



## Skąpy system, niewystarczająca reforma – jak poprawić reintegrację zawodową bezrobotnych

**Ryszard Szarfenberg**

Zasiłki dla bezrobotnych, mimo zmian wprowadzonych w 2020 i 2021 roku, nadal nie spełniają międzynarodowych standardów, pozostają trudno dostępne i utrzymują się na bardzo niskim poziomie. W dodatku najczęściej nie towarzyszą im inne formy wsparcia, które mogłyby pomóc w reintegracji zawodowej, takie jak prace społecznie użyteczne lub zatrudnienie socjalne. Należy zatem nie tylko zwiększyć wysokość zasiłków, ale również stworzyć bodźce ekonomiczne dla gmin, aby korzystały z form aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

### **Zasiłki dla bezrobotnych z urzędów pracy i z ośrodków pomocy społecznej – ich podstawowe cechy i krótka historia**

W 2020 roku podniesiono kwotowo zasiłek dla bezrobotnych, przyznawany przez urzędy pracy, który jednak ani w 2020, ani w 2021 roku nie spełniał standardu konwencji 102 MOP z 1952 roku – nie powinien wynosić mniej niż 50% płacy minimalnej. Bez ustawowego ustalenia tej zasady zapewne cały czas ten zasiłek będzie mniej lub bardziej odbiegał od tego minimum. Poza tym zasiłek ten wypłacany jest niewielkiej części zarejestrowanych bezrobotnych ze względu na to, że krótki czas, na jaki został przyznany (standardowo 6 miesięcy), upłynął albo osoba zarejestrowana nie spełniła któregoś z wielu warunków koniecznych, aby uzyskać prawo do zasiłku czy też utrzymać do niego prawo. Można więc stwierdzić, że zasiłek dla bezrobotnych jest w Polsce skąpy, krótko wypłacany i mało dostępny. W odróżnieniu od wielu innych krajów konstrukcja zasiłku odbiega od typowych zasad ubezpieczenia społecznego, np. jego poziom nie zależy od wynagrodzenia, które otrzymywał bezrobotny.

Drugi zasiłek, jaki można otrzymać z tytułu bezrobocia, to zasiłek okresowy z pomocy społecznej, przyznawany przez gminę poprzez ośrodek pomocy społecznej<sup>1</sup>. W tym przypadku nie wystarczy spełnienie warunków do zarejestrowania się jako osoba bezrobotna, ale trzeba też spełniać bardzo niskie kryteria dochodowe (obecnie 701 zł dla gospodarstwa jednoosobowego i 528 zł na osobę dla gospodarstwa wieloosobowego). Ponadto uzyskanie uprawnienia wymaga przejścia przez postępowanie administracyjne, polegające na przyjęciu w domu pracownika socjalnego, który przeprowadzi obszerny rodzinny wywiad środowiskowy. Co ciekawe, również ten zasiłek nie jest zgodny z międzynarodowymi standardami określonymi w Europejskiej Karcie Społecznej (EKS). Polska nie ratyfikowała głównego punktu w art. 13 tej karty, który mówi o prawie do pomocy społecznej i medycznej. Dwa problemy sprawiają, że polski zasiłek okresowy nie jest zgodny z EKS:

- uprawnienie do niego wymaga nie tylko spełnienia kryterium dochodowego, ale wykazania jeszcze dodatkowego problemu w rodzinie;
- poziom tego zasiłku jest za niski, gwarantowane jest jedynie 50% różnicy między kryterium dochodowym a dochodem rodziny.

