

# Prawne aspekty emerytury stażowej. Część II — wymiar świadczenia i jego konsekwencje

## Legal aspects of a seniority pension. Part II — the calculation formula and its consequences

### Streszczenie

Przedmiotem rozważań zaprezentowanych w artykule są sformułowane dotychczas propozycje emerytur stażowych. Autor ocenia przyjęte w nich rozwiązania dotyczące rodzaju proponowanych świadczeń oraz przesłanek nabycia z perspektywy spójności z systemem emerytalnym. Pierwsza część artykułu, opublikowana w poprzednim numerze, była poświęcona problematyce nabywania nowego uprawnienia. W części drugiej natomiast autor analizuje wpływ wcześniejszego skorzystania ze świadczenia na jego wysokość, a także ustala moment, w którym korzyści z odłożenia w czasie emerytury przewyższą korzyści finansowe z tytułu przejścia na emeryturę stażową. Te ustalenia porównuje z prognozą dalszego trwania życia. Następnie omawia wpływ czynników niwelujących skutki wcześniejszego ustalenia emerytury w formule zdefiniowanej składki, tj. emerytury minimalnej, oraz możliwości wielokrotnego przechodzenia na emeryturę. Ostatni wątek dotyczy łączenia emerytury stażowej z pracą. W podsumowaniu autor proponuje odejście od koncepcji emerytury stażowej jako niespójnej z polskim systemem emerytalnym w jego obecnym kształcie. Zdaniem autora dla osób wyeksploatowanych wieloletnią pracą lepszym rozwiązaniem będzie scharakteryzowane również w podsumowaniu stażowe świadczenie przedemerytalne.

### Słowa kluczowe

emerytura, emerytura stażowa, wcześniejsza emerytura, przywileje emerytalne

JEL: K39

W artykule uwzględniono również przedłożony przez Prezydenta RP w dniu 14 grudnia 2021 r. (tj. po ukazaniu się pierwszej części artykułu) projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Sejm IX kadencji, druk nr 1850, dalej: projekt prezydencki). Zgodnie

### Abstract

The first article presents the current draft bills on seniority pensions and assesses their solutions in terms of the types of proposed benefits and the acquisition premises in terms of consistency with the pension system. In this article, the impact of the earlier use of the benefit on its value will be analysed. Following that, the point in time when the benefits of postponing retirement will outweigh the financial benefits of the seniority pension will be determined and applied to the future life forecast. At a later stage, the impact of factors removing the effects of early retirement pension determination in the defined contribution formula, i.e. the minimum retirement pension and the possibility of multiple retirement, will be explored. The final thread will discuss the solutions proposed thus far for combining the seniority pension and work. Following the summary, an alternative to the seniority pension will be presented, with the goal of protecting people who have been exhausted by years of work. The reasoning will be carried out using a dogmatic analysis of law as well as an economic analysis of law.

### Keywords

pension, seniority pension, early retirement, pension privileges

z tym projektem emerytura stażowa ma być świadczeniem powszechnym, opartym na konstrukcji wcześniejszej emerytury bez względu na wiek, ma przysługiwać po wykazaniu odpowiednio 39/44 lat okresów składkowych i nieskładkowych oraz jeżeli emerytura obliczona na podstawie formuły zdefiniowanej składki będzie równa przynaj-

mniej minimalnej emeryturze. Potrzebę wprowadzenia uzasadniano koniecznością uwzględniania interesu pracowników o najdłuższym stażu pracy, którym przede wszystkim ze względu na utratę sił trudno jest bez uszczerbku dla zdrowia kontynuować pracę do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Przedstawiona charakterystyka oznacza, że projekt prezydencki korzysta z rozwiązań proponowanych w dotychczasowych projektach (inna jest tylko wymagana długość stażu ubezpieczeniowego). Wobec tego wszystkie przedstawione w pierwszej części artykułu uwagi, w tym również te dotyczące nieadekwatności warunku stażu składającego się z okresów składkowych i nieskładkowych względem deklarowanych w uzasadnieniu adresatów, dotyczą również projektu prezydenckiego. Uchwalenie tego projektu nie tyle zapewni specjalne świadczenie osobom „spracowanym”, ile doprowadzi do faktycznego i dość powszechnego obniżenia wieku emerytalnego. W przypadku rolników przynajmniej o 5 lat, zaś w przypadku pozostałych ubezpieczonych o ok. 2 lata.

## Emerytura stażowa a arytmetyka formuły zdefiniowanej składki

W każdym spośród dotychczas przedłożonych w Sejmie projektów ustaw dotyczących emerytur stażowych<sup>1</sup> emerytura ta jest integralnym elementem ubezpieczenia emerytalnego. W odniesieniu do jej wymiaru oznacza to, że ma być świadczeniem obliczanym w systemie zdefiniowanej składki na podstawie aktywów zgromadzonych w powszechnym systemie emerytalnym<sup>2</sup>. W projektach emerytura stażowa jest objęta gwarancją minimalnej wysokości, choć w projekcie z 2021 r. oraz w projekcie prezydenckim jednym z warunków nabycia jest wypracowanie świadczenia na poziomie minimalnej emerytury. Ponadto w projekcie z 2016 r. uwzględniono również kilka innych problemów związanych z wymiarem świadczenia takich jak skutki wprowadzenia emerytury stażowej dla subkonta i rachunku w Otwartym Funduszu Emerytalnym (OFE).

W systemie zdefiniowanej składki świadczenie stanowi iloraz aktywów uprawnionego przez przewidywany okres wypłaty świadczenia. Ponieważ emerytura w powszechnym systemie emerytalnym jest świadczeniem dożywotnim, to opóźnienie momentu realizacji korzystnie wpływa na jego wysokość ze względu na zmniejszanie się przewidywanej dalszej długości trwania życia, wpłacanie nowych składek oraz indeksację dotychczas zgromadzonych aktywów. Przejście na emeryturę oznacza skosumowanie uprawnień oraz wzrost wartości świadczenia jedynie w oparciu o wskaźnik waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych.

Waloryzacja aktywów emerytalnych za minione 5 lat (2015–2019) zwiększała średnioroczną przyszłą emeryturę o 7,71% w przypadku konta emerytalnego oraz o 4,5% dla subkonta przy średniorocznej inflacji wynoszącej 0,9%. Jednocześnie dla osób, które osiągnęły wiek 60/65 lat w okresie 2015–2019, spadek oczekiwanej długości trwania życia między 60 i 61 rokiem życia odpowiadałby przeciętnie za zwiększenie przyszłej emerytury o 3,82%, zaś między 65 i 66 rokiem życia o 4,27%<sup>3</sup>. Trzeci para-

