

Biedni sześćdziesięcioletni – skutki obniżenia wieku emerytalnego

Autor: **Arkadiusz Sieroń**

- Drugie półrocze rządów PiS-u nie napawa optymizmem.
- Sejm przyjął ustawę obniżającą wiek emerytalny.
- Uzasadnieniem jest poprawa sytuacji na rynku pracy.
- W rzeczywistości obniżenie wieku emerytalnego negatywnie wpłynie na rynek pracy, PKB, finanse publiczne i dochody emerytów (zwłaszcza kobiet).

1. Wprowadzenie

W czerwcu dokonaliśmy [ekonomicznego przeglądu półrocznych rządów PiS](#). Ocena nie była zbyt przychylna, jako że nowa polityka gospodarcza przyczyniła się do wzrostu wydatków publicznych i obciążeń fiskalnych, do pogłębienia złego stanu finansów publicznego¹, a także do zwiększenia roli państwa w polskiej gospodarce i większej reżimowej niepewności, która mogła oddziaływać na spadek inwestycji i spowolnienie tempo wzrostu PKB².

Niestety, drugie półrocze rządów PiS również nie napawa optymizmem. Do najważniejszych zmian należy wliczyć [bardzo wysoki wzrost płacy minimalnej](#)³,

¹ Komisja Europejska szacuje, że dług publiczny w relacji do PKB wzrośnie z 51,1 proc. do 53,4 proc. w tym roku i 55 proc. w 2017 r.

² Według [szybkiego szacunku GUS-u](#), realny wzrost PKB wyrównany sezonowo wyniósł w trzecim kwartale 2016 r. 2,1 proc. rok do roku. W drugim kwartale było to 3 proc., zaś w pierwszym 2,5 proc. W ubiegłym roku wzrost wynosił w 3,8 proc. w pierwszym kwartale, 3,2 proc. w drugim oraz 3,5 proc. w trzecim. Choć jako główne wytłumaczenie zmniejszenia tempa wzrostu PKB podaje się zmniejszoną absorpcję środków unijnych po zakończeniu poprzedniej unijnej perspektywy finansowej, to jednak zwraca się również uwagę na „[utrzymującą się niepewność co do otoczenia regulacyjnego przedsiębiorstw prywatnych](#)”.

³ Od 1 stycznia 2017 r. płaca minimalna będzie wynosić 2000 zł brutto. Oznacza to podwyżkę o ponad 8 proc. względem poprzedniego poziomu. Choć ogólna sytuacja na rynku pracy pozostanie zapewne dobra, wzrost płacy minimalnej może być negatywne

rozpoczęcie [programu Mieszkanie Plus](#), [nowelizację prawa zamówień publicznych](#), wprowadzenie [klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania](#) oraz [obniżenie wieku emerytalnego](#), któremu poświęcony jest ten komentarz.

Rząd planuje także wprowadzić zmiany w [oświacie](#)⁴, w [prawie wodnym](#), kodeksie karnym (chodzi o [zaostrożenia kar za oszustwa podatkowe](#)), czy [handlu detalicznym](#) i [prawie farmaceutycznym](#) (chodzi o wprowadzenie ograniczeń w otwieraniu nowych aptek). Na uwagę zasługuje także pogłębienie gorączki legislacyjnej i związane z tym pogorszenie jakości procesu legislacyjnego. Według [Barometru Prawa](#), Polska w tym roku pobije rekord w produkcji prawa i będzie jej liderem w Europie⁵.

Za pozytywne zmiany można zaś uznać [obniżenie CIT-u dla małych podatników i podatników rozpoczynających działalność](#) (choć wielka szkoda, że obniżce nie towarzyszy redukcja wydatków), [deregulacyjne zmiany w nauce i szkolnictwie wyższym](#), czy [małą ustawę o innowacyjności](#) redukującą obciążenia podatkowe⁶.

