



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.4521.13.2022.SZ

Druk nr 2757
Warszawa, 26 października 2022 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęty przez Radę Ministrów dokument:

- Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw w okresie 2019-2021.

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rodziny i Polityki Społecznej do prezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Informacja
o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 16 listopada 2016 r.
o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń
Społecznych oraz niektórych innych ustaw
w okresie 2019–2021

1. Wprowadzenie

Jednym z podstawowych założeń reformy systemu emerytalnego, przeprowadzonej w 1999 r., było przywrócenie mu charakteru ubezpieczeniowego. Pozwalało to na automatyczne dostosowywanie kalkulacji przyszłych emerytur do zmian demograficznych (zasada zdefiniowanej składki) oraz zabezpieczenie długookresowej stabilności finansowej systemu. Stary system generował bowiem stale rosnący dług, który spadając na barki pracującego pokolenia ograniczał jego dochody z pracy i przedsiębiorczości, a tym samym spowalniał tempo wzrostu gospodarczego.

W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504 z późn. zm.)¹⁾ określającej zasady nabywania prawa do świadczeń typu ubezpieczeniowego, a więc świadczeń finansowanych i pozostających w związku z funduszem gromadzonym na ten cel ze składek osób ubezpieczonych – przyszłych świadczeniobiorców – przesłanki nabycia prawa do emerytury zostały sformułowane w sposób bezwzględnie obowiązujący. Emerytura zapewnia dochód osobom w podeszłym wieku i wobec tego jej przyznanie jest uzależnione wyłącznie od spełnienia przez ubezpieczonego ryzyka ubezpieczeniowego, jakim jest osiągnięcie określonego ustawowo wieku emerytalnego.

Mimo obowiązującego w Polsce wieku emerytalnego, wynoszącego do końca 2012 r. oraz ponownie od 1 października 2017 r. – 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, wiele grup społeczno-zawodowych miało prawo do tzw. wcześniejszej emerytury. Stąd też średni wiek osób, które przechodziły na emeryturę wynosił ok. 57 lat. Do 2008 r. do tzw. wcześniejszej emerytury uprawniało przede wszystkim wykonywanie jednego z kilkuset różnych rodzajów prac uznawanych za zatrudnienie w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę miało wiele osób, dla których wcześniejszy wiek emerytalny nie znajdował uzasadnienia w warunkach pracy. Za pomocą wcześniejszych emerytur próbowano rozwiązać problem bezrobocia. Poza korzystnymi warunkami demograficzno-ekonomicznymi, które przez całe dekady po II wojnie światowej pozwalały na rozbudowę uprawnień do wcześniejszej emerytury, ważnym czynnikiem wpływającym na gotowość wielu państw, nie tylko Polski, do tego kierunku działań było przekonanie, że osoby starsze zajmowały miejsca pracy osobom młodszym, przyczyniając się do wzrostu bezrobocia ogólnego, w tym w szczególności wśród osób młodszych. Badania ekonomiczne nie potwierdziły tej tezy, wskazując na odwrotną zależność: im większe zatrudnienie osób w wieku przedemerytalnym, tym niższe bezrobocie osób młodych. Teoria rynku pracy dostarczyła wyjaśnień w tym zakresie: nie ma stałej liczby miejsc pracy w gospodarce; młodzi rzadko zastępują starszych, zamiast tego wykonując zupełnie inne zajęcia; miejsca pracy starszych są często likwidowane wraz z ich odejściem.

¹⁾ Zwanej dalej „ustawą o emeryturach i rentach z FUS”.

Wcześniejsze emerytury nie rozwiązały problemów na rynku pracy, a jedynie zwiększyły liczbę emerytów. W latach 2007–2010 z prawa do emerytury skorzystało prawie 900 tys. osób. W rezultacie nastąpiło zwiększenie obciążeń budżetu państwa wydatkami na emerytury.

**Tabela 1. Liczba nowo przyznanych emerytur realizowanych przez ZUS w latach 2007–2021^{*)},
)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
liczba emerytur w tys.	215,4	340,5	243,0	92,3	102,5	120,1	104,4	158,2	224,4	229,4	417,0	354,6	302,3	293,1	293,9

^{*)} łącznie z emeryturami przyznanymi osobom pobierającym wcześniej zasiłek lub świadczenie przedemerytalne (bez emerytur realizowanych na mocy umów międzynarodowych).

^{**)} Dotyczy osób, którym przyznano emeryturę po raz pierwszy, i które podjęły jej wypłatę w stałym miesięcznym terminie płatności.

Źródło: ZUS

Po wzroście liczby nowo przyznawanych emerytur w latach 2007–2009 i ich spadku w kolejnych latach od 2014 r. ponownie obserwowany jest wzrost liczby emerytur przyznawanych po raz pierwszy. W 2015 r. przyznano ich 224,4 tys., a w 2016 r. – 229,4 tys. Istotny wzrost nowo przyznanych świadczeń emerytalnych miał miejsce w 2017 r. (417 tys. przyznanych emerytur, czyli o 187,6 tys. więcej niż w roku poprzednim w związku z wejściem w życie od 1 października 2017 r. ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 38, z późn. zm.²⁾), na mocy której został przywrócony wiek emerytalny obowiązujący przed wejściem w życie ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637, z późn. zm.). Ustawa z 2012 r. przewidywała, że od 2013 r. wiek emerytalny będzie wzrastał o trzy miesiące każdego roku. Tym samym mężczyźni mieli osiągnąć docelowy wiek emerytalny (67 lat) w 2020 r., a kobiety w 2040 r. Duży przyrost nowo przyznanych emerytur wiąże się nie tylko z osiągnięciem przez większą grupę społeczeństwa wieku emerytalnego, ale także trendem istotnych przyrostów ludności w wieku 60/65 lat. W latach 2011–2019 przyrost wynosił od blisko 200 tys. do 236 tys., czyli był ponad trzykrotnie wyższy niż roczny przyrost w dekadzie 2001–2010.

Konsekwencją przywrócenia wieku emerytalnego, obowiązującego do 2012 r. (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) było skumulowane przejście na emeryturę osób, które zostały objęte obniżeniem wieku emerytalnego. Większość z tych osób korzystała ze świadczeń z Funduszu Pracy lub nie posiadała żadnych przychodów.

Od 2018 r. liczba nowo przyznanych emerytur stopniowo spada (354,6 tys. w 2018 r.; 302,3 tys. w 2019 r.; 293,1 tys. w 2020 r.; wyjątkiem jest nieznaczny wzrost w 2021 r. – 293,9 tys.), lecz cały czas utrzymuje się na wysokim poziomie. W 2021 r. było już ponad

²⁾ Zwana dalej „ustawą wiekową”.

6 milionów osób otrzymujących emeryturę z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z czego 60,5% to kobiety, a 39,5% to mężczyźni.

Tabela 2. Stan i struktura ludności w grupie wiekowej 60/65 lat i więcej w latach 1999–2021

Rok	Liczba ogólna ludności w tys.	Przyrosty roczne w tys.
1999	5592,2	80,0
2000	5660,0	68,0
2001	5719,5	59,5
2002	5765,0	45,5
2003	5802,0	37,0
2004	5847,1	45,1
2005	5888,2	41,1
2006	5983,2	95,0
2007	6082,5	99,3
2008	6195,7	113,2
2009	6311,6	115,9
2010	6455,6	b.d.
2011	6653,4	197,7
2012	6861,0	207,6
2013	7078,2	217,2
2014	7305,4	227,2
2015	7533,3	227,9
2016	7769,5	236,2
2017	7995,3	225,8
2018	8205,9	210,6
2019	8407,9	202,0
2020	8539,9	132,0
2021	8614,7	74,8

Źródło: GUS

Tabela 3. Liczba osób pobierających emeryturę^{*)} wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w latach 2019–2021 w podziale na płeć

	2019	2020	2021
Ogółem	5 887 110	5 995 243	6 041 117
<i>Mężczyźni</i>	2 337 081	2 367 905	2 384 056
<i>Kobiety</i>	3 550 029	3 627 338	3 657 061

*) Bez świadczeń realizowanych na mocy umów międzynarodowych oraz bez świadczeń pobieranych łącznie ze świadczeniami rolniczymi, bez emerytur pomostowych.

Respektowanie zasady równego traktowania ubezpieczonych płacących jednakową składkę na ubezpieczenie emerytalne (taki sam wymiar świadczenia za taką samą procentowo składkę) wymusiło ujednolicanie warunków nabywania uprawnień emerytalnych. Od 2009 r. ograniczono możliwość przechodzenia na emerytury wcześniejsze (spośród osób urodzonych po 1948 r. prawo do świadczeń mogły nabyć tylko te, które spełniły warunki do 2008 r.).

Dla części osób niespełniających tych warunków wprowadzono szczególny rodzaj świadczeń: emeryturę pomostową dla osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (przewidzianą w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych – Dz. U. z 2022 r. poz. 1340, z późn. zm.) i nauczycielskie świadczenie kompensacyjne (przewidziane ustawą z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych – Dz. U. z 2022 r. poz. 301). Są to jednak rozwiązania wygasające, a sposób ustalania wysokości tych świadczeń jest spójny z obowiązującym w systemie emerytalnym.

Podniesienie wieku emerytalnego dla mężczyzn i kobiet, obowiązujące w okresie od stycznia 2013 r. do września 2017 r., zgodnie z uzasadnieniem ustawodawcy, było uwarunkowane zarówno względami demograficznymi, jak i ekonomicznymi. W efekcie niekorzystnych trendów: ubytku rzeczywistego ludności i zmiany struktury demograficznej społeczeństwa, systematycznie rośnie relacja liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym (tzw. wskaźnik obciążenia demograficznego). Ponieważ jedynym podmiotem zdolnym do zmagania się z ryzykiem demograficznym jest państwo, kwestia wypłaty świadczeń, również ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (OFE), została powiązana z interesem finansów publicznych. Ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) wprowadzono szereg zmian zarówno w funkcjonowaniu OFE, jak i dotyczących sposobu obliczenia i wypłaty emerytury.

Całość emerytury, tj. z konta (z uwzględnieniem kapitału początkowego) i subkonta w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) (z uwzględnieniem środków przeniesionych z rachunku w OFE), jest wypłacana przez ZUS. Na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego przez danego ubezpieczonego, co miesiąc, aż do osiągnięcia przez niego wieku emerytalnego, na subkonto w ZUS przekazywane są środki zgromadzone na rachunku członka OFE. Dodatkowo na 10 lat przed osiągnięciem przez danego ubezpieczonego wieku emerytalnego ZUS zaprzestaje odprowadzać składki do OFE, ewidencjonując je na subkoncie w ZUS. Mechanizm ten pozwala na zapewnienie bezpieczeństwa i ochronę wartości środków zgromadzonych w OFE w ostatnim okresie oszczędzania na emeryturę. Gdyby bowiem w okresie bezpośrednio poprzedzającym przejście na emeryturę konkretnego ubezpieczonego nastąpiła gorsza koniunktura na rynku finansowym, mogłoby zabraknąć czasu na odrobienie strat. Środki na subkoncie w ZUS podlegają waloryzacji wskaźnikiem równym średniorocznej dynamice nominalnego produktu krajowego brutto za ostatnich pięć lat.

Podstawą ustalenia emerytury jest suma środków zewidencjonowanych na koncie i subkoncie w ZUS. Wysokość emerytury zależy od zwaloryzowanych kwot na obu kontach oraz od średniego dalszego trwania życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Zapewnia to dożywotnią wypłatę świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), z gwarancją wypłaty minimalnego świadczenia, pod warunkiem posiadania określonego stażu ubezpieczeniowego.

Celem wprowadzanych regulacji ustawowych było ograniczenie ryzyk rzutujących na wysokość otrzymywanych w przyszłości emerytur, uniezależnienie ich wysokości od wahań na rynku kapitałowym, stworzenie warunków do wzrostu gospodarczego kraju, a więc w konsekwencji zapewnienie bezpieczeństwa wypłat emerytur przyszłym rocznikom świadczeniobiorców, w wysokości adekwatnej do wkładu włożonego do systemu emerytalnego. Regulacje powołanych powyżej ustaw z dnia 11 maja 2012 r. oraz z dnia 6 grudnia 2013 r. miały na celu również obniżenie budżetowych kosztów finansowania systemu emerytalnego³⁾.

Osiągnięcie określonego wieku emerytalnego stanowi obecnie dla osoby podlegającej ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym jedyną przesłankę nabycia prawa do emerytury.

Przy ustalaniu powszechnego wieku emerytalnego konieczne jest rozpatrzenie szeregu czynników, które uwzględniają zarówno biologiczne uwarunkowania procesu starzenia się, tak aby w sposób najbardziej miarodajny określić granice wieku, w którym ubezpieczeni stają się przeważnie niezdolni do normalnie wydajnej pracy, jak również zachowania proporcji pomiędzy okresem ubezpieczenia (pracy), a okresem pobierania świadczenia (wypoczynku) w taki sposób, aby okres wypoczynku nie zaczynał się ani zbyt późno, bo wtedy ubezpieczony nie ma możliwości korzystania z niego, ani zbyt wcześnie, bo wówczas koszt ubezpieczenia emerytalnego byłby zbyt wysoki. Pozostałe czynniki, które należy uwzględnić przy wyznaczaniu wieku emerytalnego, to sytuacja na rynku pracy oraz sytuacja finansowa FUS. Należy zauważyć, że na poprawę sytuacji finansowej FUS przekłada się rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę, który w minionych latach odbiegał od wieku emerytalnego określonego w ustawie. Istotną kwestią dla polskiego systemu emerytalnego jest więc osiągnięcie faktycznego wieku emerytalnego na poziomie zbliżonym do ustawowego wieku emerytalnego. Wciąż zauważalny jest trend wzrostowy, osiągnięty dzięki stopniowej likwidacji możliwości przechodzenia na emeryturę w obniżonym wieku oraz wprowadzeniu nowej formuły ustalania wysokości świadczenia, w której wysokość ta uzależniona jest m.in. od kwoty składek wpłaconych przez ubezpieczonego. Przytaczając dane sprzed reformy emerytalnej należy zauważyć, że w 1998 r., w którym obowiązywał powszechny wiek emerytalny wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę w przypadku kobiet wynosił jedynie 54,7 lat, natomiast w przypadku mężczyzn 58,7 lat.

W ostatnim dziesięcioleciu rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę kształtował się następująco: dla mężczyzn – 59,7 lat w 2013 r., 61 lat w 2014 r. i 62,8 lat w 2015 r.; dla kobiet odpowiednio – 59,3 lat, 59,8 lat oraz 60,7 lat. W 2015 r. średni wiek osoby, której przyznano emeryturę wynosił 61,6 lat, przy czym kobieta skorzystała z prawa do emerytury będąc w wieku 60,7 lat, a mężczyzna w wieku 62,8 lat. Osoby korzystające

³⁾ Skutki wdrożenia ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. zostały przedstawione w Informacji Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 398, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych wraz z propozycjami zmian.

jeszcze z zasad tzw. dotychczasowego systemu przechodziły na emeryturę średnio w wieku 56,5 lat, natomiast osoby, którym przyznano emeryturę wg nowych zasad były średnio w wieku 62,0 lat (kobieta – 60,7 lat, a mężczyzna 63,9 lat). Ten średni wiek przechodzenia na emeryturę utrzymuje się także w latach 2016–2021.

