

Jakub Sawulski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Finansów
Publicznych

jakub.sawulski@ue.poznan.pl

DEFICYT SYSTEMU EMERYTALNEGO W POLSCE ORAZ PRÓBY JEGO ZMNIEJSZENIA W WARUNKACH KRYZYSU GOSPODARCZEGO

Streszczenie: Okres kryzysu gospodarczego cechowała ożywiona debata publiczna na temat sytuacji finansowej i konstrukcji systemu emerytalnego w Polsce. W artykule w sposób kompleksowy określono wysokość deficytu systemu emerytalnego od początku obowiązywania reformy emerytalnej z 1999 roku. Przedstawiono także wpływ tego deficytu na nierównowagę budżetu państwa w latach 1999–2012. W tym kontekście scharakteryzowano reformy przeprowadzone w reakcji na kryzys gospodarczy, których celem było zmniejszenie deficytu systemu emerytalnego. Wskazano przy tym, że podjęte działania nie rozwiązały strukturalnych problemów, z którymi zmaga się polski system emerytalny.

Słowa kluczowe: deficyt systemu emerytalnego, kryzys gospodarczy, reforma emerytalna.

Klasyfikacja JEL: H55, H62, E62.

THE PENSION SYSTEM DEFICIT IN POLAND AND ATTEMPTS AT ITS REDUCTION IN RESPONSE TO THE ECONOMIC CRISIS

Abstract: The economic crisis has stimulated an intense public debate on the financial situation of the Polish pension system. This article is a comprehensive presentation of the level of deficit in the Polish pension system since the implementation of pension system reform in 1999. Additionally, it discusses the significant impact of the pension system deficit on the situation of the state budget during the years

1999–2012. In this context the article presents the reforms to the Polish pension system introduced in response to the economic crisis. However, the author concludes that the measures undertaken did not solve the structural problems of the Polish pension system.

Keywords: pension system deficit, economic crisis, pension system reform.

Wstęp

W latach 2009–2013 wielokrotnie prowadzona była w Polsce debata publiczna na temat systemu emerytalnego. Jego stałe dotowanie stanowiło jedną z podstawowych przyczyn deficytu budżetu państwa, a w konsekwencji także całego sektora finansów publicznych. W rezultacie pojawił się dylemat, w jaki sposób można ograniczyć nierównowagę systemu emerytalnego i tym samym dotacje budżetowe do tego systemu.

Celem artykułu jest określenie wysokości deficytu systemu emerytalnego w latach 1999–2012 będącego nadwyżką wydatków nad wpływami ze składek. System ten obejmuje zarówno powszechny system, jak i odrębne systemy emerytalne. Wysokość deficytu systemu emerytalnego w latach 1999–2012 odniesiono do wysokości deficytu i wydatków budżetu państwa oraz przyrostu długu Skarbu Państwa w tym okresie. Następnie przedstawiono działania podjęte od rozpoczętego w 2008 roku kryzysu gospodarczego, które zmierzały do ograniczenia deficytu systemu emerytalnego i dotacji budżetowych do tego systemu. Ocena tych działań została przeprowadzona z uwzględnieniem wydatków i wpływów oraz deficytu systemu emerytalnego od początku obowiązywania wprowadzonej w 1999 roku reformy emerytalnej.

1. Pojęcie deficytu systemu emerytalnego i jego powiązania z budżetem państwa

W artykule deficyt systemu emerytalnego jest rozumiany jako niedobór całego systemu wynikający z różnicy pomiędzy jego wydatkami a wpływami ze składek. Na deficyt systemu emerytalnego składają się:

- deficyt funduszu emerytalnego (FE) w systemie ubezpieczeń społecznych;
- deficyt funduszu emerytalno-rentowego (FER) w systemie ubezpieczeń emerytalno-rentowych rolników;

- wydatki Ministerstwa Obrony Narodowej (MON), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW)¹ oraz Ministerstwa Sprawiedliwości (MS) na świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego.

Deficyt FE pomniejsza się o środki przekazane Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD). W latach 2010–2012 wynosiły one kolejno 7,5 mld zł, 4 mld zł i 2,9 mld zł. FRD tworzony jest z części składek na ubezpieczenia społeczne i wpływów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, i zgodnie z rozporządzeniami Rady Ministrów jego środki zostały przeznaczone bezpośrednio na sfinansowanie niedoboru FE [Rozporządzenia Rady Ministrów z 24 sierpnia 2010, 16 sierpnia 2011 i 16 sierpnia 2012]². Do deficytu systemu emerytalnego włącza się całkowity deficyt FER, nie ma bowiem możliwości dokładnego ustalenia wysokości deficytu FER wynikającego wyłącznie z emerytur. W sprawozdawczości Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) podział na wydatki na emerytury, renty i inne świadczenia z FER został wprowadzony od 2005 roku. W ubezpieczeniu społecznym rolników, inaczej niż w przypadku powszechnego systemu emerytalnego, nie zdecydowano się także na rozdzielanie składki na ubezpieczenie emerytalne i na ubezpieczenie rentowe. Wydatki poszczególnych ministerstw związane z zaopatrzeniowymi systemami emerytalnymi zaliczono do deficytu systemu emerytalnego w całości, gdyż systemy te charakteryzują się brakiem jakiejkolwiek składki, a podobnie jak w przypadku systemu rolniczego brak jest możliwości wydzielenia wydatków na emerytury i renty w początkowych latach okresu objętego badaniem. W przeprowadzonej analizie pominięto deficyt utworzonego z dniem 1 stycznia 2010 roku funduszu emerytur pomostowych, gdyż jego wpływ na deficyt systemu emerytalnego w badanym okresie był marginalny³.

Świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) są gwarantowane przez państwo [Ustawa z 13 października 1998, art. 2]. W konsekwencji niedobór środków powszechnego systemu emerytalnego wynikający

¹ Do 17 listopada 2011 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

² Wyłączenie środków FRD przekazanych na pokrycie niedoboru FE z deficytu systemu emerytalnego nie wyklucza krytycznej oceny transferu środków przeprowadzonego pomiędzy oboma funduszami w latach 2010–2012. Środki z FRD, mające w założeniu twórców reformy emerytalnej ograniczyć niedobór systemu emerytalnego w okresie pogarszającej się sytuacji demograficznej zostały wykorzystane w czasie, gdy sytuacja demograficzna kraju była względnie dobra. W latach 2010–2012 populacja osób w wieku produkcyjnym obejmowała bowiem zarówno powojenny wyż demograficzny, jak i wyż demograficzny z lat 80. XX wieku.

