

Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (OPZZ)

Streszczenie

Opinia zawiera opis projektu emerytury stażowej OPZZ pod względem proponowanych rozwiązań oraz argumentacji uzasadniającej. W celu zweryfikowania tej argumentacji przytoczono wyniki symulacji konsekwencji reformy w zaproponowanym kształcie dla finansów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz wskazano ograniczenia tych symulacji. W kolejnym punkcie opisane zostały kształt i konsekwencje finansowe rozwiązania niemieckiego (emerytura dla osób z bardzo długim stażem), które pod pewnymi względami przypomina propozycję OPZZ. Argumentacja krytyków proponowanej reformy oraz możliwe odpowiedzi na nią zostały przedstawione w kolejnych dwóch punktach. Opinię kończą wnioski mówiące o tym, że projektodawca może rozwijać argumentację za swoim rozwiązaniem oraz w odpowiedni na argumenty krytyków. Poza tym są możliwości zmian kształtu reformy, aby zwiększyć jej spodziewane zalety i zmniejszyć jej wskazywane przez krytyków wady. Jak przy każdym innym rozwiązaniu potrzebna jest dyskusja z uwzględnieniem głosów wszystkich interesariuszy wspomaganych przez dobrej jakości analizy pochodzące od naukowców.

Opis proponowanego rozwiązania na tle zbliżonych

Opiniowany projekt wprowadza nową instytucję do prawa emerytalnego pod nazwą „emerytury stażowej”. Byłaby to dodatkowa możliwość przejścia na emeryturę wcześniej niż wynosi powszechny wiek emerytalny (obecnie 60K/65M). O ile w przypadku warunków nabycia prawa do emerytury minimalnej trzeba spełnić przesłankę powszechnego wieku emerytalnego i liczby lat stażu ubezpieczeniowego (20K/25M), to w przypadku emerytury stażowej wystarczającą przesłanką do nabycia prawa do co najmniej emerytury minimalnej ma być tylko liczba lat stażu (35K/40M). Najwcześniej skorzystać z tego rozwiązania będą mogli więc kobiety w wieku 53 lat oraz mężczyźni w wieku 57 lat.

Wymiar emerytury stażowej ma być ustalany tak samo, jak w przypadku przejścia na emeryturę po spełnieniu przesłanki standardowego wieku emerytalnego. Nie będzie więc ona dodatkowo pomniejszana, co miało miejsce w przypadku emerytury częściowej (obowiązywała w latach 2012-2017). Osoby wybierające to rozwiązanie miały prawo do emerytury w wysokości 50% tego, co wynikało z podzielenia sumy zwaloryzowanych składek na koncie emerytalnym przez uśrednioną liczbę lat do przeżycia w czasie pobierania emerytury. Emerytura stażowa nie byłaby dodatkowo zmniejszana ponad to, co wynika z formuły ustalania jej wymiaru (mniejsza suma na koncie emerytalnym podzielona przez wyższą liczbę lat życia na emeryturze).

W przypadku emerytury częściowej wyznaczono również przesłankę osiągnięcia określonego wieku (62K/65M) niższego niż przewidywany wówczas docelowo wiek emerytalny 67 lat. W opiniowanej propozycji nie ma tego rodzaju przesłanki konkretyzującej dodatkowy wiek emerytalny niższy niż obowiązujący powszechnie.

Kolejna różnica w stosunku do znanych już rozwiązań o charakterze wcześniejszych emerytur jest taka, że w opiniowanym projekcie nie wskazuje się określonych zawodów czy branż, które by miały wyłączone

do niej prawo. Takie podejście zostało zastosowane w przypadku emerytur pomostowych. Emerytura stażowa miałaby więc charakter powszechny.

Rozwiązanie w opiniowanym projekcie jest podobne do innych emerytur wcześniejszych pod względem zasad łączenia z zarobkami, czyli jest zmniejszana lub zawieszana w zależności od wysokości zarobków. Ponadto, podobnie jak w przypadku innych rozwiązań emerytalnych nie ma obowiązku skorzystania z prawa do tej emerytury.

W innych projektach emerytury stażowej wprowadza się dodatkowe parametry warunkujące uzyskanie do niej prawa. Szczególnie interesująca jest przesłanka, że przejście na emeryturę stażową będzie możliwe po spełnieniu warunku lat stażu oraz uzyskania poziomu emerytury wyższego niż minimalna, np. 120% emerytury minimalnej. Przykładowo, jeżeli kobieta będzie miała wymagany staż ubezpieczeniowy 35 lat, ale z formuły wyznaczenia wysokości emerytury wyniknie, że jej emerytura będzie wynosiła 115% emerytury minimalnej, to prawo do emerytury stażowej nie będzie przysługiwało mimo spełnienia przesłanki stażu. Dopiero po spełnieniu warunku odpowiedniego wymiaru możliwe byłoby uzyskanie do niej prawa. Oznacza to, że w części przypadków uzyskanie prawa do emerytury stażowej wymagałoby faktycznie dłuższego stażu niż ten wskazany jako uprawniający.

Podsumowując, emerytura stażowa w projekcie OPZZ wprowadza powszechną emeryturę wcześniejszą z jedynym warunkiem odpowiednio długiego stażu ubezpieczeniowego (35K/40M) o poziomie co najmniej emerytury minimalnej. Jej wymiar ustalany jest zgodnie z zasadami zdefiniowanej składki, a reguły łączenia z zarobkami są takie jak w przypadku innych emerytur wcześniejszych.