Tabela 4. Średni wiek osób, którym przyznano emerytury realizowane przez ZUS*¹

	Ogółem	wg nowych zasad
2013		
Ogółem	59,5	59,7
mężczyźni	59,7	60,1
kobiety	59,3	59,4
2014		
Ogółem	60,4	60,8
mężczyźni	61,0	62,2
kobiety	59,8	59,9
2015		
Ogółem	61,6	62,0
mężczyźni	62,8	63,9
kobiety	60,7	60,7
2016		
Ogółem	61,9	62,3
mężczyźni	63,3	64,4
kobiety	61,0	61,0
2017		
Ogółem	62,3	62,5
mężczyźni	64,6	65,2
kobiety	61,0	61,0
2018		
Ogółem	62,1	62,3
mężczyźni	64,4	65,0
kobiety	60,7	60,7
2019		
Ogółem	62,1	62,3
mężczyźni	64,6	65,2
kobiety	60,7	60,6
2020		
Ogółem	62,3	62,4
mężczyźni	64,8	65,2
kobiety	60,6	60,6
2021		
Ogółem	62,4	62,5
mężczyźni	64,8	65,2
kobiety	60,6	60,6

*¹) Bez osób, którym przyznano emerytury realizowane na mocy umów międzynarodowych.

Źródło: ZUS

W dniu 30 listopada 2015 r. Prezydent RP przedstawił Sejmowi RP projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk 62), zawierający regulacje, których istotą było przywrócenie wieku emerytalnego wynoszącego dla kobiet co najmniej 60 lat oraz dla mężczyzn co najmniej 65 lat. Przywołany projekt ustawy zainicjował debatę nie tylko o warunkach uzyskania prawa do emerytury, lecz również o kształcie systemu emerytalnego i wysokości świadczeń, w tym wsparcia dla najuboższych emerytów i rencistów oraz ochrony świadczeń najniższych.

W przyjętym w dniu 19 lipca 2016 r. stanowisku Rady Ministrów wskazane zostały skutki finansowe wynikające z wdrożenia w życie proponowanego przywrócenia wieku emerytalnego, obowiązującego do 2012 r. Wprowadzenie proponowanych zmian oznaczało konieczność zwiększenia dotacji z budżetu państwa do FUS w stosunku do stanu prawnego, w którym wiek emerytalny był stopniowo podnoszony.

W dniu 16 listopada 2016 r. Sejm RP uchwalił ustawę wiekową, dając prawo do emerytury w wieku 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Zakłada ona, że decyzja o zakończeniu aktywności zawodowej powinna być pozostawiona ubezpieczonemu, przy uwzględnieniu jego indywidualnej sytuacji. Decyzja ta w dużej mierze determinowana będzie indywidualną sytuacją ubezpieczonego w zakresie jego stanu zdrowia, sytuacji i pozycji na rynku pracy, planów dotyczących odpoczynku po zakończeniu aktywności zawodowej, jak również określonych oczekiwań dotyczących wysokości otrzymywanych w przyszłości świadczeń emerytalnych. Wysokość emerytury uzależniona jest bowiem od zarobków danego ubezpieczonego, tj. od wysokości odprowadzanej składki oraz okresu jej opłacania, czyli od wniesionego do systemu emerytalnego wkładu składkowego oraz od decyzji, w jakim wieku dany ubezpieczony skorzysta z prawa do emerytury. Zgodnie z tą zasadą przyjęta formuła emerytalna ma zachęcać do przedłużania aktywności zawodowej.

Po wejściu w życie ustawy wiekowej Rada Ministrów dokonuje co trzy lata przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego i przedkłada Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, do dnia 31 października następnego roku kalendarzowego, informację o skutkach obowiązywania tej ustawy. Obecna informacja jest drugą z kolei. Wcześniejsza informacja została przedstawiona po pierwszym roku obowiązywania ustawy wiekowej, tj. w 2019 r.

2. Sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2020–2021⁴⁾

2.1. Podstawowe dane finansowe

Rok 2019 był kolejnym rokiem dobrej koniunktury na rynku pracy, gdzie najważniejsze z punktu widzenia przychodów FUS wskaźniki makroekonomiczne ukształtowały się na bardzo wysokim poziomie. Mieliśmy do czynienia z dynamicznym wzrostem zatrudnienia oraz bardzo wysoką dynamiką wynagrodzeń. Przełożyło się to na wyższy od zakładanego wzrost funduszu wynagrodzeń, a tym samym wzrost wpłat składek na ubezpieczenia społeczne.

W 2019 r. przychody FUS wyniosły według przypisu 246,2 mld zł i były o 7,7 mld zł, tj. o 3,2%, wyższe od przychodów osiągniętych w roku poprzednim. Koszty Funduszu wyniosły 246,6 mld zł i były wyższe o 15,0 mld zł, tj. o 6,5%, w stosunku do roku poprzedniego. Stan Funduszu na koniec 2019 r. wyniósł 4,2 mld zł, tj. o 452,3 mln zł mniej niż na początku roku.

Z kolei 2020 r. był rokiem zdominowanym przez pandemię koronawirusa. Jej wybuch zmienił oblicze świata i wywołał kryzys gospodarczy na skalę globalną. W Polsce największe spowolnienie wystąpiło w pierwszym półroczu 2020 r. w związku z lockdownem, który wprowadził gospodarkę w stan hibernacji i wiązał się z licznymi restrykcjami oraz obostrzeniami gospodarczo-społecznymi. W drugim kwartale nastąpiło poluzowanie ograniczeń, którego skutkiem było odbicie ekonomiczne. Z kolei ostatni kwartał roku wiązał się z ponownym wprowadzeniem obostrzeń ze względu na tzw. drugą falę COVID-19, jednak parametry makroekonomiczne tym razem nie obniżyły się istotnie, gdyż gospodarka zaczęła dostosowywać się do restrykcji i stawała się coraz bardziej odporna na epidemię.

W 2020 r. przychody FUS wyniosły według przypisu 290,8 mld zł i były o 44,6 mld zł, tj. o 18,1%, wyższe od przychodów osiągniętych w roku poprzednim. Koszty funduszu wyniosły 277,3 mld zł i były wyższe o 30,7 mld zł, tj. o 12,4%, w stosunku do roku poprzedniego. Po wyłączeniu z ogólnej kwoty kosztów pozycji, które mają charakter wyłącznie memoriałowy, koszty te wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 8,3%, natomiast stopień wykonania planu po zmianach wyniósł 98,5%. Stan funduszu na koniec 2020 r. wyniósł 17,7 mld zł, tj. o 13,5 mld zł więcej niż na początku roku.

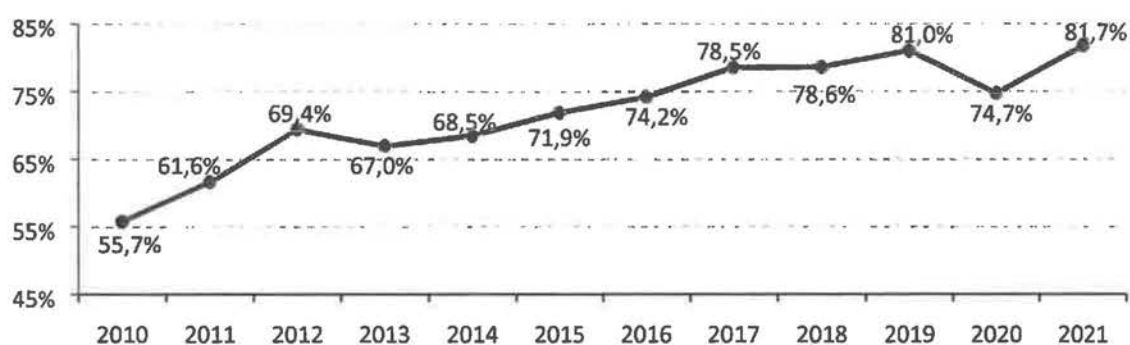
2021 był rokiem w którym na sytuację gospodarczą kraju w dalszym ciągu istotny wpływ miała pandemia COVID-19. Po rekordowych spadkach kluczowych wskaźników makroekonomicznych w 2020 r., związanych przede wszystkim z paraliżem obszarów społeczno-gospodarczych spowodowanym m.in. przez lockdown, w 2021 r. nastąpiła zauważalna ich poprawa. Na rynku pracy (sektor przedsiębiorstw) odnotowano nieznaczny wzrost zatrudnienia (o 0,3% r/r) oraz wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia aż o 8,8% – warto podkreślić, że był to najwyższy wzrost od 2008 r. Jednak w związku z tym, że w ciągu roku znacząco nasiliły się zjawiska inflacyjne, siła nabywcza płac była słabsza niż w poprzednich latach (wykluczając 2020 r.).

⁴⁾ Na podstawie Sprawozdań z wykonania planu finansowego FUS za 2020 r. i za 2021 r. opracowanych przez ZUS.

W 2021 r. przychody FUS wyniosły według przypisu 274,0 mld zł i były o 16,8 mld zł, tj. o 5,8%, niższe od przychodów osiągniętych w roku poprzednim, co było związane z zasileniem funduszu w 2020 r. środkami z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz jednorazową wpłatą z budżetu państwa. Koszty funduszu wyniosły 284,5 mld zł, stanowiąc 98,7% planu, i były wyższe o 7,2 mld zł, tj. o 2,6%, w stosunku do roku poprzedniego. Stan funduszu na koniec 2021 r. wyniósł 7,3 mld zł, tj. o 10,4 mld zł mniej niż na początku roku.

Sytuacja funduszu w latach 2019–2021 była bardzo dobra. Jednym z istotnych parametrów, który pozwala na obiektywną ocenę utrzymania zdolności funduszu do wypłaty świadczeń, jest wskaźnik pokrycia wydatków wpływami ze składek i ich pochodnych. Wskaźnik ten wyniósł w 2019 r. rekordowe 81,0%, następnie w 2020 r. spadł do poziomu 74,7%, co biorąc pod uwagę epidemię COVID-19 i tak było dobrym rezultatem, natomiast w 2021 r. osiągnął kolejny rekordowy poziom 81,7% – była to najwyższa wartość w ostatnim dwudziestolecu.

Wykres 1. Wskaźnik pokrycia wydatków FUS wpływami ze składek i ich pochodnych



Źródło: ZUS

Innym ważnym miernikiem kondycji finansowej funduszu, obrazującym poziom wywiązywania się płatników z obowiązku terminowego opłacania składek, jest wskaźnik ściągальności składek, rozumiany jako stosunek wpływów z tytułu składek do ich przypisu w danym roku. Wskaźnik ten w 2019 r. wyniósł 99,3%, co pozwala bardzo pozytywnie ocenić zdolność płatników do regulowania zobowiązań składkowych. W 2020 r. wskaźnik ten wyniósł 94,1% m.in. na skutek zwolnienia wielu płatników z opłacania składek w niektórych miesiącach roku. W 2021 r. wskaźnik ten wyniósł 99,7%.

2.2. Wpływ epidemii COVID-19 na stabilność FUS

Sytuacja związana z pandemią wpłynęła w dużym stopniu na sytuację finansową funduszy zarządzanych przez ZUS, a szczególnie na FUS. Znaczenie miało nie tylko tąpnięcie w zakresie podstawowych wskaźników makroekonomicznych, ale również wprowadzenie przez rząd licznych programów pomocowych, których celem było łagodzenie skutków recesji przez m.in.: zwolnienie z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, odroczenie terminu płatności lub rozłożenie na raty należności z tytułu składek, możliwość obniżenia wynagrodzeń pracownikom oraz dofinansowanie w ramach tarczy antykryzysowej.

Zmiany prawne, które miały wpływ na sytuację FUS, w większości były związane z przeciwdziałaniem skutkom epidemii koronawirusa. Najistotniejszym aktem prawnym wprowadzającym pakiety pomocowe w związku z kryzysem wywołanym pandemią była specustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.), która wprowadziła:

- zwolnienia z należności z tytułu składek za okresy od marca do maja 2020 r. dla mikro i małych płatników składek, zaś od lipca do września 2020 r., oraz od listopada 2020 r. do kwietnia 2021 r., a także za grudzień 2021 r. zwolnienia kierowane do określonych branż (art. 31zo specustawy oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19) – ich łączna kwota w 2020 r. wyniosła 9,1 mld zł, zaś w 2021 r. wyniosła 1,6 mld zł,
- dodatkowy zasiłek opiekuńczy dla ubezpieczonych, którzy musieli zająć się dzieckiem do lat 8 z powodu zamknięcia żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola lub szkoły z powodu COVID-19, przysługujący w czasie trwania pandemii do dnia 28 czerwca 2020 r. (art. 4); na mocy kolejnych rozporządzeń dodatkowy zasiłek opiekuńczy przysługiwał również w okresach: od 29 czerwca 2020 r. do 26 lipca 2020 r., od 1 września 2020 r. do 20 września 2020 r., od 9 listopada 2020 r. do 24 grudnia 2020 r. oraz od 28 grudnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. – szacunkowa kwota wydatków na dodatkowy zasiłek opiekuńczy w 2020 r. wyniosła 2,6 mld zł, zaś w 2021 r. wyniosła 0,8 mld zł.

Wpływ pandemii na FUS był odczuwalny zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Niedobór tego funduszu wynikający ze skutków pandemii został uzupełniony z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 powołanego na mocy specustawy. Łączna kwota środków, które zostały przekazane do FUS w 2020 r., wyniosła 28,3 mld zł. FUS nie był zasilany z tego funduszu w 2021 r.

2.3. Sytuacja finansowa FUS

W tabeli 5 przedstawiono szczegółowe dane dotyczące wykonania planów finansowych FUS w latach 2019–2021. Dane te pochodzą ze sprawozdań z wykonania planu finansowego FUS za lata 2019–2021.