Krótką historią tych zasiłków w Polsce po 1989 roku jest taka, że pierwszy z nich (zasiłek dla bezrobotnych z powiatowego urzędu pracy, PUP) najpierw był bardzo hojny pod względem wysokości (zasada, że nie mógł być niższy niż płaca minimalna) oraz zakresu podmiotowego, gdyż przysługiwał nawet absolwentom, którzy jeszcze nie podjęli żadnej pracy. Pierwotnie (ustawa o zatrudnieniu z 1989 roku) poziom zasiłku wyznaczany był w stosunku do wynagrodzenia degeneracyjnie (70% przez pierwsze 3 miesiące, 50% przez kolejne 6 miesięcy i 40% po upływie 9 miesięcy pozostawania bez pracy), przy czym nie wskazywano czasu, kiedy miałyby przestać być wypłacane. Kolejne reformy z lat 90. sprawiły, że ta pierwotna hojność została zredukowana do późniejszego skąpstwa, niezgodnego z podstawowymi standardami międzynarodowymi. Nie ma tu miejsca na dokładny opis procesu degradacji zasiłku dla bezrobotnych. W skrócie: w nowej ustawie z 1991 roku (ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu) granicę minimalnej wysokości zasiłku oderwano od najniższego wynagrodzenia i ustalono na 33% wynagrodzenia przeciętnego. W kolejnej ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (1995) zerwano z zasadą ustalania poziomu zasiłku w stosunku do wynagrodzenia (z wyjątkami) i ustalono, że będzie wynosił 36% przeciętnego wynagrodzenia, a więc tylko o trzy punkty procentowe więcej niż uprzednio ustalona granica poziomu minimalnego. Już jednak w 1996 roku zmieniono owe 36% na kwotę (pierwotnie 260 zł) z ustaleniem zasad waloryzacji kwartalnej. Gdyby nie ta zmiana, to zasiłek wynosiłby przykładowo w 2005 roku 856,90 zł, a wynosił faktycznie 521 zł, czyli nieco ponad 60%. Gdyby obecnie obowiązywała zasada 36% przeciętnego wynagrodzenia, to zasiłek dla bezrobotnych powinien wynosić 2045 zł brutto przy płacy minimalnej 2800 zł, a wynosi obecnie 1240,80 zł przez pierwsze trzy miesiące, przez kolejne trzy 974,40 zł. Podwyżka kwotowa ponad waloryzację z 2020 roku doprowadziła tylko do tego, że obecnie poziom tego zasiłku znowu wynosi 60% tego, ile by wynosił w ramach zasady z 1995 roku.

W przypadku zasiłku okresowego (z pomocy społecznej) dla bezrobotnych, to jego znaczenie szybko wzrosło we wczesnych latach 90., po tym jak pierwsza, ogromna fala zarejestrowanych bezrobotnych wyczerpała prawo do swojego pierwszego zasiłku dla bezrobotnych. Wówczas to zaczęto zwracać uwagę na to, że ten zasiłek nie jest nawet obligatoryjny, tzn. gmina nie miała obowiązku przyznania

---

<sup>1</sup> Zasiłek okresowy może być przyznany z różnych powodów, w tym z powodu bezrobocia. Nie jest to więc świadczenie, które zostało specjalnie zaprojektowane tylko dla tej grupy. W innych państwach można wyróżnić zasiłki z ubezpieczenia od bezrobocia, zasiłki wypłacane po wyczerpaniu prawa do zasiłku z ubezpieczenia oraz zasiłki ogólne dla ubogich, z których też mogą korzystać bezrobotni.

go, co mogła uzasadniać brakiem środków finansowych. Gminy więc odmawiały, a zaskarżanie tej właściwości do Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodnej z art. 67 nic nie wniosło, bo Trybunał nie stwierdził niekonstytucyjności odpowiednich przepisów z ustawy o pomocy społecznej. Dopiero ustawodawca w nowej ustawie o pomocy społecznej z 2004 roku wprowadził zasadę, że przyznanie tego zasiłku jest obligatoryjne. Mamy więc po 14 latach od 1990 roku przełamanie zasady fakultatywności zasiłku okresowego dla bezrobotnych. Trzeba było jednak jeszcze 4 lat, aby zagwarantowano 50% tego zasiłku (w ustawie z 2004 roku przewidziano stopniowe dochodzenie do gwarantowania połowy kryterium). Osiągnięcie więc jest takie, że po 18 latach zasiłek z pomocy społecznej jest gwarantowany w połowie różnicy między dochodem gospodarstwa domowego a kryterium dochodowym. Obecnie dla jednoosobowego gospodarstwa domowego bez żadnego dochodu owo gwarantowane minimum wynosi 50% z 701 zł, czyli 350,50 zł. Dla porównania płaca minimalna na rękę wynosi obecnie 2062 zł.