Uzasadnienie projektodawcy

Projektodawca określa cel emerytury stażowej następująco: „stworzenie pracownikom o bardzo długim stażu możliwości przejścia na emeryturę przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego”. Sens tego rozwiązania jest też przedstawiany w taki sposób: „Przejście na emeryturę w wieku niższym niż powszechnie obowiązującym jest swoistą nagrodą dla tych osób, które będą miały bardzo długi staż ubezpieczeniowy”. Kluczowe w tych sformułowaniach jest określenie „bardzo długi staż ubezpieczeniowy” (z projektu wynika, że bardzo długi jest staż to 35K/40M), a także nawiązanie do jednej z koncepcji sprawiedliwości społecznej dotyczącej wynagradzania zasług. Może być ona sformułowana następująco: sprawiedliwym jest nagradzanie tych, którzy wnieśli bardzo duży wkład do wspólnego dobra. Bardzo dużym wkładem jest tu bardzo długi staż ubezpieczeniowy. Składają się nań głównie praca (okresy składkowe) oraz wychowywanie dzieci i dłuższa nauka (okresy nieskładkowe). Nagrodą za ten wkład ma być możliwość przejścia na emeryturę po spełnieniu przesłanki bardzo długiego stażu bez czekania na osiągnięcie ustawowego wieku emerytalnego.

Poza stwierdzeniem, że emerytura stażowa jest słuszna z zasadą sprawiedliwego podziału według zasług w tle, projektodawca wskazuje pozytywne skutki społeczne wprowadzenia emerytury stażowej. Można te argumenty sprowadzić do trzech: 1) wprowadzenie emerytury stażowej spowoduje, że osoby pracujące w szarej strefie będą bardziej zainteresowane legalizacją zatrudnienia, co będzie też zwiększało przychody ZUS, NFZ i budżetu państwa poprzez podatek PIT; 2) emerytura stażowa zmniejszy ubóstwo osób w wieku przedemerytalnym oraz koszty z nim związane, np. sprawdzanie kryteriów dochodowych i warunków materialnych rodziny oraz wypłata świadczeń z pomocy społecznej, dodatków mieszkaniowych; 3) liczba uprawnionych do emerytury stażowej będzie niewielka ze względu na wymagany długi staż ubezpieczeniowy.

Projektodawca stara się też zmniejszyć obawy o to, że wprowadzenie emerytury stażowej będzie dużym kosztem dla finansów publicznych. Po pierwsze przewiduje, że zaproponowana przesłanka stażowa jest na tyle wymagająca w warunkach rynku pracy po 1989 r., że niewiele osób ją spełni. Po drugie nie wszystkie osoby uprawnione będą starały się uzyskać emeryturę stażową ze względu na zasady ustalania wymiaru emerytury (silne bodźce ekonomiczne, aby pracować jak najdłużej). Po trzecie przesłanka stażowa zapewni, że większość wybierających to rozwiązanie będzie miała ustaloną emeryturę w wymiarze co najmniej minimalnym. Z tych przesłanek wynika wniosek, że koszt tego rozwiązania nie będzie duży.

Symulacje wprowadzenia emerytury stażowej ZUS

W lutym 2020 ZUS dokonał symulacji skutków finansowych wprowadzenia emerytury stażowej dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do 2040 r. Symulacje przeprowadzono dla sześciu wariantów emerytury stażowej. Różnią się one pod względem: 1) minimalnej liczby lat stażu (35, 40, 45 lat), zróżnicowania tej liczby ze względu na płeć (liczba lat stażu równa dla płci lub dla kobiet mniejsza o 5 lat od stażu dla mężczyzn: 35, 40 lat) oraz 3) rodzaju okresów wliczanych do wymaganej liczby lat stażu (tylko okresy składkowe, okresy składkowe i nieskładkowe). W symulacjach założono, że wszyscy uprawnieni przejdą na emeryturę stażową, co jest maksymalnym oszacowaniem. Nie uwzględniono w nich propozycji warunkujących przejście na emeryturę stażową nie tylko od liczby lat stażu, ale też od przewidywanego wymiaru emerytury (np. wymagane jest ustalenie emerytury na poziomie co najmniej 120% emerytury minimalnej).¹

Wniosek ogólny z tych symulacji jest dość oczywisty: „Im wyższe kryterium stażu oraz im mniej osób skorzysta z uprawnienia, tym niższe skutki finansowe. Z kolei wliczanie okresów nieskładkowych oznacza wyższe skutki”. Wymiar emerytury zależy od sumy zwaloryzowanych składek na koncie ubezpieczonego podzielonej przez uśrednioną przewidywaną liczbę lat życia na emeryturze w zależności od wieku przejścia na emeryturę. Jeżeli licznik w tej formule się zmniejsza (suma składek jest mniejsza o te składki, które by zostały zapłacone, gdyby dana osoba przeszła później na emeryturę), a mianownik się zwiększa (przejście wcześniej na emeryturę zwiększa liczbę lat na emeryturze), to wymiar emerytury musi się zmniejszyć. Ze względu na tę zasadę wprowadzenie emerytury stażowej w okresie wieloletnim „nie wywołuje zatem zwiększenia całkowitych wydatków FUS”.

Symulacje opierają się na porównywaniu stanu po wprowadzeniu emerytury stażowej do stanu, gdyby jej nie wprowadzono (status quo). Część osób uprawnionych z pewnością skorzysta z możliwości przejścia na emeryturę stażową. Gdyby jej nie wprowadzono, to wiele z tych osób nadal by opłacało składki. O te właśnie składki zmniejszą się wpływy do FUS. Pierwsze założenie, które się tu czyni dotyczy tego, jaka część osób z tych uprawnionych przejdzie na emeryturę stażową. Możliwości teoretyczne są od 0% (nikt nie skorzysta) do 100% (wszyscy skorzystają). Na pewno żadna z nich się nie spełni, trudno jest ustalić jaki będzie faktyczny odsetek uprawnionych, którzy skorzystają z uprawnienia.