metr przyrostu emerytury — przypis nowych składek jest ściśle powiązany z indywidualną sytuacją danego ubezpieczonego. W modelu, w którym osoba ubezpieczona w chwili osiągnięcia 60/65 roku życia posiada staż pracy o 5 lat dłuższy niż wymagany do nabycia najniższej emerytury (wraz ze wzrostem stażu spada znaczenie kolejnego roku składkowania), a składki w dodatkowym roku są opłacane od podstawy wymiaru większej o 10% od przeciętnych zarobków w dotychczasowej karierze (zarobki na późniejszym etapie kariery z reguły są istotnie wyższe niż na jej początku — stąd przyjęcie wartości przekraczającej dotychczasową średnią), zwaloryzowany przyrost aktywów emerytalnych z tytułu nowych składek w okresie 2015–2019 wyniósłby średnio 4,74% dla kobiety i 3,95% dla mężczyzny. Scharakteryzowana wyżej osoba odkładając o rok przejście na emeryturę we wskazanym okresie zyskałaby przeciętnie 16,75% (kobiety) i 16,43% (mężczyźni), podczas gdy waloryzacja już pobieranych świadczeń emerytalno-rentowych wynosiła zaledwie 1,44% (była zatem dwunastokrotnie mniejsza). Udział poszczególnych czynników w ogólnym wzroście wysokości przyszłej emerytury przedstawia się w ten sposób, że waloryzacja środków na koncie odpowiada za 46,03% przyrostu u kobiet i 46,93% u mężczyzn. Spadek oczekiwanej długości trwania życia ma udział w całkowitym przyroście świadczenia na poziomie 25,67% u kobiet i 29,03% u mężczyzn. Nowe składki to 28,30% przyrostu emerytury u kobiet i 24,04% wzrostu u mężczyzn. Różnice w znaczeniu poszczególnych czynników u kobiet i mężczyzn są skorelowane z faktem korzystania z emerytury przez ubezpieczone o pięć lat wcześniej niż w przypadku mężczyzn. Wraz ze wzrostem liczby lat ubezpieczenia spada znaczenie nowych składek na rzecz waloryzacji i spadku mianownika „ułamka emerytalnego”. Przedstawione dane pozwalają na sformułowanie wniosku, że w ostatnim okresie aktywności zawodowej przeważające znaczenie ma odłożenie w czasie momentu przejścia na emeryturę, przekładające się wprost na liczbę waloryzacji aktywów i spadek oczekiwanej długości trwania życia (71,7% u kobiet oraz 75,96% u mężczyzn). Wobec takiej prawidłowości najbardziej optymalną strategią emerytalną u kresu aktywności zawodowej powinno być stopniowe jej ograniczanie z jak najdłuższym odwlekaniem momentu skorzystania z prawa do świadczeń.

Wskazana właściwość formuły zdefiniowanej składki oznacza, że podejmując decyzję o realizacji prawa do emerytury stażowej pięć lat przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, ubezpieczony powinien się liczyć ze znacznym spadkiem wartości emerytury względem świadczenia, które miałyby ustalone w powszechnym wieku emerytalnym. W tabeli 1 wskazano spadek wartości świadczenia obliczonego pięć lat przed nabyciem prawa do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym 60/65 lat, gdyby emerytura stażowa została wprowadzona przed laty<sup>4</sup>.

Z zestawienia danych tablicy 1 wynika, że emerytura stażowa dla jej beneficjentek stanowiłaby przeciętnie 66,58% emerytury, którą otrzymałyby w powszechnym wieku emerytalnym, zaś w przypadku mężczyzn odsetek

Tabela 1. Różnica między emeryturą powszechną a emeryturą stażowa ustalona o 5 lat wcześniej

Rok osiągnięcia wieku emerytalnego (60/65):	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
odsetek, jaki stanowiłaby emerytura pobierana od 55 roku życia względem emerytury pobieranej od 60 roku życia (kobiety)	61,89%	61,82%	69,36%	75,37%	77,55%	71,84%	69,11%	63,82%	59,58%	55,49%
odsetek, jaki stanowiłaby emerytura pobierana od 60 roku życia względem emerytury pobieranej od 65 roku życia (mężczyźni)	61,95%	61,85%	69,30%	75,26%	77,49%	71,75%	69,06%	63,74%	59,55%	55,38%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ZUS i GUS<sup>5</sup>.

ten wynosiłby 66,53. W ten sposób powstałaby „luka emerytalna” stanowiąca przeciętnie 1/3 potencjalnego świadczenia w wieku powszechnym. Należy przy tym zwrócić uwagę na dużą fluktuację wyników. W 2015 r. ubytek względem emerytury powszechnej stanowił średnio 22,48%, zaś w 2020 r. 44,57%. Luka emerytalna miałaby zatem znaczny wpływ na sytuację emerytów w zależności od roku, w którym skorzystaliby ze świadczenia. Rozpiętość luki zależy przede wszystkim od zmienności jej głównego czynnika, tj. wskaźnika waloryzacji konta emerytalnego. Najwyższa wartość tego parametru różniła się o 28% od wartości najniższej. Dla porównania różnice wynikające ze średniej dalszej długości trwania życia między najwyższą a najniższą wartością wyniosły nieco ponad 5,5%. Istotna zmienność luki emerytalnej w dość krótkim okresie pięciu lat pozwala zidentyfikować nieopisane dotychczas zjawisko fluktuacji świadczeń w systemie zdefiniowanej składki. Nie występuje ono wyłącznie w związku z emeryturami stażowymi, ale przy świadczeniach pobieranych wcześniej będzie powodowało znaczną różnicę nawet przy odprowadzaniu porównywalnych składek emerytalnych.

Opisana prawidłowość systemu zdefiniowanej składki jest powoływana przez część autorów podkreślających, że decyzja o realizacji nowego uprawnienia będzie ograniczana bodźcem ekonomicznym w postaci o wiele niższego świadczenia (Szarfenberg, 2020). Na tą samą zależność powołują się autorzy sceptycznie nastawieni względem wprowadzenia emerytur stażowych, zwracając uwagę na pauperyzację ich beneficjentów (Góra, 2020). Wydaje się, że istnienie mechanizmu istotnego obniżenia wysokości świadczenia w razie wcześniejszego przejścia na emeryturę działa na rzecz ich wprowadzenia, ponieważ to przyszły emeryt musi rozstrzygnąć dylemat: „więcej czy szybciej”?

## Emerytura stażowa a emerytura powszechna — bilans korzyści emerytów

Zasady ustalania emerytury w systemie zdefiniowanej składki w perspektywie wieloletniej mają zdaniem ekspertów przychylnie zapatrujących się na wprowadzenie emerytur stażowych decydować również o tym, że emerytura stażowa nie będzie miała wpływu na bilans FUS,

choć w krótkiej perspektywie niewątpliwie wygeneruje dodatkowe koszty (Szarfenberg, 2020). Wskazany wniosek wynika z rozumowania, że jeżeli emerytura stanowi iloraz aktywów przez okres ich pobierania, to w ujęciu makroekonomicznym suma wypłat z funduszu będzie równa sumie zewidencjonowanych aktywów, niezależnie od momentu rozpoczęcia realizacji prawa do świadczeń. Warto rozważyć, czy twierdzenie o neutralności finansowej dla FUS jest prawdziwe oraz czy potwierdza się również względem ubezpieczonych. Przystępując do tej części wyводу należy jednak zaznaczyć, że bilans korzyści finansowych, rozumiany jako porównanie sumy świadczeń z tytułu pobierania poszczególnych rodzajów emerytur, ma przede wszystkim znaczenie dla szacowania kosztów makroekonomicznych wprowadzenia emerytury stażowej<sup>6</sup>.

Należy uwzględnić, że emerytura wypłacana od momentu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego byłaby świadczeniem wyższym, lecz osoby pobierające świadczenia 5 lat przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego zanim zaczną pobierać emeryturę powszechną mogą otrzymać nawet do sześćdziesięciu wypłat emerytur stażowych. Już wstępna analiza pozwala na stwierdzenie, że w przypadku dożycia wieku zakładowego przy ustalaniu emerytury powszechnej, suma wypłat z tytułu emerytury powszechnej będzie wyższa niż suma wypłat z tytułu emerytury stażowej, ponieważ najistotniejszym czynnikiem przyrostu nieustalonego jeszcze świadczenia jest wskaźnik waloryzacji konta emerytalnego.

Porównując korzyści z tytułu przejścia na emeryturę stażową należy dostrzec fakt, że od 2019 r. rocznie przyznawane jest dodatkowe świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów — tzw. 13 emerytura, zaś w roku 2021 dokonano wypłaty tzw. 14 emerytury<sup>7</sup>. Symulacja bilansu korzystania z emerytur stażowych — choć jest obliczana dla danych historycznych (lata 2011–2020) sprzed wprowadzenia dodatkowych świadczeń, powinna również uwzględnić hipotetyczne prawo do dodatkowych wypłat (13 emerytura). Dla symulowanego okresu uwzględnienie dodatkowych świadczeń przesunęło moment zbilansowania korzyści z tytułu emerytury „stażowej” i „powszechnej” przeciętnie o 11 miesięcy (minimalnie o 8 w 2020 r. i maksymalnie o 15 w 2015 r.)<sup>8</sup>.

