

Plan finansowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego

1. Plan finansowy FUS

Plan finansowy FUS na rok 2003 zakłada, że przychody w ujęciu kasowym (wpływy) wyniosą 100,2 mld zł, zaś wydatki 102,2 mld zł. Oznacza to, iż deficyt kasowy niepokryty dotacją z budżetu państwa wyniesie 2,0 mld zł. Dotacja z budżetu państwa wyniesie 28,0 mld zł, zaś dochody własne 72,2 mld zł.

Zasadnicze pytanie, jakie nasuwa się w związku z planem finansowym FUS, dotyczy realności planowanych dochodów. Składki stanowiące podstawowy składnik mają wzrosnąć (dotyczy to zarówno przypisu, jak i wpływów) o 4,8%. Tymczasem według przewidywań przedstawionych w „Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej” przeciętne wynagrodzenie w 2003 r. ma wzrosnąć o 3,5%, zaś zatrudnienie o 0,8%, co oznacza wzrost łącznej kwoty wynagrodzeń o 4,3%. W omówieniu planu finansowego FUS wskaźniki te są przytoczone, ale równocześnie wprowadzono niezrozumiałą korektę wzrostu przeciętnego wynagrodzenia o „dodatkové wynagrodzenie gwarantowane Kartą Nauczyciela”. Jest mało prawdopodobne by wskaźnik podany w „Uzasadnieniu” był niekompletny i nie uwzględniał znanych czynników wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Jeśli moje obawy są słuszne, to przychody FUS są zawyżone o co najmniej 450 mln zł. Konsekwencją byłby oczywiście odpowiedni wzrost deficytu Funduszu.

Deficyt FUS stanowi najbardziej kontrowersyjny element planu finansowego. Faktyczna luka finansowa rozumiana jako różnica pomiędzy wydatkami a dochodami własnymi Funduszu wynosi 30,0 mld zł, z tym że w 93,3% luka ma zostać pokryta dotacją z budżetu państwa w wysokości 28,0 mld zł. Powstaje pytanie dlaczego w 93,3% a nie w 100%. Argument, że budżet państwa nie ma pieniędzy na stu procentową dotację jest bezprzedmiotowy, bo budżet państwa w gruncie rzeczy nie ma pieniędzy i na dotację w wysokości 28 mld zł. W 2003 r. ma wykazać deficyt w wysokości 38,7 mld zł, co oznacza, że musi zaciągać pożyczki, aby w pełni sfinansować planowane wydatki. Dla sfinansowania deficytu nie pokrytego dotacją budżetową FUS też musi zaciągnąć odpowiednią pożyczkę. Problem sprowadza się więc w istocie rzeczy do tego, kto ma zaciągnąć pożyczkę: budżet państwa (ściślej Skarb Państwa) czy FUS. Nie chodzi tu o obciążenie czynnościami manipulacyjnymi związanymi z zaciąganiem pożyczki. Rzecz w tym, że Skarb Państwa zaciąga pożyczki emitując skarbowe papiery wartościowe (bony i obligacje), a FUS musi korzystać z kredytów zaciąganych w bankach komercyjnych. Konsekwencje są nader istotne. Skarb Państwa zaciąga pożyczki znacznie taniej: w sierpniu br. oprocentowanie 10-letnich obligacji skarbowych wynosiło 7,3%. Natomiast w planie finansowym FUS zakłada się (s. 6), że stopa procentowa od zaciąganych kredytów bankowych będzie wynosiła 8,94%. Odpowiedź na pytanie, jaka polityka dotowania FUS z budżetu państwa – w 93% czy w 100% - byłaby z ogólnopaństwowego punktu widzenia bardziej racjonalna jest chyba oczywista.

Przyjęty w planie koszt obsługi zaciągniętych kredytów i pożyczek wynosić w 2003 r. ma 267,3 mln zł, z czego 253,6 mln zł stanowią odsetki od kredytów bankowych, zaś 13,7 mln zł odsetki od pożyczek z budżetu państwa (ta ostatnia pozycja to koszt w istocie fikcyjny, bo odsetki te nigdy nie były płacone i nie mają być płacone w 2003 r.). Zastanawiające jest jednak, dlaczego koszt obsługi kredytów i pożyczek ma być w 2003 r. niższy w porównaniu z rokiem bieżącym o 39%. Prawdopodobnie dotyczy to odsetek od pożyczek budżetowych, ale szkoda, że nie podano odpowiednich danych. Ponadto, jakie są podstawy prawne obniżenia oprocentowania – bo tylko z tego może wynikać tak znaczne obniżenie kwoty odsetek – tych pożyczek. Wiadomo, że w Sejmie jest rozpatrywany projekt ustawy umożliwiający umorzenie tych pożyczek wraz z odsetkami, ale plan powinien być opracowany zgodnie z aktualnym stanem prawnym i nie może uwzględniać projektów ustaw, które nie muszą być przecież przez Sejm przyjęte. I rzeczywiście plan konsekwencji umorzenia nie przyjmuje i zapisano w nim, że stan zobowiązań FUS z tytułu pożyczki budżetowej wyniesie na koniec 2003 r. 8,1 mld zł, (choć według wszelkiego prawdopodobieństwa będzie po umorzeniu zerowy).

