



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.230.2026

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 16342 Pana Posła Marka Matuszewskiego, w sprawie długoterminowej stabilności systemu emerytalnego, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Zmiany demograficzne i starzenie się społeczeństw to zjawiska o charakterze powszechnym, które obecnie dotyczą większości krajów europejskich. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera konieczność stałego monitorowania i bieżącej analizy sytuacji systemu emerytalnego.

Problem obniżania się przeciętnej wysokości emerytury w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej jest wskazywany od wielu lat w analizach dotyczących systemu emerytalnego. W dużej mierze zjawisko to wynika z faktu, że coraz mniej świadczeń jest wypłacanych według starego systemu emerytalnego, tj. systemu zdefiniowanego świadczenia¹, a coraz więcej – z nowego, czyli w formule zdefiniowanej składki.

Podstawowym celem wprowadzonej w 1999 r. reformy ubezpieczeń społecznych, w szczególności reformy emerytalnej, było zapewnienie wypłat świadczeń, w sytuacji przewidywanych niekorzystnych zmian demograficznych. Z tego względu zdecydowano się zmienić sposób naliczania świadczeń na taki, w którym wysokość emerytury zależy od wpłaconego przez ubezpieczonego zwaloryzowanego kapitału składkowego (na koncie i subkoncie) w czasie jego aktywności zawodowej oraz od wieku, w którym osoba uprawniona wystąpi o emeryturę. Im później to nastąpi (moment przejścia na emeryturę jest prawem ubezpieczonego, a nie jego obowiązkiem), im więcej składek zostanie odprowadzonych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), tym świadczenie emerytalne będzie wyższe. Jednocześnie w nowym systemie wystarczy tylko jedna składka emerytalna, by uzyskać status emeryta (i emeryturę w odpowiedniej do wkładu wysokości).

Założeniem wprowadzonych regulacji ustawowych było ograniczenie ryzyk rzutujących na wysokość emerytur, niezależnienie ich wysokości od wahań na rynku kapitałowym, stworzenie warunków do wzrostu gospodarczego kraju, a więc w konsekwencji zapewnienie bezpieczeństwa wypłat emerytur przyszłym rocznikom świadczeniobiorców, w wysokości adekwatnej do wkładu włożonego do systemu emerytalnego.

Informuję, że zarówno wskaźnik zastąpienia, jak i współczynnik obciążenia systemowego stanowią narzędzia analityczne służące do monitorowania długookresowej stabilności systemu emerytalnego, jednakże należy mieć na uwadze, że mają one charakter zagregowany i prognostyczny. Nie uwzględniają pełnego zróżnicowania sytuacji ubezpieczonych oraz wpływu takich mechanizmów, jak np. gwarancja najniższego świadczenia. Są też silnie zależne od przyjętych założeń demograficznych i ekonomicznych

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

i mogą ulegać zmianom wraz z rozwojem sytuacji na rynku pracy. Z tego względu zawsze powinny być interpretowane w szerszym kontekście społeczno-gospodarczym.

Dane dotyczące prognozowanego współczynnika obciążenia systemowego i prognozowanej stopy zastąpienia zamieszczone zostały w długoterminowej prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2080 roku², opracowanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Wskazać przy tym należy, że wskaźnik zastąpienia pokazuje przeciętną sytuację w skali makro, czyli relację przeciętnej emerytury z FUS do przeciętnego wynagrodzenia. Podkreślić przy tym trzeba, że w polskim systemie, gdzie dla wyliczenia wysokości świadczenia znaczenie ma głównie wysokość odprowadzonych składek oraz średnie dalsze trwanie życia w chwili przejścia na emeryturę, relacja przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia nie jest miarodajna w odniesieniu do świadczeń indywidualnych.