W tabeli 2 ustalono wiek, w jakim suma wypłat emerytur powszechnych zaczęłaby przewyższać sumę wypłat emerytur stażowych i dodatkowych świadczeń dla osób, które w poszczególnych latach osiągnęły powszechny wiek emerytalny.

Przeciętny wiek, w którym świadczenia z tytułu emerytury powszechnej przewyższą świadczenia z tytułu emerytury stażowej, w minionej dekadzie wynosiłyby 71 lat i 8 miesięcy dla kobiety oraz 76 lat i 6 miesięcy dla mężczyzny. W poszczególnych latach można zaobserwować znaczne odchylenia od przeciętnej wartości i amplitudę wyników na poziomie 11 lat i 8 miesięcy. Należy zatem wnioskować, że bilans korzyści dla poszczególnych osób będzie ściśle związany z momentem cyklu gospodarczego, w którym beneficjent będzie korzystał ze swoich upraw-

nień. Wskazana prawidłowość może wywołać dyskusję o zasadności istnienia tak istotnych różnic i ewentualnym ich przeciwdziałaniu, choć należy mieć na względzie, że wynikają one ze specyfiki systemu zdefiniowanej składki, a zwłaszcza zastosowanych w nim metod waloryzacji. Warto bowiem przypomnieć, że system zdefiniowanej składki był projektowany w sposób sprzyjający jak najpóźniejszemu korzystaniu ze świadczeń. Pominiecie tego faktu i przyznanie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę spowoduje znaczne zróżnicowanie bilansu korzyści emerytów z przyczyn od nich niezależnych.

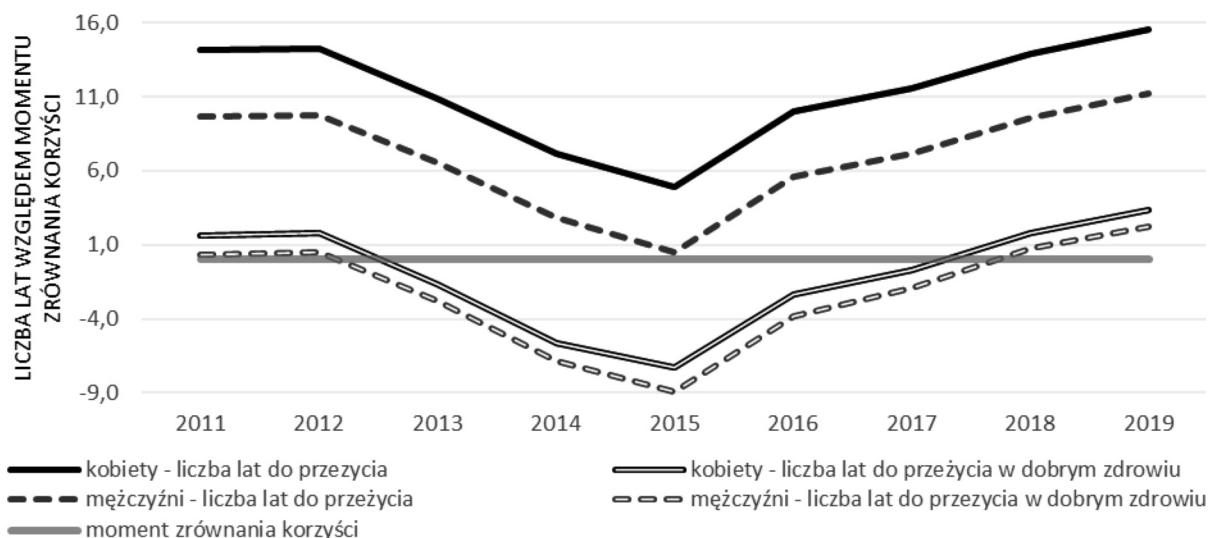
Wyniki dotychczasowych rozważań należy również odnieść do prawdopodobieństwa dożycia wieku, w którym suma korzyści z emerytury powszechnej wyrówna a następnie znacznie przewyższać sumę korzyści z tytułu eme-

Tabela 2. Moment, w którym korzyści z tytułu pobrania emerytury powszechnej przewyższą wartość korzyści związanych z pobieraniem emerytury stażowej

Rok osiągnięcia wieku emerytalnego (60/65)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
wiek (lata_miesiące), w którym suma wypłaconych emerytur powszechnych i dodatkowych rocznych świadczeń przewyższyłaby sumę wypłaconych emerytur stażowych i dodatkowych rocznych świadczeń — kobiety	68_10	68_10	72_03	76_05	78_06	73_09	72_01	69_07	68_01	66_10
wiek (lata_miesiące), w którym suma wypłaconych emerytur powszechnych i dodatkowych rocznych świadczeń przewyższyłaby sumę wypłaconych emerytur stażowych i dodatkowych rocznych świadczeń — mężczyźni	73_10	73_10	77_02	81_04	83_05	78_08	77_01	74_07	73_01	71_10

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ZUS i GUS.

Wykres 1. Liczba lat do przeżycia od momentu, w którym korzyści z tytułu pobrania emerytury powszechnej przewyższą wartość korzyści związanych z pobieraniem emerytury stażowej



Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem danych GUS<sup>9</sup>.

rytury stażowej, jak również wieku, do którego statystyczny beneficjent powinien cieszyć się dobrym zdrowiem.

Przedstawiony wykres 1 pozwala wnioskować, że suma korzyści z tytułu przejścia na emeryturę stażową w momencie końca życia w dobrym zdrowiu na ogół będzie jeszcze przewyższała korzyści z tytułu przejścia na emeryturę powszechną. O ile na początku i na końcu badanego okresu moment zrównania korzyści przypadnie ok. 1,5 roku przed statystycznym pogorszeniem się stanu zdrowia, o tyle w środkowym jego przedziale korzyści zrównają się dopiero kilka lat po jego pogorszeniu. Przeciętnie dla całego okresu moment zrównania korzyści nastąpi niecały rok po pogorszeniu się stanu zdrowia kobiet oraz po dwóch latach i czterech miesiącach w przypadku mężczyzn. Będzie to oznaczało, że decyzja o wcześniejszym skorzystaniu ze świadczenia okaże się chybiona (czy ściślej: sumarycznie mniej korzystna finansowo) na etapie późnej starości, w którym to okresie powrót na rynek pracy będzie często niemożliwy, a indywidualne wydatki na ochronę zdrowia i opiekę długoterminową wzrosną. Jednocześnie od momentu, w którym suma wartości świadczeń z tytułu emerytury powszechnej zacznie przewyższać korzyści z tytułu emerytury stażowej, kobietom pozostanie do przeżycia przeciętnie jedenaście lat i pięć miesięcy a mężczyznom siedem lat z niższą emeryturą stażową. Dokładniejsze wyniki dałoby uwzględnienie korelacji między posiadaniem pokaźnego stażu ubezpieczeniowego, uprawniającego do skorzystania z emerytury stażowej, i dalszą długością trwania życia oraz trwania życia w zdrowiu.<sup>10</sup>

Na podstawie dotychczasowych ustaleń można stwierdzić, że decyzja o skorzystaniu z emerytury stażowej w długiej perspektywie nie będzie neutralna finansowo ani dla samego ubezpieczonego, ani dla systemu jako całości. Z perspektywy finansowej korzystanie z emerytur stażowych statystycznie nie będzie najlepszą z możliwych decyzji dla jej wieloletnich beneficjentów i doprowadzi do powstania grupy emerytów o znacznie niższych dochodach, co w okresie późnej starości może być dla nich szczególnie dotkliwe. Jednocześnie dla FUS emerytury stażowe mogą oznaczać ograniczenie kosztów, choć w ogólnym bilansie należałoby uwzględnić wypłaty tychże emerytur dla osób, które umrą przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Trzeba ponadto podkreślić, że perspektywa FUS nie obejmuje gospodarczego kosztu wcześniejszej dezaktywacji zawodowej znacznej grupy ubezpieczonych oraz zmniejszenia z tego powodu przychodów z tytułów danin publicznych.

