



Data

Autor

11 września 2020

Aleksander Łaszek

Analiza 5/2020: Demografia i recesja uderzają w ZUS

- Recesja wywołana przez reakcje państwa i konsumentów na pandemię COVID-19 obnażyła problemy systemu emerytalnego, dotychczas maskowane przez dobrą koniunkturę. Według założeń budżetu na 2021 rok dochody składkowe funduszu emerytalnego FUS w 2021 roku będą niższe o ponad 10 mld zł od zakładanych. Jednocześnie liczba emerytów i w konsekwencji wydatki na świadczenia w 2020 i 2021 roku będą rosły w tempie niemal niezmiennym.
- Polskie społeczeństwo szybko się starzeje, co w połączeniu z obniżeniem wieku emerytalnego tylko w ciągu ostatnich 5 lat spowodowało spadek liczby osób w wieku produkcyjnym o 1,4 mln osób oraz wzrost liczby osób w wieku emerytalnym o 1,3 mln osób. W tej sytuacji rząd ma trzy możliwości:
 - Podniesienie wieku emerytalnego, co poprawi relację liczby osób w wieku produkcyjnym (płacących składki emerytalne) do liczby osób w wieku emerytalnym (pobierających emerytury), zmniejszając deficyt systemu emerytalnego.
 - Obniżenie emerytur w relacji do płac. Zasady przyznawania nowych emerytur oraz ich indeksacji sprawiają, że dotychczas właśnie tak nasz system emerytalny dostosowywał się do starzenia się społeczeństwa, jednak trzynaste i czternaste emerytury zniwelowały ten efekt.
 - Podniesienie podatków lub ograniczenie innych wydatków. Przy braku zgody na podniesienie wieku emerytalnego lub na spadek wysokości emerytur sfinansowanie rosnących wydatków emerytalnych wymaga podniesienia podatków dla pracujących albo ograniczenia innych wydatków. Nie wystarczy przy tym sama poprawa ściągłości istniejących podatków, która, jak pokazują najnowsze dane, nie była trwała (co widać po rosnącej od 2018 roku luce VAT).
- Łącznym efektem rosnącej liczby emerytów przy zachowaniu obecnej relacji emerytur do płac i recesji spowodowanej przez COVID-19 jest wzrost deficytu w powszechnym systemie emerytalnym (czyli bez rolników, służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów). Uwzględniając 13-ste i 14-ste emerytury deficyt wzrośnie z 1,8% PKB (36 mld zł) w 2018 roku do prognozowanych przez rząd 3,4% PKB (prawie 80 mld zł) w 2021 roku.
- Uciekanie od dyskusji na temat wieku emerytalnego oraz relacji emerytur do płac prowadzi do rosnącego deficytu w systemie emerytalnym i w konsekwencji do wzrostu zadłużenia państwa, nie jest więc rozwiązaniem na pokolenia, a to w tej perspektywie należy analizować system emerytalny. Jest to o tyle niebezpieczne, że, biorąc pod uwagę relatywnie małą liczbę osób starszych w naszym społeczeństwie, już w 2018 roku Polskę na tle UE wyróżniały wysokie wydatki emerytalne.