Do sporządzania analiz w obszarze ubezpieczeń społecznych, w tym wpływu zmian parametrów systemu na jego długoterminową stabilność, zobowiązany jest ZUS. Zakład sporządza zarówno średnioterminowe prognozy wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (co rok), jak i długoterminowe prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego (co trzy lata). Pozwala to ocenić sytuację finansową systemu w krótkim i długim horyzoncie czasowym, zawsze w trzech wariantach (optymistycznym, pesymistycznym i pośrednim) przy założeniu niezmienności obowiązujących przepisów. Krótkoterminowe prognozy uwzględniają aktualną sytuację na rynku pracy, dynamikę zatrudnienia i wynagrodzeń. Długoterminowa prognoza ma charakter bardziej strategiczny i pokazuje, w jaki sposób zmiany demograficzne, społeczne i ekonomiczne wpłyną na system emerytalny. Prognozy mają charakter informacyjny i są udostępniane na portalu statystycznym ZUS³.

W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej co trzy lata przygotowuje się dwa przeglądy systemu emerytalnego – z zakresu kapitałowej części systemu i powszechnej. Po przyjęciu przez Radę Ministrów są one przedkładane Sejmowi RP celem przedstawienia informacji, analiz i wynikających z nich wniosków, a także rekomendacji przyszłych działań. Rok 2025 był kolejnym, kiedy przeglądy przedłożono Radzie Ministrów⁴.

Przechodząc do pytania o odsetek przyszłych emerytów mogących otrzymywać świadczenia poniżej minimum socjalnego informuję, że na koniec grudnia 2025 r. wartość minimum socjalnego dla samotnie gospodarującej osoby w wieku powyżej 60 lat wynosiła 1931,97 zł brutto. Wartość najniższej emerytury przekracza wysokość minimum socjalnego. Można oczekiwać, że w kolejnych latach świadczenie poniżej minimum socjalnego będą otrzymywać osoby, które nie wypracowały stażu ubezpieczeniowego wymaganego do podwyższenia świadczenia do wysokości najniższej emerytury gwarantowanej przez

²https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja_Fundusz_Emerytalny_2026_2080.pdf/54000d69-b2f3-96cc-5814-9b6524f3d231?t=1766410217052

³ [f8bee9a5-c9a2-dd9f-5ddb-c52fbabf665a](https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja_Fundusz_Emerytalny_2026_2080.pdf/54000d69-b2f3-96cc-5814-9b6524f3d231?t=1766410217052)

⁴ „Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw w okresie 2022-2024.” <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1943>

„Informacja Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych oraz ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.” - <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=2084>

państwo⁵. Osoby takie nabywają prawo do emerytury w niewielkiej (niekiedy nawet kilkuzłotowej) wysokości, proporcjonalnej do swojej aktywności ekonomicznej⁶.

Trzeba zaznaczyć, że ocena sytuacji materialnej rodzin wyłącznie przez pryzmat wysokości minimum socjalnego jest dużym uproszczeniem. Najniższe świadczenia mogą bowiem stanowić uzupełniające, względem dochodów uzyskiwanych z pracy lub drugiego świadczenia emerytalno-rentowego, źródło przychodów rodziny. Istotne jest także, że emerytura jest prawem, a nie obowiązkiem. Ustawowy wiek emerytalny umożliwia nabycie prawa do emerytury, ale nie obliguje osoby uprawnionej do korzystania z niego. Oznacza to, że ubezpieczony sam może podjąć decyzję o momencie przejścia na emeryturę.

Pragnę podkreślić, że dobrowolne oszczędzanie w ramach III filaru to istotny element systemu zabezpieczenia społecznego, uzupełniający świadczenia z systemu powszechnego i sprzyjający stabilizacji sytuacji dochodowej osób w wieku emerytalnym, pozwalający na utrzymanie świadczeń na odpowiednim poziomie, a także na uniknięcie nadmiernego obciążenia systemu emerytalnego. Zakładając wzrost realnych wynagrodzeń w przyszłości, dostępna oferta dobrowolnych form oszczędzania powinna zachęcić do korzystania z tych możliwości.