Do odmiennych wniosków niż analiza finansowa może doprowadzić analiza behawioralna emerytur stażowych. Niniejszy wywód ograniczono jednak do postawienia kilku hipotez, które wymagają przeprowadzenia szczegółowych badań socjologicznych. W procesie pobierania emerytury stażowej będzie można wyróżnić trzy okresy. Pierwszy to okres pobierania emerytury stażowej przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Drugi okres obejmował czas od momentu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego do chwili zbilansowania korzyści z wcześniejszego przejścia na emeryturę. Trzeci to pozostały okres pobierania emerytury stażowej. Najwyższy poziom satysfakcji

beneficjent świadczenia będzie odczuwał w pierwszym okresie. Świadomość straty w okresie wieloletnim będzie wówczas drugorzędna wobec możliwości bieżącego korzystania z wypracowanego uprawnienia. W drugim okresie obserwacja beneficjentów wyższej emerytury powszechnej z porównywalnym stażem może prowadzić do poczucia niesprawiedliwości — tym bardziej że różnice w wysokości świadczeń będą znaczne. Można się spodziewać, że bieżące przepływy finansowe w tym okresie będą miały większy wpływ na subiektywną ocenę trafności decyzji o skorzystaniu z emerytury stażowej niż całkowity bilans finansowy, zwłaszcza że przeszłe wypłaty zostaną do tego czasu najprawdopodobniej skonsumowane. W trzecim etapie zabraknie argumentów przemawiających za trafnością decyzji o przejściu na emeryturę stażową. Ostatnią hipotezą jest stwierdzenie, że opisane wyżej prawidłowości będą miały ograniczony wpływ w okresie podejmowania decyzji o przejściu na emeryturę stażową, ponieważ dominująca będzie chęć wcześniejszej dezaktywacji zawodowej i skorzystania ze świadczenia wypracowanego przez lata.

Opisana wyżej ogólna prawidłowość wynikająca z systemu zdefiniowanej składki w warunkach polskiego systemu emerytalnego doznaje kilku wyjątków, które będą miały wpływ zarówno na decyzje świadczeniobiorców, jak i na bilans finansowy świadczeń.

## Emerytura stażowa a emerytura minimalna

Pierwszy spośród czynników zmniejszających spadek wysokości wcześniej pobieranych świadczeń z systemu zdefiniowanej składki to konstrukcja emerytury w gwarantowanej wysokości. W zakresie wymiaru świadczenia każdy ze złożonych dotychczas projektów modyfikował art. 86 ustawy emerytalnej, rozszerzając gwarancję otrzymania świadczenia w najniższej wysokości również na każdego beneficjenta emerytury stażowej (wyjątek pod tym względem stanowi projekt z 2021 r. oraz projekt prezydencki, w których jako przesłankę nabycia prawa wskazano wypracowanie emerytury w wysokości minimalnej). Oznacza to, że w przypadku świadczeniobiorców, których emerytura w powszechnym wieku emerytalnym miałaby osiągnąć wartość świadczenia minimalnego, nie istnieje motywacja do odwołania momentu przejścia na emeryturę. Wręcz przeciwnie. Ze względu na normę z art. 85 ust. 4 ustawy emerytalnej, zgodnie z którą emerytury ustalone w kwotach niższych niż najniższe są podwyższane do tych kwot z urzędu, perspektywa otrzymania świadczenia minimalnego po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego sprawia, że decyzja o skorzystaniu z możliwości przejścia na emeryturę stażową jest najbardziej racjonalna. Jej beneficjent zyska do sześćdziesięciu dodatkowych wypłat, a dzięki gwarancji i wyrównywaniu wysokości do aktualnego ustawowego minimum, wysokość zarówno emerytury stażowej jak i emerytury powszechnej w takim przypadku będzie identyczna. Skala korzyści z tego czynnika zmniejsza się wraz ze wzrostem wartości aktywów ubezpieczonego zgromadzonych w systemie emerytalnym. Projektodawcy w 2020 r. oceniając koszt wprowa-

Tabela 3. Symulacja wysokości emerytury stażowej ustalonej na dzień 1 stycznia 2021 r.

Staż emerytalny na dzień 1 stycznia 2021 r.	Wariant I Odsetek emerytury minimalnej wypracowanej za składki od minimalnego wynagrodzenia	Stopa zastąpienia	Wariant II Odsetek minimalnego wynagrodzenia zapewniający emeryturę w wysokości minimalnej	Stopa zastąpienia
<b>Kobieta</b> 35 = 27 składkowych + 8 nieskładkowych (sprzed 1999 r. w tym 3 lata urlopu wychowawczego) (projekty z 2020 i 2021 r.)	76,58%	35,34%	153,67%	30,03%
35 składkowych	89,91%	41,50%	118,64%	38,90%
40 = 30 składkowych + 10 nieskładkowych (sprzed 1999 r. w tym 3 lata urlopu wychowawczego)* zbliżone do warunku 39 lat dla kobiet z projektu prezydenckiego	90,81%	41,91%	117,56%	39,26%
40 składkowych (projekt z 2016)	102,03%	47,09%	96,68%	47,74%
<b>Mężczyzna</b> 40 = 30 składkowych + 10 nieskładkowych (sprzed 1999 r. w tym 3 lata urlopu wychowawczego) (projekty z 2020 i 2021 r.)	106,30%	49,06%	89,82%	51,38%
40 składkowych (projekt z 2016 r.)	120,86%	55,78%	71,12%	64,90%

\* zatrudnienie od 15 roku życia stało się legalne dopiero od 1 września 2018 r.

Źródło: opracowanie własne.

dzenia emerytur stażowych wskazywali, że osoba spełniająca warunki nabycia emerytury stażowej — tj. posiadająca 35/40 lat okresów składkowych i nieskładkowych — najprawdopodobniej nabędzie prawo do emerytury minimalnej (uzasadnienie projektu z 2 marca 2020 r., s. 5; Szarfenberg, 2020). Weryfikacja rzeczonych hipotez również została dokonana na podstawie danych historycznych, ponieważ dają one najpewniejsze rezultaty wobec konieczności uwzględniania w symulacji zarówno zmiennych kształtowanych politycznie (przepisy prawa, wysokość minimalnego wynagrodzenia i częściowo minimalna emerytura) oraz czynników zależnych od wskaźników gospodarczych (przeciętne wynagrodzenie i częściowo minimalna emerytura). W tabeli 3 zaprezentowano symulację wysokości kilku wariantów emerytury stażowej dla uprawnionych, którzy spełnili warunki — 55/60 lat i odpowiedni staż, ponadto w dniu 1 stycznia 2021 r. złożyli o nią niezwłocznie wniosek oraz nie przystąpili do OFE (subkonto od 2014 r.). W wariantcie I przyjęto, że przez całe życie osoba uprawniona odprowadza składki od kwoty równej minimalnemu wynagrodzeniu za pracę. Drugi wariant to odpowiedź na pytanie, od jakiej podstawy wymiaru należałoby średniorocznie odprowadzać składki przez całe życie zawodowe, aby ustalona emerytura była równa kwocie najniższej emerytury ze stycznia 2021.

