

Prof. dr hab. Tadeusz Szumlicz
Szkola Główna Handlowa
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne
Katedra Ubezpieczenia Społecznego

Ekspertyza nr 251
(IP – 97G)

Ocena projektu budżetu na 2002 r. w części dotyczącej planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Analiza planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), dokonana na podstawie treści art. 12 i art. 28-31 oraz załączników nr 4 i nr 6 do projektu ustawy budżetowej na rok 2002 (Ustawa Budżetowa na rok 2002, Warszawa, listopad 2001, Projekt, s. 5-18 oraz 135 i 145) pozwala sformułować następujące uwagi oceniające tę część ustawy budżetowej.

1. Treść artykułów 28-31 ogólnie nie budzi zastrzeżeń. Zawarte w wymienionych artykułach ustanowienia – **w znacznej mierze związane z polityką-społeczną** – wynikają z odpowiednich ustaw.

2. Zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 93 ust. 1) ustalono wskaźniki związane ze świadczeniami emerytalnymi i rentowymi. Wynoszą one:

- 1) wzrost emerytur i rent – 5,2%,
- 2) wskaźnik realnej przeciętnej emerytury i renty brutto w odniesieniu do średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych – 100,7%,
- 3) wskaźnik waloryzacji emerytur i rent od dnia 1 czerwca 2002 r. – 100,5%,
- 4) średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów – 104,4%,
- 5) średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem – 104,5%,
- 6) średnioroczny wskaźnik przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej – 104,7%.

Wszystkie powyższe wskaźniki **odpowiadają obecnej i przewidywanej sytuacji gospodarczej oraz przyjętym założeniom** w zakresie zabezpieczenia emerytalno-rentowego.

3. Zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 76 ust 1 pkt 1) ze środków FUS finansowane są odpisy stanowiące przychody Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Odpis z funduszy FUS, z którego ZUS pokrywa – zgodnie z ustawą – m.in. koszty działalności bieżącej (wydatki na wynagrodzenia, zakup towarów i usług) oraz wydatki inwestycyjne ustalono na kwotę 2.784.710 tys. zł. Odpis ten jest nawet nominalnie mniejszy (o 1,2%; zob. zamieszczona tabela) niż w roku poprzednim, a więc **przewiduje się oszczędności w kosztach działalności ZUS. Trudno jednak** – na podstawie dostarczonych mi materiałów – **wypowiedzieć się o strukturze zamierzonych oszczędności, zwłaszcza wydatków na informatyzację.**

4. Kwota wydatków na prewencję rentową, o których mowa w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 57) ma wynosić 115.000 tys. zł. Kwota ta – co warto zauważyć – bardzo ważna ze społecznego punktu widzenia jest **tylko nominalnie** (bo o 3,5%; zob. zamieszczona tabela) **niewiele wyższa** niż w roku poprzednim.

5. Należności, o których mowa w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 76 ust. 1 pkt 3), z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia przez ZUS składek na otwarte fundusze emerytalne ustalono na 0,8% przypisu tych składek. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że **wielkość tej należności (zgodnie z ustawą – nie wyższej niż 0,8%, a więc przyjęto najwyższy wskaźnik) składa się z kosztów poboru i kosztów dochodzenia, z**

których tylko te drugie uzasadniają tak wysoką stopę odpisu (nie wiadomo jak jest w praktyce?).

6. Ustawa budżetowa ustala **plan finansowy FUS** zgodnie z załącznikiem nr 6, dotyczącym przychodów i wydatków państwowych funduszy celowych na 2002 r. (art. 28).

Przewiduje się, że w 2001 r. przychody funduszy celowych wyniosą 122.979.260 tys. Na 2002 r. przychody funduszy zaplanowano w wysokości 130.495.148 tys. zł, co stanowi w stosunku do 2001 r. wzrost o 6,1%, a realnie o 1,5%. Dotacja z budżetu państwa do funduszy celowych stanowi 36,6% ich przychodów ogółem. Planowane na 2002 r. wydatki funduszy celowych w wysokości 130.775.194 tys. zł stanowią 17,1% w relacji do prognozowanego produktu krajowego brutto na 2002 r.

Najwyższą dotację otrzyma Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, ale jej udział w przychodach tego funduszu wyniesie **poniżej średniej dotacji dla funduszy celowych – 27,4%. W dotacji tej uwzględnia się też poważny “koszt” zmiany systemu emerytalnego z repartycyjnego na repartycyjno-kapitałowy**. Warto podkreślić, że udział dotacji na uzupełnienie dochodów niepoddanego reformie Funduszu Emerytalno-Rentowego wyniesie 94,2% jego przychodów. Dotacja z budżetu państwa dla tych dwóch funduszy stanowi 89,6% dotacji zaplanowanej dla wszystkich funduszy celowych.

