

## Segmentacja rynku pracy a sytuacja finansowa systemu emerytalnego w Polsce

Piotr Lewandowski, Jakub Sawulski, Kamil Stroński

Utworzony w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych fundusz emerytalny cechuje się deficytem, rozumianym jako różnica pomiędzy wpływami składek a wartością wypłacanych świadczeń, od początku swojego istnienia (reformy systemu emerytalnego z 1999 roku). Nawet po zmianach przeprowadzonych w 2011 i 2014 roku, ograniczających rolę kapitałowej części systemu emerytalnego, wciąż około 1/3 świadczeń funduszu emerytalnego jest pokrywana ze źródeł innych niż składki. Brak samofinansowania się funduszu emerytalnego jest problemem systemowym, który ze względu na wysoki udział dotacji do FUS w wydatkach budżetu państwa ma fundamentalne znaczenie dla finansów publicznych w Polsce. Problem ten jest pogłębiany przez rosnące wykorzystanie na rynku pracy umów cywilnoprawnych, które charakteryzują się niższymi przeciętnymi wynagrodzeniami osób pracujących w tej formie, nieregularnym cyklem zatrudnienia oraz niższym niż umowa o pracę oskładkowaniem.

W artykule oszacowano wpływ upowszechnienia się umów cywilnoprawnych na saldo funduszu emerytalnego w ujęciu historycznym – dla lat 2005-2015, oraz w ujęciu prognostycznym – dla lat 2016-2050. Z przeprowadzonych kalkulacji wynika, że przy założeniu braku umów cywilnoprawnych (lub równoważnie pełnym ich oskładkowaniu i takiej samej ścieżce zatrudnienia i płac, jak w wypadku umów o pracę) skumulowany deficyt funduszu emerytalnego w latach 2005-2015 byłby niższy o 5% (21,4 mld zł), a przeciętny wskaźnik pokrycia świadczeń składkami wzrósłby z 58% do 61%. Z kolei przychody składowe II filara powszechnego systemu emerytalnego byłyby wyższe o 4,9 mld zł (dane w cenach z 2015 roku). Wpływ segmentacji rynku pracy na przychody funduszu emerytalnego rośnie w okresie projekcji w ujęciu absolutnym – do 5,0 mld zł w 2020 roku i 9,1 mld zł w 2050 roku (w cenach z 2015 roku), ale maleje w ujęciu względnym (w odniesieniu do wpływów ze składek, które wystąpiłyby w scenariuszu segmentacji rynku pracy) – z 4,2% w 2020 roku do około 3,5% po 2030 roku. Przyczyną jest przewidywany spadek udziału osób zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych, wynikający ze zmian demograficznych oraz wzrostu udziału pracowników z wyższym wykształceniem. Obowiązek odprowadzania składki emerytalnej od minimalnego wynagrodzenia pozwala na domknięcie prawie 1/2 luki w przychodach funduszu wynikającej z segmentacji rynku pracy (2,3 z 5 mld zł) w 2020 roku, ale tylko 9,5% luki (0,7 z 7,4 mld zł) w roku 2040. Ograniczona skuteczność tego rozwiązania w późniejszych latach jest związana ze znaczącym obniżeniem udziału kohort najslabiej wykształconych, dla których to rozwiązanie ma największe znaczenie.

W przeciwieństwie do wpływów, różnica w wydatkach funduszu emerytalnego pomiędzy scenariuszami rośnie wraz z wydłużaniem okresu projekcji. W horyzoncie 2030 roku nie przekraczają one 1 mld zł (w cenach z 2015 roku). W 2040 roku rosną jednak do 2,1 mld zł (1,1% wydatków w scenariuszu segmentacji), a w 2050 roku do 5,2 mld zł (2,1% wydatków). Jest to konsekwencja odroczonej (i rozłożonej) w czasie następstw zmian emerytalnych, ale także gwarancji minimalnej emerytury. Upowszechnienie się umów cywilnoprawnych zwiększa bowiem odsetek osób, które w przyszłości otrzymają emeryturę minimalną. Przyczyniają się do tego zarówno niższe odprowadzane składki jak i fakt, że najwyższy odsetek osób pracujących na umowach cywilnoprawnych występuje wśród osób młodych. W rezultacie, segmentacja rynku pracy wywiera negatywny wpływ na saldo funduszu emerytalnego zarówno w krótkim, jak i w długim okresie. Nasze szacunki wskazują, że jej efekt w całym horyzoncie prognozy wynosi około 5 mld zł rocznie (w cenach z 2015 roku). Obowiązek odprowadzania od umowy zlecenia składek na ubezpieczenia

społeczne co najmniej od wysokości minimalnego wynagrodzenia poprawia saldo funduszu emerytalnego przede wszystkim w krótkim okresie. Wraz z wydłużaniem się okresu projekcji staje się jednak coraz mniej skuteczny.

