



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.43.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 7636 Pana Posła Janusza Cieszyńskiego w sprawie prognozowanego spadku wysokości świadczeń emerytalnych, przedstawiam informacje uzgodnione z Kierownictwem Ministerstwa Finansów.

Kierownictwu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej znana jest treść raportu Międzynarodowego Funduszu Walutowego - IMF Country Report No. 25/6.

Starzenie się społeczeństwa dotyczy wszystkich krajów europejskich i stanowi wyzwanie dla stabilności finansowej każdego systemu emerytalnego. Ważne jest, aby w obliczu przemian struktury demograficznej sytuacja systemu ubezpieczeń społecznych była stale monitorowana i analizowana.

Problem obniżania się przeciętnej wysokości emerytury w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej jest wskazywany od wielu lat. W dużej mierze zjawisko to wynika z faktu, że coraz mniej świadczeń jest wypłacanych według tzw. starego systemu emerytalnego (system zdefiniowanego świadczenia)¹, a coraz więcej – z tzw. nowego systemu, czyli w formule zdefiniowanej składki.

System zdefiniowanej składki wprowadził ścisłą zależność pomiędzy odprowadzаныmi składkami, a wypłacаныmi świadczeniami. Na jego gruncie wysokość emerytury oblicza się, dzieląc wartość zgromadzonego przez ubezpieczonego kapitału (na koncie i subkoncie) przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę. Im później nastąpi przejście na emeryturę (moment przejścia na emeryturę jest prawem ubezpieczonego, a nie jego obowiązkiem), im więcej składek zostanie odprowadzonych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tym wyższe będzie wypłacane świadczenie emerytalne. Jednocześnie, w nowym systemie wystarczy wpłacić jedną składkę emerytalną, by uzyskać status emeryta.

Niezależnie od powyższego informuję, że Ministerstwo analizuje wszystkie wpływające propozycje, dotyczące kwestii związanych z funkcjonowaniem systemu emerytalnego w Polsce.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest zobowiązany do sporządzania średnioterminowej prognozy wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (raz na rok), i długoterminowej prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego (raz na 3 lata) – w trzech wariantach (pośrednim, pesymistycznym i optymistycznym). Prognozy dostępne są na portalu statystycznym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych². Stopy zastąpienia

¹ Należy oczekiwać, że w 2050 r. wszystkie świadczenia będą wypłacane według nowego systemu emerytalnego.

² https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja_FUS_2025-2029.pdf/0581f3a2-ce62-fa61-cb8f-5c99b7e4a47b?t=1736943099033
https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja_Fundusz_Emerytalny_2023-2080.pdf/3c2c41c9-6a50-0574-4634-ee9cfa43f286?t=1674049287158

są elementem, który wynika z prognoz Zakładu. Dokumenty tego rodzaju opracowywane są również przez Komisję Europejską. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej brało udział w pracach nad Pension Adequacy Report.

W kwestii adekwatności świadczeń emerytalnych, Komisja Europejska wskazuje m.in. na wprowadzenie mechanizmów, które z jednej strony ograniczyłyby ryzyko niskiej adekwatności świadczeń, a z drugiej promowały aktywność zawodową, zwłaszcza w przypadku osób o niższych kwalifikacjach i niskich zarobkach, poprzez uczenie się przez całe życie i inwestowanie w kapitał ludzki. W kontekście poprawy adekwatności emerytur istotne byłoby również wprowadzenie polityki systemowej, ukierunkowanej na ochronę przed ubóstwem emerytów o niskich dochodach. Ogólnodostępny raport Pension Adequacy Report publikowany jest na stronie KE: [The 2024 pension adequacy report - Publications Office of the EU](#).

Odnośnie analiz opracowywanych bezpośrednio przez resort rodziny, pracy i polityki społecznej, co trzy lata sporządzane są przeglądy systemu emerytalnego, po przyjęciu przez Radę Ministrów przedkładane Sejmowi RP:

- zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 38, z późn. zm.),
- zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 398, z późn. zm.).

Celem przeglądów jest przedstawienie informacji oraz wniosków z danych zawartych w tych dokumentach i opracowanie na ich podstawie odpowiednich rekomendacji. Rok 2025 jest kolejnym rokiem, kiedy przeglądy te zostaną przygotowane, a następnie przedłożone Radzie Ministrów (w terminach odpowiednio: do 31 października i do 31 grudnia).

