

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ

WYDZIAŁ ANALIZ
EKONOMICZNYCH
I SPOŁECZNYCH



System pomocy dla kombatantów w Polsce

Grudzień 2001

Bożena Kłos

Raport

Nr 196

Formy pomocy dla kombatantów określa *Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego*. W odróżnieniu od innych segmentów polityki socjalnej państwa, system pomocy dla kombatantów nie został zreformowany po 1989 r. Stanowi on kontynuację systemu ukształtowanego w 1982 r., a więc w całkiem innych warunkach ekonomiczno-społecznych.

W opracowaniu dokonano przeglądu świadczeń pieniężnych oraz ulg i zwolnień w opłatach, zasad ich przyznawania oraz ponoszonych na nie wydatków w celu określenia efektywności społecznej i racjonalności ekonomicznej systemu pomocy dla kombatantów. Przegląd obejmuje dane statystyczne za lata 1995-2000.

I. Wstęp

Uchwalona w dniu 24 stycznia 1991 r. *Ustawa o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego* (Dz. U. z 1997 r., nr 142, poz. 950 ze zm.) stanowi podstawę prawną systemu pomocy dla kombatantów w Polsce. Ten akt prawny zastąpił *Ustawę z dnia 26 maja 1982 r. o szczególnych uprawnieniach kombatantów* (Dz. U. nr 16, poz. 122 ze zm.).

W nowej ustawie kombatanckiej największe zmiany w stosunku do regulacji z 1982 r. wprowadzono w zakresie podmiotowym, tj. osób uprawnionych do statusu kombatanta i związanych z nim uprawnień. Według innych kryteriów historyczno-politycznych określono krąg osób mających prawo do nabycia statusu kombatanta oraz wprowadzono nową kategorię osób uprawnionych - równorzędną z kombatantami - osoby represjonowane. Nowe regulacje w zakresie podmiotowym spowodowały zmianę składu osób zaliczonych do kombatantów. Część osób korzystająca z uprawnień kombatanckich na mocy ustawy z 1982 r. utraciła status kombatanta i związane z nim uprawnienia. Jednocześnie nową ustawą nadano status kombatanta lub osoby represjonowanej nowym grupom osób.

W ustawie z 1991 r. nie wprowadzono zasadniczych zmian do zakresu przedmiotowego ustawy tj. świadczeń pieniężnych i różnego rodzaju ulg, uprawnień. Z nowej ustawy kombatanckiej wyłączono tylko te uprawnienia, które były ściśle związane z funkcjonowaniem gospodarki centralnie planowanej i pozostawały w głębokiej sprzeczności z zasadami gospodarki rynkowej, mianowicie:

- pierwszeństwo w nabyciu od państwa działki rekreacyjnej,
- pierwszeństwo w uzyskaniu zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej,
- pierwszeństwo w nabywaniu maszyn i urządzeń, a także środków opałowych dla kombatantów prowadzących gospodarstwo rolne lub prowadzących inną działalność gospodarczą na własny rachunek i nie zatrudniających pracowników najemnych.

Pozostałe formy pomocy dla kombatantów określone w ustawie z 1982 r. w nie zmienionej postaci zostały utrzymane przez nową regulację prawną z 1991 r.

W latach 1991-2000 *Ustawa o kombatantach i niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego* była 16 razy nowelizowana. Jednakże zmiany koncentrowały się na zakresie podmiotowym ustawy oraz problemach organizacyjnych, natomiast zakres przedmiotowy ustawy pozostał właściwie niezmienny. Dokonano tylko dwóch korekt w uprawnieniach kombatanckich:

- od dnia 1 stycznia 1997 r. **wprowadzono nowy typ świadczenia pieniężnego - świadczenie w wysokości dodatku kombatanckiego** - dla kombatantów i innych osób uprawnionych, którzy osiągnęli wiek 55 lat w przypadku kobiet i 60 lat w przypadku mężczyzn oraz nie posiadają prawa do żadnych świadczeń emerytalnych i rentowych i nie osiągają dochodów z tytułu pracy, pozarolniczej działalności gospo-

darczej podlegającej ubezpieczeniu społecznemu lub z tytułu rolniczej działalności gospodarczej podległej obowiązkowemu ubezpieczeniu rolników¹,

- z dniem 31 lipca 1997 r. **rozszerzono zasadę dziedziczenia uprawnień kombatanckich przez wdowy i wdowców - emerytów, rencistów lub inwalidów pozostałych po kombatantach i innych osobach uprawnionych** na prawo do nieodpłatnych świadczeń zdrowotnych w zakładach opieki zdrowotnej podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz prawo do doraźnej i okresowej pomocy pieniężnej oraz pomocy pielęgnacyjnej finansowanych z Państwowego Funduszu Kombatantów².

