



## ILE KOSZTUJĄ NAS WCZEŚNIEJSZE EMERYTURY?

Warszawa, luty 2008 r.





**Autorzy:**

Andrzej Rzońca  
Wiktor Wojciechowski

*Raport zawiera tezy, odzwierciedlające osobiste poglądy ich autorów.*

opracowanie graficzne i skład: *manfolio*

Warszawa, luty 2008

[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)  
[www.tep.org.pl](http://www.tep.org.pl)

Sponsor strategiczny FOR



# SPIS TREŚCI

Wstęp	4
1. Wyzwania przyszłości	5
2. Świadczenia dla osób w wieku produkcyjnym, które umożliwiają odchodzenie z rynku pracy przed osiągnięciem wieku emerytalnego	7
2.1. Renty z tytułu niezdolności do pracy	7
2.2. Wcześniejsze emerytury – system pozarolniczy	8
2.3. Zasiłki i świadczenia przedemerytalne	11
2.4. Renty z tytułu niezdolności do pracy i wcześniejsze emerytury – system rolniczy	11
3. Ustawowy wiek emerytalny	11
4. Przeciętny wiek dezaktywizacji zawodowej	12
5. Przyczyny wczesnej dezaktywizacji zawodowej – ustalenia z badań empirycznych	15
6. Skutki reform instytucjonalnych wpływających na aktywność zawodową osób starszych – doświadczenia międzynarodowe	17
6.1. Holandia	18
6.2. Węgry	19
6.3. Finlandia	19
6.4. Łotwa	20
7. Skutki wczesnej dezaktywizacji zawodowej w Polsce	20
7.1. Koszty wczesnej dezaktywizacji zawodowej dla sektora finansów publicznych	20
7.2. Wpływ wczesnej dezaktywizacji zawodowej na zatrudnienie osób młodych	25
8. Rekomendacje dla polityki gospodarczej	25
Bibliografia	27

## Wstęp

W Polsce możliwy jest cud gospodarczy, ale więcej Polaków musi pracować. Obecnie odsetek pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym jest u nas o ponad jedną piątą niższy niż w krajach Europy Zachodniej. Zwiększenie tego odsetka jest podstawową rezerwą na podtrzymanie szybkiego tempa wzrostu gospodarczego. Większość innych prostych rezerw już się wyczerpała. Nie usuniemy drugi raz socjalistycznego marnotrawstwa, ani nie uwolnimy ponownie rozwoju tych rodzajów działalności, które ograniczono w poprzednim ustroju (np. handel).

Bez zwiększenia aktywności zawodowej, Polacy nie doświadczą cudu gospodarczego. Doświadczą natomiast niskich emerytur i jeszcze wyższych niż obecnie podatków, bo na skutek wydłużenia się trwania życia i spadku dzietności liczba osób w wieku emerytalnym zwiększy się trzykrotnie w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym. Szerzej o wyzwaniach przyszłości piszemy w rozdziale pierwszym raportu.

Bomba demograficzna tyka, a tymczasem miliony Polaków wysłano na wcześniejsze emerytury. Dokładną liczbę osób, które z nich korzystają, przedstawiamy w rozdziale drugim. W rozdziale trzecim opisujemy z kolei najważniejsze rodzaje świadczeń, które wypychają ludzi poza rynek pracy.

Ostatnie rządy nie potrafiły zmierzyć się z przywilejami emerytalnymi. Pod tym względem byliśmy wyjątkiem w naszym regionie. Zmiany w wieku emerytalnym w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej przybliżamy w rozdziale czwartym. Tam też wskazujemy, jak kształtuje się on w krajach Europy Zachodniej.

Polacy przechodzą na emeryturę najwcześniej spośród krajów europejskich. Przeciętny wiek wychodzenia z rynku pracy w wybranych krajach przedstawiamy w rozdziale piątym.

Wczesne wychodzenie Polaków z rynku pracy ma swoje przyczyny. Czynniki, które skłaniają ludzi do wczesnego przechodzenia na emeryturę, opisujemy w kolejnym rozdziale.

Ale proces wczesnej dezaktywizacji da się odwrócić. Można znaleźć wiele przykładów krajów, którym się to udało. Wybrane doświadczenia przedstawiamy w rozdziale siódmym.

Powinniśmy z tych doświadczeń jak najszybciej skorzystać, bo koszty wczesnej dezaktywizacji są u nas bardzo wysokie. Ich szacunki przedstawiamy w rozdziale ósmym. Pokazujemy w nim również, z jednej strony, zagrożenia wynikające z utrzymania przywilejów emerytalnych, a z drugiej strony, korzyści z ich zniesienia.

W ostatnim rozdziale zebraliśmy rekomendacje, w jaki sposób ograniczyć koszty wczesnych emerytur.

## 1. Wyzwania przyszłości

*Tylko niecałe 30 proc. Polaków widzi potrzebę zrównania wieku emerytalnego...*

*...tymczasem wzrost udziału osób starszych w populacji będzie w Polsce szybszy niż przeciętnie w całej UE.*

*...Bez podniesienia wieku emerytalnego, w przyszłości więcej emerytów będzie pobierało świadczenia przez dłuższy okres...*

*...Gdyby nie reforma emerytalna, deficyt systemu emerytalnego mógłby wzrosnąć w 2050 r. nawet do 5 proc. PKB.*

W badaniu IRG SGH przeprowadzonym na początku 2008 r. zapytano respondentów, czy należy zrównać wiek emerytalny kobiet i mężczyzn. 10,7 proc. ankietowanych opowiedziało się za jak najszybszym wprowadzeniem takiej zmiany, a 18,6 proc. za rozłożeniem jej na kilka lat. Natomiast według 48,6 proc. badanych nie należy zrównywać wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Prawie połowa badanych zupełnie nie zdaje sobie sprawy z kosztów wypychania ludzi w sile wieku do bierności zawodowej,

Starzenie się społeczeństw, będące rezultatem niskiego poziomu współczynnika dzietności i wydłużania przeciętnej długości trwania życia, stanowi poważne zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w większości krajów rozwiniętych. Prognozy demograficzne wskazują, że w latach 2010 - 2050 relacja liczby osób powyżej 65 roku życia do liczby osób w wieku 15-64 lat w krajach tzw. starej UE zwiększy się z 27,5 do 53,2 proc. (Eurostat, 2005). Starzenie się społeczeństwa będzie obserwowane również w Polsce, gdzie relacja ta wzrośnie w tym okresie z 25,1 do 75 proc. Oznacza to, że wzrost udziału osób starszych w populacji ogółem będzie przebiegał w Polsce z większą intensywnością niż przeciętnie w całej UE.

Według ostatniej prognozy demograficznej GUS z 2003 r., liczba osób w wieku poprodukcyjnym (co najmniej 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet) zwiększy się wyraźnie już w najbliższych latach – z 6,2 mln w 2008 r. do 7,0 mln w 2013 r. Tym samym, relacja liczby osób w wieku emerytalnym do liczby osób w wieku produkcyjnym (18-59 lat dla kobiet i 18-64 lat dla mężczyzn) wzrośnie do 2013 r. z 25,1 proc. do 29,0 proc. Przygotowywana w 2003 r. prognoza demograficzna GUS nie przewidywała, że po wstąpieniu Polski do UE migracje zarobkowe staną się tak powszechnym zjawiskiem. Według szacunków GUS, w latach 2004-2006 wyjechało z Polski ponad 1,2 mln osób, w większości osób młodych w wieku produkcyjnym. Uwzględniając odnotowaną skalę migracji zarobkowych można szacować, w 2008 r. relacja liczby osób w wieku emerytalnym do liczby osób w wieku produkcyjnym jest o ok. 1,4 pkt. proc. wyższa niż wskazywałaby na to prognoza demograficzna GUS.

W niedalekiej przyszłości można spodziewać się wzrostu liczby emerytów przypadających na każdą osobę pracującą i wydłużenia okresu pobierania świadczeń przez przyszłych emerytów (ze względu na wydłużanie się średniego trwania życia). Tymczasem, w wyniku niskiej aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym już obecnie na każdych 100 pracowników przypada 54 emerytów i rencistów.

Do tych dwóch procesów można dodać i trzeci – ludzie coraz później będą wchodzić na rynek pracy, bo wydłuża się okres ich edukacji. Tym samym, bez podniesienia wieku emerytalnego skróci się okres opłacania przez nich składek emerytalnych. Wszystko to mogłyby doprowadzić do załamania systemu emerytalnego, gdyby w 1998 r. nie wprowadzono reformy emerytalnej.

Według prognoz przygotowanych w 1998 r., przy braku reformy emerytalnej deficyt systemu emerytalnego, czyli ta część wydatków na emerytury, która nie ma pokrycia w dochodach ze składek, sięgnąłby niemal 4 proc. PKB w 2050 r. Obecnie dostępne dane pozwalają zrewidować w górę te szacunki do co najmniej 5 proc. PKB. Pokrycie tak wysokiego deficytu wymagałoby drastycznego podniesienia składek na ubezpieczenia społeczne lub podatków, albo dużej redukcji wydatków publicznych na inne cele niż świadczenia emerytalne. 4 proc. PKB, a więc najniższy szacunkowy poziom deficytu systemu emerytalnego w przypadku braku reformy emerytalnej, to kwota niemal o połowę większa niż obecne łączne wpływy budżetu i samorządów z podatku dochodowego od przedsiębiorstw (CIT) i o tylko jedną piątą mniejsza niż wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT).

*Pomimo reformy emerytalnej, Polska nie uniknie jednak napięć w finansach publicznych...*

*...choć relatywna wysokość emerytur z nowego systemu będzie niższa od obecnie wypłacanych świadczeń.*

*Aby zmniejszyć napięcia w finansach publicznych związanych ze starzeniem się społeczeństw, wiele krajów wprowadza reformy, które mają na celu zwiększenie aktywności zawodowej osób starszych.*

Reforma emerytalna z 1999 r. nie oznacza jednak, że wzrost relacji liczby emerytów do liczby pracujących, wydłużenie się okresu pobierania świadczeń i skrócenie okresu opłacania składek nie będzie miało konsekwencji dla gospodarki.

- Po pierwsze, w średnim okresie nie unikniemy napięć w finansach publicznych. Osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. przechodzą na emeryturę zgodnie z zasadami starego systemu emerytalnego, z kolei urodzeni po 31 grudnia 1948 r. nabyli część praw emerytalnych przed uruchomieniem nowego systemu. W efekcie, część ich emerytur będzie ustalana według starych zasad, tj. niezależnie od wysokości zgromadzonych składek emerytalnych. Z tych dwóch powodów deficyt systemu emerytalnego w części zarządzanej przez ZUS znacznie wkrótce rosnąć i osiągnie największą wartość w 2027 r. Wyniesie wtedy (w cenach stałych) 45-58 mld zł. Nawet dolna granica tych szacunków to suma większa od tej, jaką obecnie budżet państwa przeznacza łącznie na naukę, policję, straż pożarną, wymiar sprawiedliwości i obronę narodową.
- Po drugie, świadczenia emerytalne z nowego systemu będą dużo niższe niż byłyby, gdyby nie zwiększyła się relacja liczby emerytów do liczby pracujących i nie wydłużył się okres pobierania świadczeń. W nowym systemie wysokość świadczeń otrzymywanych przez poszczególne osoby zależy, z jednej strony, dodatnio od wielkości środków zgromadzonych w okresie aktywności zawodowej (a te z kolei zależą od długości okresu opłacania składek oraz od tempa wzrostu gospodarczego, które determinuje, po pierwsze, poziom płac (a więc i opłacanych składek), a po drugie – zyskowność inwestycji dokonywanych przez towarzystwa emerytalne), a z drugiej strony, ujemnie od oczekiwanej długości pobierania świadczenia. Dostępne szacunki wskazują jednoznacznie, że świadczenia wypłacane łącznie z I i II filara emerytalnego będą znacznie niższe niż te, które są dostępne ze starego systemu. To m.in. z tego powodu tak wiele grup zawodowych w Polsce broni istniejącego *status quo*, np. przywilejów przechodzenia na wcześniejsze emerytury.

Wśród głównych sposobów przeciwdziałania ekonomicznym skutkom starzenia się społeczeństw można wymienić:

- zwiększanie zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym, szczególnie osób młodych (15-24 lat) i starszych (55 lat i więcej)
- podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego
- ograniczanie możliwości odchodzenia z rynku pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego
- otwieranie krajowych rynków pracy dla pracowników z zagranicy
- tworzenie warunków instytucjonalnych, które sprzyjają posiadaniu większej liczby dzieci (np. oferowanie elastycznego czasu pracy dla kobiet, zwiększanie dostępu do dobrej jakości żłobków, przedszkoli i świetlic)

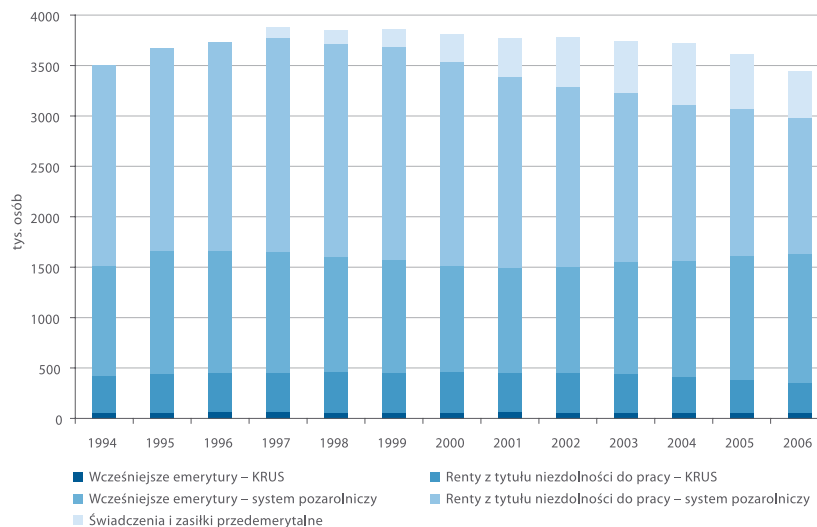
Pomimo negatywnych zjawisk demograficznych w postaci wzrostu udziału osób starszych w populacji, w większości krajów rozwiniętych pracownicy bardzo często odchodzą z rynku pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Jednocześnie, w wielu krajach wprowadza się jednak reformy, których mają na celu zwiększenie aktywności zawodowej osób starszych i w ten sposób zmniejszenie ryzyka niewypłacalności systemów emerytalnych. Systemy, które nie uzależniają wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych od kwoty zgromadzonych składek ubezpieczeniowych w całym okresie aktywności zawodowej, efektywności w pomnażaniu tych składek oraz od przeciętnej długości trwania życia po przejściu na emeryturę w rzeczywistości składają obietnice, z których nie będą w stanie się wywiązać.