2. Uzasadnienie projektu ustawy

W listopadzie 2016 r. Sejm uchwalił [ustawę](#) przewidującą obniżenie wieku emerytalnego od 1 października 2017 r. do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, cofając tym samym zmiany wprowadzone [ustawą z dnia 11 maja](#)

dla osób o najniższych kwalifikacjach oraz pracujących w mniej zamożnych regionach kraju.

⁴ Nie odnosimy się tutaj do samych zmian, gdyż to temat na inny komentarz. Niepokojące jest jednak tempo wprowadzanych zmian i brak rzetelnego, strategicznego uzasadnienia reformy oraz debaty publicznej.

⁵ Rząd obiecał reindustrializację, możliwe zatem, że tworzenie tych wszystkich ustaw i rozporządzeń stanowi zawaolowane subsydlum dla przemysłu celulozowo-papierniczego.

⁶ [Ustawa stoczniowa](#) również zasługuje na uwagę, ponieważ wprowadza udogodnienia podatkowe dla firm budujących kompletne statki. Ponieważ te udogodnienia mają charakter selektywny, mogą jednak zaburzyć konkurencję. Pewne nadzieje wzbudza też deregulacyjna [Konstytucja Biznesu](#), niemniej postulaty w niej zawarte kontrastują silnie z rzeczywistymi działaniami ustawodawcy (przykładowo, klauzula unikania opodatkowania stoi w sprzeczności z zasadą rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika). Tak jak pisaliśmy pół roku temu, pewne korzystne skutki mogą przynieść także [dalsze prace nad reformą nauki i szkolnictwa wyższego](#) i [cyfryzacją kraju](#). Wciąż za wcześnie jednak na ocenę działań podejmowanych w tych resortach.

[2012 r.](#), które zakładały stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego do 67 lat dla obu płci⁷.

Dla przypomnienia: wiek emerytalny został podwyższony, aby wydłużyć okres aktywności zawodowej ubezpieczonych. Miało to z jednej strony poprawić sytuację finansową FUS-u (poprzez wzrost liczby płacących składki emerytalne oraz spadek liczby świadczeniobiorców), a z drugiej strony hamować nieuchronny z powodów demograficznych spadek zatrudnienia negatywnie kontrybuujący do PKB.

Prezydent, który wyszedł z analizowaną inicjatywą ustawodawczą, dostrzega te korzyści ekonomiczne, jednak w uzasadnieniu do projektu ustawy twierdzi, że „obecna sytuacja społeczno-gospodarcza Polski nie uzasadnia podwyższenia podstawowego wieku emerytalnego”⁸. Chodzi o to, że rynek pracy nie jest przygotowany na wydłużenie okresu aktywności zawodowej ubezpieczonych, zaś oszczędności poczynione na emeryturach będą przeznaczane na zasiłki dla bezrobotnych i renty z tytułu niezdolności do pracy (oczekiwana długość życia rośnie, ale nie w dobrym zdrowiu). Jak można bowiem przeczytać w uzasadnieniu (s. 24):

