



Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Departament Ubezpieczeń Społecznych

DUS-I.055.2.2025.IC

Warszawa, dnia /elektroniczny znacznik czasu/ r.

Szanowny Panie,

po rozpatrzeniu Pana petycji z dnia 19 lipca 2025 r., w sprawie zmiany zasad waloryzacji subkonta, działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) zawiadamiam, że przedmiotowa petycja została rozpatrzona negatywnie.

Uzasadnienie

W zreformowanym systemie ubezpieczeń społecznych, każdy ubezpieczony posiada indywidualne konto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), na którym ewidencjonowane są zwaloryzowane składki emerytalne, będące pochodną wynagrodzeń z okresu zatrudnienia danego ubezpieczonego. Konto to obejmuje zasadniczą część składki emerytalnej¹ i funkcjonuje w ramach obowiązkowego, powszechnego i repartycyjnego I filaru systemu emerytalnego, opartego na zasadzie solidarności międzypokoleniowej. Oznacza to, że bieżące składki osób pracujących finansują wypłaty świadczeń dla obecnych emerytów.

W II filarze – obowiązkowym, powszechnym i kapitałowym, w ramach konta ubezpieczonego w ZUS, funkcjonuje również subkonto², które jest prowadzone zarówno dla osób będących członkami otwartych funduszy emerytalnych (OFE), jak i dla tych, które nie przystąpiły do OFE. Subkonto służy zachowaniu indywidualnego charakteru tej części składki, zapewniając jednocześnie przejrzystość środków zgromadzonych na przyszłą emeryturę, możliwość ich dziedziczenia przez spadkobierców, a także ciągłość zapisu po zmianach w systemie emerytalnym. Subkonto w ZUS zostało wprowadzone ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych³.

¹ 12,22% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne.

² Na subkonto trafia:

- ✓ 7,3% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, jeśli osoba ubezpieczona nie przystąpiła do OFE lub jest członkiem OFE, ale zdecydowała, że składka jest przekazywana wyłącznie na jej subkonto w ZUS,
- ✓ 4,38% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, jeśli osoba ubezpieczona jest członkiem OFE i zdecydowała, że składka w wysokości 2,92% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne jest przekazywana do OFE.

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.

Funkcja subkonta jest inna niż konta głównego w ZUS – ma charakter kapitałowy, związany z indywidualnym udziałem ubezpieczonego w finansowaniu przyszłego świadczenia, a nie ze wspólną redystrybucją środków w ramach systemu ubezpieczeniowego.

Środki na koncie i subkoncie ubezpieczonego są corocznie waloryzowane, od dnia 1 czerwca. Mechanizmy przeprowadzania waloryzacji środków na koncie i subkoncie są różne. Różnica ta jest celowa i wynika z odmiennej funkcji ekonomicznej oraz prawnej, jaką pełnią te dwa rachunki w systemie emerytalnym.

Mechanizm waloryzacji subkonta oparty jest na wskaźniku średniorocznego nominalnego wzrostu produktu krajowego brutto z ostatnich pięciu lat⁴ (jest pochodną wzrostu gospodarczego). Wybór tego wskaźnika miał na celu powiązanie wartości środków zapisywanych na subkoncie z długofalowym wzrostem gospodarki narodowej, a więc z miarą odzwierciedlającą wzrost potencjału ekonomicznego kraju. Zasadą jest przy tym, że waloryzacja ta nie może być ujemna. Wskaźnik ten ma charakter uśredniony i stabilizujący – zapewnia ochronę wartości środków w horyzoncie wieloletnim, ograniczając wahania spowodowane przejściowymi czynnikami inflacyjnymi lub zmianami na rynku pracy. Mechanizm waloryzacji subkonta sprzyja budowaniu wartości kapitału emerytalnego w czasie niskiej inflacji i wysokiego wzrostu gospodarczego. Tego rodzaju rozwiązanie ma swoje uzasadnienie w ekonomicznej naturze subkonta, które – podobnie jak środki gromadzone w II filarze w funduszach emerytalnych – mają charakter quasi-kapitałowy, a nie repartycyjny.

Waloryzacja subkonta w okresach spowolnienia gospodarczego lub niskiego wzrostu płac, może w relatywnym ujęciu chronić wartość środków w sposób stabilny.