Wskazane zmiany nie wpłynęły w sposób zasadniczy na konstrukcję systemu pomocy dla kombatantów. Stanowi on prostą kontynuację systemu wprowadzonego ustawą z 1982 r. i jest to jedyny segment polityki socjalnej państwa, który nie został zreformowany po 1989 r.

W niniejszym opracowaniu dokonano przeglądu świadczeń na rzecz kombatantów i zasad ich przyznawania (według stanu prawnego na dzień 14 grudnia 2001 r.) oraz ponoszonych na nie wydatków w celu określenia efektywności społecznej i racjonalności ekonomicznej obowiązującego systemu pomocy dla kombatantów. Przegląd obejmuje dane statystyczne za lata 1995-2000.

II. Formy pomocy dla kombatantów i źródła ich finansowania

System pomocy dla kombatantów, określony w ustawie kombatanckiej, składa się z trzech zasadniczych segmentów: uprawnień pracowniczych, uprawnień emerytalnych i pomocy socjalnej.

1. Uprawnienia pracownicze

Osoby, które posiadają status kombatanta lub osoby represjonowanej i pozostające w zatrudnieniu, objęte są regulacjami korzystniejszymi niż pozostali pracownicy.

Kombatantom przysługują następujące uprawnienia pracownicze:

- do okresu zatrudnienia zaliczane są okresy działalności kombatanckiej w zakresie świadczeń przysługujących pracownikowi od zakładu pracy,
- zwiększony o 10 dni urlop wypoczynkowy,
- szczególna ochrona trwałości stosunku pracy w okresie 2 lat przed wiekiem uprawniającym do wcześniejszej emerytury (wymagana jest zgoda starosty na rozwiązanie stosunku pracy).

Koszty wyżej wskazanych uprawnień kombatanckich ponoszą pracodawcy.

2. Uprawnienia emerytalne

¹ Ustawa z dnia 24 stycznia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, Dz.U. nr 15, poz. 83.

² Ustawa z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, Dz.U. nr 68, poz. 436.

Szczególne uprawnienia dla kombatantów i osób represjonowanych zostały wbudowane w system ubezpieczeń społecznych w części dotyczącej ubezpieczenia emerytalnego i rentowego.

Uprawnienia emerytalne kombatantów i innych osób uprawnionych obejmują:

- prawo do przejścia na emeryturę w wieku 60 lat dla mężczyzn i 55 lat dla kobiet, jeżeli posiadają wymagany okres zatrudnienia do uzyskania emerytury (dotyczy osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.),

- zaliczanie okresów działalności kombatanckiej w podwójnym wymiarze do okresów zatrudnienia,

- Prezes ZUS w drodze wyjątku może przyznać emeryturę w najniższej wysokości kombatantom, którzy nie mają prawa do emerytury i renty z innego tytułu i jednocześnie nie posiadają niezbędnych środków utrzymania, jeżeli osiągnęli wymagany wiek (60 lat mężczyzna, 55 lat kobieta) lub rentę inwalidzką w najniższej wysokości, gdy zostali zaliczeni do jednej z grup inwalidzkich, a także najniższą rentę rodzinną członkom rodzin pozostałych po kombatantach, jeśli spełniają warunki wymagane dla renty rodzinnej.

Kombatantom i innym uprawnionym, pobierającym emeryturę i rentę przysługują następujące świadczenia pieniężne:

- dodatek kombatancki w wymiarze 10% przeciętnego wynagrodzenia (przy zbiegu prawa do tego dodatku z dodatkiem za tajne nauczanie przysługuje jeden z nich),

- ryczałt energetyczny w wysokości 50% taryfowych opłat za korzystanie z energii elektrycznej, gazowej i ciepłej na cele domowe.