Problematyka dobrowolnego oszczędzania emerytalnego jest przedmiotem prac grupy roboczej do spraw oszczędzania w IKE, IKZE, PPE i PPK funkcjonującej w ramach Rady Dialogu Społecznego. W jej posiedzeniach biorą też czynny udział przedstawiciele MRPiPS. W ramach prac prowadzone są analizy i konsultacje z partnerami społecznymi dotyczące możliwych kierunków zmian legislacyjnych i organizacyjnych, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia partycypacji obywateli w systemie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego. Jednym z częściej wymienianych tematów jest konieczność podnoszenia świadomości emerytalnej obywateli w zakresie dodatkowego oszczędzania na emeryturę. Wypracowane rekomendacje będą stanowiły istotne wsparcie dla dalszych działań w tym obszarze.

W ramach szerzenia wiedzy na temat ubezpieczeń społecznych ZUS włącza się w działania na rzecz promocji dobrowolnych form oszczędzania na emeryturę (np. poprzez zamieszczanie stosownych informacji o produktach III-o filarowych na stronie internetowej Zakładu⁷, czy wydawanie ulotek uwzględniających ten obszar⁸). Zwiększanie świadomości dotyczącej zabezpieczenia swojej sytuacji finansowej na czas emerytury jest też jednym z kluczowych priorytetów Krajowej Strategii Edukacji Finansowej, przyjętej przez Radę Ministrów 25 czerwca 2024 r.⁹. Jest to dokument, którego powstanie postulowało środowisko osób i podmiotów zaangażowanych w edukację finansową w Polsce.

⁵ System ubezpieczeń społecznych gwarantuje wypłatę najniższej emerytury. Prawo do tego świadczenia uzyskuje się pod warunkiem posiadania co najmniej 20 i 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych odpowiednio w przypadku kobiet i mężczyzn. Długość stażu pracy ma znaczenie, jeżeli okazałoby się, że wyliczona kwota należnego świadczenia jest niższa od obowiązującej kwoty najniższej emerytury. W takim przypadku świadczenie jest podwyższane do tej wysokości. Gdy emeryt nie posiada wymaganego stażu, jego emerytura nie podwyższa się do wysokości najniższej emerytury.

⁶ W grudniu 2025 r. wypłacono 459 317 emerytur nowosystemowych w wysokości niższej niż najniższa ustawowa wysokość emerytury. Udział emerytur nowosystemowych wypłacanych w wysokości niższej niż najniższa emerytura w liczbie wypłacanych emerytur nowosystemowych w grudniu 2025 r. wyniósł 10,1%.

⁷ <https://www.zus.pl/aktywni-50-plus/przygotuj-sie-na-swoja-emeryture>

⁸ https://www.zus.pl/documents/10182/13627647/0_Ulotka_Aktywni_50%252B.pdf/214c898d-3ce6-9959-a9a0-59dfcbb43a30

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

Co do luki dochodowej w przyszłych pokoleniach emerytów należy podkreślić, że jej ograniczenie zależy nie tylko od działań systemowych, ale też aktywności zawodowej obywateli i rozwoju dobrowolnych form długoterminowego oszczędzania.

Przede wszystkim, jak już na wstępie wspomiano, obecnie funkcjonujący w Polsce powszechny system emerytalny, oparty na zasadzie zdefiniowanej składki, wprowadził ścisłą zależność pomiędzy odprowadzaniem składek, a wypłacaniem świadczeń. Jest on ekwiwalentny w wymiarze indywidualnym, co oznacza, że im więcej składek zostanie odprowadzonych do FUS, tym wyższe będzie wypłacane świadczenie emerytalne. Wpływa to pozytywnie na równowagę wpływów i wydatków na poziomie funduszu w długim okresie. Zależność ta sama w sobie stanowi też zachętę do przedłużania aktywności zawodowej oraz wyraz odpowiedzialności indywidualnej każdego ubezpieczonego za kształtowanie własnego zabezpieczenia społecznego. Dlatego też długość okresu pracy, wysokość wynagrodzenia otrzymywanego w czasie aktywności zawodowej czy wybór formy zatrudnienia mają istotny wpływ na wysokość emerytury.

