

Katarzyna FLISAK¹

FORMY ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO OSÓB BEZROBOTNYCH W POLSCE W LATACH 90. XX WIEKU

Celem artykułu jest przedstawienie kształtowania się form zabezpieczenia społecznego osób bezrobotnych w Polsce w latach 90., a także sposób ich realizacji, efekty i skutki. Jednym ze skutków przemian społeczno-ustrojowych i gospodarczych w Polsce na przełomie lat 80. i 90. XX w. było pojawienie się zjawiska bezrobocia, a zwłaszcza jego silnego natężenia już na samym początku okresu transformacji. W związku z tym zabezpieczenie społeczne stanowiło w latach 90. XX wieku jedną z ważniejszych sfer aktywności państwa mających na celu wsparcie osób bezrobotnych. Wobec tego konieczne było wprowadzenie zmian w polskim ustawodawstwie, poprzez które możliwe było zabezpieczenie społeczne osób bezrobotnych. W latach 90. prawo w tym zakresie zmieniało się wielokrotnie, ale nie oferowano w nim nowych form zabezpieczenia społecznego, a raczej wprowadzano niewielkie zmiany w ramach już funkcjonujących. Mimo że państwo gwarantowało pomoc w formie aktywnej, dużo częściej bezrobotni korzystali ze środków pasywnych, a przede wszystkim z zasiłków dla bezrobotnych. Bezrobotni korzystali również w dużym stopniu ze wszelkiego rodzaju świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, w tym z zasiłków stałych, zasiłków okresowych oraz ze świadczeń celowych. Poza tym osoby bezrobotne miały możliwość skorzystania z uprawnień emerytalno-rentowych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych. Dzięki liberalnym zasadom przyznawania wcześniejszych emerytur oraz świadczeń rentowych stały się one kolejnym z elementów zabezpieczenia dochodów osób tracących zatrudnienie. Pomimo że z czasem przepisy ulegały zaostrzeniu, przez cały okres lat 90. zabezpieczenie społeczne opierało się przede wszystkim na wsparciu finansowym osób bezrobotnych, a nie na motywowaniu ich do aktywności zawodowej.

Słowa kluczowe: transformacja, bezrobocie, zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczna, system emerytalno-rentowy.

1. WPROWADZENIE

Transformacja gospodarcza i społeczno-ustrojowa zapoczątkowana w Polsce na przełomie lat 80. i 90. XX wieku przyniosła wiele korzyści, ale stała się również źródłem licznych problemów społecznych. Jednym z największych kosztów zachodzących zmian stało się znaczące obniżenie poziomu życia dużej części społeczeństwa polskiego, a bezspornie najbardziej dotkliwym skutkiem reform pozostawało od początku roku 1990 szybko zwiększające się bezrobocie. Było ono efektem wystąpienia wielu czynników, ale do najważniejszych zaliczyć należy konieczność niezbędnej restrukturyzacji zatrudnienia w sektorze państwowym i związane z tym zjawisko zwolnień grupowych oraz niewystarczającą w sto-

¹ Mgr Katarzyna Flisak, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Uniwersytet Rzeszowski, al. Rejtana 16C, 35-959 Rzeszów; e-mail: katarzynaflisak@interia.pl.

sunku do potrzeb liczbę nowych miejsc pracy powstających w sektorze prywatnym. Już u progu transformacji okazało się zatem, że problem braku pracy obejmował coraz większy odsetek osób aktywnych zawodowo, a liczba pozbawionych zatrudnienia jeszcze w 1990 roku przekroczyła poziom miliona osób. W takiej sytuacji niezwykle istotnym zadaniem państwa stało się zabezpieczenie społeczne osób bezrobotnych. Poprzez działania w tym zakresie państwo starało się nie tylko ochronić bezrobotnych, ale także zapewnić osobom pozbawionym pracy warunki zapewniające godne życie².

2. POJĘCIE ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Pojęcie zabezpieczenia społecznego jest trudne do zdefiniowania i w polityce społecznej nie funkcjonuje jedna obowiązująca je definicja. Zabezpieczenie społeczne zostało zdefiniowane przez Jerzego Piotrowskiego „jako całokształt środków i działania instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed nie zawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, społecznie uznanych za ważne, potrzeb”³. Jest to ujęcie bardzo szerokie, które gromadzi w sobie poszczególne działy, a raczej techniki realizowania zabezpieczenia społecznego, tj. ubezpieczenie społeczne, pomoc społeczną oraz zaopatrzenie społeczne. Według Piotrowskiego w rzeczywistości zabezpieczenie społeczne jest realizowane w sposób węższy koncentrując się na pomocy osobom, które bez własnej winy nie są w stanie samodzielnie się utrzymać. W takich sytuacjach zabezpieczenie przyjmuje postać pomocy materialnej w formie świadczeń przydzielanych w różnych sytuacjach życiowych⁴.

Antoni Rajkiewicz zabezpieczenie społeczne określił natomiast jako „system świadczeń, do których obywatele mają prawo lub z których mają możliwość korzystania w wypadkach i na warunkach określonych odpowiednimi przepisami”. Główną jego cechą jest „dążenie do zapewnienia odczuwalnej pomocy jednostkom i rodzinom wówczas, gdy jest ona potrzebna oraz ciągłe rozszerzanie przez państwo podmiotowego zasięgu i przedmiotowych uprawnień do świadczeń socjalnych”⁵.

A. Rajkiewicz wyróżnił „części systemu zabezpieczenia społecznego, tj. ochronę zdrowia, ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia osobowe i majątkowe ludności, pomoc (opiekę) społeczną, rehabilitację inwalidów oraz uzupełniające świadczenia socjalne”, które łączy „wspólne zadanie udzielania różnego rodzaju świadczeń zapewniających obywatelowi poczucie bezpieczeństwa socjalnego”⁶.

Pojęcie zabezpieczenia społecznego znalazło trwałe miejsce w dokumentach międzynarodowych, między innymi w Deklaracji celów i zadań Międzynarodowej Organizacji Pracy i zasad z 10 maja 1944 r. w której zapewniono podstawowe dochody wszystkim, którzy tego potrzebują. Z kolei w myśl Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia

² J. Auleytner, *Transformacja w obszarze pracy i zabezpieczenia socjalnego* [w:] *10 lat transformacji w Polsce fakty i opinie*, Warszawa 1999, s. 52; M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja gospodarcza w Polsce*, Warszawa 2006, s. 113–115.

³ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 7–8.

⁴ *Ibidem*, s. 13, 85.

⁵ A. Rajkiewicz, *Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979, s. 433, 436.

⁶ *Ibidem*, s. 432.

1948 r. każda osoba otrzymać winna prawo do zabezpieczenia społecznego, a w jego ramach ochronę przed bezrobociem⁷.