## 2. Świadczenia dla osób w wieku produkcyjnym, które umożliwiają odchodzenie z rynku pracy przed osiągnięciem wieku emerytalnego

Od co najmniej połowy lat 90. liczba osób w wieku produkcyjnym otrzymująca różnego rodzaju świadczenia społeczne, które bezpośrednio umożliwiają pozostawanie w stanie bierności zawodowej, wynosiła ponad 3,5 mln osób (Rysunek 1). Od 2004 r. odnotowuje się spadek liczby tych świadczeniobiorców, ale jest on bardzo powolny (w 2006 r. było ich nadal 3,45 mln) i przejściowy – wynika w dużym stopniu z demografii. W 2006 r. liczba osób w wieku produkcyjnym, które otrzymywały wcześniejsze emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub inne świadczenia dezaktywizacyjne (zasiłki i świadczenia przedemerytalne) stanowiła w Polsce 37,3 proc. populacji w wieku produkcyjnym powyżej 45 roku życia.

*W Polsce jest prawie 3,5 mln osób w wieku produkcyjnym, które pobierają świadczenia osłabiające bodźce do pracy zawodowej.*

Rysunek 1. Liczba beneficjentów różnych świadczeń społecznych w Polsce w wieku produkcyjnym (18-59/64 lat) w latach 1995-2006



Źródło: GUS, KRUS.

Do najważniejszych rodzajów świadczeń umożliwiających wczesną dezaktywizację zawodową należą:

- renty z tytułu niezdolności do pracy z systemu pozarolniczego,
- wcześniejsze emerytury z systemu pozarolniczego,
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne finansowane bezpośrednio z budżetu państwa,
- renty z tytułu niezdolności do pracy i wcześniejsze emerytury z systemu rolniczego.

### 2.1. Renty z tytułu niezdolności do pracy

Renty z tytułu niezdolności do pracy to w Polsce najczęściej wykorzystywany sposób odchodzenia z rynku pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. W 1995 r. renty inwalidzkie<sup>1</sup> stanowiły ponad połowę wszystkich wypłacanych świadczeń społecznych, które umożliwiały wczesną dezaktywizację zawodową. W drugiej połowie lat 90. udział osób w wieku 50-59 lat, które otrzymywały renty z tytułu niezdolności do pracy przekraczał w Polsce 50 proc.

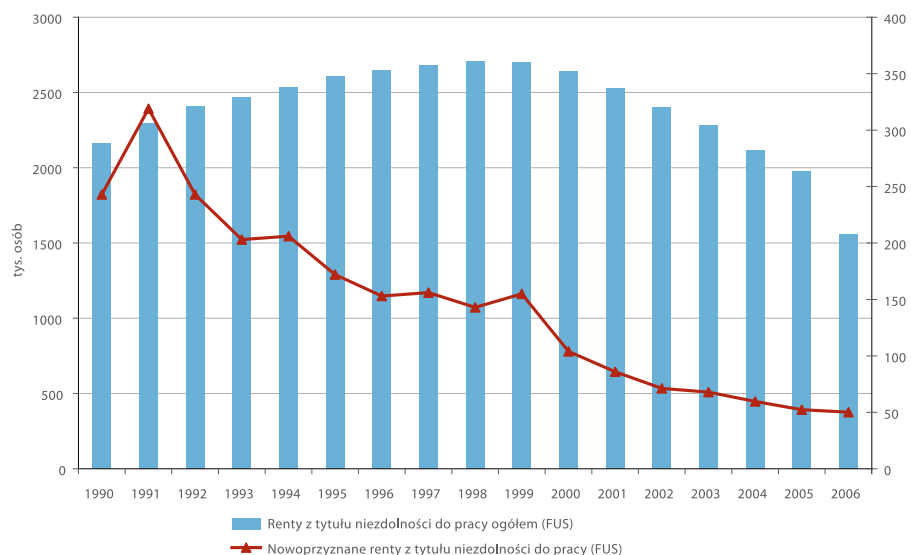
<sup>1</sup> W 1996 r. renty inwalidzkie zastąpiono rentami z tytułu niezdolności do pracy.

*System rent z tytułu niezdolności do pracy został znacząco uszczelniony w 1997 r. ...*

*...Ale renty wciąż są najbardziej powszechnym świadczeniem dezaktywującym w Polsce.*

Obecnie problem dużej liczby osób pobierających tego typu renty wynika przede wszystkim z dużej łatwości w uzyskiwaniu tych świadczeń w pierwszej połowie lat 90. Na szczęście, w 1997 r. ten zdecydowanie nadużywany mechanizm wczesnej dezaktywacji zawodowej został w dużym stopniu zablokowany. Wprowadzone wówczas zasadnicze zmiany w systemie przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy pozwoliły w znacznym stopniu ograniczyć przyrost liczby nowych świadczeniobiorców, jak również istotnie zmniejszyć całkowitą liczbę rencistów z ponad 2,7 mln w 1997 r. do 1,6 mln w 2006 r. O znaczącym uszczelnieniu systemu rent z tytułu niezdolności do pracy świadczy to, że w 1991 r. liczba osób, którym po raz pierwszy przyznano rentę w systemie pozarolniczym wynosiła 319 tys., w 1997 r. obniżyła się ona do 155 tys., natomiast w 2006 r. do 50 tys. osób (Rysunek 2). Należy podkreślić, że odnotowany w 2006 r. silny spadek liczby rencistów z tytułu niezdolności do pracy był w dużym stopniu związany z tym, że od początku 2006 r. wszyscy renciści w wieku emerytalnym utracili prawo do rent i jednocześnie nabyli prawo do pobierania emerytury.

**Rysunek 2. Liczba rencistów z tytułu niezdolności do pracy ogółem i liczba nowych rent z tytułu niezdolności do pracy przyznanych w latach 1990-2006.**



Źródło: GUS.

## 2.2. Wcześniejsze emerytury – system pozarolniczy

*W pierwszej połowie lat 90. wcześniejsze emerytury wykorzystywano do zmniejszania liczby bezrobotnych.*

Drugim pod względem liczby beneficjentów rodzajem świadczeń, które przyczyniają się do wysokiej bierności zawodowej osób w wieku produkcyjnym w Polsce są wcześniejsze emerytury z systemu pozarolniczego. W latach 1990-1996 wcześniejsze emerytury wykorzystywano w Polsce jako sposób na wczesną dezaktywację zawodową osób bezrobotnych, którym do osiągnięcia ustawowego wieku przedemerytalnego pozostawało nie więcej niż 2 lata. W 1997 r. prawo do tych świadczeń ograniczono wyłącznie do pracowników wykonujących określone zawody (m.in. osób pracujących w szczególnych warunkach, górników, nauczycieli, kolejarzy). Od połowy lat 90. odnotowuje się stopniowe zmniejszanie udziału wcześniejszych emerytur w całkowitej liczbie wypłacanych świadczeń emerytalnych, choć nadal jest on znaczący.

*Wszystkie wcześniejsze emerytury stanowią odstępstwo od filozofii nowego systemu emerytalnego.*

W nowym systemie emerytalnym, wprowadzonym w Polsce w 1999 r., przyszłe świadczenia emerytalne zależą bezpośrednio od wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne wpłaconych w całym okresie aktywności zawodowej oraz od efektywności funduszy emerytalnych, które pomnażają ich wartość. Przyznanie prawa do wcześniejszych emerytur



wybranym grupom pracowników stanowi odstępstwo od generalnej filozofii nowego systemu emerytalnego, która opiera się na zasadzie indywidualnego gromadzenia składek na przyszłą emeryturę. Każda wcześniejsza emerytura oznacza bowiem dodatkowe obciążenie dla pozostałych, nieuprzywilejowanych pracowników. Ze względu na prawa nabyte przez osoby zbliżające się do ustawowego wieku emerytalnego, w momencie wprowadzania reformy w 1999 r., prawo do przechodzenia na wcześniejsze emerytury na dotychczasowych zasadach przedłużono do końca 2007 r. Od początku 2008 r. wcześniejsze emerytury miały być zastąpione tzw. emeryturami pomostowymi (patrz dalej). Odpowiednia ustawa nie została jednak uchwalona i dlatego możliwość nabywania praw do wcześniejszych emerytur przedłużono do końca 2008 r. Do uprzywilejowanej grupy osób, które mogą korzystać z tych świadczeń należą następujący pracownicy urodzeni w latach 1949-1968<sup>2</sup>:

- Osoby pracujące w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze (5 lat przed ustawowym wiekiem emerytalnym, z 20 i 25 letnim stażem pracy w przypadku odpowiednio kobiet i mężczyzn, w tym 15 lat stażu pracy w szczególnych warunkach)
- Kobiety w wieku 55 lat niezależnie od wykonywanego zawodu, o ile posiadają co najmniej 30 letni staż pracy. Takich uprawnień jak dotąd nie mają natomiast mężczyźni. W październiku 2007 r. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że prawo do wcześniejszych emerytur nie powinno przysługiwać wyłącznie kobietom. Przygotowany w lutym 2008 r. rządowy projekt nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS przewiduje rozszerzenie prawa do wcześniejszych emerytur także na mężczyzn, przy czym miałyby ono dotyczyć wyłącznie mężczyzn urodzonych w latach 1944-1948. Mimo takiego zawężenia, projekt ten jest krokiem w złą stronę: zamiast ograniczać poszerza możliwości wychodzenia z rynku pracy, mimo że bez zwiększenia aktywności zawodowej Polaków niemożliwy jest cud gospodarczy, zapowiadany w kampanii wyborczej. Według szacunków ZUS, wprowadzenie tej ustawy w życie, przy założeniu, że jeżeli wszyscy uprawnieni mężczyźni skorzystaliby z możliwości wcześniejszego odejścia z rynku pracy, spowoduje wzrost wydatków FUS w latach 2008-2010 o 4,7 mld zł, przy jednoczesnym zmniejszeniu wpływów ze składek ubezpieczeniowych o 1,7 mld zł. W efekcie, deficyt FUS powiększy się w tym okresie o 6,4 mld zł.
- Pracownicy należący do ponad 100 wyróżnionych grup zawodowych, wśród nich m.in. górnicy, nauczyciele, kolejarze, hutnicy, leśnicy, żołnierze zawodowi, strażacy, policjanci, prokuratorzy, sędziowie, dziennikarze, aktorzy, dyrygenci, wokaliści, tancerze czy treserzy zwierząt drapieżnych. Choć generalnie prawo do wcześniejszych emerytur ograniczono do osób urodzonych w latach 1949-1968, to w wyniku protestów górników w lipcu 2005 r. parlament w ekspresowym tempie przyjął nowelizację ustawy o rentach i emeryturach z FUS, która przyznała tej grupie zawodowej bezterminowe prawo do nabywania tych świadczeń. Mogą oni przechodzić na wcześniejsze emerytury bez względu na wiek, o ile posiadają co najmniej 25 letni staż pracy, w wieku 50 lat i 15 lat stażu pracy pod ziemią lub 55 lat i 10 lat pod ziemią. Korzystną możliwość wcześniejszego odejścia z rynku pracy przewiduje także Karta nauczyciela, zgodnie z którą przedstawiciele tej grupy zawodowej nabywają prawo do wcześniejszej emerytury bez względu na wiek, z 30 letnim stażem pracy, w tym 20 lat w szczególnym charakterze lub 25 letnim stażem i 20 latami pracy w szkolnictwie specjalnym. Przywileje emerytalne wynikające z Karty nauczyciela, podobnie jak wcześniejsze emerytury z FUS, wygasają pod koniec 2008 r. O możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę decyduje jednak spełnienie warunków do nabycia tego świadczenia do końca br. Oznacza to, że wszystkie osoby, które do końca 2008 r. spełnią powyższe warunki, będą mogły przejść na wcześniejszą emeryturę także w kolejnych latach, oczywiście o ile wcześniej nie osiągną ustawowego wieku emerytalnego.

*Bez zwiększenia aktywności zawodowej Polaków nie osiągniemy zapowiadanego w kampanii wyborczej cudu gospodarczego.*

*Przyznanie mężczyznom prawa do wcześniejszych emerytur może powiększyć deficyt FUS nawet o 6,4 mld zł.*

*Choć prawo do wcześniejszej emerytury można nabyć jedynie do końca 2008 r.*

*2005 r. górnicy wywalczyli dla siebie bezterminowe prawo do tych świadczeń.*

<sup>2</sup> Prawo wymienianych tutaj osób do przechodzenia na wcześniejsze emerytury wynika z *Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze i Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.*

*Korzystne prawo do wcześniejszych emerytur mają służby mundurowe oraz sędziowie i prokuratorzy.*

*Emerytury pomostowe mają dotyczyć wyłącznie konkretnych stanowisk pracy, a nie całych grup zawodowych.*

*Związki zawodowe nie chcą ograniczenia możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury.*

*Im krótsza będzie lista zawodów uprawniających do emerytur pomostowych ...*

Prawo do przechodzenia na specjalne wcześniejsze emerytury resortowe mają także niektórzy pracownicy podlegli ministerstwu.<sup>3</sup> Wśród nich są m.in. policjanci (MSWiA), żołnierze zawodowi (MON) oraz prokuratorzy i sędziowie (MS). Wcześniejsze emerytury resortowe stanowią ok. 13% wszystkich wcześniejszych emerytur wypłacanych w systemie pozarolniczym. Szczególne preferencje dla pracowników należących do tych grupy zawodowych polegają po pierwsze na całkowitym zwolnieniu z obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne. Świadczenia emerytalne i rentowe dla tych osób są bezpośrednio finansowane z budżetu państwa. Po drugie, emerytury mundurowe (z MSWiA i MON) są dostępne już po 15 latach służby, a ich wysokość odpowiada 75% ostatnio otrzymywanego wynagrodzenia.