Drugie założenie jakie zostało poczynione w symulacjach ZUS dotyczy dalszego opłacania składek w sytuacji status quo. Nie jest pewne, że w tej sytuacji wszystkie osoby, które przeszłyby na emeryturę stażową opłacałyby składki co najmniej do osiągnięcia wieku emerytalnego. Część tych osób może z różnych względów nie opłacać składek przez krótsze lub dłuższe okresy jakie im zostały w czasie od

¹ *Skutki finansowe wprowadzenia emerytury stażowej*, Informacja dla Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, luty 2020.

osiągnięcia wymaganej liczby lat stażu do osiągnięcia wieku emerytalnego. Część z nich i tak przejdzie na emerytury pomostowe.

Dwa powyższe założenia sprawiają, że symulacja ZUS dotycząca zmniejszenia wpływów do FUS jest zawyżona w stosunku do rzeczywistego ubytku. Zawyżenie to wynika z przyjęcia, że wszyscy uprawnieni przejdą na emeryturę stażową oraz z założenia, że wszyscy, którzy na nią nie przejdą będą opłacali składki do osiągnięcia wieku emerytalnego. Rozważmy czysto teoretyczny scenariusz, w którym nie wprowadzono emerytury stażowej, ale wszyscy, którzy byłiby do niej uprawnieni trwale stracili pracę i nie opłacali już składek. Ubytek wpływów do FUS byłby taki sam, jak w przypadku, gdyby wszyscy uprawnieni przechodzili od razu na emeryturę stażową. Faktycznie więc nie wszyscy z tych, którzy będą uprawnieni do emerytury stażowej od razu na nią przejdą, a także nie wszyscy, którzy na nią nie przejdą będą składkowali przez cały okres do osiągnięcia wieku emerytalnego.

Tabela 1. Uprawnienie do emerytury stażowej a opłacanie składek

Status quo, gdyby nie wprowadzono emerytury stażowej	Uprawnieni do emerytury stażowej	
	Korzystający	Niekorzystający
Składkujący do osiągnięcia wieku	1. Wszyscy, którzy przeszli na emeryturę stażową opłacaliby składki przez cały okres, który im został do osiągnięcia standardowego wieku	2. Wszyscy, którzy nie przeszli na emeryturę stażową opłacali składki do osiągnięcia wieku
Nie składkujący do osiągnięcia wieku	3. Część przechodzących i tak nie opłacałoby składek przez okres, który im pozostał do osiągnięcia wieku emerytalnego	4. Osoby, które nie przeszły na emeryturę stażową, ale nie opłacają składek z innych powodów

Źródło: opracowanie własne

W tabeli 1 założenia symulacji ZUS znajdują się w komórce 1. W ich wyniku mamy oszacowany maksymalny możliwy ubytek przychodów FUS o nieopłacone składki z powodu przejścia na emeryturę stażową wszystkich uprawnionych.

Pamiętając o powyższych uwagach wariant emerytury stażowej proponowany przez OPZZ został oszacowany pod względem liczby korzystających następująco

- 2021 – 570,2 tys. korzystających
- 2022 – 100,4 tys. korzystających
- 2022-2026 – 91-100 tys. korzystających rocznie
- 2027-2035 – 78-86 tys. korzystających rocznie
- 2036-2039 – 65-74 tys. korzystających rocznie
- 2040 – 59 tys. korzystających

Gdyby założyć bardziej realistycznie, że na emeryturę stażową przejdzie nie 100%, ale na przykład 70% uprawnionych, to te liczby musiałby się odpowiednio zmniejszyć, np. w 2021 skorzystałoby 399 tys., czyli mniej o 171 tys. Można zakładać dalej, że ta liczba uprawnionych niekorzystających spełni w części założenia z komórki 2 (będą nadal składkować), a w części z komórki 3 (nie będą składkować) w tabeli 1. Gdyby liczba uprawnionych przechodzących na emeryturę stażową miała być mniejsza niż 100 tys. to tylko nieco ponad 17% uprawnionych według symulacji ZUS musiałoby z niej skorzystać w 2021.

W pierwszym roku wprowadzenia emerytur stażowych w wariantcie OPZZ dodatkowe wydatki FUS oszacowano na 8,49 miliarda zł. Oznacza to, że średnia wypłata miesięczna w tym roku przypadająca na jednego emeryta wyniosłaby 1241 zł. Jest to kwota zbliżona do emerytury minimalnej z 2020 r., która wynosi 1200 zł brutto. Przy 70% uprawnionych, którzy by skorzystali z emerytury stażowej kwota łączna dodatkowych wydatków wyniosłaby 5,9 mld zł. Przy czym osoby uprawnione, które jednak będą pracowały i składkowały będą miały wyższe emerytury.

Na bilans wprowadzenia reformy składają się również ubytki we wpływach składkowych, które oszacowano w 2021 r. na 4,18 mld zł. Przy założeniu, że 70% uprawnionych skorzysta z prawa do emerytury stażowej, kwota ta zmniejsza się do 2,9 mld zł. Wzrost wydatków i spadek wpływów oznacza ujemne saldo w stosunku do status quo. Jest ono oczywiście mniejsze przy założeniu niższego odsetka przechodzących na emeryturę stażową.