W Polsce zarówno osoby wykonujące umowy cywilnoprawne, jak i samozatrudnione mają zagwarantowane prawo uczestniczenia w systemie ochrony socjalnej, w tym emerytalnej, gromadzenia środków i korzystania z wynikających z tego uprawnień. Kierownictwo MRPiPS podchodzi ze zrozumieniem do trudnej i specyficznej sytuacji przedsiębiorców, zwłaszcza tych działających jednoosobowo lub na niewielką skalę, szczególnie wrażliwych na różnego rodzaju negatywne zjawiska rynkowe dotyczące gospodarki krajowej i globalnej. Niemniej należy wskazywać negatywne skutki dla finansów systemu i FUS (dotowanego corocznie przez budżet państwa), jak i dla wysokości świadczeń pieniężnych z ZUS samych przedsiębiorców, wynikające z wprowadzenia i korzystania przez nich z preferencji składkowych. Najistotniejszą kwestią, która pozostaje wyłącznie w gestii ubezpieczonych, jest świadomość konsekwencji podejmowanych decyzji dotyczących korzystania z określonych preferencji i ulg składkowych, które mogą wpływać na wysokość nie tylko przyszłej emerytury, ale już wcześniej, w okresie przedemerytalnym, na wysokość zasiłków chorobowych, macierzyńskich i rodzicielskich, rent z tytułu niezdolności do pracy i rent rodzinnych dla uprawnionych członków rodziny pozostałych po zmarłym ubezpieczonym lub świadczeniobiorcy ZUS. W tym kontekście za istotną należy uznać rolę edukacyjną instytucji państwowych, w tym ZUS oraz szeroko rozumianych mediów.

Pozytywny wpływ na wysokość świadczeń emerytalnych ma też powiązanie wskaźnika waloryzacji składek z realnym wzrostem płac w gospodarce narodowej. Ważnym zadaniem państwa jest zapewnienie stabilnej sytuacji gospodarczej, która umożliwi pracę wszystkim osobom, które chcą i mogą funkcjonować na rynku pracy.

Trzeba podkreślić, że realny wiek emerytalny jest, po osiągnięciu poziomu minimalnego, uzależniony od decyzji osoby ubezpieczonej dotyczącej tego, czy chce pobierać niższą emeryturę przez dłuższy okres, czy wyższą, lecz krócej, bazującą na ocenie stanu zdrowia, pozycji na rynku pracy, czy też wynikającej z planów dotyczących długości odpoczynku po zakończeniu aktywności zawodowej. Szacuje się, że rok dłuższej pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego oznacza wyższą emeryturę nawet o ok. 10%.

W polskim społeczeństwie rośnie świadomość tego, że zapobieganie zubożeniu emerytalnemu leży w interesie każdego przyszłego emeryta. Polki i Polacy coraz częściej podejmują działania mające na celu budowanie przyszłego kapitału emerytalnego, czy to poprzez wydłużenie aktywności zawodowej po osiągnięciu wieku emerytalnego, czy

poprzez gromadzenie dodatkowych oszczędności na cele emerytalne¹⁰. Stabilność systemu emerytalnego w długim okresie zależy będzie od wielu czynników, w tym od zmian demograficznych, sytuacji na rynku pracy, poziomu zatrudnienia oraz kondycji gospodarki, a także dywersyfikacji źródeł emerytury, tj. skali dodatkowego oszczędzania, zmniejszającego obciążenia systemu państwowego.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

¹⁰ Zgodnie z danymi ZUS - na koniec grudnia 2025 r. pracowało 879,5 tys. emerytów w tym 552,7 tys. z tych osób podlegało także ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. W ciągu ostatnich dziesięciu lat liczba pracujących emerytów wzrosła o 52,9%.