Prawo do planowanych emerytur pomostowych mają mieć wyłącznie osoby pracujące na konkretnych stanowiskach, a nie całe grupy zawodowe tak jak ma to miejsce w przypadku wciąż obowiązujących wcześniejszych emerytur. Emerytury pomostowe mają być dostępne od momentu zakończenia aktywności zawodowej do chwili przejścia na emeryturę w nowym systemie emerytalnym. Intencją autorów reformy emerytalnej było, aby kosztami emerytur pomostowych w postaci dodatkowych składek ubezpieczeniowych obciążyć pracodawców, zatrudniających pracowników na stanowiskach pracy, których warunki są groźne dla ich życia lub zdrowia. Tym samym, kosztami emerytur pomostowych nie powinna być obciążana reszta społeczeństwa. Według ostatnich zapowiedzi Ministerstwa Finansów, część dodatkowej składki ubezpieczeniowej będzie jednak finansowana z budżetu państwa. Według dotychczasowych planów, emerytury pomostowe nie będą dotyczyć pracowników, którzy otrzymują tzw. emerytury resortowe (m.in. żołnierzy zawodowych, policjantów, prokuratorów), rolników indywidualnych ubezpieczonych w KRUS, a także górników, którzy w 2005 r. zapewнили sobie bezterminowe prawo do wcześniejszych emerytur na dotychczasowych zasadach.

Ustalenie konkretnej listy stanowisk pracy, które będą uprawniały do emerytur pomostowych, jest kwestią bardzo wrażliwą, szczególnie dla środowisk obecnie uprawnionych do wcześniejszych emerytur. Z tego powodu, kolejne ekipy rządowe od 1999 r. nie zdołały przygotować kompletnego projektu ustawy wprowadzającej te świadczenia.

W maju 2006 r. i ponownie w styczniu 2008 r. OPZZ złożył w Sejmie obywatelski projekt ustawy o emeryturach pomostowych, który przewiduje uprawnienia do tych świadczeń dla ok. 1,2 mln osób, wśród nich m.in. wszystkich nauczycieli, kolejarzy, hutników, pracowników transportu, sektora energetycznego, chemicznego i lekkiego. Projekt nie obejmuje górników, gdyż bezterminowe prawo do przechodzenia na wcześniejsze emerytury górnicy wywalczyli sobie strajkiem już w lipcu 2005 r. Według projektu, dotychczasowe zasady nabywania wcześniejszych emerytur miałyby obowiązywać do 2011 r., a dopiero potem byłyby w pełni zastąpione emeryturami pomostowymi. Według wyliczeń przedstawionych przez OPZZ, roczne koszty emerytur pomostowych wynosiłyby ok. 500 mln zł w okresie 2007-2017, a w kolejnych latach wzrosłyby do ok. 800 mln rocznie. W sumie, według szacunków OPZZ, emerytury pomostowe dla tych grup pracowników wyniosłyby do 2030 r. ok. 18 mld zł. Te liczby, mimo że znaczące, są prawdopodobnie kilkukrotnie zaniżone (zob. dalszą część raportu).

Z inicjatywy rządu w 2005 r. powołano specjalną komisję lekarzy medycyny pracy, która miała określić listę zawodów, których wykonywanie można zaliczyć jako pracę wykonywaną w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze i które uprawniałyby do emerytury pomostowej. Komisja zakończyła swoje prace w maju 2006 r., przy czym opracowana przez nią lista zawodów okazała się dłuższa niż ta, którą przewiduje wciąż obowiązująca ustawa o emeryturach i rentach z FUS.

<sup>3</sup> Prawo wymienianych tutaj osób do przechodzenia na wcześniejsze emerytury wynika z *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, państwowej Straży Pożarnej i Służby Granicznej oraz ich rodzin oraz Prawa o ustroju sądów powszechnych*

*..tym mamy większe szanse na wyższe emerytury i utrzymanie klina podatkowego na dotychczasowym poziomie.*

*Zasiłki i świadczenia przedemerytalne w praktyce zastąpiły wcześniejsze emerytury dla osób bezrobotnych.*

*Rolnicy najczęściej wykorzystują renty z tytułu niezdolności do pracy jako sposób na wcześniejszą dezaktywizację zawodową.*

*Wiele krajów Europy Zachodniej stopniowo podnosi ustawowy wiek emerytalny...*

Jeśli chcemy uniknąć sytuacji, w której emerytury będą niskie, a składki emerytalne – jeszcze wyższe niż teraz, lista zawodów uprawnionych do emerytury pomostowej powinna być możliwie krótka, a koszty tych świadczeń powinny obciążać osoby, które mają z nich korzystać.

### 2.3. Zasiłki i świadczenia przedemerytalne

Zasiłki i świadczenia przedemerytalne wprowadzono w Polsce w 1997 r. jako nowe transfery kierowane do osób bezrobotnych, które utraciły pracę z powodów leżących po stronie pracodawcy. 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, 30 i 35 letniego stażu pracy, odpowiednio dla kobiet i mężczyzn, lub o 5 lat krótszego stażu pracy, ale jednocześnie 15 lat przepracowanych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Świadczenie przedemerytalne przysługiwało natomiast osobom bezrobotnym, którym do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego pozostało nie więcej niż 2 lata. Zasiłki przedemerytalne były o ponad 40 proc. niższe od świadczeń przedemerytalnych, jednak można było je pobierać wcześniej niż tylko 2 lata przed wiekiem emerytalnym. Na początku 2002 r. zasiłki przedemerytalne zostały całkowicie zlikwidowane, a wysokość świadczeń przedemerytalnych znacząco obniżona. O ile w 2000 r. przeciętne świadczenie przedemerytalne było zbliżone do poziomu przeciętnej emerytury z systemu pozarolniczego, to w 2006 r. było ono od niej niższe o 25 proc. Gdyby nie obniżono wysokości tych transferów, w 2006 r. wydatki budżetowe na świadczenia przedemerytalne byłyby wyższe o ponad 1,0 mld zł. Łączna liczba beneficjentów zasiłków i świadczeń przedemerytalnych w 2006 r. wynosiła ok. 450 tys. osób.

### 2.4. Renty z tytułu niezdolności do pracy i wcześniejsze emerytury – system rolniczy

Rolnicy ubezpieczeni w KRUS także mają możliwość odchodzenia z rynku pracy w wieku produkcyjnym dzięki rentom z tytułu niezdolności do pracy oraz wcześniejszym emeryturom. Od połowy lat 90. liczba beneficjentów tych dwóch programów kształtuje się na poziomie ok. 500 tys. osób. Dominującym sposobem wczesnej dezaktywizacji zawodowej wśród rolników są renty z tytułu niezdolności do pracy. Udział wcześniejszych emerytur w całkowitej liczbie świadczeń pobieranych przez rolników w wieku produkcyjnym nie przekracza 15 proc.

Ze względu na brak odpowiednich danych, które umożliwiłyby wydzielenie z grona rencistów osoby bierne zawodowo, które nie pracują z powodu rzeczywistych problemów zdrowotnych, w dalszej części raportu będziemy koncentrować się przede wszystkim na świadczeniach dezaktywizacyjnych, których otrzymywanie nie jest uzależnione od stanu zdrowia pracowników tj. na wcześniejszych emeryturach, zasiłkach i świadczeniach przedemerytalnych. Z tego względu, przedstawione w raporcie szacunki kosztów wczesnej dezaktywizacji zawodowej w Polsce są raczej zaniżone niż zawyżone.

## 3. Ustawowy wiek emerytalny

Jednym z podstawowych czynników decydujących o poziomie aktywności zawodowej osób starszych jest poziom ustawowego wieku emerytalnego. W większości krajów Europy zachodniej wiek emerytalny obu płci kształtuje się na tym samym poziomie, czyli 65 lat (m.in. w Niemczech, Irlandii, Holandii, Hiszpanii, Portugalii). W trzech krajach skandynawskich, tj.

*... oraz zrównuje jego poziom dla kobiet i mężczyzn.*

*Podwyższanie i wyrównywanie wieku emerytalnego dla obu płci odnotowuje się także w nowych krajach członkowskich UE.*

*Bez podwyższania wieku emerytalnego kobiet, w ciągu najbliższych paru lat będzie on w Polsce najniższy w UE.*

*Mężczyźni w Polsce kończą swoją aktywność zawodową aż 8 lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego.*

Islandii, Danii i Norwegii wiek emerytalny dla obu płci wynosi aż 67 lat. W ostatnich latach w wielu krajach Europy Zachodniej wprowadzono reformy, w wyniku których wiek emerytalny kobiet jest sukcesywnie podwyższany tak, aby docelowo zrównać go z wiekiem emerytalnym mężczyzn. Na przykład, w Belgii równy wiek emerytalny na poziomie 65 lat będzie obowiązywał już w 2009 r., w Wlk. Brytanii planuje się stopniowo podwyższać go do tego poziomu w latach 2010-2020, a w Austrii w latach 2024-2033.

W Polsce ustawowy wiek emerytalny mężczyzn, podobnie jak w większości krajów Europy Zachodniej, kształtuje się na poziomie 65 lat, z kolei w przypadku kobiet jest on o 5 lat niższy i wynosi 60 lat. W pierwszej połowie lat 90. XX w. ustawowy wiek emerytalny w Polsce był najwyższy wśród krajów grupy Wyszehradzkiej. Na Węgrzech wiek emerytalny obu płci był bowiem o 5 lat niższy (55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn), z kolei w Czechach i na Słowacji mężczyźni mogli odchodzić na normalną emeryturę w wieku 60 lat, a kobiety w zależności od liczby posiadanych dzieci w wieku od 53 lat do 57 lat.<sup>4</sup>

W ostatnich latach nowe kraje członkowskie UE zaczęły wprowadzać reformy zmierzające do podwyższenia lub zrównania wieku emerytalnego dla obu płci.

- W Czechach od 1996 r. wiek emerytalny mężczyzn rośnie co roku o 2 miesiące, a kobiet o 4 miesiące, aby docelowo w 2013 r. ustawowy wiek emerytalny dla obu płci wynosił 63 lata. W dalszym ciągu przewiduje się jednak zachowanie niższego wieku emerytalnego dla kobiet, które urodziły więcej dzieci. Do 2008 r. wiek emerytalny mężczyzn w Czechach został już podwyższony o 2 lata (do 62 lat), a kobiet o 4 lata (57-61 lat).
- Na Węgrzech stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego dla obu płci do poziomu 62 lat rozpoczęto w 1998 r. W przypadku mężczyzn docelowy poziom tego wieku osiągnięto w 2001 r., natomiast u kobiet ma to nastąpić w 2009 r.
- W 2004 r. do grona państw stopniowo podwyższających wiek emerytalny do 62 lat dołączyła Słowacja. W przypadku mężczyzn poziom ten osiągnięto w 2006 r., z kolei u kobiet nastąpi to dopiero w 2014 r.
- Na Łotwie równy wiek emerytalny dla obu płci na poziomie 62 lat zacznie obowiązywać w 2009 r., a w Estonii na poziomie 63 lat w 2016 r.

Pomimo zainicjowanych reform, docelowy poziom wieku emerytalnego w nowych krajach członkowskich UE jest w większości przypadków niższy od tego, jaki już obowiązuje lub do którego zmierzają rozwinięte kraje Europy Zachodniej (65-67 lat). Doświadczenia tych krajów pokazują jednak, że da się ograniczać przywileje emerytalne. Potrzebna do tego jest „tylko” odwaga rządzących. W Polsce jak dotąd nie przedstawiono konkretnych planów ani zrównania wieku emerytalnego obu płci, ani chociażby podwyższenia wieku emerytalnego kobiet. Bez rozpoczęcia odpowiednich zmian, w ciągu najbliższych paru lat ustawowy wiek emerytalny kobiet w Polsce będzie należał do najniższych w UE.

#### 4. Przeciętny wiek dezaktywizacji zawodowej

W praktyce w prawie wszystkich krajach UE przeciętny wiek dezaktywizacji zawodowej jest znacznie niższy od ustawowego wieku emerytalnego. W 2005 r. przeciętny wiek mężczyzn, którzy trwale opuścili rynek pracy w Polsce wynosił 57 lat i był najniższy wśród wszystkich krajów europejskich (Rysunek 3). Oznacza to, że mężczyźni w Polsce kończą swoją aktywność zawodową aż 8 lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Co więcej,

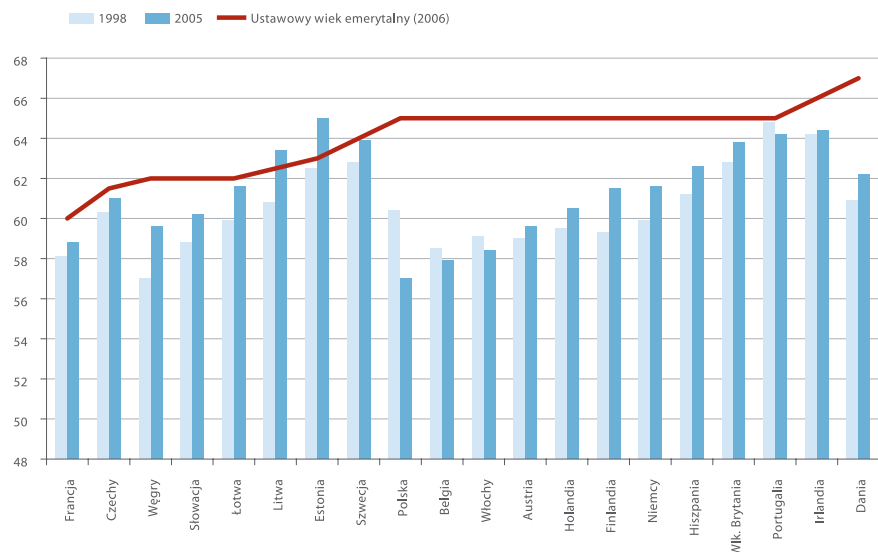
<sup>4</sup> Wiek emerytalny kobiet w Czechach i na Słowacji wynosił 57 lat dla kobiet bezdzietnych, 56 lat dla kobiet z 1 dzieckiem, 55 lat dla kobiet z 2 dziećmi, 54 lata dla kobiet z 3 dziećmi i 53 lata dla kobiet z więcej niż 3 dziećmi.

