

BEZROBOCIE I WYKLUCZENIE

Anna Jarosz-Nojszewska

Do 1989 r. w Polsce realizowano politykę pełnego zatrudnienia. Zapewniało to społeczeństwu znaczne poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Istniało jednak ukryte bezrobocie, ponieważ w wielu miejscach pracy siły robocze nie były w pełni wykorzystane. Zmiana ustroju politycznego Polski i wprowadzenie gospodarki rynkowej stworzyły zupełnie nową sytuację na rynku pracy.

Polski rynek pracy w latach 90.

Recesja początku lat 90. skutkowała m.in. dużym spadkiem produkcji przemysłowej, zamykaniem przedsiębiorstw i związanym z tym spadkiem zatrudnienia. Skala spadku zatrudnienia i likwidacja miejsc pracy były ogromnym zaskoczeniem zarówno dla rządzących krajem, jak i dla zupełnie na to nieprzygotowanego społeczeństwa. W latach 1990–2001 ubyło ok. 2,6 mln miejsc pracy, wobec pojawienia się na rynku 1,6 mln nowych osób.

W pierwszym okresie transformacji, w latach 1990–1993, nastąpił szczególnie gwałtowny spadek liczby pracujących: z 16,5 mln do 15,5 mln osób. Najbardziej zmniejszyła się liczba osób zatrudnionych w sektorze publicznym (o ponad 2 mln) i w przemyśle (o ponad 1 mln). W latach 1994–1995 liczba pracujących nieznacznie wzrosła, choć zatrudnienie w sektorze publicznym nadal się zmniejszało. Rozwój sektora prywatnego pozwolił jednak na pewną rekompensatę ubytku miejsc pracy w sektorze publicznym. Od końca lat 90. liczba pracujących stale malała, osiągając w 2013 r., na rok przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, 13,6 mln osób. Warto zaznaczyć, że tempo spadku zatrudnienia było wyższe w sektorze

publicznym niż w przedsiębiorstwach sprywatyzowanych¹. W sektorze państwowym, pomimo łącznego spadku zatrudnienia, były działy, w których zatrudnienie wzrastało, np. w 1990 r. były to finanse i ubezpieczenia, oświata, ochrona zdrowia i opieka społeczna, a w 1991 r. dołączyły do tego grona: administracja państwowa, wymiar sprawiedliwości oraz łączność². Na sytuację miało też wpływ wejście na rynek pracy w latach 1996–2005 młodych ludzi z drugiego powojennego wyżu demograficznego.

Równoległe ze spadkiem zatrudnienia postępował proces zmiany jego struktury. Zmniejszył się udział pracujących w górnictwie, budownictwie, transporcie, łączności i ochronie zdrowia. Wzrosło zatrudnienie w rolnictwie, łowiectwie, leśnictwie oraz w usługach. Zwiększyło się zatrudnienie w sektorze prywatnym, szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach. W 2003 r. w sektorze publicznym pracowało 31,5 proc. ogółu zatrudnionych, a w sektorze prywatnym 68,2 proc. Charakterystyczną cechą polskiego rynku pracy był duży spadek aktywności zawodowej osób w wieku powyżej 50 lat. Zostało to w znacznej mierze spowodowane polityką państwową dążącą do wycofywania z rynku pracy osób starszych poprzez system wcześniejszych emerytur, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych³.

Bezrobocie w okresie transformacji

Transformacja gospodarki narodowej spowodowała pojawienie się na rynku pracy prawnie usankcjonowanego bezrobocia. W latach 90. było ono następstwem zarówno czynników demograficznych, a więc wzrostu liczby ludności w wieku produkcyjnym związanego z wejściem na rynek osób urodzonych w czasie drugiego powojennego wyżu demograficznego, jak i ekonomicznych – recesji gospodarczej oraz związanych z nią spadkiem popytu na pracę i gwałtowny zmniejszeniem się liczby zatrudnionych w sektorze publicznym. Zmieniała się też sytuacja społeczno-prawna m.in. wprowadzono ustawy o zatrudnieniu, a także o zwolnieniach

¹ M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004, s. 26.

² U. Sztanderska, *Czynniki kształtujące bezrobocie w Polsce w okresie transformacji*, w: *Bezrobocie – nowy problem społeczny w krajach dokonujących transformacji systemu gospodarczego i restrukturyzacji gospodarki. Materiały międzynarodowego sympozjum*, red. S. Golinowska, M. Szczur, Warszawa 1992, s. 230.

³ M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna...*, op.cit., s. 27.

grupowych⁴. Początkowo bezrobocie traktowano jako wynik racjonalizacji zatrudnienia. Jego rozwój odzwierciedlało ukształtowanie się liczby bezrobotnych zarejestrowanych w biurach pracy. W styczniu 1990 r. liczba bezrobotnych wynosiła już 55,8 tys⁵.

Bezrobocie systematycznie rosło przez cały rok 1991 i 1992. Do najbardziej zagrożonych nim regionów należały województwa opóźnione pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego oraz te, na których terenie znajdowały się wielkie zakłady przemysłowe wymagające restrukturyzacji lub likwidacji z powodu nieefektywnej produkcji. Korzystniejsza sytuacja na rynku pracy występowała w województwach o wysokim poziomie urbanizacji i wielofunkcyjnym charakterze gospodarki (z wyjątkiem województwa łódzkiego i gdańskiego), w których znacznie szybciej niż na innych obszarach rozwijał się sektor prywatny⁶. Liczba bezrobotnych najszybciej rosła w Polsce północnej (koszalińskie, suwalskie, olsztyńskie) oraz południowo-zachodniej (jeleniogórskie, wałbrzyskie), gdzie ich odsetek był najwyższy, w niektórych powiatach sięgało nawet 40 proc. W tych regionach w okresie PRL często istniały liczne Państwowe Gospodarstwa Rolne i spółdzielnie produkcyjne, które po 1989 r. szybko zbankrutowały lub zostały zlikwidowane. Choć w ich miejsce powstały nowe przedsiębiorstwa rolnicze, to zatrudniły jedynie niewielką część dotychczasowych pracowników. Upadły też zakłady współpracujące z PGR-ami⁷. W efekcie bardzo trudna była sytuacja pracowników dawnych Państwowych Gospodarstw Rolnych. Robotnicy rolni z PGR-ów stawali się pierwszymi bezrobotnymi, a ich status społeczny stawał się co raz niższy, mieli też największe problemy ze znalezieniem nowego zatrudnienia. Problem bezrobocia nie ominął również osób z prywatnych gospodarstw rolniczych. Nastąpił znaczny wzrost liczby osób mieszkających na wsi i zarejestrowanych jako bezrobotne. Była to głównie ludność bezrolna. Duże było także bezrobocie ukryte na wsi, które w listopadzie 1993 r. wynosiło ok. 700 tys. osób⁸. Najniższe bezrobocie odnotowywano w Warszawie. Niewielkie bezrobocie było także w dużych aglomeracjach miejskich, gdzie wahało się od 6 do 10 proc. oraz w kilkunastu mniejszych miastach (np. Sopot, Siemiatycze)⁹.

