

Piotr Russel

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5749-8952>

Wiek emerytalny w Polsce na tle państw Unii Europejskiej. Konsekwencje utrzymywania niskiego minimalnego wieku emerytalnego

Streszczenie

Celem artykułu jest zaprezentowanie występujących w całej Unii Europejskiej tendencji w zakresie kształtowania minimalnego wieku emerytalnego, jak również najważniejszych implikacji wynikających z utrzymywania niskiego wieku emerytalnego w Polsce. Przeprowadzona analiza powinna umożliwić weryfikację hipotezy, iż w dłuższej perspektywie czasowej niezasadne jest utrzymywanie tak niskiego wieku emerytalnego, zwłaszcza dla kobiet. Jednocześnie pozytywne zweryfikowanie tak postawionej hipotezy powinno umożliwić sformułowanie następującej rekomendacji – należy podjąć działania, których celem będzie uzyskanie konsensusu co do potrzeby stopniowego zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat. Jest to bowiem warunek konieczny skuteczności wdrożenia proponowanej rekomendacji. W artykule zaproponowano również autorską koncepcję uelastycznienia wieku emerytalnego, która mogłaby zmniejszyć prawdopodobny opór społeczny wobec proponowanych zmian.

Słowa kluczowe: wiek emerytalny, emerytura, system emerytalny, wyrównywanie wieku emerytalnego, podnoszenie wieku emerytalnego

Kody klasyfikacji JEL: J26; H55, J18

1. Wprowadzenie

W większości krajów świata, a w szczególności w państwach Unii Europejskiej, następuje proces starzenia się społeczeństwa. Jest on wynikiem zarówno niskiego wskaźnika dzietności, jak i wzrostu przeciętnej długości życia człowieka. W przypadku Polski, która aktualnie cechuje się jeszcze stosunkowo młodym społeczeństwem (mediana wieku w 2021 r. wynosiła 41,9 lata [GUS, 2022a, s. 160] i była jedną z niższych w UE), prognozuje się, że proces starzenia się społeczeństwa będzie przebiegał dość gwałtownie, co będzie wiązało się z różnymi wyzwaniami w wielu obszarach życia społeczno-gospodarczego [Russel, 2016, s. 173]. Jednym z takich obszarów jest bez wątpienia system emerytalny, który z jednej strony powinien zapewniać odpowiedni poziom dochodów po zakończeniu aktywności zawodowej, a z drugiej zapewnić wypłacalność całego systemu w długiej perspektywie czasowej. Z danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2020 r. wynika, że 62% Polaków przechodzi na emeryturę zaraz po ukończeniu wieku emerytalnego, kolejne 25% w ciągu kolejnych 11 miesięcy, a zaledwie 13% rok lub dłużej po nabyciu uprawnień [https://www.mojeppk.pl/aktualnosci/Perspektywy_emerytalne_Pola-kow__prof_dr_hab_Gertruda_Uscinska_prezes_ZUS.html, dostęp: 18.01.2023]. Jednocześnie powrót od 2017 r. do wcześniejszego wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet oraz 65 dla mężczyzn) może oznaczać wiele negatywnych konsekwencji zarówno dla przyszłych emerytów, rynku pracy, jak i finansów publicznych. Celem artykułu jest zaprezentowanie występujących w całej Unii Europejskiej tendencji w zakresie kształtowania wieku emerytalnego, jak również najważniejszych implikacji wynikających z utrzymywania niskiego wieku emerytalnego w Polsce. Przeprowadzona analiza powinna umożliwić weryfikację hipotezy, iż w dłuższej perspektywie czasowej niezasadne jest utrzymywanie tak niskiego wieku emerytalnego, zwłaszcza dla kobiet. Jednocześnie pozytywne zweryfikowanie tak postawionej hipotezy powinno umożliwić sformułowanie rekomendacji w zakresie działań, które należy podjąć, aby skutecznie przeprowadzić proces zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn w Polsce.

Do przeprowadzenia analizy zostaną wykorzystane m.in. dane Głównego Urzędu Statystycznego, Eurostatu, OECD, a także Komisji Europejskiej.

2. Krótki opis obecnego stanu zjawiska i regulacji prawnych

W Polsce plany stopniowego zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat miały miejsce jeszcze w 2004 r., w ramach tzw. planu Hausnera. Proponowane zmiany nie uzyskały jednak akceptacji większości parlamentarnej i 19 listopada 2004 r. rządowy projekt ustawy przewidującej stopniowe wydłużenie wieku emerytalnego kobiet do 65. roku życia został odrzucony. Kolejne podejście do zmiany przepisów w tym zakresie podjął rząd PO-PSL w 2012 r. Z dniem 1 stycznia 2013 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz

niektórych innych ustaw [Dz.U. 2012, poz. 637]. Znowelizowane przepisy zakładały stopniowe wprowadzanie podwyższonego wieku emerytalnego – docelowo do 67. roku życia – przy czym w przypadku mężczyzn miało to nastąpić w 2020 r., zaś dla kobiet – dopiero w 2040 r. Jednocześnie stopniowemu ujednoczeniu (do 25 lat) miał podlegać staż ubezpieczeniowy dla kobiet i mężczyzn uprawniający do minimalnej emerytury [https://www.zus.pl/-/zmiany-w-przepisach-emerytalnych-od-1-stycznia-2013-r-wynikajace-z-ustawy-z-dnia-11-maja-2012-r-o-emeryturach-i-rentach-z-funduszu-ubezpieczen-spolecz; dostęp: 23.01.2023]. Wdrażana od 2013 r. reforma nie uzyskała szerokiego poparcia społecznego i w rezultacie postulat przywrócenia poprzedniego wieku emerytalnego stał się jednym z elementów programu A. Dudy w wyborach prezydenckich z 2015 r. Po wygranych wyborach do Sejmu wpłynął prezydencki projekt ustawy przywracający wcześniej obowiązujący, zróżnicowany dla kobiet i mężczyzn, wiek emerytalny wynoszący odpowiednio 60 i 65 lat. Ostatecznie ustawę uchwalono w listopadzie 2016 r. i zaczęła ona obowiązywać od 1 października 2017 r. [Dz.U. 2017, poz. 38 ze zm.].

Warto w tym miejscu porównać obecnie obowiązujący wiek emerytalny w Polsce z innymi państwami członkowskimi UE. W tym celu w tabeli 1 i na rysunku 1 zaprezentowano kształtowanie się wieku emerytalnego (ang. *old-age pension*) w państwach Unii Europejskiej w 2022 r. oraz przedstawiono plany dotyczące docelowej wielkości tego istotnego parametru systemu emerytalnego. Dla czytelności pominięto kwestię wcześniejszych emerytur czy tzw. emerytur stażowych.

Tabela 1. Wiek emerytalny w państwach Unii Europejskiej wg stanu na koniec 2022 r. oraz docelowy wiek emerytalny

Lp.	Państwo	Wiek emerytalny kobiet	Wiek emerytalny mężczyzn	Docelowy wiek emerytalny	Uwagi
1	Austria	60	65	65	Stopniowe zrównywanie wieku w latach 2024–2033
2	Hiszpania	65	65	67	W 2022 r. wiek emerytalny wynosił 65 lat pod warunkiem przepracowania co najmniej 37,5 roku; w przypadku krótszego okresu wiek ten wynosił 66 lat i 2 miesiące; do 2027 będzie podnoszony minimalny okres zatrudnienia uprawniający do przejścia na emeryturę w wieku 65 lat do 38,5 roku – osoby, które nie spełnią tego warunku będą mogły przejść na emeryturę w wieku 67 lat
3	Belgia	65	65	67	65 lat dla osób przechodzących na emeryturę przed 31.01.2025 r., 66 lat między 1.02.2025 a 31.01.2030, 67 lat – od 1 lutego 2030
4	Bułgaria	61,83	64,42	65	Od 1 stycznia 2018 r. wymagany wiek emerytalny i okresy ubezpieczenia są sukcesywnie podwyższane do osiągnięcia wieku 65 lat dla obu płci oraz 40 lat ubezpieczenia dla mężczyzn i 37 lat dla kobiet

cd. tabeli 1

Lp.	Państwo	Wiek emerytalny kobiet	Wiek emerytalny mężczyzn	Docelowy wiek emerytalny	Uwagi
5	Chorwacja	63	65	65	Wiek emerytalny kobiet jest stopniowo podnoszony, co roku o 3 miesiące, aby do 2030 r. zrównać się z wiekiem emerytalnym mężczyzn; podjęta w 2019 r. próba podniesienia wieku do 67 lat zakończyła się niepowodzeniem
6	Cypr	65	65	65	
7	Czechy	65	65	65	Dla osób urodzonych w 1971 r. i młodszych wiek emerytalny wynosi 65 lat; dla starszych wiek ten jest niższy i w przypadku kobiet uzależniony od liczby wychowywanych dzieci; dodatkowo w latach 2010–2018 wydłużana była stopniowo z 25 do 35 wymagana liczba lat ubezpieczenia społecznego
8	Dania	67	67	69	Wiek emerytalny do 2036 r. będzie stopniowo podwyższany, tak aby osoby urodzone od 1 stycznia 1967 r. przechodziły na emeryturę najwcześniej w wieku 69 lat
9	Estonia	64,25	64,25	65	Zgodnie z ustawą z 2010 r. wiek emerytalny jest sukcesywnie podnoszony do 65 lat w 2026 r.; od 2027 r. wiek emerytalny będzie oparty na średniej długości życia mężczyzn i kobiet w wieku 65 lat, publikowanej co roku przez Urząd Statystyczny Estonii
10	Finlandia	63,75	63,75	65	Od 2017 r. wiek emerytalny jest sukcesywnie podwyższany zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn do 65 lat; wiek emerytalny osób urodzonych w 1965 r. i później zostanie dostosowany do przewidywanego dalszego trwania życia w wieku 62 lat
11	Francja	62	62	64	Wg planów francuskiego rządu ze stycznia 2023 r. wiek emerytalny we Francji ma zostać podniesiony do 64 lat
12	Niemcy	65,92	65,92	67	Stopniowe podwyższanie wieku do 67 lat. Dla osób urodzonych między 1 stycznia 1947 r. a 31 grudnia 1958 r. dotychczasowa podstawowa granica wieku wynosząca 65 lat została przesunięta o miesiąc na każdy kolejny rok, a dla osób urodzonych między 1959 r. a 1963 r. o dwa miesiące rocznie. W przypadku osób urodzonych po 1 stycznia 1964 r. obowiązywać będzie podstawowy próg wiekowy wynoszący 67 lat
13	Grecja	67	67	67	Od 2021 r. wiek emerytalny ma wzrastać wraz ze wzrostem oczekiwanej długości życia
14	Holandia	66,58	66,58	67	Ustawowy wiek emerytalny jest stopniowo podnoszony. W 2022 r. wynosił 66 lat i 7 miesięcy, w 2023 r. 66 lat i 10 miesięcy, a w 2024 r. i 2025 r. 67 lat. Od 2026 r. będzie on zwiększany tylko wtedy, gdy oczekiwana długość życia będzie nadal rosła
15	Irlandia	66	66	68	Wiek emerytalny jest stopniowo podnoszony i w 2028 r. ma wynieść 68 lat dla obu płci
16	Litwa	63,67	64,33	65	Wiek emerytalny jest stopniowo podnoszony i w 2027 r. ma wynieść 65 lat dla obu płci