Dodatek kombatancki jest waloryzowany podobnie jak emerytury i renty.³

Ryczałt energetyczny w przeciwieństwie do dodatku kombatanckiego wypłacany jest niezależnie od równoczesnego pobierania emerytury i renty.⁴

Kombatantom i innym osobom uprawnionym, którzy osiągnęli wiek 55 lat w przypadku kobiet i 60 lat w przypadku mężczyzn oraz nie posiadają prawa do żadnych świadczeń emerytalnych i rentowych i nie osiągają dochodów z tytułu pracy, pozarolniczej działalności gospodarczej podlegającej ubezpieczeniu społecznemu lub z tytułu rolniczej działalności gospodarczej podległej obowiązkowemu ubezpieczeniu rolników wypłacane jest świadczenie w wysokości dodatku kombatanckiego.

Dodatek kombatancki i ryczałt energetyczny są wypłacane przy świadczeniach emerytalno-rentowych przez ZUS i KRUS. Świadczenia te wraz z odsetkami za opóźnienie w ustalaniu do nich prawa lub ich wypłaty oraz koszty obsługi, podlegają refundacji na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS z dotacji budżetu państwa.

³ W 2002 r. dodatek kombatancki nie będzie podlegać waloryzacji zgodnie z przyjętą przez Sejm w dniu 14 grudnia 2001 r. ustawą o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla kamiennego, kamieniołomach, zakładach wydobywania rud uranu i batalionów budowlanych oraz ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. W chwili oddawania opracowania do druku proces legislacyjny nie został jeszcze zakończony.

⁴ W 2002 r. wysokość ryczałtu energetycznego za korzystanie z energii elektrycznej, gazowej i ciepłej na cele domowe ma wynosić 88,23 zł (na poziomie z 2001 r.) według ustawy przytoczonej w poprzednim przypisie.

3. Pomoc socjalna

System pomocy socjalnej jest bardzo rozbudowany i składa się z różnorodnych świadczeń o charakterze doraźnej pomocy finansowej lub usługowej oraz ulg w różnego rodzaju opłatach.

Podstawowym instrumentem finansowania pomocy socjalnej jest Państwowy Fundusz Kombatantów (PFK), który nieprzerwanie funkcjonuje od 26 lat. Fundusz został utworzony na podstawie *Ustawy z dnia 23 października 1975 r. o dalszym zwiększaniu świadczeń dla kombatantów i więźniów obozów koncentracyjnych (Dz.U. nr 34, poz. 185)*. Mocą *Ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy (Dz. U. nr 89, poz. 517)*, większość funduszy celowych została zlikwidowana. Państwowy Fundusz Kombatantów, jako jeden z nielicznych, został utrzymany i zasady jego funkcjonowania regulują przepisy ustawy kombatanckiej ze stycznia 1991 r.

Fundusz tworzony jest z dotacji z budżetu państwa, nie posiada osobowości prawnej i dysponuje nim kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych.

Ze środków Państwowego Funduszu Kombatantów finansowane są, w szczególności, następujące świadczenia:

- doraźna pomoc dla kombatantów oraz pozostałym po nich członkom rodzin obejmująca doraźną lub okresową pomoc pieniężną, częściowe pokrycie kosztów zakupu wózka inwalidzkiego, sprzętu rehabilitacyjnego, dostosowania pomieszczeń mieszkalnych do rodzaju inwalidztwa, opłacanie pomocy pielęgnacyjnej, zaś dla niewidomych i innych ciężko poszkodowanych inwalidów - koszty zakupu innego, ułatwiającego pracę i życie sprzętu pomocniczego,

- zwolnienia z abonamentowych opłat telewizyjnych i radiowych, z opłat za 20 telefonicznych jednostek licznikowych miesięcznie oraz 50% ulgę za abonament telefoniczny,

- koszty rozszerzenia bazy domów pomocy społecznej oraz zakładów leczniczych, a także ośrodków wczasowo-rehabilitacyjnych przeznaczonych dla kombatantów i innych osób uprawnionych.

Z Funduszu finansowane są także działania służące upamiętnianiu i popularyzacji historii dotyczącej walk o Odrodzenie Polski i represji wojennych oraz okresu powojennego, w tym również działalność dokumentacyjna i wydawnicza.