Na marginesie należy zauważyć, iż waloryzacja składek zgromadzonych na subkoncie w wielu przypadkach okazywała się korzystniejsza niż średnia ważona stopa zwrotu otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Dla przykładu, w 2024 r. średnia ważona stopa zwrotu OFE wyniosła 5,0%, podczas gdy wskaźnik waloryzacji subkonta osiągnął poziom 9,49%.

W przeciwieństwie do subkonta, konto ubezpieczonego w ZUS odzwierciedla składki i ich waloryzację w ramach systemu repartycyjnego (na bieżąco wpływające składki finansują aktualne wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych). Waloryzacja konta oparta jest na wzroście przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne, tj. kwoty z tytułu należności składkowych, na które wpływ ma m.in. wzrost wynagrodzeń i zatrudnienia⁵. Mechanizm ten ma na celu utrzymanie proporcji między składkami ubezpieczonych, a realnym wzrostem wynagrodzeń i kosztów życia, a nie odwzorowanie nominalnego wzrostu wartości kapitału. Oznacza to, że konto pełni funkcję rejestru uprawnień w systemie redystrybucyjnym, a nie rachunku inwestycyjnego.

Podkreślić należy, że podstawowym założeniem reformy emerytalnej oraz podziału składki na część zapisywaną na koncie i na subkoncie ubezpieczonego było zróżnicowanie źródeł finansowania przyszłych świadczeń – częściowo z bieżących wpływów, a częściowo z funduszu o charakterze kapitałowym. Różne wskaźniki waloryzacji są zatem logicznym i systemowo uzasadnionym następstwem tych dwóch odmiennych modeli finansowania.

Z aksjologicznego punktu widzenia, odmiennosc waloryzacji odpowiada dwóm filarom filozofii systemu ubezpieczeń społecznych:

⁴ Zgodnie z art. 40c ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wskaźnik rocznej waloryzacji jest równy średniorocznej dynamice wartości produktu krajowego brutto w cenach bieżących za okres ostatnich 5 lat poprzedzających termin waloryzacji.

⁵ można powiedzieć, że waloryzacja składek jest wynikiem faktycznego wzrostu wpływów do FUS w poprzednim okresie.

- 1) zasadzie solidarności pokoleniowej – realizowanej poprzez konto główne - gdzie bieżące pokolenie osób pracujących finansuje świadczenia pokolenia emerytów. Waloryzacja powiązana ze wzrostem płac i zatrudniania ma zapewnić utrzymanie równowagi między potrzebami emerytów, a możliwościami gospodarki,
- 2) zasadzie ekwiwalentności i odpowiedzialności indywidualnej – realizowanej poprzez subkonto. Środki tam zapisane mają odzwierciedlać indywidualny wkład ubezpieczonego i jego udział w rozwoju gospodarczym kraju. Wskaźnik oparty na wzroście PKB ma zapewnić, że z czasem, wartość zgromadzonych środków odpowiada wzrostowi ogólnego bogactwa narodowego, a nie jedynie bieżącym trendom inflacyjnym.

Zrównanie obu mechanizmów waloryzacyjnych prowadziłoby do zatarcia tych dwóch zasad i podważyłoby systemową równowagę pomiędzy elementem solidarnościowym, a kapitałowym.

Postulat retrospektywnego wyrównania waloryzacji subkonta za lata 2014–2025 nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Waloryzacja środków zapisywanych na koncie i subkoncie ma charakter ustawowy i coroczny, a wskaźniki waloryzacji ogłaszane są w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Wprowadzenie zmian z mocą wsteczną naruszałoby zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadę stabilności finansów publicznych.

Uwzględniając powyższe argumenty, brak jest podstaw prawnych i systemowych do wprowadzenia zmian postulowanych w petycji. Obecny kształt mechanizmów waloryzacji konta i subkonta jest spójny z konstrukcją systemu emerytalnego, opartą na dwóch filarach o odmiennych funkcjach i aksjologicznych fundamentach.

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach, sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z wyrazami szacunku
Eliza Wiśniewska
Dyrektor
Departamentu Ubezpieczeń Społecznych
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/