Warto wspomnieć jeszcze **prace społecznie użyteczne** (zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w 2005 roku) i zatrudnienie socjalne (nowa ustawa z 2003 roku). Pierwsze wymyślane zostały po to, aby sprawdzać, czy osoby korzystające z pomocy społecznej rzeczywiście nie pracują. Jest to rozwiązanie w rodzaju „praca za zasiłek”, gdyż za godzinę „pracownik” w tych pracach zarabia 8,7 zł (co może łączyć z zasiłkiem), a więc dużo mniej niż obecna minimalna płaca godzinowa od umów zleceń.

Z kolei **zatrudnienie socjalne** zostało wymyślane po to, aby jednak pomagać osobom korzystającym z pomocy społecznej w ich reintegracji zawodowej i społecznej. Zajęcia w centrach integracji społecznej trwają standardowo 6 miesięcy i w tym czasie przysługuje świadczenie integracyjne w wysokości zasiłku dla bezrobotnych. Z kolei z tym rozwiązaniem jest taki problem, że ani powiaty, ani gminy nie mają obowiązku zapewniać takich usług, więc w większości tego nie robią.

Jakie konsekwencje ma opisane wyżej skąpstwo finansowe i organizacyjne? Jedną z kluczowych jest to, że powiatowe urzędy pracy i ośrodki pomocy społecznej nie mają żadnych bodźców ekonomicznych do aktywizacji zawodowej osób korzystających z pomocy społecznej. Po pierwsze – gdyż te osoby nie korzystają z zasiłków dla bezrobotnych, a po drugie – wypłacają im minimum zasiłku okresowego, które finansuje budżet państwa. Inne rozwiązania albo w ogóle nie pomagają, albo są równie niedostępne, jak zasiłki dla bezrobotnych. **Wygląda więc na to, że osoby, które są w najgorszej sytuacji na rynku pracy, otrzymują też najgorszą pomoc w zakresie aktywizacji zawodowej.** Sytuacja ta jest sprzeczna nie tylko z międzynarodowymi standardami, ale też z zalecanym przez Unię Europejską modelem, gdzie pracodawcy mają względną swobodę w zatrudnianiu i zwalnianiu, ale zabezpieczenie społeczne i usługi aktywizacji i reintegracji zawodowej są odpowiednie. W Polsce upowszechnienie umów cywilnoprawnych, umów na czas określony sprawiło, że swoboda pracodawców jest bardzo rozległa, natomiast zabezpieczenie społeczne i aktywizacja dla bezrobotnych są bardzo ograniczone. **Jest to model maksymalnej swobody przy subminimalnym bezpieczeństwie.**

## Niewystarczalność reformy zasiłku okresowego z 2021 roku

W 2020 roku Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej zaproponowało pierwszy raz od 2004 roku zmiany w ustawowym ustalaniu poziomu zasiłków okresowych<sup>2</sup>. Przypomnijmy, że jest to świadczenie ostatniej szansy dla osób, które nie spełniają całej reszty kryteriów i warunków dla świadczeń składkowych (np. emerytury, renty) i zbliżonych do składkowych (zasiłek dla bezrobotnych), nieskładkowych na dzieci (zasiłek rodzinny, świadczenie wychowawcze) i z tytułu niepełnosprawności (renta socjalna, świadczenie uzupełniające, świadczenie pielęgnacyjne).

Ministerstwo zaproponowało tylko jedną zmianę, która ma rozwiązać problem niepodnoszenia maksymalnego zasiłku okresowego od kilkunastu lat (418 zł od 2004 roku). Kłopot jednak w tym, że za **problem nieadekwatności poziomu zasiłku okresowego wcale nie odpowiada niepodnoszenie jego maksymalnego ograniczenia, ale przede wszystkim zasada ustalania jego minimalnej wysokości (art. 38 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej).**

Zasada ta składa się z dwóch zasad cząstkowych:

- ustalanie zasiłku **do wysokości różnicy** między kryterium dochodowym a dochodem osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, a nie **w wysokości różnicy**;
- ustalenie **minimalnego poziomu zasiłku na poziomie 50% różnicy** między kryterium dochodowym a dochodem osoby samotnie gospodarującej lub rodziny.