⁴ K. Milonek, *Bezrobocie*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2006, s. 100.

⁵ A. Muszyńska, *Statystyczny obraz bezrobocia w Polsce*, w: *Bezrobocie – nowy problem społeczny...*, op.cit., s. 218.

⁶ Ibidem, s. 218.

⁷ A. Chwalba, *III Rzeczpospolita raport specjalny*, Kraków 2005, s. 183.

⁸ K. Milonek, A. Kurzynowski, *Bezrobocie*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2006, s. 102.

⁹ A. Chwalba, op.cit., s. 183.

W latach 1990–1991 w konsekwencji spadku dochodów i spożycia poszerzyła na niespotykaną wcześniej skalę sfera ubóstwa i niskich dochodów. Przeciętny dochód bardzo zbliżył się do minimum socjalnego. Obok bezrobocia miały na to wpływ głęboki spadek płac realnych w wielu dziedzinach gospodarki, spadek dochodów w rolnictwie, ogromna erozja oszczędności oraz redukcja świadczeń socjalnych zakładów pracy. Szczególnie ostro spadek dochodów i spożycia odczuły gospodarstwa chłopskie. W latach 1990–1991 na wieś powróciło wiele osób dotychczas zatrudnionych poza rolnictwem. Na ulicach dużych miast pojawił się żebracy, chodzenie po domach z prośbą o pieniądze na jedzenie lub leki stało się nagminne. Przed jadłodajniami z darmową zupą ustawiały się kolejki, co raz więcej osób było bezdomnych¹⁰.

W 1993 roku zaobserwowano mniejszy niż w latach wcześniejszych wzrost bezrobocia. Rok później po raz pierwszy od kilku lat odnotowano wzrost płac i realnych dochodów ludności oraz zmniejszenie liczby bezrobotnych¹¹. Na poprawę na rynku pracy miały wpływ polepszenie koniunktury gospodarczej, wyhamowanie procesów restrukturyzacji w niektórych branżach oraz poprawa funkcjonowania instytucji prawa pracy. W tym okresie wprowadzono też pierwsze ograniczenia w uprawnieniach, które do tej pory przysługiwały bezrobotnym. Społeczeństwo zdążyło już się przyzwyczaić do zmian na rynku pracy, które zaszły w latach wcześniejszych i częściowo się do nich przystosować. Spadek bezrobocia następujący w latach 1994–1997 zachodził w warunkach niskiego wzrostu zatrudnienia i dużego przyrostu zasobów pracy¹².

Kolejnym okresem dużego wzrostu bezrobocia były lata 1998–2002. W tym okresie był on związany ze spowolnieniem gospodarczym, a także z wygasaniem zobowiązań zawartych w umowach prywatyzacyjnych, które były podpisywane na początku lat 90. Umowy prywatyzacyjne często zobowiązywały przedsiębiorstwa do utrzymania zatrudnienia na określonym poziomie. W momencie, gdy przestały obowiązywać, dochodziło do masowych zwolnień. W ciągu tych czterech lat ubyło w Polsce 8 proc. miejsc pracy, co było związane z trwającą restrukturyzacją oraz ze spowolnieniem rozwoju gospodarki. Osoby, które straciły pracę, miały duże trudności z jej odzyskaniem. W efekcie 76 proc. bezrobotnych utrzymywały

¹⁰ S. Golinowska, *Ubóstwo w Polsce w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. Synteza wyników badań*, w: *Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, red. S. Golinowska, Warszawa 1996, s. 351–354.

¹¹ *Ibidem*, s. 355.

¹² M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Warszawa 1997, s. 61.

rodziny, 40 proc. korzystało z prac dorywczych, a 16 proc. – z opieki społecznej. Funkcjonujący system opieki społecznej i przyznawania zasiłków stał się przedmiotem ostrej krytyki. Był bardzo kosztowny, a jednocześnie mało skuteczny i uchodzący za niesprawiedliwy, ponieważ nie zawsze ci naprawdę potrzebujący otrzymywali wsparcie¹³. Tymczasem pomoc państwa w tym zakresie zmniejszyła się, co powodowało poszerzanie się strefy ubóstwa. Ograniczono świadczenia dla bezrobotnych, a zasiłki rodzinne przyznawano i wypłacano w kwotach daleko odbiegających od rzeczywistych kosztów utrzymania ponoszonych przez rodziny¹⁴.

Zmiany na rynku pracy w pierwszym dziesięcioleciu transformacji spowodowały zmianę struktury społecznej. W tym okresie szybko malała liczba robotników, prawie całkowicie zanikła grupa chłoporobotników, rosła grupa burżuazji, bezdomnych i bezrobotnych. Jednym ze skutków tak dużego bezrobocia i ubóstwa było to, że nasilały się choroby społeczne – narkomania i alkoholizm. Negatywnym zjawiskiem był wzrost liczby osób korzystających z pomocy społecznej. W 1990 r. otrzymało ją 1,645 mln osób, w 1999 r. – 2,091 mln osób, a w 2001 r. – 2,875 mln osób. Powiększała się także liczba osób korzystających ze stacjonarnej opieki społecznej. W domach opieki i zakładach pomocy w 1990 r. było umieszczonych 65,8 tys. osób, w 1995 r. – 76,5 tys., a 2001 r. – 85,2 tys. osób¹⁵.

W poszukiwaniu pracy część bezrobotnych podejmowała decyzję o emigracji. Wyjazdy nasiliły się w drugiej połowie lat 90. W 1995 r. wyjechało z Polski 26,3 tys. osób, w 1996 r. – 21,3 tys., w 1997 r. – 20,2 tys.¹⁶. Do 2004 r. do pracy zagranicą, najczęściej na 2–3 miesięczne okresy, wyjeżdżało z Polski ok. 0,5 mln osób. Kierowali się głównie do Niemiec, Austrii i USA. W poszukiwaniu pracy najwięcej osób opuściło Polskę północno-wschodnią. Szczególnie liczni pracownicy sezonowi pochodzili z województw opolskiego i śląskiego. Tylko w 2003 r. w Niemczech i w Holandii pracowało ok. 100 tys. Polaków¹⁷.

Bezrobocie w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej

Wejście Polski do Unii Europejskiej wpłynęło na spadek wielkości bezrobocia. Związane z akcesją otwarcie europejskiego rynku pracy stworzyło możliwość

¹³ A. Chwałba, op.cit., Kraków 2005, s. 182.