³ W 2012 roku różnica pomiędzy wpływami ze składek na emerytury pomostowe a transferami na rzecz ludności z funduszu emerytur pomostowych wyniosła 61,9 mln zł [ZUS 2010–2013].

z niewystarczających wpływów ze składek w stosunku do wysokości wypłacanych świadczeń jest pokrywany transferami z budżetu państwa. Dodatkowe obciążenie budżetu państwa jest skutkiem utworzenia w Polsce kapitałowego filaru systemu emerytalnego. Od 1999 roku część składek otrzymywanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) jest przekazywana do otwartych funduszy emerytalnych (OFE), a powstała luka jest uzupełniana z budżetu państwa. Do 2003 r. refundacja składek przekazywanych do OFE była klasyfikowana do wydatków budżetu państwa i miała bezpośredni wpływ na jego deficyt. Od 2004 roku jest ona zaliczana do rozchodów budżetowych, przez co nie zwiększa deficytu budżetu państwa, lecz ma bezpośredni wpływ na wielkość potrzeb pożyczkowych tego budżetu i wysokość długu publicznego [Małecka-Ziemińska 2011, s. 159 i 160].

Płaszczynę powiązania systemu emerytalnego z budżetem państwa stworzono również, umożliwiając FUS (za zgodą ministra finansów) zaciąganie pożyczek i kredytów [Ustawa z 13 października 1998, art. 53]. Okoliczność ta została wykorzystana przez FUS do zadłużania się nie tylko w bankach komercyjnych, lecz także do zaciągania pożyczek z budżetu państwa. W latach 1999 i 2000 FUS otrzymał z budżetu państwa 10 pożyczek o łącznej wartości 6 mld zł. Były one zaciągane także w latach 2009–2012, kiedy to FUS otrzymał w formie nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa kolejno 5,5 mld zł w 2009 roku, 5,4 mld zł w 2010 roku, 5 mld zł w 2011 roku i 3 mld zł w 2012 roku. Wcześniejsza praktyka umarzania pożyczek otrzymywanych przez FUS z budżetu państwa wskazuje jednak, że są to zabiegi wyłącznie księgowe, mające na celu zmniejszenie kwoty oficjalnej dotacji do FUS i tym samym deficytu budżetu państwa [Małecka-Ziemińska 2011, s. 161; ZUS 2010–2013]. Bezpośrednio z budżetu państwa finansowane są także składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób przebywających na urlopach wychowawczych lub pobierających zasiłek macierzyński [Ustawa z 13 października 1998, art. 16].

Specyficzną formą powiązania systemu emerytalnego z budżetem państwa była nieograniczona możliwość lokowania środków otwartych funduszy emerytalnych (OFE) w obligacje Skarbu Państwa i bony skarbowe. Opcja ta sprawiała, że część funduszy otrzymywanych przez OFE z budżetu państwa (pośrednio, z udziałem FUS) przeznaczana była na finansowanie deficytu budżetowego, a więc wracała ponownie do budżetu, tworząc w międzyczasie odsetki. Proceder ten zakończono uchwaloną w grudniu 2013 roku nowelizacją ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, która wprowadziła zakaz inwestowania środków OFE w obligacje Skarbu Państwa i bony skarbowe [Ofiarski 2008, s. 751; Ustawa z 6 grudnia 2013, art. 1].

Powiązania budżetu państwa i systemu ubezpieczeń społecznych są także skutkiem istnienia w Polsce odrębnych systemów emerytalnych. Podobnie jak w przypadku FUS, państwo gwarantuje także świadczenia wypłacane rolnikom z funduszu emerytalno-rentowego [Ustawa z 20 grudnia 1990, art. 76], co ma podobne konsekwencje dla budżetu państwa jak gwarancja świadczeń z powszechnego systemu emerytalnego. Bezpośrednio z budżetu państwa finansowane są natomiast zaopatrzeniowe systemy emerytalne. Sędziowie, prokuratorzy oraz przedstawiciele służb mundurowych otrzymują świadczenia ubezpieczeniowe z budżetów odpowiednich ministerstw.

Przedstawione regulacje prawne w zakresie powiązań pomiędzy systemem emerytalnym a budżetem państwa wskazują, że budżet państwa stanowi podstawowe źródło pokrywania deficytu systemu emerytalnego. Ustawodawca przewidział co prawda możliwość finansowania części deficytu powszechnego systemu emerytalnego poprzez zaciąganie kredytów w bankach komercyjnych, jednak FUS w niewielkim stopniu korzysta z tej możliwości⁴. W 2012 r. przychody FUS z innych źródeł niż składki, środki FRD i dotacje z budżetu państwa stanowiły 0,8% łącznych przychodów tego funduszu [ZUS 2003–2012]. W przypadku FER odsetek ten wyniósł 0,3% [KRUS 2003–2012]. Uzasadnione jest więc twierdzenie, że deficyt systemu emerytalnego (po pomniejszeniu go o fundusze z FRD) jest pokrywany niemalże w całości środkami otrzymywanymi z budżetu państwa.

2. Deficyt systemu emerytalnego w latach 1999–2012

Wysokość deficytu systemu emerytalnego w latach 1999–2012 przedstawia rysunek 1. W okresie od 1999 roku do 2009 roku deficyt ten stale rósł i w 2009 roku wyniósł aż 70,7 mld zł. W kolejnych trzech latach deficyt systemu emerytalnego systematycznie spadał. Jego spadek w latach 2011 i 2012 wynikał przede wszystkim z obniżenia od maja 2011 roku wysokości składki przekazywanej do II filaru systemu emerytalnego z 7,3% do 2,3% podstawy wymiaru, co skutkowało znacznie niższym niż w poprzednich latach transferem składek do OFE. W 2012 roku deficyt systemu emerytalnego wyniósł 63,0 mld zł. Deficyt funduszu emerytalnego w FUS stanowił 55,6% tej sumy (13,0% składki przekazane do OFE i 42,6% pozostały deficyt FE). W 2012 roku 21,1% deficytu systemu emerytalnego wynikało z deficytu

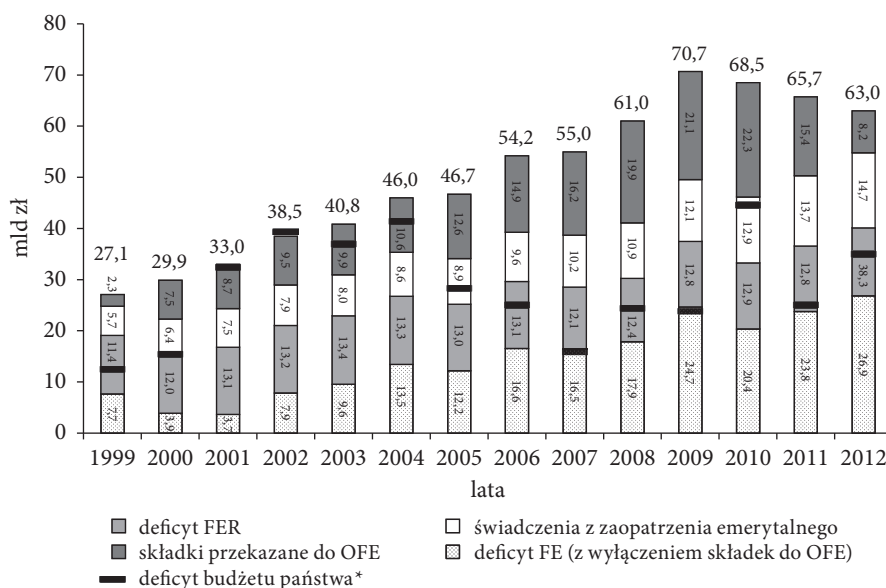
⁴ Na koniec 2012 roku zobowiązania FUS z tytułu kredytów bankowych wyniosły 845,6 mln zł [ZUS 2010–2013].

w systemie ubezpieczeń emerytalno-rentowych rolników, natomiast 21,2% z wypłaty świadczeń ubezpieczeniowych służbom mundurowym oraz sędziom i prokuratorom.