Tabela 5. Wykonanie planów finansowych FUS w latach 2019–2021

Część A

Poz.	Treść	2019	2020	2021
		w tys. zł		
1	2	3	4	5
I.	Zadania wynikające z ustaw	240 320 928	260 608 505	276 385 900
1.	Emerytury	166 081 896	179 103 342	193 263 712
2.	Renty	41 818 373	43 254 062	45 214 703
3.	Dodatki do emerytur i rent: pielęgnacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie	6 346 106	6 727 924	7 027 075
4.	Zasiłki chorobowe	12 181 959	14 093 007	14 776 840
5.	Pozostałe zasiłki i świadczenia	13 598 779	17 289 316	15 922 921
6.	Prewencja rentowa	204 225	67 401	100 881
7.	Prewencja wypadkowa	89 590	73 453	79 768

Część B. Plan finansowy w układzie memoriałowym

Poz.	Treść	2019	2020	2021
		w tys. zł		
1	2	3	4	5
I.	Stan funduszu na początek roku	4 660 464	4 208 150	17 726 714
1.	Środki pieniężne	2 485 534	1 703 910	14 445 735
2.	Należności	10 780 764	11 126 525	13 876 772
3.	Zobowiązania, w tym z tytułu:	8 605 834	8 622 285	10 595 793
3.1.	- zaciągniętego kredytu	0	0	0
3.2.	- pożyczek z budżetu państwa	0	0	0
II.	Przychody	246 173 342	290 808 602	274 049 694
1.	Dotacje z budżetu państwa	38 924 954	33 522 023	34 990 124
2.	Składki przypis	198 308 441	209 139 014	228 709 606
2.1.	- fundusz emerytalny	122 026 305	128 871 351	140 974 983
2.2.	- fundusz rentowy	52 349 676	55 189 207	60 319 963
2.3.	- fundusz chorobowy	15 667 967	16 473 811	18 067 074
2.4.	- fundusz wypadkowy	8 264 493	8 604 645	9 347 586
3.	Wpłaty z OFE	6 925 574	5 731 099	7 325 221
4.	Środki z FRD pochodzące z przeniesienia aktywów z OFE oraz odsetki od tych aktywów	0	0	0
5.	Środki z FRD na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego	0	0	0
6.	Pozostałe przychody (przypis)	1 966 569	30 347 509	2 046 030

Poz.	Treść	2019	2020	2021
		w tys. zł		
1	2	3	4	5
6.1.	- fundusz emerytalny	1 364 456	1 344 461	1 406 853
6.2.	- fundusz rentowy	410 283	482 222	454 170
6.3.	- fundusz chorobowy	108 542	121 688	99 511
6.4.	- fundusz wypadkowy	83 288	99 138	85 496
6.5.	- środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19	x	28 300 000	0
7.	Pozostałe zwiększenia	47 804	68 957	978 713
7.1.	- różnice kursowe	10	21	22
7.2.	- inne	47 794	68 936	978 691
8.	Wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy	0	12 000 000	0
8.1.	- bieżące	0	12 000 000	0
III.	Koszty	246 625 656	277 290 038	284 467 506
1.	Transfery na rzecz ludności	240 027 979	260 467 285	276 205 395
1.1.	Emerytury i renty (łącznie z dodatkami)	214 246 353	229 085 247	245 505 490
1.2.	Pozostałe świadczenia	25 781 626	31 382 038	30 699 905
1.2.1.	- koszty przeciwdziałania COVID-19	x	4 656 599	3 184 839
2.	Koszty bieżące	4 165 114	4 013 728	4 053 410
2.1.	Odpis na działalność ZUS	3 865 499	3 865 499	3 865 499
2.2.	Prewencja rentowa	204 225	67 401	100 881
2.3.	Prewencja wypadkowa	89 590	73 453	79 768
2.4.	Koszt obsługi kredytów	0	0	0
2.5.	Pozostałe koszty	5 800	7 375	7 262
3.	Pozostałe zmniejszenia	2 432 563	12 809 025	4 208 701
3.1.	- rezerwy oraz odpisy aktualizujące należności	2 425 589	12 793 879	4 145 420
3.2.	- różnice kursowe	103	106	110
3.3.	- inne	6 871	15 040	63 171
IV.	Stan funduszu na koniec roku (I+II-IV)	4 208 150	17 726 714	7 308 902
1.	Środki pieniężne	1 703 910	14 445 735	5 565 186
2.	Należności	11 126 525	13 876 772	13 949 689
3.	Zobowiązania, w tym z tytułu:	8 622 285	10 595 793	12 205 973
3.1.	- zaciągniętego kredytu	0	0	0
3.2.	- pożyczek z budżetu państwa	0	0	0

Część C. Dane statystyczne

Poz.	Treść	2019	2020	2021
		w tys. zł		
1	2	3	4	5
I	Koszty	244 192 228	264 481 379	280 258 661
1.	Fundusz emerytalny	165 311 410	178 439 254	193 151 335
1.1.	Emerytury	164 847 036	177 917 653	192 352 245
1.2.	Wypłaty środków z subkonta ¹⁾	462 848	520 358	798 156
1.3.	Pozostałe świadczenia	1 526	1 243	934
2.	Fundusz rentowy	47 133 862	48 916 878	51 209 986
2.1.	Renty	38 153 941	39 598 011	41 625 769
2.2.	Emerytury przyznane z urzędu zamiast renty	1 234 860	1 185 689	911 467
2.3.	Dodatki do emerytur i rent: pielęgnacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie	6 147 667	6 523 758	6 818 990
2.4.	Zasiłki pogrzebowe	1 391 681	1 540 997	1 751 788
2.4.1.	- koszty przeciwdziałania COVID-19	x	114 100	229 655
2.5.	Pozostałe świadczenia	1 488	1 022	1 091
2.6.	Prewencja rentowa	204 225	67 401	100 881
3.	Fundusz chorobowy	22 803 729	28 265 135	27 046 679
3.1.	Zasiłki chorobowe	11 509 792	13 468 284	14 112 517
3.1.1.	- koszty przeciwdziałania COVID-19	x	1 941 086	2 171 407
3.2.	Zasiłki macierzyńskie	8 479 239	8 954 625	9 023 029
3.3.	Zasiłki opiekuńcze	1 076 763	3 723 289	1 728 794
3.3.1.	- koszty przeciwdziałania COVID-19	x	2 601 413	783 777
3.4.	Świadczenia rehabilitacyjne	1 729 575	2 109 368	2 172 880
3.5.	Pozostałe świadczenia	2 560	2 194	2 197
3.6.	Wynagrodzenia dla płatników składek	5 800	7 375	7 262
4.	Fundusz wypadkowy	5 077 728	4 994 613	4 985 162
4.1.	Renty	3 664 432	3 656 051	3 588 934
4.2.	Dodatki do rent: pielęgnacyjne i dla sierot zupełnych	198 439	204 166	208 085
4.3.	Zasiłki chorobowe	672 167	624 723	664 323
4.4.	Jednorazowe odszkodowania	327 987	291 663	306 959
4.5.	Świadczenia rehabilitacyjne	124 338	143 867	136 336
4.6.	Pozostałe świadczenia	775	690	757
4.7.	Prewencja wypadkowa	89 590	73 453	79 768
4.8.	Pozostałe wydatki	0	0	0

Poz.	Treść	2019	2020	2021
		w tys. zł		
1.	2.	3.	4.	5.
5.	Odpis na działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	3 865 499	3 865 499	3 865 499
6.	Koszt obsługi kredytów	0	0	0

Źródło: ZUS

3. Emerytury realizowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Liczbę osób, którym w latach 2019–2021 przyznano i wypłacono emeryturę nowosystemową w przywróconym wieku emerytalnym przedstawia poniższe zestawienie.

Tabela 6. Liczba osób, którym przyznano emerytury według nowych zasad w latach 2019–2021 w podziale na płeć i opóźnienie przejścia na świadczenie

Rok	Liczba emerytur przyznanych po raz pierwszy	z tego:			
		dokładnie w wieku emerytalnym	w wieku wyższym od wieku emerytalnego od 1 do 11 miesięcy	w wieku wyższym o dokładnie rok (= 12 miesięcy)	w wieku wyższym niż rok (> 12 miesięcy)
		kol.1	kol.2	kol.3	kol.4
2019	291 554	176 123	72 615	2 731	40 085
mężczyźni	105 417	71 659	23 512	767	9 479
kobiety	186 137	104 464	49 103	1 964	30 606
2020	284 153	177 397	70 189	1 862	34 705
mężczyźni	110 987	78 574	23 905	521	7 987
kobiety	173 166	98 823	46 284	1 341	26 718
2021	285 282	194 420	59 851	1 652	29 359
mężczyźni	120 926	92 085	21 322	456	7 063
kobiety	164 356	102 335	38 529	1 196	22 296

**) W analizie wzięto pod uwagę tylko emerytury nowosystemowe, do których prawo przysługuje po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego (o którym mowa w art. 24 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Badano liczbę pełnych miesięcy od osiągnięcia odpowiedniego – dla danej płci i daty urodzenia – wieku emerytalnego do dnia przyznania prawa do emerytury.*

Źródło: ZUS

Spośród 205,5 tys. osób, którym przyznano po raz pierwszy i wypłacono emeryturę w okresie 1.10–31.12.2017 r. – 65,6%, tj. 134,9 tys., stanowiły kobiety, a 34,4%, tj. 70,6 tys., stanowili mężczyźni. Natomiast w 2018 r. spośród 282,0 tys. osób, którym przyznano po raz pierwszy i wypłacono emeryturę w obniżonym wieku – 63,6%, tj. 179,3 tys., stanowiły kobiety, a 36,4%, tj. 102,6 tys., stanowili mężczyźni. W 2019 r. po raz pierwszy przyznano emeryturę 302,3 tys. osobom, wśród których było 37,8%, tj. 114,2 tys., mężczyzn oraz 62,2%, tj. 188 tys., kobiet. W 2020 r. wartość ta spadła do 293,1 tys. osób, przy czym 40,0%, tj. 117,2 tys., stanowili mężczyźni, a 60,0%, tj. 175,9 tys., kobiety. Na koniec 2021 r. było to 293,9 osób, w tym 43,0%, tj. 126,3 tys., mężczyzn oraz 57,0% kobiet.

Tabela 7. Liczba osób, którym przyznano emerytury^{*)} w latach 2019–2021 – według wieku i płci

Wiek w latach	2019			2020			2021		
	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
w tys.									
OGÓŁEM**)	302,3	114,2	188,1	293,1	117,2	175,9	293,9	126,3	167,6
59 lat i mniej	5,6	4,3	1,2	4,2	3,7	0,5	3,4	3,1	0,3
60	152,8	2,9	149,8	144,7	0,8	143,9	141,2	0,3	140,9
61	17,0	0,6	16,4	13,5	0,2	13,2	10,9	0,1	10,8
62	9,3	0,3	9,0	7,5	0,2	7,3	6,0	0,1	5,9
63	4,4	0,2	4,2	4,4	0,1	4,3	3,4	0,1	3,3
64	2,4	0,1	2,3	2,2	0,1	2,1	1,9	0,0	1,9
65	95,8	94,0	1,8	104,5	102,6	1,9	116,2	114,0	2,2
66	6,4	5,4	1,0	5,1	4,2	0,9	4,6	3,8	0,8
67	4,1	3,4	0,8	3,0	2,4	0,6	2,6	2,0	0,6
68	2,1	1,5	0,6	1,6	1,3	0,3	1,3	1,0	0,3
69	1,2	0,7	0,5	1,0	0,7	0,3	0,9	0,7	0,2
70 i więcej	1,3	0,9	0,4	1,4	1,0	0,5	1,5	1,0	0,5
Średni wiek	62,1	64,6	60,7	62,3	64,8	60,6	62,4	64,8	60,6

^{*)} Bez świadczeń międzynarodowych i świadczeń pobieranych łącznie ze świadczeniami rolniczymi, bez em. Pomostowych.

^{**)} Ze względu na zaokrąglenia danych w niektórych przypadkach sumy składników mogą się różnić od wielkości ogółem.

Źródło: ZUS

Przeciętna wysokość emerytury wypłacanej w grudniu 2019 r. wyniosła 2 358,39 zł, dla mężczyzn – 2 944,46 zł, dla kobiet – 1 972,56 zł. W kolejnych latach przeciętna ogólna wysokość emerytury rosła odpowiednio o 5,4% w grudniu 2020 r. i 6,7% w grudniu 2021 r. W grudniu 2020 r. przeciętne świadczenie emerytalne wynosiło 2 486,81 zł, mężczyźni – 3 107,22 zł, kobiety – 2 081,81 zł, natomiast w grudniu 2021 r. było to 2 653,78 zł, mężczyźni – 3 310,57 zł, kobiety – 2 225,62 zł. Istnieją istotne różnice w wysokościach przeciętnej emerytury ze względu na płeć i w prezentowanym okresie wartość ta zwiększała się na niekorzyść grupy kobiet: 971,9 zł w 2019 r., 1 025,41 zł w 2020 r., 1 084,95 zł w grudniu 2021 r.

Dominującym przedziałem wysokości emerytur wypłacanych kobietom w okresie od 2019 do 2021 r. był przedział 1 000–2 000 zł (odpowiednio w grudniu 2019 r. – 54,5%, w grudniu 2020 r. – 49,2% i w grudniu 2021 r. – 42,3%), a w przypadku mężczyzn – przedział 2 000–3 000 zł (w grudniu 2019 r. – 41,2%, w grudniu 2020 r. – 39,1%, w grudniu 2021 r. – 35,3%), ale warto też zaznaczyć, że w grudniu 2019 r. co piąty mężczyzna otrzymywał emeryturę w przedziale 3 000–4 000 zł, a w grudniu 2021 r. jest to już co czwarty mężczyzna.

Tabela 8. Struktura emerytów, którym emerytura^{*)} wypłaca ZUS w latach 2019–2021 według wysokości i płci – stan w grudniu

Wysokość świadczenia w zł (łącznie z dodatkami pielęgnacyjnymi)	2019			2020			2021		
	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
	w odsetkach								
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
600,00 i mniej	1,0	0,6	1,2	1,0	0,7	1,2	1,0	0,7	1,1
600,01 - 700,00	0,6	0,2	0,9	0,6	0,2	0,9	0,6	0,3	0,8
700,01 - 800,00	0,8	0,2	1,2	0,8	0,3	1,1	0,7	0,3	1,0
800,01 - 900,00	1,2	0,4	1,8	1,2	0,4	1,7	0,9	0,3	1,3
900,01 - 1000,00	0,9	0,3	1,3	1,0	0,3	1,3	1,2	0,4	1,6
1000,01 - 1200,00	4,2	1,2	6,2	3,2	1,0	4,6	1,6	0,7	2,2
1200,01 - 1400,00	7,0	2,6	9,9	4,1	1,4	6,0	4,7	1,4	6,8
1400,01 - 1600,00	8,5	3,2	11,9	8,8	3,3	12,5	7,0	2,6	10,0
1600,01 - 1800,00	10,3	4,8	13,8	9,4	3,9	13,0	7,8	3,1	11,0
1800,01 - 2000,00	10,3	6,6	12,7	10,1	5,5	13,1	9,2	4,4	12,3
2000,01 - 2200,00	9,3	8,3	9,9	9,3	7,2	10,6	9,0	5,8	11,1
2200,01 - 2400,00	8,0	9,2	7,3	8,1	8,3	8,0	8,1	7,0	8,8
2400,01 - 2600,00	6,7	8,9	5,3	7,0	8,5	6,0	7,1	7,7	6,7
2600,01 - 2800,00	5,5	8,0	3,8	5,8	8,0	4,4	6,1	7,6	5,2
2800,01 - 3000,00	4,4	6,8	2,8	4,8	7,1	3,3	5,2	7,2	4,0
3000,01 - 3500,00	7,7	12,8	4,5	8,7	13,9	5,3	9,8	14,8	6,5
3500,01 - 4000,00	4,9	8,6	2,4	5,5	9,5	3,0	6,5	10,7	3,8
4000,01 - 4500,00	3,3	6,2	1,4	3,8	6,8	1,7	4,4	7,7	2,3
4500,01 - 5000,00	2,1	4,1	0,8	2,5	4,8	1,0	3,1	5,6	1,4
5000,01 - 5500,00	1,3	2,6	0,4	1,6	3,1	0,6	2,0	3,8	0,8
5500,01 - 6000,00	0,8	1,6	0,2	1,0	2,0	0,3	1,3	2,5	0,5
6000,01 - 6500,00	0,5	1,1	0,1	0,6	1,3	0,2	0,9	1,7	0,3
6500,01 - 7000,00	0,3	0,7	0,1	0,4	0,9	0,1	0,6	1,2	0,2
7000,01 i więcej	0,4	1,0	0,1	0,7	1,6	0,1	1,2	2,5	0,3
Przeciętna wysokość na osobę - w zł	2 358,39	2 944,46	1 972,56	2 486,81	3 107,22	2 081,81	2 653,78	3 310,57	2 225,62

*) Bez świadczeń realizowanych na mocy umów międzynarodowych oraz bez świadczeń pobieranych łącznie ze świadczeniami rolniczymi, bez emerytur pomostowych.

