



KANCELARIA SENATU

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI I KORESPONDENCJI

Warszawa, dnia 14 grudnia 2017 r.

BADK/DPK/133/69/17 WW

P9-43/17

Nr: 33056	Data wpływu petycji 20 października 2017 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 13 grudnia 2017 r.

EMERYTURY

TEMAT

**OKREŚLANIE ŚREDNIEGO DALSZEGO TRWANIA ŻYCIA
PRZY OBLICZANIU EMERYTUR**

WNOSZĄCY PETYCJĘ: petycja indywidualna

wniesiona przez pana Jędrzeja Kosińskiego.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie sposobu określania średniego dalszego trwania życia przy obliczaniu emerytur.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJĘ:

Autor petycji postuluje zmianę art. 26 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie sposobu określania średniego dalszego trwania życia przy obliczaniu emerytur. Wnoszący petycję przywołuje art. 26 zgodnie z którym, emerytura stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia ustalonej w sposób określony w art. 25 przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego, z uwzględnieniem ust. 5 i art. 183.

Prezes Głównego Urzędu Statycznego ogłasza w formie komunikatu w Monitorze Polskim corocznie, w terminie do 31 marca, tablice trwania życia, które ustala się wspólnie dla kobiet i mężczyzn oraz wyraża się w miesiącach, dla wieku ubezpieczonego w dniu przejścia na emeryturę, wyrażonego w ukończonych latach i miesiącach.

Autor petycji kwestionuje postanowienia ust. 5 wskazanego przepisu w brzmieniu „tablice trwania życia są podstawą przyznawania emerytur na wnioski zgłoszone od 1 kwietnia do 31 marca następnego roku kalendarzowego, z uwzględnieniem ust. 6”.

Ponadto, wnioskuję o zmianę sposobu określania wieku dalszego trwania życia (w sposób niezależny od aktualnego wieku danej osoby), będącego podstawą do wyliczenia emerytury. Według wnoszącego petycję tabela ogłaszana przez Prezesa GUS winna dotyczyć średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn, tymczasem dotyczy ona średniego dalszego trwania życia osób z danej grupy wiekowej. Korzystanie z tabeli ogłoszonej przez Prezesa GUS w sposób nieuzasadniony obniża wysokość emerytur przyznawanych osobom w starszym wieku.

STAN PRAWNY:

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32). Obywatel ma prawo do

zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy tego zabezpieczenia określa ustawa (art. 67 ust. 1).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm.) określa warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, zasady ustalania ich wysokości oraz zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty świadczeń.

Świadczenia na warunkach i w wysokości określonych w ustawie przysługują ubezpieczonym jeżeli spełniają warunki do nabycia prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych FUS oraz członkom rodziny po ubezpieczonym albo po osobie uprawnionej (art. 2 ust. 1).

Ustawa w dziale II „Emerytury” (art. 24–26c) reguluje sprawy emerytur dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r.

Urodzeni po 31 grudnia 1948 r. (art. 24 ust. 1) mogą nabyć prawo do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym – co najmniej 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn – bez względu na staż ubezpieczeniowy. Wskazany przepis zawiera wyjątki od zasady ogólnej, umożliwiając nabycie prawa do emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Dotyczy osób, które spełniają warunki do uzyskania wcześniejszej emerytury, emerytury: nauczycielskiej, kolejowej i górniczej oraz emerytury dla osób zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze.

Emeryturę w wieku powszechnym przyznaje się z urzędu zamiast pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek emerytalny oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym (art. 24a).

Podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, z waloryzowanego kapitału początkowego obliczonego za okres ubezpieczenia przed 1999 r. oraz w przypadku osób, które przystąpiły do otwartych funduszy emerytalnych, kwoty środków zewidencjonowanych na subkoncie (art. 25 ust. 1).

Emerytura stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia ustalonej w sposób określony wyżej, przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Wiek ubezpieczonego w dniu przejścia na emeryturę wyraża się w ukończonych latach i miesiącach. Średnie dalsze trwanie życia ustala się wspólnie dla mężczyzn i kobiet oraz

wyraża się w miesiącach. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza komunikat w Monitorze Polskim, corocznie do 31 marca, tablice trwania życia. Tablice te są podstawą przyznawania emerytur na wnioski zgłoszone od 1 kwietnia do 31 marca następnego roku kalendarzowego (art. 26 ust. 1–5).

Jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego, do ustalenia wysokości emerytury stosuje się tablice trwania życia obowiązujące w dniu, w którym ubezpieczony osiągnął wiek emerytalny wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn (art. 26 ust. 6).

Prezes GUS w komunikacie z dnia 24 marca 2017 r. (M. P. poz. 292) ogłosił tablicę średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn, stanowiącą załącznik do komunikatu.

PRACE LEGISLACYJNE:

W Sejmie złożono petycję o takiej samej treści (Nr BKSP–145–286/17) w sprawie zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie sposobu określania średniego dalszego trwania życia osoby przechodzącej na emeryturę, 9 listopada 2017 r. skierowano ją do Komisji do Spraw Petycji.

Do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wpłynęła tożsama petycja (Nr 49) w sprawie sposobu określania średniego dalszego trwania życia będącego podstawą wyliczania emerytur, termin udzielenia odpowiedzi wyznaczono na 19 stycznia 2018 r.

Do Sejmu 13 maja 2016 r. wpłynął obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 680). Celem projektu jest wprowadzenie prawa do przejścia na emeryturę dla osób z 40–letnim okresem składkowym. Sejm na 23. posiedzeniu 21 lipca 2016 r. przeprowadził pierwsze czytanie projektu i skierowano go do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, która jeszcze nie rozpatrzyła tego projektu ustawy.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Do pojęć używanych w statystyce należą tablice trwania życia, składają się z kilku funkcji względem wieku, związanych ze sobą matematycznie (m.in. liczba dożywających, liczba zmarłych, prawdopodobieństwo zgonu, przeciętne dalsze trwanie życia), określających teoretyczny proces wymierania populacji w miarę jej starzenia się (Jerzy Z. Holzer „Demografia”, PWE Warszawa). Wartości tych funkcji oblicza się na podstawie liczby zgonów i liczby ludności według płci i wieku, w danym okresie (przeważnie roku). Tablice trwania życia wykorzystywane są przez demografów oraz socjologów, a także przez instytucje ubezpieczeniowe. Służą również do oceny stanu zdrowia ludności. Dzięki

obserwacji trendów umieralności na podstawie tablic trwania życia możliwe jest prognozowanie demograficzne.¹

Wysokość emerytur z nowego systemu emerytalnego jest w zainteresowaniu parlamentarzystów, którzy zgłaszają interpelacje poselskie dotyczące tego zagadnienia.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odpowiadając na interpelację poselską w sprawie niesprawiedliwego sposobu naliczania emerytur w nowym systemie emerytalnym (pismem z 23 września 2010 r. SPS-023-17643/10) odniosło się m.in. do parametru średniego dalszego trwania. Ministerstwo stwierdziło, że parametr średniego dalszego trwania życia stosowany w formule emerytalnej jest najlepszym z dostępnych opisujących czas, przez jaki ubezpieczony przechodzący na emeryturę przeciętnie będzie pobierał świadczenie. Resort przywołał pismo Prezesa GUS z 6 września 2010 r., znak: BGD-05-0611-8/2010 w którym stwierdzono, że oszacowanie wypłat z funduszu emerytalnego wymaga użycia wskaźnika, który dobrze opisywałby procesy umieralności ludności zamieszkującej w określonym czasie na danym terytorium, w konkretnych warunkach środowiskowych i społecznych. Literatura przedmiotu wskazuje, że takie walory posiada parametr nazywany „przeciętnym dalszym trwaniem życia”, obliczany dla wieku od 0 do 100 i więcej lat. Przekrojowe tablice trwania życia są powszechnie stosowaną konstrukcją do oceny długości dalszego życia. GUS co roku publikuje przeciętne dalsze trwanie życia, wyliczone na podstawie rzeczywistej umieralności z poprzedniego roku. Do celów analitycznych trwanie życia podawane jest w latach, do ustalenia wysokości emerytury w miesiącach w corocznym komunikacie GUS. Komunikat Prezesa GUS zawiera przeciętne trwanie życia dla osób w wieku 30–85 lat 11 miesięcy. W każdej komórce tabeli podana liczba przedstawia przeciętne dalsze trwanie życia osoby w wieku określonym poprzez nagłówki wiersza i kolumny. Interpretacja podanych wielkości jest następująca: jeśli proces wymieralności przebiegałby tak jak w danym roku oraz jeśli osoba osiągnęła wiek x lat i y miesięcy, to ma szansę przeżyć tyle miesięcy, ile podano – w odpowiedniej dla tego wieku – komórce tabeli. Podana wielkość w tablicy jest obwarowana dwoma warunkami – utrzymania schematu umieralności na poziomie z danego roku oraz dożyciem do wskazanego wieku. Do celów emerytalnych potrzebne jest oszacowanie lat pozostałych do przeżycia, a nie warunki wymierania. Wykorzystanie modeli umieralności do celów emerytalnych jest powszechną praktyką. W krajach o ustabilizowanych warunkach polityczno-społecznych metodologia tego typu pozwala na dobre oszacowanie umieralności