Oprócz wyżej wskazanych świadczeń finansowanych z PFK, kombatantom przysługują świadczenia w postaci:

- ulgi taryfowej w wysokości 50% przy przejazdach miejskimi środkami lokomocji,
- ulgi taryfowej w wysokości 50% przy przejazdach koleją i autobusami krajowej komunikacji samochodowej,⁵

⁵ Od 1 stycznia 2002 r. ulga ma wynosić 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu kolejowego w pociągach osobowych i pociągach ekspresowych oraz autobusowego w komunikacji zwykłej na mocy uchwalonej przez Sejm w dniu 17 grudnia 2001 r. *ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz zmianie innych ustaw*. W chwili oddawania opracowania do druku proces legislacyjny nie został jeszcze zakończony.

- ulgi w opłatach rejestracyjnych od pojazdów samochodowych oraz 50% zniżki w opłacaniu składek na ubezpieczenie obowiązkowe pojazdów samochodowych dla kombatantów i innych osób uprawnionych będących inwalidami,

- zniżki w wysokości 10% ceny zakupu od Skarbu Państwa lub gminy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego na własność, jeżeli w dniu zakupu są najemcami lub dzierżawcami.

Z środków budżetu państwa pokrywane są ulgi taryfowe w wysokości 50% przy przejazdach koleją i autobusami krajowej komunikacji samochodowej, zniżka na wykup mieszkania oraz finansowanie kosztów zadań administracyjnych i opiekuńczych wykonywanych na rzecz środowiska kombatanckiego, zleczanych organizacjom społecznym przez Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych. Koszty ulg przy przejazdach miejskimi środkami lokomocji ponoszą samorządy.

Uprawnienia do niektórych świadczeń na rzecz kombatantów są dziedziczone: ryczałt energetyczny, zwolnienie z abonamentowych opłat RTV, z opłat 20 telefonicznych jednostek licznikowych miesięcznie oraz 50% ulga za abonament telefoniczny jak też ulga taryfowa w wysokości 50% przy przejazdach koleją i autobusami krajowej komunikacji samochodowej, przysługują także wdowom i wdowcom (emerytom i rencistom) pozostałym po kombatantach i innych osobach uprawnionych.

Wszystkie świadczenia pieniężne oraz zwolnienia i ulgi w opłatach są zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych.⁶

III. Świadczenia na rzecz kombatantów w latach 1995-2000

W tej części opracowania omówiono tylko te świadczenia pieniężne i ulgi w opłatach, dla których istnieją systematycznie prowadzone statystyki lub dostępne dane, a więc: dodatek kombatancki, świadczenie w wysokości dodatku kombatanckiego, ryczałt energetyczny, pomoc pieniężna z PFK, zwolnienia z opłaty abonamentu RTV i ulgi w opłatach telefonicznych. Wskazane świadczenia stanowią zasadniczy trzon systemu pomocy dla kombatantów.

1. Dodatki kombatanckie, świadczenia w wysokości dodatku kombatanckiego i ryczałt energetyczny

W przypadku dodatku kombatanckiego i ryczałtu energetycznego następuje systematyczny spadek osób uprawnionych do tych świadczeń. W okresie 1995-2000 liczba osób pobierających dodatek kombatancki spadła o 147 tys. osób, a pobierających ryczałt energetyczny o 84,7 tys. osób.

Tabela 1. Dodatki kombatanckie w latach 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Przeciętna miesięczna liczba świadczeń w tys.	557,6	527,5	498,4	470,3	440,9	410,6
Kwota wypłat ogółem w tys. zł	417 910,8	480 689,1	543 809,8	577 668,6	593 947,1	585 415,7
Przeciętna miesięczna wysokość świadczenia w zł/gr	62,46	75,95	90,92	102,35	112,27	118,80

⁶ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. t.j. Dz.U. z 2000 r. nr 14, poz. 176 z późn. zm.).

Źródło: Departament Statystyki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Liczba uprawnionych do ryczałtu energetycznego zmniejsza się wolniej ze względu na dziedziczenie uprawnień do tego świadczenia przez wdowy i wdowców po zmarłych kombatantach.

Pomimo spadku liczby osób uprawnionych do dodatku kombatanckiego i ryczałtu energetycznego wydatki na te świadczenia systematycznie wzrastają z powodu stosowania mechanizmu waloryzacji, tak jak przy emeryturach i rentach.