¹⁴ W. Bonusiak, *Trzecia Rzeczpospolita (1989–2007)*, Rzeszów 2008, s. 151.

¹⁵ Ibidem, s. 151.

¹⁶ Ibidem, s. 99.

¹⁷ A. Chwałba, op.cit., s. 185.

poszukiwania zatrudnienia poza granicami kraju. Otwarcie w 2004 r. rynków pracy w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji pozwoliło Polakom na podejmowanie zatrudnienia w tych krajach. Nie wszystkie państwa Unii potrzebowały jednak tanich pracowników z Polski. Część z członków starej UE zdecydowała się na wprowadzenie tzw. okresów przejściowych, ograniczając możliwość podejmowania pracy przez pracowników z nowych państw członkowskich. Okres przejściowy mógł trwać maksymalnie 7 lat. Tak długi okres przejściowy utrzymały tylko Niemcy i Austria. W 2006 r. o nieprzedłużaniu okresu przejściowego zadecydowały Hiszpania, Portugalia, Grecja, Finlandia, Islandia (1 maja 2006), Włochy (31 lipca 2006). Rok później zrobiły to Holandia i Luxemburg, w 2008 r. – Francja, a w 2009 r. – Belgia i Dania. W 2009 r. na pracowników z Polski otworzyła się także Norwegia, a w 2011 r. – Szwajcaria. Polacy mogli też bez ograniczeń szukać zatrudnienia na terenie państw, które do Unii Europejskiej przystąpiły razem z Polską. Najbardziej popularnym kierunkiem emigracji zarobkowej stała się Wielka Brytania, na drugim miejscu znalazła się Irlandia, a później także Niemcy.

Od 2004 r. zaktywizowały się firmy kontraktujące młodych Polaków do pracy w państwach UE. Rozpoczął się okres utrzymywania się dużej emigracji zarobkowej. Nie bez wpływu na to był fakt, że od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej Polska została włączona do systemu wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych funkcjonującego we wspólnocie. Oddziało to w znacznej mierze na duże migracje osób z wyższym wykształceniem, szczególnie medycznym. Polacy podejmowali najczęściej zatrudnienie w przemyśle budowlanym, handlu, hotelarstwie oraz w rolnictwie. Wyjazdy Polaków za granicę szczególnie nasiliły się w latach 2006–2007. Powszechnie szacuje się, że Polskę opuściło ok. 2 mln ludzi¹⁸.

Tak duża emigracja zarobkowa wpłynęła na obniżenie wskaźników bezrobocia. Z jednej strony zmniejszyła się liczba bezrobotnych, ponieważ część z nich podjęła decyzje o wyjeździe z Polski w poszukiwaniu pracy. Z drugiej strony na skutek transferu kapitału od emigrantów do ich rodzin w Polsce doszło do wzrostu konsumpcji. Pojawiły się nowe miejsca pracy w związku ze wzrostem popytu ze strony gospodarstw domowych osób, które wyemigrowały. Negatywnym skutkiem emigracji zarobkowej z Polski było zjawisko tzw. eurosieroctwa. Wiele dzieci migrantów zostało zmuszonych do wieloletniej rozłąki z rodzicami, pracującymi

¹⁸ A. Bobrowska, *Migracje Polaków po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, „Coloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2013, nr 2, s. 53.

za granicą¹⁹. Charakterystyczne było to, że kraj opuszczali głównie ludzie młodzi, którzy za granicą często podejmowali pracę poniżej swoich kwalifikacji.

Od początku 2004 r. (poza lutym i marcem 2005 r.) aż do marca 2008 r. bezrobocie spadało. O pozytywnej tendencji na rynku pracy zdecydowała nie tylko emigracja, lecz także wysoki wzrost gospodarczy, wzrost wydatków na programy rynku pracy mające na celu aktywizację bezrobotnych oraz wykorzystywanie środków z Funduszy Unii Europejskiej. Pozwoliło to zmniejszyć liczbę bezrobotnych o ponad 2 miliony. Pierwsze symptomy odwrócenia pozytywnej tendencji uwidoczniły się w kwietniu 2008 r., kiedy to przez dwa kolejne miesiące odnotowano wzrost liczby bezrobotnych. Zmiany na rynku pracy wywołał międzynarodowy kryzys finansowy. Począwszy od listopada, zwiększanie się ilości bezrobotnych było znacznie szybsze i przez 17 kolejnych miesięcy wskaźnik wzrósł do ponad 500 tys. osób pozbawionych pracy²⁰. W kolejnych latach bezrobocie utrzymywało się na wysokim poziomie. Dopiero w 2014 r., przy niewielkiej poprawie koniunktury w gospodarce europejskiej, w Polsce odnotowano wyższe niż w dwóch poprzednich latach tempo wzrostu gospodarczego²¹. W kolejnych latach, aż do chwili obecnej, obserwujemy spadek bezrobocia.

Bezrobocie rejestrowane – poziom i struktura

W Polsce istnieją dwa źródła informacji o sytuacji na rynku pracy. Pierwszym z nich są rejestry Urzędów Pracy dotyczące bezrobocia rejestrowanego. Drugim są wyniki badań aktywności ekonomicznej ludności BAEL, które GUS prowadzi od 1992 r. Określone w ten sposób zbiorowości bezrobotnych różnią się trochę zarówno liczebnością, jak i strukturą.

Liczba bezrobocia rejestrowanego podawana jest raz w miesiącu. Zostaje obliczona szacunkowo przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które ma w swojej pieczy urzędy pracy, gdzie rejestrują się bezrobotni. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych mówi nam o osobach, które spełniły wymagania rejestracji: nie mają legalnej pracy i zgłosiły się do stosownego urzędu, a następnie wykonywały zadania narzucone przez powiatowy urząd pracy, czyli zgłaszały się

¹⁹ W. Bonusiak, op.cit., s. 151.

²⁰ P. Pasierbak, *Zmiany na Polskim rynku pracy 2008–2010*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2012, z. XLVI, nr 2, sectio H, s. 183.