Polski powszechny system emerytalny, oparty na zasadzie zdefiniowanej składki, poprzez formułę ustalania wysokości świadczenia emerytalnego promuje dłuższe pozostawanie w zatrudnieniu, które przekłada się na otrzymywanie wyższego świadczenia emerytalnego w przyszłości. Warto w tym miejscu podkreślić, że moment przejścia na emeryturę jest w praktyce, po osiągnięciu minimalnego wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn), uzależniony od decyzji samego ubezpieczonego. Szacuje się, że dodatkowy rok pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego oznacza wyższą emeryturę nawet o ok. 10%. Pozytywny wpływ na wysokość świadczeń emerytalnych ma też powiązanie wskaźnika waloryzacji składek z realnym wzrostem płac w gospodarce narodowej.

Należy podkreślić, że Polacy, będąc bardziej świadomymi związku między długością aktywności zawodowej a wysokością świadczenia emerytalnego, coraz częściej podejmują decyzję o późniejszym korzystaniu z uprawnień emerytalnych. W obecnym systemie ubezpieczeniowym, po osiągnięciu wieku emerytalnego, można jednocześnie pobierać emeryturę i bez ograniczeń kontynuować pracę. W ten sposób można też doprowadzić – przez mechanizm ponownego ustalenia wysokości pobieranego świadczenia – do jego podwyższenia wskutek łączenia jego pobierania z aktywnością zawodową.

W tym kontekście należy też wspomnieć o dobrowolnych formach oszczędzania na emeryturę. Zakładając wzrost realnych wynagrodzeń w przyszłości, istniejąca oferta powinna zachęcić do dodatkowego oszczędzania na starość. Obecnie, w tzw. III filarze polskiego systemu emerytalnego istnieją dwie grupowe (Pracownicze Plany Kapitałowe – PPK i Pracownicze Programy Emerytalne – PPE) i dwie indywidualne (Indywidualne Konto Emerytalne – IKE i Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego – IKZE) formy dodatkowego

oszczędzania, pozwalające na gromadzenie kapitału, który w przyszłości uzupełni świadczenie emerytalne pochodzące z obowiązkowego systemu ubezpieczeń. Rząd konsekwentnie stara się zwiększać zainteresowanie nimi również wśród pracodawców.

Zgodnie z Zaleceniem Rady z 8 listopada 2019 r. w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej (2019/C387/01), ochronę socjalną (w tym emerytalną) uważa się za odpowiednią, jeśli umożliwia ona osobom fizycznym podtrzymanie należytego poziomu życia, zastąpienia utraty dochodów w racjonalny sposób i życie z godnością. Dodatkowo ma ona zapobiegać popadnięciu w ubóstwo, a jednocześnie przyczyniać się w stosownych przypadkach do ich aktywizacji i ułatwienia powrotu do pracy.

Osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia (z wyłączeniem uczniów szkół ponadpodstawowych lub studentów, którzy nie ukończyli 26 roku życia), podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym. W przypadku zawarcia równoległe kilku umów zlecenia, zleceniobiorca podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym z jednej umowy (zawartej najwcześniej bądź wybranej). Druga i kolejne umowy mogą być zwolnione ze składek na ubezpieczenia społeczne pod warunkiem, że z pierwszej lub wybranej umowy zleceniobiorca uzyskuje przynajmniej minimalne wynagrodzenie. Prowadzenie jednoosobowej działalności gospodarczej również stanowi tytuł do ubezpieczeń społecznych.

W ogólnej liczbie ubezpieczonych (ubezpieczenia emerytalne i rentowe) wynoszącej 16 268 263³, liczba osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej bądź innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia (łącznie z osobami współpracującymi), wynosi 1 406 830, a liczba osób prowadzących pozarolniczą działalność oraz osób z nimi współpracujących wynosi 1 800 475.

Przedsiębiorcy mogą korzystać z licznych preferencji składkowych (takich jak ulga na start, Mały ZUS i Mały ZUS Plus czy tzw. działalność nierejestrowanej), które przewidują albo odprowadzenie składek od niskiej podstawy wymiaru, albo wręcz – niepodleganie ubezpieczeniom społecznym. Rozwiązania te mają umożliwić – w założeniu czasowe – dostosowanie rozmiaru odprowadzanych składek do specyficznej sytuacji przedsiębiorców, zwłaszcza tych działających jednoosobowo lub na niewielką skalę. Niemniej, ich zastosowanie znajduje odzwierciedlenie w niższej wysokości składek odprowadzanych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i ewidencjonowanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego, która przekłada się na odpowiednie niższe świadczenia z ubezpieczeń społecznych, w tym emerytury, w przyszłości.