Tabela 2. Ryczałt energetyczny w latach 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Przeciętna miesięczna liczba świadczeń w tys.	862,4	838,8	815,9	788,4	758,6	777,7
Kwota wypłat ogółem w tys. zł	457 788,1	515 034,3	610 753,4	692 001,7	742 014,0	798 185,4
Przeciętna miesięczna wysokość świadczenia w zł/gr	44,24	51,17	62,38	73,14	81,51	85,52

Źródło: Departament Statystyki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Świadczenie w wysokości dodatku kombatanckiego pobiera około 1 tysiąca osób. Liczba ta może nieznacznie wzrosnąć, albowiem świadczenie to ma charakter uzupełniający system pomocy dla kombatantów o osoby, które w wyniku weryfikacji UdsKiOR uzyskały status kombatanta lub osoby represjonowanej, ale nie nabyły prawa do świadczeń emerytalno-rentowych.

Tabela 3. Świadczenia w wysokości dodatku kombatanckiego

	1997	1998	1999	2000
Przeciętna miesięczna liczba świadczeń w tys.	0,7	0,9	0,8	1,0
Kwota wypłat ogółem w tys. zł	772,4	1 175,7	1 184,3	1 594,7
Przeciętna miesięczna wysokość świadczenia w zł/gr	121,85	104,01	118,05	130,09

Źródło: Departament Statystyki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

2. Świadczenia dla kombatantów finansowane z Państwowego Funduszu Kombatantów

A. Świadczenia z tytułu doraźnej pomocy pieniężnej

System pomocy socjalnej dla kombatantów polega na wkomponowaniu w państwowy system pomocy społecznej specjalnej opieki socjalnej nad kombatantami finansowanej z PFK. Pomoc pieniężna udzielana jest przez instytucje pomocy społecznej. Do 31 grudnia 1998 r. był to Wojewódzkie Zespoły Pomocy Społecznej, a od 1 stycznia 1999 r. - powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej. Osobom pobierającym rentę z tytułu inwalidztwa wojennego pomoc przyznaje i udziale Związek Inwalidów Wojennych RP. Z kolei Związek Ociemniałych Żołnierzy RP przyznaje pomoc inwalidom wojennym zrzeszonym w tej organizacji. Pomoc pieniężna udzielana jest również na podstawie indywidualnych decyzji przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

Pomoc pieniężna z Państwowego Funduszu Kombatantów może być udzielana niezależnie od świadczeń przyznawanych z pomocy społecznej.

W analizowanym okresie 1995-2000 obowiązywały trzy regulacje określające zasady przyznawania pomocy pieniężnej z PFK:

1) Od 14 marca 1991 r. do 31 grudnia 1997 r. stosowane były tzw. *Tymczasowe zasady przyznawania pomocy socjalnej ze środków pomocy społecznej i Państwowego Funduszu Kombatantów dla kombatantów i innych osób uprawnionych*, wydane przez Dyrektora Biura do Spraw Kombatantów MPiPS w dniu 14 marca 1991 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli decyzje wydane na podstawie „Tymczasowych zasad” nie posiadały podstaw prawnych (tzw. prawo powielaczowe), albowiem dyrektor Biura do Spraw Kombatantów nie posiadał upoważnienia ustawowego do określania organów przyznających pomoc z PFK, ani też do określania zasad przyznawania tej pomocy.⁷

2) W dniu 10 października 1997 r. Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wydał *Zarządzenie w sprawie zasad i trybu przyznawania i udzielania pomocy* (M. P nr 77, poz. 737), które zmieniło kryteria przyznawania świadczeń określonych w „Tymczasowych Zasadach”. Ten akt prawny obowiązywał od 1 stycznia 1998 r. do dnia 28 kwietnia 1998 r.

3) Z dniem 28 kwietnia 1998 r. obowiązuje *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 kwietnia 1998 r. w sprawie kryteriów, form i trybu udzielania pomocy pieniężnej z Państwowego Funduszu Kombatantów* (Dz. U. nr 53, poz. 334). Obowiązująca obecnie regulacja prawna nie zmieniła zasad przyznawania pomocy określonych Zarządzeniem Kierownika UdsKiOR. Stanowi ona tylko dostosowanie aktu prawnego do źródeł prawa wskazanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483).