W latach 1999–2012 największą zmianę wysokości deficytu odnotowano w przypadku funduszu emerytalnego w FUS. Deficyt ten w 2012 roku był wyższy o 252,2% niż w 1999 roku, z czego wzrost ubytku z tytułu transferu składek do OFE wyniósł 261,6%, natomiast wzrost pozostałego deficytu FE – 249,4%. Deficyt funduszu emerytalnego charakteryzuje się dwoma cechami. Po pierwsze, zwraca uwagę dynamiczny wzrost kwot składek przekazanych do OFE w latach 2000–2010⁵. W 2010 roku, w porównaniu z 2000 rokiem, wzrost ten wyniósł 296,1%, a jego zahamowanie nastąpiło dopiero po obniżeniu w 2011 roku wysokości składki do OFE. Po drugie, deficyt funduszu emerytalnego charakteryzuje się największą zmiennością spośród trzech składowych deficytu systemu emerytalnego. Współczynnik zmienności dla deficytu FE w latach 1999–2012 wyniósł 42,4%, dla deficytu FER 4,4%, a dla wydatków na zaopatrzeniowe systemy emerytalne 26,9%. Zmienność deficytu FE była jeszcze wyższa po wyłączeniu z niego składek przekazanych do OFE – współczynnik zmienności wynosi w takim przypadku 49,9%. Deficyt FE jest więc najbardziej niestabilną składową deficytu systemu emerytalnego.

W latach 1999–2010 fundusz emerytalny w coraz mniejszym stopniu był finansowany ze składek na ubezpieczenie emerytalne, a w coraz większym z dotacji z budżetu państwa i środków z FRD. W latach 1999–2001 udział składek w finansowaniu świadczeń z FE wahał się w przedziale 71%–74%. W kolejnych latach nastąpił jednak spadek tego udziału – z 64,5% w 2002 roku do 50,6% w 2010 roku. Na zmianę tej negatywnej tendencji pozwoliło zmniejszenie wysokości składki przekazywanej do OFE – w latach 2011 i 2012 udział składek w finansowaniu świadczeń z FE wzrósł do wysokości odpowiednio 59,3% i 65,9%. Nie zmienia to jednak faktu, że sytuacja finansowa funduszu emerytalnego w okresie od 1999 roku do 2012 roku uległa pogorszeniu. Trend ten był skutkiem przede wszystkim dynamicznego wzrostu wydatków na świadczenia emerytalne z FUS, które w latach 2010–2012 roku przekroczyły 100 mld zł rocznie. Wzrostowi temu nie towarzyszył proporcjonalny wzrost wpływów ze składek. W 2012 roku, w porównaniu z 1999 roku, wydatki na świadczenia emerytalne z FUS zwiększyły się aż o 194,0%, natomiast wpływ ze składek do funduszu emerytalnego – o 162,8%, mimo że w 2011 roku zmniejszono wysokość składki przekazywanej do OFE. Sytuację finansową

⁵ W kalkulacji pominięto pierwszy rok obowiązywania reformy emerytalnej, gdyż kwota składek przekazanych do OFE w 1999 roku była wyjątkowo niska i jej uwzględnienie wpłynęłoby na zaburzenie wyniku.



Od 2004 roku refundacja składek do OFE nie powiększa wydatków budżetowych, a więc także deficytu budżetu państwa

* Od 2004 roku refundacja składek do OFE nie powiększa wydatków budżetowych, a więc także deficytu budżetu państwa

Rysunek 1. Deficyt systemu emerytalnego i deficyt budżetu państwa w latach 1999–2012

Źródło: Na podstawie: [NIK 2000; Rada Ministrów 2001–2013; KRUS 2003–2012; ZUS 2003–2012; ZUS 2004] oraz informacji otrzymanych z Biura Komunikacji Społecznej KRUS

FE w latach 2010–2012 poprawiały środki otrzymane przez FUS z FRD – 7,5 mld zł w 2010 roku, 4 mld zł w 2011 roku i 2,9 mld zł w 2012 roku.

Deficyt funduszu emerytalno-rentowego rolników charakteryzował się w latach 1999–2012 znacznie mniejszą zmiennością niż pozostałe składowe deficytu systemu emerytalnego. Jego średnia roczna wysokość to 12,8 mld zł, przy odchyleniu standardowym wynoszącym 0,6 mld zł. W 2012 roku był on jedynie o 16,3% wyższy niż w 1999 roku. Deficyt FER był w badanych latach niższy niż deficyt funduszu emerytalnego w FUS, jednak był to rezultat przede wszystkim niższej liczby świadczeniobiorców FER. W 2012 roku przeciętna miesięczna liczba emerytów i rencistów w KRUS wyniosła 1285,7 tys. osób, podczas gdy w ZUS przeciętna miesięczna liczba emerytów wynosiła wówczas 4959,7 tys. osób, a więc prawie czterokrotnie więcej [GUS 2012, s. 38 i 39]. Wysoki deficyt FER przy relatywnie niskiej liczbie świadczeniobiorców jest skutkiem niewielkiego udziału składek w finansowaniu świadczeń z tego

