

Dezaktywizacja zawodowa społecznym skutkiem transformacji

Obserwowany na rynku pracy wzrost dezaktywizacji zawodowej jest jednym z ważniejszych skutków dokonujących się w ostatnich latach w Polsce przemian. Równocześnie problem ten stanowi ważne wyzwanie stojące przed polityką społeczną.

O ile w krajach Unii Europejskiej (UE) obserwujemy wzrost wskaźnika aktywności zawodowej, w Polsce mamy do czynienia z utrzymującym się trendem spadkowym. Jednym z głównych powodów takiego zjawiska jest dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym¹. Jest ona powszechnie związana z możliwością skorzystania z wcześniejszej emerytury lub innych świadczeń.

Jedną z głównych przyczyn dezaktywizacji jest trudna sytuacja na rynku pracy. Brak miejsc pracy powoduje, że szanse jej uzyskania są mniejsze, a co za tym idzie wzrasta liczba osób nieaktywnych zawodowo, ponieważ zrezygnowali z poszukiwania pracy lub pogodzili się z pozostaniem na rencie, emeryturze lub utrzymywaniem przez innych członków rodziny. Jednak zjawisko niskiej aktywności zawodowej warunkowane jest również innymi przyczynami.

Celem artykułu jest analiza instrumentów polityki na rynku pracy i jej wpływ na dezaktywizację zawodową w Polsce w latach 1990—2010.

AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA W POLSCE

Aktywni zawodowo to osoby w wieku 15 lat i więcej, pracujące, jak i bezrobotne, ale aktywnie poszukujące pracy. Bierni zawodowo to osoby, które nie zostały zakwalifikowane jako pracujące lub bezrobotne. Do roku 2007 liczba aktywnych zawodowo w Polsce systematycznie malała, a od 2008 r. nieznacznie wzrosła. Zjawisku temu towarzyszył wzrost liczby osób biernych zawodowo. W 1992 r. liczba biernych zawodowo osiągnęła 11 mln osób, w 2002 r. przekroczyła 14 mln i utrzymała się z nieznacznymi wahaniami do 2010 r.

Najniższą aktywnością zawodową charakteryzowały się osoby w wieku okołoemerytalnym. W roku 2010 tylko co trzecia osoba w wieku 55—64 lata pracowała. Liczbę aktywnych i biernych zawodowo w wybranych latach przedstawia wyk. 1.

¹ Dolną granicę wieku okołoemerytalnego definiuje się w Polsce na 50—65 lat w przypadku kobiet i 55—70 lat w przypadku mężczyzn. Wynika to z faktu, że odsetek osób pobierających emeryturę gwałtownie rośnie pomiędzy 50 a 51 rokiem życia kobiety i między 54 a 55 rokiem życia mężczyzny (na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności — BAEL).

Podobnie jak w latach poprzednich, tak i w roku 2009 najczęstszą przyczyną bierności zawodowej była emerytura (tak było w przypadku 45,3% kobiet i 43,6% mężczyzn)², ale skorzystanie z niej było uwarunkowane nabyciem odpowiednich uprawnień. Doprowadziło to do powstania dużej rzeszy osób w wieku produkcyjnym będących nieaktywnymi zawodowo.

POLITYKA RYNKU PRACY

Na początku transformacji nastąpiła w Polsce znaczna redukcja zatrudnienia. Wynikała ona z ograniczenia produkcji w przedsiębiorstwach państwowych lub ich prywatyzacji oraz zmniejszenia popytu na produkty krajowe. Niemalą rolę odgrywała tu prowadzona już od początku lat 90. ub. wieku polityka rynku pracy³. Głównym jej celem stało się zapewnienie podstaw egzystencji grupom, które straciły dochody z pracy, a zasadniczym instrumentem — system zasiłków dla bezrobotnych, system osłon socjalnych oraz wcześniejsze emerytury. To one w dużej mierze determinowały dezaktywizację zawodową, szczególnie wśród osób starszych.