Pomoc pieniężna z PFK udzielana jest w następujących formach:

- zapomogi jednorazowej,
- zasiłku okresowego,
- pokrycia kosztów opieki pielęgnacyjnej,
- świadczenia rehabilitacyjnego dla inwalidów.

Od 1 stycznia 1998 r. zostały zmienione zasady przyznawania pomocy. Zróżnicowano wysokość kryterium dochodowego w zależności od liczby osób w rodzinie. Przed 1 stycznia 1998 r. świadczenia przysługiwały, gdy dochód na jedną osobę nie przekraczał 200% najniższej emerytury. Obecnie w przypadku osoby samotnej dochód - pomniejszony o miesięczne zaliczki na podatek dochodowy - nie może przekraczać 220% najniższej emerytury, a w przypadku pozostałych osób dochód netto powinien wynosić poniżej 150% najniższej emerytury na jedną osobę w rodzinie.

Dla osób pobierających renty z tytułu inwalidztwa wojennego oraz w przypadku konieczności zakupu sprzętu rehabilitacyjnego kryterium dochodowe (dochód netto) ustalono na poziomie 300% najniższej emerytury (przed 1.01.1998 r. była to kwota równa 400% najniższej emerytury, ale pod uwagę brano dochody brutto).

Obniżone zostały maksymalne kwoty świadczeń: zapomogi jednorazowej z 200% najniższej emerytury do 150% najniższej emerytury, zasiłku okresowego ze 150% najniższej emerytury do 100% najniższej emerytury. Określono maksymalną wysokość pomocy doraźnej na częściowe pokrycie kosztów zakupu sprzętu ułatwia-

⁷ Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami Państwowego Funduszu Kombatantów w latach 1996-1997, NIK, Warszawa 1998.

jącego pracę i życie sprzętu rehabilitacyjnego i sprzętu pomocniczego do wysokości 300% najniższej emerytury (przed 1.01.1998 r. wysokość pomocy zależała od „oceny niezbędności zakupu lub zakresu dostosowania pomieszczeń, poniesionych kosztów oraz wielkości dochodu na jedną osobę w rodzinie”).

Wysokość pomocy na usługi pielęgnacyjne pozostała niezmienną - 100% najniższej emerytury. Zasiłki okresowe i usługi pielęgnacyjne są wypłacane do czasu ustania przyczyn, które stanowiły podstawę jego przyznania.

Wprowadzone zmiany w kryteriach dochodowych przyczyniły się do wzrostu liczby uprawnionych do świadczeń wśród osób samotnych, przy jednoczesnym ograniczeniu dostępu do pomocy uprawnionym żyjącym w gospodarstwach liczących 2 i więcej osób. Obniżenie maksymalnej wysokości świadczeń sprzyja udzielaniu pomocy większej liczbie kombatantów pod warunkiem, że wydatki na pomoc społeczną w PFK nie są redukowane. Jednakże rozszerzenie w 1997 r. prawa do świadczeń pieniężnych z PKF na wdowy i wdowców pozostałych po kombatantach powoduje, że wzrosła liczba osób potencjalnie uprawnionych do pomocy.

Pomoc pieniężna systematycznie wzrastała w latach 1995-2000: z 47283 świadczeń na kwotę 7331,5 tys. zł do 103330 świadczeń na kwotę 30785,0 tys. zł. Wzrastał odsetek kombatantów objętych pomocą: z 5,2% w 1995 r. do ponad 13,0% w 2000 r. Przeciętna wysokość świadczenia wzrosła w latach 1995-1998 z 155 zł do 381 zł.

Tabela 4. Świadczenia dla kombatantów w latach 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Liczba świadczeń	47 283	54 544	63 789	79 679	97 579	103 330
Średnia wysokość świadczenia	155 zł	187 zł	247 zł	381 zł	brak danych	brak danych

Źródło: Statystyki Urzędu do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

Tabela 5. Pomoc pieniężna według rodzaju świadczeń

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Zapomogi jednorazowe:						
liczba świadczeń	45 515	52 268	61 090	75 058	85 840	brak danych
przeciętna wysokość świadczenia	151 zł	181 zł	243 zł	371zł	brak danych	brak danych
Zasiłki okresowe:						
liczba świadczeń	936	1 158	1 674	4 621	11 739	brak danych
przeciętna wysokość świadczenia	221 zł	272 zł	323 zł	530 zł	brak danych	brak danych
Pomoc pielęgnacyjna:						
liczba świadczeń	559	819	706	938	brak danych	brak danych
przeciętna wysokość świadczenia	328 zł	362 zł	389 zł	370 zł	brak danych	brak danych
Świadczenia dla inwalidów:						
liczba świadczeń	236	299	319	847	brak danych	brak danych
przeciętna wysokość świadczenia	237 zł	304 zł	354 zł	427 zł	brak danych	brak danych

Źródło: Statystyki Urzędu do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Sprawozdania z wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Kombatantów za 1999r. i 2000 r.

