

Zmiany tendencji w wypłacie rent z tytułu niezdolności do pracy w kontekście spójności społecznej

BEATA SAMORAJ-CHARITONOW

Instytut Polityki Społecznej UW

STRESZCZENIE: *Niniejszy artykuł koncentruje się na krótkim przeglądzie pojęcia spójność społeczna w dokumentach polskich oraz analizie jednej ze zmian dokonanych w polskim systemie zabezpieczenia rentowego w kontekście dążenia do osiągnięcia spójności społecznej, stanowiącej jeden z głównych celów wielu rządowych programów reformatorskich i planistycznych. Celem artykułu jest analiza zmiany w liczbie i strukturze wypłacanych rent z tytułu niezdolności do pracy oraz poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy zmiany te korespondują z założeniami programowymi dokumentów państwowych z ostatnich lat, w których dążenie do osiągnięcia spójności społecznej stawiane jest na jednym z czołowych miejsc.*

Wstęp

Od czasu transformacji ustrojowej w Polsce można obserwować w wielu dziedzinach dynamiczny rozwój naszego kraju, któremu towarzyszy jednak znaczące rozwarstwienie, przebiegające m.in. wymiarach: dochodowym, międzygeneracyjnym, zdrowotnym, terytorialnym czy cyfrowym. Dalsze pogłębianie społecznego zróżnicowania rodzi obawę ograniczenia konkurencyjności polskiej gospodarki i dalszego pogłębiania się negatywnych zjawisk społecznych.

Jednym z obszarów przeciwdziałania zjawisku rozwarstwienia społecznego jest budowanie spójności społecznej, co odzwierciedlają w Polsce założenia programów rządowych¹. Rodzi się jednak pytanie, czy za założeniami programowymi zawartymi w różnego rodzaju dokumentach o wysokiej randze dokumentów państwowych (strategie, programy i inne) idą także faktyczne działania o charakterze legislacyjnym, o których można by powiedzieć, że

stanowią wyraz dążenia do osiągnięcia spójności społecznej, przedstawianej w programach jako jeden z nadrzędnych celów.

Artykuł porusza problematykę jednej ze zmian, jaka zaszła w polskim systemie zabezpieczenia społecznego w ostatnich latach² w kontekście dążenia do osiągnięcia spójności społecznej w Polsce. Chodzi o zmianę tendencji w wypłacie rent z tytułu niezdolności do pracy. Celem artykułu jest w analizie zmiany tej tendencji i poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy koresponduje ona z założeniami programowymi dokumentów państwowych z ostatnich lat, w których dążenie do osiągnięcia spójności społecznej stawiane jest na jednym z czołowych miejsc. Interesujący jest w tym przypadku fakt, że w samych przepisach dotyczących zabezpieczenia społecznego nie zaszła żadna zmiana legislacyjna związana ze świadczeniami, jakimi są renty z tytułu niezdolności do pracy. A zatem zachodzi pytanie, jakie były przesłanki i przyczyny zmian w wypłacie tych świadczeń na przestrzeni lat,

¹ Por. także S. Golinowska, E. Kocot, Z. Morecka, A. Sowa, *Spójność społeczna: aktywność – solidarność – wsparcie*, ekspertyza na potrzeby aktualizacji „Strategii rozwoju kraju 2007–2015”, IPISS, <http://www.mrr.gov.pl>, pobrano 26.09.2013.

² Analiza dokumentów podjęta w niniejszym artykule odnosi się do dokumentów z lat 2003–2012.

a także czy ten kierunek zmian koresponduje z dążeniem do spójności społecznej.

Spójność społeczna w programach i strategiach rządowych

W ostatnich latach spójność społeczna stała się jednym z naczelných priorytetów zmian w polityce społecznej Unii Europejskiej oraz poszczególnych państw członkowskich. Zgodnie z przyjętymi w dokumentach Komisji Europejskiej zapisami na temat społecznych celów rozwoju, kategoria spójności społecznej wyraża taki charakter rozwoju, w którym obok równomiernej poprawy warunków życia i wzrostu kapitału ludzkiego (wykształcenia i zdrowia) następuje wzrost aktywności i społecznej partycypacji.

W pracach Rady Europy, w szczególności Komitetu ds. Spójności (European Committee for Social Cohesion – CDCS), który wypracował opublikowany w 2004 r. dokument pt. *A new strategy for Social Cohesion*, podkreśla się, że żadne społeczeństwo nie jest i nie będzie w pełni spójne społecznie. Spójność społeczna postrzegana jest tu raczej jako pewien byt idealny, cel, do którego należy dążyć, ale o którym wiadomo z góry, że nigdy nie będzie w pełni możliwy do osiągnięcia³.

Mimo to w dokumencie podkreśla się, że warto oraz że należy dążyć do osiągnięcia jak najwyższego wskaźnika spójności społecznej, na którą składają się takie elementy, jak:

- 1) zdolność zapewnienia dobrobytu wszystkim swym członkom;
- 2) zdolność minimalizowania rozbieżności między nimi i unikania polaryzacji;
- 3) uwzględnianie podstawowych warunków osiągania spójnego dobrostanu: godności i uznania każdej osoby, wolności i respektowania indywidualnego dążenia do spełnienia celów osobi-

stego rozwoju, możliwości uczestnictwa każdego w życiu społecznym;

4) nałożenie (przyjęcie) odpowiedzialności za zapewnienie spójnego dobrostanu wszystkim uczestnikom życia społecznego na podstawie koncepcji udziału w odpowiedzialności⁴.