² W roku 2009 było 2146 tys. osób nieposzukujących pracy w wieku 55—59/64 lata, z których zaniechało tego z powodu: emerytury — 52,4%; choroby i niesprawności — 32%; obowiązków rodzinnych — 6%. Dane z *Rocznika Statystycznego Pracy 2010*, s. 110.

³ Rajkiewicz (2005), s. 303.

ZASIŁKI DLA BEZROBOTNYCH

Wprowadzenie gospodarki rynkowej uczyniło bezrobocie problemem społecznym. Tak więc podstawowym celem polityki w tej dziedzinie stał się system zasiłków dla bezrobotnych, wprowadzony ustawą z 29 grudnia 1989 r. Świadczenie przyznawano początkowo bezterminowo i było relatywnie wysokie, otrzymywał je każdy, kto zarejestrował się jako bezrobotny — spowodowało to gwałtowny napływ osób rejestrujących się w urzędach pracy. W latach 1990 i 1991 wydatki na zasiłki wzrosły 6-krotnie, a średnia liczba zasiłkobiorców 2-krotnie⁴. Stosunkowo wysoki poziom zasiłków i liberalne kryteria ich przydzielania spowodowały, że strata pracy nie degradowała ekonomicznie rodziny bezrobotnego, a nawet podnosiła poziom materialny nigdy niepracujących. Świadczenia wypłacane bezrobotnym pełniły więc głównie funkcje dochodowe, ale w małym zakresie aktywizowały ich na rynku pracy. Wkrótce zaczęto jednak zaostrzać przepisy.

Już w ustawie z 27 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu⁵ postawiono warunek przepracowania 180 dni w ciągu 12 miesięcy przed zarejestrowaniem w urzędzie pracy, a okres pobierania zasiłku ograniczono do 12 miesięcy. Ustawa z 15 lutego 1992 r.⁶ określiła dodatkowo wysokość zasiłku na poziomie 36% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, a kolejna, z 14 grudnia 1994 r.⁷, wprowadziła możliwość pozbawienia statusu bezrobotnego osoby, która trzykrotnie odmówiła (bez uzasadnionej przyczyny) przyjęcia zatrudnienia albo wykonania prac interwencyjnych lub robót publicznych.

Restrykcyjne zmiany w zakresie przyznawania i wypłacania zasiłków przyniosła ustawa z 6 grudnia 1996 r. Ograniczyła ona zakres pojęcia bezrobotnego, a wysokość zasiłku uzależniła od długości okresu, na podstawie którego nabywano prawo do zasiłku. Kolejne ustawy różnicowały wielkość i ograniczały zakres przyznawania zasiłku w celu wzmocnienia jego funkcji motywacyjnej, co jednak — w wyniku szybkiej eskalacji bezrobocia — nie ograniczyło globalnej skali wydatków na osłony socjalne i w niewielkim stopniu wzmogło intensywność poszukiwania pracy. W czerwcu 2010 r. zasiłki przysługiwały zaledwie 19% zarejestrowanych bezrobotnych. Obecnie mamy zbyt wysokie koszty świadczeń przysługujących nieaktywnym zawodowo i bardzo niski poziom ochrony bezrobotnych⁸.

Status bezrobotnego zapewniał jeszcze inne świadczenia i udogodnienia, zwiększające społeczne koszty bezrobocia, jak: ubezpieczenie w ZUS, prawo do zwolnienia lekarskiego, bezpłatna opieka lekarska i możliwość korzystania z pomocy społecznej z innych źródeł⁹. Do końca 2001 r. istniała też możliwość pobie-

⁴ Zarychta (1998), s. 135.

⁵ Dz. U. Nr 56, poz. 323.

⁶ Ustawa o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia oraz zaopatrzenia emerytalnego (Dz. U. Nr 21, poz. 84).

⁷ Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. Nr 1).

⁸ Zarychta (1998); *Dezaktywizacja...* (2009), s. 18.