Podsumowując, z symulacji ZUS wynika, że kilkaset tysięcy osób skorzysta z uprawnienia do emerytury stażowej w wariantcie OPZZ w pierwszych latach po jej wprowadzeniu. Nawet jeżeli będzie to mniej niż 100% korzystających z uprawnienia, to i tak ich liczba będzie rzędu kilkuset tysięcy osób. W stosunku do wszystkich pracujących (16 milionów) jest to kilka procent (odpowiednio przy 100% korzystających 4% i przy 70% korzystających 2%).

W ujęciu rocznym spowoduje to wzrost wydatków i spadek wpływów FUS w stosunku do status quo (gdyby te osoby nadal pracowały i składkowały). W ujęciu wieloletnim nie wpłynie to na bilans FUS z tego względu, że przechodzący na emeryturę stażową będą mieli wyliczoną niższą emeryturę. Będzie ona niższa ze względu na nieopłacone potencjalne składki, gdyby pracowali dłużej oraz wyższą liczbę lat życia na emeryturze, która wynika z wcześniejszego przejścia na nią (w porównaniu z niższą liczbą lat, gdyby przeszli na emeryturę później).

ZUS nie analizował możliwego wpływu wprowadzenia emerytury stażowej na żadne inne obszary poza finansami FUS.

Doświadczenie niemieckie

Reformy emerytalne w Niemczech nie były tak radykalne jak w Polsce (nadal jest to system repartycyjny o zdefiniowanym świadczeniu oparty na punktach emerytalnych), niemniej ich cel jest podobny do celu, który przyjęli polscy reformatorzy. Skupiano się na takich rozwiązaniach, aby ograniczyć możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę bez ograniczania wymiaru emerytury, a także na zwiększaniu wieku emerytalnego. Powszechny wiek emerytalny jest tam niezróżnicowany według płci i docelowo ma wynosić 67 lat. Wiek emerytalny podnoszony jest stopniowo z poziomu 65 lat od 2012 r. do 2029 r. Wiek 67 lat dotyczyć będzie wszystkich osób urodzonych po 1963 r.

Mimo tych reform nadal jest kilka możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę. Jedno z nich wymaga co najmniej 35 lat stażu ubezpieczeniowego, ale też osiągnięcia wieku co najmniej 63 lat. Korzystający z tego rozwiązania pobierają emeryturę zmniejszoną (0,3% za każdy miesiąc na wcześniejszej emeryturze). Jest to więc powszechna emerytura wcześniejsza, czym się różni od emerytur pomostowych, zbliżona jest do emerytury częściowej.

W niemieckich regułach emerytalnych jest jednak druga możliwość wcześniejszej emerytury, która jest bardziej podobna do rozwiązania proponowanego przez OPZZ. Została ona wprowadzona ustawą *RV-Leistungsverbesserungsgesetz* w 2014 r. Towarzyszyła jej kampania medialna ministerstwa pracy z hasłem „nie prezent, a dobrze zasłużona”. Było więc to podobne ujęcie do tego w uzasadnieniu OPZZ

– długo i ciężko pracujące osoby zasłużyły na nagrodę w postaci wcześniejszego przejścia na emeryturę.²

Jest to rozwiązanie dla osób z wyjątkowo długim stażem ubezpieczeniowym (*Altersrente für besonders langjährig Versicherte*). Wyjątkowa długość stażu została ustalona na 45 lat, więc dla kobiet jest to o 10 lat dłużej, a dla mężczyzn o 5 lat dłużej niż to ustalono w propozycji OPZZ. Do stażu ubezpieczeniowego włączane są okresy składowe i nieskładowe (np. okresy wychowywania dzieci do 10 roku życia, okresy pobierania zasiłków dla bezrobotnych z wyjątkiem dwóch ostatnich lat przed złożeniem wniosku o tę emeryturę).

Kryterium okresu stażu ustalone na 45 lat oznacza, że osoba zaczynająca pracę w wieku 18 lat, może przejść na ten typ emerytury najwcześniej w wieku 63 lat. Wraz z wydłużaniem wieku emerytalnego do 67 lat docelowo wiek przejścia na tę emeryturę ma wynosić 65 lat. Faktycznie więc można przejść na nią w okresie dwóch lat przed osiągnięciem standardowego wieku emerytalnego. W przypadku wprowadzenia w życie propozycji OPZZ byłoby to o 7 lat wcześniej.

Ze względu na to, że wymiar emerytury zależy od punktów emerytalnych, a te od długości okresu stażu, przejście na wcześniejszą emeryturę stażową w Niemczech oznacza też niższy jej wymiar (praca przez jeden miesiąc dłużej zwiększa emeryturę o 0,19%). Średnia emerytura korzystających z tego rozwiązania jest jednak znacząco wyższa od wspomnianych wcześniejszych emerytur, które podlegają zmniejszeniu.

Po wprowadzeniu emerytury stażowej w Niemczech około 30% osób przechodzących na emeryturę skorzystało z tego rozwiązania w ciągu kilku miesięcy po osiągnięciu wieku 63 lat i spełnieniu kryterium 45 lat stażu. Osoby uprawnione przechodziły na emeryturę stażową wcześniej o 5 miesięcy wcześniej w porównaniu z grupą kontrolną. W 2016 r. skorzystało z tego rozwiązania 225 290 osób. W kolejnych latach liczba ta wzrastała i osiągnęła w 2019 r. 253 492 osób. Było to wówczas 31% osób przechodzących na emerytury ogółem.³

Co warto podkreślić, niemieckie emerytury stażowe średnio były dużo wyższe niż emerytury osób przechodzących na emeryturę w standardowym wieku. Wiąże się to z dużo wyższym średnim stażem ubezpieczeniowym jaki mają te osoby w porównaniu z osobami, które przechodzą na emeryturę w standardowym wieku. W systemie niemieckim nie ma kategorii emerytury minimalnej.