²¹ *Rynek pracy w Polsce w 2014 r.*, MPiPS, <https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/sytuacja-na-ryнку-pracy/rynek-pracy-w-polsce-w-2014-roku/> (1.07.2016).

na wezwania, odnosiły się do proponowanych ofert pracy, brały udział we wskazanych szkoleniach itd.²²

Polski system publicznej służby zatrudnienia i rejestrowania bezrobotnych zaczęto budować w 1989 r. Na początku – mimo relatywnie wysokiego bezrobocia – zarejestrowanych bezrobotnych było niewiele²³. Sytuacja zaczęła się bardzo szybko zmieniać w latach 1990–1992. Jednak dane dotyczące wysokości bezrobocia z tego okresu są powszechnie uważane za zawyżone, szczególnie w odniesieniu do skali bezrobocia, którego rzeczywisty poziom zniekształciły zbyt liberalne przepisy o przyznawaniu zasiłków. W celu ich zdobycia wielu ludzi, którzy nie pracowali przed 1990 r., rejestrowało się jako bezrobotni²⁴. Drugą kwestią wpływającą na wiarygodność tych danych są niedostatki zbierania informacji o bezrobotnych. Podstawą oceny rozmiarów bezrobocia była rejestracja bezrobotnych w rejonowych biurach pracy, dokonywana zgodnie z ustawową definicją pojęcia „bezrobotny”, odzwierciedlającą bardziej korzyści z tytułu rejestracji niż faktyczne pozostawanie bez pracy, poszukiwanie jej i niemożność uzyskania. Sytuację komplikował fakt żywiołowego wzrostu zatrudnienia niezarejestrowanego²⁵. Statystyki nie uwzględniały ukrytego bezrobocia, a więc np. skróconego czasu pracy czy wcześniejszych emerytur²⁶.

Stopę bezrobocia zaczęto rejestrować w pierwszym kwartale 1990 r. jako stosunek liczby bezrobotnych zarejestrowanych do liczby ludności cywilnej aktywnej zawodowo²⁷. Już w pierwszym okresie dziewięciu kwartałów stopa bezrobocia wzrosła ponad 8-krotnie, tzn. z 1,5 proc. w pierwszym kwartale 1990 r. do 12,2 proc. w pierwszym kwartale 1992 r. Liczba bezrobotnych rosła aż do listopada 1994 r., osiągając maksimum w lipcu tego roku (2982 tys.). Od początku bardzo wyraźnie było zróżnicowanie terytorialne bezrobocia. Rozpiętość pomiędzy najwyższym wskaźnikiem stopy bezrobocia (województwo suwalskie – 20,9 proc.) a najniższym (województwo warszawskie – 5,0 proc.) wynosiła 15,9 proc.²⁸ Przez kolejne cztery lata, do listopada 1998 r., liczba bezrobotnych spadała, osiągając swoje minimum w sierpniu 1998 r. – 1671 tys. Pięć kolejnych lat to okres wzrostu bezrobocia, który trwał aż do sierpnia 2003 r. (maksimum: luty 2003 r. – 3344,2 tys.

²² Rynek pracy, <http://rynekpracy.org/x/995250> (1.07.2016).

²³ Ibidem.

²⁴ A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Kraków 2002, s. 92–93.

²⁵ U. Sztanderska, *Czynniki kształtujące bezrobocie w Polsce w okresie transformacji*, op.cit., s. 227.

²⁶ M. Szyłko-Skoczny, *Bezrobocie jako nowa kwestia społeczna w Polsce. Wyniki badań empirycznych*, w: *Bezrobocie – nowy problem społeczny...*, op.cit., s. 268.

²⁷ W. Bonusiak, op.cit., s. 29.

²⁸ A. Muszyńska, op.cit., s. 218.

Był to najwyższy wynik w historii rejestrowania bezrobotnych po 1989 r.). Przez kolejnych pięć lat liczba bezrobotnych zmniejszała się (minimum w październiku 2008 r. – 1352,3 tys.). Po czym nastąpił kolejny okres wzrostu, który zakończył się wraz z 2013 r., przy czym maksimum z lutego 2013 r. wyniosło 2336,7 tys. osób. Od początku 2014 r. liczba bezrobotnych sukcesywnie spada²⁹. Liczba zarejestrowanych w urzędach pracy bezrobotnych w końcu 2015 r. wyniosła 1563,3 tys. osób i drugi rok z rzędu zmniejszała się. Mimo tych korzystnych zmian nadal wysokie pozostaje w Polsce terytorialne zróżnicowanie bezrobocia. Jest to wynikiem zarówno nierównomiernego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, jak i ich położenia geograficznego. Najniższą stopę bezrobocia w końcu 2015 r. (nieprzekraczającą 3 proc.) odnotowano w: Poznaniu (2,4 proc.), powiecie kępińskim (2,7 proc.) i powiecie poznańskim (2,9 proc.). Wskaźnik od 3,3 do 5 proc. odnotowano w kolejnych 16 powiatach, głównie grodzkich, w tym m.in.: w Sopocie, Wrocławiu, Warszawie, Katowicach, Tychach, Gdańsku, Bielsko-Białej, Krakowie i Gdyni. Najwyższy, ponad 25-procentowy wskaźnik bezrobocia, wystąpił w 6 powiatach: szydłowieckim (31,5 proc.), kętrzyńskim (27,4 proc.), braniewskim (27,3 proc.), piskim (26,3 proc.), białogardzkim (25,4 proc.) oraz radomskim (25,3 proc.)³⁰. Według danych opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny w pierwszej połowie 2016 r. bezrobocie nadal spadało, osiągając na koniec lipca 8,6 proc., co oznacza, że około 1,3 mln osób pozostaje bez pracy. Najniższa stopa bezrobocia (na poziomie 5,3 proc.) utrzymuje się w województwie wielkopolskim, natomiast najwyższa – w warmińsko-mazurskim (14 proc.)³¹. Według danych GUS w lipcu 2016 r. było 1361,5 tys. zarejestrowanych bezrobotnych³².

Bezrobocie dotykało przede wszystkim ludzi młodych, bez względu na wykształcenie. Osoby w wieku do 34 lat stanowiły w grudniu 1991 r. ponad 63 proc. bezrobotnych, podczas gdy wśród osób będących w wieku przedemerytalnym, a więc powyżej 55 lat – 1,8 proc. ogółu bezrobotnych³³. Duże bezrobocie wśród młodych osób utrzymało się przez cały okres III RP. Przed przystąpieniem Polski do Unii

²⁹ Rynek pracy.pl, <http://rynekpracy.org/x/995250> (1.07.2016).

³⁰ *Rynek Pracy w Polsce w 2015 r.*, s. 4–5, MPiPS, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/sytuacja-na-ryнку-pracy/rynek-pracy-w-polsce-w-2015-r/> (31.07.2016).

³¹ *Bezrobocie, styczeń 2016 r.: w którym województwie najwyższe, a w którym najniższe?*, Portal samorządowy.pl, <http://www.portalsamorzadowy.pl/praca/bezrobocie-styczen-2016-r-w-ktorym-wojewodztwie-najwyzsze-a-w-ktorym-najnizsze.77424.html> (1.07.2016).