⁹ Z badań przeprowadzonych w 1997 r. wynika, że ważnym motywem rejestracji w urzędzie pracy ankietowanych bezrobotnych było uzyskanie: prawa do bezpłatnej opieki zdrowotnej (65%), prawa do zasiłku rodzinnego (35%), a dla 1/4 z nich prawa do świadczeń z pomocy społecznej, a więc nie rzeczywista chęć znalezienia pracy; Zarychta (1998), s. 159.

rania zasiłku dla bezrobotnych, następnie gwarantowanego okresowego zasiłku z pomocy społecznej i (ponownie) zasiłku dla bezrobotnych. Osoba tracąca pracę dość często na stałe wiązała się więc z systemem zasiłków socjalnych.

Zasiłkobiorecy byli w przeważającej części osobami zdecydowanie mało aktywnymi na rynku pracy. Okres pobierania zasiłku przeczekiwali w domu. Jeżeli znajdowali pracę, to zazwyczaj na czas niezbędny do tego, aby ponownie uzyskać status bezrobotnego¹⁰. Tak więc system zasiłków dla bezrobotnych, mimo rozmaitych zmian, raczej opóźniał wyjście z bezrobocia, a osłona socjalna tworzyła swoistą pułapkę pozbawiającą motywacji do poszukiwania pracy.

Zachowanie bezrobotnych zmieniało się w miarę wydłużania czasu pozostawania bez pracy. Bezrobotni długookresowi stawali się co prawda bardziej elastyczni wobec ofert, ale napotykali na coraz większe bariery ze strony pracodawców¹¹. Badania, na które powołuje się H. Zarychta wykazały, że bezrobotni o stażu krótszym niż 1 rok mieli większą szansę znalezienia pracy, jeżeli nie pobierali zasiłku. Gdy staż był dłuższy, prawdopodobieństwo znalezienia pracy było mniejsze w przypadku osoby pozbawionej prawa do zasiłku¹².

ZASIŁKI I ŚWIADCZENIA PRZEDEMERYTALNE

Obok zasiłków dla bezrobotnych od 1997 r. zaczęły funkcjonować inne formy osłony socjalnej, jak zasiłki i świadczenia przedemerytalne, wprowadzone w miejsce wcześniejszych emerytur dla pracowników mających długoletni staż pracy. Przewidziane były one dla osób długotrwale bezrobotnych w starszym wieku, o znikomych szansach zatrudnienia¹³. Do końca 1996 r. osoby te mogły przechodzić na wcześniejsze emerytury. Warunkiem nabycia prawa do zasiłku przedemerytalnego było posiadanie statusu osoby bezrobotnej, prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz odpowiedniego stażu pracy¹⁴ (40 lat dla mężczyzn, 35 lat dla kobiet). Świadczenia przedemerytalne przysługiwały osobom, którym do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego pozostały nie więcej niż 2 lata. Zasiłki były o ponad 40% niższe od świadczeń przedemerytalnych, ale można je było pobierać wcześniej niż 2 lata przed wiekiem emerytalnym¹⁵. Zasiłki i świadczenia wypłacane były do momentu uzyskania praw do emerytury. 1 stycznia 2002 r. zasiłki i świadczenia zastąpiono świadczeniem przedemery-

¹⁰ Golinowska i in. (2000), s. 115.

¹¹ Zarychta (1998), s. 163.

¹² Zarychta (1998), s. 157.

¹³ Zasiłek przedemerytalny przysługiwał osobom spełniającym warunki statusu bezrobotnego, a jednocześnie mającym okres zatrudnienia uprawniający do emerytury. Świadczenie przedemerytalne z kolei przysługiwało osobie spełniającej warunki statusu bezrobotnego, a jednocześnie takiej, która skończyła 58 lat w przypadku kobiet lub 63 lata dla mężczyzn lub osobie o trzy lata młodszej, ale mającej staż pracy uprawniający do emerytury, gdy stosunek pracy został rozwiązany z przyczyn dotyczących zakładu pracy lub osobie w każdym wieku, o stażu 35 lat — kobiety i 40 lat — mężczyźni, z którą rozwiązano stosunek pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Osoby takie nie były rejestrowane w urzędach pracy jako osoby bezrobotne.