W koncepcji zaproponowanej przez Komitet ds. Spójności Rady Europy podkreśla się więc, że obok walki z wykluczeniem społecznym niezwykle istotne znaczenie ma także tworzenie solidarności i integracji w społeczeństwie.

Nie inaczej jest w Polsce. Odwołania do pojęcia spójności społecznej (a raczej do konieczności dążenia do osiągnięcia jak najlepszego wskaźnika spójności społecznej) znajdują się w większości dokumentów rządowych oraz strategii i planów działań na najbliższe lata.

Dokument *Strategia rozwoju kraju 2007–2015*⁵ jako jeden z sześciu priorytetów przedstawia dążenie do osiągnięcia spójności terytorialnej. Z kolei ekspertyza Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych pt. *Spójność społeczna: aktywność – solidarność – wsparcie*⁶, zamówiona na potrzeby aktualizacji tego dokumentu, zasadniczo w całości odnosi się do problematyki spójności społecznej, co w zasadniczy sposób uzupełnia przyjętą w 2006 r. *Strategię rozwoju kraju 2007–2015*. W ekspertyzie tej spójność społeczna przedstawiana jest (za Komitetem ds. Spójności Rady Europy) jako *wyraz takiego rozwoju społeczno-gospodarczego, którego efektem jest równomierna społecznie i przestrzennie poprawa warunków życia, wzrost kapitału ludzkiego (kwalifikacji i zdrowia) oraz wzrost społecznej partycypacji*⁷.

W kolejnym dokumencie z 2009 r. pt. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*⁸ pojęcie spójności społecznej wymieniono jako jedno z 10 wyzwań (celów) w kontekście konieczności podjęcia prac nad poprawą spójności społecznej. Obecny model realizacji polityki społecznej

³ *No society is fully cohesive. Social cohesion is an ideal to be strived for rather than a goal capable of being fully achieved.* Zob. *A new strategy for Social Cohesion*, Revised strategy for Social Cohesion approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 31 March 2004, European Committee for Social Cohesion, 2004, s. 3.

⁴ Za: S. Golinowska i in., *Spójność społeczna...*, op. cit., s. 1.

⁵ *Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

⁶ S. Golinowska i in., *Spójność społeczna...*, op. cit.

⁷ Tamże, s. 1.

⁸ *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, lipiec 2009. Dokument nie ma statusu dokumentu rządowego, ale przedstawia pewne założenia i wyznacza kierunki zmian, które znalazły odzwierciedlenie w kolejnych dokumentach rządowych.

w Polsce był kształtowany w okresie transformacji systemowej i musiał sprostać wyzwaniom z tym związanym, ale współcześnie jedynie w niewielkim stopniu jest przystosowany do minimalizowania pierwotnych źródeł dysfunkcji i deficytów społecznych. Nie jest więc przygotowany na współczesne wyzwania. Podkreśla się bowiem, że jednym z nieuniknionych, negatywnych efektów transformacji był wzrost zróżnicowania zarówno pod względem dochodowym, jak i szans rozwojowych.

Próbą zaradzenia tym zróżnicowaniom powinno być właśnie dążenie do osiągnięcia jak najwyższego stopnia spójności społecznej wraz z przejściem od modelu *welfare state* do modelu *workfare state*, poprzez przeorientowanie rozwiązań prawnych z zakresu polityki społecznej oraz próbę zmiany postaw społecznych.

Zdaniem autorów dokumentu, spójność społeczną – w efektywny sposób odpowiadającą na wyzwania współczesności i przyszłości – można osiągać z jednej strony dzięki wydobyciu ukrytych do tej pory potencjałów, z drugiej zaś dzięki wspieraniu tych grup społecznych, które bez transferów społecznych sobie nie poradzą i będą skazane na trwałą marginalizację. Konieczne jest również identyfikowanie problemów, a następnie znajdowanie efektywnych instrumentów radzenia sobie z nowymi obliczami wykluczenia społecznego.

Długookresowa strategia rozwoju kraju „Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności” to dokument, w którym wspomniane wcześniej tezy przybrały już postać urzędowego dokumentu, przyjętego jako oficjalna strategia rozwoju przez Radę Ministrów.

Z kolei *Strategia rozwoju kapitału ludzkiego do roku 2020* jest jedną z 9 strategii zintegrowanych, przyjętych przez Radę Ministrów, a określających kluczowe obszary rozwoju kraju w perspektywie do 2020 r. W dokumencie tym podkreśla się fakt, że nastąpiła w Polsce zasadnicza zmiana modelu rodziny i zmiany w sferze dzietności, co prowadzi w perspekty-

wie kilkunastu lat do stosunkowo wysokiej depopulacji Polski, a w konsekwencji do starzenia się społeczeństwa i zmniejszenia liczby osób w wieku aktywności zawodowej.