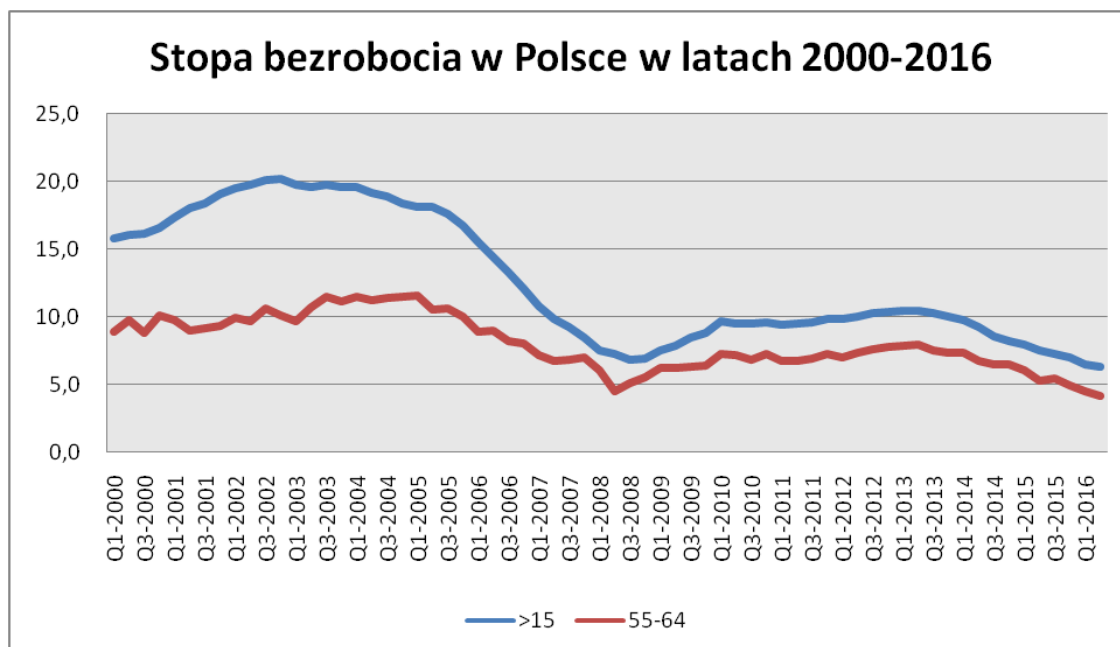
Wysoki poziom bezrobocia, szczególnie wśród osób w wieku przedemerytalnym, jak również niska dostępność świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, uzasadniają twierdzenie, że podwyższenie wieku emerytalnego nie przyniesie zakładanych, pozytywnych efektów.

To nic, że stopa bezrobocia jest najniższa w historii III RP. Wskaźnik bezrobocia to duży agregat, który zaciemnia obraz rzeczy — liczy się wszak to, że „jedyną grupą wieku, w której odnotowano wzrost liczby osób bezrobotnych były osoby w wieku 60 lat i więcej”. Cóż, sprawdźmy.

⁷ Od 2013 r. powszechny wiek emerytalny jest podwyższany co kwartał o 1 miesiąc w taki sposób, aby osiągnąć docelowy poziom 67 lat w 2020 r. w przypadku mężczyzn oraz w 2040 r. w przypadku kobiet. Nowy rząd postanowił zatem wrócić do poprzedniego wieku emerytalnego długo przed ukończeniem poprzedniej reformy. Nieustanne zmiany systemu emerytalnego to, jak widać, ulubiona rozrywka polskiej klasy politycznej. Nie trzeba dodawać, że ciągle majstrowanie przy systemie emerytalnym nie zwiększa doń zaufania. W konsekwencji słabnie motywacja do partycypowania weń i płacenia składek.

⁸ Inne przesłanki cofnięcia reformy z 2012 r. podnoszone w uzasadnieniu to jej arbitralny charakter, tzn. brak szerszej debaty publicznej na jej temat.

Wykres 1: Stopa bezrobocia wśród osób w wieku ponad 15 lat (linia niebieska) oraz w wieku 55-64 (linia czerwona) w poszczególnych kwartałach w latach 2000-2016.



Źródło: [OECD](#)

Jak powyższy wykres jasno pokazuje, stopa bezrobocia — zarówno ogólna, jak i dla grupy wiekowej 55-64 — spada od trzeciego kwartału 2013 r. Projektodawca ewidentnie zatem minął się z prawdą⁹. Ale to nic nie szkodzi, bowiem obniżenie wieku emerytalnego wiąże się nie tylko z poprawą sytuacji na rynku pracy, ale także z poprawieniem poziomu diety i poziomu zdrowia ludności, jak również ze zmniejszeniem bezrobocia i emigracji wśród osób młodych.