Źródło: ZUS

Na przestrzeni ostatnich lat obserwuje się rosnącą liczbę emerytur nowosystemowych wypłacanych w wysokości niższej niż najniższa emerytura. Rośnie także udział takich emerytur w portfelu wypłacanych emerytur nowosystemowych.

Od dnia 1 stycznia 1999 r. obowiązuje w Polsce nowy system emerytalny. W systemie tym prawo do emerytury uzależnione zostało od osiągnięcia określonego ustawą o emeryturach i rentach z FUS wieku emerytalnego, który obecnie wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Ustawodawca nie określił natomiast wymaganego minimalnego wymiaru stażu ubezpieczeniowego (tak jak to było w starym systemie emerytalnym). Tym samym za każdy okres

ubezpieczenia (nawet bardzo krótki, wynoszący nawet 1 tydzień czy miesiąc) przysługuje emerytura, powodując, że obecnie wypłacane są świadczenia nawet w bardzo niskiej wysokości (zwaloryzowany kapitał składkowy dzielimy przez średnie trwanie życia), gdyż co do zasady, wysokość świadczenia jest wynikiem przebiegu życia zawodowego ubezpieczonego, jak również decyzji o momencie jego zakończenia.

Staż emerytalny nie jest warunkiem do uzyskania prawa do emerytury, lecz służy jedynie uzyskaniu prawa do pobierania świadczenia w wysokości minimalnej, gwarantowanej przez państwo (przy stażu 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn).

Z jednej strony świadczenia stały się wprost proporcjonalne do opłaconych składek (wkładu do systemu). Jednocześnie nastąpiło odejście od wystugi emerytalnej (stażu ubezpieczeniowego): całkowite, jako warunku nabycia prawa do emerytury i częściowe (pośrednie) w przypadku ustalania jej wysokości (wysokość emerytury zależy od stażu ubezpieczeniowego tylko pośrednio, w taki sposób, w jaki okres opłacania składek przekłada się na ich łączną wysokość zewidencjonowaną na koncie ubezpieczonego).

Następstwem tak skonstruowanego systemu jest powstanie prawa do emerytury bez gwarancji wysokości najniższej emerytury, czyli w kwocie niższej niż najniższa emerytura gwarantowana ustawowo dla świadczeniobiorców, którzy nie udokumentowali co najmniej 20/25 letniego okresu składkowego i nieskładkowego. W tzw. starym systemie emerytalnym osoby z krótkim stażem pracy nie miałyby prawa do emerytury, gdyż osoba, która nie miała wymaganego określonego stażu ubezpieczeniowego nie nabyła prawa do emerytury.

Tabela 9. Emerytury^{*)} wypłacane w wysokości niższej niż najniższa emerytura i renta

	Liczba osób pobierających w tys.	w % wypłacanych emerytur nowosystemowych	Przeciętna wysokość w zł
Grudzień 2011 r.	23,9	4,2%	X
Grudzień 2012 r.	35,9	4,4%	X
Grudzień 2013 r.	48,0	5,1%	X
Grudzień 2014 r.	60,8	5,5%	X
Grudzień 2015 r.	76,3	5,5%	X
Grudzień 2016 r.	95,4	5,8%	X
Grudzień 2017 r.	166,6	7,7%	728,59
Grudzień 2018 r.	218,8	8,5%	731,90
Grudzień 2019 r.	261,0	8,9%	746,91
Grudzień 2020 r.	310,1	9,6%	794,59
Grudzień 2021 r.	337,6	9,5%	826,16

Źródło: ZUS

^{*)} Bez emerytur z urzędu i bez emerytur częściowych.

Relacja ta również rośnie, porównując liczbę emerytur niższych od najniższych z liczbą emerytur przyznanych w tym samym roku.

Tabela 10. Liczba osób pobierających w grudniu emeryturę^{*)} nowosystemową przyznaną w latach 2013-2021 w wysokości niższej niż najniższa

	Liczba osób pobierających w grudniu emeryturę nowosystemową przyznaną w danym roku w wysokości niższej niż najniższa w tys.	w % nowo przyznawanych emerytur nowosystemowych
2013	11,7	16,4%
2014	14,2	10,7%
2015	20,5	9,8%
2016	22,6	10,5%
2017	49,7	12,9%
2018	58,0	16,9%
2019	49,3	16,7%
2020	43,3	15,0%
2021	42,6	14,7%

Źródło: ZUS

^{*)} Bez emerytur z urzędu i bez emerytur częściowych.

Zwraca uwagę przeważający udział kobiet. Wynika to m.in. z faktu, że do 2014 r. emerytury nowosystemowe w powszechnym wieku emerytalnym przyznawane były tylko kobietom. Od momentu, gdy emerytury nowosystemowe w powszechnym wieku emerytalnym przyznawane są również mężczyznom, udział kobiet w populacji emerytów pobierających świadczenie w wysokości niższej niż najniższa maleje. Dodatkowo znaczny przyrost liczby świadczeniobiorców pobierających emeryturę w wysokości niższej niż najniższa odnotowany w grudniu 2017 r. i w grudniu 2018 r. zbiega się z momentem obniżenia wieku emerytalnego. Konsekwencją przywrócenia wieku emerytalnego, obowiązującego do 2012 r. (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) było skumulowane przejście na emeryturę osób, które objęło obniżenie wieku emerytalnego oraz umożliwienie przejścia na emeryturę w niższym wieku emerytalnym. Większość z tych osób korzystała ze świadczeń z Funduszu Pracy lub nie posiadała żadnych przychodów.

Podkreślenia wymaga fakt, że prawie połowa spośród emerytów, którym w grudniu 2021 r. wypłacano emeryturę w wysokości niższej niż najniższa miało tę emeryturę obliczoną jedynie ze zwaloryzowanego kapitału początkowego – osoby te nie odprowadzały składek na ubezpieczenia społeczne po 1998 r., tj. nie pracowały od 1999 r. lub wykonywały aktywność zawodową, bez podlegania obowiązkowi ubezpieczeń społecznych (rynek pracodawcy – wzrastająca liczba umów śmieciowych, „szara strefa”). Wśród osób pobierających w grudniu 2021 r. emeryturę w wysokości niższej niż najniższa, aż 47,5% (48,9% mężczyzn i 47,2% kobiet) miało emeryturę wyliczoną jedynie z kwoty zwaloryzowanego kapitału początkowego (nie miało odnotowanych składek). Natomiast brak kapitału początkowego obserwujemy u 3,8% (5,4% mężczyzn i 3,4% kobiet) emerytów pobierających w grudniu 2021 r. emeryturę w wysokości niższej niż najniższa.

Spośród osób pobierających w grudniu 2021 r. emeryturę nowosystemową w wysokości niższej niż najniższa ustawowa wysokość, 17,4% pobierało ją w wysokości 600 zł i mniej

(w przypadku mężczyzn było to 29,5%, w przypadku kobiet – 14,7%), 23,8% – w wysokości pomiędzy 600,01 a 800,00 zł (21,0% mężczyzn, 24,4% kobiet), zaś 58,8% w wysokości powyżej 800 zł (49,5% mężczyzn, 60,9% kobiet).

W 2016 r. przeciętny wiek osób, którym przyznano po raz pierwszy emeryturę wynosił 62,9 lat, w przypadku mężczyzn 63,3 lata, a w przypadku kobiet 61,0 lat, natomiast w 2017 r. – odpowiednio 62,3 roku, 64,6 lat (mężczyźni) i 61 lat (kobiety). W 2018 r. przeciętny wiek wyniósł 62,1 lat, w przypadku mężczyzn było to 65,2 lat, w przypadku kobiet – 60,3 lat. Dominującym wiekiem – w okresie od października do grudnia 2017 r. – dla kobiet, którym przyznano po raz pierwszy i wypłacono emeryturę w obniżonym wieku, był wiek 60,3 lat (w tym wieku przeszło na emeryturę 12,9% kobiet), natomiast w przypadku mężczyzn dominował wiek 65,0 lat (13,9% mężczyzn przeszło na emeryturę w tym wieku). Natomiast – w okresie 2018 r. – dla kobiet był to wiek 60,0 lat (w tym wieku przeszło na emeryturę 56,1% kobiet), w przypadku mężczyzn natomiast dominował wiek 65,0 lat (63,6% mężczyzn przeszło na emeryturę w tym wieku). W 2019 r. przeciętny wiek przejścia na emeryturę wynosił 62,1 lat (64,6 dla mężczyzn i 60,7 dla kobiet), w 2020 r. było to 62,3 (64,8 dla mężczyzn i 60,6 dla kobiet), a 2021 r. – 62,4 lat (64,8 dla mężczyzn i 60,6 dla kobiet).

Ponadto w 2021 r. najliczniejszą grupą wiekową osób, którym została przyznana emerytura była grupa osiągająca powszechny wiek emerytalny, tj. 60 lat dla kobiet (48,6% wszystkich osób z nowo przyznaną emeryturą) i 65 lat dla mężczyzn (39,4%).

Tabela 11. Liczba emerytów^{*)}, którym w 2021 r. przyznano świadczenie na nowych zasadach – według wieku i płci

Wiek w latach	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
	w tys.		
OGÓŁEM^{**)}	289,7	122,7	167,0
59 lat i mniej	0,0	0,0	0,0
60	141,1	0,3	140,8
61	10,8	0,1	10,8
62	6,0	0,1	5,9
63	3,3	0,0	3,3
64	1,9	0,0	1,9
65	116,2	114,0	2,2
66	4,6	3,8	0,8
67	2,6	2,0	0,6
68	1,3	1,0	0,3
69	0,9	0,6	0,2
70 i więcej	1,1	0,8	0,3
Średni wiek	62,5	65,2	60,6

^{*)} Bez świadczeń realizowanych na mocy umów międzynarodowych oraz bez świadczeń pobieranych łącznie ze świadczeniami rolniczymi, bez emerytur pomostowych.

^{**)} Ze względu na zaokrąglenia danych w niektórych przypadkach sumy składników mogą się nieznacznie różnić od podanych wielkości ogółem.

Źródło: ZUS

4. Wpływ ustawy przywracającej wiek emerytalny na rynek pracy

Od 2013 r. rozpoczęto stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego do poziomu 67 lat, tak by poziom ten został osiągnięty dla mężczyzn do końca 2020 r., a dla kobiet do końca 2040 r. Od 1 października 2017 r. przywrócono wiek emerytalny dla kobiet 60 lat i dla mężczyzn 65 lat. Decyzja o zakończeniu aktywności zawodowej jest podejmowana przez każdego indywidualnie i uzależniona jest od osobistych uwarunkowań, w tym np. stanu zdrowia. Poziom aktywności osób starszych na rynku pracy nie tyle zależy od ustawowego wieku emerytalnego, co od sytuacji na rynku pracy.

W latach 2012–2013 stopa bezrobocia rejestrowanego w wyniku kryzysu finansowego stopniowo zwiększała się, od 12,5% do 13,3%. Od 2014 r. sytuacja na rynku pracy systematycznie poprawiała się. Stopa bezrobocia rejestrowanego spadała z poziomu 13,0% (liczba osób bezrobotnych 2082,9 tys.) w lutym 2014 r. do 5,2% (865,6 tys.) w lutym 2022 r.⁵⁾ Jedynie kryzys gospodarczy wywołany pandemią COVID-19 spowodował przejściowy wzrost stopy bezrobocia z 5,1% (860,2 tys.) w lutym 2020 r. do 6,3% (1046,4 tys.) w grudniu 2020 r. Po tym okresie rynek pracy szybko odbudował się.

Wskaźnik zatrudnienia⁶⁾ w populacji osób w wieku 20–64 lata wzrósł o 11,2 p.p. z 65,0% w IV kw. 2012 r. do 76,2% w IV kw. 2021 r. Wśród osób w wieku 55–64 lata dynamika wzrostu wskaźnika zatrudnienia była jeszcze wyższa niż w analizowanej powyżej populacji. Wskaźnik wzrósł o 16 p.p. z 39,8% w IV kw. 2012 r. do 55,8% w IV kw. 2021 r. W populacji osób powyżej 65 roku życia zarówno dynamika, jak i wartość wskaźnika zatrudnienia gwałtownie spada w porównaniu z powyżej analizowanymi grupami wiekowymi. W IV kw. 2012 r. wyniosła 4,7%, a w IV kw. 2021 r. – 6,2% (wzrost o 1,5 p.p.).

We wszystkich analizowanych powyżej grupach wiekowych przywrócenie wieku emerytalnego nie miało negatywnego wpływu na wzrost wskaźnika zatrudnienia. Warto zwrócić uwagę, że kryzys gospodarczy wywołany pandemią COVID-19 nie powstrzymał wzrostu zatrudnienia w grupach wiekowych około emerytalnych. Analizując wskaźnik zatrudnienia w tych grupach wiekowych należy wziąć pod uwagę bardzo istotny wskaźnik trwania życia w zdrowiu.

W 2020 r. przeciętne dalsze trwanie życia noworodka płci męskiej wynosiło 72,6 roku, natomiast płci żeńskiej 80,7, co oznacza pogorszenie się tych wskaźników w porównaniu do roku poprzedniego odpowiednio o 1,5 i 1,1 roku. Kobiety osiągające wiek 60 lat w 2020 r. miały przed sobą ponad 5 lat więcej dalszego trwania życia niż mężczyźni. W 2020 r. mężczyzna w wieku 60 lat miał przed sobą jeszcze średnio 17,9 lat życia (w 2019 r. było to ponad 19 lat), zaś kobieta w tym wieku 23,2 roku życia (w roku poprzednim ponad 24 lata). Przeciętne dalsze trwanie życia mężczyzn mających 60 lat zamieszkałych w miastach wynosiło 18,2 roku,

⁵⁾ Źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/wyrownania-sezonowe-bezrobotni-zarejestrowani-i-stop-a-bezrobocia-w-latach-2011-2022,5,1.html>.

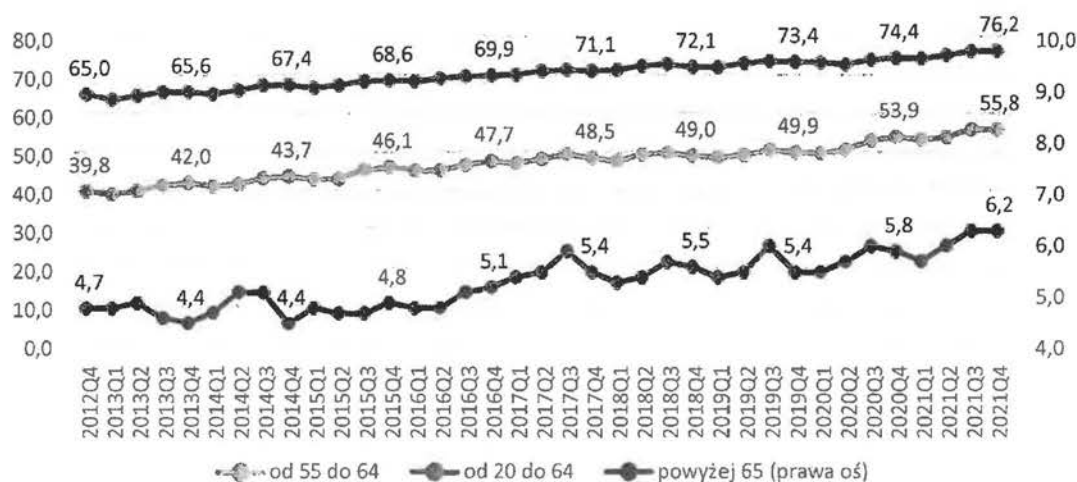
⁶⁾ Źródło Eurostat [lfsq_ergan]. W związku z wdrożeniem w BAEL od I kw. 2021 r. zmian metodologicznych dane z badania od 2021 r. nie powinny być porównywane z poprzednimi okresami. Więcej informacji na temat zmienionej metodologii oraz przeliczone dane można znaleźć m.in. pod adresem: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/informacja-na-temat-przeliczonych-dla-lat-2010-2020-wynikow-badania-aktywnosci-ekonomicznej-ludnosci-bael,37,1.html>.

tj. o 0,8 roku dłużej niż mężczyzn na wsi, natomiast przeciętne dalsze trwanie życia kobiet w tym wieku zamieszkałych w miastach wyniosło 23,4 roku, tj. o 0,4 roku dłużej niż kobiet na wsi.

