycznie nowym – nie mającym swojego poprzednika – ustawodawstwem, dopiero się kształtującym, burzliwie rozwijającym i bardzo niestabilnym. Ewolucja norm prawnych z tego zakresu wywołana jest i kierowana wieloma przyczynami, spośród których kilka zdaje się mieć decydujące znaczenie.

W dużej mierze liczne zmiany ustawodawstwa wywołane zostały błędami w opracowaniu generalnej koncepcji walki z bezrobociem. Wyraźnie można zaobserwować, jak w miarę upływu czasu zasięg zastosowania poszczególnych instytucji prawnych ulega zawężeniu i ograniczeniu, tak w sensie czasowym, jak i w sensie przedmiotowym i podmiotowym.

Początkowa „nadopiekuńczość" prawodawcy została zastąpiona rozważnym rozdziałem pomocy, z usilną dbałością o to, aby pomoc ze strony państwa nie demobilizowała bezrobotnego w staraniach o znalezienie źródeł utrzymania. Bezterminowa pomoc państwa dla szerokich rzesz osób, których aktualna bierność zawodowa wywołana była różnymi przyczynami, została zastąpiona krótkoterminową pomocą państwa tylko dla części osób bezrobotnych i to tej części, która pracy nie mogła znaleźć ze względów obiektywnych i po wykazaniu starań co do zmiany swego statusu osoby bezrobotnej.

Omawiana zmiana koncepcji walki z bezrobociem spowodowana była dwiema zasadniczymi przyczynami:

1) z uwagi na poczucie słuszności działań państwa, gdy chodziło przede wszystkim o pomoc osobom dotychczas aktywnym zawodowo oraz tym nieaktywnym zawodowo, których bierność zawodowa była spowodowana zbyt podeszłym wiekiem czy też zbyt młodym wiekiem,

2) z uwagi na stan finansów państwowych, zmuszających do maksymalnego ograniczenia wydatków państwa na świadczenia dla bezrobotnych.

Wreszcie trzeba wspomnieć również o tym, że część zmian była związana z naprawianiem błędów i pomyłek natury techniczno-legislacyjnej, precyzowaniem treści przepisów i ich jaśniejszym sformułowaniem. Aktualnie nie można powiedzieć, aby system prawnych instrumentów walki z bezrobociem był już ukształ-

---

[7] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 1992 r. w sprawie wydłużenia okresu pobierania zasiłków w rejonach administracyjnych (gminach) zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz. U. nr 87, poz. 440).

[8] **T.Oleksyn**, Bezrobocie w Polsce – przyczyny, specyfika, przeciwdziałanie, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1991, nr 4; **Z.Dach**, Przeciwdziałanie bezrobociu w Polsce w latach 1990-1991, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1992, nr 9.

towany, choć zasadnicze zręby tego systemu są już, jak się wydaje, zarysowane, również na użytek przyszłych lat.

To, opisowe w swoim charakterze, opracowanie nie może nie zakończyć się sformułowaniem pewnych postulatów, które wypływają lub też mogą być wysnute z analizy zastanego stanu rzeczy.

Pierwsza refleksja łączy się z ideą powierzenia stosowania instrumentów walki z bezrobociem organom administracji państwowej. Wydaje się z wielu względów, że zamysł ten nie jest słuszny. Działania administracji mają z reguły statyczny i ekstensywny charakter. Wpływa na to wiele czynników tak natury organizacyjnej, jak i finansowej. Efekty działania administracji państwowej są skromne, a stosowane środki działania mało dynamiczne. Nie wydaje się, aby cokolwiek zmieniło się w wyniku przekazania stosownych kompetencji gminom. Interesujące zjawiska zachodzą natomiast w funkcjonowaniu prywatnych instytucji pośrednictwa pracy, mimo że działają one w bardzo specyficznych warunkach finansowych. Można by postulować, aby na szerszą skalę wykorzystano funkcjonowanie prywatnych biur pośrednictwa pracy, działających profesjonalnie i zarobkowo (patrząc z punktu widzenia opłat wnoszonych przez pracodawców). Organom administracji państwowej należałoby pozostawić obsługę pośrednictwa pracy w zakresie podstawowym i nadzór nad funkcjonowaniem prywatnego pośrednictwa pracy oraz wykorzystaniem powierzonych w prywatne ręce środków publicznych.

Druga refleksja łączy się z problemem kręgu osób korzystających ze środków przeznaczonych na walkę z bezrobociem. Grupa tych osób powinna być zarysowana w sposób jednoznaczny i prosty. Powinny to być osoby zdolne do pracy (w tzw. wieku produkcyjnym) i chcące pracować, które nie mogą uzyskać jakiejkolwiek pracy, do której wykonywania są zdolne (a nie jedynie pracy zgodnej z wyuczonym zawodem). Pomoc państwa powinna być przewidziana na pewien tylko okres, po którym powinno się rozstrzygnąć, czy dana osoba znajdzie zatrudnienie czy też powinna stać się petentem instytucji pomocy społecznej.

Trzecia refleksja dotyczy charakteru środków stosowanych do walki z bezrobociem. Mówiąc o środkach walki z bezrobociem trzeba mieć na myśli takie środki, które są specyficzne dla zwalczania bezrobocia. Dla przykładu, zasiłek dla bezrobotnych tylko wówczas będzie środkiem walki z bezrobociem, jeżeli okres pobierania zasiłku będzie jednocześnie wykorzystywany do podejmowania innych działań zapewniających danej osobie stworzenie źródeł utrzymania. Sam w sobie bowiem zasiłek nie różni się niczym od zasiłków z zakresu pomocy społecznej.

Powinno się preferować stosowanie tych środków, które zmierzają do zapewnienia osobie bezrobotnej trwałych podstaw utrzymania. Mam tu na myśli działania zmierzające do przekwalifikowania zawodowego lub podniesienia kwalifikacji osoby bezrobotnej, do stworzenia dla tej osoby miejsca pracy czy pomocy w podjęciu przez tę osobę samodzielnej działalności gospodarczej. Pomoc ta powinna przybierać postać rzeczowo-merytoryczną, a w mniejszym stopniu

pieniężną. Na przykład pożyczki dla bezrobotnych powinny mieć charakter raczej bezgotówkowy niż gotówkowy.

Tradycyjna forma walki z bezrobociem w postaci robót publicznych nie bez powodu jest w gruncie rzeczy instytucją martwą. Jest to archaiczna metoda zwalczania bezrobocia, z uwagi na brak potrzeb przeprowadzenia rozległych robót publicznych w stylu stosowanym jeszcze przed II wojną światową i z uwagi na niedowład administracji państwowej. Należałoby się raczej skłaniać do lokowania środków przeznaczonych na ten cel w bardziej kameralne i pożyteczne przedsięwzięcia, w tym niekoniecznie publiczne.

Czwarta refleksja jest związana z brakiem koordynacji działań różnych instytucji państwowych, samorządowych i społecznych zajmujących się przedsięwzięciami z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej. W szczególności należy postulować lepszą koordynację działań organów zatrudnienia (które są organami administracji państwowej) i organów pomocy społecznej (co należy do zadań gminy). Odrębnie nadto działają różnego rodzaju organizacje społeczne oraz fundacje. Obserwujemy zjawisko rozproszenia sił i środków, a w efekcie osłabienie skuteczności działań.

Realizacja postulatów zgłoszonych powyżej wymagałaby nie tylko zmian prawnych i organizacyjnych, ale również zmian w świadomości społecznej – co jest trudne, aczkolwiek możliwe i konieczne.