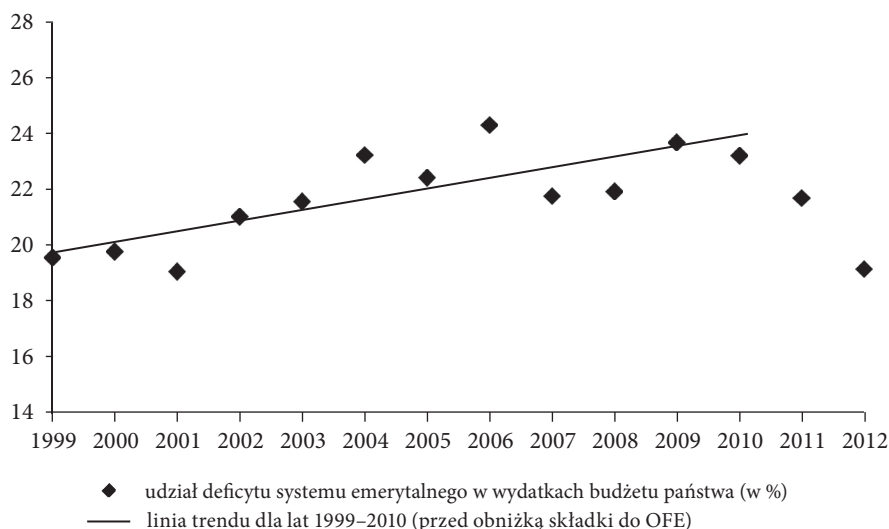
funduszu. Przeciętnie w latach 1999–2012 relacja wpływów ze składek do świadczeń z FER wyniosła 7,9%. Udział ten wzrósł z 5,7% w 1999 roku do 10,0% w 2012 roku, jednak wciąż był bardzo niski, co skutkowało koniecznością dotowania FER z budżetu państwa. Pokrywanie około 90% wydatków FER dotacją z budżetu państwa pozwala na stwierdzenie, że system ubezpieczeń emerytalno-rentowych rolników jest w znaczącym stopniu systemem o charakterze zaopatrzeniowym, z niewielkim udziałem składki ubezpieczeniowej.

Zaopatrzeniowe systemy emerytalne cechuje najniższa liczba świadczeniobiorców spośród analizowanych składowych systemu emerytalnego w Polsce. Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia z MON, MSW i MS wyniosła w 2012 roku 391,0 tys. osób (163,3 tys. w MON, 197,3 tys. w MSW i 30,4 tys. w MS) [GUS 2012, s. 38]. Mimo to wydatki na świadczenia emerytalne dla służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów wyniosły w 2012 roku aż 14,7 mld zł (o 1,4 mld zł więcej niż deficyt FER), co oznacza wzrost od 1999 roku o 156,4%. Wzrost ten ma charakter liniowy. Wartość współczynnika kierunkowego dla trendu liniowego wydatków na świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego w latach 1999–2012 wynosi 645,6 mln zł, przy współczynniku determinacji $R^2 = 97,4\%$, co oznacza, że model ten bardzo dobrze wyjaśnia zmienność zmiennej objaśnianej. Z dużym prawdopodobieństwem można więc szacować dalszy wzrost wydatków na świadczenia emerytalne służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów o około 0,6–0,7 mld zł rocznie. Wysokie wydatki budżetu państwa związane z zaopatrzeniowymi systemami emerytalnymi są rezultatem obowiązujących regulacji, które, po pierwsze, pozwalają na stosunkowo szybką dezaktywizację osób wykonujących zawody nimi objęte, co skutkuje wysoką liczbą świadczeniobiorców (krótki staż pracy i niski wiek wymagany do pobierania emerytury), a po drugie, wpływają na wysokie świadczenia otrzymywane przez funkcjonariuszy służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów. Przeciętna miesięczna emerytura z MON w 2012 roku wyniosła 3096,47 zł, z MSW 3140,91 zł, a z MS 3308,35. Dla porównania przeciętna miesięczna emerytura z ZUS wyniosła 1872,32 zł, a z KRUS – 1097,75 zł (prawie trzykrotnie mniej niż przeciętna emerytura z systemów zaopatrzeniowych) [GUS 2012, s. 65, 71 i 73].

3. Deficyt systemu emerytalnego a saldo budżetu państwa w latach 1999–2012

Wskazane w poprzednich punktach powiązania systemu emerytalnego z budżetem państwa sprawiają, że w latach 1999–2012 deficyt systemu emerytalnego miał istotny wpływ na sytuację finansów publicznych. Spośród objętych

badaniem lat tylko w 2002 roku deficyt systemu emerytalnego był niższy niż deficyt budżetu państwa (rysunek 1). W 2001 roku różnica pomiędzy tymi dwoma wielkościami nie przekroczyła 1 mld zł, natomiast w pozostałych latach deficyt systemu emerytalnego był wyraźnie wyższy niż deficyt budżetu państwa. Średnio w całym analizowanym okresie stosunek deficytu systemu emerytalnego do deficytu budżetu państwa wynosił 193,9%. Relacja ta była najwyższa w 2007 roku, kiedy to wyniosła 345,6%. Warto jednak pamiętać, że od 2004 roku wysokość deficytu budżetowego jest sztucznie zaniżona, gdyż nie wlicza się do niego refundacji składek do OFE. Nie zmienia to jednak tego, że zrównoważenie systemu emerytalnego w latach 1999–2012 pozwoliłoby na uwolnienie znacznych środków w budżecie państwa, które potencjalnie można by przeznaczyć na zwiększenie inwestycji publicznych czy obniżenie podatków lub mogłyby zapewnić powstanie nadwyżek w budżecie państwa i tym samym umożliwić obniżenie długu publicznego⁶.



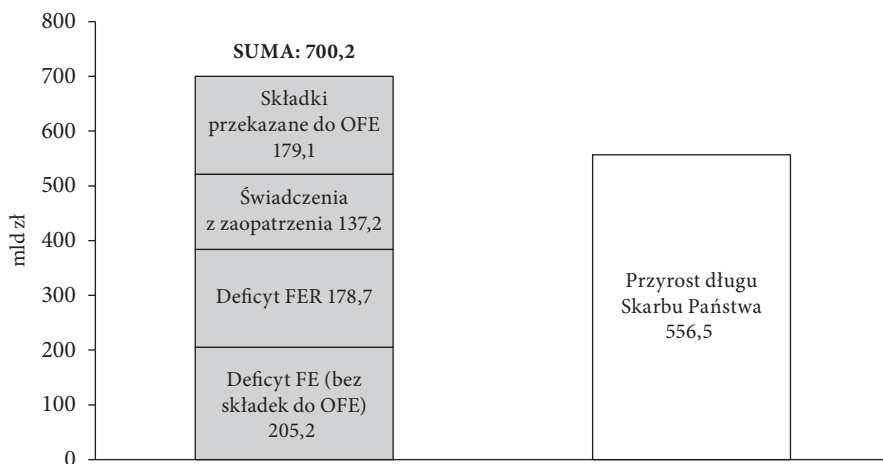
Rysunek 2. Udział deficytu systemu emerytalnego w wydatkach budżetu państwa w latach 1999–2012

Źródło: Na podstawie: [NIK 2000; Rada Ministrów 2001–2013; KRUS 2003–2012; ZUS 2003–2012; ZUS 2004] oraz informacji otrzymanych z Biura Komunikacji Społecznej KRUS

⁶ W przeprowadzonej analizie deficytu systemu emerytalnego pominięto wydatki związane ze zwiększonymi z tego tytułu potrzebami pożyczkowymi państwa. Po uwzględnieniu wydatków na obsługę długu publicznego, będących efektem niezrównoważenia systemu emerytalnego, obliczony deficyt systemu emerytalnego w poszczególnych latach byłby jeszcze wyższy.