W 2020 r. trwanie życia w zdrowiu wyniosło 59,2 roku dla mężczyzn i 63,1 roku dla kobiet (dla porównania w 2010 r. odpowiednio 58,0 lat i 61,6 lat), oznacza to spadek w stosunku do roku poprzedniego odpowiednio o 0,5 i 0,2 roku. Redukcja ta w głównej mierze była związana ze skróceniem się przeciętnego trwania życia. Wydłużenie trwania życia w zdrowiu jest jednym z głównych celów polityki zdrowotnej wielu krajów. Jeżeli oczekiwane trwanie życia w zdrowiu wzrasta szybciej niż przeciętne trwanie życia, oznacza to, że ludzie przez coraz większą część życia charakteryzują się dobrym zdrowiem. Oczekiwane lata przeżyte w zdrowiu (Healthy Life Years, HLY) nazywane jest też wskaźnikiem oczekiwanej długości życia bez niepełnosprawności.

W celu wydłużenia aktywności zawodowej konieczne jest zapewnienie Polakom jak najlepszej profilaktyki zdrowotnej. Od 1 lipca 2021 r. każdy Polak powyżej 40 roku życia otrzymał jednorazowy dostęp do bezpłatnego pakietu badań diagnostycznych. Głównym celem programu „Profilaktyka 40 PLUS” jest objęcie osób od 40. roku życia profilaktyczną diagnostyką w zakresie najczęściej występujących problemów zdrowotnych.

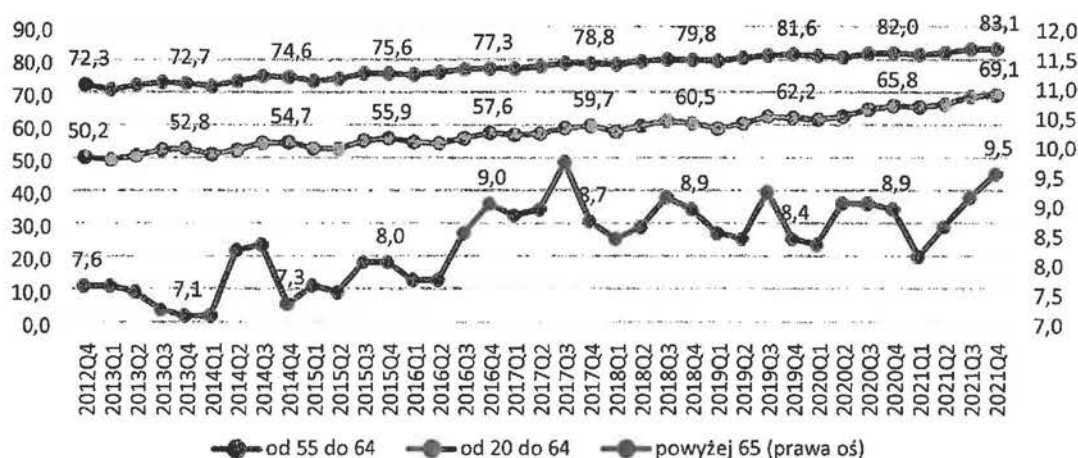
Wykres. Wskaźnik zatrudnienia ogółem (%) w grupach wiekowych 20–64, 55–64, 65+



Źródło: Eurostat [lfsq_ergan] – stan na dzień 24.03.2022 r.

W przypadku mężczyzn wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 20–64 lata wzrósł o 10,8 p.p. (z 72,3% w IV kw. 2012 r. do 83,1% w IV kw. 2021 r.). W tym czasie wskaźnik zatrudnienia mężczyzn w wieku przedemerytalnym (55–64 lata) wzrósł o 18,9 p.p. (z 50,2% w IV kw. 2012 r. do 69,1% w IV kw. 2021 r.). Zanotowano również wzrost wskaźnika zatrudnienia po przekroczeniu ustawowego wieku emerytalnego o 1,9 p.p. do poziomu 9,5% w IV kw. 2021 r.⁷⁾

Wykres. Wskaźnik zatrudnienia mężczyzn (%) w grupach wiekowych 20–64, 55–64, 65+

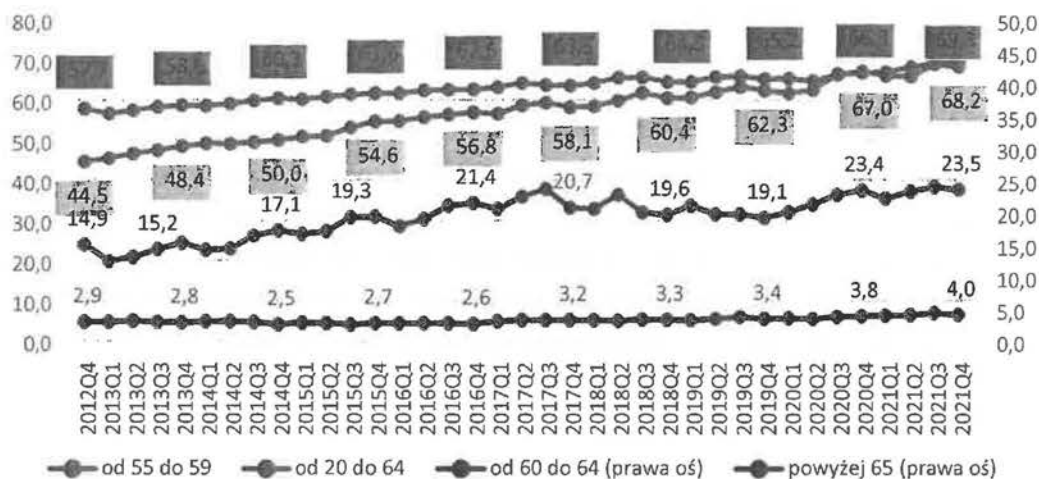


Źródło: Eurostat [lfsq_ergan] – stan na dzień 24.03.2022 r.

Wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 20–64 lata wzrósł o 11,6 p.p. (z 57,7% w IV kw. 2012 r. do 69,3% w IV kw. 2021 r.). W wieku przedemerytalnym (55–59 lat) wzrósł o 23,7 p.p. (z 44,5% do 68,2%) i w IV kw. 2021 r. był niższy jedynie o 1,1 p.p. od ww. wskaźnika dla grupy wiekowej 20–64 lata. Odnotowano również dynamiczny wzrost wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet w wieku 60–64 lat, czyli w grupie wiekowej, której ustawa wiekowa dała prawo do emerytury w wieku określonym na minimalnym poziomie 60 lat. Wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wiekowej wzrósł o 8,6 p.p. (z 14,9% w IV kw. 2012 r. do 23,5% w IV kw. 2021 r.).

⁷⁾ W związku z wdrożeniem w BAEL od I kw. 2021 r. zmian metodologicznych dane z badania od 2021 r. nie powinny być porównywane z poprzednimi okresami. Więcej informacji na temat zmienionej metodologii oraz przeliczone dane można znaleźć m.in. pod adresem: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/informacja-na-temat-przeliczonych-dla-lat-2010-2020-wynikow-badania-aktywnosci-ekonomicznej-ludnosci-bael,37,1.html>.

Wykres. Wskaźnik zatrudnienia kobiet (%) w grupach wiekowych 20–64, 55–59, 60–64, 65+



Źródło: Eurostat [lfsq_ergan] – stan na dzień 24.03.2022 r.

Analizując wskaźnik zatrudnienia kobiet należy wziąć pod uwagę czynniki, które wpływają na ich bierność. Kobiety w wieku 50–59 lat najczęściej są bierne zawodowo z powodu choroby i niepełnosprawności (34,4%), emerytury (10,7%), powodów osobistych i sytuacji rodzinnej (31,1%), opieki nad osobami zależnymi (11,1%) oraz innych powodów (12,7%). Po osiągnięciu wieku emerytalnego (60 lat w przypadku kobiet) emerytura jest dominującą (94,1%) przyczyną bierności zawodowej⁸⁾.

W przypadku mężczyzn w wieku przedemerytalnym (55–64 lata) bierność zawodowa jest spowodowana chorobą i niepełnosprawnością (46,8%) oraz emeryturą (39,8%). Pozostałe powody to jedynie 13,4%. Po osiągnięciu wieku emerytalnego (65 lat w przypadku mężczyzn) dominującą przyczyną bierności zawodowej, podobnie jak w przypadku kobiet, jest emerytura (95,8%)⁹⁾.

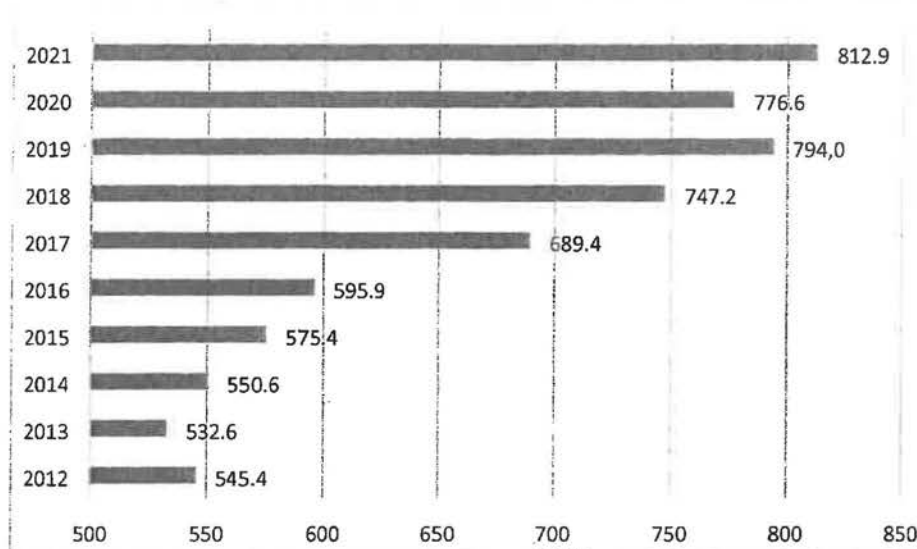
Warto zauważyć, że Polacy mimo osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego i przejścia na emeryturę kontynuują aktywność zawodową w coraz większym zakresie. Liczba pracujących emerytów wzrosła z 545,4 tys. w grudniu 2012 r. do 812,9 tys. w grudniu 2021 r., czyli o 49,0%¹⁰⁾.

Wykres. Liczba pracujących emerytów (tys.) w latach 2012–2021, stan na grudzień

⁸⁾ Obliczenia własne na podstawie danych jednostkowych BAEL za III kw. 2021 r.

⁹⁾ Obliczenia własne na podstawie danych jednostkowych BAEL za III kw. 2021 r.

¹⁰⁾ Źródło: statystyki ZUS w zakresie liczby osób z ustalonym prawem do emerytury podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu pracy zarobkowej.



Źródło: Statystyki ZUS w zakresie liczby osób z ustalonym prawem do emerytury podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu pracy zarobkowej

W grudniu 2021 r. 812,9 tys. osób z ustalonym prawem do emerytury podlegało ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu innego niż bycie emerytem. Spośród tych osób 527,1 tys. podlegało także ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. W ciągu ostatnich siedmiu lat liczba pracujących emerytów wzrosła o ponad 40%. Nie zmieniła się natomiast istotnie proporcja liczby emerytów podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu do podlegających także ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym – liczba pracujących emerytów podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu jest 1,5 krotnie większa od liczby emerytów podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

Wśród pracujących emerytów przeważały kobiety – stanowiły 57,5% tej populacji. Ponad 94% pracujących emerytów to osoby w wieku 60/65 lat i więcej. Średni wiek pracujących emerytów wyniósł 66,9 roku, dla mężczyzn było to 68,3 roku, dla kobiet – 65,8 roku.

Najwięcej pracujących emerytów zamieszkuje w województwie mazowieckim (16,2%) i śląskim (14,7%), najmniej natomiast – w województwie opolskim – 2,2%. Województwo śląskie jest jedyne, gdzie wśród pracujących emerytów przeważają mężczyźni – stanowią oni 55,8% tej populacji.

Średnio na 1000 osób pobierających emeryturę 135 osób to pracujący emeryci. Najwięcej pracujących emerytów na 1000 osób pobierających emeryturę zamieszkuje województwo mazowieckie (157) i wielkopolskie (153), a najmniej – województwo podkarpackie (85) i świętokrzyskie (100).

Inaczej kształtuje się rozkład terytorialny pracujących emerytów w przeliczeniu na 1000 osób pracujących w gospodarce narodowej. Najwięcej pracujących emerytów w przeliczeniu na 1000 osób pracujących w gospodarce narodowej zamieszkuje województwa: zachodniopomorskie (79), śląskie (73), lubuskie (72) oraz łódzkie i dolnośląskie (po 68), najmniej natomiast – w województwie podkarpackim (43).

Wśród pracujących emerytów podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu największą grupą są osoby pracujące na umowę o pracę, stanowią one 38,8% ogółu pracujących emerytów. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą stanowią 30,4%, a osoby pracujące na umowę zlecenie – 26,0%. W przypadku pracujących emerytów podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, zdecydowanie przeważają osoby pracujące na umowę o pracę – stanowią oni 58,6%, a osoby pracujące na umowę zlecenie – 35,0%.

Aktywność zawodowa emerytów i osób w wieku przedemerytalnym zależy przede wszystkim od:

- stanu zdrowia i profilaktyki zdrowotnej;
- kwalifikacji pracowników;
- sytuacji gospodarczej;
- skutecznej walki z krzywdzącymi stereotypami dotyczącymi osób starszych, jakie występują w miejscach pracy;
- promocji i wdrażania w firmach strategii zarządzania różnorodnością wiekową;
- wsparcia instytucjonalnego seniorów, którzy są bierni zawodowo ze względu na opiekę nad osobami zależnymi.

Kryzys gospodarczy związany z pandemią COVID-19 spowodował spadek liczby pracujących emerytów o 17,4 tys. w 2020 r/r. Jednak już w 2021 r. nastąpił wzrost tej populacji do 812,9 tys., czyli najwyższego poziomu w analizowanym okresie 2012–2021.