Jednym z ważniejszych dokumentów międzynarodowych z zakresu zabezpieczenia społecznego jest Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z 28 czerwca 1952 r., a ratyfikowana przez Polskę 21 sierpnia 2003 r. Celem konwencji jest zapewnienie bezpieczeństwa, poprzez zaspokojenie podstawowych potrzeb, osobom będącym w trudnej sytuacji życiowej. Ważnym dokumentem jest również Europejska Karta Społeczna przyjęta 18 października 1961 r., gwarantująca prawo do zabezpieczenia społecznego. Dokument został ratyfikowany przez Polskę 10 czerwca 1997 r. Prawo do zabezpieczenia społecznego zostało również zapewnione w przyjętym 16 grudnia 1966 r. Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ, a przyjętym przez Polskę 3 marca 1997 r.⁸.

3. POJAWIENIE SIĘ PROBLEMU BEZROBOCIA W POLSCE W LATACH 90.

Transformacja ustrojowa i związane z nią przemiany społeczno-gospodarcze przyniosły pojawienie się w Polsce zjawiska bezrobocia. Było ono nieuniknionym skutkiem zachodzących w gospodarce zmian i przejścia z systemu gospodarki centralnie planowanej, w ramach którego obowiązywała zasada pełnego zatrudnienia, do systemu gospodarki rynkowej, w którym liczba oferowanych miejsc pracy zależna jest od popytu na nią. W warunkach transformacji do podstawowych przyczyn szybkiego wzrostu bezrobocia w Polsce zaliczyć należy nieuniknioną i połączoną ze zwolnieniami grupowymi pracowników restrukturyzującą przedsiębiorstw, spadek popytu konsumpcyjnego, załamanie produkcji przemysłowej oraz będący skutkiem wprowadzenia w życie programu stabilizacyjnego spadek produktu krajowego brutto⁹.

W latach 1990–1993 nastąpił szybki wzrost bezrobocia. Najintensywniej liczba osób bezrobotnych zwiększała się w latach 1990–1991, gdy ich przyrost wynosił około milion osób rocznie. W latach 1992–1993 miał miejsce dalszy wzrost liczby bezrobotnych ale o słabszym nasileniu, w związku z czym ich populacja wzrosła do blisko 3 mln w końcu roku 1993¹⁰. Stopa bezrobocia w tym okresie zwiększyła się z 6,3% do 16,4%. Większość wśród bezrobotnych stanowiły kobiety, których udział w grupie zarejestrowanych kształtował się na poziomie 50,9%–52,2%. O skali zjawiska zwolnień grupowych w tym okresie

⁷ *Deklaracja Filadelfijska*, http://www.mop.pl/html/index1.html#miedzynarodowe_standardy/deklaracja_filadelfijska.html (dostęp: 30.04.2016 r.); *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> (dostęp: 30.04.2016 r.).

⁸ T. Szumlicz, *O systemie zabezpieczenia społecznego – podobnie i inaczej* [w:] *O roztropną politykę społeczną. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr hab. Antoniego Rajkiewicza*, red. nauk. J. Auleytner, Katowice 2002, s. 121; B. Rysz-Kowalczyk, *Europejska Karta Społeczna* [w:] *Leksykon polityki społecznej*, red. nauk. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2002, s. 48–49.

⁹ M. Tkaczuk, *Polityka ograniczania bezrobocia w roli moderatora konsekwencji przemian polskiej gospodarki* [w:] *Dylematy i osiągnięcia polskiej polityki transformacji gospodarczej. Stabilizacja, restrukturyzacja, rynki pracy i regionalna polityka gospodarcza w świetle teorii i wybranych aspektów praktyki europejskiej*, red. nauk. H. Ćwikliński, G. Szczodrowski, Gdańsk 1995, s. 314–315; M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja...*, s. 23.

¹⁰ M. Mitręga, *Bezrobocie i formy jego tagodzenia* [w:] *Polityka społeczna. Zarys wykładu...*, s. 182; A. Rajkiewicz, *Zatrudnienie i rynek pracy* [w:] *Społeczeństwo polskie w latach 1989–1995/96*, red. A. Rajkiewicz, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1997, s. 55.

dużo mówił fakt, że w latach 1991–1992 aż blisko $\frac{1}{4}$ wszystkich bezrobotnych straciła pracę właśnie w ten sposób¹¹.

Od 1994 r. wraz z poprawą koniunktury oraz przyspieszającym wzrostem gospodarczym sytuacja na rynku pracy również ulegała poprawie, a korzystny trend utrzymywał się do końca sierpnia 1998 r. Liczba osób bezrobotnych zmniejszyła się z 2,8 mln osób z 1994 r. do 1,8 mln w końcu 1998 r., w związku z tym obniżyła się również stopa bezrobocia, która jeszcze w 1994 r. wynosiła 16,0%, zaś w 1998 r. już tylko 10,4%¹². W tym okresie nadal wśród bezrobotnych przeważały kobiety, a ich odsetek stanowił na tle ogółu około 52%, przy czym w latach 1995–1997 uległ on zwiększeniu z 55,1% do 60,4% bezrobotnych. Wraz ze spadkiem poziomu bezrobocia nastąpił również spadek zwolnień z przyczyn zakładu pracy. W 1994 r. bezrobotni na skutek zwolnień grupowych stanowili 14%, a w 1997 6,8% ogółu nowo zarejestrowanych¹³.

Tabela 1. Liczba zarejestrowanych osób oraz stopa bezrobocia w Polsce w latach 1990–1999 (stan na koniec grudnia)

Rok	Liczba zarejestrowanych osób (w tys.)	Stopa bezrobocia (w %)
1990	1126	6,3
1991	2156	11,8
1992	2509	13,6
1993	2890	16,4
1994	2838	16,0
1995	2629	14,9
1996	2359	13,6
1997	1826	10,5
1998	1831	10,4
1999	2350	11,6

Źródło: Z. Dach, *Bezrobocie...*, s. 527.

W 1998 r. nastąpiło odwrócenie tendencji i zaczął się ponowny wzrost poziomu bezrobocia. Sytuacja pogarszała się dość szybko, ponieważ w 1999 r. liczba bezrobotnych zwiększyła się aż o 518 tys. osób i ponownie zaczęła zbliżać się do poziomu 2,5 mln osób poszukujących pracy. Wynikało to przede wszystkim z zahamowania wzrostu gospodarczego, a zasięg negatywnych zjawisk potęgowała dalsza restrukturyzacja przedsiębiorstw. Dodatkowo o zatrudnienie zaczęła starać się większa liczba osób niż do tej pory, tj. osoby z wyżu demograficznego. Równocześnie do urzędów pracy zaczęły zgłaszać się osoby pracujące do tej pory w szarej strefie rynku pracy. Część z tych osób rejestrowała się wyłącznie w celu uzyskania statusu uprawniającego do korzystania z bezpłatnej ochrony zdrowia, co wynikało ze zreformowanego w 1999 r. systemu służby zdrowia¹⁴.