W latach 1999–2010 udział deficytu systemu emerytalnego w wydatkach budżetu państwa charakteryzował się tendencją wzrostową (rysunek 2). W 1999 roku udział ten wyniósł 19,6%, w 2010 roku – 23,2%, a w szczytowym 2006 roku – 24,3%. Współczynnik kierunkowy dla trendu liniowego tego udziału wyniósł 0,37%, przy współczynniku determinacji 62,7% (zadowalające dopasowanie). Z pewnym prawdopodobieństwem można więc szacować, że w 2012 roku lub 2013 roku udział deficytu systemu emerytalnego w wydatkach budżetu państwa ponownie przekroczyłby próg 24%. Od 2011 roku nastąpiło jednak wyraźne zahamowanie wzrostu udziału deficytu systemu emerytalnego w wydatkach budżetu państwa, co było skutkiem zmniejszenia wysokości składki przekazywanej do OFE. W 2011 roku udział ten wyniósł 21,7%, a w 2012 roku – 19,2%, a więc spadł do poziomu zbliżonego do 1999 roku.

W latach 1999–2012 skumulowany deficyt systemu emerytalnego wyniósł 700,2 mld zł (przeciętnie 50,0 mld zł rocznie). Kwota ta jest o 25,8% wyższa niż przyrost długu Skarbu Państwa w tym okresie (rysunek 3). 25,6% deficytu systemu emerytalnego wynikało z konieczności transferu części składek emerytalnych z ZUS do OFE (łącznie w latach 1999–2012 – 179,1 mld zł), 29,3% z pozostałego deficytu funduszu emerytalnego funkcjonującego w ramach FUS, 25,5% z niedoboru FER w ubezpieczeniu emerytalno-rentowym rolników, natomiast 19,6% z sumy świadczeń wypłaconych służbom



Rysunek 3. Skumulowany deficyt systemu emerytalnego a przyrost długu Skarbu Państwa w latach 1999–2012

Źródło: Na podstawie: [Ministerstwo Finansów 2000; NIK 2000; Rada Ministrów 2001–2013; KRUS 2003–2012; ZUS 2003–2012; ZUS 2004] oraz informacji otrzymanych z Biura Komunikacji Społecznej KRUS

mundurowym oraz sędziom i prokuratorom. Deficyt systemu emerytalnego w okresie objętym badaniem pozostawał wysoki nawet po pomniejszeniu go o sumę składek przekazanych do OFE. Wynosił bowiem wówczas 521,1 mld zł (74,4% całego deficytu systemu emerytalnego) i był niemal równy przyrostowi długu Skarbu Państwa w latach 1999–2012. Nie jest więc prawdą często formułowane w przestrzeni publicznej twierdzenie, że nierównowaga systemu emerytalnego w Polsce wynika w głównej mierze z konieczności przekazywania składek przez ZUS do OFE. Największy udział w deficycie systemu emerytalnego w latach 1999–2012 miał niedobór funduszu emerytalnego w FUS po wyłączeniu części związanej z transferem składek do OFE. W badanym okresie znaczny wpływ na nierównowagę systemu emerytalnego miało istnienie odrębnych systemów emerytalnych. System ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników i zaopatrzeniowe systemy emerytalne wymagały w latach 1999–2012 dotowania na łączną kwotę 315,9 mld zł, co stanowi 45,1% deficytu polskiego systemu emerytalnego w tym okresie. Jeżeli doda się do tej kwoty wydatki wynikające z odrębnych regulacji dotyczących świadczeń emerytalnych górników⁷, to okaże się, że około połowa deficytu systemu emerytalnego w latach 1999–2012 była efektem istnienia przywilejów emerytalnych dla wybranych grup zawodowych.

4. Działania na rzecz zmniejszenia deficytu systemu emerytalnego w reakcji na kryzys gospodarczy

W 2008 roku rozpoczął się światowy kryzys gospodarczy, który dotknął Polskę w znacznie mniejszym stopniu niż inne państwa europejskie, spowodował jednak spowolnienie wzrostu gospodarczego, a przede wszystkim pogorszenie sytuacji sektora finansów publicznych. W 2009 roku deficyt sektora finansów publicznych wynosił 50,1 mld zł, a w 2010 roku – 84,7 mld zł i był najwyższy w historii finansów publicznych Polski. Dług publiczny przekroczył pierwszy próg ostrożnościowy (50% PKB) i niebezpiecznie zbliżył się

⁷ Łączna wartość świadczeń emerytalnych wypłaconych górnikom w latach 1999–2012 to 82,4 mld zł (średnio 5,9 mld zł rocznie). Wydatki na świadczenia emerytalne dla górników, którzy przeciętnie w latach 1999–2012 stanowili 4,3% ogółu osób pobierających świadczenia z funduszu emerytalnego, pochłaniały średnio w tym okresie 8,4% wydatków funduszu. Specjalny sposób wyliczania świadczeń emerytalnych dla górników sprawia, że ich wysokość jest nieadekwatna do sumy składek wpłaconych przez tę grupę zawodową do FUS. Wysokość świadczeń emerytalnych górniczych jest prawie dwukrotnie wyższa niż przeciętna wysokość świadczenia emerytalnego z FUS (w 2012 roku 3598,01 zł w stosunku do 1872,32 zł). Obliczenia własne za: [ZUS 2004, s. 25 i 26; ZUS 2004–2013].

do drugiego progu (55% PKB) [Rada Ministrów 2001–2013]. Czynniki te sprawiły, że rozpoczęto szeroką dyskusję publiczną na temat finansów i konstrukcji systemu emerytalnego, którego konieczność dotowania przez budżet państwa miała wyraźnie negatywny wpływ na bieżącą sytuację finansów publicznych.