5. Wsparcie osób bezrobotnych i poszukujących pracy w starszych grupach wiekowych w dostępie do programów aktywizacji zawodowej oferowanych przez urzędy pracy

W końcu 2019 r. liczba bezrobotnych powyżej 50 r.ż. wynosiła 235,7 tys. osób i stanowili oni 27,2% całkowitej liczby zarejestrowanych bezrobotnych. W wyniku wybuchu pandemii COVID-19 od kwietnia 2020 r. poziom bezrobocia rejestrowanego zaczął wzrastać, a w konsekwencji, w urzędach pracy w końcu 2020 r. zarejestrowanych było 268,8 tys. bezrobotnych powyżej 50 r.ż., tj. o 33,1 tys. osób (14,0%) więcej niż w końcu 2019 r. Dzięki słabszej, w relacji do młodszych bezrobotnych, dynamice wzrostu zmniejszył się odsetek bezrobotnych powyżej 50 r.ż. do 25,7% ogółu zarejestrowanych. W 2021 r., mimo nadal trwającej pandemii, nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji na rynku pracy i spadek rejestrowanego bezrobocia. W końcu 2021 r. liczba bezrobotnych powyżej 50 r.ż. wyniosła 240,8 tys. osób i był to wynik o 27,9 tys. osób (10,4%) niższy niż w końcu 2020 r. Osoby powyżej 50 r.ż. stanowiły 26,9% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych.

Na mocy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 690, z późn. zm.¹¹⁾) osoby bezrobotne powyżej 50 r.ż. mogą na zasadach ogólnych korzystać z szerokiego spektrum usług i instrumentów rynku pracy, obejmującego m.in.: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia, staże, skierowanie do pracy na refundowane stanowiska pracy, dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej.

¹¹⁾ Zwana dalej „ustawą o promocji”.

Dodatkowo bezrobotnych powyżej 50 r.ż. uznaje się za osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Wobec tego przysługuje im pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych, które umożliwiają zastosowanie niestandardowych rozwiązań mających doprowadzić uczestników do zatrudnienia.

Natomiast pracownicy oraz osoby wykonujące inną pracę zarobkową lub działalność gospodarczą w wieku 45 lat i powyżej, zainteresowane pomocą w rozwoju zawodowym, po zarejestrowaniu się w urzędzie pracy jako poszukujący pracy, mogą skorzystać m.in. z finansowania szkoleń, egzaminów i studiów podyplomowych.

Ustawa o promocji przewiduje także możliwość finansowania ze środków Funduszu Pracy (FP), w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS), działań na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników (i pracodawców), co w znaczący sposób ułatwić powinno starszym pracownikom możliwość dłuższego pozostania na rynku pracy przez możliwość dostosowania kompetencji do potrzeb pracodawców oraz zmian społeczno-gospodarczych.

Ustawa o promocji przewiduje także szereg instrumentów, kierowanych do pracodawców, mających stanowić zachętę do zatrudniania osób w starszym wieku i wydłużania tym samym okresu aktywności zawodowej tych osób, w ramach których:

- pracodawca, do którego w ramach prac interwencyjnych został skierowany bezrobotny, który ukończył 50 r.ż., otrzymuje refundację wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne za tę osobę;
- pracodawcy i inne jednostki organizacyjne, zatrudniający osoby, które ukończyły 50 r.ż. i w okresie 30 dni przed zatrudnieniem pozostawały w ewidencji bezrobotnych powiatowego urzędu pracy, są zwolnieni z obowiązku opłacania składek na FP i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) przez okres 12 miesięcy;
- pracodawcy i inne jednostki organizacyjne zatrudniające osoby w wieku powyżej 55 lat (kobiety) i 60 lat (mężczyźni) są całkowicie zwolnieni z obowiązku odprowadzania za nich składek na FP i FGŚP;
- pracodawcy lub przedsiębiorcy mogą również otrzymać dofinansowanie do wynagrodzenia zatrudnionego skierowanego bezrobotnego, przez okres 12 (jeżeli bezrobotny ukończył 50 lat, a nie ukończył 60 lat) lub 24 miesięcy (jeżeli bezrobotny ukończył 60 r.ż.).

W 2019 r. zaktywizowano 41,5 tys. bezrobotnych powyżej 50 r.ż. (14,4% ogółu zaktywizowanych bezrobotnych), w 2020 r. z uwagi na ograniczenia w funkcjonowaniu gospodarki wprowadzone w związku z pandemią COVID-19 zaktywizowano 30,1 tys. bezrobotnych w tej grupie wiekowej (14,1%), a w 2021 r. liczba zaktywizowanych bezrobotnych pow. 50 r.ż. wzrosła do 37,1 tys. osób, choć odsetek osób powyżej 50 r.ż. zmniejszył się do 13,3%. Może to wskazywać na obawy albo też trudności w aktywizowaniu i wracaniu na rynek pracy w okresie trwającej pandemii.

Najczęściej bezrobotni powyżej 50 r.ż. podejmowali prace subsydiowane, prace społecznie użyteczne, ale także staże i szkolenia, choć nie należy zapominać również o specjalnej formie aktywizacji przeznaczonej dla tej grupy, a mianowicie dofinansowaniu wynagrodzeń

za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego powyżej 50 r.ż. Od początku wprowadzenia tego rozwiązania w 2014 r. pracę z takim dofinansowaniem podjęto prawie 17,9 tys. bezrobotnych, w tym 3,8 tys. w latach 2019–2021.

Od 2012 r. notowany jest w Polsce spadek liczby ludności, a równocześnie z powodu dwóch współwystępujących zjawisk, tj. niskiego wskaźnika dzietności oraz wydłużającej się długości życia, rośnie udział osób starszych w populacji. W końcu 2021 r. osoby w wieku poprodukcyjnym stanowiły 22,6% ludności wobec 16,8% w końcu 2010 r. Uwarunkowania demograficzne rodzą istotne konsekwencje dla podaży pracy w postaci zmniejszenia i „starzenia” się zasobów pracy. W końcu 2021 r. liczba ludności w wieku produkcyjnym (18–59 dla kobiet, 18–64 dla mężczyzn) wynosiła 22,5 mln i była aż o 2,3 mln niższa niż w końcu 2010 r. W efekcie udział osób w wieku produkcyjnym spadł z 64,4% w końcu 2010 r. do 59,2% w końcu 2021 r. Powoduje to również wzrost obciążenia osób w wieku produkcyjnym ludnością w wieku poprodukcyjnym. Według danych GUS w końcu 2021 r. na każde 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 31 osób w wieku przedprodukcyjnym (29 osób w końcu 2010 r.) i aż 38 osób w wieku poprodukcyjnym (26 w 2010 r.)¹²⁾.

Według prognozy demograficznej GUS do 2050 r. populacja Polski będzie stawała się coraz starsza – przy znaczącym spadku liczby ludności spodziewany jest stały wzrost liczby ludności w wieku senioralnym. Liczba ludności w wieku 60 lat i więcej w Polsce w 2030 r. ma wzrosnąć do poziomu 10,8 mln (wzrost o 10% w stosunku do 2020 r.), a w 2050 r. do 13,7 mln. Osoby te będą stanowiły około 40% ogółu ludności Polski¹³⁾.

W sytuacji starzenia się ludności szczególnego znaczenia nabierają zmiany jakościowe na rynku pracy. Do głównych wyzwań polityki senioralnej należą: konieczność wydłużenia okresu aktywności zawodowej oraz zwiększenie aktywności społecznej i obywatelskiej osób starszych. Istotnego znaczenia nabierają działania wdrażające strategię zarządzania wiekiem w przedsiębiorstwach i zachęty do jak najdłuższej obecności na rynku pracy oraz aktywności zawodowej.

Aktywność zawodowa, zatrudnienie i bezrobocie wg Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności¹⁴⁾

Wskaźniki obrazujące kształtowanie się aktywności zawodowej, zatrudnienia i bezrobocia są silnie skorelowane z wiekiem. Najkorzystniejsze wartości przyjmują dla osób w wieku 35–44 lata. Natomiast najgorsze wartości dotyczą osób młodych oraz w wieku

¹²⁾ GUS, *Baza Demografia* <https://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx>.

¹³⁾ GUS, raport: *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 roku*; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/osoby-starsze/osoby-starsze/sytuacja-osob-starszych-w-polsce-w-2020-roku,2,3.html>.

¹⁴⁾ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_ARGAN__custom_2161486/default/table?lang=en
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_ERGAN__custom_2161478/default/table?lang=en
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_URGAN__custom_2161513/default/table?lang=en

przedemerytalnym (wyjątek stanowi wskaźnik bezrobocia, który dla osób starszych przyjmuje niskie wartości).

Aktywność zawodowa i wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 50–64 lata z roku na rok wzrastają, choć nadal pozostają niższe zarówno od średniej w UE-27, jak i dla osób w wieku produkcyjnym. Równocześnie nasz dystans do średniej w UE-27 wciąż utrzymuje się na dość wysokim poziomie, choć w 2020 r. wyraźnie się zmniejszył w zestawieniu z 2019 r. (współczynnik aktywności zawodowej w Polsce był o 8,7 p.p. niższy niż w UE-27 wobec 10,4 p.p. w 2019 r.), a wskaźnik zatrudnienia w Polsce był o 6,4 p.p. niższy niż w UE-27 (wobec różnicy o 8,2 p.p. w 2019 r.). Natomiast stopa bezrobocia w grupie 50–64 lata od 2012 r. pozostaje w Polsce niższa niż w UE-27 i sytuacja w tym zakresie wciąż się poprawia – w 2020 r. stopa bezrobocia, liczona na podstawie wyników prowadzonego przez GUS badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) i odpowiedników tegoż badania w innych krajach, była w Polsce ponad 2-krotnie niższa niż w UE-27.

W 2020 r. w grupie osób w wieku 50–64 lata:

- współczynnik aktywności zawodowej ludności określający odsetek liczby aktywnych zawodowo (pracujących i bezrobotnych) do liczby ludności w danej grupie wiekowej wynosił:
 - 61,6% w Polsce – wzrost r/r o 1,9 p.p.;
 - 70,3% w UE-27 – wzrost r/r o 0,2 p.p.
- wskaźnik zatrudnienia (udział pracujących w liczbie ludności) wynosił:
 - 60,3% w Polsce – wzrost r/r o 2,0 p.p.;
 - 66,7% w UE-27 – wzrost r/r o 0,2 p.p.
- stopa bezrobocia (udział bezrobotnych w liczbie aktywnych zawodowo) wynosiła:
 - 2,2% w Polsce – spadek r/r o 0,2 p. p.;
 - 5,1% w UE-27 – bez zmian r/r.

Bezrobocie rejestrowane¹⁵⁾

Mimo faktu, że od 2020 r. również rynek pracy mierzy się ze skutkami pandemii i zakłócone zostały korzystne tendencje w postaci rekordowo niskiego bezrobocia, to zmiany nie były tak gwałtowne jak prognozowano po ogłoszeniu pierwszego lockdownu. Jednym z powodów tej sytuacji były braki kadrowe w wielu branżach, co spowodowało, że z obawy przed trudnościami w pozyskaniu dobrych specjalistów w okresie ożywienia, pracodawcy niechętnie podejmowali decyzje o zwolnieniach. Z drugiej strony kluczowa była pomoc państwa, czyli szybko i dobrze zaplanowane działania Rządu zawarte w Tarczy Antykryzysowej. Pomogły one przezwyciężyć trudności finansowe i umożliwiły kontynuację działalności gospodarczej wielu firmom, a pracownikom pozwoliły zachować miejsca pracy.

Wprawdzie w końcu 2020 r. liczba bezrobotnych wzrosła o ponad 180 tys. osób (tj. 20,8%) do 1 046,4 tys. osób, a stopa rejestrowanego bezrobocia wzrosła z 5,2% w końcu 2019 r.

¹⁵⁾ Na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań o rynku pracy.

do 6,3%, ale w 2021 r. sytuacja wyraźnie zaczęła się poprawiać. W końcu 2021 r. w rejestrach powiatowych urzędów pracy zarejestrowanych było 895,2 tys. bezrobotnych, czyli o 151,2 tys. (tj. o 14,5%) mniej bezrobotnych niż w końcu 2020 r. i o 24,7 tys. (2,7%) mniej niż w końcu lutego 2020 r., czyli przed wybuchem pandemii COVID-19. Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu 2021 r. wyniosła 5,4%, co oznacza, że w zestawieniu z końcem 2020 r. była niższa o 0,9 p.p., natomiast w porównaniu do lutego 2020 r. spadła o 0,1 p.p.

Niekorzystne zmiany na rynku pracy w czasie pandemii dotknęły najbardziej osoby młode świadczące pracę na niestabilnych formach zatrudnienia oraz w sektorach najbardziej dotkniętych wprowadzonymi ograniczeniami w funkcjonowaniu, ale również starsi odczuli tego skutki. Należy przy tym zauważyć, że wraz ze starzeniem się społeczeństwa można powiedzieć, że starzeją się również zarejestrowani w urzędach pracy bezrobotni, tzn. rośnie udział osób w starszych grupach wiekowych wśród zarejestrowanych bezrobotnych, choć w tym zakresie istotne były również zmiany wieku emerytalnego.

Generalnie na przestrzeni lat odsetek osób w wieku 60 lat i więcej systematycznie rośnie – w końcu 2000 r. stanowili oni zaledwie 0,3% bezrobotnych, w końcu 2010 r. 1,9%, a w końcu 2016 r. 7,0%. Po obniżeniu wieku emerytalnego w 2017 r. udział ten spadł do 6,1%. W końcu 2020 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 67,6 tys. osób w omawianej grupie wiekowej (6,5% ogółu zarejestrowanych), a w końcu 2021 r. ich liczba spadła o 8,5% do 61,8 tys. (6,9% zarejestrowanych bezrobotnych).

W końcu 2019 r. liczba bezrobotnych powyżej 50 r.ż. wynosiła 235,7 tys. osób, czyli była o 27,0 tys. osób (tj. o 10,3%) niższa od stanu w końcu 2018 r. Osoby w wieku powyżej 50 lat stanowiły 27,2% całkowitej liczby zarejestrowanych bezrobotnych. W 2020 r. w wyniku wybuchu pandemii COVID-19 doszło do zakłócenia wcześniej występujących pozytywnych tendencji rynku pracy, a poziom bezrobocia rejestrowanego zaczął wzrastać. Zwiększyła się również liczba bezrobotnych powyżej 50 r.ż., choć dynamika wzrostu liczby bezrobotnych w tej grupie była słabsza niż wynosił ogólny wzrost bezrobocia. W urzędach pracy w końcu 2020 r. zarejestrowanych było 268,8 tys. bezrobotnych powyżej 50 r.ż., tj. o 33,1 tys. osób (14,0%) więcej niż w końcu 2019 r. Dzięki słabszej dynamice wzrostu zmniejszył się odsetek bezrobotnych powyżej 50 r.ż., do 25,7% ogółu zarejestrowanych. Natomiast w ubiegłym roku, mimo nadal trwającej pandemii, nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji na rynku pracy i spadek rejestrowanego bezrobocia. W końcu 2021 r. liczba bezrobotnych powyżej 50 r.ż. wyniosła 240,8 tys. osób i był to wynik o 27,9 tys. osób (10,4%) niższy niż w końcu 2020 r., jednakże dynamika spadku w tej grupie była słabsza niż bezrobocia ogółem, a zatem odsetek bezrobotnych powyżej 50 r.ż. wzrósł do 26,9% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych.