Poziom diety ma wzrastać, gdyż dłuższa aktywność zawodowa osób starszych oznacza mniejsze wsparcie dla ludzi młodych rozważających założenie rodziny. Brzmi sensownie, tylko dane pokazują, że kraje o niskim współczynniku

⁹ Być może chodziło mu o liczbę bezrobotnych, nie o stopę bezrobocia, ale i tutaj nie ma racji, gdyż bezrobocie spadało także w [wymiarze absolutnym](#). W projekcie ustawy mowa jest o danych GUS-u dla osób powyżej 60 roku życia, niemniej w [najnowszym roczniku statystycznym](#) znaleźliśmy dane jedynie dla osób powyżej 55 roku życia, które również wykazują tendencję malejącą od 2013 roku.

aktywności zawodowej (takie jak Polska, Grecja czy Włochy) to jednocześnie kraje o niskim współczynniku dzietności¹⁰.

Wpływ na zdrowie nie jest wytłumaczony w projekcie ustawy, ale obniżenie wieku emerytalnego powinno zmniejszyć motywację do występowania o renty wśród osób w wieku okołoemerytalnym. Zatem efekt prozdrowotny jak najbardziej będzie!

Z kolei jeśli chodzi o rzekome obniżenie bezrobocia wśród młodych ludzi poprzez słabszą konkurencję ze strony osób w wieku powyżej 55 lat, to opinia taka wynika z absurdalnego założenia, że młodzi i seniorzy są substytucyjni na rynku pracy¹¹, zaś liczba miejsc pracy jest stała. Tymczasem obie grupy pracowników zajmują w przeważającej mierze zupełnie inne miejsca pracy, zaś liczba miejsc pracy rośnie wraz z gospodarką.

3. Skutki obniżenia wieku emerytalnego

W [swoim niedawnym tekście](#) postulującym likwidację powszechnego systemu emerytalnego Mateusz Benedyk stwierdził, że zamiast zajmować się takimi „drugorzędnymi kwestiami” jak wysokość wieku emerytalnego, warto jak najczęściej przypominać, że istnienie powszechnego systemu emerytalnego nie ma dobrego uzasadnienia. Niestety, powszechny system emerytalnego prawdopodobnie nie zostanie prędko zlikwidowany, zaś techniczne zmiany w jego ramach często powodują niebagatelne skutki gospodarcze. Zastanówmy się zatem mimo wszystko, jakie efekty będzie miało obniżenie wieku emerytalnego.