Te niekorzystne zmiany prowadzić mogą do spadku międzynarodowej konkurencyjności Polski, do powstania nowych form wykluczenia społecznego i są zagrożeniem dla spójności społecznej. W związku z tym w dokumencie tym podkreśla się m.in. konieczność aktywizacji osób powyżej 50. roku życia.

Krajowy program reform – Europa 2020 to strategiczny plan rządu realizujący założenia *Strategii Europa 2020*. Dokument ten pokazuje, jak Polska w perspektywie do 2020 r. zrealizuje krajowe zobowiązania podjęte w zakresie pięciu wiodących celów strategii *Europa 2020*. Podkreśla się w nim z dużą mocą konieczność aktywizowania osób powyżej 50. roku życia, jako jeden z naczelných problemów związanych z dezaktywizacją na rynku pracy i starzeniem się społeczeństwa. Rada Ministrów co roku akceptuje aktualizację tego programu.

Jak widać z tej krótkiej analizy, w ostatnich latach zostało opublikowanych w Polsce⁹ (i w Europie) wiele dokumentów o charakterze strategicznym, które wyraźnie podkreślają konieczność budowania spójności społecznej, jako odpowiedź na wielowymiarowe rozwarstwienie społeczne postępujące w Polsce od okresu transformacji ustrojowej na płaszczyznach: dochodowej, generacyjnej, zdrowotnej, edukacyjnej, mieszkaniowej, terytorialnej, cyfrowej i w dostępie do rynku pracy.

Założenia programów związanych z aktywizacją zawodową osób 50+ i zabezpieczeniem społecznym

Istotne z punktu widzenia poruszanej tutaj problematyki są jeszcze dwa dokumenty: krajowy program *Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2008–2010*¹⁰ oraz program *Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*¹¹.

⁹ Częściowo jako efekt dokumentów i strategii europejskich.

¹⁰ *Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2008–2010*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2008 r., <http://www.emeryturypomostowe.gov.pl>, pobrano 16.09.2013.

¹¹ *Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, dokument implementacyjny przyjęty przez Radę Ministrów 27.03.2012 r.

Spośród wielu założeń programu *Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2008–2010* wskazać należy te, które korespondują z dążeniem do osiągnięcia spójności społecznej, a zwłaszcza:

- 1) przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu dzieci i młodzieży;
- 2) integracja przez aktywizację, w tym zwłaszcza rozwój ekonomii społecznej, rozwój narzędzi i instrumentów na rzecz aktywnej integracji oraz realizacja programów integracyjnych na rzecz osób niepełnosprawnych;
- 3) dostęp do wysokiej jakości usług społecznych, w tym głównie rozwój budownictwa socjalnego, profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, profilaktyka w zakresie przeciwdziałania narkomanii, rozwój usług dla ludzi starszych, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i inne.

Wśród głównych celów programu *Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+* znalazły się:

- 1) poprawa warunków pracy, promocja zatrudnienia pracowników po 50. roku życia i zarządzania wiekiem;
- 2) poprawa kompetencji i kwalifikacji pracowników po 50. roku życia,
- 3) zmniejszenie kosztów pracy związanych z zatrudnieniem pracowników po 50. roku życia;
- 4) aktywizacja bezrobotnych lub zagrożonych utratą pracy po 50. roku życia;
- 5) aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych;
- 6) zwiększenie możliwości zatrudnienia kobiet przez rozwój usług pozwalających na godzenie pracy i życia rodzinnego;
- 7) wydłużanie efektywnego wieku emerytalnego.

Realizując zakładane cele w dążeniu do osiągnięcia spójności społecznej (w tym aktywizację osób powyżej 50. roku życia), należy przede wszystkim aktywizować osoby i grupy korzystające ze świadczeń społecznych¹². Chodzi tu nie tylko o osoby korzystające stale (lub okre-

sowo) ze świadczeń pomocy społecznej, ale także o osoby utrzymujące się ze świadczeń emerytalno-rentowych oraz o osoby w wieku przedemerytalnym zagrożone wykluczeniem z rynku pracy (w tym zwłaszcza osoby, które przekroczyły 50. rok życia).

Jednym z instrumentów, który może wspierać podejmowane działania i osiąganie zakładanych efektów, są zmiany legislacyjne w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (np. poprzez uprzywilejowanie pracodawców zatrudniających osoby powyżej 50. roku życia w opłaceniu składek za tych pracowników czy wypłacie wynagrodzenia chorobowego). Ale poza zmianami o charakterze legislacyjnym można tak umiejętnie dobierać istniejące instrumenty, by dążyć do osiągania zakładanych celów bez konieczności zmian prawnych.

Wydaje się, że to drugie rozwiązanie zastosowano dla celów obniżenia liczebności osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy, a także dla celów zmiany proporcji pomiędzy rentami wypłacanymi okresowo i rentami stałymi (wraz z rentami z tytułu niezdolności do samodzielnej egzystencji). Powstaje zatem pytanie, czy zmiany związane z wypłatą tych świadczeń, jakie następują w ostatnim okresie, korespondują z dążeniem do osiągnięcia spójności społecznej?