Lp.	Państwo	Wiek emerytalny kobiet	Wiek emerytalny mężczyzn	Docelowy wiek emerytalny	Uwagi
17	Łotwa	64,25	64,25	65	Wiek emerytalny jest stopniowo podnoszony i w 2025 r. ma wynieść 65 lat dla obu płci, dodatkowo podniesiony z 15 do 20 lat będzie minimalny okres podlegania ubezpieczeniu, który będzie uprawiał do emerytury
18	Węgry	65	65	65	
19	Włochy	67	67	67	Zgodnie z reformą z 2012 r. wiek emerytalny od 2019 r. wynosi 67 lat i dodatkowo warunkiem otrzymania emerytury jest udowodnienie co najmniej 20-letniego okresu składkowego
20	Polska	60	65	60 lat dla kobiet oraz 65 dla mężczyzn	Od 1 października 2017 r. powrót do obniżonego wieku emerytalnego
21	Luksemburg	65	65	65	
22	Malta	63	63	65	Stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego do 65 lat dla obu płci do 2027 r.
23	Portugalia	66,58	66,58	Po 2014 r. wiek emerytalny będzie się zmieniał w zależności od zmian średniej długości życia w wieku 65 lat	
24	Rumunia	61,75	65	63 lata dla kobiet oraz 65 dla mężczyzn	Wiek emerytalny dla kobiet jest stopniowo podnoszony do 63 lat, co ma obowiązywać od stycznia 2030 r.
25	Słowacja	64	64	64	Od 1 stycznia 2021 r. wiek emerytalny ustalany jest na podstawie roku urodzenia, płci i liczby wychowanych dzieci, przy czym maksymalny wiek emerytalny wynosi 64 lata zarówno dla mężczyzn, jak i kobiet
26	Słowenia	65	65	65	
27	Szwecja	65	65	66	Od 1 stycznia 2023 r. wiek emerytalny zostanie podniesiony do 66 lat
28	Średnia	64,35	65,04		

Źródło: opracowanie własne na podstawie [<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>, dostęp: 24.01.2023; <https://www.oliverrichart.com/pl/jak-wyglada-proces-uzyskania-emerytury-w-hispanii/>, dostęp: 24.01.2023; <https://www.money.pl/emerytury/francja-chce-podniesc-wiek-emerytalny-na-swiadczenia-wydaje-prawie-najwiecej-w-ue-6854147685349952a.html>, dostęp: 25.01.2023; <https://www.monito.com/pl/wiki/emerytura-w-irlandii#wiek>, dostęp: 25.01.2023; <https://pl.tradingeconomics.com/lithuania/retirement-age-women>, dostęp: 25.01.2023].

Rysunek 1. Obecny (wg stanu na koniec 2022 r.) oraz docelowy wiek emerytalny kobiet i mężczyzn w UE



* od 2027 r. wiek emerytalny zależy od długości życia w wieku 65 lat

** wiek emerytalny osób ur. w 1965 r. i później uzależniony od długości życia w wieku 62 lat

*** po 2014 r. wiek emerytalny zależy od długości życia w wieku 65 lat

Źródło: opracowanie własne na podstawie [<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>, dostęp: 24.01.2023; <https://www.oliverrichart.com/pl/jak-wyglada-proces-uzyyskania-emerytury-w-hispanii/>, dostęp: 24.01.2023; <https://www.money.pl/emerytura/francja-chce-podniesc-wiek-emerytalny-na-swadczenia-wydaje-prawie-najwiecej-w-ue-6854147685349952a.html>, dostęp: 25.01.2023; <https://www.monito.com/pl/wiki/emerytura-w-irlandii#wiek>, dostęp: 25.01.2023; <https://pl.tradingeconomics.com/lithuania/retirement-age-women>, dostęp: 25.01.2023].