¹⁴ Te same prawa można było uzyskać mając staż pracy o 5 lat krótszy, ale jednocześnie pracowane 15 lat w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

¹⁵ Rzońca, Wojciechowski (2008), s. 11.

talnym wynoszącym 80% emerytury, nie mniej jednak niż 120% i nie więcej niż 200% zasiłku dla bezrobotnych. Dotyczyły one osób mających status bezrobotnego i z prawem do zasiłku, które do dnia rozwiązania stosunku pracy z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy były zatrudnione nie krócej niż 6 miesięcy¹⁶.

Na koniec 1997 r. do zasiłków i świadczeń przedemerytalnych uprawnionych było 81 tys. osób, w 2004 r. — 591 tys. osób, a w 2009 r. — 165 tys. osób. Przed 1 sierpnia 2004 r. przyznawaniem tych świadczeń zajmowały się powiatowe urzędy pracy. Obecnie ZUS przyznaje i wypłaca zasiłki i świadczenia. Przysługują one osobom mającym status osoby bezrobotnej przy spełnieniu wymogów dotyczących wieku i stażu pracy. Zniesiono również możliwość przejścia na świadczenia przedemerytalne bez względu na przyczynę i tryb rozwiązania umowy o pracę oraz przesunięto granicę wieku, w którym osoba zwalniana z pracy uzyskuje prawo do zasiłku¹⁷. Posunięcia te zmniejszyły liczbę osób korzystających z tego typu świadczeń. Nadal jednak jest ona znaczna (wykr. 2).

¹⁶ Kościński, Piekut (2003), s. 196—199.

¹⁷ Do roku 2003 osoba zwolniona z pracy, która osiągnęła wiek 50 lat — kobiety i 55 — mężczyźni miała prawo do świadczenia przedemerytalnego. Rok później o świadczenia mogły ubiegać się osoby, które skończyły 58 lat — kobiety i 63 lata — mężczyźni i posiadały staż pracy uprawniający do emerytury: 20 lat — kobiety i 25 lat — mężczyźni.

Świadczenia przedemerytalne są szczególną kategorią z uwagi na to, iż mają cechy zarówno emerytury, jak i zasiłku dla bezrobotnych, a ze względu na wysokość tego świadczenia i okres pobierania są dla bezrobotnego korzystniejsze niż zasiłek. Zasady ich nabycia i źródło finansowania zbliżają je do zasiłku, natomiast możliwość zarobkowania w okresie pobierania i zwolnienie od obowiązku potwierdzania aktywności na rynku pracy powodują, że przypominają emeryturę¹⁸. Jest to jednak forma znacznie kosztowniejsza niż zasiłek dla bezrobotnych i w większości przypadków nie prowadzi do podjęcia pracy. Skutkiem takiej polityki stało się rosące z roku na rok obciążenie wydatkami społecznymi budżetu państwa i dezaktywizacja zawodowa społeczeństwa.