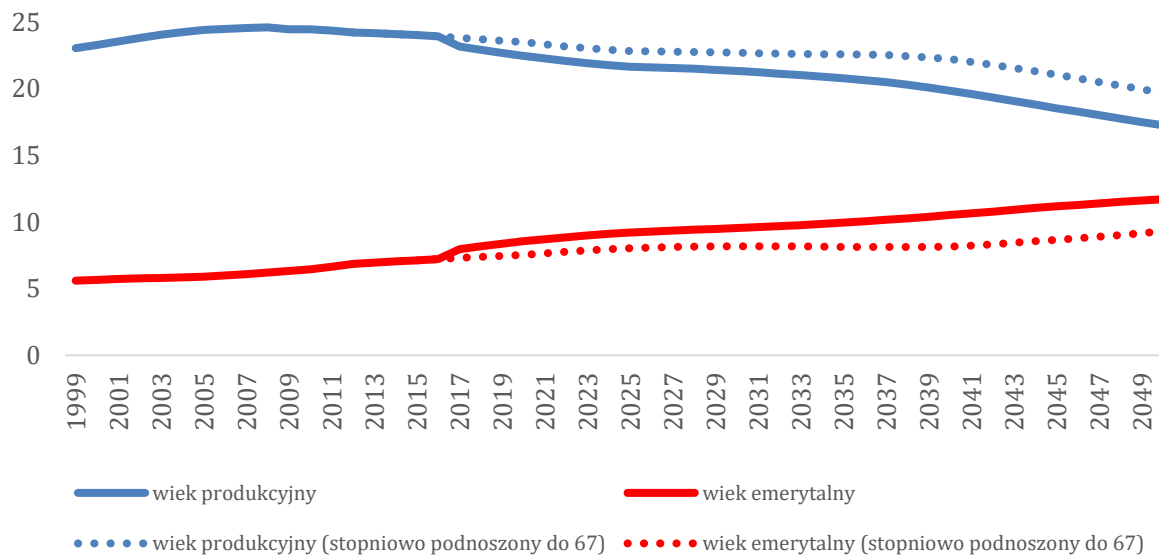
Niniejsza analiza koncentruje się na sytuacji administrowanego przez ZUS Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), który w wedle ostatnich porównywalnych danych GUS w 2018 roku odpowiadał za 82% świadczeń emerytalnych w Polsce oraz 85% wydatków państwa na ten cel. Konstrukcja KRUS czy emerytur resortowych jest istotna z punktu widzenia równości pracowników, jednak z punktu widzenia finansów publicznych kluczowe znaczenie ma FUS. Poza wydatkami emerytalnymi samego FUS obliczenia uwzględniają także 13-ste i 14-ste emerytury wypłacane przez Fundusz Solidarności osobom pobierającym emerytury z FUS. Wydzielenie tych świadczeń do oddzielnego funduszu jest działaniem pozornym – z punktu widzenia finansów państwa i podatnika kluczowe są łączne wydatki na emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń, podobnie jak z punktu widzenia emeryta ważna jest łączna kwota otrzymanych świadczeń, a nie to, który fundusz je wypłaca.

1. Wpływ starzejącego się społeczeństwa na FUS

Polskie społeczeństwo szybko się starzeje, co bezpośrednio wpływa na rynek pracy – liczba osób mogących na niego wejść jest znacznie mniejsza od osób go opuszających. Obniżenie wieku emerytalnego pomimo rosnącej długości życia oznacza, że coraz większą część życia Polacy spędzają na emeryturze. W połączeniu z różnicą w wielkości poszczególnych pokoleń (bardzo liczne roczniki urodzone w czasie powojennego boomu demograficznego przechodzące teraz na emeryturę oraz znacznie mniej liczne roczniki obecnie wchodzące na rynek pracy) sprawia to, że w Polsce obecnie szybko przybywa osób w wieku emerytalnym, a ubywa tych w wieku produkcyjnym. Tylko w ciągu ostatnich 5 lat pierwsza grupa skurczyła się o 1,4 mln osób, podczas gdy druga wzrosła o 1,3 mln osób.