Z danych przedstawionych w tabeli 1 i na rysunku 1 można wyciągnąć następujące wnioski:

- spośród 27 państw członkowskich UE zróżnicowany wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn w 2022 r. występował w: Austrii (60 i 65 lat), Bułgarii (61 lat i 10 miesięcy oraz 64 lata i 5 miesięcy), Chorwacji (63 i 65 lat), na Litwie (63 lata i 8 miesięcy oraz 64 lata i 4 miesiące), w Polsce (60 i 65 lat) i Rumunii (61 lat i 9 miesięcy), przy czym tylko w Polsce i Rumunii docelowy wiek emerytalny ma być różnicowany ze względu na płeć;
- najniższy wiek emerytalny kobiet występował w Austrii i w Polsce (60 lat) i zasadniczo różnił się od średniej dla 27 państwa UE, która wynosiła ponad 64 lata;
- po planowanym w latach 2024–2033 zrównaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn w Austrii, wiek emerytalny kobiet w Polsce będzie najniższy spośród wszystkich członków UE;
- w 2022 r. wiek emerytalny mężczyzn w Polsce (65 lat) był zbliżony do średniej dla wszystkich państw UE;
- w ponad połowie państw członkowskich UE trwa lub zakończył się proces podnoszenia wieku emerytalnego i w rezultacie docelowy wiek emerytalny w 10 spośród 27 państw będzie wynosił od 66 do 69 lat;
- władze Estonii i Finlandii, które są w trakcie podwyższania wieku emerytalnego do 65. roku życia, przyjęły, iż w kolejnych latach wiek emerytalny będzie dostosowywany do dalszego trwania życia; podobnie już od 2014 r. robią władze Portugalii, które od 2014 r. przyjęły, iż wiek emerytalny będzie się zmieniał w zależności od zmian średniej długości życia w wieku 65 lat (w 2022 r. wiek emerytalny wynosił w tym kraju 66 lat i 7 miesięcy),
- tylko w 2 państwach (Chorwacji i Polsce) zrezygnowano z planów wydłużenia i zrównania dla obu płci wieku emerytalnego do 67. roku życia, przy czym w Chorwacji będzie on zrównany dla kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat.

3. Studium literatury przedmiotu

W tej części artykułu w syntetyczny sposób zaprezentowany zostanie przegląd literatury dotyczący omawianej problematyki. Jednym z głównych celów systemu emerytalnego jest zapewnienie uczestnikom dochodów po zakończeniu przez nich aktywności zawodowej [Góra, 2003, s. 37]. Jednocześnie jednym z podstawowych parametrów tego systemu jest określenie momentu, kiedy jego uczestnicy uzyskują prawo do skorzystania z uprawnień emerytalnych. Jest on zazwyczaj określany za pomocą tzw. minimalnego wieku emerytalnego¹, choć alternatywnie może być również stosowany staż pracy lub staż ubezpieczeniowy [Jedynak, 2016, s. 44–45]. Jednocześnie w prawidłowo skonstruowanym systemie wiek ten powinien pozwolić na wniesienie przez daną osobę do systemu składek, które umożliwią wypłatę dożywotniej emerytury w co najmniej minimalnej wysokości. W przeciwnym bowiem wypadku to ogół

¹ Tj. wieku, w którym możemy (ale nie musimy) rozpocząć pobieranie świadczenia emerytalnego.

społeczeństwa będzie składał się na dopłatę budżetową do świadczenia minimalnego [Góra, Rutecka, 2013]. Jednocześnie prawidłowo skonstruowany system emerytalny powinien zawierać mechanizmy zachęcające przyszłych emerytów do jak najdłuższej aktywności zawodowej. Polski system emerytalny oparty na zasadzie zdefiniowanej składki wydaje się spełniać to założenie, gdyż każdy rok dodatkowo przepracowany ponad minimalny poziom oznacza zwiększenie świadczenia o ok. 8% [<https://www.zus.pl/-/prezes-zus-im-dluzsza-praca-tym-wyzsza-emerytura>, dostęp: 29.03.2023]. Z drugiej jednak strony utrzymywanie niskiego minimalnego wieku emerytalnego kobiet i jednocześnie niskiego stażu ubezpieczeniowego uprawniającego do emerytury minimalnej oznacza, iż dla części kobiet, gdy tylko osiągną 60 lat i będą mogły udowodnić wymagany okres stażowy, dalsze lata pracy nie będą wpływały na zwiększenie emerytury, która w jakiejś części będzie pochodzić z dopłaty budżetowej.

Należy podkreślić, iż obserwowane przemiany demograficzne powodują, że świadczenia z powszechnego systemu emerytalnego dla osób, które rozpoczną ich pobieranie zaraz po osiągnięciu minimalnego wieku emerytalnego, nie zapewnią standardu życia na poziomie, który będzie satysfakcjonujący dla większości pracujących [Chłoń-Domińczak, Góra, Rutecka, 2016, s. 1]. Według szacunków ekspertów przeprowadzanych 10 lat temu (2013 r.) stopa zastąpienia dla osoby przechodzącej na emeryturę w wieku 60 lat była prognozowana na poziomie ok. 34% wcześniejszej płacy, a przy przedłużeniu aktywności do wieku 62 czy 65 lat – odpowiednio 39% bądź 47% wynagrodzenia [Góra, Rutecka, 2013]. Z wyliczeń wynikało też, iż dopiero rozpoczęcie pobierania świadczenia z systemu bazowego w wieku 69 lat może pozwolić na osiągnięcie 60% stopy zastąpienia, co uznawane jest za dobry standard życia na emeryturze [Chłoń-Domińczak, Góra, Rutecka, 2016, s. 8]. Szacunki te dokonywane 10 lat temu dziś wydają się zbyt optymistyczne, a prognozowane spadki stopy zastąpienia jeszcze większe. Wśród ekonomistów istnieje konsensus, że w kolejnych latach należy oczekiwać dalszych spadków stopy zastąpienia w Polsce [Russel, 2022, s. 78]. Przykładowo:

- według OECD osoba wchodząca w 2020 r. na rynek pracy w Polsce, niemająca żadnych przerw w zatrudnieniu aż do osiągnięcia wieku emerytalnego i otrzymująca przez cały okres przeciętne wynagrodzenie, będzie mogła liczyć na emeryturę wynoszącą 30,6% jej ostatniego wynagrodzenia w przypadku mężczyzn i zaledwie 23,4% w przypadku kobiet; warto wskazać, że wartości te znacznie odbiegają od średniej zarówno OECD wynoszącej 51,8% w przypadku mężczyzn i 50,9% dla kobiet, jak i dla UE-27 (odpowiednio 53,4% i 52,8%) [OECD, 2021, s. 139];
- według Komisji Europejskiej stopa zastąpienia w Polsce w latach 2019–2070 ulegnie obniżeniu aż o 28,9 p.p. do poziomu zaledwie 25,1%, co oznacza nie tylko jeden z najwyższych prognozowanych spadków (większy spodziewany jest tylko w Estonii, Łotwie i Portugalii), lecz także jeden z najniższych poziomów tej stopy w całej UE (niższy poziom jest prognozowany dla Litwy, Łotwy i Węgier) [European Commission, 2021].

W kontekście zróżnicowanego wieku emerytalnego w Polsce pojawia się w literaturze również problem jego dyskryminacyjnego charakteru, przy czym można spotkać głosy mówiące, iż obowiązujące rozwiązanie dyskryminuje zarówno kobiety, jak i mężczyzn.

Zwolennikiem pierwszego podejścia jest np. M. Szczepańska, która wskazuje, iż w systemie zdefiniowanej składki krótszy o 5 lat minimalny wiek emerytalny kobiet oznacza ich gorszą pozycję w momencie przejścia na emeryturę. W podsumowaniu swojego artykułu stwierdza: „Pozostawienie przez ustawodawcę niższego wieku emerytalnego kobiet oraz przewidziana formuła wymiaru emerytury mogą spowodować sytuację, w której przy niskich stopach zastąpienia dla dużej grupy kobiet emerytura nie będzie stanowić zmniejszonego, ale jednak ekwiwalentu utraconych zarobków, a jedynie zapewni minimum socjalne. W konsekwencji w «nowym» systemie emerytalnym emerytura może nie spełniać swojego celu społecznego” [Szczepańska, 2011, s. 182]. Na dyskryminacyjne elementy dla mężczyzn zwracają natomiast uwagę m.in. M. Bukowski i K. Głowacki. Wskazują oni, iż miarą dyskryminacji mężczyzn jest oczekiwany strumień wypłat emerytalnych, jakiego może oczekiwać przeciętny składujący. Autorzy ci zwracają uwagę, że „dyskryminacja mężczyzn wydaje się być z pozoru niewielka, bowiem przeciętna emerytka między momentem przyznania świadczenia a momentem śmierci otrzyma zaledwie około 4% – 7% więcej niż przeciętny emeryt. Jeśli jednak uwzględnimy to, że do ustawowego wieku emerytalnego dożywa aż 93% kobiet i jedynie 76% mężczyzn, skala dyskryminacji mężczyzn wzrasta do ok. 27%” [Bukowski, Głowacki, 2023, s. 16]. W ocenie autora oba poglądy są tylko pozornie sprzeczne. Istniejące w Polsce zróżnicowanie minimalnego wieku emerytalnego może być bowiem odbierane jako dyskryminujące przez część kobiet, która otrzymuje znacznie niższe emerytury od mężczyzn, a niejednokrotnie – mimo że osiągnięcie 60. roku życia nie oznacza obowiązku, lecz prawo do przejścia na emeryturę, część kobiet może być „wypychana” z rynku pracy. Dodatkowo kobiety w wieku 55+ mogą być przez swoich pracodawców rzadziej kierowane np. na szkolenia podnoszące ich kwalifikacje, gdyż pracodawcy mogą uznać, iż nie warto inwestować w osoby, które z dużym prawdopodobieństwem szybko zakończą swoją aktywność zawodową. Mężczyźni również istniejące rozwiązania mogą oceniać jako dyskryminujące. Po pierwsze dlatego, że statystycznie znacznie krócej będą pobierać świadczenie, a jak zostało wykazane wcześniej, 24% z nich w ogóle nie dożyje wieku emerytalnego. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2021 r. przeciętne dalsze trwania życia kobiety przechodzącej na emeryturę w wieku 60 lat wynosiło 22,38 lat, zaś mężczyzny w wieku 65 lat – 14,05 lat. Nawet przy zrównaniu wieku emerytalnego na poziomie 65 lat kobiety będą statystycznie pobierać świadczenie o blisko 52 miesiące dłużej niż mężczyźni [GUS, 2022b, s. 19].