*W ostatnich latach aktywność zawodowa mężczyzn najsilniej wzrosła w krajach bałtyckich, na Węgrzech i w Finlandii.*

w latach 1998-2005 średnia wieku dezaktywacji zawodowej mężczyzn obniżyła się w Polsce o prawie 3,5 roku, podczas gdy w większości krajów UE odnotowano wzrost tego wskaźnika. Niewielki spadek przeciętnego wieku odchodzenia z rynku pracy wystąpił w tym okresie jedynie w Belgii, Włoszech i Portugalii, jednak jego skala była nieporównywalnie mniejsza niż w Polsce.

W latach 1998-2005 w wielu państwach europejskich nastąpiło znaczące wydłużenie okresu aktywności zawodowej mężczyzn. Na szczególną uwagę zasługuje poprawa w tym zakresie odnotowana w krajach nadbałtyckich, w których przeciętny wiek dezaktywacji zawodowej podniósł się o ponad 2 lata, najwięcej na Litwie (2,6 roku) i w Estonii (2,5 roku). Istotne wydłużenie okresu aktywności zawodowej mężczyzn nastąpiło wówczas także na Węgrzech (2,6 roku) i w Finlandii (2,2 roku). Badania wskazują, że główną przyczyną wzrostu zatrudnienia osób starszych w tych krajach było podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego oraz odpowiednie reformy instytucjonalne, które ograniczyły dostęp osób w wieku produkcyjnym do świadczeń dezaktywacyjnych (zob. dalej).

**Rysunek 3. Ustawowy wiek emerytalny w 2006 r. i przeciętny wiek dezaktywacji zawodowej mężczyzn w wybranych krajach europejskich w 1998 i 2005 r.**



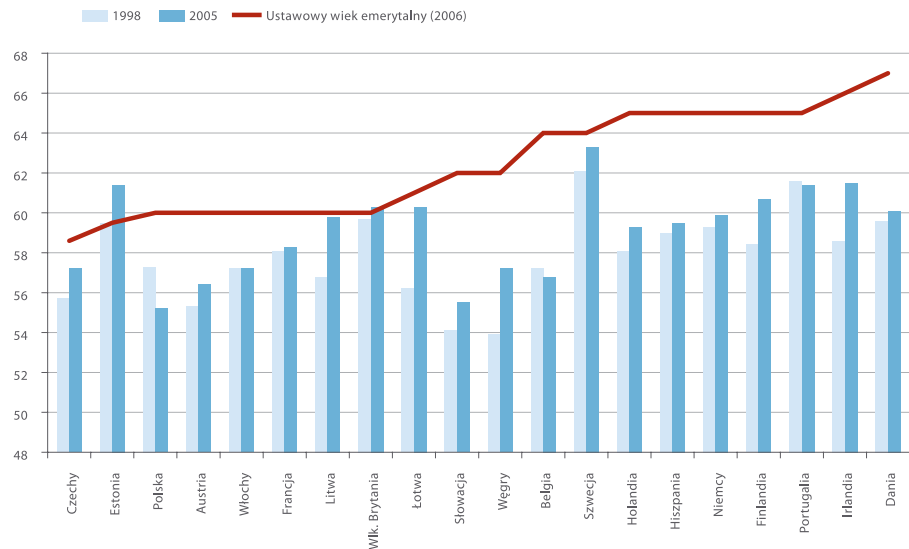
Źródło: Ustawowy wiek emerytalny – MISSOC, Przeciętny wiek dezaktywacji zawodowej (Romans, 2007).

*Przeciętny wiek kobiet, odchodzących z rynku pracy w Polsce jest najniższy wśród wszystkich krajów UE.*

W większości krajów europejskich problem wczesnej dezaktywacji dotyczy w znacznie większym stopniu kobiet niż mężczyzn. W 2005 r. przeciętny wiek kobiet, które trwale opuściły rynek pracy w Polsce wynosił 55,2 lat i również był najniższy wśród wszystkich krajów europejskich (Rysunek 4). Polki odchodziły z rynku pracy przeciętnie o prawie 5 lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Niechlubnymi rekordzistkami w Europie pod tym względem były Belgijki i Dunki, które kończyły swoją aktywność zawodową aż o ok. 7 lat przed ustawowym wiekiem emerytalnym. Warto zwrócić jednak uwagę na to, że pomimo wcześniejszego odchodzenia z rynku pracy, przeciętny wiek dezaktywacji zawodowej Dunek wynosił 60 lat, a zatem był o 5 lat wyższy niż w Polsce.

W latach 1998-2005 przeciętny wiek Polek odchodzących z rynku pracy obniżył się o ponad 2 lata, podczas gdy w większości krajów europejskich odnotowano w tym okresie wydłużenie okresu aktywności zawodowej. Podobnie jak w przypadku mężczyzn, szczególnie silną poprawę odnotowano w krajach nadbałtyckich (na Łotwie o 4,1 roku, na Litwie o 3 lata) oraz na Węgrzech (o 3,3 roku) i Finlandii (o 2,3 roku).

Rysunek 4. Ustawowy wiek emerytalny w 2006 r. i przeciętny wiek dezaktywizacji zawodowej kobiet w wybranych krajach europejskich w 1998 i 2005 r.



Źródło: Ustawowy wiek emerytalny – MISSOC, Przeciętny wiek dezaktywizacji zawodowej (Romans, 2007).

*Najdłuższą aktywność zawodową wśród krajów OECD odnotowuje się w Korei Płd. i Japonii.*

Według danych OECD<sup>5</sup> najdłuższą aktywność zawodową odnotowuje się w Korei Płd. i Japonii. Mężczyźni w tych krajach przechodzą na emeryturę w wieku odpowiednio 70,4 i 69 lat, tj. 10 i 7 lat później niż wynosi ustawowy wiek emerytalny (60 i 62 lata). W Korei i Japonii także aktywność zawodowa kobiet jest długa, tzn. odchodzą z rynku pracy w wieku 67,9 i 66,1 lat, choć wiek emerytalny wynosi dla nich tak jak w Polsce, 60 lat.

*Dłuższa aktywność zawodowa prowadzi do wzrostu zatrudnienia osób starszych...*

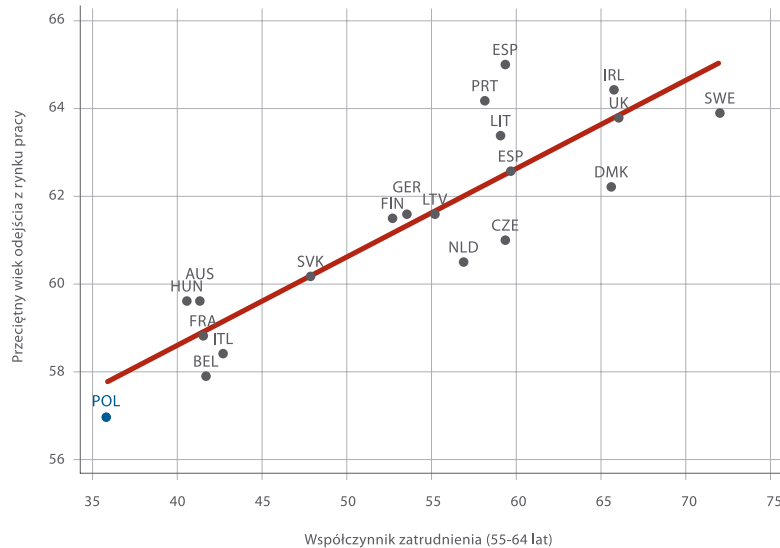
Porównania międzynarodowe wskazują, że niskiemu przeciętnemu wiekowi dezaktywizacji zawodowej towarzyszy niskie zatrudnienie osób w wieku przedemerytalnym (Rysunek 5). Wynika z tego, reformy zmierzające do wydłużenia okresu aktywności zawodowej przyczyniają się do wzrostu współczynnika zatrudnienia starszych pracowników.

*... i dlatego wczesne odchodzenie z rynku pracy w Polsce odpowiada za rekordowo niskie zatrudnienie osób w wieku 55-64 lat.*

Zarówno w przypadku kobiet jak i mężczyzn, współczynnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat kształtuje się w Polsce na jednym z najniższych poziomów wśród wszystkich krajów OECD. W 2006 r. w Polsce pracowało zawodowo jedynie 19 proc. kobiet w wieku 55-64 lat, co wspólnie ze Słowacją dawało nam najgorszy wynik w tej grupie krajów. Dla porównania, w Szwecji pracowało wówczas aż 67,1 proc. kobiet w tej grupie wieku. W 2006 r. odsetek pracujących mężczyzn w wieku 55-64 lat wynosił w Polsce 38,4 proc., co obok Belgii (38,3 proc.) i Luksemburga (38,3 proc.), również stanowiło najniższy poziom wśród krajów rozwiniętych. Niekwestionowanymi liderami pod względem poziomu współczynnika zatrudnienia mężczyzn w wieku 55-64 lat w Europie są Szwajcaria (74,9 proc.) i kraje skandynawskie (np. Szwecja 72,4 proc.).

<sup>5</sup> OECD publikuje przeciętny efektywny wiek odchodzenia z rynku pracy, który stanowi średnią z wieku osób odchodzących do bierności zawodowej, podczas gdy Romans (2007) podaje medianę wieku tych osób. Mediana wieku jest mniej wrażliwa na przypadki, w których część pracowników odchodzi z rynku pracy w bardzo młodym wieku lub znacznie powyżej ustawowego wieku emerytalnego.

Rysunek 5. Przeciętny wiek dezaktywizacji zawodowej mężczyzn i współczynnik zatrudnienia mężczyzn w wieku 55-64 lat w 2005 r.



Źródło: Eurostat, Romans, 2007.

## 5. Przyczyny wczesnej dezaktywizacji zawodowej – ustalenia z badań empirycznych

*Im wyższe i łatwiej dostępne świadczenia zastępujące dochód z pracy w ostatnim okresie kariery zawodowej ...*

Badania empiryczne mające na celu wyjaśnienie przyczyn obserwowanego od początku lat 70. XX w. znaczącego spadku zatrudnienia osób starszych w krajach OECD dowodzą, że największy wpływ na aktywność zawodową osób w ostatnim okresie kariery zawodowej mają czynniki instytucjonalne kształtujące bodźce do przyspieszania lub opóźniania momentu odchodzenia z rynku pracy.

*... tym niższe zatrudnienie i niższa aktywność zawodowa osób starszych.*

Wśród głównych czynników obniżających podaż pracy osób starszych wymienia się systemy emerytalne i rentowe oraz pomoc społeczną, która często jest wykorzystywana jako substytut wcześniejszych emerytur. Przykładem tego typu świadczeń z pomocy społecznej są zasiłki dla osób bezrobotnych wypłacane do momentu osiągnięcia przez nie standardowego wieku emerytalnego. Ekonomiści podkreślają, że wysokość i dostępność wszelkich świadczeń, które mogą zastąpić dochód uzyskiwany z pracy zawodowej istotnie przyczynia się do spadku aktywności zawodowej osób, które zbliżają się do wieku emerytalnego (m.in. Gruber, Wise 1999, Blöndal i Scarpetta, 1998, Duval, 2003). Im wyższe są te transfery oraz im wcześniej można rozpocząć ich pobieranie, tym więcej osób decyduje się na odejście z rynku pracy przed osiągnięciem oficjalnego wieku emerytalnego.

Na decyzje o kontynuowaniu lub zakończeniu aktywności zawodowej mają także wpływ czynniki o charakterze popytowym, takie jak stan aktywności gospodarczej i związana z nią wielkość popytu na pracę. Im lepsze są perspektywy rozwoju gospodarki w przyszłości i wynikający z nich spodziewany większy popyt na pracę, tym słabszych bodźców doświadczają osoby starsze do wczesnego odchodzenia z rynku pracy. (np. Duval, 2003).

*W wielu krajach pracownicy odchodzą z rynku pracy zaraz po uzyskaniu prawa do wcześniejszej emerytury.*

Badania empiryczne prowadzone dla krajów rozwiniętych potwierdzają, że wcześniejsze wycofywanie się z rynku pracy jest zjawiskiem bardziej powszechnym w krajach, które oferują stosunkowo wysokie świadczenia dla osób chcących odejść z rynku pracy przed osiągnięciem standardowego wieku emerytalnego. Zazwyczaj przeciętny wiek osób, które wycofują się

*Im mniejszy wpływ kolejnego roku pracy na wysokość przyszłych emerytur, tym silniejsze bodźce do wczesnego zakończenia kariery zawodowej.*

*Dzięki świadczeniom przedemerytalnym, państwo obniża koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa związane z restrukturyzacją zatrudnienia.*

*Restrykcyjne przepisy prawa pracy przyczyniają się do spadku zatrudnienia, w szczególności osób o relatywnie niskich kwalifikacjach zawodowych, w tym osób starszych.*

z rynku pracy odpowiada wiekowi, po osiągnięciu którego możliwe jest pobieranie świadczeń przedemerytalnych (Gruber, Wise 1999). Międzynarodowe badania empiryczne dowodzą, że przyznawanie osobom w ostatnich latach wieku produkcyjnego specjalnych świadczeń mających złagodzić finansowe konsekwencje problemów w znalezieniu i podjęciu pracy bardzo istotnie obniża ich aktywność zawodową (Blöndal i Scarpetta, 1998). Na przykład, wykorzystanie tego typu zasiłków w Portugalii i Francji w latach 1971-1995 pozwala wytłumaczyć spadek aktywności zawodowej mężczyzn w wieku 55-64 lat prawie o 8 pkt. proc.