Dyskusja o kosztach reformy z 2014 była w Niemczech bardzo ożywiona. Niektóre szacunki często podawane w mediach były przesadzone (1,3 miliarda euro miesięcznie). Nie brano bowiem pod uwagę tego, że osoby przechodzące na emeryturę stażową mogły przejść również na inny rodzaj wcześniejszej emerytury. W jednej z symulacji podawano, że koszty wyniosą 2,6 miliarda euro w 2015 r. oraz po 3,2 miliarda w latach 2016 i 2017. Bardziej zaawansowana analiza uwzględniająca wydatki ubezpieczeniowe, podatki oraz składki była wyższa i wyniosła w ujęciu łącznym 1,47 miliarda euro w 2014 r., 4,52 miliarda euro w 2015 i 6,46 miliarda euro w 2016 r.⁴ Szacunki te były komentowane w kilku mediach niemieckich w krytycznym tonie wobec reformy z 2014 r., gdyż okazały się wyższe niż przewidywano⁵.

² Mathias Dolls, Carla Krolage, *The Effects of Early Retirement Incentives on Retirement Decisions*, ifo WORKING PAPERS, 291, styczeń 2019.

³ *Rentenversicherung in Zeitreihen*, Oktober 2020.

⁴ Mathias Dolls, Carla Krolage..., op. cit.

⁵ *Ifo-Studie: Kosten der Rente ab 63 höher als gedacht*, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/rentenpolitik-ifo-studie-kosten-der-rente-ab-63-hoeher-als-gedacht/23976910.html>

Argumenty przeciwników emerytury stażowej w Polsce

Głosy krytyczne wobec projektu emerytury stażowej pojawiły się już w mediach. Główny projektant polskiej reformy emerytalnej prof. Marek Góra sformułował dwa argumenty. Pierwszy polega na stwierdzeniu, że celem emerytur nie jest nagradzanie za długą pracę (taką funkcję pełni wynagrodzenie i ewentualnie dodatki stażowe do niego), ale finansowanie konsumpcji w czasie niezdolności do pracy z powodu wieku. W drugim argumencie podkreśla, że emerytura stażowa spowoduje obniżenie poziomu emerytur i zmniejszy podaż pracy osób w wieku przedemerytalnym, które spełnią warunek stażu.⁶

Niektórzy krytycy nie kwestionują samej idei emerytury stażowej, ale proponują inne jej parametry (kryterium stażowe wyższe i równe pod względem płci – 42 lata), oraz postulują, aby towarzyszyło jej wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (Jeremi Mordasewicz – ekspert ekonomiczny strony pracodawców z Lewiatana).⁷

Podkreślano też wysokie koszty reformy dla FUS (dr Antoni Kolek z Instytutu Emerytalnego) – wzrost wydatków o ponad 11 miliardów rocznie przy założeniu, że przejdzie na to świadczenie 400 tys. osób i ich emerytury wyniosą średnio tyle, ile emerytura przeciętna przyznana w 2019 r. (2 338,38 zł).

Ostatni rodzaj argumentu powtarza powyższe („głódowe emerytury”) z dodatkowym podkreśleniem, że politycy mogą mieć pokusę poparcia tego rozwiązania ze względu na spodziewane korzyści polityczne (dr Łukasz Waćławik z AGH).⁸

Kontekstem dla tych argumentów są reformy emerytalne z ostatnich 30 lat. Ich cele można sprowadzić do wydłużenia okresu aktywności zawodowej ludności i tym samym okresów stażu ubezpieczeniowego. Takie też cele miała reforma (rewolucja) emerytalna w Polsce wprowadzona w życie w 1999 r.

Uzasadnienie tych reform jest głównie demograficzne i ekonomiczne. Starzenie się społeczeństwa, a tym samym coraz większy koszt emerytur dla pokolenia pracującego poprzez wyższe składki i podatki dochodowe (rosnące dopłaty z budżetu do funduszu emerytalnego). Przy uwzględnieniu dodatkowych efektów tych zwiększonych kosztów dla rynku pracy (wpływ tzw. klina podatkowego), do argumentacji dodawany jest negatywny wpływ na ten rynek. Nie jest on związany tylko z tym, że wychodzą z niego osoby, które mogłyby jeszcze pracować (efekt podażyowy, który zakłada, że wraz z wydłużaniem życia wydłuża się też średnia zdolność do pracy), ale również z tym, że zwiększony koszt miejsc pracy zmniejsza popyt na pracę (efekt popytowy w sensie popytu na pracę).

Z powyższego wynika, że wszystkie osoby zgadzające się z takim opisem trendów reformatorskich z ostatnich 30 lat będą krytyczne wobec wprowadzenia emerytur stażowych. Ewentualnie będą proponowali reformy, które by neutralizowały negatywne skutki rozwiązania (przykład argumentacji Mordasewicza powyżej). Ta krytyka jest formułowana przede wszystkim dlatego, że efekt emerytur stażowych będzie przeciwny do tego, jaki stawiali sobie reformatorzy systemów emerytalnych. Umożliwi ona dużo wcześniejsze przechodzenie na emeryturę niż to wynika ze standardowego wieku

⁶ *Emerytura stażowa nie jest dobrym pomysłem*, <https://alebank.pl/emerytura-stazowa-nie-jest-dobrym-pomyslem/>

⁷ *Dla kogo emerytury stażowe i kto straci najwięcej na ich wprowadzeniu?*, <https://alebank.pl/dla-kogo-emerytury-stazowe-i-kto-straci-najwiecej-na-ich-wprowadzeniu/>