Wyjaśnijmy: „do wysokości” oznacza, że różnica kryterium i dochodu to nieobligatoryjne maksimum, czyli gmina nie ma obowiązku wypłaty tyle, ile ono wynosi, np. kiedy dochód z umowy zlecenia wynosi 100 zł, różnica wynosiłaby 601 zł, ale gmina nie jest zobligowana, aby tyle przyznać. Skoro więc jest „do wysokości”, a nie „w wysokości”, to czy gmina może ustalić dowolną kwotę z przedziału 0–601 zł z naszego przykładu? Nie, ze względu na 2. zasadę.

Zasada 2. wprowadza obligatoryjne minimum, czyli zasiłek może wynosić do wysokości różnicy, ale **nie mniej niż 50% tej różnicy**. W przykładzie powyższym oznacza to, że zamiast 601 zł gmina ma obowiązek wypłacenia co najmniej 350,50 zł. Kwota maksymalnego zasiłku wpisana w ustawę wprowadza dodatkowe ograniczenie maksymalne dla samotnie gospodarujących. Nawet jeżeli gmina chciałaby wypłacić im pełną wysokość różnicy, to i tak nie może tego zrobić, bo jest ono ograniczone kwotą 418 zł (stanowi to obecnie 60% kryterium dochodowego). Już uchwalona propozycja ministerstwa polega na tym, że w ustawie zamiast konkretnej kwoty będzie odniesienie do kryterium dochodowego na osobę w wieloosobowych gospodarstwach domowych. Kwota ta może być zmieniana rozporządzeniem weryfikującym co trzy lata (obecnie jest to 528 zł, 75% kryterium dochodowego).

Należy jeszcze wspomnieć o tym, że od 16 lat nie zmieniono także minimalnej kwoty zasiłku okresowego, określonej na 20 zł (art. 38 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej). Wartość realna 20 złotych z 2004 roku to obecnie około 15 zł. Jeżeli więc różnica między kryterium a dochodem wyniesie mniej niż 20 złotych, to zasiłek wypłaca się na poziomie 20 złotych. Jest chyba jasne, że taka kwota jest całkowicie pobawiona sensu. **Wydanie decyzji w takiej sprawie wymaga przeprowadzenia procedury administracyjnej, której koszty pieniężne i czasowe są niewspółmierne do wysokości tej kwoty.**

<sup>2</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej (UD 131), proces legislacyjny rządowy: Projekt (rcl.gov.pl), proces legislacyjny w Sejmie: Druk nr 969 (sejm.gov.pl). Treść uchwalonej ustawy: Ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (sejm.gov.pl).

**Poza tym osoby o dochodach niższych niż kryterium zniechęca to do występowania o pomoc.** Osoba mająca dochód 685 zł i spełniająca inne warunki jest formalnie uprawniona do zasiłku w wysokości 20 zł.

W wyniku działania tych zasad **minimum 50% kryterium staje się też zwykle maksimum wypłacanego zasiłku przez gminę.** Obecnie 50% z 701 złotych to 350,50 zł, co stanowi **jedynie 57% minimum egzystencji dla jednoosobowego gospodarstwa domowego.** Podniesienie maksymalnego ograniczenia z 418 zł do 528 zł nic w tym zakresie nie zmienia. Z tabeli 1 wynika, że samodzielnie gospodarujący musi mieć dochód własny przekraczający 500 zł, aby razem z minimalnym gwarantowanym zasiłkiem okresowym osiągnąć poziom minimum egzystencji. Przypomnijmy, że minimum egzystencji ma pozwolić wyłącznie na przetrwanie biologiczne przez miesiąc, a w dłuższej perspektywie zagraża zdrowiu. **Innymi słowy, pomoc społeczna, która ma zapewnić integrację ze środowiskiem i umożliwić życie w godnych warunkach, daje na to maksymalnie minimum niższe niż minimum egzystencji o prawie połowę (616,55 zł dla jednoosobowego gospodarstwa w 2019 roku).**