Symulacja potwierdziła hipotezę o wypracowaniu emerytury stażowej co najmniej w wysokości minimalnej

tylko w przypadku mężczyzn. Natomiast w żadnym z rozważanych wariantów kobieta zarabiająca minimalne wynagrodzenie za pracę w wieku 55 nie będzie w stanie wypracować emerytury na poziomie minimalnym. Z tego powodu projekty z 2020 r. są najbardziej kosztowne. Wybór zaproponowanego w nich rozwiązania będzie się wiązał z koniecznością dopłat do świadczeń dla kobiet w wysokości ok. 1/4 emerytury minimalnej. W przypadku mężczyzn kwota wypracowanej emerytury co prawda nieznacznie przekroczy wartość minimalną, ale należy pamiętać o spadku wysokości aktywów emerytalnych wśród kolejnych roczników ubezpieczonych, wynikającym ze zmniejszania się udziału kapitału początkowego w aktywach emerytalnych. Z tego powodu dopłaty do emerytur stażowych osób najniżej zarabiających w krótkim czasie stałyby się koniecznością. Trudno jest ocenić, jaki odsetek beneficjentów musiałby z takich dopłat korzystać<sup>11</sup>, jednak sama konieczność dopłacania do emerytur stażowych otwiera dyskusję o traktowaniu tych świadczeń nie jako wypracowanego uprawnienia, lecz przywileju, zwłaszcza dla osób mających najniższy wkład w system emerytalny. W przypadku kobiety z 35-letnim stażem składającym się z okresów składkowych i nieskładkowych nabycie emerytury w powszechnym wieku emerytalnym na początku 2021 r. nie wiązało się z koniecznością dopłat do emerytury minimalnej, jeżeli przez całe życie zawodowe odprowadzała składki od kwoty nie niższej niż

118,32% minimalnego wynagrodzenia. O ile jednak konieczność udzielenia gwarancji wysokości świadczenia w przypadku emerytury powszechnej wywodzi się z konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, o tyle taki obowiązek państwa w sytuacji korzystania z emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego nie istnieje, gdyż takiego ryzyka nie zidentyfikowano w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Z tego powodu gwarancja wysokości emerytury mogłaby obejmować beneficjentów emerytury stażowej dopiero po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. Innym sposobem rozwiązania tego problemu jest uwarunkowanie nabycia emerytury stażowej wypracowaniem emerytury w minimalnej wysokości — co zastrzeżono w projekcie z 2021 r. oraz w projekcie prezydenckim. Zastrzeżenie, iż emerytura stażowa jest nabywana tylko jeżeli kwota aktywów emerytalnych pozwala na ustalenie emerytury w wysokości 100% emerytury minimalnej, oznacza, że na początku 2021 r. emeryturę stażową przy 35 latach składkowych i odprowadzaniu składek średniorocznie od kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę otrzymałaby kobieta, która osiągnęła wiek wynoszący 58 lat i 3 miesiące. Wybór wariantu stażu uprawniającego do przejścia na emeryturę ma również istotny wpływ na wysokość świadczenia. W przypadku stażu składającego się wyłącznie z okresów składkowych następuje istotny wzrost wysokości świadczenia. Kluczowym czynnikiem różnicującym wartości otrzymywane w symulacji jest przede wszystkim wiek przejścia na emeryturę.

Gwarancja wysokości świadczenia istotnie wpłynie na koszt wprowadzenia emerytur stażowych. Dla osób odprowadzających przez cały okres aktywności zawodowej składki od niskich podstaw wymiaru gwarancja będzie istotną zachętą do przejścia na emeryturę stażową, ponieważ emerytura stażowa takiej osoby nie będzie wcale bądź w niewielkim stopniu różniła się od emerytury powszechnej. Jeżeli zgodnie z obliczeniami z pierwszej części artykułu emerytura stażowa będzie niższa o 36,36% względem emerytury w wieku powszechnym, można stwierdzić, że gwarancja najniższej emerytury przestaje być czynnikiem zachęcającym do wcześniejszej dezaktywacji zawodowej dla osób, których świadczenie w powszechnym wieku emerytalnym byłoby równe lub wyższe niż 157% minimalnej emerytury.

## Emerytura stażowa a wielokrotne przechodzenie na emeryturę

Chociaż należy podzielić wątpliwości co do zasadności dopuszczenia kilkukrotnego przechodzenia na emeryturę przez zamianę różnego rodzaju świadczeń z tytułu starości (Jędrasik-Jankowska, 2017, s. 501), to taka możliwość w polskim systemie emerytalnym jest dopuszczalna. Utrwalenie wskazanej praktyki spowodowało interwencję ustawodawcy w celu ograniczenia nadmiernych korzyści dla beneficjentów różnych świadczeń emerytalnych. Od 2013 r. podstawa obliczenia emerytury w systemie zdefiniowanej składki osób, które zgłoszą wniosek o obliczenie emerytury i korzystały uprzednio z innego rodzaju świad-

czenia emerytalnego, jest pomniejszana o wartość pobranych dotychczas emerytur (art. 24 ust. 1b ustawy emerytalnej). Z uwagi na moment interwencji ustawodawcy brak takiego uregulowania w projekcie z 2010 r. nie powinien być postrzegany jako błąd.

Projekty z 2020 r. również nie regulowały wskazanej kwestii. Ponowne obliczenie świadczenia z uwzględnieniem kilku waloryzacji z okresu pobierania emerytury stażowej oraz średniego dalszego trwania życia z chwili złożenia wniosku o emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym byłoby niezwykle korzystne dla świadczeniobiorców, których ostateczne świadczenie w powszechnym wieku emerytalnym w wariantcie korzystania z emerytury stażowej bądź bez jej pobierania różniłoby się tylko o zwaloryzowaną wysokość składek niewniesionych do systemu w okresie pobierania emerytury stażowej. Byłoby to równoznaczne z wyłączeniem opisanego wyżej głównego bodźca motywującego do odłożenia w czasie momentu skorzystania z emerytury stażowej. Brak regulacji dotyczących pomniejszenia podstawy obliczenia świadczenia w przypadku wielokrotnego przejścia na emeryturę przy jednoczesnym braku ustanowienia zakazu ponownego ustalenia emerytury w projektach z 2020 r. należy uznać za istotny mankament.

Wyłącznie w projekcie z 2016 r. uwzględniono sytuację pobierania przed emeryturą stażową innych rodzajów emerytur — m.in. emerytur wcześniejszych, w niższym wieku emerytalnym, nauczycielskich, mieszanych czy górniczych — poprzez odliczenie kwot pobranych świadczeń. Konsekwentnie w tym projekcie, jak również w projekcie z 2021 r. oraz w projekcie prezydenckim dostrzeżono również kwestię nabycia prawa do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym po pobieraniu emerytury stażowej. W projektach tych przewidziano, że przejście z emerytury stażowej na emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym będzie się wiązało z pomniejszeniem podstawy obliczenia tej drugiej o wartość pobranych emerytur stażowych. W tabeli 4 przedstawiono wartość emerytury powszechnej z podstawą obliczania pomniejszoną o pobierane przez pięć lat emerytury stażowe na podstawie historycznych danych.

Z przedstawionych obliczeń wynika, że uwzględnienie wypłaconych emerytur stażowych w podstawie obliczenia emerytury powszechnej spowodowałoby obniżenie świadczenia w wieku powszechnym przeciętnie o 17,65% w przypadku mężczyzn i 15,45% w przypadku kobiet przy amplitudzie wynoszącej 6,09% w przypadku mężczyzn i 5,07% w przypadku kobiet. Warto przy tym przypomnieć, że obliczenie świadczenia na 5 lat przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego oznaczało spadek potencjalnej emerytury o 33,47% w przypadku mężczyzn i 33,38% w odniesieniu do kobiet, a zatem „luka emerytalna” zmniejszyłaby się o ponad połowę. W związku z tym fakt ponownego obliczenia emerytury znacznie redukuje niekorzystne dla ubezpieczonych skutki ekonomiczne wcześniejszego rozpoczęcia korzystania ze świadczeń nawet po pomniejszeniu podstawy obliczenia emerytury powszechnej o pobrane emerytury stażowe. Oznacza

Tabela 4. Porównanie emerytury przeliczonej w wieku powszechnym po 5 latach pobierania emerytury stażowej oraz emerytury ustalonej po raz pierwszy w powszechnym wieku emerytalnym

Rok osiągnięcia wieku emerytalnego (60/65)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
emerytura powszechna po pomniejszeniu podstawy wymiaru o pobrane przez 5 lat emerytury stażowe względem braku pomniejszenia (kobiety)	85,23%	85,44%	83,69%	82,36%	82,20%	83,39%	84,25%	85,40%	86,29%	87,27%
emerytura powszechna po pomniejszeniu podstawy wymiaru o pobrane przez 5 lat emerytury stażowe względem braku pomniejszenia (mężczyźni)	82,18%	82,48%	80,41%	78,83%	78,64%	80,08%	81,13%	82,49%	83,54%	84,73%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych historycznych.

to, że wstrzeźliwość w korzystaniu przez ubezpieczonych z nowych uprawnień staje się jeszcze mniej prawdopodobna, zwiększając w ten sposób koszty wprowadzenia emerytur stażowych.