Czynnikiem, który dodatkowo wzmacnia bodźce tych osób do zakończenia aktywności zawodowej jest to, w jakim stopniu kontynuowanie zatrudnienia i obowiązkowe opłacanie składek ubezpieczeniowych przyczynia się do wzrostu wysokości świadczeń, które będą otrzymywali w przyszłości. Im mniejszy wpływ składek ubezpieczeniowych opłacanych w okresie kolejnego roku pracy na wysokość przyszłej emerytury, tym silniejsze bodźce do zakończenia kariery zawodowej (Fisher, Sousa-Poza, 2006). Zmiany poziomu standardowego wieku emerytalnego oraz różnice we wpływie dłuższego okresu składkowego na wysokość przyszłych emerytur wyjaśniają łącznie ok. 1/3 spadku aktywności zawodowej mężczyzn w krajach OECD w latach 1969-1999 (Duval, 2003).

Przedstawione powyżej wyniki badań empirycznych wskazują, że istotny wpływ na decyzje pracowników o odejściu z rynku pracy ma relacja wysokości potencjalnie dostępnych świadczeń do obecnie uzyskiwanych dochodów. Część spadku aktywności zawodowej, której nie można wytłumaczyć za pomocą wysokości i dostępności świadczeń społecznych oraz wpływu kontynuowania pracy na wysokość przyszłej emerytury, niektórzy ekonomiści starają się wyjaśnić za pomocą czynników o charakterze popytowym. Do takich należy np. zwiększone zapotrzebowanie firm na pracowników o wysokich kwalifikacjach zawodowych, których zazwyczaj nie posiadają osoby starsze (por. np. Duval, 2003). Ostatnie badania dowodzą jednak, że na intensywność prowadzonej restrukturyzacji zatrudnienia, która polega m.in. na zwalnianiu starszych pracowników o stosunkowo niższych kwalifikacjach zawodowych, istotny wpływ wywiera oferowany przez państwo system świadczeń przedemerytalnych. Dzięki stosunkowo hojnym i jednocześnie łatwo dostępnym świadczeniom dla osób w starszych grupach wieku, państwo zmniejsza wysokość kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa w związku ze zwalnianiem starszych pracowników (por. np. Hutchen, 1999, Dorn i Sousa-Poza, 2007). W wielu krajach część osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnym, która pobiera świadczenia przedemerytalne deklaruje, że na ich decyzję o całkowitym wycofaniu się z rynku pracy duży wpływ miała presja wywierana przez byłego pracodawcę (Dorn i Sousa-Poza, 2007).

Ważnym czynnikiem, który wzmacnia siłę, z jaką dostępne świadczenia przedemerytalne przyczyniają się do powstawania przymusowej bierności zawodowej są restrykcyjne regulacje rynku pracy w zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników. Wysoki stopień prawnej ochrony pracowników przed zwolnieniem powoduje, że pracodawcy są przeciętnie rzecz biorąc mniej chętni i jednocześnie bardziej ostrożni w zwiększaniu liczby zatrudnianych pracowników. Restrykcyjne przepisy prawa pracy przyczyniają się do spadku zatrudnienia w szczególności osób o relatywnie niskich kwalifikacjach zawodowych, w tym m.in. osób starszych. Na przykład, badania prowadzone w Niemczech wskazują, że ze względu na restrykcyjną ochronę zatrudniania, tamtejsi pracodawcy wielokrotnie powstrzymują się od inicjowania zwolnień starszych pracowników, aby uniknąć ponoszenia dodatkowych kosztów. Powszechną praktyką w niemieckich przedsiębiorstwach jest natomiast zachęcanie starszych pracowników do samodzielnego odchodzenia na wcześniejszą emeryturę (Schmähl, 2003). Badania międzynarodowe dowodzą także, że im bardziej restrykcyjna jest ochrona zatrudnienia, tym większy jest udział osób na wcześniejszych emeryturach, które deklarują odejście z rynku pracy nie z własnej woli (por. np. Dorn i Souza-Poza, 2007).



*Im wyższe i łatwiej dostępne świadczenia przedemerytalne, tym większy spadek zatrudnienia osób starszych w okresach dekonjunktury.*

*Postęp techniczny nie tłumaczy spadku zatrudnienia osób starszych.*

Do czynników o charakterze makroekonomicznym, które przyczyniają się do nasilania dezaktywizacji zawodowej należy spowolnienie aktywności gospodarczej i związany z tym wzrost bezrobocia. Badania empiryczne dowodzą, że małe szanse na podjęcie pracy zawodowej w okresie spowolnienia gospodarczego powodują, że dużo bezrobotnych w wieku przedemerytalnym zniechęca się do dalszego poszukiwania pracy i decyduje się na odejście do bierności zawodowej (Blöndal i Scarpetta, 1998, Johnson, 2000). Efekt ten jest tym silniejszy, im państwo oferuje wyższe i łatwiej dostępne świadczenia przedemerytalne. Aktywność zawodowa osób starszych kształtuje się zatem procyklicznie.

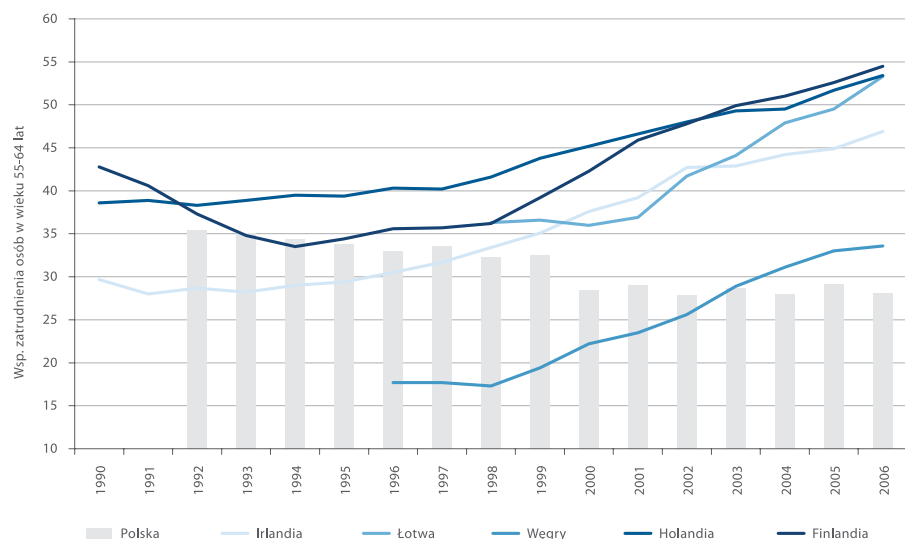
Badania wykazują także, że postęp technologiczny, który sprzyja wysokiej dynamice wzrostu gospodarczego może równocześnie przyczynić się do spadku popytu na pracę osób starszych, które nie uczestniczą w szkoleniach i nie dostosowują swojej wiedzy do aktualnych potrzeb pracodawców (Ahituv i Zeira, 2000). Analiza odsetka zatrudnionych osób starszych w krajach, które jako jedne z pierwszych wprowadzają najnowsze technologie do procesu produkcji (np. Stany Zjednoczone, Japonia), wskazuje, że nie można przeceniać siły wpływu tego zjawiska na zatrudnienie osób w ostatnim okresie kariery zawodowej. Innymi słowy, tezę o tym, że postęp techniczny ogranicza zatrudnienie osób starszych należy uznać za wątpliwą.

Dostępne analizy empiryczne prowadzone dla Polski również potwierdzają, że systemy świadczeń społecznych dostępne w wieku produkcyjnym istotnie obniżają aktywność zawodową osób w ostatnim okresie kariery zawodowej (Pietka, 2005, Ruzik, 2004).

## 6. Skutki reform instytucjonalnych wpływających na aktywność zawodową osób starszych – doświadczenia międzynarodowe

Od początku lat 90. w kilku krajach europejskich odnotowano znaczący wzrost zatrudnienia osób w wieku 54-64 lat, który w niektórych przypadkach wynosił nawet 20 pkt. proc. (Rysunek 6). Na szczególną uwagę zasługują doświadczenia Holandii, Finlandii i Irlandii, ale także

**Rysunek 6. Współczynniki zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat w wybranych krajach europejskich w latach 1990-2006.**



Źródło: Ustawowy wiek emerytalny – MISSOC, Przeciętny wiek dezaktywizacji zawodowej (Romans, 2007).

dwóch krajów postsocjalistycznych, Węgier i Łotwy, które dzięki odważnym reformom instytucjonalnym osiągnęły olbrzymi sukces w wydłużaniu aktywności zawodowej starszych pracowników. Analiza reform instytucjonalnych, które wprowadzono w tych krajach, potwierdza przedstawione wcześniej wnioski z badań empirycznych, które jednoznacznie dowodzą, że mała dostępność świadczeń umożliwiających odchodzenie z rynku pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego oraz wysoki poziom tego wieku istotnie opóźniają moment dezaktywizacji zawodowej. Analiza ta pokazuje również, że sposoby podwyższania współczynnika zatrudnienia osób starszych są znane i sprawdzone, a rozwiązanie tego problemu w takim kraju jak Polska wymaga jedynie odpowiedniej woli politycznej i konsekwencji we wprowadzaniu niezbędnych reform.

### 6.1. Holandia

*Ograniczenie przyznawania rent chorobowych w Holandii przyczyniło się silnego wzrost zatrudnienia osób starszych.*

W Holandii w latach 1990-1997 współczynnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat wynosił ok. 30 proc. Począwszy od 1998 r. kraj ten odnotował jednak znaczący wzrost zatrudnienia osób starszych. W 2006 r. współczynnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat wzrósł do 47 proc. Badania wskazują, że tak duży wzrost poziomu zatrudnienia osób starszych był możliwy dzięki reformom, które znacząco ograniczyły przyznawanie rent chorobowych (Nickell i van Ours, 1999). W latach 80. Holandia przeznaczala na renty aż 6,5 proc. PKB, podczas gdy średnia dla krajów OECD wynosiła wówczas 2,5 proc. Masowe wykorzystanie systemu rentowego jako metody wczesnej dezaktywizacji zawodowej było bardzo atrakcyjne. Pracodawcy unikali w ten sposób ponoszenia wysokich kosztów zwolnień, natomiast pracownicy chętnie decydowali się na przejście na rentę, gdyż wysokość rent była wyższa niż zasiłków dla bezrobotnych. Chcąc przeciwdziałać nadużyciom w systemie rentowym, na początku lat 90. Holandia istotnie zaostrzyła kryteria przyznawania świadczeń rentowych.

Przede wszystkim zaostrzono kryteria medyczne kwalifikujące do otrzymywania rent chorobowych oraz skrócono maksymalny okres, na który przyznawano renty do 5 lat. Dodatkowo, wszystkie osoby pobierające renty poniżej 50 roku życia zostały poddane obowiązkowej weryfikacji w celu ponownego sprawdzenia ich stanu zdrowia i zadecydowania czy wciąż spełniają warunki do dalszego otrzymywania świadczeń. Wcześniej, niezależnie od faktycznego stanu zdrowia pracowników, takie czynniki jak niewielka liczba lat pozostająca do osiągnięcia wieku emerytalnego, niski poziom wykształcenia czy małe doświadczenie zawodowe przemawiały za bezterminowym przyznaniem renty.

*Przedsiębiorcy zatrudniający rencistów powracających na rynek pracy korzystali w Holandii ze specjalnych ulg podatkowych.*

Ważnym bodźcem zachęcającym do zwiększania zatrudnienia osób z faktycznymi problemami zdrowotnymi były specjalne dotacje dla pracodawców, którzy zatrudnili lub szkolili rencistów powracających na rynek pracy.<sup>6</sup> Dodatkowym bodźcem do zatrudniania tych pracowników było także obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne dla firm, które zatrudniały byłych rencistów.

Do wysokiego wzrostu zatrudnienia osób powyżej 55 roku życia w Holandii w ostatnich latach przyczyniło się także wyeliminowanie korzystnych rozwiązań podatkowych dla osób odchodzących z rynku pracy poniżej ustawowego wieku emerytalnego. Dodatkowo, całkowicie zlikwidowano wszystkie systemy umożliwiające przechodzenie na wcześniejszą emeryturę. W celu dalszego stymulowania wzrostu zatrudnienia osób starszych, rząd Holandii planuje obecnie obniżenie pozapłacowych kosztach pracy dla pracowników, którzy pracują powyżej 62 roku życia. Od 2004 r. osoby bezrobotne w wieku przedemerytalnym są zmuszane do aktywnego poszukiwania zatrudnienia (OECD, 2008).

<sup>6</sup> Pracodawcy zatrudniający osoby z problemami zdrowotnymi otrzymywali zwrot 25% płacy brutto przez okres do 4 lat, a w przypadku szkoleń tych osób: jednorazowe subsydyjum w wysokości dwóch miesięcznych płac minimalnych.