¹¹ Z. Dach, *Bezrobocie – wczoraj, dziś i jutro* [w:] *Gospodarka Polski po 15 latach transformacji*, red. Z. Dach, A. Pollok, Kraków 2005, s. 527; M. Mitreğa, *Bezrobocie...*, s. 183.

¹² *Ibidem*, s. 182; Z. Dach, *Bezrobocie...*, s. 527.

¹³ M. Mitreğa, *Bezrobocie...*, s. 183.

¹⁴ E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku pracy*, Warszawa 2001, s. 167.

4. PRAWNE PODSTAWY WSPARCIA BEZROBOTNYCH

W latach 90. kwestie dotyczące bezrobocia i zabezpieczenia społecznego zostały uregulowane w wielu aktach normatywnych, z których część podlegała wielokrotnym nowelizacjom. Wśród nich szczególne znaczenie odgrywały przepisy określone przez kodeks pracy z 1974 r. (w tym po nowelizacji z dnia 2 lutego 1996 r.), ustawę o zwolnieniach grupowych z 1989 r., ustawę o zatrudnieniu z 1989 r. wraz z późniejszymi jej nowelizacjami oraz ustawę o pomocy społecznej z 1990 r. Dodatkowo kwestie dotyczące zabezpieczenia socjalnego zostały zawarte w ustawach z 1998 r., tj. w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych oraz w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego znalazło się również w Konstytucji RP z 1997 r.¹⁵.

W 1989 r. zostały przyjęte dwie ustawy, które stworzyły podstawy zabezpieczenia społecznego dla osób tracących pracę u progu transformacji. Jedną z nich była ustawa o zatrudnieniu z 29 grudnia 1989 r., która gwarantowała bezrobotnym uzyskanie pomocy umożliwiającej prowadzenie godnego życia. W ramach zabezpieczenia społecznego odbywało się to poprzez przyznawanie zasiłku dla bezrobotnych oraz zasiłku szkoleniowego, w sytuacji braku możliwości zapewnienia zatrudnienia bezrobotnemu. Między innymi dla realizacji tego celu utworzony został Fundusz Pracy, z którego finansowano zasiłki¹⁶.

Drugim ze wspomnianych aktów prawnych była ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw z 28 grudnia 1989 r., czyli tzw. ustawa o zwolnieniach grupowych. Przepisy ustawy miały zastosowanie w przypadku zakładów pracy, w których przeprowadzane były zwolnienia z przyczyn ekonomicznych lub w związku z wprowadzaniem zmian organizacyjnych, produkcyjnych, a także technologicznych. Odnosiły się również do zwolnień odbywających się w celu poprawy warunków pracy, warunków środowiska naturalnego oraz w przypadku upadłości lub likwidacji zakładu pracy¹⁷.

¹⁵ J. Auleytner, *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*, Warszawa 2004, s. 189; M. Szyłko-Skoczny, *Bezrobocie wyzwaniem dla polityki społecznej [w:] O roztropną politykę społeczną...*, s. 227–228.

¹⁶ Ustawa o zatrudnieniu z dnia 29 grudnia 1989 r. (Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 446), art. 10, pkt 4; art. 37, ust. 1.

¹⁷ Ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 28 grudnia 1989 r. (Dz.U. z 1990 r., nr 4, poz. 19), art. 1 ust. 1–2; Według poseł Teresy Liszcz ustawa o zwolnieniach grupowych miała zapewnić ochronę przed negatywnym wpływem, wdrażanych wówczas, reform gospodarczych. Celem było po pierwsze stworzenie zabezpieczeń i uprawnień głównie dla pracowników, którzy bez własnej winy stracili pracę, a po drugie ułatwienie zakładom pracy rozwiązywanie stosunku pracy. Dotyczyło to przede wszystkim pracowników, którzy podlegali szczególnej ochronie i rozwiązanie z nimi stosunku pracy było utrudnione. Poprzez ustawę dążono także do wprowadzenia instytucji wspólnego porozumienia dotyczącego zwolnień. Dodatkowo, dzięki ustawie, pracownicy, którzy podlegali zwolnieniom grupowym mieli prawo skorzystać ze szczególnych uprawnień, czego nie gwarantowały zwolnienia indywidualne. W ustawie zabezpieczenie społeczne miało być realizowane poprzez przyznawanie świadczeń materialnych, takich jak odprawa pieniężna i zasiłek wyrównawczy oraz dzięki zapewnieniu pierwszeństwa do ponownego zatrudnienia w tym samym zakładzie pracy i w danej grupie zawodowej w razie ponownego zatrudnienia

Ustawa o zatrudnieniu była nowelizowana 16 października 1991 r. oraz 14 grudnia 1994 r., jednak nowelizacje te nie przyniosły żadnych dodatkowych form zabezpieczenia społecznego osób bezrobotnych (utrzymano zasiłek dla bezrobotnych i zasiłek szkoleniowy). Kolejne zmiany do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1994 r., wprowadzono nowelą z 22 grudnia 1995 r., następna modyfikacja przepisów miała miejsce 6 grudnia 1996 r. Znowelizowana ustawa zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 1997 r., poza kilkoma wyjątkami, które zostały wprowadzono w życie od 1 lipca tego roku. Dotyczyły one również wybranych kwestii zabezpieczenia społecznego, tj. okresów zatrudnienia umożliwiających nabycie prawa do zasiłku, a także zasad rozwiązywania stosunku pracy, mających wpływ na odmowę przyznania prawa do zasiłku oraz wysokości pobierania zasiłku¹⁸.

Kolejną ważną ustawą związaną z kwestią zabezpieczenia społecznego była ustawa o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 r., która przewidywała udzielenie pomocy społecznej osobie, którą dotknęło zjawisko bezrobocia oraz jej rodzinie. Pomoc społeczna miała na celu zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych tych osób oraz umożliwienie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka oraz w miarę możliwości doprowadzić do życiowego usamodzielnienia się osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Celem było także zapobieganie powstawaniu trudnych sytuacji życiowych. Dodatkowo ustawa gwarantowała świadczenia pieniężne, w tym zasiłek okresowy dla osób, które nie mogły zdobyć zatrudnienia¹⁹.

5. ZABEZPIECZENIE DOCHODÓW OSÓB BEZROBOTNYCH

W latach 90. polskie akty prawne regulujące kwestie zabezpieczenia społecznego osób bezrobotnych ulegały częstym zmianom. Świadczą o tym przyjęte w latach 1989–1996 trzy ustawy dotyczące wsparcia dla bezrobotnych oraz ich liczne nowelizacje. W tym okresie zabezpieczenie społeczne stanowiły przede wszystkim zasiłki dla bezrobotnych, będące najczęściej wykorzystywaną formą wsparcia bezrobotnych. Zasady przyznawania zasiłków ewoluowały wraz z przyjmowaniem kolejnych regulacji prawnych, zdecydowanie najbardziej liberalna była pod tym względem ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu. Na mocy ustawy zasiłki były przyznawane w sytuacjach, gdy dla bezrobotnego nie było propozycji odpowiedniej pracy, przyuczenia do zawodu, przekwalifikowania, a także gdy nie było ofert prac interwencyjnych oraz możliwości utworzenia dodatkowego miejsca pracy. Poza tym jako bezrobotny mógł zarejestrować się każdy, tj. nawet osoba, która nigdy wcześniej

pracowników. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 17. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 27, 28, 29 grudnia 1989 r., s. 110–112, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/B9B4E117AA85BDC4C1257D20002CC708/\\$file/017_000006979.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/B9B4E117AA85BDC4C1257D20002CC708/$file/017_000006979.pdf) (dostęp: 23.10.2016).