## Łączenie emerytury stażowej z pracą

W uzasadnieniach projektów z 2010, 2020, 2021 r. oraz w projekcie prezydenckim podkreślano, że nowe świadczenie zaproponowano z myślą o osobach, które z uwagi na wieloletnią aktywność zawodową nie są w stanie kontynuować zatrudnienia bądź znaleźć kolejnego w razie ustania dotychczasowego. Konsekwentne odróżnienie takich osób od pracujących z wieloletnim stażem, których zaangażowanie zawodowe nie doprowadziło do wyeksploatowania, mogłoby znajdować ujście w przepisach regulujących łączenie pobierania emerytury stażowej z pracą zarobkową. Dotychczasowe projekty — z jednym wyjątkiem — nie modyfikowały ogólnych reguł zarobkowania w trakcie pobierania świadczeń emerytalno-rentowych. W każdym przypadku wypłata emerytury stażowej byłaby wstrzymana do dnia rozwiązania stosunku pracy, choć wdrożenie projektu z 2010 r. wobec wprowadzenia takiego nakazu (art. 103a ustawy emerytalnej) od listopada 2011 r. nie stawiałoby w pierwszym okresie takiego wymogu. W zakresie powrotu na rynek pracy zmniejszenie i zawieszenie prawa do emerytury stażowej następowałoby tylko w razie osiągnięcia przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w kwocie przekraczającej odpowiednio 70% lub 130% przeciętnego wynagrodzenia. Do emerytur stażowych znalazłoby zatem zastosowanie reguły właściwe świadczeniom rentowym, chociaż wartości chronione za pomocą rent są w opisywanym kontekście odmienne od deklarowanych powodów wprowadzenia emerytur stażowych. O ile beneficjent renty powinien być zachęcany do powrotu na rynek pracy z uwagi na potrzebę afiliacji ubezpieczonego i interes społeczny w reintegracji na ryn-

ku pracy, o tyle beneficjentem emerytury stażowej powinna być osoba, która nie może dłużej być aktywnym uczestnikiem rynku pracy. W dotychczasowych projektach tej subtelnej różnicy nie nadano znaczenia normatywnego. W przypadku emerytury stażowej twierdzenie, że zawieszenie prawa do emerytury w razie dalszego zatrudnienia (powrotu na rynek) jest zasadą wynikającą z istoty ryzyka emerytalnego, a dopuszczenie łączenia świadczenia z zarobkiem jest natomiast odstępstwem od tej zasady (Jędrasik-Jankowska, 2017, s. 215), wydaje się jeszcze bardziej aktualne. Jeżeli w systemie nie zostałyby przewidziane instrumenty ograniczające możliwość łączenia świadczenia z pracą zarobkową, to uprawnieni tym częściej korzystaliby z emerytury stażowej, chociaż inicjatorzy wprowadzenia takiego świadczenia zastrzegali, że było ono proponowane z myślą o osobach wyeksploatowanych zawodowo.

Realizacja prawa do emerytury stażowej otwierałaby również możliwości optymalizacji składkowej, ponieważ świadczeniobiorca wracając na rynek pracy jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność nie podlegałaby obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym (art. 9 ust. 4c ustawy systemowej). Jednocześnie niezależnie od wysokości przychodu osiąganego z tytułu działalności pozarolniczej, zmniejszenie lub zawieszenie prawa do emerytury stażowej byłoby faktycznie zależne od woli jej beneficjenta (art. 104 ust. 1a ustawy emerytalnej).

## Podsumowanie

Z perspektywy beneficjenta emerytury stażowej skorzystanie z takiego świadczenia w dłuższej perspektywie nie będzie często dobrą decyzją, co wynika ze specyfiki systemu zdefiniowanej składki. Ogólny wniosek doznaje wyjątków z uwagi na gwarancję otrzymania minimalnej emerytury. Wobec tej gwarancji arytmetyka systemu nie ograniczy zainteresowania świadczeniem osób, które posiadając wysoki staż wnoszą do systemu niższe składki.



Jednocześnie nie jest idealne zastrzeżenie warunku wypracowania świadczenia minimalnego z projektu z 2021 r. oraz projektu prezydenckiego. Wprawdzie to zastrzeżenie zmniejszy dostępność świadczenia, ale przede wszystkim dla osób wykonujących prace niskopłatne — często ciężkie. Do korzystania z emerytur stażowych zachęci również ponowne obliczanie emerytury po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, a także szerokie możliwości łączenia jej z dalszą pracą. Ponadto przed beneficjentem emerytury stażowej pojawią się możliwości zarówno ominięcia i tak szeroko zakreślonych granic dopuszczalnego „dorabiania” jak również możliwości optymalizacji składkowej związane z uzyskaniem statusu emeryta.

Wobec wskazanych korzyści — widocznych natychmiast po skorzystaniu ze świadczenia i oddziaływających zwłaszcza krótko- i średnioterminowo, a także z uwagi na zasygnalizowane wyżej czynniki behawioralne należy prognozować szerokie zainteresowanie emeryturami stażowymi.

Koszt wprowadzenia emerytur stażowych to tylko w części wartość wypłacanych świadczeń. W żadnym projekcie nie zaproponowano przesłanek nabycia prawa, które pozwalałyby na wyselekcjonowanie wyłącznie osób, które ze względu na wyeksploatowanie wieloletnią pracą nie są w stanie kontynuować zatrudnienia. Wobec tego kosztem emerytur stażowych będzie zmniejszenie podaży pracy wskutek przedwczesnej dezaktywacji zawodowej<sup>12</sup>. To wpłynie negatywnie na kondycję gospodarki — w tym również na przychody z tytułu danin publicznych. Ponadto, jeżeli przedwczesne ustalenie emerytury będzie oznaczało zmniejszenie jej wysokości, to zwłaszcza na późnym etapie starości zwiększy się zapotrzebowanie na pomoc publiczną lub wzrośnie ubóstwo gospodarstw emeryckich.

Z uwagi na wymienione zastrzeżenia aktualne pozostają kierunki wskazane w 2008 r. przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej<sup>13</sup>: 1) zniesienie programów wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, 2) ustalanie bardziej elastycznych godzin pracy oraz zapewnienie bezpiecznych warunków pracy, 3) zwiększenie dostępu do szkolenia ustawicznego. Jednocześnie pomimo upływu 13 lat od chwili wydania wskazanej odpowiedzi, Polska nadal znajduje się wśród państw o najniższym udziale osób dorosłych w kształceniu ustawicznym<sup>14</sup>, egzekucja praw pracowniczych nadal nie może być uznana za satysfakcjonującą, a dostęp do systemu zabezpieczenia społecznego nadal nie jest pełny. Z tego powodu nie można ignorować postulatów strony pracowniczej wprowadzenia szybkich i skutecznych metod niwelowania skutków wymienionych zjawisk w postaci świadczeń. Jednakże wprowadzenie powszechnych świadczeń z dużym stażem ubezpieczeniowym stanowi niwelację skutków istniejących problemów, lecz nie ich eliminację.