Porównując poziom bezrobocia rejestrowanego w końcu 2021 r. do stanu sprzed wybuchu w Polsce epidemii COVID-19 (luty 2020) liczba bezrobotnych powyżej 50 roku życia spadła o 3,7 tys. osób (o 1,5%), przy ogólnym spadku bezrobocia o 2,7%. Tym samym można zaryzykować stwierdzenie, że osoby starsze silniej odczuły skutki pandemii, zwłaszcza że cechują się niższą mobilnością zarówno zawodową, jak i geograficzną, a zatem trudniej

jest im wrócić na rynek pracy po utracie zatrudnienia. Przyczynia się do tego również niższy poziom wykształcenia, jakim legitymują się starsi bezrobotni – w końcu 2021 r. wykształcenie wyższe posiadało 6,3% bezrobotnych powyżej 50 r.ż. i 17,2% pozostałych bezrobotnych, zaś gimnazjalne/podstawowe i poniżej oraz zasadnicze zawodowe 71,1% bezrobotnych 50+ i 44,7% pozostałych. Może mieć to bezpośredni wpływ na dłuższy czas pozostawania w rejestrach urzędów pracy przez starszych bezrobotnych, bowiem w końcu 2021 r. niemal 57% bezrobotnych powyżej 50 r.ż. pozostawało w rejestrach powyżej 12 miesięcy, podczas gdy wśród pozostałych bezrobotnych było to 44,4%. Z drugiej strony osoby bezrobotne powyżej 50 r.ż. charakteryzują się dłuższym stażem pracy, dzięki czemu częściej posiadają prawo do zasiłku dla bezrobotnych niż osoby młodsze. W końcu 2021 r. prawo do zasiłku posiadało 15,6% bezrobotnych powyżej 50 r.ż. i 12,5% pozostałych bezrobotnych.

Starzenie się społeczeństwa w Polsce obserwowane jest z różnym natężeniem w poszczególnych województwach, a tym samym występują różnice w strukturze zarejestrowanych bezrobotnych. W końcu 2021 r. najwyższym odsetkiem osób bezrobotnych w wieku 50 lat i więcej charakteryzowały się województwa opolskie (30,6%) i łódzkie (29,7%), natomiast najniższym – lubelskie (23,2%) i podkarpackie (24,1%).

W świetle zmian zachodzących na rynku pracy i starzenia się społeczeństwa zasadne jest podejmowanie działań mających na celu wspieranie aktywności zawodowej grup oddalonych od rynku pracy, w tym osób starszych. Jednak osoby powyżej 50 r.ż. trudniej jest aktywizować niż młodych bezrobotnych i dlatego też udział osób powyżej 50 r.ż. wśród aktywizowanych bezrobotnych pozostaje niski – w latach 2019–2021 oscylował na poziomie ok 14%. W 2019 r. zaktywizowano 41,5 tys. bezrobotnych powyżej 50 r.ż., w 2020 r. z uwagi na ograniczenia w funkcjonowaniu gospodarki zaktywizowano 30,1 tys. bezrobotnych w tej grupie wiekowej, a w 2021 r. liczba zaktywizowanych bezrobotnych powyżej 50 r.ż. wzrosła do 37,1 tys. osób, tj. o 23,3%. Najczęściej bezrobotni ci podejmowali prace subsydiowane, prace społecznie użyteczne, ale także staże i szkolenia.

Urzędy Pracy – formy pomocy osobom starszym

Przepisy ustawy o promocji zawierają szereg rozwiązań na rzecz promowania zatrudniania osób starszych.

Należy również podkreślić, że Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej finansuje obecnie projekty pilotażowe, które zostały wyłonione do realizacji w naborze pn. „Nowe spojrzenie – nowe możliwości” oraz pn. „Stabilna praca – silna rodzina”. Projekty pilotażowe adresowane są do publicznych służb zatrudnienia – m.in. wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, które chcą wdrożyć nowe metody czy sposoby pomocy osobom bezrobotnym, poszukującym pracy lub pracodawcom w celu przygotowywania rozwiązań o charakterze systemowym. Oznacza to, że jeżeli zaproponowane i testowane w wybranych projektach nowe formy wsparcia przyniosą w efekcie końcowym pożądany skutek, będą mogły zostać implementowane do przepisów prawa.

Zastosowanie projektów pilotażowych testujących innowacyjne działania aktywizujące m.in. w stosunku do osób starszych pozwoli na wypracowanie metod, które wpłyną na skuteczną aktywizację dotąd niewykorzystanych zasobów ludzkich.

Krajowy Plan Działania

W związku z rozpoznaniem w Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia na 2019 r. potrzeby inicjowania działań, które pozwolą na zredukowanie negatywnych skutków płynących z zachodzących procesów demograficznych, postulowano potrzebę podejmowania działań na rzecz utrzymania w dobrym zdrowiu pracowników w starszym wieku oraz zachęcenia ich do pozostawania w zatrudnieniu również po osiągnięciu wieku emerytalnego, m.in. przez uświadomienie/wskazanie korzyści płynących z dłuższego pozostawania w aktywności zawodowej.

W efekcie w ramach Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na 2019 (KPDZ/2019) r. wyznaczony był cel główny:

Zwiększenie zatrudnienia ogółem, skrajnych grup wiekowych, długotrwale bezrobotnych, kobiet i osób z niepełnosprawnościami, przy jednoczesnym zagwarantowaniu wysokiego bezpieczeństwa zatrudnienia.

W konsekwencji przyjętego celu głównego KPDZ/2019 oraz identyfikacji wyzwań demograficznych w Priorytecie I. *Sprawni i bezpieczny rynek pracy* w Działaniu kierunkowym *Ograniczenie negatywnych skutków zjawisk związanych z demografią i zmianami technologicznymi*, zgłoszono do realizacji zadanie 1.3 *Działania adresowane do osób w wieku przedemerytalnym*. Zgłaszającym i realizatorem tego zadania był ZUS.

W ramach tego zadania przewidywano następujące działania:

- prowadzenie programu rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej ZUS,
- prowadzenie kampanii informacyjnej o wpływie dłuższej działalności zawodowej na wysokość przyszłej emerytury – „Twoja emerytura – Twój wybór”,
- powołanie doradców emerytalnych w placówkach ZUS,
- udzielanie bieżących informacji przez ekspertów ZUS dla potencjalnych świadczeniobiorców.

Realizacja zadania miała przyczynić się do:

- wzrostu odsetka osób w wieku 50+, które po zakończeniu rehabilitacji nie będą pobierały świadczeń z FUS,
- doskonalenia świadczonych usług,
- podniesienia świadomości przyszłych emerytów o wpływie aktywności zawodowej na wysokość emerytury,
- powstania około 2 000 publikacji prasowych,
- zapewnienia wysokiego poziom satysfakcji klientów odwiedzających doradców emerytalnych.

Ze sprawozdania z realizacji KPDZ/2019 wynika, że w okresie jego obowiązywania prowadzono działania związane z kontynuacją rozwiązań wprowadzonych ustawą wiekową, dotyczącą obniżenia powszechnego wieku emerytalnego.

Obejmowały one:

- realizację programu edukacji skierowanego do przyszłych emerytów na temat korzyści płynących z opóźnienia decyzji przejścia na emeryturę,
- prowadzenie kampanii informacyjnej o wpływie dłuższej działalności zawodowej na wysokość przyszłej emerytury – „Twoja emerytura – Twój wybór”,
- upowszechnianie informacji w formie współpracy z mediami, prasą lokalną i ogólnokrajową; przez media cyfrowe, w tym audycje radiowe, programy telewizyjne, stronę internetową ZUS, ekrany multimedialne w placówkach ZUS; media drukowane: prasę lokalną i ogólnokrajową, wydawnictwa ZUS; wydarzenia organizowane przez ZUS: dzień Seniora, dni Ubezpieczonego, dzień Osób Niepełnosprawnych, inne wydarzenia; zaangażowanie Rzeczników Regionalnych ZUS,
- świadczenie usługi doradczej przez doradców emerytalnych w placówkach ZUS,
- zapewnienie możliwości prognozowania wysokości świadczenia w postaci symulacji kwoty świadczenia obliczonej w roku bieżącym oraz prognozy świadczenia na kolejne lata przy wykorzystaniu kalkulatora emerytury powszechnej, kalkulatora nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, kalkulatora emerytury pomostowej,
- udzielanie informacji przez konsultantów Centrum Obsługi Telefonicznej (COT ZUS), której celem było zapewnienie niezbędnych informacji przyszłym emerytom, umożliwiających im świadome podjęcie decyzji o przejściu na emeryturę, w tym m.in. przez wyliczenie prognozy przyszłego świadczenia,
- zarządzanie informacją przez wysoko wykwalifikowanych specjalistów ZUS, przez bieżącą weryfikację i aktualizację treści internetowych, ulotek, organizacji wydarzeń w celu zapewnienia bieżących informacji dla potencjalnych świadczeniobiorców,
- prowadzenie jako działanie ustawowe programu rehabilitacji leczniczej,
- wprowadzenie w lipcu 2019 r. nowego pilotażowego programu rehabilitacji leczniczej w systemie stacjonarnym – dla osób z uszkodzeniem ośrodkowego układu nerwowego.

W wyniku podjętych działań w 2019 r. ponad 2,2 mln klientów skorzystało z usługi doradcy emerytalnego. Doradcy emerytalni wykonali w tym czasie ponad 650 tys. wyliczeń prognozowanej emerytury. Konsultanci COT wykonali w 2019 r. ponad 9,3 tys. wyliczeń w kalkulatorze emerytalnym. Klienci korzystali również z narzędzi udostępnionych przez ZUS na portalu PUE i stronie www.zus.pl – w 2019 r. klienci ZUS wykonali ponad 1,1 mln obliczeń w kalkulatorze na portalu PUE oraz 169 tys. wyliczeń w kalkulatorze na www.zus.pl. W związku z założonym celem edukacji osób w wieku przedemerytalnym ZUS nieustannie doskonalił usługi świadczone w obszarze obsługi klientów. Doradcy emerytalni podnosili świadomość

przyszłych emerytów w zakresie wpływu długości aktywności zawodowej na wysokość emerytury.

Przeprowadzone w 2019 r. badania satysfakcji klientów pokazały, że aż 88% klientów, którzy skorzystali z usługi doradcy emerytalnego, było zadowolonych ze wsparcia udzielonego przez doradcę emerytalnego. Była to najwyższa ocena spośród wszystkich badanych grup klientów.

Począwszy od 4 października 2019 r. odbywały się wydarzenia w ramach akcji Dzień Seniora. Ich celem była aktywizacja osób starszych i zachęcenie do wyjścia z domu oraz informowanie o ubezpieczeniach społecznych. Podczas Dnia Seniora osoby starsze mogły skorzystać z porad ekspertów ZUS m.in. w zakresie przysługujących im świadczeń, waloryzacji, zatrudnienia na emeryturze, czy zasad wyliczenia emerytury. Na seniorów czekali specjaliści, którzy udzielali informacji dotyczących zdrowia, bezpieczeństwa, przysługujących im praw, a także porad prawnych na wypadek trudnych sytuacji życiowych. Celem akcji była również aktywizacja społeczna osób starszych, które dzięki wydarzeniom i atrakcjom mogły spotkać się z innymi i spędzić aktywnie czas. Na potrzeby akcji wydany został kolejny numer publikacji „ZUS dla Seniora”, która zawierała najważniejsze informacje z punktu widzenia osób starszych.

Koordinatorzy ds. komunikacji społecznej i edukacji oraz lokalni rzecznicy prasowi publikowali w prasie krajowej i regionalnej artykuły, które informowały klientów, że im dłużej będą pracować, tym wyższą otrzymają emeryturę, ponieważ odłożą więcej składek, które będą waloryzowane, a ich średnie dalsze trwanie życia (przez które dzieli się zgromadzone składki emerytalne i kapitał początkowy po waloryzacji) będzie niższe. W 2019 r. rehabilitację w ramach prewencji rentowej ZUS ukończyło – 86 392 w tym niespełna 66% osób powyżej 50 r.ż. Zgodnie z badaniem, opublikowanym w 2019 r., w okresie 12 miesięcy od daty zakończenia rehabilitacji leczniczej w 2017 r. 59,7% osób poddanych rehabilitacji nie pobierało żadnych świadczeń z ubezpieczeń społecznych z tytułu choroby, która była przyczyną skierowania na rehabilitację.

6. Podsumowanie

1. Przywrócenie wieku emerytalnego

Od dnia 1 października 2017 r. został przywrócony wiek emerytalny obowiązujący do końca 2012 r., tj. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Dotyczy to nie tylko systemu powszechnego, ale również osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników, a także sędziów i prokuratorów.

To z jednej strony spełnienie obietnicy złożonej wyborcom, a z drugiej – wyjście naprzeciw oczekiwaniom polskiego społeczeństwa, które w znacznej większości nie zgadzało się na podniesienie wieku emerytalnego. Jak pokazują badania CBOS, przeprowadzone w okresie prac legislacyjnych nad ustawą przywracającą wiek emerytalny, aż 84% Polaków poparło powrót do poprzedniego wieku emerytalnego.

Przejsie na emeryturę jest prawem, a nie obowiązkiem. Ustawa określa minimalny wiek emerytalny, w którym można skorzystać z prawa do emerytury, tym samym daje wybór ubezpieczonemu, kiedy zakończyć aktywność zawodową. Decyzja o skorzystaniu z prawa do emerytury czy też o kontynuowaniu pracy zawodowej, przesuwając w czasie swoje przejście na emeryturę, w dużej mierze determinowana jest indywidualną sytuacją ubezpieczonego w zakresie jego stanu zdrowia, sytuacji i pozycji na rynku pracy, planów dotyczących długości odpoczynku po zakończeniu aktywności zawodowej, jak również oczekiwań dotyczących wysokości świadczeń emerytalnych. Korzyści wynikające z dłuższej aktywności zawodowej, uzależnione od indywidualnej sytuacji, każdy ubezpieczony ocenia subiektywnie.

2. Liczba osób, które przeszły na emeryturę, średni wiek, przeciętna wysokość emerytury

W przywróconym ustawą wiekową wieku emerytalnym w 2019 r. po raz pierwszy przyznano 295,2 tys. emerytur liczonych na nowych zasadach. W 2020 r. przyznano 287,9 tys., a w 2021 r. 289,7 tys. tych świadczeń. W tym okresie blisko 60% emerytów stanowiły kobiety.

Zauważalny jest trend związany ze spadkiem liczby nowo przyznanych emerytur (choć jeszcze cały czas liczba ta utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie). W 2018 r. liczba nowo przyznanych emerytur wynosiła – 354,6 tys., w 2019 r. – 302,3 tys.; w 2020 r. – 293,1 tys. (wyjątkiem jest nieznaczny wzrost w 2021 r. do 293,9 tys.).

Należy zauważyć, że struktura demograficzna naszego społeczeństwa, a więc procesy demograficzne powodują wzrost bezwzględnej liczby świadczeniobiorców. Według danych GUS w latach 2011–2021 liczba ludności Polski zmniejszyła się o 458,0 tys. osób, tj. o 1,2%. W tym samym czasie liczba ludności w wieku poprodukcyjnym (60/65 lat i więcej) wzrosła o 1961,3 tys., a jej udział ogółem wzrósł z 17,3% do 22,6%. W tym samym okresie udział populacji w wieku produkcyjnym zmniejszył się o 2 211,2 tys., z 64,2% do 59,2%. Zmniejszył się również udział populacji w wieku przedprodukcyjnym o 208,2 tys., z 18,5% populacji ogółem do 18,2%. Warto zwrócić uwagę na spadek liczby populacji ogólnej w 2021 r. względem roku poprzedniego (o 184,6 tys.), na co niewątpliwie wpływ miała pandemia COVID-19. Dla porównania względem lat ubiegłych w 2019 r. było to 28,6 tys. osób, a w 2020 r. – 117,6 tys.