SYSTEM EMERYTALNO-RENTOWY. WCZEŚNIEJSZE EMERYTURY

Już na początku transformacji sięgnięto po wcześniejsze emerytury jako instrument polityki zatrudnienia. Ich celem było „zagospodarowanie” pracowników odchodzących z upadających lub zmniejszających produkcję zakładów państwowych. Zamiast zasiłku ustawa proponowała starszym pracownikom emeryturę, a innym rentę inwalidzką (dzięki stosunkowo łagodnemu orzecznictwu inwalidzkemu). Świadczenia te stały się w pewnym stopniu — jak twierdzi L. Balcerowicz¹⁹ — substytutem bezrobocia, a polityka wcześniejszych emerytur i rent była nie tyle metodą ukrywania bezrobocia, co łagodzenia jego skutków²⁰. Tym samym w latach 1990—1996 wcześniejsze emerytury wykorzystywano jako sposób na dezaktywizację zawodową osób bezrobotnych, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego pozostały nie więcej niż 2 lata. Dopiero w 1997 r. prawo do tych świadczeń ograniczono wyłącznie do pracowników wykonujących określone zawody²¹. W późniejszych latach ograniczano również liczbę tych zawodów. Dzięki tej polityce w latach 1990—1992 przybyło ponad 1,7 mln emerytów, w tym 1180 tys. stanowiły osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę²². Później liczba emerytów rosła wolniej, chociaż nadal sprzyjała temu ustawowa możliwość korzystania z prawa do emerytury. Pojawiła się też możliwość korzystania przez osoby urodzone po 1949 r. z tzw. emerytur pomostowych, nakładających na te osoby dodatkowo warunek utraty pracy wskutek zwolnienia grupowego²³. Do tego należy dodać znaczną liczbę rent inwalidzkich, dzięki istniejącym możliwościom jej uzyskania. Należy podkreślić, że ogólny poziom wcześniejszych emerytur był wyższy niż pozostałych, a zasady określania wysokości świadczeń inwalidzkich były niejednokrotnie korzystniejsze niż świadczenia emerytalne z nowego systemu, co dodatkowo motywowało do korzystania z tej formy dezaktywizacji zawodowej.

¹⁸ Sierocka (2003), s. 29.

¹⁹ Balcerowicz (1997), s. 278.

²⁰ Zarychta (1998), s. 141.

²¹ Rzońca, Wojciechowski (2008), s. 8.

²² Zarychta (1998), s. 141.

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 marca 1997 r. w sprawie wcześniejszego przechodzenia na emerytury pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, Dz. U. Nr 29, poz. 169 oraz ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. Nr 167, poz. 1118, z późn. zm.

W 2009 r. było w Polsce ponad 9,3 mln rencistów i emerytów (w tym 1322 tys. osób otrzymujących renty z tytułu niezdolności do pracy). W całym analizowanym okresie przeciętna w roku liczba emerytów pobierających świadczenia z ZUS systematycznie rosła. W roku 1990 emerytury pobierało 2353 tys. osób, a w 2009 r. już 5239 tys. osób. Liczba osób korzystających z renty z tytułu niezdolności do pracy zaczęła zmniejszać się dopiero od 2001 r. (wykr. 3).

Do dużej już grupy emerytów i rencistów ubezpieczonych w ZUS dodać należy niemałą grupę rolników pobierających świadczenia emerytalne z KRUS. Skalę świadczeń emerytalno-rentowych przedstawia wykr. 4.

Między liczbą przyznanych rent i liczbą zatrudnionych osób można doszukać się zależności. Likwidacja miejsc pracy prowadzi z reguły do wzrostu liczby przyznanych rent inwalidzkich i emerytur. Zależność tę tylko nieznacznie zakłóca zaostrzanie przepisów ich przyznawania.

Przeciętny wiek osób, którym przyznawano emerytury w roku 1992 wynosił 57 lat, a w roku 2008 zwiększył się o dwa lata. Rentę z tytułu niezdolności do pracy otrzymywały osoby młodsze średnio o 10 lat. Zaostrzanie możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury i korzystania z rent z tytułu niezdolności do pracy zwiększyło w ciągu kilkunastu lat przeciętny wiek przyznania świadczenia o 2—3 lata (osoby te uzyskując świadczenie przepracowały średnio 3 lata dłużej). Charakterystykę emerytów i rencistów ze względu na wiek i staż pracy przedstawia tablica.