³² Główny Urząd Statystyczny.pl, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/liczba-bezrobotnych-zarejestrowanych-oraz-stopa-bezrobocia-wedlug-wojewodztw-podregionow-i-powiatow-stan-w-koncu-lipca-2016-r.-,2,47.html> (13.07.2016).

³³ A. Muszyńska, op.cit., s. 221.

w 2003 r. stopa bezrobocia wśród młodych w wieku od 19 do 24 lat wynosiła aż 46,5 proc. Na skutek dużej emigracji młodych ludzi oraz poprawy sytuacji gospodarczej Polski w kolejnych latach wskaźnik ten znacznie się obniżył, osiągając w trzecim kwartale 2008 r. najniższą wartość – 16,1 proc. Później liczba bezrobotnych wśród młodych rosła, podobnie jak w całej populacji. W pierwszym kwartale 2016 r. stopa bezrobocia wśród młodych osób wynosiła 19,1 proc.³⁴

Tabela 1. Stopa bezrobocia w Polsce w latach 1990–2015

	styczeń	luty	marzec	kwiecień	maj	czerwiec	lipiec	sierpień	wrzesień	październik	listopad	grudzień
1990	0,3	0,8	1,5	1,9	2,4	3,1	3,8	4,5	5,0	5,5	5,9	6,5
1991	6,6	6,8	7,1	7,3	7,7	8,4	9,4	9,8	10,5	10,8	11,1	12,2
1992	12,1	12,4	12,1	12,2	12,3	12,6	13,1	13,4	13,6	13,5	13,5	14,3
1993	14,2	14,4	14,4	14,4	14,3	14,8	15,4	15,4	15,4	15,3	15,5	16,4
1994	16,7	16,8	16,7	16,4	16,2	16,6	16,9	16,8	16,5	16,2	16,1	16,0
1995	16,1	15,9	15,5	15,2	14,8	15,2	15,3	15,2	15	14,7	14,7	14,9
1996	15,4	15,5	15,4	15,1	14,7	14,3	14,1	13,8	13,5	13,2	13,3	13,2
1997	13,1	13,0	12,6	12,1	11,7	11,6	11,3	11,0	10,6	10,3	10,3	10,3
1998	10,7	10,6	10,4	10,0	9,7	9,6	9,6	9,5	9,6	9,7	9,9	10,4
1999	11,4	11,9	12,0	11,8	11,6	11,6	11,8	11,9	12,1	12,2	12,5	13,1
2000	13,7	14,0	14,0	13,8	13,6	13,6	13,8	13,9	14,0	14,1	14,5	15,1
2001	15,7	15,9	16,1	16,0	15,9	15,9	16,0	16,2	16,3	16,4	16,8	17,5
2002												
a)	18,1	18,2	18,2	17,9	17,3	17,4	17,5	17,5	17,6	17,5	17,8	18,0
b)	20,1	20,2	20,1	19,9	19,2	19,4	19,4	19,5	19,5	19,5	19,7	20,0
2003	20,6	20,7	20,6	20,3	19,8	19,7	19,6	19,5	19,4	19,3	19,5	20,0
2004	20,6	20,6	20,4	19,9	19,5	19,4	19,3	19,1	18,9	18,7	18,7	19,0
2005	19,4	19,4	19,2	18,7	18,2	18,0	17,9	17,7	17,6	17,3	17,3	17,6
2006	18,0	18,0	17,8	17,2	16,5	15,9	15,7	15,5	15,2	14,9	14,8	14,8
2007	15,1	14,8	14,3	13,6	12,9	12,3	12,1	11,9	11,6	11,3	11,2	11,2
2008	11,5	11,3	10,9	10,3	9,8	9,4	9,2	9,1	8,9	8,8	9,1	9,5
2009	10,4	10,9	11,1	10,9	10,7	10,6	10,7	10,8	10,9	11,1	11,4	12,1
2010	12,9	13,2	13,0	12,4	12,1	11,7	11,5	11,4	11,5	11,5	11,7	12,4
2011	13,1	13,4	13,3	12,8	12,4	11,9	11,8	11,8	11,8	11,8	12,1	12,5

³⁴ Stopa bezrobocia młodych, Rynek pracy.pl, <http://rynekpracy.org/x/946883> (2.07.2016).

	styczeń	luty	marzec	kwiecień	maj	czerwiec	lipiec	sierpień	wrzesień	październik	listopad	grudzień
2012	13,2	13,4	13,3	12,9	12,6	12,3	12,3	12,4	12,4	12,5	12,9	13,4
2013	14,2	14,4	14,3	14,0	13,6	13,2	13,1	13,0	13,0	13,0	13,2	13,4
2014	13,9	13,9	13,5	13,0	12,5	12,0	11,8	11,7	11,5	11,3	11,4	11,4
2015	11,9	11,9	11,5	11,1	10,7	10,2	10,0	9,9	9,7	9,6	9,6	9,8
2016	10,3	10,3	10,0	9,5								

Stopę bezrobocia była obliczana przy wykorzystaniu danych dotyczących m.in. osób **pracujących w rolnictwie indywidualnym** (będących składową cywilnej ludności aktywnej zawodowo) oszacowanych na podstawie wyników spisów:

- do 1995 r. – Narodowego Spisu Powszechnego 1988;
- od 1996 r. do 2002 r. (w wariantcie „a”) – Powszechnego Spisu Rolnego 1996;
- od 2002 r. (w wariantcie „b”) – Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań oraz Powszechnego Spisu Rolnego 2002;
- od grudnia 2010 r. – Powszechnego Spisu Rolnego 2010.

Źródło: *Stopa bezrobocia w latach 1990–2004*, GUS, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-w-latach-1990-2016,4,1.html> (1.07.2016).

Na początku lat 90. co raz większy wpływ na wzrost populacji bezrobotnych miały osoby, z którymi stosunek pracy został rozwiązany z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy oraz absolwenci szkół ponadpodstawowych. Systematycznie rosła liczba osób zwolnionych z pracy w ramach tzw. zwolnień grupowych. W pierwszym kwartale 1990 r. stanowili oni 5,7 proc. ogółu bezrobotnych, a w I kwartale 1992 r. – już 24,1 proc. Bardzo duże było bezrobocie wśród absolwentów szkół ponadpodstawowych. Pod koniec 1990 r. 222,4 tys. absolwentów pozostawało bez pracy, co stanowiło 10 proc. ogółu bezrobotnych zarejestrowanych w kraju. W 1991 r. liczba absolwentów bez pracy zwiększyła się o 35,4 proc. Największe problemy ze znalezieniem zatrudnienia mieli absolwenci szkół policealnych i średnich szkół zawodowych – wśród nich na jedną ofertę pracy przypadało aż 268 osób. Na drugim miejscu znaleźli się absolwenci zasadniczych szkół zawodowych – na jedną ofertę pracy przypadało 89 osób. Największe możliwości znalezienia nowego miejsca zatrudnienia mieli absolwenci studiów dziennych – na jedną ofertę pracy przypadało w tej grupie 36 osób³⁵.