¹<https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/528,pojecie.html>

populacji. Istnienie długoletnich tradycji statystyki zgonów daje możliwość wykorzystania złożonych modeli, pozwalających na sporządzanie perspektywicznych – a nie krótkookresowych – wskaźników długości dalszego życia populacji.

Interpelacja poselska (nr 9386 z 17 stycznia 2017 r.) do ministra rodziny, pracy i polityki społecznej w sprawie procedury naliczania wysokości świadczeń emerytalnych. Ministerstwo stwierdziło m.in., że indywidualne decyzje o przejściu na emeryturę zależą w dużej mierze od zachęt finansowych wbudowanych w system emerytalny. Sposób obliczania emerytury motywuje do dłuższej pracy, gdyż powoduje to wzrost świadczenia ze względu na większy okres gromadzenia składek i krótszy okres średniej długości życia. Analiza komunikatów Prezesa GUS wykazuje, że wskaźnik średniego dalszego trwania życia dla danej grupy wiekowej ulega stopniowemu wydłużeniu. Ta korzystna tendencja powoduje jednak zmniejszenie pozytywnego wpływu dłuższego okresu pracy na wysokość przyszłej emerytury. Utrzymanie zasady, że podstawą do ustalenia kwoty emerytury są tablice trwania życia obowiązujące w dniu zgłoszenia wniosku o emeryturę powodowałoby, że cel reformy emerytalnej, zachęcający do wydłużenia aktywności zawodowej nie byłby w pełni realizowany. Dlatego ustawodawca, od 1 maja 2015 r. wprowadził do ustawy emerytalnej art. 26 ust. 6, 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 wiek emerytalny.

Ministerstwo podkreśliło, że powszechny system emerytalny jest instytucjonalną strukturą umożliwiającą dokonywanie alokacji dochodów całego społeczeństwa w taki sposób, by wszyscy uczestnicy systemu dysponowali dochodem przez okres całego życia. Dlatego dalsze trwanie życia, które przyjęto jako jeden z parametrów wymiaru emerytury, jest ustalane wspólnie dla kobiet i mężczyzn bez względu na region zamieszkania i inne kryteria mające wpływ na długość życia. Uwspólnienie indywidualnych wskaźników średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn po przejściu na emeryturę sprawia, że przy ustalaniu wysokości świadczeń następuje korzystne przesunięcie części środków od osób przeciętnie krócej żyjących do przeciętnie dłużej żyjących (solidarność wewnątrzgeneracyjna).

GUS 28 lipca 2017 r. wydał publikację „**Trwanie życia w 2016 r.**” W uwagach metodycznych wskazano, m.in. że na ogół w zastosowaniach tablic trwania życia niezbędne jest opracowywanie i upowszechnianie parametrów odrębnie dla mężczyzn i kobiet. Jeżeli występuje potrzeba, konstruuje się tablice trwania życia dla obu płci łącznie. Od 1999 r. w związku z rozwiązaniami przyjętymi w systemie ubezpieczeń społecznych, corocznie

naliczane są parametry trwania życia dla obu płci dla ustalenia kapitału początkowego oraz emerytur kapitałowych. Tablice trwania życia są opracowane, począwszy od danych za 2012 r., na podstawie bilansów stanu i struktury ludności wyprowadzonych na bazie wyników ostatniego spisu ludności i mieszkań z 2011 r.