4. Opis kluczowych procedur związanych z wdrożeniem rekomendacji

W celu wdrożenia proponowanej rekomendacji, tj. stopniowego zrównania wieku emerytalnego na poziomie 65 lat, konieczne jest uzyskanie społecznej akceptacji dla proponowanych zmian. Nie będzie to jednak możliwe bez radykalnego zwiększenia poziomu wiedzy społeczeństwa na temat konsekwencji utrzymywania niskiego wieku emerytalnego, zwłaszcza

cza kobiet w Polsce. Jak bowiem pokazują wyniki jednego z przeprowadzonych badań, aż 44,8% Polaków chce dalszego obniżenia wieku emerytalnego [<https://www.rp.pl/ubezpieczenia/art37825081-niemal-polowa-polakow-chce-obnizenia-wieku-emerytalnego>, dostęp: 30.01.2023], co wskazuje na brak wiedzy na temat długoterminowych konsekwencji utrzymywania niskiego wieku emerytalnego w Polsce. Jednocześnie z tego samego badania przeprowadzonego przez IBRiS dla Radia Zet wynika, że blisko jedna trzecia ankietowanych (32,4%) jest za podwyższeniem wieku emerytalnego, a co piąty (20,4%) opowiada się za jego pozostawieniem na obecnym poziomie.

Być może sytuację w zakresie edukacji emerytalnej poprawi wdrożenie Centralnej Informacji Emerytalnej (CIE). Jak wynika z uzasadnienia do projektowanej regulacji [Uzasadnienie, druk sejmowy nr 3145, s. 3], w CIE będą gromadzone dane ze wszystkich filarów zabezpieczenia emerytalnego (publicznego, pracowniczego oraz indywidualnego), co ma umożliwić dostarczenie informacji o stanie oszczędności emerytalnych i wysokości przyszłego świadczenia. Dzięki temu rozwiązaniu Polacy będą mogli w aplikacji mobilnej lub na stronie internetowej w jednym miejscu zobaczyć, ile pieniędzy zgromadzili na przyszłe świadczenia i jaka będzie prognozowana ich wysokość w przyszłości.

Biorąc pod uwagę prawdopodobny opór znacznej części społeczeństwa wobec propozycji zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, zasadnym rozwiązaniem byłoby zaproponowanie, aby towarzyszyło jej uelastycznienie minimalnego wieku emerytalnego, które musiałoby być jednak powiązane z wysokością zgromadzonych i zwaloryzowanych środków na indywidualnym koncie i subkoncie w ZUS powiększonych o tzw. kapitał początkowy. Jeśli tak wyliczona podstawa przyszłego świadczenia emerytalnego byłaby równa co najmniej ok. 120% minimalnej emerytury (od 1 marca 2023 r. odpowiadałoby to kwocie 1906,13 zł), to możliwe byłoby przejście na emeryturę w wieku poniżej 65 lat. Powyższe rozwiązanie miałoby również dodatkowy walor edukacyjny – społeczeństwo na bieżąco kontrolowałoby wysokość zaewidencjonowanych w ZUS środków oraz byłoby zainteresowane, aby jak najszybciej osiągnąć pewnego rodzaju komfort psychiczny polegający na możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę pod warunkiem zgromadzenia w ZUS odpowiedniej wysokości środków. W debacie publicznej już kilka lat temu pojawił się postulat, aby rozważyć zlikwidowanie wieku emerytalnego pod warunkiem odprowadzenia do ZUS składek pozwalających na wypłacenie co najmniej minimalnej emerytury. Zwolennikiem takiego rozwiązania jest np. S. Kluza [<https://innpoland.pl/147849-reforma-systemu-emerytalnego-zniesienie-wieku-emerytalnego>, dostęp: 12.04.2023]. Zdaniem autora artykułu propozycja Kluzy powinna zostać nieco zmodyfikowana, tj. zgromadzone i zwaloryzowane składki powinny być nieco wyższe niż kwota pozwalająca na wypłatę minimalnego świadczenia (stąd zaproponowana wielkość 120%). Zapobiegłoby to zbyt wczesnej dezaktywizacji zawodowej części społeczeństwa oraz zmniejszyłoby ryzyko ubóstwa wśród osób starszych. W początkowym okresie pobierania świadczenia można bowiem oczekiwać łączenia niskiej emerytury z wynagrodzeniem za pracę, w miarę jednak upływu czasu podstawowym źródłem dochodu emeryta pozostanie dożywotnie świadczenie emerytalne. Ponadto zaproponowane rozwiązanie zapobiegł-

by zwiększaniu deficytowości systemu emerytalnego w dłuższym horyzoncie czasowym, gdyż przy przyjęciu rozwiązania zaproponowanego przez Kluzę i stosowaniu występującego w polskiej praktyce rozwiązania, iż najniższe świadczenia są waloryzowane korzystniej niż pozostałe emerytury (tzw. waloryzacja kwotowo-procentowa), mogłoby to powiększać skalę deficytu FUS, której źródłem pokrycia musiałby być budżet państwa. Zaproponowany margines (20%) powinien to ryzyko odpowiednio zmniejszać.

Przy zrównywaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn w Polsce warto wykorzystać doświadczenia innych państw UE, które ten proces rozkładają na odpowiednio długi okres. Wydaje się, iż w polskiej praktyce proces ten powinien być rozłożony na co najmniej 10 lat i poprzedzony np. rocznym *vacatio legis*, aby „oswoić” społeczeństwo z kolejną zmianą w systemie emerytalnym.

Last but not least – warunkiem skuteczności wdrożenia rozwiązania polegającego na stopniowym zrównywaniu wieku emerytalnego, które mogłoby być połączone z uelastycznieniem momentu przechodzenia na emeryturę, jest konsensus największych ugrupowań politycznych w kwestii kierunku wprowadzanych zmian.

5. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza umożliwiła pozytywne zweryfikowanie hipotezy, iż w dłuższej perspektywie czasowej niezasadne jest utrzymywanie w Polsce tak niskiego wieku emerytalnego, zwłaszcza dla kobiet. Stąd też, wykorzystując doświadczenia innych państw UE, które już zakończyły lub są w trakcie zrównywania wieku emerytalnego dla obu płci, należy podjąć działania, których celem będzie uzyskanie konsensusu co do potrzeby stopniowego zrównania wieku emerytalnego na poziomie 65 lat.

Zrównanie ustawowego minimalnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat przyniosłoby wiele, wskazanych niżej, korzyści.

- Istotne podniesienie bardzo niskiej prognozowanej stopy zastąpienia, która dla młodych Polek jest szacowana (przy założeniu pozostawienia wieku emerytalnego na poziomie 60 lat) na poziomie zaledwie ok. 23% w perspektywie 2060 r. Wydłużenie o 5 lat może tę stopę – prawdopodobnie nieakceptowalną społecznie – podnieść o ok. 40–50%² do poziomu ok. 32–35%. Również i ta wartość będzie zazwyczaj za niska do zaspokojenia podstawowych potrzeb, stąd pojawi się konieczność dalszej pracy i/lub wcześniejszego zgromadzenia dodatkowych oszczędności, które będą mogły zostać wykorzystane po zakończeniu aktywności zawodowej.
- Zmniejszenie liczby osób otrzymujących z ZUS emeryturę poniżej wartości minimalnej – wg danych ZUS w grudniu 2022 r. wypłacono 365,3 tys. emerytur nowosystemowych w wysokości niższej niż minimalna ustawowa wysokość emerytur, z których 80,2%

² Przy założeniu, iż każdy dodatkowy rok pracy zwiększa emeryturę o ok. 8%.

przypadało na kobiety; jednocześnie emerytury te stanowiły już 9,6% wypłacanych emerytur nowosystemowych [ZUS, 2023, s. 2–3].

- Znaczne zmniejszenie dyskryminacji mężczyzn, która obecnie istnieje w systemie emerytalnym – wg szacunków M. Bukowskiego i K. Głowackiego [2023, s. 16] zrównanie wieku emerytalnego w Polsce pozwoliłoby na zmniejszenie skali dyskryminacji mierzonej oczekiwanym strumieniem wypłat z systemu z 27% do ok. 5%.
- Poprawa sytuacji kobiet na rynku pracy – można oczekiwać, iż zrównanie ustawowego wieku emerytalnego na poziomie 65 lat przyczyni się do lepszego postrzegania kobiet w wieku 55+ jako pracownic, w które warto inwestować poprzez równy dostęp do różnego rodzaju szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje pracowników.
- Proponowane zmiany powinny być pozytywne dla budżetu państwa, zwłaszcza w pierwszych latach wdrażania tych zmian, gdyż wydłużenie okresu aktywności zawodowej kobiet będzie oznaczało wyższe wpływy podatkowe oraz składowe na ubezpieczenia w społeczne. W dłuższym horyzoncie czasowym zrównanie wieku emerytalnego będzie zasadniczo neutralne dla budżetu, gdyż funkcjonujący od 1999 r. system emerytalny w Polsce, oparty na zasadzie zdefiniowanej składki, jest co do zasady systemem zbilansowanym aktuarialnie. Należy jednak odnotować, iż zrównanie wieku na poziomie 65 lat byłoby korzystne dla budżetu dzięki ograniczeniu dopłat do emerytur minimalnych, których skala w przypadku pozostawienia wieku emerytalnego kobiet na poziomie 60 lat w kolejnych latach będzie wykazywała tendencję rosnącą.

Wśród kosztów proponowanej rekomendacji należy wskazać przede wszystkim duże ryzyko polityczne, gdyż znaczna część społeczeństwa prawdopodobnie nie zaakceptuje zrównania wieku emerytalnego, jeśli byłaby to jedyna zmiana w systemie, którą rządzący mieliby do zaproponowania polskiemu społeczeństwu. Stąd też ważne jest umiejętne przygotowanie kampanii informacyjnej, odpowiednio długi okres *vacatio legis* oraz rozłożenie procesu co najmniej na 10 lat. Ponadto jeśli proponowanemu stopniowemu zrównywaniu wieku emerytalnego towarzyszyłaby regulacja uzależniająca moment przejścia na emeryturę od wysokości zaewidencjonowanych składek na indywidualnym koncie i subkoncie w ZUS, to zmiana ta mogłaby być nieco łatwiejsza do wprowadzenia, gdyż popierałyby ją osoby, które mogłyby (obecnie lub w przyszłości) skorzystać z nieco wcześniejszego niż ustawowy wiek emerytalny. Z drugiej strony uelastycznienie wieku emerytalnego w przypadku części mężczyzn będzie oznaczać wcześniejsze niż obecnie przejście na emeryturę i tym samym będzie częściowo znosić zasadniczo pozytywne efekty zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. W szczególności w krótkim horyzoncie czasowym może przyczynić się to do zwiększenia nierównowagi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, która musiałaby zostać pokryta zwiększoną dotacją budżetową. Warto jednak również to rozwiązanie wziąć pod uwagę, gdyż warunkiem koniecznym wprowadzenia zmian w życie jest uzyskanie społecznej akceptacji dla proponowanych rozwiązań, a te w ocenie autora znacząco wzrastają w przypadku zaofiarowania Polakom elastycznego wieku emerytalnego.