Najtrudniej utrzymać miejsce pracy było osobom z wykształceniem podstawowym i zasadniczym zawodowym. W 1993 r. wśród 2,8896 mln bezrobotnych było tylko 1,8 proc. osób z wykształceniem wyższym, 6,7 proc. z wykształceniem

³⁵ A. Muszyńska, op.cit., s. 218–220.

średnim ogólnokształcącym, 20,1 proc. z wykształceniem policealnym średnim zawodowym oraz 39,1 proc. osób z zasadniczym zawodowym³⁶. Sytuacja zaczęła się zmieniać w drugiej połowie lat 90., kiedy nawet osobom z wyższym wykształceniem było trudno znaleźć pracę. Od końca lat 90. stopa bezrobocia rosła najszybciej w grupie osób z wyższym wykształceniem. Trudności ze znalezieniem pracy mieli nawet ekonomiści, nauczyciele, prawnicy, inżynierowie³⁷.

Przez cały ten okres III RP wśród bezrobotnych większość stanowiły kobiety. Gorsza na rynku pracy sytuacja kobiet niż mężczyzn wynikała z tego, że znacznie łatwiej traciły pracę i trudniej było im znaleźć nowe zatrudnienie. Pod koniec 1991 r. kobiety stanowiły 52,6 proc. ogółu zarejestrowanych bezrobotnych³⁸, w 1995 r. – 55 proc. bezrobotnych, w 1997 r. – 60 proc., w 2002 r. – 51,2 proc., a w 2003 r. – 51,5 proc.³⁹ Po akcesji do UE wskaźnik bezrobocia wśród kobiet nadal był nieznacznie wyższy niż wśród mężczyzn. W latach 2004–2007 zdecydowanie szybciej zmniejszała się liczba bezrobotnych mężczyzn niż kobiet, co miało swoje odzwierciedlenie we wzroście odsetka kobiet wśród ogółu zarejestrowanych. Pod koniec 2007 r. odsetek ten wyniósł 58,2 proc., a w końcu 2015 r. udział kobiet w ogólnej liczbie bezrobotnych był równy 52,2 proc.⁴⁰

Wszystkie przytoczone powyżej dane dotyczą bezrobocia rejestrowanego. Badania zatrudnienia niezarejestrowanego z kolei sprawiają duże trudności. Jedną z charakterystycznych cech polskiego rynku pracy jest zatrudnienie w tzw. szarej strefie. Wyjaśnia to dlaczego w latach szybkiego przyrostu dużych zasobów pracy i marginalnego wzrostu zatrudnienia (1994–1996) nie wzrosło gwałtownie bezrobocie. Już w 1994 r. bez formalnej umowy o pracę, a więc nielegalnie, było zatrudnionych ok. 0,8–1 mln osób⁴¹. W 1995 r. GUS opublikował dane, z których wynika, że w 1995 r. w szarej strefie pracowało 2,034 mln osób, ale tylko dla 880 tys. była to praca główna. Na początku XXI w. liczba ta wynosiła ok. 1,5 mln. Dużo osób pracowało w szarej strefie dorywczo, głównie w rolnictwie, budownictwie i handlu⁴². Po przystąpieniu Polski do UE nastąpił wyraźny spadek liczby pracujących w ten sposób, co wiązało się z dużą skalą emigracji za granicę. Osoby emigrujące często wcześniej pracowały w szarej strefie, a te, które były zatrudnione legalnie,

³⁶ W. Bonusiak, op.cit., s. 50.

³⁷ M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna...*, op.cit., s. 44.

³⁸ A. Muszyńska, op.cit., s. 228.

³⁹ M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna...*, op.cit., s. 41.

⁴⁰ *Rynek pracy w Polsce w 2015 r.*, MPIPS, <https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/sytuacja-na-ryнку-pracy/rynek-pracy-w-polsce-w-2015-r/> (2.07.2016).

⁴¹ A. Chwalba, op.cit., s. 186.

⁴² M. Kabaj, op.cit., s. 64; A. Chwalba, op.cit., s. 186.

rezygnując, pozostawiały wolne miejsca pracy dla innych, dotychczas pracujących „na czarno”. W 2014 r. zgodnie z danymi GUS pracę niezarejestrowaną wykonywało 711 tys. osób, a więc 4,5 proc. ogólnej liczby pracujących⁴³.

Wykluczenie społeczne

Wprowadzenie tzw. reform Balcerowicza spowodowało zerwanie z dotychczasową opiekuńczą rolą państwa. Miało to miejsce w okresie, kiedy sytuacja gospodarcza Polski była bardzo trudna, a inflacja silnie odbiła się na poziomie życia Polaków. W efekcie nie tylko bardzo szybko rosło bezrobocie, lecz także znacznie zwiększała się sfera ubóstwa. Coraz więcej osób znajdowało się w sytuacji zagrożenia wykluczeniem społecznym⁴⁴. Bezrobocie okazało się istotnym czynnikiem, który powodował degradację ekonomiczną, potęgował biedę i rozszerzał sferę ubóstwa. Grupa bezrobotnych okazała się bardzo zróżnicowana wewnątrz. Na jednym biegunie możemy wskazać osoby, dla których brak pracy okazał się klęską i katastrofą życiową. Z sytuacją, w jakiej się znalazły, nie umiały sobie poradzić zarówno materialnie, jak i psychicznie. Na drugim biegunie są ludzie zadowoleni z faktu pozostawania bez stałej pracy i pobierania zasiłku dla bezrobotnych.

W pierwszych latach transformacji w przeprowadzonych badaniach nie stwierdzono izolacji społecznej bezrobotnych oraz okazywanych im objawów wrogości. W najbliższym otoczeniu dominowały wobec nich postawy życzliwości i pomocy, natomiast w dalszym kręgu znajomych obojętności, rzadziej niechęci⁴⁵. Jednak z czasem osoby te co raz silniej odczuwały swoją niekorzystną sytuację. Długotrwale bezrobotni i niektóre inne kategorie bezrobotnych, np. osoby w wieku powyżej 50 lat lub młodzież, osoby niepełnosprawne, szczególnie pozostające bez dochodów, oraz niektóre kategorie ludności wiejskiej – pracownicy dawnych PGR-ów, były osobami najbardziej zagrożonymi wykluczeniem społecznym. Oprócz nich w latach 90. grupy zagrożone wykluczeniem społecznym to też: dzieci i młodzież, które nie kończyły nauki w szkole, samotni rodzice i rodziny wielodzietne, opuszczający więzienia, zagrożeni eksmisją z zajmowanych lokali, imigranci zarobkowi, nielegalnie zatrudnieni, bezdomni, uzależnieni od alkoholu i narkotyków, osoby

⁴³ *Praca niezarejestrowana w Polsce w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015, s. 15.