Wykres 1. Liczba osób w wieku produkcyjnym i emerytalnym

Stan na koniec roku, w mln osób



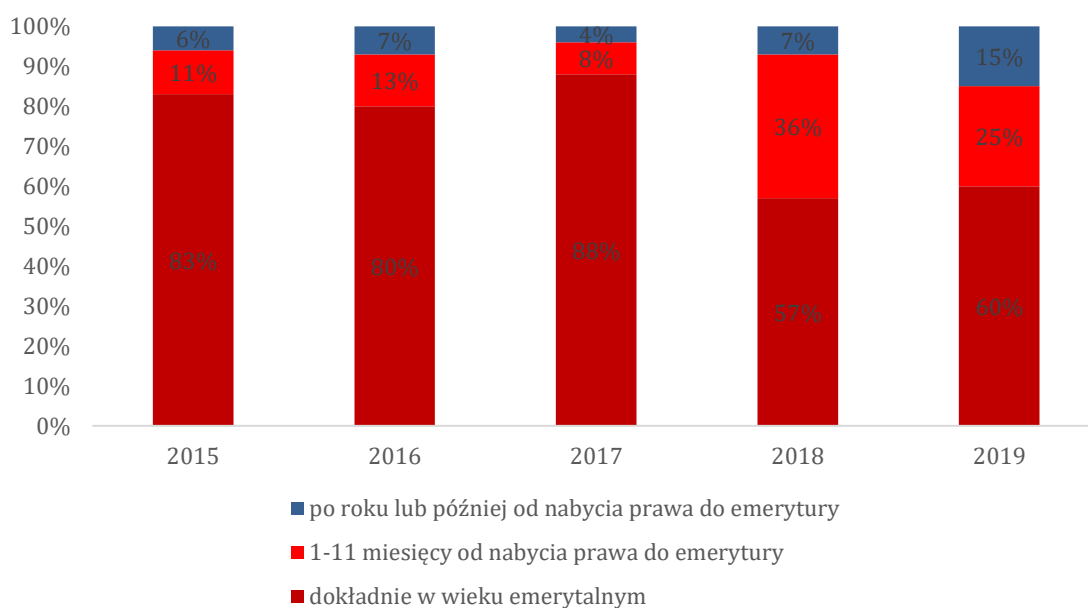
Uwaga: prognozy Eurostatu są sporządzane na 1 stycznia danego roku; aby zachować porównywalność z danymi ZUS, które są podawane na koniec roku, dane Eurostatu traktujemy jako stan na 31 grudnia roku poprzedniego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że ponad 80% osób przechodzi na emeryturę w ciągu roku od nabyciu uprawnień emerytalnych. Choć prezes ZUS prof. Gertruda Uścińska zwraca uwagę na przesuwanie się momentu przejścia na emeryturę, wciąż rzadko wynosi ono więcej niż jeden rok.

Za część efektu może odpowiadać większa świadomość zasad waloryzacji, przez co więcej osób unika przechodzenia na emeryturę w najbardziej niekorzystnych momentach takich jak np. czerwiec. Otwartą kwestią jest też to, czy tendencja obserwowana w czasie bardzo dobrej koniunktury w latach 2015–2019 utrzyma się po recesji w tym roku. Analiza doświadczeń ostatnich 30 lat funkcjonowania systemu emerytalnego w Polsce wskazuje, że wysokość oficjalnego wieku emerytalnego pozostaje jednym z głównych wyznaczników momentu przejścia na emeryturę¹.