Bibliografia

Dokumenty prawne

1. Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2012 r., poz. 637.
2. Ustawa 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 ze zm.

Wydawnictwa zwarte

1. Bukowski M., Głowacki K. [2023], *Emerytury wolności. Jak ukształtować przyszły system emerytalny z korzyścią dla emerytów i gospodarki?*, WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich, Warszawa.
2. Chłoń-Domińczak A., Góra M., Rutecka J. [2016], *Jakie zmiany regulacyjne mogłyby wpłynąć na podniesienie poziomu przyszłych świadczeń emerytalnych?*, Technical Report, DOI: 10.13140/RG.2.1.2863.8965
3. European Commission [2021], *The 2021 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070)*, Luxembourg.
4. Góra M. [2003], *System emerytalny*, PWE, Warszawa
5. Góra M., Rutecka J. [2013], *Elastyczny system emerytalny a obecne i przyszłe potrzeby jego uczestników*, „*Ekonomista*”, 6.
6. GUS [2022a], *Rocznik demograficzny*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
7. GUS [2022b], *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2021 r.*, Warszawa–Białystok.
8. Jedynak T., [2016], *Przesłanki kształtowania wysokości minimalnego wieku emerytalnego*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*”, 10(958), DOI: 10.15678/ZNUEK.2016.0958.1003
9. OECD [2021], *Pensions at a Glance OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>
10. Russel P. [2016], *Demografia a powszechny system emerytalny*, w: *Przemiany demograficzne w Polsce i ich społeczno-ekonomiczne konsekwencje*, red. B. Kłos, P. Russel, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
11. Russel P. [2022], *Potencjał instytucjonalnych form dodatkowego oszczędzania w zakresie zwiększenia dochodów emerytów w Polsce*, „*Studia BAS*”, 4(72), *System emerytalny w Polsce* red. D. Dzienisiuk, P. Russel, DOI: <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2022.28>
12. Szczepańska M. [2011], *Równość płci a zróżnicowany wiek emerytalny*, „*Studia BAS*”, 2(26), *Zasada równości i zasada niedyskryminacji*, red. B. Kłos, J. Szymańczak.
13. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o Centralnej Informacji Emerytalnej, druk sejmowy nr 3145.
14. ZUS [2023], *Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 2022 r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury (tj. niższej niż 1338,44 zł)*, Warszawa.

Materiały internetowe

1. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>, dostęp: 24 stycznia 2023 r.
2. <https://innpoland.pl/147849, reforma-systemu-emerytalnego-zniesienie-wieku-emerytalnego>, dostęp: 12.04.2023.
3. <https://pl.tradingeconomics.com/lithuania/retirement-age-women>, dostęp: 25.01.2023.
4. https://www.mojeppk.pl/aktualnosci/Perspektywy_emerytalne_Polakow__prof_dr_hab_Gertruda_Uscinska_prezes_ZUS.html, dostęp: 18.01.2023.
5. <https://www.money.pl/emerytury/francja-chce-podniesc-wiek-emerytalny-na-swadczenia-wydaje-prawie-najwiecej-w-ue-6854147685349952a.html>, dostęp: 25.01.2023.
6. <https://www.monito.com/pl/wiki/emerytura-w-irlandii#wiek>, dostęp: 25.01.2023.
7. <https://www.oliverrichart.com/pl/jak-wyglada-proces-uzyskania-emerytury-w-hispanii/>, dostęp: 24.01.2023.
8. <https://www.rp.pl/ubezpieczenia/art37825081-niemal-polowa-polakow-chce-obnizenia-wieku-emerytalnego, „Rzeczpospolita” online z 23.01.2023 r.>, dostęp: 30.01.2023.
9. <https://www.zus.pl/-/prezes-zus-im-dluzsza-praca-tym-wyzsza-emerytura>, dostęp: 29.03.2023 r.
10. <https://www.zus.pl/-/zmiany-w-przepisach-emerytalnych-od-1-stycznia-2013-r-wynikajace-z-ustawy-z-dnia-11-maja-2012-r-o-emeryturach-i-rentach-z-funduszu-ubezpieczen-spolecz>, dostęp: 23.01.2023.

The retirement age in Poland as compared to other EU member states. The consequences of maintaining a low minimum retirement age

Summary

The aim of the article is to present the trends occurring across the European Union regarding the determination of the minimum retirement age, as well as the key implications of maintaining a low retirement age in Poland. The conducted analysis should allow for the verification of the hypothesis that, in the long-term, maintaining such a low retirement age especially for women, is unjustified. Simultaneously, a positive verification of this hypothesis should enable the formulation of the following recommendation: actions should be taken to achieve a consensus on the need to equalise gradually the retirement age for women and men at the level of 65 years. This is a necessary condition for the effectiveness of implementing the proposed recommendation. The article also proposes an original concept for the flexibility of the retirement age, which could reduce potential societal resistance to the proposed changes.

Keywords: retirement age, retirement, retirement system, equalising the retirement age, raising the retirement age