Z tych powodów najistotniejszą kwestią jest świadomość konsekwencji podjętych decyzji dotyczących korzystania z określonych preferencji i ulg składkowych, które mogą mieć wpływ na wysokość nie tylko ich przyszłej emerytury, ale również, znacznie wcześniej, w okresie przedemerytalnym, na wysokość zasiłków chorobowych, macierzyńskich i rodzicielskich, rent z tytułu niezdolności do pracy i rent rodzinnych dla uprawnionych członków rodziny po zmarłym ubezpieczonym lub świadczeniobiorcy ZUS. W tym kontekście, za niezwykle istotną należy uznać rolę edukacyjną instytucji państwowych, w tym ZUS, oraz mediów. W mojej ocenie istotną rolę w tym zakresie powinno odegrać kształcenie dzieci i młodzieży w szkołach. Z tego powodu skierowałem do Ministerstwa

³ wg stanu na 31 grudnia 2024 r.

Edukacji Narodowej pismo, w którym zwróciłem się z prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia do programów nauczania zagadnień dotyczących konsekwencji uczestnictwa lub braku uczestnictwa obywateli w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, a także nabywania lub braku prawa do świadczeń z tego systemu na wypadek niezdolności do pracy zarobkowej, np. w postaci zasiłków, rent czy emerytur.

Wdrożenie Pracowniczych Planów Kapitałowych przebiegało w czterech etapach, począwszy od największych firm, które do programu przystępowały w 2019 r., a na jednostkach sektora finansów publicznych oraz mikroprzedsiębiorstwach w 2021 r. kończąc. Na podstawie danych o programie pochodzących z prowadzonej przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. ewidencji PPK, po zakończeniu wdrażania programu, w PPK zdecydowało się oszczędzać łącznie 2,3 mln osób. Oznacza to partycypację na poziomie 28,8%⁴. Na koniec grudnia 2024 r. partycypacja w PPK wyniosła 50,46%, a liczba uczestników PPK przekroczyła 3,69 mln osób⁵. Oznacza to, że w ciągu 4 lat przybyło blisko 1,4 mln uczestników pracowniczych planów kapitałowych. Wpływ na omawianą sytuację miał również pierwszy ponowny autozapis do PPK, który nastąpił w kwietniu 2023 r. i dotyczył osób, które złożyły deklarację o rezygnacji z dokonywania wpłat do PPK. W jego wyniku liczba uczestników PPK zwiększyła się o 718 tys. Ponowny autozapis do PPK będzie miał miejsce w kwietniu 2027 r.

W kwestii zwiększenia świadomości obywateli odnośnie PPK należy wskazać, że w celu gromadzenia i udzielania informacji o funkcjonowaniu programu utworzono specjalny portal PPK⁶. Portal prowadzony jest przez PFR Portal PPK Sp. z o.o. – spółkę zależną od Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Do zadań operatora portalu należą m.in. obowiązki informacyjne względem osób zatrudnionych, uczestników programu i podmiotów zatrudniających, a także upowszechnianie wiedzy o pracowniczych planach kapitałowych. Spółka PFR Portal PPK przeprowadziła wiele szkoleń i wydarzeń edukacyjnych, a prowadzony przez nią portal PPK osiągnął w 2024 r. 7,5 miliona wyświetleń⁷.

Ponadto, na stronie internetowej Ministerstwa Finansów pod adresem: <https://www.gov.pl/web/finanse/ppk-pracownicze-plany-kapitalowe>, udostępniono zakładkę poświęconą pracowniczym planom kapitałowym i podstawom prawnym funkcjonowania programu wraz z odpowiednim linkiem odsyłającym bezpośrednio na portal informacyjny (www.mojeppk.pl).

Zwiększenie świadomości o konieczności zabezpieczenia swojej sytuacji finansowej na czas emerytury jest również jednym z kluczowych priorytetów Krajowej Strategii Edukacji Finansowej⁸ (dalej: Strategia), przyjętej przez Radę Ministrów 25 czerwca 2024 r.⁹.