**Tabela 1. Poziom minimalnego zasiłku okresowego w zależności od dochodu w stosunku do minimum egzystencji**

Minimum egzystencji (ME)	Dochód	Kryterium	Różnica między kryterium i dochodem	Zasiłek okresowy minimum 50% różnicy	Łączny dochód z zasiłkiem 50% różnicy	Udział dochodu łącznego w ME
<b>616,55</b>	0,0	701,0	701,0	350,5	350,5	57%
<b>616,55</b>	100,0	701,0	601,0	300,5	400,5	65%
<b>616,55</b>	200,0	701,0	501,0	250,5	450,5	73%
<b>616,55</b>	300,0	701,0	401,0	200,5	500,5	81%
<b>616,55</b>	400,0	701,0	301,0	150,5	550,5	89%
<b>616,55</b>	500,0	701,0	201,0	100,5	600,5	97%
<b>616,55</b>	600,0	701,0	101,0	50,5	650,5	106%
<b>616,55</b>	700,0	701,0	1,0	20,0	720,0	117%

Źródło: Opracowanie własne.

W związku z powyższym należy postulować rozwiązanie problemu nieadekwatności zasiłku okresowego poprzez **zmianę zasad ustalania nie tylko poziomu maksimum, ale przede wszystkim jego poziomu minimum.** Powtórzmy jeszcze raz: **obecnie owo maksymalne minimum wynosi 350,50 zł, co stanowi tylko 57% minimum egzystencji i tylko 28% minimum socjalnego.**

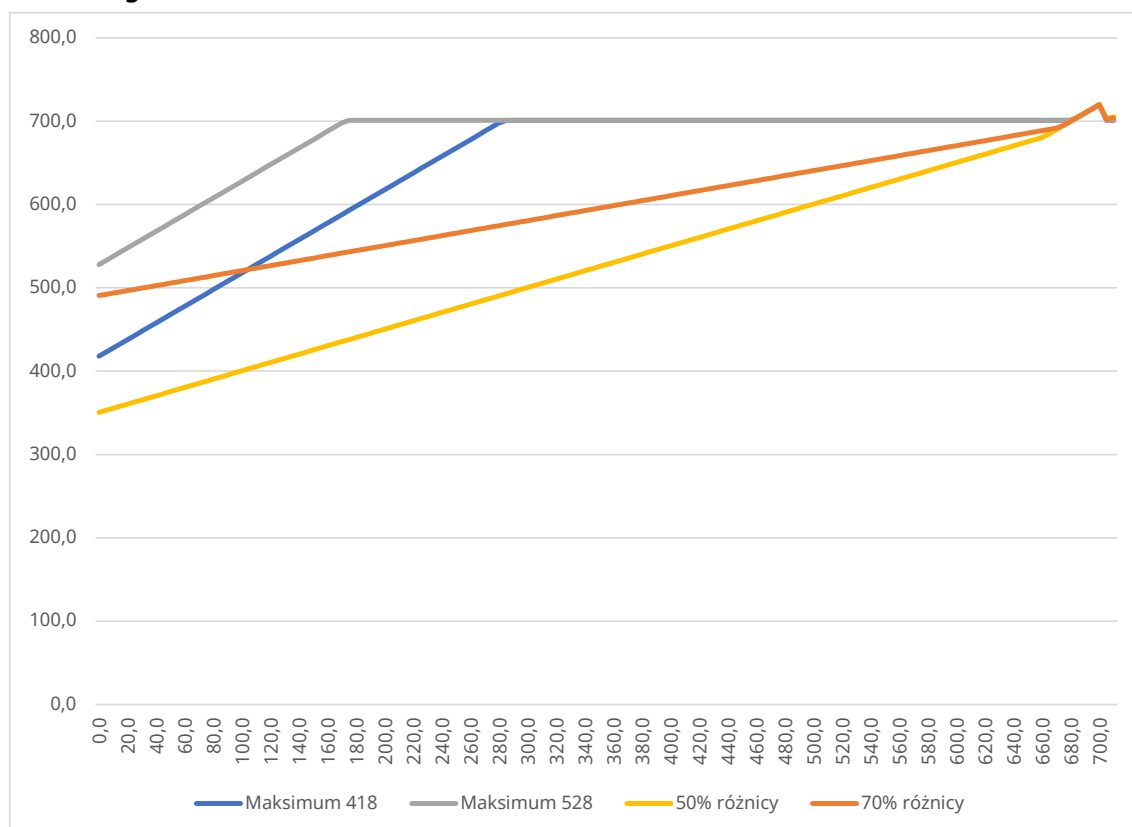
Na wykresie 1 przedstawiono obecną zależność sumy dochodu z pracy i zasiłku od dochodu uwzględnianego przy ustalaniu poziomu zasiłku przy maksimum 418 zł, gdyby nie było zasady minimum 50%