¹⁸ Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z dnia 14 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 1995 r., nr 1, poz. 1); ustawa o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 6 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 1996 r., nr 147, poz. 687; W. Ratyński, *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*, t. I, Warszawa 2003, s. 43.

¹⁹ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r. (Dz.U. z 1990 r., nr 87, poz. 506), art. 1–3.

nie pracowała, a po zarejestrowaniu otrzymywała prawo do zasiłku. Dodatkowo ustawa przyznawała zasiłek na czas nieokreślony²⁰.

Ustawa z 1989 r. regulowała wysokość świadczeń w następujący sposób: przez pierwsze 3 miesiące pozostawania bez pracy zasiłek był wypłacany w wysokości 70% wynagrodzenia, przez kolejne 6 miesięcy zasiłek wynosił 50% wynagrodzenia, natomiast po upływie 9 miesięcy wypłacany był w wysokości 40% wynagrodzenia. Poza tym zasiłek nie mógł być niższy od najniższego wynagrodzenia oraz przekraczać przeciętnego wynagrodzenia. Tym, którzy do tej pory nie pozostawali w stosunku pracy przysługiwał zasiłek w wysokości najniższego wynagrodzenia²¹.

Zmiany w zakresie zasiłków dla bezrobotnych wprowadziła ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, w której zaostrzono reguły przyznawania zasiłków osobom bezrobotnym. Po pierwsze w ustawie określony został maksymalny okres pobierania świadczenia, tj. 12 miesięcy. Przy czym w przypadku absolwentów skrócono okres jego pobierania do 9 miesięcy poprzez wprowadzenie regulacji umożliwiającej otrzymanie zasiłku po upływie trzech miesięcy od zarejestrowania się absolwenta jako osoby bezrobotnej. Kolejną zmianą było określenie na nowo minimalnej wysokości zasiłku, która nie mogła być niższa od 33% kwoty przewidywanego przeciętnego wynagrodzenia (nie mogła też przekraczać kwoty tego wynagrodzenia). Wprowadzono również możliwość skrócenia i wydłużenia okresu pobierania zasiłków przez Radę Ministrów, która w rejonach administracyjnych, w których występowało znaczne nasilenie prac sezonowych mogła ograniczyć prawo do pobierania zasiłków do okresów poza sezonem. Z kolei wydłużenie okresu pobierania zasiłku mogło mieć miejsce w rejonach o szczególnym nasileniu bezrobocia²².

²⁰ Ustawa o zatrudnieniu z dnia 29 grudnia 1989 r., art. 15 ust. 1; K. Sipurzyńska-Rudnicka, *Zasiłki dla bezrobotnych jako forma zabezpieczenia społecznego* [w:] *Zabezpieczenie społeczne*, red. Z. Pisz, Wrocław 1998, s. 192.

²¹ *Ibidem*, art. 15 ust. 2–4; W lipcu 1990 r. poprzez nowelizację ustawy z 1989 r. wprowadzono wymóg dający prawo nabycia zasiłku przez osoby bezrobotne. Nabycie uprawnień było możliwe w sytuacji gdy bezrobotny pozostawał w stosunku pracy przez co najmniej 180 dni w ciągu 12 miesięcy poprzedzających rejestrację w Urzędzie Pracy. Przy czym w ustawie przewidziano pewne odstępstwa od tej zasady np. w przypadku absolwentów i osób, z którymi rozwiązano stosunek pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Ustalono również, że minimalna wysokość zasiłku nie może być niższa od 95% najniższego wynagrodzenia. Zob. W. Ratyński, *Problemy i dylematy...*, s. 47, 51.

²² Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 16 października 1991 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 106, poz. 457), art. 20 ust. 4, 7; art. 21 ust. 2; art. 30 ust. 2–3; K. Sipurzyńska-Rudnicka, *Zasiłki dla bezrobotnych...*, s. 193; Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z 1991 r. była kilkakrotnie nowelizowana. W zakresie zasiłków dla bezrobotnych zmiany wprowadzały ustawy z 15 lutego 1992 r., 10 marca 1994 r. oraz 19 sierpnia 1994 r. Pierwsza ustawa o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia oraz zaopatrzenia emerytalnego ujedynoliciła wysokość zasiłku dla bezrobotnych do 36% przeciętnego wynagrodzenia. Z kolei druga ustawa o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu umożliwiła pobieranie zasiłku przez bezrobotnego, który miał na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko, a prawo do zasiłku przysługiwało aż do czasu otrzymania odpowiedniej propozycji pracy, wykonywania prac interwencyjnych lub robót publicznych, a także gdy współmałżonek bezrobotnego był również osobą bezrobotną. Dotyczyło to również bezrobotnych samotnie wychowujących dzieci będące na ich utrzymaniu. Ostatnia nowelizacja ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu z 19 sierpnia 1994 r. rozszerzyła uprawnienia do zasiłku dla osób w wieku przedemerytalnym. Zob. K. Sipurzyńska-Rudnicka, *Zasiłki dla bezrobotnych...*, s. 193–194.

Znaczące zmiany w zakresie zasiłków dla bezrobotnych wprowadziła ustawa z 14 grudnia 1994 r. Prawo do otrzymania zasiłku otrzymywał bezrobotny gdy w okresie 12 miesięcy poprzedzających zarejestrowanie, łącznie przez okres co najmniej 180 dni był zatrudniony w co najmniej połowie wymiaru czasu pracy albo osiągnął wynagrodzenie co najmniej w wysokości połowy najniższego wynagrodzenia²³.

Zasiłek dla bezrobotnych został przyznany w wysokości 36% przeciętnego wynagrodzenia. Przy czym w przypadku młodocianych, do czasu osiągnięcia pełnoletności przyznano zasiłek w wysokości 12% przeciętnego wynagrodzenia, a w przypadku pełnoletnich – 28% wynagrodzenia. Kolejnym wyjątkiem byli bezrobotni, którzy posiadali prawo do zasiłku w wysokości 52% przeciętnego wynagrodzenia do czasu uzyskania uprawnień emerytalnych i którzy mieszkali w rejonach administracyjnych uznanych za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Przy czym zasiłek ten jednak nie mógł być wyższy od 75% wynagrodzenia i niższy od najniższego wynagrodzenia²⁴.