Należy stwierdzić dość przewrotnie, że najlepszym sposobem udzielenia ochrony osobom, które wskutek wieloletniego wykonywania wysokoeksploatujących zadań nie są w stanie nadal aktywnie uczestniczyć w rynku

pracy, jest rezygnacja z emerytur stażowych. Jeżeli ostatecznie zostanie podjęta polityczna decyzja o potrzebie stworzenia nowego świadczenia dla wskazanych osób, to najbardziej adekwatne wydaje się wykreowanie świadczenia niezależnego od systemu emerytalnego, o przejściowym charakterze. Takiej charakterystyce odpowiadają świadczenia przedemerytalne<sup>15</sup> jak i emerytury pomostowe<sup>16</sup>.

Nabycie takiego świadczenia powinno być możliwe po wykazaniu wyjątkowo długiego stażu ubezpieczeniowego — np. 35/40-letniego<sup>17</sup> oraz osiągnięciu ustalonego wieku (ta ostatnia przesłanka nie byłaby konieczna przy wyrównanym, np. 40-letnim stażu). Świadczenie nie powinno prowadzić do realnego obniżenia powszechnego wieku emerytalnego. Wobec tego powinno przysługiwać jedynie osobom, które przez lata wykonywały szczególnie eksploatujące prace, co byłoby próbą pogodzenia interesów postulatorów „stażówek” z interesem społecznym polegającym na ograniczaniu skali dezaktywacji zawodowej osób w wieku produkcyjnym oraz na konieczności kontroli kosztów funkcjonowania nowego uprawnienia. Racjonalne jest zatem opracowanie dodatkowego warunku, np. 25-letniego czy nawet 30-letniego stażu szczególnego na wzór konstrukcji stosowanych niegdyś w emeryturze w niższym wieku emerytalnym a obecnie w emeryturach pomostowych — choć nie powinien być ograniczony wyłącznie do pracujących na podstawie umowy o pracę. W ostateczności staż szczególny może się składać z okresów rzeczywistej pracy<sup>18</sup>. Wskazany w projekcie z 2021 r. warunek wypracowania świadczenia w minimalnej wysokości jest racjonalny z perspektywy finansowej, jednak ograniczy dostępność świadczenia osobom przez lata wykonującym ciężkie i niskopłatne prace. Stażowe świadczenie przedemerytalne inaczej niż dotychczasowe świadczenia tego typu nie powinno być adresowane wprost do osób niebędących w stanie znaleźć pracy, lecz do osób, które pracowały w życiu wystarczająco dużo, co odpowiadałoby postulatowi związkowym.

Umieszczenie stażowego świadczenia przedemerytalnego poza systemem emerytalnym, połączone z rezygnacją z obliczania jego wysokości w formule zdefiniowanej składki na podstawie zgromadzonych aktywów emerytalnych, rozwiązuje problemy związane z przedwczesnym wymiarem emerytury w tym systemie. W ten sposób ubezpieczony nie musiałby kalkulować, czy „planując” długie życie zyska czy też straci na skorzystaniu ze świadczenia. Ze względu na przejściowy charakter prawa do stażowego świadczenia przedemerytalnego środki z systemu emerytalnego byłyby uruchamiane dopiero z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego, po ustaniu prawa do świadczenia przedemerytalnego. Stażowe świadczenie przedemerytalne powinno być równe przynajmniej kwocie najniższej emerytury. W zależności od wartości środków przeznaczonych na wypłaty możliwe byłoby zwiększenie wysokości świadczeń — albo w identycznej wysokości dla każdego beneficjenta (obecnie

każde świadczenie przedemerytalne ustalane jest w równej kwocie), albo w zależności od udziału stażu „szczególnego” w stażu ogólnym.

Zakres dopuszczalności łączenia pobierania stażowego świadczenia przedemerytalnego z dalszym zarobkowaniem jest istotnym komponentem sytuacji życiowej chronionej tym świadczeniem. Adekwatne wydają się progi dochodowe przyjęte dla pozostałych świadczeń przedemerytalnych — 25% i 70% przeciętnego wynagrodzenia odpowiednio do zmniejszenia i zawieszenia prawa do świadczenia (art. 5 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych), z tą różnicą, że przychodem determinującym zmniejszenie i zawieszenie prawa w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność powinien być przychód z tej działalności, nie zaś kwota stanowiąca podstawę wymiaru składki z tego tytułu. Ograniczenie możliwości łączenia pobierania świadczenia z pracą zarobkową lepiej chroniłoby interes społeczny, gwarantując lepsze adresowanie świadczeń do osób, które nie są w stanie kontynuować swojej obecności na rynku pracy.

Zamiana koncepcji emerytury stażowej na stażowe świadczenie przedemerytalne nie musi nawet oznaczać utraty prawa do 13 emerytury, ponieważ dotychczasowi

beneficjenci świadczeń przedemerytalnych są również uprawnieni do takiego świadczenia (art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów). Dotychczasowe świadczenia przedemerytalne są finansowane ze środków Funduszu Pracy (art. 12 ust. 1 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych). W połączeniu z przejściowym charakterem nowego świadczenia oznaczałoby to przejrzystość w zakresie kosztu jego funkcjonowania. Umożliwiłoby to bardziej rzetelną dyskusję na temat jego obecności w systemie zabezpieczenia społecznego oraz potrzeby dokonywania ewentualnych korekt.

Przedstawiona koncepcja stażowego świadczenia przedemerytalnego jest pozbawiona mankamentów wprowadzenia emerytur stażowych do funkcjonującego w Polsce emerytalnego systemu zdefiniowanej składki. Jednocześnie realizuje założenia deklarowane przez projektodawców opisanych projektów. Z drugiej strony hasło „emerytury stażowe” zostało na tyle utrwalone w świadomości społeczeństwa, że postulatoży ze względów „marketingowych” mogą niechętnie podchodzić do zmiany koncepcji na dodatkowe świadczenia chroniące zarobkujących z wieloletnim stażem.

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> Dotychczasowe inicjatywy ustawodawcze w sprawie emerytur stażowych: a) obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który wpłynął do Sejmu 27 maja 2010 r. (Sejm VI kadencji, druk nr 3178, Sejm VII kadencji, druk nr 17, dalej: projekt z 2010 r.), b) obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, który wpłynął do Sejmu 13 maja 2016 r. (Sejm VIII kadencji, druk nr 680, dalej: projekt z 2016 r.), c) poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, który wpłynął do Sejmu 23 stycznia 2020 r. (Sejm IX kadencji, druk nr 247) oraz projekt o tej samej nazwie i treści z 2 marca 2020 r. (łącznie dalej: projekty z 2020 r.), d) obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw, który wpłynął do Sejmu 30 września 2021 r. (Sejm IX kadencji, druk nr 1692, dalej: projekt z 2021 r.), e) projekt prezydencki.

<sup>2</sup> Aktywami w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (DzU z 2021 r. poz. 217 ze zm.) są kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Autor posługuje się natomiast jedynie funkcjonalnie powiązonym pojęciem „aktywów emerytalnych”, obejmującym zarówno zapisy księgowe na koncie i subkoncie w ZUS jak i środki zgromadzone na rachunku w Otwartym Funduszu Emerytalnym.

<sup>3</sup> W obliczeniach uwzględniono treść art. 26 ust. 6 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU z 2021 r. poz. 291 ze zm., dalej: ustawa emerytalna), zgodnie z którym jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego, do ustalenia wysokości emerytury stosuje się tablice trwania życia obowiązujące w dniu, w którym ubezpieczony osiągnął powszechny wiek emerytalny. Przyjęto przy tym, że wiek emerytalny wynosił 60/65 lat.