System zabezpieczenia rentowego jako instrument rozładujący problemy społeczne

Wspomniałam już wcześniej, że wraz z procesem transformacji ustrojowej w Polsce pojawiło się szereg dotychczas niewystępujących problemów społecznych. Wydaje się, że przez niemal 20 lat wykorzystywano pewne instrumenty znajdujące się w ustawodawstwie z zakresu zabezpieczenia społecznego do rozładowywania natężenia tych problemów. Chodzi zwłaszcza o transfery pieniężne z systemu zabezpieczenia społecznego¹³ kierowane do potrzebujących, w tym m.in. do:

¹² Warto w tym miejscu zauważyć, że konieczność aktywizacji zawodowej osób powyżej 50. roku życia została zauważona już dużo wcześniej i stanowiła jeden z celów dokumentu MGPIPS pt. *Raport. Racjonalizacja wydatków społecznych*, Zielona księga, MGPIPS, Warszawa 2003 wraz z założeniem o konieczności obniżenia transferów socjalnych dla osób w wieku przedemerytalnym.

¹³ Co można uznać także za uruchomienie instrumentu ekonomicznego.

1) osób bezrobotnych (stworzenie systemu wypłaty zasiłków dla bezrobotnych, a następnie systemu aktywizacji osób, które utraciły pracę¹⁴),

2) emerytów,

3) rencistów.

Te trzy wspomniane grupy nie wyczerpują oczywiście beneficjentów systemu zabezpieczenia społecznego, ale wydaje się, że stanowią trzy największe i najważniejsze grupy odbiorców świadczeń.

W niniejszym artykule koncentruję się na świadczeniach rentowych, stąd w artykule przywoływani będą głównie renciści.

W przypadku korzystania z systemu rentowego, dla rozładowania trudnej sytuacji społecznej (i trudnej sytuacji na rynku pracy) będącej wynikiem transformacji ustrojowej, należy zwrócić uwagę na wieloletnie nadmierne wykorzystywanie instrumentu, jakim jest renta z tytułu niezdolności do pracy. Świadczenie to bowiem eksploatowano dość intensywnie, liberalnie przyznając uprawnienia do jego otrzymania w latach 80. i 90.

Problem nadużywania świadczenia rentowego do rozładowania problemów społecznych w czasie transformacji w Polsce zauważył m.in. Tom Hoopengardner, który w raporcie dla Banku Światowego z 2001 r. dokonał porównania sytuacji Polski i innych państw m.in. pod kątem nateżenia korzystania z systemu zabezpieczenia społecznego.

Autor raportu pisał w nim m.in. *„zjawisko niepełnosprawności jest większe w Polsce niż w większości krajów, nawet biorąc pod uwagę różnice wynikające z definicji. Jednym z powodów jest fakt, iż ponad 1/3 osób w wieku produkcyjnym, które są „prawnie” niepełnosprawne nie są „biologicznie” niepełnosprawne. Przekrój wiekowy osób będących „prawnie”, lecz nie „biologicznie” niepełnosprawnymi sugeruje, iż sys-*

tem jest wykorzystywany jako forma wcześniejszego przejścia na emeryturę. Ponad 12% wszystkich mężczyzn w wieku 60–64 lat i ponad 11% wszystkich kobiet w wieku 55–59 lat posiada zaświadczenia o niepełnosprawności, nawet jeśli sami nie czują się niepełnosprawni [...]”¹⁵.

W tym samym raporcie czytamy [...] *Koszt systemu ubezpieczeń rentowych w Polsce jest jednym z najwyższych w Europie, i wynosił ponad 3% PKB. [...] stosunek świadczeniobiorców do całości siły roboczej jest jednym z najwyższych w Europie (nawet biorąc pod uwagę fakt, iż wielu świadczeniobiorców byłoby sklasyfikowanych w innych krajach jako emeryci). Wydaje się, iż w Polsce liczba świadczeniobiorców jest tak duża, ponieważ wynika ona ze wspaniałomyślnego traktowania ludzi z najmniej poważnymi rodzajami niepełnosprawności, łatwymi kryteriami kwalifikacji i braku dbałości o przestrzeganie zasad¹⁶.*

Analizę tę potwierdzają dane Narodowego Spisu Powszechnego, przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny w 2002 r.¹⁷ Z danych tych wynika, że 11,7% populacji Polski miała orzeczoną niepełnosprawność, lecz ponad jedna trzecia z nich (4,3%) nie odczuwała niepełnosprawności faktycznej (biologicznej)¹⁸. Wydatki na świadczenia pieniężne z tytułu niepełnosprawności wzrosły na przestrzeni kilku lat zaraz po transformacji niemal dwukrotnie. W 1990 r. wydatki te stanowiły 2,3% PKB, podczas gdy już dwa lata później było to 4% PKB i wartość ta utrzymała się do 1999 r. W latach 2000–2002 wysokość ta nieco spadła i udział wydatków na świadczenia pieniężne z tytułu niepełnosprawności spadł do 3,7% PKB, co stanowi jednak nadal bardzo wysoki odsetek¹⁹.