Według ustawy okres pobierania zasiłku nie mógł przekraczać 12 miesięcy z zastrzeżeniem szerokiego wykazu wyjątków, np. absolwenci, bezrobotni do czasu uzyskania uprawnień emerytalnych, bezrobotny samotnie wychowujący dzieci, który utracił prawo do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania²⁵.

W dniu 22 grudnia 1995 r. przyjęto znowelizowaną ustawę „o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu” oraz zmianie niektórych ustaw, w której dotychczasową wysokość zasiłku (36% przeciętnego wynagrodzenia) określono na poziomie 260 zł i kwota ta podlegać miała waloryzacji. Powodem wprowadzonych zmian była dotychczasowa niewielka różnica między wysokością zasiłku a najniższym wynagrodzeniem. Z kolei zasiłki dla absolwentów zastąpiono stypendiami wypłacanymi w czasie odbywania szkolenia, stażu pracy, nauki w szkole ponadpodstawowej dla dorosłych, co w praktyce oznaczało odebranie absolwentom prawa do zasiłku dla bezrobotnych²⁶.

W kolejnych latach wprowadzano dalsze zmiany w ustawach. 6 grudnia 1996 r. uchwalono nowelizację ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, która poza pewnymi wyjątkami, zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 1997 r. Do wyjątków należały przepisy związane z zabezpieczeniem społecznym, które wchodziły w życie od 1 lipca 1997 r. Po pierwsze prawo do zasiłku zostało przyznane bezrobotnemu za każdy dzień kalendarzowy po upływie 7 dni od dnia zarejestrowania się w Urzędzie Pracy, wprowadzono także nowe okresy zatrudnienia, które dawały prawo do nabycia zasiłku. Przysługiwało ono bezrobotnemu jeżeli w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania był zatrudniony lub wykonywał pracę i osiągał wynagrodzenie w kwocie co najmniej najniższego wynagrodzenia łącznie przez okres co najmniej 365 dni²⁷.

Wysokość wypłacanego zasiłku także uległa zmianie. Została ona uzależniona od długości okresu uprawniającego do nabycia prawa do zasiłku. Na mocy ustawy bezrobotnemu, którego łączne okresy zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz działalności pozarolniczej wynosiły do 5 lat przysługiwał zasiłek w wysokości 80% kwoty zasiłku. Natomiast w przy-

²³ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu..., art. 23 ust. 1.

²⁴ *Ibidem*, art. 24 ust. 1–2; 5.

²⁵ *Ibidem*, art. 25.

²⁶ K. Sipurzyńska-Rudnicka, *Zasiłki dla bezrobotnych...*, s. 195–196.

²⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu..., art. 23 pkt 2.

padku gdy okres ten wynosił co najmniej 20 lat, przysługiwał zasiłek w wysokości 120% kwoty zasiłku²⁸.

Ustawa zawierała również nowe regulacje dotyczące czasu pobierania zasiłku. Przysługiwał on przez okres 6 miesięcy bezrobotnym zamieszkałym na obszarze działania rejonowego urzędu pracy, jeżeli stopa bezrobocia na tym obszarze w dniu 30 czerwca roku poprzedzającego dzień nabycia prawa do zasiłku nie przekraczała przeciętnej stopy bezrobocia w kraju. Następnie przez okres 12 miesięcy w podobnej sytuacji, ale gdy stopa bezrobocia przekraczała przeciętną stopę bezrobocia kraju. Zasiłek mógł być także przyznawany na okres 18 miesięcy dla bezrobotnych w dwóch przypadkach. Po pierwsze gdy stopa bezrobocia przekraczała 2-krotnie przeciętną stopę bezrobocia w kraju oraz posiadających jednocześnie co najmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku lub tym, którzy mieli na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do 15 lat, a małżonek bezrobotnego był także bezrobotny i utracił prawo do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania²⁹.

W Polsce w latach 90. zasiłki dla bezrobotnych były finansowane przez Fundusz Pracy, który przejął obowiązki oraz środki finansowe funkcjonującego na mocy ustawy z 1983 r. Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej. Źródłami dochodu Funduszu były obowiązkowe składki płacone przez pracodawców oraz inne jednostki organizacyjne, które uzupełniały dotacje budżetu państwa i inne wpływy np. odsetki od rachunków bankowych, dochody z tytułu posiadania i zbywania akcji nabytych ze środków Funduszu. W latach 90. środkami Funduszu dysponował Prezes Krajowego Urzędu Pracy. Ze środków tych finansowane były zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki szkoleniowe, a także aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Przy czym na zasiłki dla osób bezrobotnych Fundusz przeznaczal większą część swoich środków³⁰.

W latach 90. w Polsce na zasiłki dla bezrobotnych wydawano od blisko 70% wszystkich środków Funduszu Pracy w roku 1990 do nawet 95% w roku 1992. W latach 1990–1991 udział osób otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych był znaczący i wahał się w granicach 79%, następnie w związku z zaostrzeniem kryteriów przyznawania zasiłków odsetek osób pobierających świadczenie spadł z 44,2% w 1997 r. do 23,1% w 1998 r. 23,1% oraz 19,9% w 1999 r. Udział zasiłków w wydatkach zmniejszał się wraz z poprawą koniunktury na rynku pracy i zmianami prawnymi, które ograniczały dostęp do tych świadczeń. Równocześnie w związku z zaostrzeniem w latach 90. przepisów uprawniających do pobierania zasiłków odsetek osób otrzymujących świadczenie ulegał zmniejszeniu, a rosła grupa bezrobotnych pozbawionych tego prawa³¹.

6. DZIAŁANIA OPIEKI SPOŁECZNEJ NA RZECZ BEZROBOTNYCH

Do czasu transformacji ustrojowej obowiązywała w Polsce ustawa o opiece społecznej z 16 sierpnia 1923 r. W związku z przemianami ustrojowymi konieczne stało się wprowadzenie nowych aktów prawnych z zakresu pomocy społecznej, dostosowanych do nowej sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju. Zapotrzebowanie na nowe regulacje prawne wy-

²⁸ *Ibidem*, art. 24 ust. 2–3.

²⁹ *Ibidem*, art. 25.

³⁰ A. Wierzbicki, *Fundusz pracy [w:] Leksykon polityki...*, s. 55.

³¹ J. Strzelecka, *Fundusz Pracy – źródła finansowania i przeznaczenie środków*, http://biurosejm.gov.pl/teksty_pdf_01/i-780.pdf, s. 1 (dostęp: 17.09.2016 r.); K. Sipurzyńska-Rudnicka, *Zasiłki dla bezrobotnych...*, s. 198.

kało przede wszystkim z redukcji zatrudnienia oraz braku nowych miejsc pracy. Poza tym nastąpiło ograniczenie działalności socjalnej zakładów pracy, a także wzrost kosztów eksploatacji mieszkań i kosztów leczenia³².