Wykres 2. Moment przejścia na emeryturę osób ubezpieczonych w FUS



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS

Zmiany na rynku pracy dotychczas łagodziły negatywne konsekwencje spadającej liczby osób w wieku produkcyjnym. Poza samą demografią równie istotne jest to, jaka część osób w wieku emerytalnym pobiera emeryturę oraz ile osób w wieku produkcyjnym faktycznie pracuje. W przypadku osób w wieku emerytalnym odsetek osób pobierających emeryturę z FUS jest relatywnie stabilny: na poziomie ok. 70% (do 2017 roku obserwowaliśmy niewielki spadek, zapewne w związku z ograniczeniem wcześniejszych emerytur oraz jednorazowy wzrost po obniżeniu wieku emerytalnego, które widocznie mocniej wpłynęło na liczbę emerytów niż osób w wieku emerytalnym). Ważniejsze zmiany zachodziły natomiast w grupie osób w wieku produkcyjnym – poza ogólnym wzrostem liczby pracujących szczególnie istotny był wzrost zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw (przedsiębiorstwa zatrudniające 10 osób i więcej), w którym w latach 2015–2019 zatrudnienie wzrosło z 5,6 mln do 6,4 mln osób. Sektor przedsiębiorstw ze względu na swoją wielkość oraz stosowanie najbardziej oskładkowanych umów o pracę odpowiada za ponad połowę dochodów ze składek ZUS. Ok. 1/3 dochodów składkowych pochodzi od pracowników sektora finansów publicznych, którzy również pracują na umowach o pracę (służby mundurowe, nieobjęte powszechnym systemem emerytalnym, stanowią tylko ułamek pracowników sektora publicznego). Natomiast mikroprzedsiębiorstwa i samozatrudnieni dzięki licznym preferencjom płacą znacznie niższe składki i mają mniejsze znaczenie z punktu widzenia dochodów FUS. Z kolei rolnicy są ubezpieczeni w KRUS.

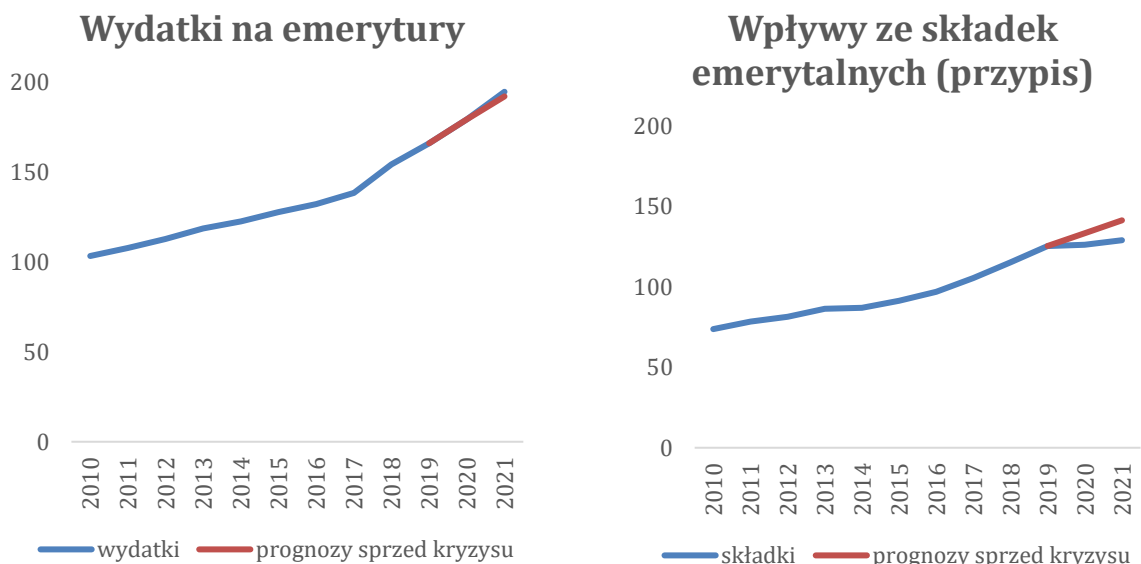
¹ Chłoń-Domińczak A., 2019, *Impact of retirement age changes on the old-age pension take up in Poland after 1990*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka”, nr 3/2019, DOI: 10.32088/0000_10.