7. Ogólne zestawienie planu finansowego FUS (zob. zamieszczona tabela) nie budzi zastrzeżeń. Przy konstrukcji projektu planu finansowego FUS na 2002 r. przyjęto, że:

1) do OFE zostaną przekazane składki w kwocie 11.545.898 tys. zł (**patrz komentarz wyżej, pkt 6**),

2) utworzony zostanie Fundusz Rezerwy Demograficznej, a przychody tego funduszu stanowiąc będą 0,1% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne,

3) wskaźnik ściągłości składek ukształtuje się na poziomie 97,5% (zob. zamieszczona tabela),

4) waloryzacja emerytur i rent przeprowadzona zostanie od czerwca 2002 r. wskaźnikiem 100,5% (**patrz komentarz wyżej, pkt 2**),

5) przeciętna miesięczna liczba emerytur i rent w 2002 r. wyniesie 7.221,7 tys., co oznacza wzrost o 28,8 tys. w porównaniu z przewidywaną średnioroczną liczbą świadczeń w 2001 r.,

6) odpis na działalność zakładu wyniesie 2.784.710 tys. zł (**patrz komentarz wyżej, pkt 3**),

7) w 2002 r. Fundusz nie będzie spłacał pożyczek zaciągniętych w budżecie państwa w latach 1999 - 2000.

Przy tych założeniach wydatki FUS w 2002 r. oszacowano na 100.509.437 tys. zł. Podstawową pozycję wydatków – 87,5% wszystkich wydatków – stanowią wypłaty emerytur i rent.

Biorąc pod uwagę planowane w 2002 r. łączne realne przychody własne FUS w wysokości 70.606.337 tys. zł oraz uwzględniając przewidywane wydatki na świadczenia i kwotę odpisu na działalność ZUS – niezbędną dotację z budżetu do FUS oszacowano na 27.379.324 tys. zł. **Powyższe założenia i wyliczenia nie budzą zastrzeżeń**, bo najogólniej ujmując, dotacja ta przeznaczona jest na:

- sfinansowanie wypłat świadczeń zleconych ZUS do realizacji,
- wypłatę świadczeń z ubezpieczenia społecznego, ustawowo objętych gwarancją państwa.

8. Z kwoty zaplanowanej na 2002 r. dotacji do FUS środki w wysokości 11.545.898 tys. zł dotyczą **dotacji z “tytułu przekazania składek do otwartych funduszy emerytalnych”**. W tej najistotniejszej – moim zdaniem – sprawie można zgłosić kilka uwag.

Dotacje z budżetu państwa z tytułu przekazywania części składek emerytalnych do OFE to w rzeczywistości uzupełnianie ubytku w części repartycyjnej systemu emerytalnego. Uby-

tek ten można jednak nazwać **“deficytem systemowym” (zamierzony deficyt wynikający z wprowadzenia nowego systemu emerytalnego). Wynosi on *de facto* 37% przypisu składek emerytalnych (7,3 punktu procentowego ze składki 19,52%).**

Zgodnie z koncepcją reformy zabezpieczenia emerytalnego (“Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”) “dziura” ta miała być “zasypywana” ze środków pochodzących z prywatyzacji. Tymczasem, jak wskazuje załącznik 4, dotyczący przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem deficytu i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej (s. 135), **przychody z prywatyzacji mają w 2002 r. wynieść zaledwie 6.600.000 tys. zł, a więc mogą pokryć tylko 57% “deficytu systemowego”.**

Warto zatem w tym miejscu przypomnieć, że:

(1) **ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych** miała określać (art. 1 wskazanej ustawy) **“zasady i sposób wykorzystania wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa wydzielonego na cele związane z finansowaniem reformy systemu ubezpieczeń społecznych”;**

(2) wpływy z prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz zbycia akcji lub udziałów spółek należących do Skarbu Państwa miało się przeznaczać (art. 2 wskazanej ustawy) **“na finansowanie reformy systemu ubezpieczeń społecznych”;**

(3) **ustawa budżetowa miała określać “łączne wpływy, o których mowa w art. 2”;** wreszcie

(4) wpływy, o których mowa w art. 4, miały stanowić **“przychody budżetu państwa przeznaczone na finansowanie reformy systemu ubezpieczeń społecznych”** (art. 5 wskazanej ustawy).