Podstawowym aktem prawnym odnoszącym się do omawianej tematyki stała się ustawa o pomocy społecznej, którą przyjęto 29 listopada 1990 r., a która zaczęła obowiązywać od 17 stycznia 1991 r. Skupiono się w niej na zakresie regulacji prawnych, organizacyjnych oraz finansowych pomocy społecznej. Dodatkowo na skutek wzrostu liczby osób potrzebujących wsparcia pomocy społecznej rozszerzono jej uprawnienia do zasiłków pieniężnych. Pozostały jej zakres świadczeń, zasady pomiaru ubóstwa i udzielania pomocy nie uległy zmianie i funkcjonowały na zasadach obowiązujących w latach 80.³³

W 1989 r. ogólna liczba osób objętych pomocą społeczną wynosiła 799 tys. osób, a rok później uległa ona podwojeniu i wyniosła już 1645 tys. osób. Największe zapotrzebowanie na pomoc społeczną występowało w latach 1992–1993, czyli w czasie szybkiego wzrostu bezrobocia. W ciągu każdego roku ze świadczeń korzystało ponad 3 mln osób. Z kolei wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy, w latach 1994–1997, nastąpił spadek liczby świadczeniobiorców. W 1994 r. z pomocy skorzystało blisko 2,3 mln osób, a dla porównania w 1997 r. 2 mln osób. Ponowny wzrost liczby świadczeniobiorców nastąpił w 1998 r., a niewielki ich spadek odnotowano w roku następnym³⁴.

Tabela 2. Liczba osób, którym udzielono świadczeń pomocy społecznej w latach 1989–1999

Lata	Liczba osób (w tys.)
1989	799
1990	1645
1991	2328
1992	3040
1993	3001
1994	2284
1995	2127
1996	2049
1997	2034
1998	2123
1999	2084

Źródło: A. Rajkiewicz, *Pomoc społeczna* [w:] *Spółeczeństwo polskie...*, s. 134; I. Rybka, *Diagnoza pomocy społecznej w Polsce w latach 1990-2006. Możliwości i bariery zastosowania instrumentów w ekonomii społecznej w pomocy społecznej*, „Ekonomia Społeczna”. Teksty 2006, 23/2006, http://es.teksty.ekonomiaspoleczna.pl/pdf/2006_23_es_teksty.pdf, s. 27 (dostęp: 17.09.2016 r.).

³² L. Frąckiewicz, *Polityka społeczna. Zarys wykładu*, Katowice 1998, s. 208–211; *Pomoc społeczna wobec zjawiska bezrobocia. Raport z badań*, red. M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 1993, s. 15.

³³ A. Niewiadomska, *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 170, 175.

³⁴ A. Rajkiewicz, *Pomoc społeczna*, [w:] *Spółeczeństwo polskie...*, s. 134; J. Lustig, *Pomoc społeczna* [w:] *Polityka społeczna. Zarys wykładu wybranych problemów*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 2002 s. 303.

W latach 90. wśród świadczeń pieniężnych dominowały zasiłki celowe oraz zasiłki okresowe, które wypłacano przede wszystkim z powodu braku możliwości zatrudnienia, przy czym zasiłki stałe były przyznawane w dużo mniejszym stopniu³⁵.

Tabela 3. Zakres pomocy społecznej w latach 1989-1995 (w tys.)³⁶

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Osoby otrzymujące:											
- zasiłki stałe	84	88	108	118	136	155	176	200,4	58,3	31,0	60,9
- zasiłki okresowe	37	53	221	377	1014	754	840	1031,9	784,2	918,2	648,6
- świadczenia celowe	620	796	1302	1201	1525	1277	1092	869,9	790,9	803,4	860,3

Źródło: J. Auleytner, *Polska polityka społeczna...*, s. 150; B. Kłos, J. Szymańczak, *Świadczenia na rzecz rodziny w latach 1990-1996*. Raport nr 111, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-111.htm> (dostęp: 11.09.2016 r.); A. Rajkiewicz, *Pomoc społeczna [w:] Społeczeństwo polskie...*, s. 134.

Ustawa z 1990 r. o pomocy społecznej była kilkakrotnie nowelizowana. Jedną z pierwszych nowelizacji przyjęto 1 sierpnia 1992 r. Określono w niej na nowo wysokość zasiłków pieniężnych. Dotychczas obowiązujący wskaźnik, tj. 90% najniższej emerytury zastąpiono 28% przeciętnego wynagrodzenia, rozbudowano przepisy o zasiłkach celowych, a także dokonano zmian w podziale zadań gmin i administracji państwowej³⁷.

Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej z 14 czerwca 1996 r. wprowadziła nowe regulacje, które zaczęły obowiązywać od 15 września 1996 r. Wprowadzone zostało nowe kryterium dochodowe, które zostało uzależnione od liczby członków gospodarstwa domowego oraz wieku dzieci. Wysokość zasiłku stałego została określona w wysokości 268 zł miesięcznie (od 1 marca 1997 r.). W związku z brakiem możliwości podjęcia pracy ustawa przyznawała prawo do gwarantowanego zasiłku okresowego, który należał się osobom, które utraciły prawo do zasiłku dla bezrobotnych i jednocześnie samotnie wychowywały co najmniej jedno dziecko w wieku poniżej 15. roku życia. Zasiłek ten przyznawany był na okres 36 miesięcy, w tym przez okres 12 miesięcy w kwocie 295 zł, a przez okres pozostałych miesięcy w wysokości 80% zasiłku³⁸.

7. INNE FORMY WSPARCIA DLA TRACĄCYCH PRACĘ

Ważnym elementem wsparcia osób tracących pracę stał się w latach 90. system emerytalno-rentowy. W jego ramach liczne grono bezrobotnych otrzymywało niezbędne środki finansowe w części przynajmniej zastępujące utracone dochody z pracy. Możliwości takie dawały obowiązujące w tym względzie przepisy dopuszczające ewentualność uzyskania wcześniejszej emerytury, a także praktyka przyznawania uprawnień inwalidzkich.

³⁵ J. Lustig, *Pomoc...*, s. 303.

³⁶ Liczbę osób pobierających świadczenia w postaci zasiłku stałego i okresowego w 1996 r. podaje się w dwóch wartościach, tj. zgodnie z ustawą z listopada 1990 r., która obejmuje okres styczeń-wrzesień i zgodnie z ustawą z września 1996 r. (okres październik – grudzień). Zasiłki stałe w pierwszym okresie pobierało 188,8 tys. osób, a w drugim 11,6 tys. osób, zaś zasiłki okresowe otrzymywało odpowiednio 761,8 tys. osób i 270,1 tys. osób. Zob. J. Auleytner, *Polska polityka społeczna...*, s. 150.

³⁷ A. Rajkiewicz, *Pomoc społeczna [w:] Społeczeństwo polskie...*, s. 133.