różnicy. Wzrost zarobków do około 280 zł powoduje przyrost dochodu łącznego, w przedziale od 285 zł do 680 zł dochód jest stały i wynosi 701 zł. Oznacza to, że nie ma w tym zakresie bodźców do zwiększania dochodu: jeżeli zarobiona zostanie dodatkowa złotówka, to zasiłek okresowy jest obniżany o złotówkę. Osoba mająca zarobek 285 zł będzie miała dochód łączny 701 zł, podobnie jak osoba z zarobkiem 680 zł.

Zmiana proponowana przez ministerstwo wnosi tylko tyle, że wzrost dochodu z pracy opłaca się od 0 do 170 zł. W przedziale od 170 zł do 680 zł dochód łączny wynosi stale 701 zł, więc nie ma tu bodźców do jego zwiększania. Na tej zmianie zyskają osoby, które miały zarobki w przedziale od 0 do 280 zł. Zakres braku bodźców do zwiększania dochodu będzie jednak zaczynał się wcześniej niż w przypadku maksymalnego zasiłku na poziomie 418 zł.

Ośrodki pomocy społecznej przyznają minimum, a nie maksimum, co zostało pokazane poprzez dodatkowe warianty na wykresie 1, czyli wypłacanie 50% różnicy między kryterium dochodowym a dochodem osoby lub rodziny oraz alternatywna propozycja wypłacania 70% tej różnicy. W obu tych wariantach opłaca się więcej zarabiać w całym zakresie dochodu, w jakim przysługuje zasiłek okresowy (pomijam wpływ minimalnej wypłaty w postaci 20 zł). Wariant 70% różni się tym, że daje wyższy poziom dochodu przy zerowych zarobkach (wzrost z 350 zł do 490 zł).

**Wykres 1. Cztery warianty zależności dochodu łącznego od zasady wyznaczenia zasiłku okresowego**



Źródło: Opracowanie własne.

Przy tych zasadach problemy z bodźcami do zwiększania dochodu z pracy nie polegają tylko na braku bodźców do zwiększania dochodu w określonym zakresie zarobków. Ważne jest też przejście od sytuacji braku dochodu z pracy do jego uzyskania oraz z pracy w szarej strefie do pracy rejestrowanej. Przy obecnych zasadach można wykazywać zerowy dochód z pracy i otrzymać zasiłek okresowy w wysokości 350 zł. Przy 70% różnicy ta kwota rośnie do poziomu 490 zł. Po zatrudnieniu „na czarno” za 100 zł dochód łączny będzie wynosił w pierwszym wariantcie 450 zł. W ramach umowy zlecenia i po zapłaceniu podatków i składek 100 zł brutto to będzie 64 zł na rękę. Dochód łączny wyniesie więc 383 zł. Przy tych założeniach mamy więc w obecnym układzie warunków trzy możliwości:

- brak dochodu z pracy, co daje 350 zł dochodu;
- praca rejestrowana za 100 zł brutto, co daje łącznie 383 zł;
- zarabianie „na czarno” 100 zł do zasiłku minimalnego 350 zł, co daje łącznie 450 zł.

Najbardziej opłacalny jest oczywiście wariant 3. Wzrost kwoty minimalnego zasiłku okresowego z 350 zł do 490 zł sprawi, że dochód łączny oczywiście wzrośnie. Nie zmieni to jednak wiele, jeśli chodzi o różnicę uwidoczną w opcjach 2 i 3.