9. Trudno ustalić, dlaczego w planie finansowym FUS, ściągalność składek na ubezpieczenie społeczne jest taka sama dla czterech autonomicznych podfunduszy: emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego (97,5%), których dysponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych? Dlaczego skutki nieściągalności składek rozłożono równo? Przecież w myśl art. 49 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia: (1) “kolejność zaliczania wpłat składek na FUS oraz innych należności, do których poboru jest zobowiązany Zakład, jeżeli płatnik opłaca je i przekazuje niezgodnie z przepisami ustawy” oraz (2) “szczegółowe zasady i tryb postępowania w sprawach rozliczania składek i wypłaconych zasiłków, zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych oraz kolejność zaliczania wpłat składek na poszczególne fundusze z uwzględnieniem pierwszeństwa zaspokojenia należności funduszu emerytalnego”.

10. Na koniec nasuwa się też uwaga formalna dotycząca **kolejności umieszczania poszczególnych pozycji w planie finansowym FUS.** Wydaje się, że w ramach pozycji “przychody” pozycja “przychody własne” logicznie powinna uprzedzać pozycję “dotacje z budżetu państwa”, gdyż dotacje te stanowią uzupełnienie luki w przychodach w stosunku do spodziewanych wydatków.

Plan finansowy FUS (na podstawie załącznika nr 6, s.145)

Lp.	Treść	Przewidywane wykonanie w 2001 r.	Projekt planu na 2002 r.	Komentarze
I.	Stan funduszu na początek roku	- 9 342 352	- 12 219 519	
1.	środki pieniężne	532 004	120 000	
2.	należności	2 909 850	4 327 793	
3.	zobowiązania	- 12 784 206	- 16 667 312	
II.	Przychody	93 788 235	99 789 310	
	przypis	93 788 235	99 789 310	
	wpływy	92 257 333	97 985 661	
1.	Dotacje z budżetu państwa w tym: z tytułu przekazania składek do otwartych funduszy emerytalnych	23 821 253 9 123 250	27 379 324 11 545 898	57% pokrycia z prywatyzacji
2.	Przychody własne			
	przypis	69 966 982	72 409 986	
	wpływy	68 436 080	70 606 337	
	z tego:			
2.1.	Składki na ubezpieczenia społeczne			
	przypis	69 669 320	72 116 186	
	wpływy	68 151 140	70 327 477	97,5%
	z tego:			
2.1.1.	<input type="checkbox"/> fundusz emerytalny			
	przypis	31 701 350	32 647 844	
	wpływy	31 011 078	31 838 056	97,5%
2.1.2.	<input type="checkbox"/> fundusz rentowy			
	przypis	28 729 808	29 871 171	
	wpływy	28 105 140	29 130 286	97,5%
2.1.3.	<input type="checkbox"/> fundusz chorobowy			
	przypis	5 566 159	5 782 468	
	wpływy	5 443 703	5 639 047	97,5%
2.1.4.	<input type="checkbox"/> fundusz wypadkowy			
	przypis	3 672 003	3 814 703	
	wpływy	3 591 219	3 720 088	97,5%
2.2.	Inne przychody własne			
	przypis	297 662	293 800	
	wpływy	284 940	278 860	
III.	Wydatki	96 665 402	100 509 437	
1.	Transfery na rzecz ludności	92 557 260	96 373 627	
1.1.	emerytury i renty	84 143 350	87 944 420	
	- w tym jednorazowa wypłata za 2000 rok	2 064 100		
1.2.	pozostałe świadczenia	8 413 910	8 429 207	
	z tego:			
	fundusz emerytalny	45 964 893	48 296 510	
	- w tym emerytury	45 959 030	48 290 620	
	fundusz rentowy	37 411 970	38 631 317	
	- w tym renty	32 050 600	33 208 190	
	fundusz chorobowy	5 004 847	5 103 170	
	- w tym zasiłki chorobowe	3 152 660	3 480 610	
	fundusz wypadkowy	4 175 550	4 342 630	
	- w tym renty	3 568 390	3 658 770	
2.	Wydatki bieżące	150 240	156 290	
	w tym: prewencja rentowa	111 070	115 000	+ 3,5%
3.	Odpis na działalność ZUS	2 834 700	2 784 710	- 1,2%
4.	Koszt obsługi kredytów i pożyczek	1 123 202	1 194 810	
IV.	Stan funduszu na koniec roku	- 12 219 519	- 12 939 646	
	- środki pieniężne	120 000	126 000	
	- należności	4 327 793	6 131 442	
	- zobowiązania	- 16 667 312	- 19 197 088	