⁸ *Emerytury. Andrzej Duda chce zmian. Ekspert: "doprowadzi do głódowych emerytur"*, <https://www.money.pl/emerytury/emerytury-andrzej-duda-chce-zmian-ekspert-doprowadzi-do-glodowych-emerytur-6457252620715649a.html>

emerytalnego i w porównaniu z systemem niemieckim (gdzie dodatkowo standardowy wiek emerytalny jest wyższy dla kobiet, jest też w trakcie wydłużania do 67 lat). Skorzysta z tego rozwiązania zapewne dodatkowo kilkaset tysięcy osób (symulacje ZUS), co będzie działało obniżająco na średni wiek przechodzenia na emeryturę. Zakłada się, że będzie to zwiększało obciążenie podatkowo-składkowe pokoleń pracujących, co z kolei razem ze zmniejszeniem podaży pracy w grupach uprawnionych do nowej emerytury będzie ujemnie wpływało na rynek pracy.

W Polsce dodatkowym argumentem przeciwko omawianej w ekspertyzie propozycji jest znaczące obniżenie poziomu emerytur. Ten argument jest często podnoszony przez ekspertów ekonomicznych już przy powrocie do niższego i zróżnicowanego wieku według płci. Wyniki symulacji za pomocą modeli ekonomiczno-demograficznych wykazują, że reforma odwracająca reformę z 2012 r. będzie powodowała znaczne zwiększenie odsetka osób z emeryturą minimalną, w szczególności w przypadku kobiet⁹. Dodanie do tych modeli emerytury stażowej według propozycji OPZZ (bez warunku osiągnięcia sumy zwaloryzowanych składek dających wymiar wyższy niż emerytura minimalna) zapewne dodatkowo jeszcze zwiększy ten odsetek.

Argument z poprzedniego akapitu należy skonfrontować z informacją z punktu dotyczącego rozwiązania niemieckiego, gdyż tam osoby przechodzące na emerytury stażowe mają średnio znacząco wyższe emerytury niż osoby, które przechodzą na emeryturę w standardowym wieku. W Polsce inny jest sposób ustalania poziomu emerytury, a po wprowadzeniu emerytury stażowej dużo niższy będzie wiek możliwy do przejścia na tę emeryturę. Te dwa fakty mogą odpowiadać za to, że sytuacja po wprowadzeniu omawianej reformy w Polsce będzie odwrotna do tej w Niemczech. Średnia emerytura osób przechodzących na tę emeryturę będzie dużo niższa niż tych, które przechodzą na nią w standardowym wieku. Proste przeliczenie dodatkowych wydatków FUS z symulacji ZUS spowodowanych przez reformę w wariantcie OPZZ na liczbę osób, które mają na nią przejść w pierwszym roku obowiązywania daje kwotę zbliżoną do emerytury minimalnej. Wynika z tego, że reforma niemiecka może być krytykowana z powodu niesprawiedliwości, gdyż wszyscy pracujący składają się na dużo wyższe niż standardowe emerytury stażowe.¹⁰ Z kolei reforma polska w wariantcie OPZZ jest krytykowana z powodu niesprawiedliwości, gdyż da emerytury za niskie w stosunku do przyjętego standardu odpowiedniości.

Możliwe odpowiedzi na argumenty krytyczne

Odpowiedź na część argumentów krytyków nie stwarza większych problemów. Z symulacji ZUS wynika, że w perspektywie wieloletniej emerytura stażowa nie będzie miała wpływu na bilans FUS ze względu na zasady ustalania wymiaru emerytury w nowym systemie emerytalnym. Dodajmy, że w symulacji ZUS zamieszczono oszacowania stanowiące maksymalną górną granicę kosztów. Faktyczne ujemne bilanse roczne będą niższe niż wyniki symulacji. W ten sposób można oddalić argumenty wskazujące na wysokie koszty finansowe reform. Krytycy mogą na to odpowiedzieć, że jednak w ujęciu rocznym koszty będą znaczące (co najmniej kilka, kilkanaście miliardów). Mogą też dać przykład konsekwencji finansowych emerytury stażowej z Niemiec. Jedna strona będzie więc akcentować perspektywę wieloletnią i wskazywać powody, dla których skutki finansowe będą niższe niż symulacje ZUS czy też niższe, niż gdyby było to rozwiązanie zbliżone do niemieckiego. Druga strona będzie akcentowała maksymalne roczne szacunki ZUS i wskazywała przykład niemiecki, gdy zaawansowane szacunki

⁹ *Systemy emerytalne. Obniżanie wieku*, <http://grape.org.pl/policy/obnizanie-wieku>

¹⁰ *Ifo-Studie: Kosten der Rente ab 63 höher als gedacht*, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/rentenpolitik-ifo-studie-kosten-der-rente-ab-63-hoeher-als-gedacht/23976910.html>

dawały koszty wyższe niż te wynikające z informacji rządu i późniejszych symulacji. Oczywiście pozostaje przestrzeń możliwych zmian w projekcie, aby dodatkowo zmniejszyć koszty roczne, np. podniesienie kryterium stażowego do 37/42 lat.