Budowanie stabilności finansowej obywateli odbywa się m.in. poprzez edukację finansową, dzięki której mogą oni zdobyć kompetencje finansowe umożliwiające zwiększenie swojej odporności finansowej na nieprzewidziane wydarzenia w gospodarce (np. wysoka inflacja) lub w życiu prywatnym (np. utrata pracy). Odpowiednie kompetencje finansowe pozwalają

⁴https://www.mojeppk.pl/aktualnosci/Co_trzeci_pracownik_w_Polsce_oszczedza_wspolnie_z_pracodawca_podsumowanie_wdrozenia_PPK.html

⁵https://www.mojeppk.pl/aktualnosci/Biuletyn_PPK_rekordowe_wyniki_2024.html

⁶ na mocy art. 77 ust. 1 i 2 ustawy o pracowniczych planach kapitałowych

⁷ podsumowanie najważniejszych działań informacyjnych i edukacyjnych, które miały miejsce w ciągu ostatnich 12 miesięcy przeprowadzonych przez PFR Portal PPK Sp. z o.o. znajduje się pod adresem https://www.mojeppk.pl/aktualnosci/podsumowanie_2024_roku.html

⁸ <https://www.gov.pl/web/finanse/krajowa-strategia-edukacji-finansowej>

⁹ Uchwała Rady Ministrów nr 71 z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej „Krajowa Strategia Edukacji Finansowej. Polityka na rzecz rozwijania kompetencji finansowych”

na osiągnięcie dobrostanu finansowego (rozumianego jako sytuacja materialna, w której bez problemu realizowane są terminowo wszystkie zobowiązania finansowe) i unikanie nadmiernego zadłużenia oraz tworzenie tzw. poduszki finansowej.

Cele Strategii dotyczą całego społeczeństwa, ale wskazują też priorytetowe grupy docelowe. Pierwszy plan wdrażania Strategii wskazuje m.in. osoby pracujące, zwłaszcza zbliżające się do wieku emerytalnego, jako jedną z grup osób, które wymagają pilnego wsparcia w zakresie edukacji finansowej.

W pierwszym etapie wdrażania Strategii przewidziano realizację 23 działań. Zaliczają się do nich przedsięwzięcia mające na celu poprawę zdolności Polaków do podejmowania długoterminowych decyzji finansowych oraz zabezpieczenia własnego dobrostanu finansowego w długim okresie i na czas emerytury. Wśród nich wymienić należy:

- nawiązanie współpracy z ZUS i innymi podmiotami systemu emerytalnego w celu opracowania programów rozwijania świadomości na temat znaczenia długoterminowego oszczędzania, znajomości systemu emerytalnego oraz ustalania oczekiwanego poziomu dochodu na emeryturze na podstawie kwoty wniesionych składek,
- przygotowanie kampanii świadomości emerytalnej, organizowanej raz w roku z udziałem wszystkich właściwych interesariuszy, w celu promowania wiedzy na temat emerytur,
- opracowanie i/lub promowanie narzędzi cyfrowych (takich jak kalkulatory emerytury i oszczędności), które wykorzystać można do obliczenia świadczeń emerytalnych w oparciu o zgromadzone oszczędności, okres opłacania składek oraz inne parametry. Jeżeli jest to możliwe, narzędzia takie powinny być dostosowane do konkretnych potrzeb grup docelowych,
- opracowanie i realizacja programów edukacji finansowej koncentrujących się na upowszechnieniu zrozumienia systemu emerytalnego, uświadamianiu konieczności gromadzenia oszczędności w dłuższym okresie w celu uzupełnienia emerytury oraz wsparciu w wyborze indywidualnych planów emerytalnych lub innej długoterminowej inwestycji, a także gromadzeniu aktywów oraz oszczędności emerytalnych, z uwzględnieniem wpływu inflacji,
- nawiązanie współpracy z instytucjami publicznymi oraz organizacjami pracodawców w celu wsparcia pracodawców w promowaniu programów edukacji finansowej w miejscu pracy. Podejmowane działania koncentrują się m.in. na podnoszeniu świadomości finansowej pracowników, jak również kształtowaniu ich postaw oraz rozwoju umiejętności w zakresie planowania/oszczędzania z myślą o emeryturze.

Działania te będą realizowane w ciągu pierwszych 3 lat wdrażania Strategii.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/