Taki sam wydzźwięk ma treść raportu Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z końca 2003 r. pt. *Racjonalizacja wydatków*

¹⁴ Szerzej na ten temat można przeczytać w: B. Samoraj-Charitonow, *Przeobrażenia polskiego systemu zabezpieczenia społecznego na przełomie wieków w kontekście bezpieczeństwa socjalnego*, „Zabezpieczenie społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka. Zeszyty Naukowe Zakładu Zabezpieczenia Społecznego IPS UW” 2012, nr 1.

¹⁵ T. Hoopengardner, *Niepełnosprawność a praca w Polsce*, Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank, styczeń 2001, s. iv.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ W danych statystycznych GUS dokonuje się podziału na niepełnosprawność prawną (orzeczoną) i niepełnosprawność biologiczną (faktyczną).

¹⁸ Obliczenia za *Raport. Racjonalizacja...*, op. cit.

¹⁹ *Social Expenditure Database OECD (1990–1999)*, MGPIPS na podstawie danych własnych oraz ZUS, KRUS i GUS (2000–2002), za: *Raport. Racjonalizacja...*, op. cit., s. 48.

społecznych. Czytamy w nim m.in.: [...] *w chwili obecnej wśród państw członkowskich OECD Polska jest krajem o największej liczbie osób w wieku produkcyjnym pobierających renty inwalidzkie. Jest tak, mimo tego że społeczeństwo polskie jest stosunkowo młode, a populacja w wieku produkcyjnym liczna*²⁰.

Ponad 13% obywateli polskich między 20. a 64. rokiem życia jest rencistami, z czego 12,4% pobiera świadczenia z ubezpieczenia ogólnego, a 0,7% – renty socjalne²¹. Tym samym w Polsce udział rencistów wśród osób w wieku produkcyjnym ponad dwukrotnie przekracza średnią dla pozostałych krajów OECD²².

W przytaczanym wyżej raporcie MGPIPS z 2003 r. czytamy także, że [...] *początek lat 80. oraz początek lat 90. przyniósł zdecydowany wzrost liczby nowo przyznawanych rent inwalidzkich. Szczególnie jest to widoczne, gdy porównamy liczbę rent nowo przyznanych do przeciętnej liczby rent w danym roku. Duże wahania liczby rent nowo przyznanych mogą potwierdzać tezę o nieadekwatności systemu. W sytuacji pogorszenia sytuacji gospodarczej i związanej z tym sytuacji na rynku pracy, jak miało to miejsce na przykład na początku lat 90., następuje zwiększony napływ do systemu rent inwalidzkich, co przy łagodnym systemie orzekania powoduje gwałtowny wzrost liczby rencistów i pociąga za sobą wzrost kosztów funkcjonowania całego systemu. Tym samym system rent inwalidzkich nabiera funkcji socjalnych. Należy podejrzewać, że również w latach wcześniejszych, przed rokiem 1989, starania o uzyskanie uprawnień do renty inwalidzkiej były częstą strategią zapewnienia*

*dochodu w sytuacji pogarszających się warunków gospodarczych [...]*²³.

Po 2000 r. nie tylko w raportach i analizach naukowych, ale także w prasie codziennej i na portalach internetowych zaczęły pojawiać się niepokojące doniesienia o tym, że w Polsce rencistów jest więcej niż bezrobotnych, że bardzo łatwo jest „załatwić” rentę przy wykorzystaniu nielegalnych praktyk oraz że renciści psują rynek pracy, odbierając pracę bezrobotnym (pracodawcy chętniej zatrudniają bowiem rencistów, za których nie muszą opłacać składek na ubezpieczenia społeczne, niż bezrobotnych)²⁴. Sytuacja ta doprowadziła do takich patologii, jak np. powszechne i celowe poszukiwanie oraz następnie zatrudnianie rencistów w ochronie mienia²⁵.

Ostatecznie w 2004 r. próbowano dokonać weryfikacji uprawnień do pobierania rent, w tym rent stałych²⁶, ale z powodu niepokojów społecznych, jakie wywołała ta decyzja, wycofano się z przeprowadzenia akcji weryfikacyjnej²⁷. Znalezione jednak inne rozwiązanie, które odchodzi od liberalnego przyznawania rent w Polsce. Postanowiono w 2003 r., że co do zasady renty przyznawane osobom młodszym niż te, które osiągnęły wiek emerytalny, powinny być przyznawane jedynie jako renty okresowe na 3 do 5 lat²⁸.

Zdecydowano w ten sposób wykorzystywać w zasadzie tylko jeden z instrumentów rentowych (rentę okresową), obniżając w praktyce znacznie liczbę nowo przyznanych rent stałych oraz szkoleniowych (których i tak przy-

²⁰ Raport. Racionalizacja..., op. cit., s. 59.

²¹ Tamże.

²² Tamże.

²³ Tamże, s. 54.