2. Wpływ koniunktury i jej załamania na dochody i wydatki FUS

Zasady indeksacji emerytur sprzyjały spadkowi deficytu FUS w okresie dobrej koniunktury. Poza rosnącym zatrudnieniem w sektorze przedsiębiorstw i wzrostem wpływów ze składek ograniczeniu deficytu funduszu emerytalnego FUS sprzyjały też zasady indeksacji emerytur, które co roku są podnoszone o inflację i 20% realnego wzrostu płac. W okresie szybkiego wzrostu płac, jak w latach 2015–2019, prowadzi to do spadku relacji przeciętnej emerytury do przeciętnej płacy po odliczeniu składek ZUS, która w tym okresie zmniejszyła się z 62% do mniej niż 55%. Innymi słowy, podczas gdy dochody FUS rosną wraz ze wzrostem zatrudnienia i wynagrodzeń, to wydatki na emerytury rosną w tempie wzrostu liczby emerytów oraz indeksacji świadczeń. W latach 2015–2019 różnica między tempem wzrostu wynagrodzeń a świadczeniami była wystarczająco duża, by w znacznym stopniu zniwelować efekt przyrostu emerytów.

Recesja wywołana przez pandemię COVID-19 obniżyła dochody FUS, co przy niemal niezmiennych wydatkach na emerytury prowadzi do rosnącego deficytu nie tylko w 2020 roku, lecz także w latach następnym. Skutki recesji wywołanej przez pandemię oraz działania mające na celu jej ograniczenie wpłyną na dochody FUS nie tylko w tym roku, lecz także w kolejnych latach. Recesja oraz starzenie się społeczeństwa doprowadzą według założeń rządowych do spadku zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw o 2,7% w latach 2019–2021, podczas gdy jeszcze w grudniu 2019 roku rząd prognozował wzrost o 0,7%. Co więcej, nominalne wynagrodzenia zamiast o prawie 13% wzrosną w tym okresie o niecałe 7%, co będzie wynikiem niewiele wyższym od inflacji. Łącznie oznacza to, że w 2021 roku przypis składek emerytalnych FUS będzie niższy o ok. 8% (10 mld zł) od zakładanego w rządowych prognozach sprzed pandemii. Ponieważ wzrost liczby emerytów nie zwolni, a efekt niższej waloryzacji będzie niemal niezauważalny, wzrost wydatków emerytalnych pozostanie niemal niezmienny.