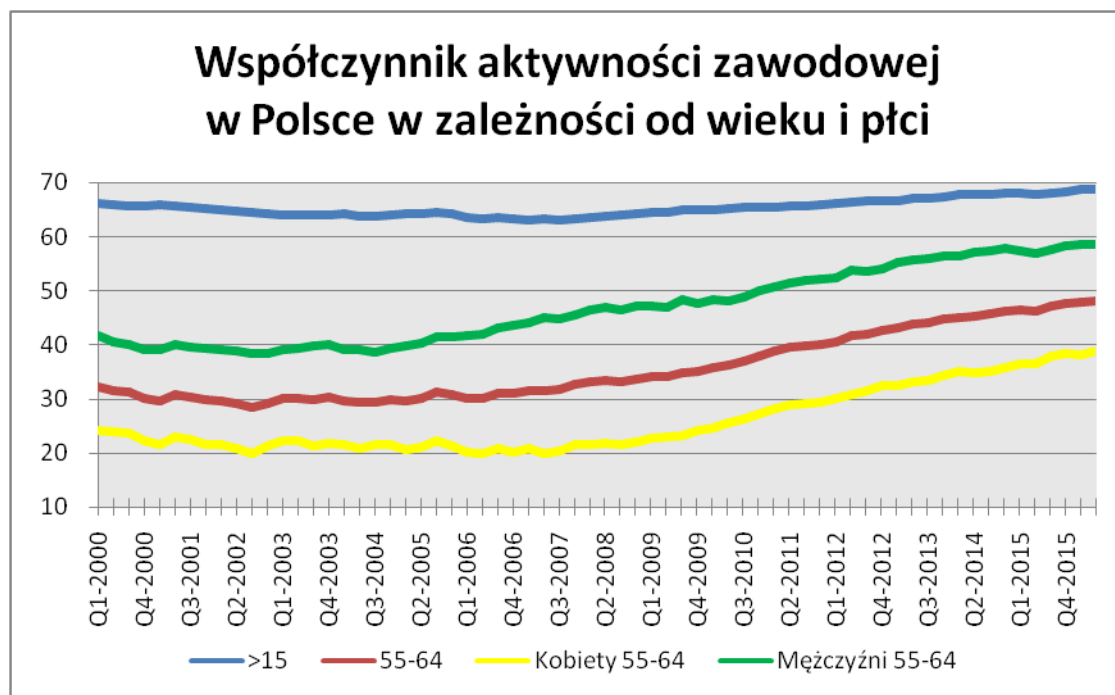
Przede wszystkim, może ono osłabić powolny wzrost współczynnika aktywności zawodowej obserwowany od 2008 r. (zob. wykres 2), kiedy to rząd ograniczył prawo do wcześniejszej emerytury. Efekt ten może dotyczyć szczególnie kobiet, dla których wiek emerytalny zostanie obniżony w większym stopniu. Biorąc pod uwagę, że [współczynnik aktywności zawodowej wśród grupy wiekowej 55-64 jest bardzo niski](#) (zwłaszcza w przypadku kobiet), będzie to szczególnie negatywna konsekwencja prezydenckiej ustawy. Oczywiście, osiągnięcie wieku emerytalnego nie oznacza przymusu rezygnacji z pracy. Jednak zdecydowana większość obywateli przechodzi na emeryturę wraz z jego

¹⁰ Aby się o tym przekonać, wystarczy zajrzeć na stronę [Banku Światowego](#) oraz [OECD](#).

¹¹ O czym zresztą Polska mogła się boleśnie przekonać, gdyż dezaktywizacja osób starszych po transformacji gospodarczej nie uchroniła przed wysokim bezrobociem.

osiągnięciem¹². Obniżenie wieku emerytalnego będzie zatem skutkowało niższym współczynnikiem aktywności zawodowej w porównaniu do kontynuowania reformy z 2012 r.

Wykres 2: Współczynnik aktywności zawodowej dla osób powyżej 15 roku życia (linia niebieska), dla osób w wieku 55-64 (linia czerwona), dla kobiet w wieku 55-64 (linia żółta) oraz dla mężczyzn w wieku 55-64 (linia zielona).



Źródło: [OECD](#)

Słabsza aktywność zawodowa oraz mniejsza podaż pracy oznacza niższe PKB¹³, niższe wpływy podatkowe oraz pogłębienie deficytu FUS-u i pogorszenie stanu finansów publicznych. Według projektu ustawy łączny koszt obniżenia wieku emerytalnego dla sektora finansów publicznych wyniesie 40 mld zł w ciągu czterech pierwszych lat obowiązywania nowych uregulowań. Projektodawca w

¹² Zob. [raport](#) TEP-u i WiseEuropa na temat obniżenia wieku emerytalnego. Sprawę komplikuje fakt, że podstawą otrzymywania świadczeń emerytalnych jest rozwiązanie stosunku pracy.

¹³ Według wspomnianego w poprzednim przypisie raportu, „w wyniku wprowadzenia analizowanej ustawy, PKB w 2025 r. będzie niższe o 2% (w wartościach nominalnych prawie o 50 mld zł) a w 2050 r. o ponad 4,5% (przeszło 180 mld zł mniej). Oznacza to, że obniżenie wieku emerytalnego spowoduje stałe zmniejszenie tempa wzrostu gospodarczego — średnio rocznie o ok. 0,14 punktu proc.