²⁴ J. Blikowska, *Rentony haracz*, „Tygodnik Wprost 2002, nr 38(1034), <http://www.wprost.pl/ar/13968/Rentowy-haracz/>, pobrano 21.09.2013; P. Stanisławski, *Co renciście się opłaca?*, <http://www.pracuj.pl/Sprawni-w-pracy-praca-renta-a-praca.htm#top>, pobrano 21.09.2013; J. Blikowska, *Łowcy rent*, „Tygodnik Wprost” 2003, nr 26(1074), <http://www.wprost.pl/ar/45690/Lowcy-rent/?pg=1>, pobrano 21.09.2013.

²⁵ Ogłoszenia w serwisach internetowych: *Emerytów, rencistów do pracy w ochronie na terenie Koszalina*, <http://koszalin.lento.pl/emerytow-rencistow-do-pracy-w-ochronie-na,1014825.html>, 21.09.2013; *Agencja ochrony zatrudni do pracy na terenie miast Tychy, Glinice i Sosnowiec osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, emerytów i osoby uczące się*, <http://www.jobisjob.pl/praca+emerytow+ochronie/praca>, 20.05.2013.

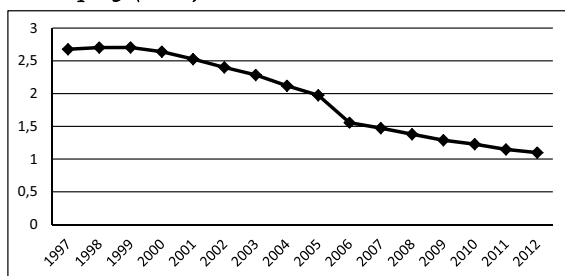
²⁶ Chodziło o sprawdzenie, czy nadal utrzymuje się niepełnosprawność, z powodu której została przyznana renta stała przez lekarza orzecznika (czy wcześniej Komisję Lekarską).

²⁷ Akcja weryfikacyjna miała zostać przeprowadzona w 2004 r., a jej pomysłodawcą był minister Jerzy Hausner.

²⁸ [...] *proponuje się, aby wszystkie renty dla osób w wieku niższym od wieku emerytalnego ustalone były na okres nie dłuższy niż 3–5 lat. Dotyczy to także osób, które w chwili obecnej mają renty bezterminowe. Jedynie dla osób w wieku emerytalnym niezdolność do pracy orzekana byłaby na czas stały. Zob. Raport. Racionalizacja... op. cit., s. 75.*

znawano niewiele). Odbiorcy świadczeń, niezależnie od okoliczności, i tak co 3 do 5 lat weryfikują swoją niepełnosprawność, ponownie ubiegając się o świadczenie rentowe. Efektem tej decyzji jest stopniowy spadek liczby pobieranych rent ogółem w skali roku, co przedstawia wykres 1.

Wykres 1. Liczba osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy (w mln)



Źródło: *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2005 r.*, ZUS, Warszawa, maj 2006; *Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 2009–2011*, ZUS, Warszawa 2012; statystyki ZUS za lata 2011–2012 dostępne na stronach ZUS, www.psz.zus.pl, pobrano 3.10.2013.

Z danych przedstawionych na wykresie 1 wyraźnie wynika, że z roku na rok spada liczebność osób pobierających świadczenia rentowe. Znacznie spada także liczba rent nowo przyznawanych, co pokazuje tab. 1.

Dane zawarte w tab. 1 pokazują, że spadek nowo przyznawanych rent z tytułu niezdolności do pracy jest tak dynamiczny, że już w 2005 r. przyznawano o 2/3 mniej rent (około 152,8 tys.), niż w 1999 r. (152, tys.). Od 2005 r. do dziś liczba ta utrzymuje się na względnie tym samym poziomie, co pokazuje także wykres 2.

Tabela 1. Nowo przyznane renty z tytułu niezdolności do pracy (w tys.)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
152,8	102,4	85,9	71,2	67,8	59,7	52,4	50,3	50,1	45,6	48,1	49,7	47,8	50,3

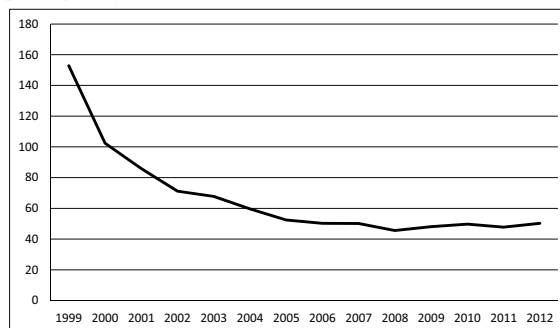
Źródło: *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2005 r.*, ZUS, Warszawa, maj 2006; *Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 2009–2011*, ZUS, Warszawa 2012; statystyki ZUS za lata 2011–2012 dostępne na stronach ZUS, www.psz.zus.pl, pobrano 3.10.2013.