Wykresy 3 i 4 . Prognozy wydatków i dochodów funduszu emerytalnego FUS

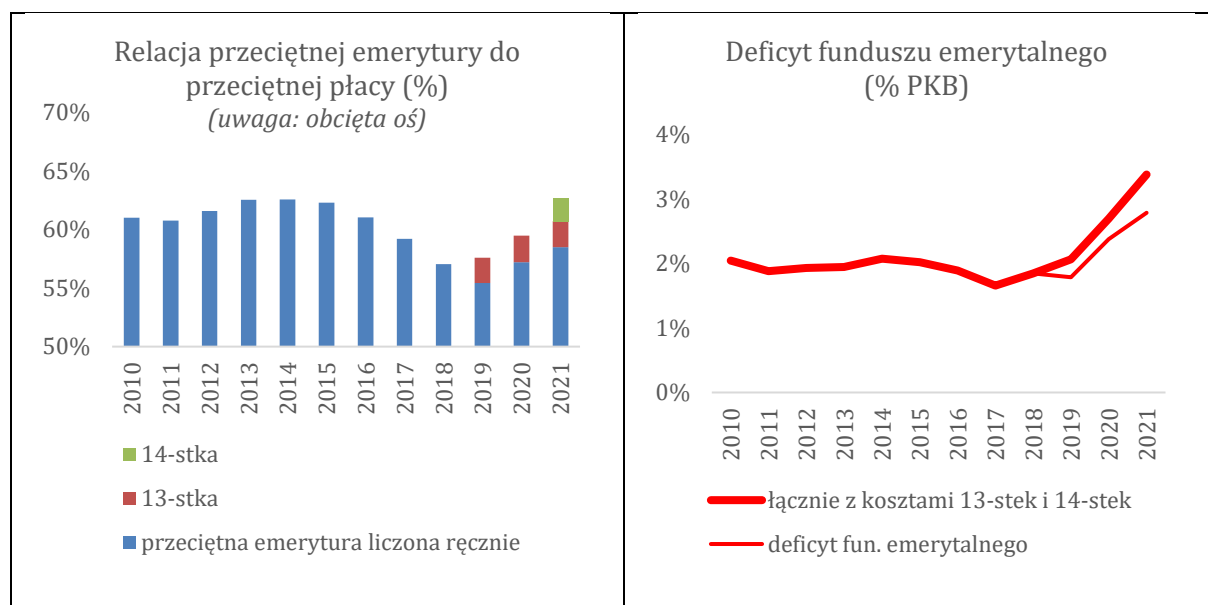


*Uwaga: prognozy na 2021 z rządowego projektu budżetu; przedkryzysowa prognoza oszacowana na podstawie budżetu państwa sprzed nowelizacji (dochody i wydatki na 2020 rok) oraz prognozy wydatków i dochodów FUS na lata 2020–2024 (dynamika dochodów i wydatków między 2020 a 2021 rokiem); wykres ze składkami nie uwzględnia zwolnienia mikroprzedsiębiorstw i małych firm ze składek ZUS w 2 kw. 2020 (składki zostały umorzone, ale zapisane na kontrach ubezpieczonych).
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS*

3. Ukryte koszty obniżenia wieku emerytalnego

Istotną część rosnących wydatków emerytalnych została przez rząd ukryta poza budżetem FUS – w Funduszu Solidarnościowym. Jedną z głównych przesłanek za stopniowym podnoszeniem wieku emerytalnego było zapobieżenie spadkowi wysokości emerytur. Rząd PiS, obniżając wiek emerytalny, argumentował, że daje ubezpieczonym wybór między wczesną, niższą emeryturą a późniejszym, ale wyższym świadczeniem. Do 2019 roku spadająca relacja przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia była jednym z czynników hamujących wzrost deficytu FUS pomimo obniżenia wieku emerytalnego. Jednak w trakcie kampanii wyborczej rząd PiS zrealizował pomysł zgłaszany już wcześniej przez opozycyjną PO, wprowadzając najpierw trzynastą, a później także czternastą emeryturę. Szacujemy, że już same mechanizmy waloryzacji (emerytury w 2020 roku są waloryzowane o inflację i 20% realnego wzrostu wynagrodzeń z przedkryzysowego 2019 roku) zahamowały spadek relacji emerytur do przeciętnego wynagrodzenia. Doliczenie do emerytur zapowiadanych dodatków w postaci trzynastek i czternastek doprowadzi natomiast do wzrostu tej relacji do poziomu sprzed 2016 roku, mimo że od tego czasu przybędzie prawie 1 mln emerytów. Dopiero uwzględnienie wydatków Funduszu Solidarności (gdzie ukryte są wydatki na trzynaste i czternaste emerytury) pokazuje pełną skalę deficytu w FUS.

Wykresy 5 i 6. Prognozy wydatków i dochodów funduszu emerytalnego FUS



Źródło: szacunki własne na podstawie danych ZUS i projektu budżetu państwa na 2021 rok

Wnioski

W obliczu starzenia się społeczeństwa i rosnącego deficytu systemu emerytalnego rząd ma trzy możliwości:

1) Podniesienie wieku emerytalnego

Podniesienie wieku emerytalnego poprawiłoby relację liczby osób w wieku produkcyjnym (płacących składki emerytalne) do liczby osób w wieku emerytalnym (pobierających emerytury), zmniejszając deficyt systemu emerytalnego.