Punkt wyjścia dla wskazanej debaty stanowiły opublikowane dwukrotnie, w styczniu i lipcu 2010 roku, przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, założenia do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych oraz niektóre inne ustawy [MPiPS 2010]. Głównym elementem proponowanych zmian było obniżenie wysokości składki przekazywanej do II filaru systemu emerytalnego. Projekt spotkał się z silną krytyką ze strony części środowiska ekonomistów. W obronę kapitałowego filaru systemu emerytalnego zaangażowali się m.in. twórcy reformy emerytalnej – Bukowski, Chłoń-Domińczak i Góra [2010], którzy wskazywali, że owszem, system emerytalny wymaga korekty zwiększającej jego efektywność, jednak zapoczątkowany w 1999 roku kierunek zmian należy kontynuować, a propozycje rządu prowadzą do jego odwrócenia. Podobne stanowisko prezentował L. Balcerowicz, a jego poglądy były artykułowane w publikacjach fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR), której przewodniczy. Eksperti FOR Rzońca i Wojciechowski [2010] zwrócili uwagę na fakt, że w latach 1999–2010 dokonano wielu poważnych odstępstw od założeń reformy emerytalnej⁸, co było – ich zdaniem – jedną z istotnych przyczyn wzrostu niedoboru systemu emerytalnego, a wydatki związane z transferami składek do OFE, wbrew twierdzeniom rządu, nie były głównym źródłem wysokiego deficytu sektora finansów publicznych. Gronicki i Jankowiak [2013] przedstawili natomiast model makroekonomiczny, którego wyniki pozwoliły autorom na stwierdzenie, że pomimo niekorzystnego wpływu wybranego sposobu finansowania kosztów reformy emerytalnej na dług publiczny i deficyt budżetowy, OFE przyczyniły się do znaczącej poprawy głównych agregatów makroekonomicznych. Część ekonomistów prezentowała jednak odmienne stanowisko, twierdząc, że konstrukcja systemu emerytalnego wprowadzonego w Polsce w 1999 roku jest błędna. Zdaniem Ancyparowicz [2010], reforma emerytalna naruszyła zasadę umowy międzypokoleniowej, a finansowe konsekwencje utrzymania w pełni repartycyjnego systemu dla części ubezpieczonych

⁸ Wyłączenie górników i służb mundurowych z powszechnego systemu, przeznaczanie przychodów z prywatyzacji na inne cele niż związane z reformą emerytalną, opóźnienie momentu likwidacji wcześniejszych emerytur, niedostosowanie systemu rentowego do zasad nowego systemu emerytalnego, przedwczesne wykorzystanie części środków zgromadzonych w FRD.

urodzonych przed 1 stycznia 1949 roku zostały przeniesione na państwo, co ma wyraz w rosnącym zadłużeniu publicznym. Oręziak [2014] wskazuje, że utworzenie w Polsce przymusowego filaru kapitałowego odbyło się w zgodzie z interesem ekonomicznym i politycznym krajów bogatych oraz zagranicznych koncernów finansowych, natomiast z niekorzyścią dla wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych. Jej zdaniem, dalsze utrzymywanie filaru kapitałowego, które wymagałoby znacznego obniżenia wydatków budżetowych, w tym zwłaszcza wydatków społecznych, nie jest dla polskiej gospodarki opłacalne⁹.

W warunkach toczącej się dyskusji publicznej oraz pogarszającej się sytuacji finansów publicznych podjęto w latach 2009–2012 wiele decyzji i działań mających na celu zmniejszenie deficytu systemu emerytalnego. Do najważniejszych spośród nich należy zaliczyć¹⁰:

- wprowadzenie dodatkowej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla właścicieli gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 50 ha;
- obniżenie wysokości składki przekazywanej do OFE z 7,3% do 2,3% podstawy wymiaru od 1 maja 2011 roku do końca 2012 roku (w kolejnych latach składka ta miała być stopniowo podwyższana, do 3,5% w 2017 roku);
- wprowadzenie kwotowej waloryzacji emerytur i rent w 2012 roku;
- podniesienie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (docelowo do 67 lat dla obu płci);
- zmiana zasad przechodzenia służb mundurowych na emeryturę.

Działania te przyniosły widoczny efekt finansowy – w latach 2010–2012 deficyt systemu emerytalnego ulegał stopniowemu zmniejszeniu (rysunek 1). Był to jednak przede wszystkim skutek zmian w kapitałowym filarze powszechnego systemu emerytalnego, które wpłynęły na zmniejszenie kwot składek przekazanych do OFE z 22,3 mld zł w 2010 roku do 15,4 mld zł w 2011 roku i 8,2 mld zł w 2012 roku. Warto zwrócić uwagę, że wprowadzone

⁹ Przegląd informacji i opinii na temat zaproponowanych w latach 2010–2013 zmian systemu emerytalnego można znaleźć m.in. w: [Niżnik 2011; Centrum im. Adama Smitha 2013].

¹⁰ Przedstawiony wykaz decyzji i działań nie obejmuje ustawy o emeryturach pomostowych, która weszła w życie z początkiem 2009 roku. Ustawa ta była zapowiadana i przygotowywana na długo przed rozpoczęciem kryzysu gospodarczego i została uchwalona zaledwie 3 miesiące po jego rozpoczęciu (19 grudnia 2008 roku), trudno więc uznać ją za działanie antykryzysowe. Nie wyszczególniono także zmian w systemie emerytalnym przeprowadzonych w latach 2009–2012, które nie miały wpływu na wysokość deficytu systemu emerytalnego (np. obniżenie w 2009 roku maksymalnej wysokości opłat od składki pobieranej przez OFE czy wprowadzenie od 2012 roku dodatkowej zachęty podatkowej do oszczędzania w III filarze).

w okresie kryzysu zmiany praktycznie nie wpłynęły na zmniejszenie wysokości niedoboru występującego w pozostałych trzech składowych deficytu systemu emerytalnego: niedoboru funduszu emerytalnego w FUS po wyłączeniu transferu składek do OFE, niedoboru FER i wydatków na świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego. Tymczasem w latach 1999–2012 składowe te stanowiły aż 74,4% deficytu systemu emerytalnego, a ich wartość w okresie kryzysu wzrosła i w latach 2011 oraz 2012 przekroczyła kwotę 50 mld zł.

Dodatkowa składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników objęła tylko 1,2% wszystkich ubezpieczonych w KRUS (posiadających powyżej 50 ha użytków rolnych), jej wprowadzenie stanowiło więc jedynie niewielką korektę systemu i nie rozwiązało problemu bardzo niskiego udziału składek w finansowaniu świadczeń z FER [Walczak 2011, s. 138]¹¹. Nie skorygowano liberalnej definicji gospodarstwa rolnego, która sprawia, że ubezpieczeniu społecznemu rolników często podlegają osoby niezajmujące się produkcją rolną (szacuje się, że takich osób jest około 350 tys.), ani też nie poruszono problemu korzystania z prawa do ubezpieczenia w KRUS przez członków rodziny rolnika jednocześnie pracujących w szarej strefie [Lutyk 2007, s. 107 i 108; Przygodzka 2007, s. 412].