*Silny wzrost zatrudnienia osób starszych wynikał na Węgrzech z ograniczenia dostępu do wcześniejszych emerytur i podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego.*

## 6.2. Węgry

W latach 1997 - 2006 współczynnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat wzrósł na Węgrzech z 17,7 do 33,6 proc. Główną przyczyną bardzo niskiego zatrudnienia osób starszych była wczesna dezaktywizacja zawodowa stymulowana łatwym dostępem do systemu wcześniejszych emerytur oraz rent z tytułu niezdolności do pracy (Fazekas, 2005). W latach 1997-1998 podjęto na Węgrzech próby zwiększenia stopnia restrykcji przyznawania wcześniejszych emerytur, jak również rent chorobowych. W 1998 r. system wcześniejszych emerytur finansowany ze środków publicznych został całkowicie zlikwidowany. Na jego miejsce wprowadzono specjalny zasiłek dla osób bezrobotnych w okresie do 5 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego w wysokości 80 proc. minimalnej emerytury. Pomimo wydłużenia okresu pobierania zasiłku, zasadniczą cechą nowego systemu było zmniejszenie dostępności tych świadczeń. Liczba osób otrzymujących nowy zasiłek przedemerytalny spadła z ponad 500 tys. w 1999 r. (ok. 7,2 proc. osób w wieku 15-64 lat) do ok. 170 tys. w 2003 r. (2,6 proc. osób w wieku 15-64 lat) (Scharle, 2003). Do wzrostu zatrudnienia osób starszych na Węgrzech przyczyniło się także równoczesne podwyższanie wieku emerytalnego. Warto zaznaczyć, że w latach 1998-2009 ustawowy wiek emerytalny kobiet zwiększono do poziomu 62 lat, czyli aż o 7 lat.

*Od połowy lat 90. Finlandia systematycznie ograniczała dostęp do wszelkiego rodzaju świadczeń, które umożliwiały dezaktywizację zawodową przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego.*

## 6.3. Finlandia

W latach 1997-2006 współczynnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat wzrósł w Finlandii z 35,7 do 54,5 proc. (o 18,8 pkt. proc.), podczas gdy analogiczny wskaźnik dla osób w wieku 25-54 lat zwiększył się w tym okresie z 77,5 do 82,5 proc. (o 5 pkt. proc.). Szybki wzrost zatrudnienia starszych pracowników nie może być zatem tłumaczony generalną poprawą sytuacji na rynku pracy w tym kraju. Główną przyczyną znaczącego wzrostu zatrudnienia osób starszych odnotowywanego w Finlandii od połowy lat 90. było systematyczne ograniczanie dostępu do wszelkiego rodzaju świadczeń, które umożliwiały dezaktywizację zawodową przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego (OECD, 2006). Po pierwsze, w latach 1994-1998 minimalny wiek uprawniający do korzystania z renty z tytułu niezdolności do pracy podwyższono z 55 do 58 lat. W efekcie, w latach 1995-2002 udział osób pobierających te świadczenia spadł z 26,9 do 17,4 proc. (o 9,5 pkt. proc.) w populacji osób w wieku 55-59 lat oraz z 45,3 do 29,1 proc. (o 16,1 pkt. proc.) w populacji osób w wieku 60-64 lat. Po drugie, w 1996 r. znacznie obniżono wysokość emerytur dla osób, które decydowały się na odejście z rynku pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Po trzecie, w 1997 r. minimalny wiek uprawniający do nabycia bezterminowego zasiłku dla bezrobotnych, którego pobieranie nie nakładało na beneficjentów obowiązku aktywnego poszukiwania pracy podwyższono z 53 do 55 lat.

*Reforma emerytalna dodatkowo wzmocniła bodźce do wydłużania aktywności zawodowej.*

W 2005 r. Finlandia przeprowadziła reformę systemu emerytalnego, która dodatkowo wzmocniła efekty wcześniejszych reform. Główna zmiana w nowym systemie polegała na wzmocnieniu bodźców finansowych starszych pracowników do wydłużania okresu aktywności zawodowej. Cel ten osiągnięto po pierwsze, poprzez wprowadzenie tzw. elastycznego wieku emerytalnego, który polega na tym, że każdy dodatkowy rok przepracowany powyżej 63 roku życia istotnie zwiększa wysokość przyszłej emerytury, a po drugie przez jednoczesne zniesienie dotychczas obowiązującej maksymalnej wysokości świadczeń emerytalnych. W 2005 r. Finlandia dodatkowo zaostrzyła dostęp do rent z tytułu niezdolności do pracy oraz zlikwidowała bezterminowe zasiłki dla bezrobotnych w wieku przedemerytalnym.

*Stopniowe podwyższanie ustawowego wieku emerytalnego i reforma emerytalna przyczyniły się do silnego wzrostu zatrudnienia starszych osób na Łotwie.*

#### 6.4. Łotwa

W latach 1998 - 2006 współczynnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat wzrósł na Łotwie aż o 17,0 pkt. proc. (z 36,3 do 53,3 proc.), podczas gdy analogiczny wskaźnik dla osób w wieku 25-54 lat zwiększył się w tym okresie jedynie o 5,1 pkt. proc. (z 76,0 do 81,1 proc.). Podobnie zatem jak w Finlandii, odnotowanego w ostatnich latach na Łotwie silnego wzrostu zatrudnienia starszych pracowników nie można wyjaśnić ogólną poprawą sytuacji na rynku pracy w tym kraju. Warto podkreślić, że w analizowanym okresie wzrost współczynnika zatrudnienia kobiet w wieku 55-64 lat był o połowę większy (o 20,8 pkt. proc. z 27,9 do 48,7 proc.) niż miało to miejsce w przypadku mężczyzn (o 11,4 pkt. proc. z 48,1 do 59,5 proc.). Jedną z głównych przyczyn tej poprawy było wprowadzenie w 1996 r. reformy emerytalnej, która uzależniła wysokość przyszłych świadczeń od wielkości zgromadzonego kapitału oraz jednocześnie stopniowe podwyższanie ustawowego wieku emerytalnego obu płci. Od 1996 r. wiek emerytalny kobiet (wówczas 55 lat) rośnie na Łotwie co roku o 6 miesięcy, aby docelowo osiągnąć poziom 62 lat w 2009 r. Ustawowy wiek emerytalny mężczyzn wzrósł z kolei w latach 1999-2003 z poziomu 60 do 62 lat (również o 6 miesięcy co roku). Znacznie większej skali wzrost wieku emerytalnego kobiet (o 7 lat) niż mężczyzn (o 2 lata) wyjaśnia także ich większy wzrost współczynnika zatrudnienia.

## 7. Skutki wczesnej dezaktywizacji zawodowej w Polsce

### 7.1. Koszty wczesnej dezaktywizacji zawodowej dla sektora finansów publicznych

*W 2006 r. deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniósł 34,4 mld zł.*

W 2006 r. łączna kwota składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), z którego są wypłacane wszystkie renty i emerytury w systemie pozarolniczym<sup>7</sup>, wyniosła 81,3 mld zł, podczas gdy wszystkie wypłacone świadczenia z tego funduszu opiewały na kwotę 115,7 mld zł. Oznacza to deficyt na poziomie 34,4 mld zł. Różnica pomiędzy dochodami a wydatkami FUS są pokrywane dotacją budżetową, która niezależnie od sposobu jej księgowania, ostatecznie musi zostać sfinansowana z naszych podatków. Według szacunków ZUS w 2025 r. dziura w budżecie FUS wzrośnie do około 50 mld zł (w cenach stałych).

*W 2006 r. świadczenia umożliwiające odchodzenie z rynku pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego kosztowały 27,5 mld zł.*

Napięcia związane z finansowaniem emerytur są w dużym stopniu spowodowane wczesnym wychodzeniem ludzi z rynku pracy.

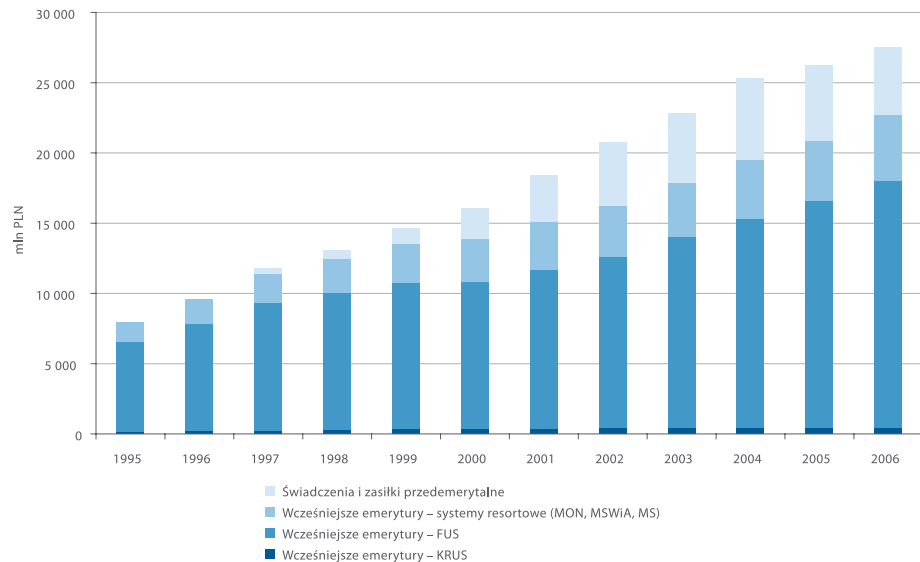
- Osoby, które pobierają emerytury z FUS, przepracowały przeciętnie 33,6 lat (w tym mężczyźni 36,4 lata, a kobiety 31,7 lat). Mniej niż co czwarty emeryt przepracował 40 lub więcej lat, a tylko co piętnasty więcej niż 45 lat. Dla porównania, więcej niż co dziesiąty emeryt pracował krócej niż 25 lat.
- Jak dotychczas niewiele się w tym względzie zmieniło. Przeciętny staż pracy osób, które przeszły na emeryturę w 2006 r., był tylko nieznacznie wyższy od średniej dla wszystkich emerytów i wyniósł 34,2 lata. Mimo że wyraźnie zmniejszył się odsetek emerytów o bardzo krótkim stażu pracy, to jednocześnie mniej więcej o taką samą wielkość obniżył się odsetek o normalnym lub długim stażu. Spośród osób, które uzyskały świadczenie w 2006 r., co osiemnasta przepracowała mniej niż 25 lat i co osiemnasta co najmniej 45 lat.

*Średnie obciążenie osób pracujących najemnie z tytułu wypłaty tych świadczeń wynosiło 210 zł miesięcznie.*

W 2006 r. roczne koszty sektora finansów publicznych związane z wypłatą świadczeń umożliwiających odchodzenie z rynku pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego i jednocześnie nie wynikające ze złego stanu zdrowia (czyli bez rent z tytułu niezdolności do pracy) wyniosły 27,5 mld zł (Rysunek 7). Oznacza to, że w 2006 r. średnie

<sup>7</sup> Bez rent i emerytur dla pracowników służb mundurowych (MON, MSWiA) oraz Ministerstwa Sprawiedliwości.

Rysunek 7. Wydatki na wcześniejsze emerytury oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne w latach 1995-2006



Źródło: GUS, KRUS, ZUS.

obciążenie osób pracujących najemnie z tytułu wypłaty tych świadczeń wynosiło 210 zł w skali miesiąca (rocznie 2522 zł). Dla pracownika uzyskującego wówczas przeciętne wynagrodzenie, te dodatkowe obciążenie odpowiadało 16 proc. całkowitych pozapłacowych kosztów pracy.

Od początku obecnej dekady, coroczne koszty omawianych świadczeń przedemerytalnych kształtowały się na poziomie 2,6-2,8 proc. PKB (Rysunek 8). Na tę wielkość składały się wcześniejsze emerytury z FUS (1,4-1,7 proc. PKB), świadczenia i zasiłki przedemerytalne (0,5-0,6 proc., wcześniejsze emerytury resortów MON, MSWiA i Ministerstwa Sprawiedliwości (0,4-0,5 proc. PKB) i wcześniejsze emerytury z KRUS (0,0-0,1 proc. PKB).

Ponadto, zakładając arbitralnie, że połowa pobieranych rent z tytułu niezdolności do pracy w Polsce to świadczenia wyłudzone, które nie wynikają ze złego stanu zdrowia beneficjentów, roczne koszty wcześniejszej dezaktywacji zawodowej w 2006 r. wynosiły łącznie prawie 36,6 mld zł, czyli aż 3,5 proc. PKB<sup>8</sup>. Świadczenia dla młodych emerytów i zdrowych rencistów obciążały przeciętną osobę pracującą najemnie kwotą 280 zł miesięcznie (3363 zł rocznie). Kwota ta odpowiadała 21,3 proc. pozapłacowych kosztów pracy. To jednak nie wszystkie koszty wczesnej dezaktywacji zawodowej. Część osób, które wypchnięto z rynku pracy, mogłyby przecież pracować. Przy niższych narzutach na płace, z których są finansowane te świadczenia, łatwiej byłoby znaleźć pracę także młodym. Wysokie opodatkowanie pracy uderza głównie w osoby o niskich kwalifikacjach, a do takich należy duża część ludzi młodych, bo kwalifikacje zależą nie tylko od wykształcenia, ale i doświadczenia, którego oni nie mają. Osobom słabo wykwalifikowanym najtrudniej jest zapracować na wysokie podatki i składki. Te utracone dochody ze składek wyniosły w 2006 r. – wedle konserwatywnych szacunków – 17,8 mld zł, czyli 1,7 proc. PKB.