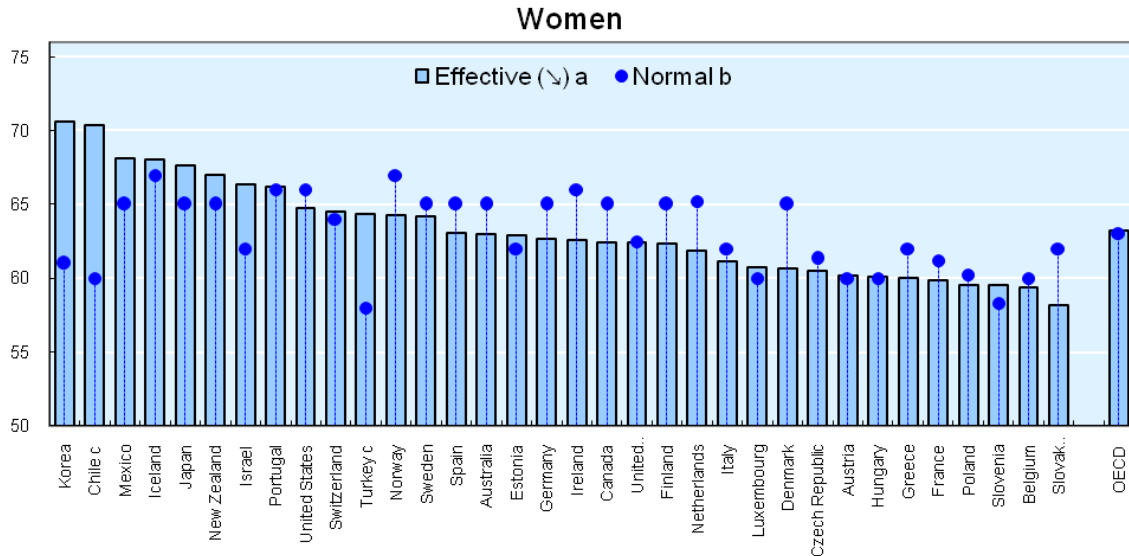
swej mądrości dostrzega, że „w perspektywie długoterminowej, obniżenie wieku emerytalnego może przełożyć się jednak na dalsze zwiększenie wydatków na świadczenia emerytalne”, a nawet wskazuje sposoby ich finansowania. Otóż, rozwiązaniem jest zwiększenie przychodów FUS-u poprzez „uporządkowanie rozregulowanego w ostatnich latach rynku pracy”. Chodzi tutaj — rzecz jasna! — o wyeliminowanie takich nieprawidłowości występujących na rynku pracy, jak praca w szarej strefie, ukrywanie części wynagrodzenia, czy stosowanie tych okropnych umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnienia zamiast umów o pracę. Wygląda na to, że jedynym pomysłem obecnego rządu na finansowanie swoich rozdmuchanych wydatków jest wyższa ściągalność podatków i dokręcanie śruby przedsiębiorcom i podatnikom. Pomijając już wątpliwości, czy tego typu działania pozwoliłyby sfinansować wzrost deficytu FUS-u¹⁴, należy zauważyć, że owe „nieprawidłowości rynku pracy” istnieją z powodu wysokich obciążeń pozapłacowych pracy. Ponieważ zaś pogorszona sytuacja FUS-u na skutek obniżenia wieku emerytalnego będzie wywierać presję na wzrost fiskalizmu, to problemy istniejące na rynku pracy mogą się jedynie pogłębić.

Prezydent Andrzej Duda [określił](#) podwyższenie wieku emerytalnego „aktem antyspołecznym”, gdyż niektórzy ludzie musieli pracować ponad siły, zaś kobiety nie mogły zająć się wnukami. Nic to, że przeciętny wiek emerytalny dla kobiet w krajach należących do OECD wynosi obecnie 63,1 roku i będzie rosnąć. Porównanie ustawowego oraz efektywnego wieku emerytalnego w państwach członkowskich OECD przedstawia poniższy wykres¹⁵.