**WIEK I STAŻ PRACY EMERYTÓW I RENCISTÓW
W MOMENCIE PRYZNANIA ŚWIADCZEŃ Z ZUS**

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1999	2000	2001	2002	2006	2007	2008
Przeciętny wiek osób, którym przyznano:											
emerytury	57,0	57,0	56,9	56,9	57,6	57,0	57,1	57,2	56,6	57,1	59,0
renty z tytułu niezdolności do pracy	46,0	46,0	45,6	45,5	46,9	46,6	46,7	46,8	48,4	49,1	49,2
Przeciętny staż pracy osób, którym przyznano:											
emerytury	34,0	34,0	33,6	33,9	34,6	33,8	34,2	34,5	34,2	35,1	37,4
renty z tytułu niezdolności do pracy	23,0	23,0	23,2	23,4	24,2	24,0	24,1	24,4	26,1	27,0	26,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie roczników statystycznych ubezpieczeń społecznych z lat 1990—2002 i 2006—2009.

W 2009 r. 41% emerytów miało mniej niż 65 lat, a 14% mniej niż 60 lat. W okresie 1—5 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego uzyskuje to świadczenie 70% mężczyzn i 68% kobiet. Gdy dołączymy do tego grona licznych rencistów, to okazuje się, że większość populacji pobiera świadczenia pozwalające na dezaktywizację zawodową w wieku niższym niż emerytalny. Jak wynika

z badań²⁴, czynnikiem determinującym przechodzenie na emeryturę jest przede wszystkim nabycie odpowiednich uprawnień. Sami zainteresowani w małym stopniu chcą odraczać przejście na emeryturę, ponieważ im się to po prostu opłaca. Mniejsze jest ryzyko całkowitej utraty dochodów, szczególnie w trudnej sytuacji na rynku pracy i nierzadko istnieje możliwość połączenia emerytury z pracą, co dodatkowo zwiększa dochody rodziny. Nie bez znaczenia jest nadal utrzymująca się korzystna relacja emerytury do zarobków, szczególnie wśród osób nisko uposażonych. Na początku lat 90. ub. wieku relacja przeciętnej emerytury i renty do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto sięgała rzędu 65%, a w 2009 r. — 56,8%²⁵. Należy dodać, że o tym, czy osoby w wieku okołomerytalnym stają się bierne zawodowo decydują nie tylko ich preferencje, ale i ocena ze strony pracodawców. Niezależnie od tego, jakimi walorami charakteryzują się te osoby (doświadczenie, stabilizacja życiowa czy dyspozycyjność), istnieje wiele zagrożeń płynących ze środowiska zawodowego (konkurencja ze strony młodszych pracowników czy napór nowych technologii), które determinują możliwości dalszej aktywności zawodowej osób starszych. A zatem możliwość wcześniejszego skorzystania z prawa do emerytury lub innego świadczenia gwarantującego stałe dochody może być koniecznym rozwiązaniem.

Jak już wspomniano, istnieje grupa rolników ubezpieczonych w KRUS, którzy także mają możliwość skorzystania ze świadczeń w postaci rent z tytułu niezdolności do pracy oraz wcześniejszych emerytur. Od połowy lat 90. ub. wieku ich liczba kształtuje się na poziomie 500 tys. osób. Dominującym sposobem wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej wśród rolników jest renta z tytułu niezdolności do pracy. Tylko 15% pobieranych przez rolników świadczeń dotyczy wcześniejszej emerytury²⁶.

Powołując się na opinie A. Gizy-Poleszczuk można stwierdzić, że polski system ubezpieczeń ma wiele zachęt do przechodzenia na emeryturę po osiągnięciu uprawnień. Zasadnicze znaczenie ma z jednej strony niestabilność prawa, szczególnie w zakresie wcześniejszych emerytur, z drugiej, emerytura jest korzystna zarówno dla pracownika, jak i dla pracodawcy²⁷. Efektem tej sytuacji jest duża liczba emerytów i rencistów w wieku produkcyjnym.

SKUTKI ZMIAN W SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Obecnie w Polsce mamy jeden z najniższych w UE wskaźników zatrudniania. Stopa zatrudnienia²⁸ ogółem kształtowała się na poziomie 50,4% oraz 30,0% dla

²⁴ *Dezaktywizacja...* (2008).

²⁵ Roczniki statystyczne Rzeczypospolitej (edycje dla odpowiednich lat).