Możliwa jest też odpowiedź na argument akcentujący ryzyko, że emerytura stażowa będzie zbyt niska. Uderza on w podstawowe uzasadnienie projektodawcy, że ma być ona nagrodą za długą i ciężką pracę. Skoro jednak jej poziom będzie nieodpowiedni, to w jakim sensie jest nagrodą? Po pierwsze można wskazywać, że nagrodą nie jest tu sama kwota emerytury, ale możliwość wcześniejszego na nią przejścia. Ludzie mogą cenić sobie czas wolny bez przymusu ekonomicznego pracy. Im dłużej pracują i są mniej sprawni, tym bardziej przymus pracy może im ciążyć. Przyznanie im dodatkowego czasu wolnego nawet z niższym zabezpieczeniem będą odczuwali jako korzystne dla siebie rozwiązanie. Po drugie, można argumentować, że projekt gwarantuje emeryturę nie niższą niż emerytura minimalna zarówno faktycznie, gdyż wymaga stażu dużo wyższego niż wymagany do emerytury minimalnej, jak i prawnie, gdyż zapewnia wyrównanie do niej, gdyby jednak staż nie wystarczył. Jeżeli emerytura minimalna jest odpowiednia, np. wynosi co najmniej tyle, ile emeryckie minimum socjalne, to oznacza, że nie będą to „głódowe emerytury”. Po trzecie można też dodać, że nagroda nie jest obowiązkowa, więc jeżeli osoba uzna, że emerytura stażowa jest za niska w stosunku do jej oczekiwań, to może odłożyć moment przejścia na nią. Po czwarte, w razie, gdyby osoby korzystające z emerytury stażowej chciały uzupełnić ją dochodem z pracy, to mogą to zrobić, choć z ograniczeniami. Krytyk będzie zapewne nadal twierdził, że emerytury te będą za niskie, albo że mogłyby być dużo wyższe, gdyby te osoby nadal pracowały. Może też dodać, że możliwości dorabiania do emerytury mogą być ograniczone, gdyż pracodawcy niechętnie zatrudniają osoby w ze starszych grup wiekowych. Jeżeli te argumenty byłyby ważne, to projektodawca może odpowiednio zmodyfikować kształt reformy, np. wprowadzić kryterium stanu konta emerytalnego – suma zwaloryzowanych składek podzielona przez spodziewaną liczbę lat na emeryturze powinna zapewnić, np. co najmniej 120% emerytury minimalnej.

W uzasadnieniu projektodawca wskazuje, że emerytura stażowa będzie pozytywnie oddziaływała na rynek pracy ze względu na bodźce do wykazywania stażu ubezpieczeniowego w celu osiągnięcia kryterium emerytury stażowej. Krytycy mogą podważać ten argument twierdząc, że niekoniecznie staranie się o wyższy staż ubezpieczeniowy będzie miało postać zwiększenia legalnej aktywności na rynku pracy. Można sobie wyobrazić różne formy nadużyć, które byłyby motywowane uzyskaniem świadectw o stażu pracy. Krytycy podkreślają jednak inne mechanizmy negatywnego wpływu emerytury stażowej na rynek pracy. Po pierwsze kilkaset tysięcy pracowników spełniających kryterium stażowe odejdzie z rynku pracy, co pogłębi i tak już odczuwane przez pracodawców braki kadrowe. Po drugie w dłuższym terminie składki i podatki dochodowe będą wyższe, co będzie zmniejszało popyt pracodawców na pracę. Można na pierwszy argument odpowiedzieć, że skala korzystających z emerytur stażowych jest niepewna. Oszacowanie wynikające z symulacji ZUS jest maksymalne, a faktyczne będzie niższe również z tego powodu, że będą silne bodźce ekonomiczne, aby pracować kilka lat dłużej i otrzymać dużo wyższą emeryturę. Jeżeli ten argument miałby być kluczowy, to można rozważyć podnoszenie kryterium stażowego i/lub wprowadzanie dodatkowego kryterium stanu konta emerytalnego, które faktycznie zmniejszy liczbę uprawnionych do emerytury stażowej i tym samym ograniczą jej ujemny wpływ na podaż pracy.

Pozostaje argument, że politycy zdecydują się na reformę nie ze względu na jej zalety, ale ze względu na swój krótkoterminowy interes polityczny. Zakłada on, że reforma wprowadzająca emeryturę stażową jest szkodliwa, ale będzie popularna wśród wyborców. Drugie założenie jest takie, że politycy niezależnie od okoliczności i wartości społecznej reform wprowadzają tylko takie, które popiera duża i/lub silna grupa wyborców. Po pierwsze można podkreślać, że szkodliwość samej reformy jest przedmiotem sporu, nie jest więc oczywista. Reforma ta może mieć zalety niezależnie od poziomu jej

popularności w społeczeństwie. Po drugie, wskazane wyżej argumenty krytyczne w stosunku do reformy oznaczają, że część wyborców uzna je zapewne za słuszne i będzie przekonana, że reformy nie należy wprowadzać. Po trzecie, wiadomo, że wiele reform z ostatnich 30 lat nie było popularnych wśród wyborców, a jednak różne rządy je wprowadzały w życie. Krytyk reformy będzie zapewne bronił swojego poglądu, choćby wskazując, że w związku ze starzeniem się społeczeństwa będzie przybywać wyborców w wieku, w którym mogą uznać emeryturę stażową za korzystną dla siebie. Zwiększy to atrakcyjność wyborczą tego rozwiązania dla partii politycznych. W odniesieniu do argumentu, że reformy niepopularne też są wprowadzane w życie, krytyk może argumentować, że nie tyle ważne jest wprowadzanie reform niepopularnych, ale ich wprowadzanie i utrzymanie w odpowiednio długim okresie, aby przyniosły spodziewane korzyści społeczeństwu. Krótkoterminowe interesy wyborcze będą więc podważały trwałość reform niepopularnych, co potwierdza tylko prymat interesów wyborczych partii politycznych.