Prezentowane w publikacji dane charakteryzują trwanie życia i umieralność ludności Polski w 2016 r. Zawarte w tablicach wskaźniki można interpretować jako przeliczone na hipotetyczną grupę ludności, liczącą w chwili urodzenia 100 tys. osób, przy założeniu, że w okresie życia tej grupy (tj. ponad 100 lat) ryzyko zgonu w poszczególnych rocznikach wieku byłoby identyczne jak w badanym okresie, tj. w 2016 r.

Podkreślić należy, że osoby, które rodzą się teraz, będą średnio żyły o kilka lat dłużej, z uwagi na proces poprawy stanu zdrowia ludności. Korzyści z rozwoju technologii medycznych i nowoczesnych metod diagnostycznych oraz poprawa kondycji zdrowotnej realizowana przez prozdrowotny styl życia, mają odzwierciedlenie w trwającym już od ponad dwudziestu lat spadku natężenia zgonów oraz wydłużaniu przeciętnego trwania życia.

Publikacja zawiera tablice trwania życia wg płci i wieku w podziale na miasto i wieś, według: regionów, podregionów, województw; komentarz analityczny i prezentację graficzną oraz opis metody obliczeń.²

INFORMACJE DODATKOWE:

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi na interpelację nr 13124 z 5 czerwca 2017 r. w sprawie systemu rozliczania emerytur stwierdziło m.in., że system emerytalny do 31 grudnia 1998 r. był tzw. systemem zdefiniowanego świadczenia. Cechą tego systemu był brak powiązania pomiędzy wysokością składki na ubezpieczenie emerytalne, a wysokością przyszłego świadczenia. Emerytura liczona według starych zasad składała się z tzw. części socjalnej, równej dla wszystkich i wynoszącej 24% kwoty bazowej oraz tzw. części stażowej, której wysokość zależna była od lat stażu ubezpieczeniowego (składkowego i nieskładkowego) oraz wysokości wynagrodzenia. Od 1 stycznia 1999 r. w wyniku reformy emerytalnej, system o zdefiniowanym świadczeniu przekształcony został w system oparty na zdefiniowanej składce. Fundamentem nowego systemu jest ściśle powiązanie wysokości emerytury z kwotami składek na ubezpieczenie emerytalne płaconymi przez lata pracy (tzw. zasada wzajemności) oraz wiekiem przejścia na emeryturę.

Resort stwierdził, że co do zasady, emerytura przyznawana według nowych zasad jest niższa od obliczonej według starych zasad. Różnica ta będzie się zwiększać wraz ze

²<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/trwanie-zycia/trwanie-zycia-w-2016-r-2,11.html#>

spadkiem udziału zwaloryzowanego kapitału początkowego w zewidencjonowanym kapitale ogółem. Na różnicę występującą pomiędzy średnią emeryturą z starego i nowego systemu emerytalnego rzutuje nie tylko algorytm obliczania świadczenia, ale również zasady nabywania prawa do jego przyznania z obu systemów. Emerytura według starych zasad przysługiwała po osiągnięciu wieku emerytalnego, pod warunkiem stażu pracy, dla kobiet co najmniej 20 lat, dla mężczyzn 25 lat. W nowym systemie prawo do świadczenia powstaje z ukończeniem wieku emerytalnego obowiązującego dla danych ubezpieczonych. Nowa formuła ustalania emerytury silnie uzależnia jej wysokość od wielkości zgromadzonego przez ubezpieczonego kapitału oraz od przewidywanego dalszego trwania życia w wieku przejścia na emeryturę. Kapitał rośnie wraz z wpłacanymi składkami, im dłużej się pracuje, tym jest większy. Im później przejdzie się na emeryturę, tym dalsza oczekiwana długość życia będzie niższa, a świadczenie emerytalne wyższe.

OPRACOWAŁA

Wanda Wójtowicz

WICEDYREKTOR



Danuta Antoszkiewicz