Znaczna część nowych emerytów nie była wcześniej aktywna zawodowo, lecz korzystała z innych świadczeń. Zgodnie z danymi ZUS liczba osób pobierających rentę spadła, w pierwszym okresie po przywróceniu wieku emerytalnego o 99 tys., a liczba osób pobierających inne świadczenia (emeryturę częściową, zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne) zmniejszyła się łącznie o 61,6 tys.

Podkreślenia wymaga, że wiek osób pobierających i przechodzących na emeryturę w ostatnich latach powoli, lecz stopniowo rośnie.

W 2019 r. przeciętny wiek osób, którym przyznano emeryturę wynosił 62,1 lat, w przypadku mężczyzn 64,6 lat, a w przypadku kobiet 60,7 lat. W 2020 r. było to odpowiednio 62,3 lat, przy czym 64,8 lat dla mężczyzn i 60,6 lat dla kobiet. W 2021 r. przeciętny wiek przejścia na emeryturę wynosił 62,4 lat (64,8 dla mężczyzn, 60,6 dla kobiet). W 2021 r. dominującym wiekiem przyznania emerytury był wiek 60 lat dla kobiet (84,3%) i 65 lat dla mężczyzn (92,9%), czyli aktualny ustawowy powszechny wiek emerytalny.

Zauważenia przy tym wymaga, że przeciętny wiek emerytalny kobiet jest wyższy niż ustawowy wiek emerytalny (60,6 lat), natomiast przeciętny wiek emerytalny mężczyzn rośnie od 2019 r. i zbliża się do poziomu ustawowego wieku emerytalnego (64,8 lat).

Na wysokość przeciętnego świadczenia ma m.in. wpływ, że blisko 60% świadczeniobiorców to kobiety, których przeciętna wysokość emerytury jest mniejsza średnio o ok. 1 tys. zł od średniej emerytury mężczyzn.

Przeciętna wysokość emerytury przyznanej i wypłaconej na podstawie ustawy wiekowej w 2019 r. wyniosła – 2 338,38 zł, dla kobiet – 1 913,02 zł, a dla mężczyzn – 3 039,02 zł. Natomiast w 2020 r. wyniosła 2 615,87 zł, dla kobiet – 2 156,26 zł, a dla mężczyzn – 3 305,35 zł. W 2021 r. przeciętna emerytura wzrosła do kwoty 2 813,40 zł, przy czym dla kobiet do 2 280,77 zł, a mężczyzn 3 520,56 zł. Widoczne są wyraźne dysproporcje w osiągniętej wysokości świadczenia emerytalnego kobiet i mężczyzn, a wobec utrzymania zróżnicowanego wieku emerytalnego oraz obecnego trendu przechodzenia na emeryturę w roku osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego należy spodziewać się, że ten trend będzie się pogłębiał.

Dodatkowo rośnie liczba emerytur niższych od najniższych emerytur, ze względu na fakt, że w systemie emerytalnym obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. staż ubezpieczeniowy nie jest warunkiem do prawa do emerytury. Nawet bardzo krótki okres ubezpieczenia (nawet 1 dzień) uprawnia po osiągnięciu wieku emerytalnego do emerytury, która jest bardzo niska i wynosi np. kilka groszy. Na tle negatywnych tendencji demograficznych finansowanie z systemu emerytalnego świadczeń w wysokości nie znajdującej pokrycia we wniesionym przez ubezpieczonego wkładzie, jak również ponoszenie kosztu obsługi świadczeń przewyższającego ich realną wartość, nie może być bowiem uznane za rozwiązanie pożądane. Diagnoza powyższych zagrożeń skłania do poszukiwania rozwiązań, które posłużyłyby zminimalizowaniu pogłębiających się negatywnych konsekwencji funkcjonowania obowiązujących regulacji.

3. Zabezpieczenie środków na wypłaty świadczeń

Wypłacalność świadczeń z ubezpieczeń społecznych jest gwarantowana przez państwo, czego przejawem jest między innymi udzielana corocznie dotacja uzupełniająca z budżetu państwa do FUS. Oznacza to, iż FUS ma zabezpieczone

finansowanie wypłat wszystkich świadczeń – dotyczy to przyznanych już emerytur, świadczeń dla osób, które złożyły już wniosek o emeryturę, jak również świadczeń dla osób, które wniosek o emeryturę zdecydują się złożyć w przyszłości.

Koszty związane z przywróceniem wieku emerytalnego nie spowodowały pogorszenia sytuacji finansowej FUS. Przywrócenie wieku emerytalnego, a także spowolnienie gospodarcze związane z pandemią COVID-19 nie spowodowały załamania FUS (wskaźnik pokrycia wydatków wpływami ze składek przekroczył 80,0% w latach 2019 i 2021). Zmniejszyła się również zapotrzebowanie na dotacje budżetowe. W okresie 2016–2018 wyniosły one łącznie 139,7 mld zł. W latach 2019–2021 wartość dotacji spadła do 107,5 mld zł, czyli o ok. 23,1%.

W 2019 r. przychody FUS wyniosły według przypisu 246,2 mld zł i były o 7,7 mld zł (o 3,2%) wyższe od przychodów osiągniętych w 2018 r. W 2020 r. wyniosły 290,8 mld zł i były o 44,6 mld zł (18,1%) wyższe od przychodów osiągniętych w 2019 r. Co prawda w 2021 r. przychody spadły do 274 mld w stosunku do 2020 r., ale było to związane z zasilaniem funduszu w 2020 r. środkami z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz jednorazową wpłatą z budżetu państwa. Mniejsza niż w 2020 r. skala wpływu pandemii na finanse FUS sprawiła, że w 2021 r. nie było konieczności uruchamiania nadzwyczajnych źródeł finansowania Funduszu.

4. Zapewnienie ubezpieczonemu możliwości pracy do osiągnięcia wieku emerytalnego.

Regulacje ochronne

Regulacje ustawy określającej minimalny wiek emerytalny zapewniają jednakowy, minimum 4-letni okres ochronny dla wszystkich pracowników, co oznacza, że nawet osoby, które począwszy od października 2017 r. skończyły wiek 60/65 lat, nadal mogły korzystać z 4-letniego okresu ochronnego, co stanowiło zachętę do kontynuowania zatrudnienia.

Wprowadzone przepisy, z uwagi na powrót do wieku emerytalnego obowiązującego przed dniem 1 stycznia 2013 r. zapewniły pracownikom, którzy już korzystali z okresu ochronnego (na dzień 1 października 2017 r.), zachowanie ich praw nabytych, gdyż korzystali oni z ochrony stosunku pracy do osiągnięcia wieku emerytalnego, wynikającego z przepisów obowiązujących przed dniem 1 października 2017 r., z drugiej zaś strony gwarantowały pracownikom, którzy osiągną wiek emerytalny wynoszący dla kobiet 60 lat i dla mężczyzn 65 lat przed upływem 4 lat licząc od dnia 1 października 2017 r., czteroletni okres ochronny. Wprowadzone regulacje synchronizowały przepisy dotyczące przywrócenia wieku emerytalnego z regulacją ochronną zawartą w Kodeksie pracy.

5. Wspieranie utrzymania zdolności do pracy przez ZUS

Na podstawie art. 37 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych ZUS prowadzi działania z zakresu prewencji wypadkowej. Prewencja wypadkowa to zapobieganie wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym oraz przyczynianie się do utrzymywania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej.

W ramach prewencji wypadkowej ZUS dofinansowuje działania płatników składek, a także upowszechnia wiedzę o prewencji wypadkowej. ZUS dofinansowuje działania płatników składek od 2013 r. Wybór projektów objętych dofinansowaniem następuje w drodze konkursu ogłaszanego raz w roku przez Prezesa ZUS. Od 2019 r. do 2021 r. zakończono i rozliczono 3183 projekty. Całkowita kwota wydatków na prewencję wypadkową w ZUS w poszczególnych latach wyniosła:

- 2019 r. – 87 614 526,79 zł,
- 2020 r. – 71 711 671,45 zł,
- 2021 r. – 78 394 762,88 zł.

Działania dofinansowywane przez ZUS przyczyniają się do eliminacji lub ograniczenia ryzyka zawodowego i wpływają na zmniejszenie liczby wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Zmniejszają tym samym ryzyko wystąpienia przedwczesnej niezdolności do pracy. Zgodnie z hasłem: prewencja lepsza od rehabilitacji; rehabilitacja lepsza od przedwczesnego opuszczania rynku pracy.

6. Zachęty do wydłużania aktywności ekonomicznej

W 2021 r. w ramach prac nad zmianami w systemie podatkowo-składkowym zaproponowano rozwiązanie mające na celu wydłużenie aktywności ekonomicznej Polaków i zachęcenie ich do późniejszego przechodzenia na emeryturę. Propozycja ulgi PIT-0 dla Seniora została skierowana do osób, które osiągnęły wiek emerytalny, ale nie przeszły na emeryturę, lecz kontynuują pracę na etacie, zleceniu lub na pozarolniczej działalności gospodarczej. Takie osoby nie płaciłyby podatku od przychodów do wysokości 85 528 zł (liczonych powyżej nowej projektowanej kwoty wolnej od podatku 30.000 zł, czyli do 115 528 zł). Aby skorzystać z ulgi PIT-0 dla Seniora, trzeba złożyć pracodawcy stosowne oświadczenie. Ulga weszła w życie od 1 stycznia 2022 r.

Należy pamiętać, że korzyścią z wydłużenia aktywności ekonomicznej jest także wyższe świadczenie emerytalne. Z uwagi na dłuższe opłacanie składek emerytalnych, dodatkowe waloryzacje roczne i kwartalne zgromadzonego kapitału emerytalnego (składek na koncie i subkoncie, kapitału początkowego), a także krótsze średnie dalsze trwanie życia przyjmowane do obliczeń – każdy rok pracy dłużej po osiągnięciu wieku emerytalnego, to ok. 10–15% wyższa emerytura w momencie jej przyznania. Okres pandemii nieznacznie zaburzył tę sytuację, ale należy traktować to jako incydent – zasada ustalania wysokości świadczenia pozostaje niezmienna ze względu na formułę emerytalną, w której kontynuacja pracy powoduje wzrost indywidualnego kapitału

emerytalnego i wyższą emeryturę, ze względu na zmniejszenie długości dalszego przewidywanego trwania życia.

W obecnym systemie po osiągnięciu wieku emerytalnego można jednocześnie pobierać emeryturę i kontynuować pracę bez ograniczeń.

Polacy, mimo osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego i przejścia na emeryturę, kontynuują aktywność zawodową w coraz większym zakresie. Liczba pracujących emerytów wzrosła z 545,4 tys. w grudniu 2012 r. do 812,9 tys. w grudniu 2021 r., czyli o 49,0%. Rośnie liczba zarówno emerytek (które, ze względu na wcześniejszą o 5 lat możliwość skorzystania z prawa do emerytury niż mężczyźni, mają większą motywację do uzupełnienia swoich dochodów), jak i emerytów. W ciągu ostatnich siedmiu lat liczba pracujących emerytów wzrosła o ponad 40%, a od 2017 r. o blisko 18%. W 2021 r. ponad 94% pracujących emerytów to osoby w wieku 60/65 lat i więcej. Średni wiek pracujących emerytów wyniósł 66,9 roku, dla mężczyzn było to 68,3 roku, dla kobiet – 65,8 roku.

Przywrócenie wielu emerytalnego nie miało zatem negatywnego wpływu na wskaźniki zatrudnienia, które z roku na rok wzrastają, także wśród osób, które przekroczyły ustawowy wiek emerytalny (kryzys gospodarczy wywołany pandemią COVID-19 nie powstrzymał tego wzrostu). W przypadku kobiet w wieku 60–64 lat wzrost wskaźnika zatrudnienia wzrósł o 8,6 p.p. (IV kw. 2012 r./ IV kw. 2021 r.), w przypadku mężczyzn, którzy przekroczyli ustawowy wiek emerytalny – odpowiednio o 1,9 p.p.

Dla emerytów kontynuujących aktywność zawodową przywrócenie obowiązującego do końca 2012 r. wieku emerytalnego – oznacza poprawę sytuacji materialnej gospodarstw domowych tych osób.

Należy podkreślić, że poziom aktywności osób starszych zależy przede wszystkim od sytuacji na rynku pracy i możliwości znalezienia przez te osoby odpowiedniej pracy. Istotnym przy tym wskaźnikiem, mającym zdecydowany wpływ na wydłużenie aktywności zawodowej, jest wskaźnik trwania w zdrowiu. Ważne jest zatem zapewnienie jak najlepszej profilaktyki zdrowotnej.

W 2020 r. zanotowano spadek trwania życia w zdrowiu w stosunku do roku poprzedniego. Redukcja ta w głównej mierze była związana ze skróceniem się przeciętnego trwania życia, w związku z pandemią COVID-19. Wydłużenie trwania życia w zdrowiu jest jednym z celów polityki zdrowotnej wielu krajów, również Polski.

Należy nadal uważnie przyglądać się sytuacji na rynku pracy, zdrowotności naszego społeczeństwa oraz dalszemu życiu w zdrowiu.

Ważne jest wprowadzanie nowych zachęt do przedłużania aktywności zawodowej dla tych, którzy chcą i mogą ją kontynuować. Stąd też podejmowanych jest szereg rozwiązań na rzecz zatrudniania osób starszych. Wypracowywane są też metody, które wpłyną na aktywizację niewykorzystanych dotąd zasobów ludzkich.

Podkreślenia wymaga realizacja m. in. programów edukacyjnych, kampanii informacyjnych, usług doradczych (doradcy emerytalni w placówkach ZUS, konsultanci COT ZUS) skierowanych do przyszłych emerytów, mających na celu wskazanie korzyści płynących z opóźnienia decyzji o przejściu na emeryturę. Wszystkie podejmowane w tym zakresie działania są bardzo pozytywnie odbierane przez przyszłych świadczeniobiorców.

Analizując skutki przywrócenia wieku emerytalnego w badanym okresie nie można pominąć faktu, że od 2020 r. mierzymy się ze skutkami pandemii. Światowa pandemia COVID-19 wpłynęła na każdą dziedzinę naszego życia, zwłaszcza na sytuację społeczno-gospodarczą kraju. Miała ona znaczący wpływ na finanse publiczne, w tym finanse FUS. Wpłynęła na spadek liczby populacji ogólnej w 2020 r. względem roku poprzedniego. Zakłócone zostały korzystne tendencje w postaci rekordowo niskiego bezrobocia. Zwiększyła się liczba bezrobotnych powyżej 50 r.ż. Osoby starsze silniej odczuły skutki pandemii, zwłaszcza, że cechują się niższą mobilnością zarówno zawodową, jak i geograficzną. Trudniej też było tym osobom wrócić na rynek pracy po utracie zatrudnienia.

Rada Ministrów dokonuje przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego co trzy lata, a następnie, w terminie do końca października, przedkłada go Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej. Obecna informacja jest drugim z kolei przeglądem (pierwszy został dokonany w 2019 r. po pierwszym roku obowiązywania ustawy wiekowej). Oznacza to, że następnego przeglądu Rada Ministrów dokona w 2025 r.

Opracowano w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej przy współudziale Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.