⁴⁴ W. Bonusiak, op.cit., s. 47.

⁴⁵ M. Szyłko-Skoczny, op.cit., s. 269.

należące do romskiej mniejszości etnicznej⁴⁶. Szczególnie dramatyczna stała się sytuacja dzieci pochodzących z rodzin bezrobotnych i wielodzietnych. Młodzież z tych rodzin ulegała marginalizacji.

Polityka społeczna wobec problemu bezrobocia i wykluczenia

Transformacja ustroju i systemu gospodarczego w Polsce przyniosła w pierwszym etapie „oczyszczanie” kategorii ekonomicznych z elementów socjalnych. Przed wszystkim zlikwidowano dotacje do dóbr podstawowych i oświatowo-kulturalnych. Ubocznym skutkiem programu stabilizacyjnego były zmiany w polityce socjalnej, wcześniej nieplanowane. Liczne instytucje polityki społecznej straciły dopływ środków budżetowych, podlegając w krótkim czasie komercjalizacji, a wzrost cen i opłat za usługi tych instytucji przyniósł w konsekwencji radykalne zmniejszenie popytu. Przepelnione wcześniej przedszkola, żłobki, szpitale, domy wczasowe i domy kultury pustoszały. Polityka społeczna zaczęła zawężać się do świadczeń pieniężnych, na których powiększenie była co raz większa presja społeczna i polityczna w miarę wzrostu kosztów utrzymania i kurczenia się zatrudnienia⁴⁷.

Bezrobocie pociągało duże koszty gospodarcze i społeczne, które musiały zostać uwzględniane w polityce społeczno-gospodarczej. Bardzo duże kwoty musiały zostać przeznaczone na zasiłki i pomoc społeczną. Łączne koszty netto utrzymania tak dużej armii bezrobotnych w 1995 r. przekroczyły ok. 100 bln starych złotych. Złożyły się na to wydatki Funduszu Pracy na zasiłki dla bezrobotnych, wydatki na wcześniejsze renty i emerytury spowodowane bezrobociem oraz pomoc społeczną dla bezrobotnych, którzy utracili prawo do zasiłku. Prawie 1/4 tych wydatków była finansowana ze składek pracodawców, co w konsekwencji prowadziło do wzrostu kosztów i cen. Pozostała część, ok. 75 bln starych złotych, została sfinansowana z budżetu państwa⁴⁸.

⁴⁶ R. Szarfenberg, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne. Wykłady*, Warszawa 2006, s. 38–39, dostęp on-line: <http://wiadomosci.ngo.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Biblioteka/2006.4.pdf> (12.07.2016); M. Grewiński, *Polityka przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w Polsce i w Unii Europejskiej*, w: *Wykluczenie społeczne jako problem wielowymiarowy*, red. I. Celary, G. Polok, Katowice 2016, s. 48.

⁴⁷ S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 1994, s. 207–208.

⁴⁸ M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Warszawa 1997, s. 74.

Początkowo rząd podejmował głównie działania doraźne i nie stworzył długofalowego programu walki z bezrobociem. Starano się łagodzić skutki kuracji szokowej. Głównym orędownikiem tych działań był Jacek Kuroń, który pełnił wówczas funkcję ministra pracy i polityki socjalnej. Bezrobotnym przyznano specjalny zasiłek na okres pozostawania bez pracy, nazywany potocznie „kuroniówką”. Kuroń rozdzielał też bezrobotnym bezpłatną zupę⁴⁹. Zmiany przyniósł rok 1990. W pierwszym okresie masowego bezrobocia w Polsce (1990–1993) skoncentrowano się głównie na tworzeniu podstaw prawnych niezbędnych w konstruowaniu instytucjonalnych warunków funkcjonowania rynku pracy. W celu przeciwdziałania bezrobociu stworzono pierwsze programy rynku pracy oraz powołano Fundusz Pracy, który miał je finansować⁵⁰. Początkowo służył on przede wszystkim do wypłacania zasiłków⁵¹.

W latach 1994–1998 oprócz programów realizowanych już na rynku pracy punkt ciężkości w walce z bezrobociem położono na rozwiązania mające skutecznie zmniejszyć skalę zjawiska. Znalazło to wyraz w tworzonych programach przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków. Pojawiły się pierwsze projekty obejmujące szkolenia, pożyczki dla bezrobotnych na podjęcie własnej działalności gospodarczej, pożyczki dla zakładów pracy na tworzenie nowych miejsc pracy, prace interwencyjne i roboty publiczne, przygotowanie zawodowe, staże dla absolwentów. Wśród programów mających na celu zwalczanie bezrobocia na szczególną uwagę zasługuje uchwalony przez Sejm 20 listopada 1996 r. *Program promowania produktywnego zatrudnienia i zmniejszania bezrobocia*⁵².

Po akcesji do Unii Europejskiej pojawiło się więcej programów stawiających na aktywizację bezrobotnych. Z drugiej strony inwestycje zagraniczne oraz napływające z UE fundusze na programy aktywnego zwalczania bezrobocia miały duży wpływ na tworzenie nowych miejsc pracy, a także na kształcenie zawodowe i przekwalifikowywanie bezrobotnych.

Ważnym elementem polityki państwa było stworzenie systemu zasiłków dla bezrobotnych. Od 1989 r. prawo do zasiłku przysługiwało osobom bezrobotnym od ósmego dnia od zarejestrowania w biurze pracy, jeśli dla danej osoby nie było odpowiedniej pracy, propozycji przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania, zatrudnienia przy pracach interwencyjnych, a także nie pobierała ona emerytury ani nie była właścicielem gospodarstwa rolnego. W latach 1990–1991 zasiłek

⁴⁹ W. Bonusiak, op.cit., s. 47.

⁵⁰ K. Milonek, *Bezrobocie*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2006, s. 104.

⁵¹ W. Bonusiak, op.cit., s. 100.

⁵² K. Milonek, op.cit., s. 105.

otrzymywało ok. 79 proc. bezrobotnych. Szybko jednak zaczęto wprowadzać ograniczenia w dostępie do tych świadczeń. Zmiany zasad przyznawania zasiłków doprowadziły do szybkiego zmniejszenia się liczby uprawnionych. Od września 1990 r. wprowadzono wymóg podlegania wcześniej ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Od listopada 1991 r. ograniczono dostęp do zasiłku osobom w wieku emerytalnym. Zmieniała się także długość okresu, w którym wypłacano zasiłek. Początkowo przysługiwał on aż do momentu znalezienia pracy. Od listopada 1991 r. ograniczono ten okres do 12 miesięcy, a w przypadku osób legitymujących się co najmniej 25- (kobiety) lub 30-letnim (mężczyźni) stażem pracy zasiłek wypłacano przez 18 miesięcy. W kolejnych latach dążono do skrócenia okresu pobierania zasiłku, uzależniając okres jego wypłacania zarówno od stażu pracy, jak i od miejsca zamieszkania (dłużej można było pobierać zasiłki w regionach o dużej stopie bezrobocia)⁵³.