Samo umorzenie zobowiązań FUS związanych z pożyczkami budżetowymi będzie posunięciem bardzo słusznym eliminującym jaskrawą fikcję finansową. Wiadomo było od początku, że FUS tych pożyczek nigdy nie spłaci (bo musiałby w tym celu uzyskać specjalną dotację z budżetu, co byłoby rozwiązaniem zupełnie paranoicznym) i utrzymywanie powstałego stanu rzeczy oznaczało tylko gmatwanie stanu Funduszu i jego sytuacji finansowej.

Warto jednak pójść dalej i zastanowić się nad dalszą perspektywą zadłużenia bankowego FUS. Jest rzeczą oczywistą, że FUS tego zadłużenia sam nie spłaci, chyba że nastąpiłoby podwyższenie składek ubezpieczeniowych, co w grę nie wchodzi. Na spłatę FUS będzie musiał kiedyś uzyskać dodatkową dotację z budżetu państwa, a to oznaczałoby w danym roku zwiększenie deficytu. Rozwiązaniem najbardziej racjonalnym byłoby przejęcie zadłużenia FUS przez Skarb Państwa, ponieważ – o czym była już mowa – jest on w stanie zaciągać pożyczki taniej niż FUS. Byłoby to więc zastąpienie długu droższego długiem tańszym, wszystko w ramach rządowego sektora finansów publicznych, który zawsze – niezależnie od struktur organizacyjnych – powinien być traktowany jako jedna kasa.

Dobrym posunięciem jest obniżenie odpisu z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na działalność ZUS. Pozwala to na zagospodarowanie pozostałości finansowych z lat ubiegłych i tym samym umożliwia zmniejszenie dotacji budżetowej dla Funduszu i – co ważniejsze – deficytu całego sektora finansów publicznych.

2. Plan Funduszu Rezerwy Demograficznej

Fundusz Rezerwy Demograficznej jest wątpliwym tworem reformy emerytalnej z 1998 r. Ma on na celu złagodzenie niedoboru funduszu emerytalnego FUS po roku 2009, gdy w następstwie zmian demograficznych nastąpi szczególne nasilenie wypłat. Koncepcja FRD oparta jest na iluzji, bo i tak wypłaty świadczeń emerytalnych obciążać będą wówczas bieżący PKB. Rzeczywiście, gdyby został do tego czasu utrzymany obecny system liczenia deficytu sektora finansów publicznych, to istnienie FRD pozwoliłoby zmniejszyć rachunkowo ten deficyt. Jeżeli jednak w międzyczasie Polska wejdzie do Unii Europejskiej i deficyty będziemy musieli liczyć zgodnie z obowiązującym tam systemem opartym na Europejskim Systemie Rachunków Narodowych ESA 95, to efektu tego nie będzie.

Na razie mamy sytuację taką, że odpisy na FRD zwiększają dotację budżetową dla FUS (albo deficyt FUS finansowany kredytami bankowymi), a same są gromadzone w postaci wyodrębnionej puli środków zarządzanych przez ZUS, który lokuje je – jak do tej pory – w skarbowych papierach wartościowych. Na 2003 r. zapowiada się powierzenie zarządzania częścią środków FRD towarzystwom funduszy inwestycyjnych. Zasadniczym pytaniem, jakie się tu nasuwa jest, czy towarzystwa te zapewnią wyższe oprocentowanie ulokowanych środków niż oprocentowanie kredytów zagranicznych zaciąganych przez FUS. Tylko w takim razie funkcjonowanie FRG będzie miało jakiś sens.

3. Plan finansowy Funduszu Alimentacyjnego

Fundusz Alimentacyjny należy do tych segmentów sektora finansów publicznych, których przyszłość w ramach przygotowywanej reformy finansów publicznych wymaga szczególnie wnikliwego rozważenia. Funkcjonowanie Funduszu w coraz większym stopniu opiera się na dotacji budżetowej (w 2003 r. ma pokryć 86,0% wydatków) i staje się dla budżetu państwa coraz bardziej kosztowne. Wystarczy przypomnieć, iż pięć lat temu w 1997 r. dotacja wynosiła 440 mln zł, a w roku bieżącym wzrosła do 1 mld 249 mln zł. W roku bieżącym, a także w 2003 r. dynamiczny wzrost wydatków Funduszu zahamowało zaostrenie kryterium dochodowego i niepokój budzi ponowne złagodzenie tego kryterium w II półroczu 2003 r.

Ściągalność należności od zobowiązanych do alimentacji jest zastraszająco niska i nie wydaje się by wykazywała poprawę (piszę „nie wydaje się”, bo przedstawiony przez ZUS materiał ani nie przytacza wskaźników ściągłości, ani też nie zawiera danych umożliwiających ich dokładne obliczenie). Nie może to dziwić, bo skład społeczny osób uchylających się od alimentacji jest właśnie taki, że czyni niezmiernie trudnym ściąganie od nich należności.

* * *

W sumie wszystkie 3 plany finansowe mimo różnych zastrzeżeń należy, uwzględniając istniejący stan prawny, ocenić pozytywnie.