2) Obniżenie emerytur w relacji do płac

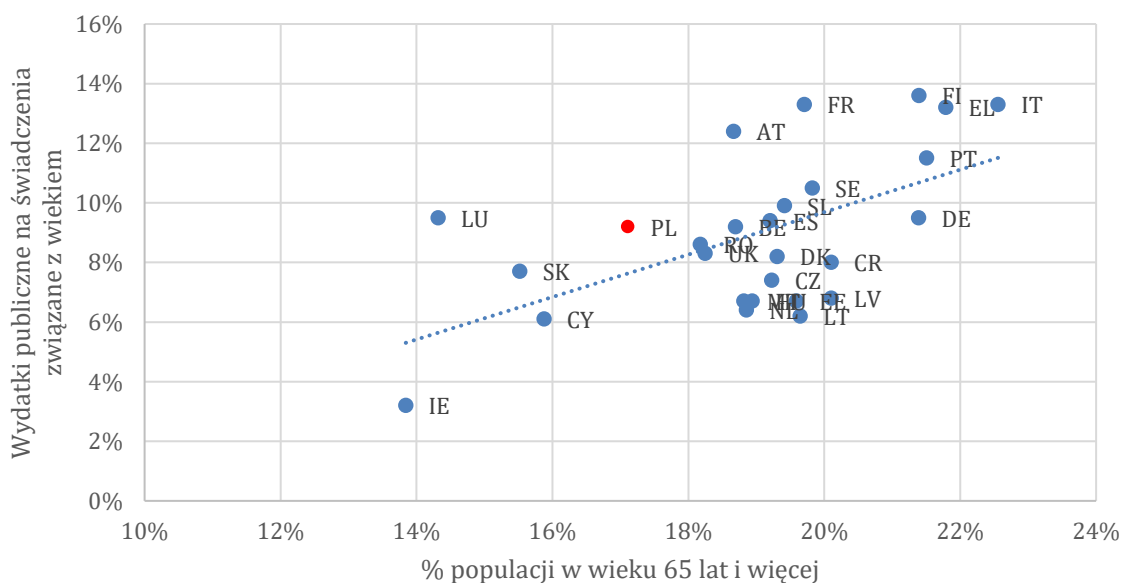
Przy spadającej liczbie pracujących i rosnącej liczbie emerytów konieczne będzie – w sytuacji braku nowych obciążeń dla pierwszej grupy – obniżenie przeciętnego świadczenia dla emerytów. Zasady przyznawania nowych emerytur oraz ich indeksacji sprawiają, że dotychczas właśnie tak nasz system emerytalny dostosowywał się do starzenia się społeczeństwa, jednak trzynaste i czternaste emerytury zniwelowały ten efekt.

3) Podniesienie podatków lub ograniczenie innych wydatków

Przy braku zgody na podniesienie wieku emerytalnego lub na spadek wysokości emerytur ostatnim rozwiązaniem w celu sfinansowania rosnących wydatków emerytalnych jest albo podniesienie podatków dla pracujących, albo ograniczenie innych wydatków. Nie wystarczy przy tym sama poprawa ściągłości istniejących podatków, która, jak pokazują najnowsze dane nie była trwała (co widać po rosnącej od 2018 roku luce VAT). Konieczne będzie wprowadzenie nowych podatków lub podwyższenie już istniejących. Niebezpieczną alternatywą jest rosnące zadłużenie państwa.

Ucieczka od dyskusji na temat wieku emerytalnego oraz relacji emerytur do płac jest niebezpiecznym rozwiązaniem, bo już w 2018 roku, biorąc pod uwagę relatywnie małą liczbę osób starszych w naszym społeczeństwie Polskę na tle UE wyróżniały wysokie wydatki emerytalne. Dobrze jest to widoczne przy porównaniu z Niemcami – wydatki na świadczenia socjalne związane z wiekiem w Polsce już w 2018 roku były na poziomie zbliżonym do Niemiec, pomimo, że mniej niż 18% mieszkańców Polski ma 65 lat lub więcej, podczas gdy w Niemczech jest to prawie 22%.

Wykres 7. Odsetek osób w wieku 65+ a wydatki publiczne na świadczenia związane z wiekiem



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn, możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

KONTAKT DO AUTORÓW



Aleksander Łaszek

Główny ekonomista, wiceprezes zarządu FOR

e-mail: aleksander.laszek@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) · [t/@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)