³⁸ B. Kłos, J. Szymańczak, *Świadczenia na rzecz...*, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-111.htm>

Przed 1989 rokiem podstawowym aktem prawnym z tego zakresu była ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin z 14 grudnia 1982 r. Ustawa regulowała zasady przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Na jej podstawie kobiety mogły skorzystać z tego prawa w przypadku, gdy osiągnęły wiek 55 lat, miały 30-letni okres zatrudnienia albo w sytuacji, gdy miały 20-letni okres zatrudnienia i zaliczone zostały do I lub II grupy inwalidów. W przypadku mężczyzn obowiązywały następujące warunki: osiągnięcie 60 lat, 25-letni okres zatrudnienia oraz I lub II grupa inwalidów. W przypadku renty inwalidzkiej przysługiwała ona pracownikowi, który był inwalidą, miał wymagany okres zatrudnienia, a inwalidztwo powstało w czasie zatrudnienia lub w okresie równorzędnym z okresem zatrudnienia albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów³⁹.

W zakresie emerytur i rent wprowadzono w omawianym okresie kilka zmian, a jedną z ważniejszych było podwyższenie świadczeń emerytalno-rentowych osobom, które do 31 grudnia 1990 r. osiągnęły wiek 80 lat. Ważne zmiany wprowadziła także przyjęta w dniu 17 października 1991 r. ustawa o rewaloryzacji emerytur i rent i zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, która zaczęła obowiązywać od 15 listopada 1991 r. i obejmowała pozostałych emerytów i rencistów, a także wszystkich, którzy przechodzili od tego czasu na emeryturę lub rentę. Ustawa wprowadziła nowe warunki nabywania praw do emerytur i rent, górną granicę wysokości świadczeń. Zmianie uległ także sposób ustalania prawa i obliczania wysokości świadczeń, w którym zaczęto brać pod uwagę okresy opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, czyli tzw. okresy składkowe, a także tzw. okresy nieskładkowe⁴⁰.

Przechodzenie na wcześniejsze emerytury od 1990 r. stało się sposobem na ukrywanie problemów związanych z bezrobociem. Dodatkową motywacją do przechodzenia na wcześniejsze emerytury lub renty był ich dość wysoki poziom w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia. Wskutek tego w latach 1990–1991 z możliwości przejścia na wcześniejsze emerytury skorzystało około 400 tys. osób, co stanowiło blisko połowę emerytur przyznanych w tym okresie. Podobnie działało się w przypadku przyrostu liczby osób pobierających rentę inwalidzką. W 1990 r. świadczeniobiorców było 2,6 mln, później ich liczba ulegała ciągłemu wzrostowi dochodząc w 1996 r. do poziomu 3,5 mln osób⁴¹.

Przyjęte zasady przyznawania świadczeń przyczyniały się do zmniejszania się aktywności zawodowej ludności, ale także ograniczania poziomu bezrobocia wśród osób starszych. Pozwalały również na trwałe zabezpieczenie socjalne części zwolnionych z pracy, którzy formalnie bezrobotnymi wprawdzie nie byli, ale ich status zawodowy wprost wynikał ze zmian zachodzących wskutek transformacji na rynku pracy. Zjawisko przechodzenia bezrobotnych do systemu ubezpieczeń społecznych najmocniej występowało na początku

³⁹ Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin z dnia 14 grudnia 1982 r. (Dz.U. z 1982 r., nr 40, poz. 267, art. 27, art. 32); J. Krasucka, *Niektóre cechy bezrobocia w Polsce* [w:] *Polityka społeczna. Stan i perspektywy*, red. J. Auleytner, Warszawa 1995, s. 186; W. Nagel, *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach 1990–1994* [w:] *Polityka społeczna. Stan...*, s. 308.

⁴⁰ Ustawa o rewaloryzacji emerytur i rent o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 17 października 1991 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 104, poz. 450), art. 2, art. 4; W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne* [w:] *Spółeczeństwo polskie...*, s. 111; W. Nagel, *Ubezpieczenia...*, s. 309.

⁴¹ W. Muszalski, *Ubezpieczenia...* s. 113, 115–116; H. Zarychta, *Redystrybucyjne oddziaływanie świadczeń społecznych a minimum socjalne*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” nr 144, 1997, <http://repozytorium.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/6344>, s. 194 (dostęp: 17.09.2016 r.); K. Gilga, *Ubezpieczenia społeczne* [w:] *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 45.

lat 90., w okresie późniejszym system przyznawania rent i emerytur coraz bardziej ograniczał tego typu możliwość skorzystania ze świadczeń⁴².

8. WNIOSKI

Zabezpieczenie społeczne stanowiło w latach 90. XX wieku jedną z ważniejszych sfer aktywności państwa mające na celu wsparcie osób bezrobotnych. Wśród rodzajów zabezpieczenia społecznego dominowały formy pasywne, z założeniami mającymi umożliwić bezrobotnym i ich bliskim utrzymanie odpowiedniego poziomu życia. Najważniejszą formą zabezpieczania społecznego pozostawały w tym okresie zasiłki dla bezrobotnych, które zdecydowanie dominowały wśród wykorzystywanych instrumentów, funkcje wspierające pełniły świadczenia z tytułu pomocy społecznej, a istotnym elementem zabezpieczenia społecznego bezrobotnych stały się również uprawnienia emerytalne i rentowe dość liberalnie przyznawane w ramach systemu ubezpieczeń społecznych.

Podsumowując kształtowanie się form zabezpieczenia społecznego bezrobotnych w latach 90. XX wieku warto skonstatować, iż było ono oparte na działaniach reaktywnych, nie nastawionych na zmianę sytuacji bezrobotnych, ale jedynie na doraźne (zasiłki), bądź stałe (renty, emerytury) ich wsparcie finansowe. Widoczna była w całym omawianym okresie ewolucja zasad gwarancji socjalnych dla bezrobotnych. Początkowo możliwości korzystania z wszelkich form zabezpieczenia społecznego były dość liberalne i w sposób naturalny rodziły liczne nadużycia. Z czasem jednak przepisy ulegały zaostrzeniu, a prawo korzystania ze wsparcia w ramach zabezpieczenia społecznego stawało się w coraz większym stopniu uzależnione od spełnienia mniej lub bardziej restrykcyjnych kryteriów.

LITERATURA

- [1] Auleytner J., *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2004.
- [2] Auleytner J., *Transformacja w obszarze pracy i zabezpieczenia socjalnego [w:] 10 lat transformacji w Polsce fakty i opinie*, Oficyna Wydawnicza Warszawskiej Szkoły Zarządzania Szkoły Wyższej, Warszawa 1999.
- [3] Bałtowski M., Miszewski M., *Transformacja gospodarcza w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- [4] Dach Z., *Bezrobocie – wczoraj, dziś i jutro [w:] Gospodarka Polski po 15 latach transformacji*, red. Z. Dach, A. Pollok, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2005.
- [5] Deklaracja Filadelfijska, http://www.mop.pl/html/index1.html#miedzynarodowe_standardy/deklaracja_filadelfijska.html.
- [6] Frąckiewicz L., *Polityka społeczna. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1998.
- [7] Gilga K., *Ubezpieczenia społeczne [w:] Zabezpieczenie społeczne*, red. Z. Piszca, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- [8] Kłós B., Szymańczak J., *Świadczenia na rzecz rodziny w latach 1990–1996*. Raport nr 111, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-111.htm>.