Tabela 2. Procentowy udział rent z tytułu niezdolności do pracy (według rodzajów) wśród wszystkich rent wypłacanych w danym roku (w %)

Niezdolność do pracy	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Calkowita	41,4	40,9	39,1	37,2	36,0	35,1	34,1	31,8	31,4	27,5	29,6	30,3	30,6	30,8	31,0	31,5
Częściowa	45,8	46,2	48,1	50,1	51,1	51,9	52,9	55,3	55,7	65,2	64,3	64,1	64,1	64,2	64,2	64,0
Niezdolność do samodzielnej egzystencji	12,7	12,9	12,8	12,7	12,9	13,0	13,0	13,0	12,9	7,3	6,1	5,6	5,3	5,0	4,8	4,5
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

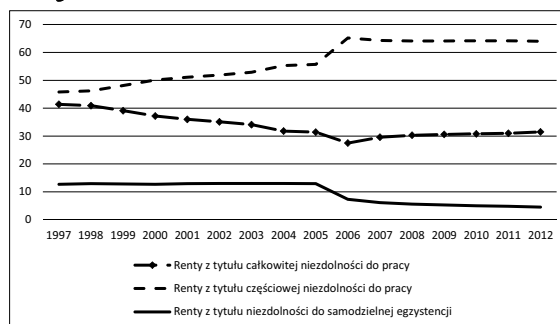
Źródło: *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2005 r.*, ZUS, Warszawa, maj 2006; *Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 2009–2011*, ZUS, Warszawa 2012; statystyki ZUS za lata 2011–2012 dostępne na stronach ZUS, www.psz.zus.pl, pobrano 3.10.2013.

Wykres 2. Nowo przyznane renty z tytułu niezdolności do pracy (w tys.)



Jednocześnie w sposób istotny spada liczba świadczeń rentowych przyznawanych długoterminowo (dożywotnio). Tendencja ta dotyczy zarówno świadczeń rentowych z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, jak i świadczeń rentowych z tytułu niezdolności do samodzielnej egzystencji. Gwałtownie rośnie natomiast liczba przyznawanych rent z tytułu czasowej niezdolności do pracy. Tendencję tę pokazuje wykres 3 i tab. 2.

Wykres 3. Procentowy udział rent z tytułu niezdolności do pracy (według rodzajów) wśród wszystkich rent wypłacanych w danym roku



Z danych zawartych w tab. 2 wynika, że od końca lat 90. wśród wszystkich przyznanych rent z tytułu niezdolności do pracy wyraźnie rośnie procentowy udział rent okresowych, a maleje rent stałych z tytułu całkowitej niezdolności do pracy oraz rent przyznanych w związku z orzeczoną niezdolnością do samodzielnej egzystencji. O ile jeszcze w 1997 r. większość przyznawanych rent z tytułu niezdolności do pracy stanowiły renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy oraz niezdolności do samodzielnej egzystencji (łącznie 54,1% wypłacanych rent), o tyle już w 2012 r. zdecydowanie więcej pobiera się rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy (64%), natomiast jedynie 36% orzeczeń stanowią renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy oraz niezdolności do samodzielnej egzystencji.

Zakończenie

Z przedstawionej analizy wynika wyraźnie, że zmiana w tendencji przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy jest wyraźna i celowa. Rodzi się jednak pytanie, czy zmiany te korespondują z założeniami pojęcia spójności społecznej?

Wydaje się, że ograniczenie liberalnego przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy jest właściwe. Przede wszystkim renta z tytułu niezdolności do pracy jest świadczeniem, które powinno być przyznawane zgodnie ze swoim przeznaczeniem i nie powinno się go wykorzystywać jako instrumentu walki z bezrobociem, czy w zastępstwie gwarantowanego dochodu obywatelskiego. Z tego względu liczba osób niepełnosprawnych prawnie powinna się równać liczbie osób niepełnosprawnych biologicznie. Tymczasem stan faktyczny w Polsce był inny. Wynikało to właśnie z nadużywania tego świadczenia do rozładowania trudnej

sytuacji na rynku pracy w okresie transformacji ustrojowej.

Czy jednak obniżenie liczby przyznawanych świadczeń rentowych i zdecydowany wzrost udziału rent okresowych wśród wszystkich przyznawanych rent koresponduje z założeniami realizacji spójności społecznej? Skoro do osiągnięcia spójności społecznej należy dążyć m.in. poprzez „integrację przez aktywizację” czy „aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych”, to z całą pewnością wycofanie się z liberalnego przyznawania rent stałych pośrednio może wpływać na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych.

Aby można było mówić o faktycznej aktywizacji, a nie jedynie o utracie poczucia bezpieczeństwa socjalnego przez osoby niepełnosprawne, należałoby sobie postawić następujące pytania.

- Czy poza ograniczeniem w wypłacie świadczeń jednocześnie podejmowane są działania na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych?
- Czy powstają nowe zakłady pracy chronionej?
- Jak rozwija się sektor gospodarki społecznej (zwłaszcza spółdzielczość socjalna, nastawiona na reintegrację zawodową i społeczną m.in. osób niepełnosprawnych fizycznie i intelektualnie)?
- Czy sektor gospodarki społecznej rozwija się w tempie dostatecznie szybkim, aby można było mówić o przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu (i np. wykluczeniu z konsumpcji poprzez odebranie świadczenia długoterminowego) i jednoczesnym budowaniu spójności społecznej?

Bezdiskusyjny wydaje się fakt, że aby odpowiedzieć na te i inne pytania, problematyka ta wymaga dalszych analiz wykorzystania instrumentów aktywizacyjnych z obszaru rynku pracy i gospodarki społecznej.