²⁶ Rzońca, Wojciechowski (2008), s. 11.

²⁷ Zatrudniając pracownika na emeryturze pracodawca nie płaci wszystkich składek na ubezpieczenia społeczne i z tego tytułu ponosi mniejsze koszty zatrudniania i zatrudnionego emeryta łatwiej jest zwolnić.

²⁸ Stopa zatrudnienia informuje o stosunku zatrudnionych do ogólnej liczby ludności w wieku produkcyjnym. Według strategii lisbońskiej wskaźnik zatrudnienia ogółem powinien kształtować się na poziomie 70%, a w przypadku osób w wieku 55—64 lata — 50%.

osób w wieku 55—64 lata²⁹. Oznacza to, że w Polsce zaledwie co trzecia osoba z tego przedziału wiekowego pracuje.

W latach 1990—2010 wystąpił wzrost liczby świadczeniobiorców, któremu towarzyszył spadek liczby płacących składki na ubezpieczenia społeczne. W tym okresie liczba płacących składki zwiększyła się zaledwie o 3%, podczas gdy liczba emerytów i rencistów wzrosła o 40%. Tendencja ta spowodowała wzrost wskaźnika stopy obciążenia systemu³⁰, który nie był efektem starzenia się społeczeństwa, lecz rezultatem niskiego rzeczywistego wieku osób przechodzących na emeryturę. Stopa obciążenia pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w roku 1990 wynosiła 39,9%, natomiast w 2004 r. nawet 71,4% (w roku 2009 — 67,0%). Jest to dodatkowy koszt, jaki ponoszą osoby pracujące w postaci wyższych obciążeń podatkowych. Skalę wzrostu wskaźnika stopy obciążenia systemu ubezpieczenia społecznego w latach 1990—2009 przedstawia wyk. 5.

W najbliższych latach stopa obciążenia systemu ubezpieczeń społecznych może wzrastać i to nie tylko z powodu nadal niskiego wieku przechodzą-

²⁹ Dane dla Polski dotyczą IV kwartału 2009 r., *Rocznik Statystyczny Pracy 2010*, s. 254.

³⁰ Wskaźnik stopy obciążenia systemu to relacja liczby osób otrzymujących świadczenie emerytalne lub rentowe do liczby osób zasilających finansowo system.

cych na emeryturę, ale przede wszystkim z powodu starzenia się społeczeństwa³¹.

Wykorzystanie systemu wcześniejszych emerytur i świadczeń przedemerytalnych jako instrumentu obrony przed bezrobociem ma szereg stron negatywnych. Przede wszystkim powoduje zachwianie proporcji pomiędzy liczbą ludności zawodowo czynnej a liczbą emerytów i rencistów. Rosnąca liczba świadczeniobiorców pociąga za sobą większe wydatki z systemu ubezpieczenia emerytalnego i budżetu państwa. Zwiększają się zatem obciążenia dochodów osób zatrudnionych. Z kolei rosnąca cena pracy ogranicza konkurencyjność gospodarki i ogranicza inwestycje. Osoby przechodzące na wcześniejsze emerytury trudno powtórnie zaktywizować zawodowo, a ze względu na wiek długo korzystają z przyznanych świadczeń. Tak więc system wcześniejszych emerytur jest kosztowny i na długie lata obciąża gospodarke, stymulując wzrost bezrobocia na dwa sposoby: z jednej strony podnosząc koszty pracy, z drugiej strony przyczyniając się do wzmocnienia pasywnej postawy na rynku pracy. Wprowadzona w 1999 r. reforma emerytalna, oparta na systemie indywidualnych kont, dotyczy pracowników młodych i nie rozwiązuje problemu utrzymania wysokiej liczby emerytów i rencistów w naszym kraju. Ponadto nowy system emerytalny ma wiele mankamentów, których skutki finansowe mogą zachwiać całym budżetem³².