⁴² M. Pilc, *Determinanty bezrobocia w Polsce w latach 1993–2012*, Warszawa 2014, s. 185.

- [9] Krasucka J., *Niektóre cechy bezrobocia w Polsce* [w:] *Polityka społeczna. Stan i perspektywy*, red. J. Auleytner, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 1995.
- [10] Kryńska E., *Dylematy polskiego rynku pracy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2001.
- [11] Lustig J., *Pomoc społeczna* [w:] *Polityka społeczna. Zarys wykładu wybranych problemów*, red. L. Frąckiewicz, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2002.
- [12] Mitręga M., *Bezrobocie i formy jego łagodzenia* [w:] *Polityka społeczna. Zarys wykładu wybranych problemów*, red. L. Frąckiewicz, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2002.
- [13] Muszalski W., *Ubezpieczenia społeczne* [w:] *Spółczesność polskie w latach 1989–1995/96*, red. A. Rajkiewicz, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1997.
- [14] Nagel W., *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach 1990–1994* [w:] *Polityka społeczna. Stan i perspektywy*, red. J. Auleytner, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 1995.
- [15] Niewiadomska A., *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] *Zabezpieczenie społeczne*, red. Z. Pisz, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Wrocław 1998.
- [16] Pile M., *Determinanty bezrobocia w Polsce w latach 1993–2012*, CeDeWu, Warszawa 2014.
- [17] Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, „Książka i Wiedza”, Warszawa 1966.
- [18] *Pomoc społeczna wobec zjawiska bezrobocia. Raport z badań*, red. M. Szyłko-Skoczny, Fundacja im. Friedricha Eberta. Przedstawicielstwo w Polsce, Urząd Pracy, Warszawa 1993.
- [19] Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>.
- [20] Rajkiewicz A., *Pomoc społeczna* [w:] *Spółczesność polskie w latach 1989–1995/96*, red. A. Rajkiewicz, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1997.
- [21] Rajkiewicz A., *Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne* [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1979.
- [22] Ratyński W., *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*, t. I, Difin, Warszawa 2003.
- [23] Rybka I., *Diagnoza pomocy społecznej w Polsce w latach 1990–2006. Możliwości i bariery zastosowania instrumentów w ekonomii społecznej w pomocy społecznej*, „Ekonomia Społeczna”. Teksty 2006, 23/2006, http://es.teksty.ekonomiaspoleczna.pl/pdf/2006_23_es_teksty.pdf.
- [24] Rysz-Kowalczyk B., *Europejska Karta Społeczna* [w:] *Leksykon polityki społecznej*, red. nauk. B. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza „Aspra-JR”, Warszawa 2002.
- [25] Sipurzyńska-Rudnicka K., *Zasiłki dla bezrobotnych jako forma zabezpieczenia społecznego* [w:] *Zabezpieczenie społeczne*, red. Z. Pisz, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Wrocław 1998.
- [26] Sprawozdanie Stenograficzne z 17 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 27, 28, 29 grudnia 1989 r., Warszawa 1989, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/B9B4E117AA85BDC4C1257D20002CC708/\\$file/017_000006979.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/B9B4E117AA85BDC4C1257D20002CC708/$file/017_000006979.pdf).
- [27] Strzelecka J., Fundusz Pracy – źródła finansowania i przeznaczenie środków, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_01/i-780.pdf.

- [28] Szumlicz T., *O systemie zabezpieczenia społecznego – podobnie i inaczej* [w:] *O roztropną politykę społeczną. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr hab. Antoniego Rajkiewicza*, red. nauk. J. Auleytner, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2002.
- [29] Szyłko-Skoczny M., *Bezrobocie wyzwaniem dla polityki społecznej* [w:] *O roztropną politykę społeczną. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr hab. Antoniego Rajkiewicza*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2002.
- [30] Tkaczuk M., *Polityka ograniczania bezrobocia w roli moderatora konsekwencji przemian polskiej gospodarki* [w:] *Dylematy i osiągnięcia polskiej polityki transformacji gospodarczej. Stabilizacja, restrukturyzacja, rynki pracy i regionalna polityka gospodarcza w świetle teorii i wybranych aspektów praktyki europejskiej*, red. nauk. H. Ćwikliński, G. Szczodrowski, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995.
- [31] Ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r. (Dz.U. z 1990 r., nr 87, poz. 506).
- [32] Ustawa o rewalforyzacji emerytur i rent o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 17 października 1991 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 104, poz. 450).
- [33] Ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 28 grudnia 1989 r. (Dz.U. z 1990 r., nr 4, poz. 19).
- [34] Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin z dnia 14 grudnia 1982 r. (Dz.U. z 1982 r., nr 40, poz. 267).
- [35] Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 16 października 1991 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 106, poz. 457).
- [36] Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z dnia 14 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 1995 r., nr 1, poz. 1).
- [37] Ustawa o zatrudnieniu z dnia 29 grudnia 1989 r. (Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 446).
- [38] Ustawa o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 6 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 1996 r., nr 147, poz. 687).
- [39] Wierzbicki A., *Fundusz pracy* [w:] *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza „Aspra-JR”, Warszawa 2002.
- [40] Zarychta H., *Redystrybucyjne oddziaływanie świadczeń społecznych a minimum socjalne*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 1997, nr 144, <http://repozytorium.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/6344>.

FORMS OF SOCIAL SUPPORT BENEFITS FOR THE UNEMPLOYED IN THE 1990s IN POLAND

The article focuses on the approximation of social benefits for the unemployed in the 1990s in Poland, their realization, effects and results. Social-political transformations in the 1980s and 1990s in Poland resulted in the phenomenon of unemployment, especially its intensification in the beginning of the process. Consequently, the social benefits represented in the 1990s one the most important areas of of state activity aimed at supporting unemployed. It was necessary to introduce amendments to Polish legislation to provide support for the unemployed. The law repeatedly changed in the 1990s, but it had not offered new forms of social benefits. Instead, only the contemporary forms were slightly adjusted. Even though active forms were guaranteed by the state, the unemployed were more interested in passive ones, especially in unemployment benefits. Unemployed also benefited greatly from all kinds of cash benefits from social assistance, including the benefits of fixed, periodic benefits and benefits pur-

poseful. Besides the unemployed were able to benefit from retirement-allowance rights of the national insurance system. Thanks to liberal rules of granting allowances and early retirements they became just another element of providing incomes for the unemployed. Although the law became strict, in the whole period of 1990s social benefits were based on financial support of the unemployed instead of increasing their activity in the labor market.

Keywords: transformation, unemployment, social benefits, social aid, retirement-allowance system.

DOI:10.7862/rz.2017.hss.18

*Przesłano do redakcji: luty 2017 r.
Przyjęto do druku: czerwiec 2017 r.*