Jednym z proponowanych działań jest pełne oskładkowanie umów cywilnoprawnych na zasadach analogicznych jak w przypadku umów o pracę. Pozwoliłoby to nie tylko poprawić sytuację funduszu emerytalnego oraz zmniejszyć liczbę osób pobierających w przyszłości na emeryturę minimalną, ale także ograniczyć zjawisko segmentacji rynku pracy, gdyż jedną z głównych przyczyn upowszechnienia się umów cywilnoprawnych jest właśnie różnica w klinie podatkowym pomiędzy różnymi formami zatrudnienia. Nie jest to jednak jedyna przyczyna, gdyż wybór umowy cywilnoprawnej determinowany jest także przez jej większą elastyczność i mniejszą ochronę pracowników. Nawet równe oskładkowanie umów cywilnoprawnych i umów o pracę nie spowoduje, że segmentacja na rynku pracy będzie neutralna dla przychodów funduszu emerytalnego i wysokości świadczeń emerytalnych, gdyż umowy cywilnoprawne charakteryzują się większą nieregularnością cykli zatrudnienia, a więc także cykli odprowadzania składek. Nieregularność ta wpływa również na wyższe wydatki publiczne na aktywne i pasywne polityki rynku pracy. Eichhorst et al. (2016) proponują, aby koszty te były ponoszone przez pracodawców w formie dodatkowej składki na ubezpieczenie od bezrobocia przy umowach terminowych. W 2013 roku, Słowenia wprowadziła pięciokrotnie wyższą stawkę składki na ubezpieczenie na wypadek bezrobocia w okresie dwóch lat zatrudnienia na podstawie umowy na czas określony. Był to jeden instrumentów mających na celu przeciwdziałanie segmentacji rynku pracy. Słoweńska reforma powiodła się, ponieważ zwiększyła prawdopodobieństwo przepływu do zatrudnienia na czas nieokreślony zarówno z zatrudnienia na czas określony, jak i bezrobocia, oraz podniosła dostępność stabilnych miejsc pracy zarówno dla młodych, jak i starszych pracowników (Vodopivec et al., 2016). W Polsce umowy cywilnoprawne pozwalają na odprowadzanie niższych składek emerytalnych i niepłacenie składek na ubezpieczenie od bezrobocia (Fundusz Pracy). Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że wysokość składek od umów cywilnoprawnych powinna być co najmniej wyrównana do wysokości składek od umów o pracę, w celu ograniczenia bodźców do nadużywania umów. Wyższy klin podatkowy od umów cywilnoprawnych zmniejszyłby motywację do ich nadużywania. Rozwiązaniem towarzyszącym wyrównaniu oskładkowania różnych typów umów powinno być, zaproponowane przez Araka et al. (2014), zastąpienie różnych form zatrudnienia tzw. jednolitym kontraktem. Zgodnie z tą koncepcją przywileje pracownika wzrastają wraz z długością trwania umowy z pracodawcą. Realizacja tej propozycji wyeliminowałaby zjawisko segmentacji rynku pracy ze względu na różne formy zatrudnienia oraz jego skutki dla finansów publicznych i wysokości emerytur.

Pełna wersja artykułu:

*w j. polskim*

Lewandowski P., Sawulski J., Stroński K., (2016), Segmentacja rynku pracy a sytuacja finansowa systemu emerytalnego w Polsce, IBS Working Paper 10/2016

[http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/12/IBS\\_Working\\_Paper\\_10\\_2016\\_pl.pdf](http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/12/IBS_Working_Paper_10_2016_pl.pdf)

*w języku angielskim*

Lewandowski P., Sawulski J., Stroński K., (2016), Labour market segmentation and the financial situation of the pension system in Poland, IBS Working Paper 10/2016

[http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/12/IBS\\_Working\\_Paper\\_10\\_2016.pdf](http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/12/IBS_Working_Paper_10_2016.pdf)

Tabela 1. Różnica w wysokości przychodów ze składek do I i II filara systemu emerytalnego pomiędzy bazowym i alternatywnym (brak umów cywilnoprawnych) scenariuszem rynku pracy (w mld zł, ceny z 2015 roku)

Rok	I + II filar			I filar		
	w mld zł (ceny z 2015)	w mld zł (skumulowane, ceny z 2015)	w %	w mld zł (ceny z 2015)	w mld zł (skumulowane, ceny z 2015)	w %
2005	-1,8	-1,8	-2,7%	-1,3	-1,3	-2,6%
2006	-2,0	-3,8	-2,8%	-1,4	-2,7	-2,6%
2007	-2,1	-5,9	-2,6%	-1,5	-4,1	-2,5%
2008	-2,0	-7,8	-2,5%	-1,4	-5,5	-2,4%
2009	-1,8	-9,6	-2,2%	-1,3	-6,8	-2,2%
2010	-2,2	-11,8	-2,6%	-1,5	-8,3	-2,5%
2011	-2,5	-14,3	-2,8%	-2,3	-10,5	-2,8%
2012	-2,6	-17,0	-2,9%	-2,4	-12,9	-2,8%
2013	-2,8	-19,8	-3,0%	-2,5	-15,4	-3,0%
2014	-3,1	-22,9	-3,0%	-2,8	-18,2	-3,0%
2015	-3,3	-26,2	-3,1%	-3,2	-21,4	-3,1%

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 2. Saldo funduszu emerytalnego w porównaniu do scenariusza segmentacji rynku pracy – projekcja dla lat 2020-2050, w miliardach złotych (w cenach stałych z 2015 roku)

Wpływy	Segmentacja rynku pracy, umowy zlecenia oskładkowane od płacy minimalnej			Umowy o pracę		
	przychody	wydatki	saldo	przychody	wydatki	saldo
2020	2,3	0,0	2,2	5,0	0,2	4,8
2025	1,8	0,1	1,8	5,2	0,4	4,8
2030	1,5	0,2	1,3	5,8	0,8	5,0
2035	1,1	0,4	0,7	6,5	1,3	5,2
2040	0,7	0,6	0,1	7,4	2,1	5,3
2045	0,3	1,0	-0,7	8,3	3,4	4,9
2050	0,3	1,1	-1,0	9,1	5,2	3,9

Źródło: obliczenia własne.