Wykres 3: Ustawowy wiek emerytalny (ciemnoniebieskie kropki) oraz efektywny wiek przechodzenia na emeryturę (jasnoniebieskie prostokąty) w krajach OECD w 2014 r.

¹⁴ W innym [tekście](#) zauważyliśmy bowiem, że jedynie ok. 1,3 proc. zatrudnionych pracuje na umowach cywilnoprawnych maskujących stosunek pracy, zaś umowa zlecenie została oskładkowana.

¹⁵ [FOR](#) podaje, że po zmianach wiek emerytalny dla kobiet będzie najniższy w UE.



Źródło: [OECD](#)

Oczywiście, można długo dyskutować nad właściwym wiekiem emerytalnym. Zanim jednak określimy każdą jego podwyżkę mianem „antyspołecznego” warto pamiętać o dwóch rzeczach. Po pierwsze, oczekiwana długość życia zwiększa się¹⁶, co będzie skutkowało zarówno wydłużaniem się okresu zdolności do pracy, jak i zmniejszeniem się wysokości otrzymywanej emerytury (której wysokość uzależniona jest od średniego dalszego trwania życia w momencie przechodzenia na emeryturę). W naturalny sposób będzie zatem zwiększać się presja na kontynuowanie pracy.

Po drugie, obecny system emerytalny to system zdefiniowanej składki. Oznacza to, że wysokość emerytury ściśle zależy od wielkości wpłaconych składek (jest to ilorzaz zwaloryzowanych składek i średniego dalszego trwania życia w momencie przejścia na emeryturę). Szybsze przechodzenie na emeryturę oznacza niższą sumę wpłaconych składek oraz dłuższą oczekiwaną długość życia w momencie przejścia na emeryturę, co zmniejsza wysokość otrzymywanych

¹⁶ Według [danych OECD](#), oczekiwana przeciętna długość życia w momencie narodzin wzrosła w Polsce w latach 1990-2014 z 66,3 do 73,7 roku dla mężczyzn i z 75,3 do 81,7 roku dla kobiet. Z kolei oczekiwana długość życia dla kobiet w wieku 65 lat wzrosła z 16,2 do 20,4 roku, zaś dla mężczyzn w tym samym wieku z 12,4 do 15,9. Warto przy tym pamiętać, że pomiary oczekiwanej długości życia opierają się na stałości ryzyka przedwczesnej śmierci w danym okresie, co oznacza, że nie doszacowują długości życia dziś urodzonych dzieci — więcej na temat oczekiwanej długości życia można przeczytać w tej [książce](#).

świadczeń. Nie jest trudno zauważyć, że obniżenie emerytur szczególnie mocno dotknie kobiety, w przypadku których wiek emerytalny obniża się aż o 7 lat¹⁷.

Obniżenie wieku emerytalnego będzie oznaczać zatem niższe emerytury. Ich spadek może być na tyle istotny, że część osób nie uzbiera na emeryturę minimalną¹⁸, co będzie oznaczać wyższe dopłaty z budżetu państwa do FUS-u.

Warto też zauważyć, że obniżenie wieku emerytalnego dotknie też przedsiębiorców i starszych pracowników. W Polsce obowiązuje bowiem czteroletnia ochrona przedemerytalna. Zatem niższy wiek emerytalny oznacza, że pracodawcy nie będą mogli zwolnić kobiet po ukończeniu 56 roku życia oraz mężczyzn po ukończeniu 61 roku życia (przed zmianą te progi były wyższe). Co więcej, czteroletniej ochronie będą podlegać też niektóre osoby, które ukończą już wiek emerytalny¹⁹. Pracodawcy mogą zatem zwalniać część pracowników, zanim osiągną wiek objęty ochroną.