Podsumowanie

Działania dezaktywizacyjne stanowiły istotne uzupełnienie polityki osłonowej prowadzonej na początku lat 90. ub. wieku. Wtedy na wcześniejsze emerytury odeszło 600—800 tys. osób. Później, w okresie ożywienia, zaostrzano stosowane narzędzia, ale narastanie bezrobocia pod koniec lat 90. ub. wieku spowodowało powrót do polityki realizowanej głównie za pomocą zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Zakres działań dezaktywizujących nadal jest w Polsce szeroki i dotyczy w zasadzie osób w wieku okołoemerytalnym. Obecnie ok. 150 tys. osób rocznie nabywa prawa do świadczenia przedemerytalnego, 200 tys. do wcześniejszej emerytury. Zmniejsza się tylko liczba przyznawanych rent. Można stwierdzić, że prowadzona polityka rynku pracy nie jest już ani osłonowa, ani motywacyjna, ale dzięki działaniom dezaktywizacyjnym kosztowna.

dr Barbara Ptaszyńska — Zespół Szkół Agrobiznesu w Rogoźnie

LITERATURA

Balcerowicz L. (1997), *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przelomu epok*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa

³¹ Starzenie się społeczeństwa pokazuje demograficzna stopa obciążenia systemu, wyrażająca stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym. W 2003 r. stopa ta wynosiła 24,2%, a w 1990 r. — 22,3%. W porównaniu do większości krajów UE kształtuje się ona na korzystnym dla Polski poziomie. Prognozy demograficzne pokazują, że szybki wzrost tego wskaźnika nastąpi po 2010 r., *Raport...* (2004), s. 76.

³² Golinowska i in. (2000), s. 129 i 130.

- Dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym* (2009), Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Warszawa
- Golinowska S., Bednarski M., Morecka Z., Nieciński W., Rysz-Kowalczyk B., Supińska J., Żukowski T. (2000), *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa
- Kabaj M. (2004), *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa
- Kościński M., Piekut M. (2003), *Instrumenty pasywnej polityki państwa na rynku pracy i ich rola w zwalczaniu bezrobocia*, [w:] W. Jarmolowicz (red.), *Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych*, Akademia Ekonomiczna, Poznań
- Rajkiewicz M. (2005), *Spoleczne koszty transformacji*, [w:] *Gospodarka Polska na przełomie wieków od A do Z*, Wydawnictwo Narodowego Banku Polskiego, Warszawa
- Raport o stanie państwa* (2004), Wydawnictwo RGSS, Warszawa
- Rocznik Statystyczny Pracy 2010* (2010), GUS, Warszawa
- Roczniki statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej, edycje z odpowiednich lat, GUS, Warszawa
- Rzońca A., Wojciechowski W. (2008), *Ile kosztują nas wcześniejsze emerytury?*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa
- Sierocka I. (2003), *Świadczenia przedemerytalne*, [w:] „Praca i zabezpieczenie społeczne”, nr 7, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa
- Zarychta H. (1998), *Pasywna polityka rynku pracy w Polsce w latach 1990—1996*, [w:] „Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych”, zeszyt nr 12, seria „Raporty”, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa

SUMMARY

The observed increase in the labor market deactivation is one of the most important effects of changes in Poland. While in the EU countries we can observe an increasing labor force participation rate, in Poland we note the continuing downward trend. One reason for this phenomenon is the deactivation of near retirement aged persons. It is related to the possibility to take advantage of early retirement or other benefits. One of the main reasons for this process is the employment policy in transition.

РЕЗЮМЕ

Наблюдаемое на рынке труда повышение профессиональной дезактивизации является одним из важнейших эффектов происходящих изменений в Польше.

Если в странах Европейского союза наблюдаем рост показателя профессиональной активности, то в нашей стране имеем дело с продолжающейся тенденцией к снижению его. Одной из причин этого является дезактивизация населения околопенсионного возраста. Она связана с возможностью раньшего ухода на пенсию или воспользованием других обеспечений. Одной из главных причин этого процесса является политика в области занятости проводимая в период трансформации.