*Wszelkiego rodzaju świadczenia przedemerytalne pochłaniają w Polsce ok. 2,6-2,8 proc. PKB.*

*Uwzględniając dodatkowo szacunkową wielkość wyłudzonych rent, wydatki publiczne na wczesną dezaktywację zawodową wynoszą w Polsce aż 4,3 proc. PKB.*

<sup>8</sup> Wkład połowy wydatków na renty z tytułu niezdolności do pracy do całkowitych kosztów wczesnej dezaktywacji zawodowej odpowiada 0,9 proc. PKB

*Gdyby wiek emerytalny kobiet i mężczyzn był równy, wydatki publiczne na emerytury mogłyby być mniejsze o 1,2 proc. PKB.*

*Utrzymanie w przyszłości relacji emerytury do przeciętnego wynagrodzenia na poziomie 60% i pozostawienie dotychczasowego poziomu składki emerytalnej wymaga wydłużenia aktywności zawodowej Polaków o przynajmniej 6 lat.*

*W praktyce oznacza to konieczność szybkiego podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego.*

Do tego można dodać koszt niższego wieku emerytalnego kobiet niż mężczyzn. W 2006 r. łączne wydatki na emerytury kobiet w wieku 60-64 lat wyniosły 12,6 mld zł. Średnie obciążenie osób pracujących najemnie z tytułu szybszego przechodzenia na emerytury kobiet niż mężczyzn wynosiło 96 zł w skali miesiąca (rocznie 1157 zł). To dodatkowe obciążenie stanowiło równowartość 7,3 proc. całkowitych pozapłacowych kosztów pracy. Gdyby wiek emerytalny kobiet i mężczyzn był równy, wtedy wydatki publiczne na emerytury mogłyby dodatkowo być mniejsze o 1,2 proc. PKB. Jeżeli uwzględnić koszt niższego wieku emerytalnego kobiet niż mężczyzn, wydatki publiczne na wczesną dezaktywizację zawodową w Polsce wynosiły w 2006 r. łącznie aż 4,7 proc. PKB, czyli więcej niż wynoszą łącznie wydatki publiczne na podstawowe badania naukowe, policję, sądy, prokuraturę, obronę narodową i politykę zagraniczną.

Jeśli nie wydłuży się radykalnie okresu aktywności zawodowej Polaków, to utrzymanie w nowym systemie emerytalnym relacji średniej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia na poziomie z 2006 r. (59 proc) będzie wymagało w dłuższym okresie podniesienia składki emerytalnej powyżej 30 proc. (obecnie wynosi ona 19,52 proc.). Gdyby składka się nie zmieniła, wtedy relacja emerytur do płac spadłaby w najlepszym razie do około 35 proc., a więc o grubo ponad jedną trzecią. Aby przy niezmienionej składce utrzymać relację emerytur do płac na obecnym poziomie, Polacy musieliby przechodzić na emeryturę przynajmniej 6 lat później niż teraz.

Obliczenia powyżej wykonano przy założeniu, że:

- udział funduszu płac w PKB będzie stały; inaczej mówiąc, fundusz płac będzie rósł w takim samym tempie co gospodarka; stabilność – w dłuższym okresie – podziału łącznego dochodu, wypracowanego w gospodarce, między właścicieli kapitału oraz pracowników jest jednym z tzw. stylizowanych faktów o wzroście gospodarczym, czyli twierdzeń wywodzonych z obserwacji rzeczywistości (a nie z teoretycznych modeli gospodarki), sformułowanych przez wybitnego ekonomistę węgierskiego pochodzenia Nicholasa Kaldora (1957);
- dynamika wynagrodzeń w dłuższym okresie będzie wyprzedzała dynamikę funduszu płac – ze względów demograficznych; wedle prognozy GUS odsetek osób w wieku produkcyjnym w populacji ma się sukcesywnie obniżyć po 2012 r.;
- stopa zwrotu z inwestycji dokonywanych przez towarzystwa emerytalne będzie wyższa niż tempo wzrostu gospodarki; w dłuższym horyzoncie stopy muszą być wyższe od dynamiki rozwoju; przy stopie procentowej niższej od tempa wzrostu gospodarki dochody dłużnika rosłyby szybciej niż dług, mimo ciągłego dopisywania odsetek do długu; innymi słowy, większe wydatki dziś nie oznaczałyby mniejszych wydatków w przyszłości; w takich warunkach, prawie każdy próbowałby zaciągać długi, a niemal nikt nie chciałby oszczędzać;
- różnica między dynamiką odpowiednio wynagrodzeń i funduszu płac (wedle którego są indeksowane składki w części systemu emerytalnego zarządzanej przez ZUS), ważona udziałem składek emerytalnych zarządzanych przez ZUS w łącznych składkach, będzie w dłuższym okresie równa różnicy między stopą zwrotu z inwestycji dokonywanych przez towarzystwa emerytalne i tempem wzrostu gospodarki, ważonej udziałem składek emerytalnych trafiających do otwartych funduszy emerytalnych w łącznych składkach; to założenie, w odróżnieniu od wcześniejszych, ma charakter arbitralny, tj. nie wynika ani z badań empirycznych, ani z teorii; biorąc pod uwagę przewidywaną zmianę liczby osób w wieku produkcyjnym, można je uznać za raczej konserwatywne do 2020 r. i za dosyć optymistyczne – szczególnie po 2040 r.;
- wiek emerytalny w dłuższym okresie będzie się zmieniał w ślad za wydłużającą się długością życia; to założenie również ma charakter arbitralny i optymistyczny.

Charakter dwóch ostatnich założeń sprawia, że przedstawione szacunki należy traktować nie jako scenariusz realistyczny, a raczej jako mało prawdopodobny. W dłuższym okresie nie da się utrzymać obecnej relacji emerytur do wynagrodzeń bez radykalnego podniesienia wieku emerytalnego.

Trzeba tutaj zaznaczyć, że nieprawdą jest, iż na skutek zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oraz zniesienia możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury, duża część

*Wiek emerytalny w Polsce będzie musiał rosnąć w ślad za wydłużającą się przeciętną długością życia emerytów.*

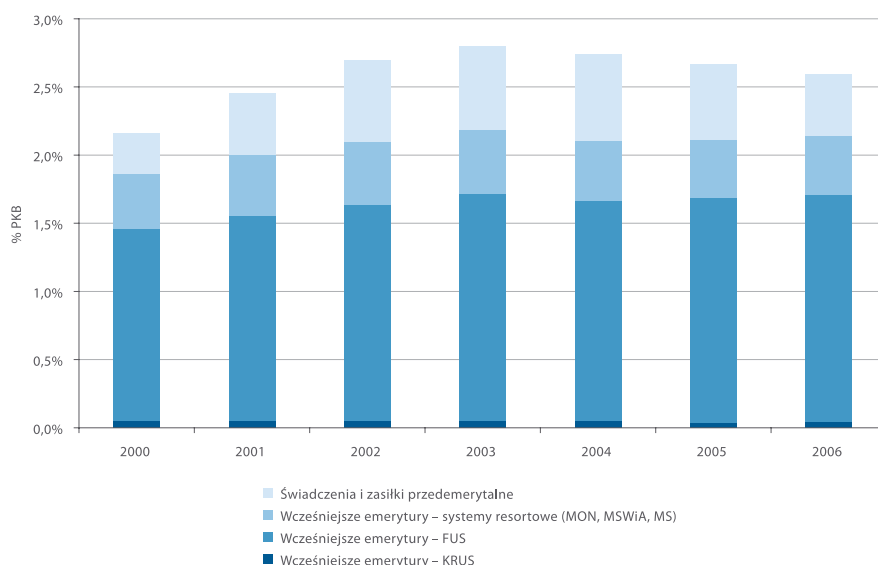
osób nie dożyłaby emerytury. W 2006 r. jedynie 15 proc. mężczyzn emerytów nie dożyło 65 roku życia. Można przy tym zauważyć (choć może to być zależność pozorna), że u osób, które są wypychane z rynku pracy, pogarsza się stan zdrowia. Np. wskaźnik śmiertelności wśród emerytek, mimo że przeciętnie żyją one dłużej niż mężczyźni, był w przedziale 50-65 lat o ponad połowę wyższy niż wśród emerytów.

Liczby przedstawione poniżej jasno pokazują, że w dłuższym okresie nie uniknie się podniesienia wieku emerytalnego. Będzie on musiał się zmieniać w ślad za rosnącą przeciętną długością trwania życia. Wedle dostępnych prognoz, od 2012 r. będzie wyraźnie się zmniejszać liczba osób w wieku produkcyjnym. Tym samym, zacznie szybko rosnąć wskaźnik tzw. obciążenia demograficznego. Liczba osób w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym wzrośnie z około 25 osób obecnie do około 46 osób w 2030 i 75 osób w 2050 r.. Aby przy takich zmianach demograficznych utrzymać relację liczby emerytów do liczby osób ubezpieczonych na poziomie z 2006 r. (33 emerytów na każdych 100 ubezpieczonych), odsetek ubezpieczonych do liczby ludności w wieku produkcyjnym musiałby się zwiększyć z 55 w 2006 r. do 67 proc. w 2030 i 76 proc. w 2050 r. Taki wzrost wskaźnika aktywności zawodowej – konieczny do zachowania relacji emerytur do wynagrodzeń – jest oczywiście nierealny, szczególnie, że jednocześnie miałyby wzrosnąć składka emerytalna (zob. założenia powyżej), co działałoby w kierunku ograniczenia, a nie zwiększenia zatrudnienia.

*Ponad 80 proc. nowych emerytów w Polsce to osoby w wieku produkcyjnym.*

Mimo że same zmiany demograficzne mogą doprowadzić do sytuacji, w której składki emerytalne będą wysokie, a emerytury – niskie, cały czas kontynuuje się politykę wczesnej dezaktywacji zawodowej. W 2006 r. prawo do emerytury otrzymało po raz pierwszy prawie 104 tys. osób, przy czym wśród nowych świadczeniobiorców jedynie 15 proc. kobiet i 26,5 proc. mężczyzn osiągnęło ustawowy wiek emerytalny. Przeciętnie ponad 80 proc. nowych emerytur w systemie pozarolniczym trafiło zatem do osób w wieku produkcyjnym. Według danych ZUS, w 2006 r. przeciętny wiek świeżo upieczonych emerytów w systemie pozarolniczym wynosił 56,6 lat (57,9 lat mężczyźni i 56 lat kobiety). Zaledwie co 11 osoba, której przyznano emeryturę w tym czasie, ukończyła 65 lat. Co szósta osoba miała natomiast poniżej 55 lat.

**Rysunek 8. Wydatki na wcześniejsze emerytury oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne w latach 1995-2006 (% PKB).**



Źródło: GUS, KRUS, ZUS.

*Całkowite koszty wczesnych emerytur tylko dla osób, które w 2006 r. odeszły z rynku pracy w wieku produkcyjnym wyniosą 8,2 mld zł.*

W 2006 r. łączny koszt wcześniejszych emerytur wypłaconych przez ZUS dla nowych świadczeniobiorców kształtował się na poziomie 1,33 mld zł (w tym dla kobiet 940 mln zł). Zakładając, że nowi beneficjenci będą pobierać wcześniejsze emerytury do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego, skumulowany koszt wypłaty świadczeń tylko dla tego jednego rocznika wczesnych emerytów wynosi 8,2 mld zł.

*Całkowity koszt wcześniejszych emerytur dla górników w latach 2005-2020 jest szacowany na 70 mld zł.*

W 2006 r. wśród nowo przyznanych emerytur dla osób w wieku produkcyjnym (ok. 85 tys.), co trzecie świadczenie otrzymał nauczyciel (17,9 tys.), górnik (11,6 tys.) lub kolejarz (1,5 tys.). Roczny koszt wypłaty świadczeń dla tych wczesnych emerytów wyniósł odpowiednio: 370 mln zł dla górników, 318 mln zł dla nauczycieli i 22,4 mln zł dla kolejarzy.

Żaden górnik nabywający prawo do świadczenia emerytalnego nie osiągnął standardowego wieku emerytalnego. Średni wiek nowych emerytów z sektora górniczego wyniósł zaledwie 47,5 lat, wobec przeciętnie 56,6 lat wśród wszystkich nowych emerytów z FUS. Przeciętna emerytura górnicza w 2006 r. wynosiła 2656 zł i była dwukrotnie wyższa od przeciętnej emerytury w całym systemie pozarolniczym. To właśnie ze względu na tak wysokie świadczenia emerytalne, w 2006 r. całkowite koszty emerytur górniczych, przyznanych po raz pierwszy, wyniosły 370 mln zł. Według szacunków MPIPS z 2005 r. całkowity koszt wcześniejszych emerytur górniczych w latach 2005-2020 wyniesie 70 mld zł.

Wydatki na emerytury kobiet, które wyszły z rynku pracy w 2006 r. w wieku 60-65 lat, wyniosły 700 mln zł. Łącznie, zablokowanie możliwości dalszego przechodzenia na wcześniejsze emerytury i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn przyniosłoby już w pierwszym roku oszczędności na kwotę przekraczającą 2 mld zł, tj. 0,2 proc. PKB. W każdym kolejnym roku oszczędności zwiększałyby się o podobną wielkość. Ich wzrost wyhamowałaby dopiero po 10 latach – osiągnęłyby wtedy poziom około 2,3 proc. PKB. Dla porównania, obecne wydatki FUS na emerytury wynoszą łącznie 6,6 proc.

Oszczędności z tytułu zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn pozwoliłyby utrzymać obecną relację emerytur do wynagrodzeń przy jednoczesnym obniżeniu składki na ubezpieczenie emerytalne do nieco ponad 13 proc. Inaczej mówiąc, relacja emerytur do wynagrodzeń byłaby o niemal dwie trzecie wyższa niż przy zachowaniu przywilejów emerytalnych (zob. wcześniejsze wyliczenia) i to pomimo redukcji składki na ubezpieczenie emerytalne o niemal jedną trzecią.