Podejście pomocy społecznej do osób, które pobierają zasiłki okresowe z powodu ubóstwa i bezrobocia, zależy od wielu czynników. Podniesienie minimalnej gwarancji zasiłku do 70% przy innych warunkach stałych zwiększy wypłaty na rzecz obecnych świadczeniobiorców. Przykładowo, jeżeli w gminie jest 150 takich osób, które otrzymują średnio 300 zł, a po reformie otrzymywać powinny średnio 400 zł, to gmina musi znaleźć w budżecie dodatkowe 15 tys. zł. Jeżeli nie otrzyma dotacji w takiej wysokości, nie zwiększą się jej dochody ani też nie będzie innej możliwości znalezienia tej dodatkowej kwoty, to będzie bodziec, aby doprowadzić do tego, że wydatki pozostaną na pierwotnym poziomie 45 tys. zł, np. poprzez zweryfikowanie uprawnień i odmówienie 38 osobom dalszych wypłat albo zweryfikowanie sytuacji materialnej w celu zmniejszenia wypłat przy niezmnieszeniu liczby uprawnionych. W pierwszym wariantcie sytuacja dochodowa poprawi się w przypadku 112 osób, ale dla 38 przynajmniej w krótkim okresie znacznie się pogorszy, bo stracą całe świadczenie. Przy drugim sposobie dostosowania reforma może przynieść również zmiany w sytuacji dochodowej świadczeniobiorców, np. zmniejszenie okresu, na który przyznawane są zasiłki okresowe (obecnie nie jest on regulowany).

## Cztery warianty reformy

W jaki sposób zmienić sytuację opisaną powyżej, aby osoby korzystające z pomocy społecznej miały szansę na dobrej jakości usługi reintegracji zawodowej i społecznej?

**Po pierwsze, należy zobowiązać powiaty do zapewniania usług reintegracji zawodowej i społecznej dla osób zdolnych do pracy i korzystających z pomocy społecznej. Po drugie, należy gminy obciążyć finansowo wypłatami zasiłków okresowych dla bezrobotnych, aby dać im bodziec do kierowania ich do centrów reintegracji, które będą w każdym powiecie.**

Jeżeli chodzi o tę drugą zmianę, to można sobie wyobrazić kilka jej wariantów. **Wariant 1 jest najbardziej oczywisty i powinien być przyjęty przy najbliższej nadarzającej się okazji.** Społeczeństwo zgodziło się gwarantować każdemu ubogiemu, który spełni wiele dodatkowych warunków, tyle, ile wynosi kryterium dochodowe (obecnie 701 zł, czyli 36% płacy minimalnej netto oraz 68% zasiłku dla bezrobotnych netto). Reguły ustalania wysokości zasiłku okresowego powinny być zgodne z tą zasadą.

**Wariant 1. Wypłacanie zasiłku okresowego w kwocie różnicy między kryterium dochodowym a dochodem gospodarstwa domowego**

Art. 38 ust. 2 – słowa „do wysokości” zastępuje się słowami „w wysokości”, skreśla się z punktu 1 zdanie „z tym że kwota zasiłku nie może być wyższa niż 418 zł miesięcznie”.

Art. 38 ust. 3 skreśla się.

Kolejny wariant nie gwarantuje poziomu życia wyznaczonego przez kryterium dochodowe, ale przez niższe od niego minimum egzystencji. Po jego przyjęciu nikt, kto spełnia kryteria i warunki pomocy społecznej, nie będzie miał niższego dochodu niż minimum egzystencji. Trzeba sobie zdawać sprawę, że to minimum jest nieodpowiednie dla celów pomocy społecznej, gdyż nie uwzględnia potrzeb związanych z integracją społeczną, np. transport, aby dojechać do pracy. Stąd też właściwsze powinno być tu minimum socjalne, które jednak jest dwa razy wyższe niż minimum egzystencji, co sprawia, że wykonalność takiej propozycji byłaby dużo mniejsza.

**Wariant 2. Powiązanie minimalnej kwoty zasiłku okresowego z minimum egzystencji**

Art. 38 ust. 3 brzmi następująco: Suma dochodu osoby samotnie gospodarującej lub rodziny i kwota zasiłku okresowego ustalona zgodnie z ust. 2 nie może być niższa niż minimum egzystencji dla tej osoby lub rodziny podawane do wiadomości przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych za rok poprzedni. Pozostałe punkty wykreśla się.

Dwa kolejne warianty reformy są nastawione na powiązanie minimum zasiłku okresowego z bardziej adekwatną wielkością niż 50% różnicy między kryterium dochodowym a dochodem. Wariant 3 ma tę zaletę, że łączy minimalny zasiłek okresowy z płacą minimalną na poziomie 30% (obecnie 576,30 zł), co zapewnia, że zostaną zachowane bodźce do pracy, a wraz ze wzrostem płacy minimalnej będzie też wzrastała kwota minimalnego zasiłku okresowego.