Przeprowadzenie w 2012 roku kwotowej waloryzacji emerytur i rent (ich podniesienie wszystkim świadczeniobiorcom o 71 zł brutto miesięcznie zamiast waloryzacji o wskaźnik oparty na wzroście cen i płac) było działaniem jednorazowym, a szacowane oszczędności budżetu państwa z tego tytułu wyniosły 1 mld zł [Jakubczak 2011, s. B1]. Podniesienie wieku emerytalnego jest natomiast reformą długoterminową, której efekty finansowe nie były widoczne w analizowanych latach. Spośród propozycji, których uwzględnienie mogłoby przyczynić się do natychmiastowego obniżenia deficytu funduszu emerytalnego w FUS (po wyłączeniu transferu środków do OFE) należy wymienić m.in.: likwidację górnego limitu rocznej podstawy,

¹¹ Składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników wynosi 10% emerytury podstawowej miesięcznie. Właściciele gospodarstw obejmujących obszar o powierzchni powyżej 50 ha zobowiązani są opłacać za swoją osobę dodatkową składkę, zróżnicowaną w zależności od posiadanego arealu. Maksymalna wysokość dodatkowej składki to 48% emerytury podstawowej, gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar powyżej 300 ha. Wysokość składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników (w II kwartale 2014 roku dla prawie 99% ubezpieczonych – 84 zł miesięcznie) pozostaje w rażącej dysproporcji do obciążeń nakładanych na inne grupy zawodowe. Na podstawie obowiązujących rozwiązań osoba opłacająca składkę przez 25 lat w wysokości 10% emerytury podstawowej miesięcznie ueziera w tym okresie sumę składek równą 3000% emerytury podstawowej, co wystarcza na 30 świadczeń, a więc zaledwie 2,5 roku wypłat.

od której nie nalicza się składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, uzależnienie wysokości składek płaconych przez osoby samozatrudnione od osiąganego dochodu, pełne oskładkowanie umów zleceń i umów o dzieło, a także ograniczenie przywilejów emerytalnych przysługujących osobom pracującym w górnictwie. Warto jednak pamiętać, że wysokość deficytu funduszu emerytalnego w istotnej części zależy od czynników, takich jak uwarunkowania demograficzne, udział osób zatrudnionych (płacących składki) w populacji oraz naliczony kapitał początkowy osobom ubezpieczonym przed 1999 rokiem.

W 2012 roku postanowiono ograniczyć przywileje emerytalne przysługujące służbom mundurowym, przede wszystkim w zakresie wieku przejścia na emeryturę. Zgodnie z nowymi regulacjami funkcjonariusze i żołnierze nabywają prawo do emerytury po ukończeniu 55. roku życia i po przynajmniej 25 latach służby [Ustawa z 11 maja 2012]. Nowelizacja ta objęła jednak swoimi postanowieniami jedynie osoby wstępujące do służby po 31 grudnia 2012 roku. Oznacza to, że jej skutki finansowe zostały znacznie odłożone w czasie, a budżet państwa jeszcze przez kilkadziesiąt lat będzie ponosił wysokie wydatki związane z wcześniej obowiązującymi regulacjami. Nowelizacja wprowadziła też niewielkie modyfikacje w sposobie obliczania wysokości świadczeń, nie zmieniając jednak zaopatrzeniowego charakteru systemu emerytalnego służb mundurowych. W latach 2009–2012 nie przeprowadzono także zasadniczych zmian w systemie emerytalnym sędziów i prokuratorów. W tym kontekście warto pamiętać, że jednym z głównych celów reformy emerytalnej przeprowadzonej w 1999 roku było ujednolicenie systemu emerytalnego przez włączenie do niego wszystkich grup zawodowych. Istnienie kosztownych odrębnych systemów emerytalnych wydaje się niezasadne w sytuacji, w której dla prac wykonywanych w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze wypracowano oddzielne regulacje w postaci emerytur pomostowych.

W grudniu 2013 roku uchwalono kolejny pakiet zmian w istotny sposób wpływający na regulacje dotyczące polskiego systemu emerytalnego. Nowelizacja ta objęła: ustalenie wysokości składki przekazywanej do OFE na 2,92% podstawy wymiaru, dobrowolność OFE, transfer obligacji Skarbu Państwa i bonów skarbowych będących w portfelu OFE do ZUS, a następnie ich umorzenie, zakaz dalszego inwestowania w wymienione papiery wartościowe przez OFE, obniżenie opłat pobieranych przez OFE oraz wprowadzenie tzw. suwaka emerytalnego [Ustawa z 6 grudnia 2013]. Głównym celem tych zmian jest dalsze obniżenie deficytu systemu emerytalnego. Warto jednak zwrócić uwagę, że po raz kolejny wprowadzone zmiany będą miały znaczący wpływ przede wszystkim na jedną ze składowych deficytu systemu

emerytalnego – kwoty składek przekazywanych do OFE. Ulegną one zmniejszeniu głównie na skutek wprowadzenia dobrowolności OFE. Umorzenie obligacji i bonów skarbowych będących w posiadaniu OFE będzie miało jednorazowy pozytywny wpływ na zmniejszenie długu publicznego, jednak w istocie stanowi rekompensatę części środków budżetu państwa zużytych na refundację składek odprowadzanych do OFE w latach 1999–2013. Do zmniejszenia deficytu funduszu emerytalnego w FUS przyczyni się natomiast uruchomienie wspomnianego wyżej suwaka emerytalnego, który zakłada stopniowe przenoszenie środków z OFE do ZUS na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego przez ubezpieczonego. Najważniejszym skutkiem tych zmian, podobnie jak nowelizacji przeprowadzonych we wcześniejszych latach kryzysu gospodarczego, jest zmniejszenie bieżących wydatków budżetu państwa i obecnej wysokości długu publicznego, prowadzą one jednak jednocześnie do zwiększenia zobowiązań systemu emerytalnego wynikających z konieczności wypłat emerytur w przyszłości.

Zakończenie

System emerytalny w Polsce w latach 1999–2012 cechowała permanentna nierównowaga finansowa. Wynikała ona z konieczności przekazywania części składek emerytalnych do OFE, pozostałego deficytu funduszu emerytalnego w FUS, deficytu FER rolników oraz wydatków na świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego. Z przeprowadzonej analizy deficytu systemu emerytalnego, a także działań podjętych w okresie kryzysu gospodarczego mających na celu jego zmniejszenie wynikają następujące konkluzje:

- Przeciętna roczna wysokość deficytu systemu emerytalnego w latach 1999–2012 wyniosła 50,0 mld zł. Z wyjątkiem lat 2001 i 2002 deficyt systemu emerytalnego w badanym okresie był wyższy niż deficyt budżetu państwa. Skumulowany deficyt systemu emerytalnego w latach 1999–2012 wyniósł 700,2 mld zł i był o 25,8% wyższy niż przyrost długu Skarbu Państwa w tym okresie.
- W latach 1999–2010 udział deficytu systemu emerytalnego w wydatkach budżetu państwa wyniósł przeciętnie 21,8% i charakteryzował się tendencją wzrostową. Zmniejszenie od maja 2011 roku składki przekazywanej do OFE spowodowało spadek relacji deficytu systemu emerytalnego do wydatków budżetu państwa do 21,7% w 2011 roku i 19,2% w 2012 roku.
- Suma składek przekazanych do OFE stanowiła 25,6% deficytu systemu emerytalnego w badanym okresie. Nieprawdziwe są więc pojawiające się

w latach kryzysu twierdzenia, że nierównowaga systemu emerytalnego w Polsce jest przede wszystkim skutkiem utworzenia II filaru systemu emerytalnego. Największy udział w łącznym deficycie systemu emerytalnego miał pozostały deficyt funduszu emerytalnego w FUS (po wyłączeniu transferu składek do OFE) – 29,3%. Aż 45,1% deficytu systemu emerytalnego w latach 1999–2012 było efektem istnienia odrębnych systemów emerytalnych dla rolników, służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów.