Wnioski

Opinia zawiera opis projektu emerytury stażowej OPZZ pod względem proponowanych rozwiązań. Wskazano podobieństwa i różnice w porównaniu z innymi rozwiązaniami w Polsce (emerytury pomostowe, emerytury częściowe, emerytura standardowa) oraz zagranicą (emerytura dla osób z bardzo długim stażem w Niemczech). Z tego przeglądu wynika, że możliwości zorganizowania przejścia na emeryturę przed osiągnięciem standardowego wieku emerytalnego jest wiele, są też takie, które zbliżone są do proponowanych przez OPZZ (rozwiązanie niemieckie), ale i one mają swoją specyfikę i są osadzone w kontekście innego systemu emerytalnego.

Przenalizowano także argumentację projektodawcy za słuszością i realizowalnością proponowanego rozwiązania. W celu zweryfikowania tej argumentacji przytoczono wyniki symulacji konsekwencji reformy w zaproponowanym kształcie dla finansów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz wskazano ograniczenia tej symulacji. W szczególności założenie o tym, że 100% uprawnionych przejdzie na emeryturę stażową jak tylko staną się do niej uprawnieni jest wątpliwa.

Podobny cel miało opisanie kształtu i konsekwencji finansowych rozwiązania niemieckiego (emerytura dla osób z bardzo długim stażem), które pod pewnymi względami przypomina propozycję OPZZ (brak potrąceń). Skoro już gdzieś podobne rozwiązanie wprowadzono, to warto sprawdzić jakie miało to konsekwencje. Reforma niemiecka spowodowała, że ponad 220-230 tys. osób rocznie przechodzi na emeryturę stażową, jej koszty szacowane są na kilka miliardów euro rocznie. Ich średnie emerytury są znacząco wyższe od średnich emerytur osób, które przechodzą na emeryturę w standardowym wieku. W porównaniu z propozycją OPZZ kontekst i rozwiązanie niemieckie są różne. Zasady ustalania wymiaru emerytury są inne, proponowany staż jest dużo niższy. Z tych względów atrakcyjność przejścia na emeryturę stażową w Polsce może być dużo mniejsza, emerytury stażowe będą niższe niż przeciętne i zbliżone do emerytury minimalnej.

Krytycy proponowanej reformy wskazują na to, że nie jest ona zgodna z wizją systemu emerytalnego jako zapewniającego konsumpcję w okresie niezdolności do pracy z powodu wieku i będzie miała negatywne konsekwencje dla korzystających z tego rozwiązania (zmniejszenie poziomu emerytury) oraz dla pokoleń pracujących ze względu na negatywny wpływ na rynek pracy poprzez większe koszty pracy i zmniejszenie podaży pracy. Krytycy podkreślają też wysokie koszty reformy. Na te argumenty można odpowiadać między innymi wskazując na to, że emerytura stażowa będzie finansowała konsumpcję osób starszych na poziomie co najmniej emerytury minimalnej. Będzie ona korzystna dla osób, które na nią przejdą ze względu na ich stan zdrowia i preferencje dotyczące czasu wolnego. Emerytura stażowa może być też podwyższona poprzez przyjęcie dodatkowych warunków

uprawniających (np. propozycja warunku stanu konta emerytalnego). Negatywny wpływ na rynek pracy może wystąpić, ale jego skala nie jest pewna i poprzez zmianę parametrów emerytury stażowej (np. zwiększenie kryterium stażu) może być ograniczona. Ponadto mogą wystąpić również pozytywne efekty w postaci wydłużania stażu ubezpieczeniowego. Koszt reformy w perspektywie wieloletniej będzie niewielki ze względu na to, że osoby wcześniej przechodzące na emeryturę będą miały ją dużo niższą, a poza tym warunek stażu wyższy o 15 dla kobiet i 20 lat dla mężczyzn od wymaganego dla emerytury minimalnej zapewni, że nie będzie potrzeby dopłacania do nich.

Trudno przyjąć, że emerytura stażowa jest jednoznacznie szkodliwa i zostanie przyjęta tylko dla celów politycznych. Podobnie jak trudno przyjąć, że jest ona jednoznacznie korzystna i zostanie przyjęta wyłącznie dla dobra społecznego, niezależnie od interesów politycznych. Kluczowe jest, aby główni interesariusze dyskutowali ze sobą wykorzystując nie tylko jednostronną retorykę, ale również dane i wyniki badań naukowych. Pozwoli to wyważyć interesy różnych grup oraz dobro wspólne.

Literatura

Dla kogo emerytury stażowe i kto straci najwięcej na ich wprowadzeniu?, <https://alebank.pl/dla-kogo-emerytury-stazowe-i-kto-straci-najwiecej-na-ich-wprowadzeniu/>

Dolls, M., Krolage, C., *The Effects of Early Retirement Incentives on Retirement Decisions*, ifo WORKING PAPERS, 291, styczeń 2019.

Emerytura stażowa nie jest dobrym pomysłem, <https://alebank.pl/emerytura-stazowa-nie-jest-dobrym-pomyslem/>

Emerytury. Andrzej Duda chce zmian. Ekspert: "doprowadzi do głodowych emerytur", <https://www.money.pl/emerytury/emerytury-andrzej-duda-chce-zmian-ekspert-doprowadzi-do-glodowych-emerytur-6457252620715649a.html>

Ifo-Studie: Kosten der Rente ab 63 höher als gedacht, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/rentenpolitik-ifo-studie-kosten-der-rente-ab-63-hoeher-als-gedacht/23976910.html>

Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2020.

Skutki finansowe wprowadzenia emerytury stażowej, Informacja dla Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, luty 2020.

Systemy emerytalne. Obniżanie wieku, <http://grape.org.pl/policy/obnizanie-wieku>