4. Podsumowanie

Mimo starzenia się społeczeństwa i rosnącej oczekiwanej długości życia, rząd zdecydował się przywrócenia wieku emerytalnego sprzed reformy z 2012 r. Przegłosowana w sejmie zmiana negatywnie wpłynie na podaż pracy, PKB, finanse publiczne (jakby program 500+ już nie spowodował dostatecznego zamieszania) oraz dochody emerytów. Z pewnością nie zrealizuje stawianych w uzasadnieniu do projektu ustawy celów w postaci poprawy sytuacji na rynku pracy poprzez zmniejszenie bezrobocia wśród seniorów i osób młodych. Rozwiązaniem tych problemów mogłyby być skrócenie bądź najlepiej zniesienie przedemerytalnego okresu ochronnego oraz obniżka opodatkowania pracy.

¹⁷ Przykładowe wyliczenia podaje money.pl. Warto zauważyć, że średnia oczekiwana długość życia dla kobiet w wieku 60 lat wynosi 24,4 roku. Ich emerytury będą zatem bardzo niskie.

¹⁸ Jeśli uzbierana emerytura jest mniejsza od emerytury minimalnej, to (przy założeniu przepracowania odpowiedniej liczby lat) ZUS wypłaca emeryturę minimalną. Ekonomiści z GRAPE [szacują](#), że osób, którzy nie uzbierają na emeryturę minimalną, będzie ponad dwa razy więcej po obniżeniu wieku emerytalnego. Sfinansowanie tych wypłat wymagałoby podwyższenia podatku VAT o 2 p. p.

¹⁹ Chodzi o osoby, które po podwyższeniu wieku emerytalnego ochrona przedemerytalna objęła w wyższym wieku i byłyby krócej chronione. Ten [artykuł](#) dobrze to wyjaśnia na przykładach.

Obniżenie wieku emerytalnego może wręcz pogorszyć sytuację na rynku pracy, gdyż niższa aktywność zawodowa przełoży się na wyższe wydatki publiczne (oraz niższe dochody podatkowe), które będą musiały zostać jakoś sfinansowane. Wzrost pozapłacowych obciążeń na pracę — a można się spodziewać rozwiązań idących w kierunku „uszczelniania” rynku pracy, czytaj: zwiększania pozapłacowych kosztów pracy — będzie negatywnie oddziaływać na sytuację młodych osób na rynku pracy.

Niewykluczone są też dalsze zmiany w systemie emerytalnym, może nawet odejście od systemu zdefiniowanej składki²⁰. Wszystko za sprawą emerytury minimalnej — jeśli coraz więcej emerytów będzie otrzymywać gwarantowane świadczenie, to zbliżymy się do systemu zdefiniowanego świadczenia. Warto w tym kontekście zauważyć, że według [zapowiedzi rządu](#) wysokość minimalnej emerytury zwiększy się w 2017 r. z 882,56 zł do 1000 zł, co utrudni jej uzbieranie składkami płaconymi w okresie zatrudnienia, powiększając liczbę emerytur minimalnych wypłacanych przez ZUS.

Warto zauważyć, że większość krajów [OECD](#) dostrzegła konieczność zmian wobec obecnych tendencji demograficznych²¹ i podwyższyła lub jest w trakcie podwyższania wieku emerytalnego. Ze względów politycznych polski rząd zdecydował się jednak na kolejny krok wstecz, co doskonale obrazuje kruchość publicznego systemu emerytalnego w konfrontacji z doraźnymi korzyściami politycznymi.

²⁰ O dalszym [rozmontowywaniu OFE](#) nie wspominając. Rząd wprowadza także minimalną gwarantowaną podwyżkę emerytur w wysokości 10 zł, co jeszcze bardziej wynaturza mechanizm waloryzacji emerytur.

²¹ Według niektórych [szacunków](#), dzieci urodzone po 2007 r. będą żyły 100 lat i dłużej. Trudno przypuszczać, aby w takim scenariuszu ludzie przechodzili na emeryturę w wieku 60 bądź 65 lat.