**Wariant 3. Powiązanie minimalnej kwoty zasiłku okresowego z płacą minimalną**

Art. 38 ust. 3 brzmi następująco: Kwota zasiłku okresowego ustalona zgodnie z ust. 2 nie może być niższa niż 30% płacy minimalnej netto. Pozostałe punkty w tym ustępie skreśla się.

Ostatni wariant pozostawia zasadę ustalenia minimalnego zasiłku jako odsetka różnicy między kryterium a dochodem gospodarstwa domowego. Główną intencją jest stopniowe zwiększenie tego odsetka z 50% do 100% różnicy (obecnie z 350,50 zł do 701 zł). W tym wariantcie oczywiście znika maksymalne ograniczenie kwoty zasiłku okresowego.

**Wariant 4. Stopniowe dochodzenie do wyższego poziomu najniższego zasiłku okresowego**

Art. 38 ust. 3 przyjmuje brzmienie następujące: Kwota zasiłku okresowego ustalona zgodnie z ust. 2 nie może być niższa niż 100% różnicy...

W przepisach przejściowych określona jest ścieżka osiągnięcia tego poziomu: w roku 2022 będzie to 65%, w roku 2023 będzie to 75%, w roku 2024 będzie to 85%, w roku 2025 – 100%.



## Wniosek

Podsumowując: **polski zestaw instrumentów zabezpieczenia społecznego i reintegracji zawodowej dla osób bezrobotnych korzystających z pomocy społecznej jest skandalicznie niedostateczny**. Należy więc wprowadzić dla powiatów obowiązek zapewnienia usług reintegracji zawodowej i społecznej, a także zwiększyć bodźce dla gmin, aby kierowały do tych usług osoby korzystające z pomocy społecznej.

**Osiągnięcie tego drugiego celu będzie jednocześnie z rozwiązaniem głównego problemu pieniężnej pomocy społecznej. Nie jest nim zasada ustalająca jego maksymalny wymiar, ale zasada ustalająca jego minimalną wysokość.** Przyjęcie, że zasiłek nie może wynosić mniej niż 50% różnicy między kryterium dochodowym a dochodem gospodarstwa domowego na osobę, doprowadziło do tego, że to minimum stało się maksimum wypłacanym przez większość gmin. Nie jest ono wystarczające nawet na biologiczne przetrwanie i nie daje żadnych bodźców gminie do pomocy w reintegracji zawodowej. Pomoc społeczna ma zapewnić nie tylko przetrwanie, ale też integrację ze społeczeństwem. Minimum socjalne, które uwzględnia te potrzeby, jest dwa razy wyższe niż minimum egzystencji. Maksymalne minimum zasiłku okresowego stanowi tylko 28% tego minimum. Aby zasiłki okresowe lepiej spełniały tę funkcję pomocy społecznej oraz wymuszały na gminach podjęcie działań, musi zostać zmieniona ich konstrukcja.

Reakcje lokalnej pomocy społecznej na zwiększenie gwarantowanego poziomu zasiłku okresowego zależą od kilku czynników, w tym od zapewnienia finansowania z budżetu państwa na zwiększone świadczenia. Mogą one mieć jednak taki charakter, który będzie ograniczał wpływ zwiększenia gwarantowanego zasiłku okresowego na dochody osób ubogich i bezrobotnych. Projektodawca powinien wziąć pod uwagę te możliwe reakcje i zmniejszyć ryzyko ich wystąpienia. Ponadto bez zapewnienia dostępności usług reintegracji zawodowej i społecznej reforma ta nie osiągnie jednego z kluczowych celów, czyli poprawy funkcjonowania osób w najgorszej sytuacji na rynku pracy.

**Ryszard Szarfenberg** – dr hab., profesor na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, politolog, specjalista w zakresie polityki społecznej, ubóstwa i wykluczenia. Przewodniczący EAPN Polska, członek zarządu ATD Czwarty Świat, członek Zespołu Ekspertkiego ds. Usług Społecznych Fundacji Batorego.

### Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska  
Korekta: Jolanta Tyczyńska  
Warszawa 2021  
ISBN 978-83-66543-80-5