<sup>4</sup> Posłużenie się danymi historycznymi daje pewniejsze rezultaty obliczeniowe niż próby prognozowania kilku zmiennych parametrów na przyszłość, zaś uwzględnienie całej dekady pozwala wyciągać wysoce uprawdopodobnione wnioski dzięki badaniu rzeczywistego — pełnego cyklu koniunkturalnego.

<sup>5</sup> W obliczeniach przyjęto, że ubezpieczony z odpowiednio 35/40-letnim stażem składkowym korzysta z emerytury stażowej bezzwłocznie po nabyciu prawa w dniu 1 czerwca danego roku, tj. po waloryzacji rocznej konta za poprzedni rok, bez waloryzacji kwartalnej — zwiększającej różnicę na niekorzyść emerytury stażowej oraz po ogłoszeniu tablic długości trwania życia na ten rok. Przy ustalaniu tego ostatniego czynnika uwzględniono art. 26 ust. 6 ustawy emerytalnej, który w swojej aktualnej treści nie pozwala na zastosowanie korzystniejszej wartości z tablic średniego dalszego trwania życia dnia osiągnięcia 55/60 roku życia. W obliczeniach przyjęto również uproszczenie, że całość aktywów emerytalnych ubezpieczonego znajduje się na koncie emerytalnym w ZUS — bez subkonta i OFE. Przedkładający projekty z 2020 r. argumentowali, że emerytury stażowe będą kierowane do osób, które mają problem ze znalezieniem/utrzymaniem zatrudnienia, dlatego przyrost nowych skladek w okresie ostatnich pięciu lat oprócz założenia, że są one wyższe o 20% od dotychczasowej średniej, został skorygowany o wskaźnik 50%. W symulacji przyjęto, że waloryzacja emerytur stażowych byłaby dokonywana metodą wskaźnikową bez udziału gwarancji kwotowej.

<sup>6</sup> Próba przedstawienia perspektywy uprawnionego wymagałaby przeprowadzenia badań socjologicznych z zastosowaniem eksperymentalnej analizy zachowania jako metody badawczej. Przyczynkiem do takich badań mogą być wnioski oraz hipotezy behawioralne sformułowane w dalszej części wyводу.

<sup>7</sup> Ustawa z 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (DzU poz. 321 ze zm.) oraz ustawa z 21 stycznia 2021 r. o kolejnym w 2021 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (DzU poz. 4320). „13” emerytura ma charakter stały, zaś „14” — incydentalny. Oznacza to, że o ile w roku 2022 beneficjenci mogą spodziewać się wypłaty pierwszego z nich, o tyle uprawnienie do drugiego wymaga ponownego przeprowadzenia procesu legislacyjnego. Uprawnionymi do obydwu świadczeń są posiadający między innymi prawo do emerytury lub renty z FUS, każde ze świadczeń jest wypłacane w wysokości równej najniższej emeryturze, choć w przypadku „14” zastrzeżono nieobecne dotychczas w systemie kryterium pobierania emerytury albo renty w wysokości nie większej niż 2900 zł (choć owo zastrzeżenie przypomina stosowane dotychczas kryterium dochodowe, to nowością jest uwzględnienie tylko jednego ze źródeł dochodu — emerytury bądź renty).

<sup>8</sup> W obliczeniach przyjęto, że beneficjanci emerytury stażowej są uprawnieni do jednego dodatkowego rocznego świadczenia, zaś przyjęta do obliczeń emerytura stażowa stanowi 150% najniższej emerytury. Gdyby 14 emeryturę przyznawano rokrocznie, moment zbilansowania przesunąłby się przeciętnie o kolejne 10 miesięcy.

<sup>9</sup> W obliczeniach uwzględniono wypłatę jednego dodatkowego świadczenia rocznego (13 emerytura). Informacje o oczekiwanej dalszej długości trwania życia dla poszczególnych płci w danym roczniku oraz oczekiwanej dalszej długości życia w zdrowiu uwzględniane od wieku 55/60 lat. W przypadku oczekiwanej dalszej długości trwania życia w zdrowiu dla kobiet przyjęto wartości z wieku 60 lat ze względu na brak opublikowania tego parametru dla kobiet w wieku 55 lat (GUS, 2020, 15 października).

<sup>10</sup> Takie dane nie są dostępne ani w publikacjach GUS, ani ZUS. Chociaż można się spodziewać, że wieloletnia praca może oznaczać krótsze życie, to badania weryfikujące taką hipotezę nie są dostępne.

<sup>11</sup> Zgodnie z danymi GUS (2020, 26 lutego, s. 5) w październiku 2018 r. 16,2% zatrudnionych osiągało zarobki w kwocie do 50% przeciętnego wynagrodzenia 119% ówczesnego minimalnego wynagrodzenia.

<sup>12</sup> Zgodnie z danymi Eurostatu (2021b), w 2019 r. w Polsce było zatrudnionych 50,5% osób w wieku 55–64 lata przy średniej dla całej Unii Europejskiej wynoszącej 59,1%.

<sup>13</sup> Odpowiedź Ministra Pracy i Polityki Społecznej na interpelację poselską nr 6178. Sejm VI kadencji. Pozyskano z: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/2A7DAF85>

<sup>14</sup> W 2020 r. w Polsce jedynie 3,7% osób w wieku 25–64 lata uczestniczyło w różnych formach kształcenia przy średniej dla państw Unii Europejskiej wynoszącej 9,2%. Gorsze wyniki miały tylko: Chorwacja, Bułgaria, Rumunia i Słowacja (Eurostat, 2021a).

<sup>15</sup> Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, DzU z 2020 r., poz. 1725 ze zm.

<sup>16</sup> Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, DzU z 2020 r., poz. 1725 ze zm.

<sup>17</sup> Taki staż jest wymagany zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych.

<sup>18</sup> Konstrukcja takiego stażu powinna się ograniczać do wskazania spośród okresów składkowych tylko tych tytułów ubezpieczeniowych, które polegają na świadczeniu pracy zarobkowej, a także podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników bądź pozostawania w stosunku służby.

## Bibliografia/References

- Eurostat (2021a). *Adult learning statistics*. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Adult\\_learning\\_statistics#Participation\\_rate\\_of\\_adults\\_in\\_learning\\_in\\_the\\_last\\_four\\_weeks](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Adult_learning_statistics#Participation_rate_of_adults_in_learning_in_the_last_four_weeks)
- Eurostat (2021b). *Eurostat regional yearbook*. <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/ks-ha-20-001>
- Góra, M. (2020). *Emerytura stażowa nie jest dobrym pomysłem*. <https://alebank.pl/emerytura-stazowa-nie-jest-dobrym-pomyslem/>
- GUS (2020, 26 lutego). *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2018 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/struktura-wynagrodzen-wedlug-zawodow-w-pazdzierniku-2018-roku,4,9.html>
- GUS (2020, 15 października). *Trwanie życia w zdrowiu w Polsce w latach 2009–2019*. Pozyskano z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/trwanie-zycia/trwanie-zycia-w-zdrowiu-w-polsce-w-latach-2009-2019,4,1.html>
- Jędrasik-Jankowska, I. (2017). *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*. Warszawa.
- Szarfenberg, R. (2020). *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych* (OPZZ). <https://www.opzz.org.pl/dialog-spoleczny/publicystyka/analiza-skutkow-wprowadzenia-emerytur-stazowych>

**Dr Tomasz Lasocki**, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; były członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego; współautor „Białej Księgi” przeglądu emerytalnego 2016: bezpieczeństwo dzięki różnorodności; były członek Komitetu ds. Interpretacji, Stanowisk i Wyjaśnień Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

**Dr Tomasz Lasocki**, Assistant Professor at the Faculty of Law and Administration at the University of Warsaw; former Member of the Supreme Court's Office of Studies and Analysis; co-author of the 2016 Pension Review White Paper: Safety through Diversity; former member of the Committee on Interpretation, Positions and Explanations of the Social Insurance Institution.