Wysokość zasiłku również ulegała zmianom. Na początku transformacji wynosiła ona 70 proc. wynagrodzenia pracownika przez pierwsze trzy miesiące, 50 proc. przez kolejnych 6 miesięcy i 40 proc. przez resztę czasu pozostawania bezrobotnym. W 1992 r. nastąpiło odejście od powiązania zasiłku z indywidualnym, osiąganym wcześniej wynagrodzeniem. Wysokość zasiłku ustalono na poziomie 36 proc. przeciętnego wynagrodzenia. Od marca 1995 r. wysokość zasiłku zaczęto ustalać kwotowo. W efekcie malał on w relacji do średniego wynagrodzenia (do poziomu ok 25 proc. netto w 2007 r.). W 1997 r. ponownie wprowadzono zróżnicowanie wysokości zasiłku w zależności od stażu pracy⁵⁴. Ta zasada została utrzymana do dnia dzisiejszego. Obecnie (2016 r.) wysokość zasiłku dla bezrobotnych uzależniona jest od stażu pracy osoby bezrobotnej. W przypadku, gdy staż pracy jest krótszy niż pięć lat, wówczas zasiłek jest wypłacany w wysokości 80 proc. zasiłku podstawowego. Jeżeli staż pracy był dłuższy niż 5 lat, ale nie przekroczył 20 lat, to osoba bezrobotna może liczyć na zasiłek w wysokości 100 proc. kwoty podstawowej. Najwyższy zasiłek przysługuje osobom, które przepracowały co najmniej 20 lat. W tej sytuacji wysokość zasiłku wynosi 120 proc. podstawy. Zasiłki są wypłacane przez okres od 6 do 12 miesięcy. Maksymalny czas korzystania z zasiłku jest uzależniony od stopy bezrobocia na obszarze zamieszkiwanym przez osobę bezrobotną. Jeśli stopa bezrobocia na tym obszarze nie przekraczała 150 proc. krajowej stopy bezrobocia, bezrobotny ma prawo pobierać zasiłek przez okres 6 miesięcy.

⁵³ *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*, red. B. Balcerzak-Paradowska, S. Golinowska, Warszawa 2009, s. 22–23.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 23–24.

Jeżeli stopa bezrobocia jest wyższa niż 150 proc., wówczas czas pobierania zasiłku wydłuża się do 12 miesięcy. Kwoty wypłacanych zasiłków są bardzo niskie i wahają się od 522 zł do 997,40 zł⁵⁵.

W lepszej sytuacji od początku znalazły się osoby, które były w wieku przedemerytalnym. Osobom bezrobotnym z winy zakładu pracy, które ukończyły 55 (kobiety) lub 60 (mężczyźni) lat, od początku przyznano prawo do wyższego zasiłku, który odpowiadał 75 proc. wynagrodzenia. W 1991 r. dodano wymóg, że osoby te muszą mieć minimalny staż pracy wymagany do emerytury. Wyższy zasiłek, w wysokości 52 proc. przeciętnego wynagrodzenia, przyznano w 1994 r. osobom, które zamieszkiwały tereny zagrożone wysokim bezrobociem strukturalnym. Od marca 1995 r. wysokość zasiłku podniesiono do 160 proc. przeciętnego wynagrodzenia. Zasiłki te zostały zniesione w 1997 r., kiedy wprowadzono zasiłek przedemerytalny⁵⁶.

Zasiłek przedemerytalny miał za zadanie zastąpić dochód w sytuacji braku pracy dla osób z długim stażem. Uprawnieni do tej formy zapomogi musieli mieć określony staż pracy – kobiety 30, a mężczyźni 35 lat lub krótszy – 25 (kobiety) lub 30 (mężczyźni) lat, w tym co najmniej 15-letni okres pracy w warunkach szczególnych. Zasiłek ustalono na poziomie 120 proc. podstawowego zasiłku dla bezrobotnych, a na terenach szczególnie zagrożonych bezrobociem strukturalnym – 160 proc., jeśli rozwiązanie umowy nastąpiło z winy zakładu pracy. Zasiłek nie mógł być wyższy niż 90 proc. przeciętnego wynagrodzenia. W 2004 r. prawo do świadczenia rozszerzono o osoby, które miały co najmniej 20- lub 25-letni staż pracy, co najmniej 56 lub 61 lat i zostały zwolnione z winy pracodawcy, oraz osoby, które utraciły prawo do renty inwalidzkiej. W tym samym roku ustalono, że prawo do świadczenia wygasa z chwilą uzyskania prawa do emerytury lub renty, osiągnięcia wieku emerytalnego lub nabycia nieruchomości rolnej powyżej 2 ha⁵⁷.

Reforma emerytalna z 1999 r. bardzo ograniczyła możliwości uzyskania wcześniejszych świadczeń emerytalnych. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie przewiduje możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę. Wiek emerytalny określono wówczas na 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. W 2012 kolejna reforma emerytalna wydłużyła wiek emerytalny do 67 roku życia, zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn⁵⁸.

⁵⁵ *Zasiłki dla bezrobotnych od czerwca 2016 r.*, PIT.pl, <http://www.pit.pl/0206-zasilki-dla-bezrobotnych-od-1-czerwca-2016-roku-15792/> (15.07.2016).

⁵⁶ *Polityka dochodowa, rodzinna...*, op.cit., s. 24.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 25.

⁵⁸ Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU 2012, poz. 637).

* * *

UNEMPLOYMENT AND EXCLUSION

The change of Poland's political system in 1989 and introduction of the market economy created a new situation on the labour market. In the first period of transformation, there was a rapid fall in the number of working people. As a result of a growth in unemployment and fall in incomes, the poverty range extended on an unprecedented scale. At the beginning, the government undertook only ad hoc measures. An important element of the state's policy was to create an unemployment benefit system. Poland's accession to the European Union had an impact on a decrease in unemployment rate, which was determined by not only emigration, but also high economic growth, an increase in expenditure for labour market programmes activating the unemployed and drawing on EU funds. The paper discusses the causes of the rapid economic growth in the transformation period and fall in unemployment in Poland after EU accession as well as its structure. It also raises the issue of the state's policy towards unemployment and exclusion after 1989.