- Podjęte w latach 2009–2012 działania na rzecz zmniejszenia deficytu systemu emerytalnego doprowadziły do jego niewielkiego spadku. Był to jednak w dominującej części efekt zmniejszenia wysokości składki przekazywanej do OFE od maja 2011 roku. W okresie kryzysu gospodarczego nie podjęto istotnych działań mających na celu zmniejszenie wydatków budżetu państwa związanych z trzema pozostałymi składowymi deficytu systemu emerytalnego: pozostałym deficytem funduszu emerytalnego w FUS (po wyłączeniu transferu składek do OFE), niedoborem FER i wydatkami na świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego. Należy jednak wskazać, że część przeprowadzonych w latach 2009–2012 działań przyczyni się do obniżenia deficytu systemu emerytalnego w długoterminowej perspektywie (podniesienie wieku emerytalnego, zmiana zasad przechodzenia na emeryturę służb mundurowych).
- Reforma systemu emerytalnego uchwalona w grudniu 2013 roku ponownie objęła przede wszystkim jeden element składowy deficytu systemu emerytalnego – składki przekazywane do OFE. Wprowadzone w okresie kryzysu gospodarczego zmiany nie rozwiązały najistotniejszych strukturalnych problemów polskiego systemu emerytalnego wynikających przede wszystkim z wysokich kosztów istnienia odrębnych systemów emerytalnych oraz części deficytu funduszu emerytalnego w FUS niewynikającego z konieczności transferu składek do OFE. Dążenie do zrównoważenia wpływów i wydatków systemu emerytalnego wymagałoby podjęcia radykalnych i kosztownych politycznie reform: włączenia do powszechnego systemu emerytalnego rolników, służb mundurowych, sędziów i prokuratorów, likwidacji przywilejów emerytalnych górników, podniesienia i uzależnienia od osiąganego dochodu składek dla osób samozatrudnionych, oskładkowania umów zleceń i umów o dzieło oraz zniesienia górnego limitu rocznej podstawy, od której nie nalicza się składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Uwzględniając perspektywę długoterminową należałoby już dzisiaj podjąć odpowiednie kroki przeciwdziałające negatywnym trendom demograficznym w polskim społeczeństwie w ramach kompleksowej polityki prorodzinnej.

Bibliografia

- Ancyparowicz, G., 2010, *Wpływ reformy emerytalnej na budżet państwa*, w: Juja, T. (red.), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, s. 161–174.
- Bukowski, M., Chłoń-Domińczak, A., Góra, M., 2010, *Droga wyjścia dla zmian w nowym systemie emerytalnym w zakresie OFE*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Centrum im. Adama Smitha, 2013, *Debata publiczna o OFE 2013, czyli fakty i przekręty intelektualne*, Warszawa.
- Gronicki, M., Jankowiak, J., 2013, *Otwarte fundusze emerytalne i gospodarka Polski w latach 1999–2013*, Konfederacja Lewiatan, Warszawa – Gdynia.
- GUS, 2012, *Emerytury i renty w 2012 r.*, Warszawa.
- Jakubczak, P., 2011, *Najbardziej stracą emeryci z wysokimi świadczeniami*, *Dziennik Gazeta Prawna*, 22 listopada.
- KRUS, 2003–2012, *Wykonanie Funduszu Emerytalno-Rentowego*, <http://www.krus.gov.pl/bip/finanse-i-majatek/> [dostęp 07.02.2014].
- Lutyk, A., 2007, *Uwagi o przeszłości i przyszłości KRUS*, *Więś i Rolnictwo*, nr 3, s. 102–108.
- Małecka-Ziemińska, E., 2011, *Finanse ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych*, w: Juja, T. (red.), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, s. 141–177.
- Ministerstwo Finansów, 2000, *Raport roczny. Skarbowe papiery wartościowe 1999*, Warszawa.
- MPiPS, 2010, *Założenia do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych oraz niektóre inne ustawy*, Warszawa.
- NIK, 2000, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1999 roku*, Warszawa.
- Niżnik, J., 2011, *Między możliwościami a koniecznością. Dylematy reformowania systemu emerytalnego w Polsce*, *Zeszyty Naukowe PTE*, nr 11, Kraków, s. 333–348.
- Ofiarski, Z., 2008, *System finansowy ubezpieczeń społecznych*, w: Kosikowski, C., Ruśkowski, E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Oręziak, L., 2014, *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
- Przygodzka, R., 2007 *Uwarunkowania i bariery reformy rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych*, w: Głuchowski, J., Pomorska, A., Szołno-Koguc, J. (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Wydawnictwo KUL, Lublin, s. 405–414.
- Rada Ministrów, 2001–2013, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia (lata 2000–2012)*, Warszawa.
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2010 (odpowiednio: 16 sierpnia 2011; 16 sierpnia 2012) w sprawie wykorzystania w 2010 r. (odpowiednio: w 2011 r., w 2012 r.) środków Funduszu Rezerwy Demograficznej na uzupełnienie

- niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych, Dz.U. 2010, nr 163, poz. 1099 (odpowiednio: Dz.U. 2011, nr 175, poz. 1041; Dz.U. 2012, poz. 950)
- Rzońca, A., Wojciechowski, W., 2010, *Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa.
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2012, poz. 664.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U., nr 137, poz. 887.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U., nr 7, poz. 24.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dz.U. 2013, poz. 1717.
- Walczak, D., 2011, *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.
- ZUS, 2003–2012, Rachunki zmian stanu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za lata 2003–2012, <http://www.zus.pl/bip/default.asp?id=116>, [dostęp: 07.02.2014].
- ZUS, 2004, Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych – system pozarolniczy – 1999–2002, Warszawa.
- ZUS, 2004–2012, Informacje o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, o Funduszu Alimentacyjnym oraz innych świadczeniach (lata 2004–2012), <http://www.zus.pl/default.asp?p=5&id=537>, [dostęp: 06.02.2014].
- ZUS, 2010–2013, Sprawozdanie z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (lata 2009–2012), Warszawa.