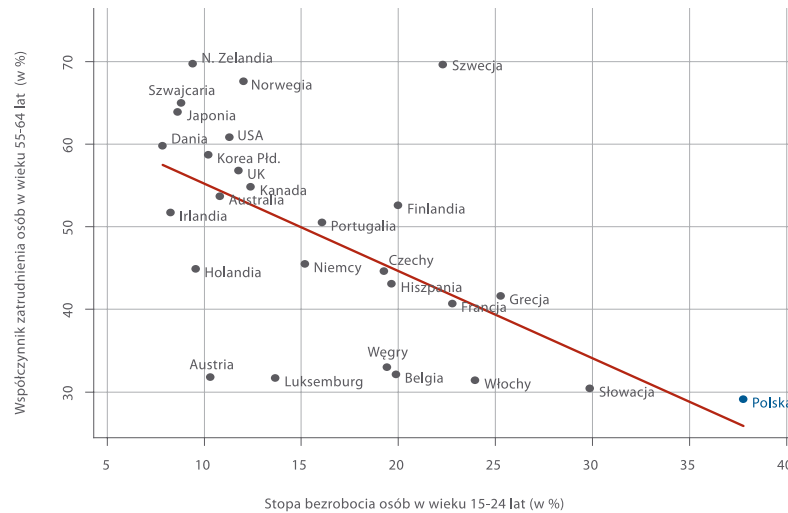
## **7.2. Wpływ wczesnej dezaktywizacji zawodowej na zatrudnienie osób młodych**

*Wysokie wydatki na wcześniejsze emerytury przyczyniają się do wzrostu pozapłacowych kosztów pracy, co w szczególności zmniejsza zatrudnienie osób młodych.*

Wprowadzanie systemów wczesnych emerytur często jest motywowane chęcią redukcji stopy bezrobocia wśród osób starszych. Nie zwraca się jednak uwagi, o czym pisaliśmy we wcześniejszych częściach raportu, że odbywa się to kosztem spadku aktywności zawodowej tych osób oraz współczynnika ich zatrudnienia. Inną przesłanką tworzenia tych programów jest również przekonanie, że można tą drogą zwiększyć liczbę wolnych miejsc pracy dla osób młodych. Ale dane statystyczne pokazują, że kraje o niskim współczynniku zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat cechują się jednocześnie wysoką stopą bezrobocia osób młodych (15-24 lat). Dowodzi to, że tworzenie bodźców do wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej osób starszych zamiast poprawiać – pogarsza perspektywy zatrudnienia osób młodych (Rysunek 9). Przyczyną tej odwrotnej zależności są przede wszystkim wysokie pozapłacowe koszty pracy, które w krajach o niskiej aktywności osób starszych obciążają m.in. osoby młode (zob. np. Nickell i Layard, 1999). Większa liczba emerytów oznacza konieczność zwiększenia podatków na sfinansowanie dodatkowych świadczeń. Młodzi ludzie muszą mieć na tyle wysokie kwalifikacje, aby zarobić na siebie, na młodych emerytów i przynieść zysk przedsiębiorcy. Bez doświadczenia trudno jednak o takie kwalifikacje.



Rysunek 9. Współczynnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat i stopa bezrobocia osób w wieku 15-24 lat w 2005 r.



Źródło: opracowanie własne, dane OECD.

W Polsce wśród osób w wieku 15-24 lata pracę ma jedynie 24 proc. Spośród krajów OECD wskaźnik zatrudnienia wśród ludzi młodych jest niższy tylko na Węgrzech. Tak niski jego poziom nie może być tłumaczony rewolucją edukacyjną, jaka dokonana się po upadku socjalizmu. Nadal bowiem ustępujemy wielu państwom rozwiniętym pod względem powszechności edukacji na poziomie wyższym.

## 8. Rekomendacje dla polityki gospodarczej

Niski poziom współczynnika zatrudnienia wśród osób w wieku 55-64 lat jest wynikiem istnienia wielu czynników instytucjonalnych, które wzmacniają zarówno bodźce osób w wieku produkcyjnym do odchodzenia z rynku pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, jak również bodźce pracodawców do zmniejszania zatrudnienia pracowników w wieku przedemerytalnym. Pomimo podejmowania w przeszłości kilku prób prawnego ograniczenia dostępności niektórych świadczeń dezaktywizacyjnych (np. rent chorobowych w 1997 r.), skala odpływu z rynku pracy osób w wieku produkcyjnym nie została skutecznie zmniejszona. Przyczyną porażki dotychczasowych reform był brak kompleksowego podejścia, w szczególności zaś to, że jedne świadczenia dezaktywizujące były zastępowane kolejnymi. Na przykład, pomimo zaostreżenia kryteriów przyznawania świadczeń rentowych, w 1997 r. wprowadzono zasiłki i świadczenia przedemerytalne, które w dużym stopniu stały się substytutem rent inwalidzkich.

Do najważniejszych reform, które powinny zwiększyć współczynnik zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym należą:

### Zwiększenie podaży pracy:

- Radykalne zawężenie możliwości przechodzenia na wczesne emerytury poprzez jak najszybsze zastąpienie wcześniejszych emerytur emeryturami pomostowymi dla ograniczonej grupy zawodów. Fakt, iż przyjęta przed wyborami ustawa, podtrzymująca dotychczasowe przywileje emerytalne, obowiązuje jedynie do końca br., daje rządowi szansę na uzyskanie podpisu Prezydenta pod odpowiednim aktem prawnym. Niepewność odnośnie ostatecznego katalogu zawodów uprawniających do przejścia na wcześniejszą emeryturę po wprowadzeniu w życie

emerytur pomostowych stanowi najprawdopodobniej jedną z głównych przyczyn wzrostu liczby emerytów w systemie pozarolniczym (ZUS), jaki wystąpił w 2007 r. Wprowadzenie emerytur pomostowych zahamowałoby odpływ z rynku pracy. Na pewno jednak całe grupy zawodowe nie mogą być uprawnione do tych świadczeń (np. nauczyciele).

- Ograniczenie czasu pracy w warunkach szkodliwych, tak aby nie dopuścić do uszczerbku na zdrowiu, który uniemożliwiłby przekwalifikowanie się i podjęcie pracy w innym zawodzie.
- Podwyższenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, przy czym wiek emerytalny kobiet powinien być zwiększany w szybszym tempie niż w przypadku mężczyzn. Docelowo należy zmierzać do zrównania ustawowego wieku emerytalnego dla obu płci.
- Powiązanie wieku emerytalnego z przeciętnym oczekiwanym trwaniem życia tak, aby w przyszłości automatycznie dostosowywał się do zmian w zdrowotności społeczeństwa.
- Oferowanie fachowej pomocy w zakresie doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy dla osób powyżej 50 roku życia, w tym także dla tych, które jeszcze pracują, a nie wyłącznie dla bezrobotnych.

#### Zwiększenie popytu na pracę:

- Usunięcie z Kodeksu pracy przepisu (art. 39), który uniemożliwia zwolnienie z pracy osób, którym do uzyskania prawa do emerytury pozostało nie więcej niż 4 lata.
- Wprowadzenie ulg dla pracodawców zatrudniających osoby, które dotychczas pobierały któreś z dostępnych świadczeń dezaktywizujących. Doświadczenia niektórych krajów rozwiniętych pokazują, że takie selektywne zmiany, które odnoszą się do konkretnego segmentu rynku pracy, mogą być skuteczne. Np. w Holandii, wraz z weryfikacją wcześniej przyznanych praw do rent chorobowych, która miała na celu wykluczenie z tego systemu osoby zdolne do pracy, wprowadzono specjalne ulgi dla pracodawców, którzy zatrudniali dotychczasowych rencistów. Badania dowodzą, że jednoczesne wprowadzenie reform zwiększających podaż i popyt na pracę osób w wieku przedemerytalnym przyczyniło się istotnie do zwiększenia współczynnika zatrudnienia w tym segmencie rynku pracy (Nickell, van Ours, 2000). Jednocześnie, ponieważ ludzie nie mają wpływu na swój wiek, takie ulgi nie powinny powodować dużych zaburzeń w ich wyborach. Zwiększenie opłacalności tworzenia miejsc pracy przez obniżenie pozapłacowych kosztów pracy. W pierwszej kolejności należałoby zredukować składki na ubezpieczenie społeczne opłacane przez pracodawców. W krótkim okresie takie rozwiązanie pozwalałoby przedsiębiorcom podnosić wynagrodzenia bez zawężania marż lub przenoszenia kosztów wyższych płac na ceny. W ten sposób łagodziłoby ono narastanie obserwowanej obecnie nierównowagi, a tym samym zmniejszałoby głębokość ewentualnego przyszłego spowolnienia (spadek opłacalności inwestycji, uruchamiający cykliczne spowolnienie wzrostu gospodarczego, nastąpiłby później i byłby słabszy). W wyniku tak przeprowadzonej obniżki, zmniejszyłaby się różnica między faktycznymi oraz odczuwanymi przez pracowników kosztami wydatków socjalnych finansowanych ze składek. Taka redukcja oznaczałaby również mniejszy ubytek dochodów/wzrost wydatków sektora finansów publicznych niż w przypadku obniżki składki na ubezpieczenie społeczne opłacanej przez pracowników (pod warunkiem, że rząd przeznaczyłby tylko część środków, wydawanych wcześniej na składki na ubezpieczenie społeczne sfery budżetowej, na podwyżki wynagrodzeń w tej sferze) lub podatku dochodowego od osób fizycznych. Inaczej mówiąc, rząd mógłby w ten sposób (choć nie musiałby) ograniczyć zakres podmiotowy redukcji opodatkowania pracy do sektora rynkowego, tj. do sektora, w którym wysokość opodatkowania ma znaczenie dla wielkości zatrudnienia. Wreszcie, ponieważ koszty takiej obniżki opodatkowania pracy obciążłyby wyłącznie sektor rządowy, mniejsze byłoby ryzyko pogorszenia struktury wydatków publicznych niż w przypadku redukcji PIT, której ciężar w części spadłby na sektor samorządowy – charakteryzujący się korystniejszą niż sektor rządowy strukturą wydatków.

## Bibliografia

- Ahituv, A. and Zeira, J. 2000, Technical Progress and Early Retirement, C.E.P.R. Discussion Paper No. 2614.
- Blöndal S., S. Scarpetta 1998, The Retirement Decision in OECD Countries, OECD Economic Department Working Paper No. 202.
- Dorn D., A. Souza-Poza 2007, 'Voluntary' and 'Involuntary' Early Retirement: An International Analysis, IZA Discussion Paper No. 2714.
- Duval R. 2003, The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries, OECD Economic Department Working Paper No. 370.
- Eurostat (2005), The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050), European Economy.
- Fazekas K. 2005, Transition of the Hungarian Labour Market – Age, Skill and Regional Differences, PIE Discussion Paper No. 241.
- Fisher, Sousa-Poza 2006, The Institutional Determinants of Early Retirement in Europe, Universität St. Gallen Discussion Paper No. 8.
- Gruber J., D. Wise 2005, Social Security Programs and Retirement around the World: Fiscal Implication, NBER Working Paper 11290.
- Hutchens R. 1999, Social Security Benefits and Employer Behavior: Evaluating Social Security Early Retirement Benefits as a Form of Unemployment Insurance, International Economic Review 40(3).
- Kaldor N. 1957, A model of economic growth, The Economic Journal.
- Nickell S., R. Layard 1999, Labour Market Institutions and Economic Performance, [w:] O. Ashenfelter, D. Card (red.). Handbook of Labor Economics 3, Elsevier, North-Holland.
- Nickell S., J. van Ours 2000, The Netherlands and the United Kingdom: A European Unemployment Miracle?, Economic Policy, April.
- OECD, 2006, OECD Economic Surveys: Finland 2006, OECD, Paris.
- OECD, 2008, OECD Economic Surveys: Netherlands 2008, OECD, Paris.
- Piętka K. 2005, Transfery społeczne. Problemy zakresu i trafności, CASE.
- Romans F. 2007, The transition of women and men from work to retirement, Statistics in focus No. 97, Eurostat.
- Ruzik A. 2004, Podaż pracy w ostatnim okresie kariery zawodowej, praca doktorska, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Scharle A. 2003, Competitiveness and the Labour Market, Hungarian Ministry of Finance Working Paper No. 4.
- Schmähl W. 2003, Ageing Workforce: Firm Strategies and Public Policy in Germany, Geneva Papers on Risk and Insurance, 28.



## Towarzystwo Ekonomistów Polskich

Towarzystwo Ekonomistów Polskich zarejestrowane zostało jako stowarzyszenie w listopadzie 1994 r. Od sierpnia 2007 roku jest Organizacją Pożytku Publicznego. Celem TEP jest szerzenie wiedzy ekonomicznej, wyjaśnianie zjawisk gospodarczo-społecznych współczesnego świata oraz podejmowanie debat na temat zasad kształtowania ładu gospodarczego w Polsce i w świecie. Członkami TEP są przede wszystkim ekonomiści, teoretycy i praktycy, którzy jednoznacznie kojarzą się z filozofią wolności gospodarczej, rynku i własności prywatnej. Wszystkich członków TEP łączy, że wolny rynek i własność prywatna potrafią zapewnić nieporównanie wyższy poziom wykorzystania zasobów, a więc i zamożność obywateli, niż gospodarka centralnie kierowana, czy choćby tylko manipulowana w drodze państwowej interwencji.

Cele swoje Towarzystwo realizuje za pośrednictwem szerokiej gamy środków:

- **klasyczne naukowe konferencje i seminaria;**
- **dyskusje na tematy bieżące gospodarki;**
- **działalność klubowa**, np. spotkania nieformalne (off the record) ze znanymi ekonomistami i osobami pełniącymi funkcje publiczne;
- **realizacja programów tematycznych z zakresu gospodarki i polityki gospodarczej**, których celem jest sygnalizowanie władzom publicznym, środowiskom biznesu i światu akademickiemu ekonomicznych konsekwencji aktów prawnych oraz formułowanie zaleceń zmian w przygotowywanych lub już obowiązujących ustawach);
- **działalność wydawnicza;**
- **obecność Towarzystwa na forum publicznym**, włącznie z publiczną edukacją ekonomiczną (działalnością popularyzatorską).



## Forum Obywatelskiego Rozwoju

Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR zostało zarejestrowane w marcu 2007 r. i rozpoczęło swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności; oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i praworządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądz, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.

**Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR**

ul. Stępińska 13  
00-739 Warszawa  
telefon: +48 (22) 558 06 70  
faks: +48 (22) 558 06 71  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)  
strona internetowa: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

**Towarzystwo Ekonomistów Polskich**

Al. Niepodległości 162  
02-554 Warszawa  
telefon: +48 (22) 564 94 17  
strona internetowa: [www.tep.org.pl](http://www.tep.org.pl)