LITERATURA

- A new strategy for Social Cohesion*, Revised strategy for Social Cohesion approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 31 March 2004, European Committee for Social Cohesion, 2004.
- Blikowska J., *Rentony baracz*, „Tygodnik Wprost” 2002, nr 38(1034).
- Blikowska J., *Lowy rent*, „Tygodnik Wprost” 2003, nr 26(1074).
- Długookresowa strategia rozwoju kraju „Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności”*, t. 1–2, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011–2012.
- Duszczyk M., *Starzenie się i solidarność międzypokoleniowa w polskich strategiach rozwoju społecznego*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2012, nr 17.
- Golinowska S., Kocot E., Morecka Z., Sowa A., *Spójność społeczna: aktywność – solidarność – wsparcie*, ekspertyza na potrzeby aktualizacji „Strategii rozwoju kraju 2007–2015”, IPSS, <http://www.mrr.gov.pl>, pobrano 26.09.2013.

- Hoopengardner T., *Niepelnosporność a praca w Polsce*, Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank 2001.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2006.
- Krajowy program reform Polska 2020*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011.
- Księżopolski M., *Polityka społeczna. Wybrane aspekty porównań międzynarodowych*, Wyd. Śląsk, Katowice 1999.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Program „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.
- Rajkiewicz A., *Strategiczne problemy polityki społecznej*, [w:] *O nowy model polityki społecznej*, IPISS, Studia i Materiały, z. 1, Warszawa 1993.
- Raport. Racjonalizacja wydatków społecznych*, Zielona księga, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.
- Rocznik Statystyczny 2008*, GUS, Warszawa.
- Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 1999–2002*, ZUS, Warszawa 2003.
- Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 2003–2005*, ZUS, Warszawa 2007.
- Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 2006–2008*, ZUS, Warszawa 2009.
- Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 2009–2011*, ZUS, Warszawa 2012.
- Samoraj-Charitonow B., *System zabezpieczenia społecznego w Polsce a bezpieczeństwo na rynku pracy*, [w:] A. Tomanek (red. nauk.), *Narzędzia polityki flexicurity. Poradnik dobrych praktyk*, Izba Rzemieślnicza i Przedsiębiorczości w Białymstoku, Białystok 2010.
- Samoraj-Charitonow B., *Przeobrażenia polskiego systemu zabezpieczenia społecznego na przełomie wieków w kontekście bezpieczeństwa socjalnego*, „Zabezpieczenie społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka. Zeszyty Naukowe Zakładu Zabezpieczenia Społecznego IPS UW” 2012, nr 1.
- Samoraj-Charitonow B., *Podniesienie wieku emerytalnego w Polsce a koncepcja bezpieczeństwa socjalnego* [w:] „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2013, nr 21(2).
- Sierpowska I., *Państwo wobec pomocy społecznej*, Wrocławskie Studia Erazmiańskie, zeszyt III „Państwo – koncepcje i zadania”, Wrocław 2008.
- Strategia rozwoju kapitału ludzkiego do roku 2020*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.
- Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- System emerytalny – problemy na przyszłość*, materiały z seminariów ZUS, Warszawa 2011.
- Szatur-Jaworska B., *Ubóstwo i wykluczenie społeczne seniorów*, [w:] R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Perspektywa poznawcza*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.
- Szatur-Jaworska B., *Aktywne starzenie się i solidarność międzypokoleniowa w debacie międzynarodowej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2012, nr 17.
- Uścińska G., *Regulacje prawne dotyczące poprawy sytuacji osób starszych na rynku pracy i w systemach zabezpieczenia społecznego. Aspekt europejski*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2012, nr 17.
- Uścińska G., *Bezpieczeństwo socjalne a ograniczanie finansowych konsekwencji występowania ryzyk socjalnych. Analiza prawna*, [w:] B. Szatur-Jaworska (red.), *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2012, nr 9.
- Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2008–2010*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.
- Założenia polityki ludnościowej*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2012.

STRONY INTERNETOWE

- www.mrr.gov.pl, pobrano 3.10.2013.
- www.emeryturypomostowe.gov.pl, pobrano 3.10.2013.
- www.stat.gov.pl, pobrano 3.10.2013.
- www.zus.pl, pobrano 3.10.2013.
- www.psz.zus.pl/, pobrano 3.10.2013.
- www.wprost.pl, pobrano 21.09.2013.
- www.pracuj.pl, pobrano 20.09.2013.
- www.jobisjob.pl, pobrano 20.05.2013.

Time trends in the payment of disability benefits to work in the context of social cohesion

BEATA SAMORAJ-CHARITONOW

SUMMARY: *This paper focuses on a short review of the concept of social cohesion in Polish documents and the analysis of one of the changes made to the Polish pension insurance system, to foster social cohesion, which is one of the main objectives of many government programs and planning reform. This article aims to analyze changes in the number and structure of payments of incapacity for work, and seeking answers to the question of whether these changes correspond with program assumptions state documents in recent years, which aim to achieve social cohesion posed on one of the top destinations.*