Najczęściej przyznawaną formą pomocy jest zapomoga jednorazowa, która przeznaczana jest przede wszystkim na zakup ciepłej odzieży, lekarstw i inne koszty leczenia, zakup żywności, opału, doposażenia mieszkań, zapłacenie czynszu.

Zapomogi jednorazowe wraz z zasiłkami okresowymi stanowiły średnio 98% wszystkich świadczeń. Niewielu kombatantów korzysta z pomocy pielęgnacyjnej - w 1997 r. przyznano 706 świadczeń tego rodzaju, a w 1998 r. - 938 świadczeń.

Największa liczba świadczeń przyznawana jest przez pomoc społeczną: przeciętnie około 95% wszystkich świadczeń.

B. Świadczenia z tytułu zwolnień z opłat abonamentu RTV, ulg telefonicznych i składek na ubezpieczenie obowiązkowe pojazdów samochodowych

Urząd do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych realizuje zadania Funduszu dotyczące rozliczeń z Poczta Polska, Telekomunikacją Polską S.A. i innymi firmami telekomunikacyjnymi oraz z firmami ubezpieczeniowymi.

Osoby uprawnione do ulg i zwolnień w opłatach radiowo-telewizyjnych i telefonicznych zobowiązane są raz do roku przedstawić dokumenty potwierdzające uprawnienia na podstawie następujących regulacji prawnych:

1) *Zarządzenia Ministra Łączności z dnia 24 listopada 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania ulg i uprawnień w zakresie usług telekomunikacyjnych (M. P. nr 62, poz. 550),*

2) *Rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 23 czerwca 1995 r. o opłatach abonamentowych za używanie odbiorników radiowych i telewizyjnych (Dz. U. nr 95, poz. 477).*

Realizacja refundacji ulg, zwłaszcza telefonicznych, nastrocza od wielu lat dużo problemów. Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie wskazywała na „nieszczelność systemu” - korzystanie z ulg telefonicznych przez osoby nieuprawnione.

Stworzenie skutecznych mechanizmów kontroli jest trudne w przypadku setek tysięcy osób uprawnionych do ulg refundowanych wielu podmiotom prywatnym. W 2000 r. ulgi realizowało 57 Zakładów Telekomunikacji Polskiej S.A. (od stycznia do końca maja) i 53 obszary Telekomunikacji Polskiej S.A. (od czerwca do końca roku) oraz 31 innych firm telekomunikacyjnych. W dniu 17 marca 1999 r. Urząd zawarł umowę z Telekomunikacją Polską S.A. dotyczącą wzajemnej współpracy w zakresie udzielania ulg osobom do nich uprawnionym przez zakłady telekomunikacyjne wchodzące w skład TP S.A. Z umowy tej wynika, że faktury za miesiąc czerwiec i grudzień powinny zawierać imienne wykazy osób, którym udzielone zostały ulgi. Podobne umowy zostały zawarte z innymi firmami telekomunikacyjnymi. Imienne wykazy mają umożliwić Urzędowi weryfikację tych ulg, ale jak wskazywała Najwyższa Izba Kontroli, Urząd nie ma właściwego rozeznania co do rzetelności postępowań wyjaśniających prowadzonych przez zakłady telekomunikacyjne w przypadku zakwestionowania wykazów przez Urząd.⁸ Zakłady nie mają bowiem obowiązku informowania Urzędu o wynikach tego postępowania.

Zwolnienia z opłat abonamentów radiowo-telewizyjnych refundowane były Dyrekcjom Okręgowym Poczty Polskiej na podstawie ryczałtowej liczby osób wynikają-

⁸ Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1999 r. w części 42 Urząd do Spraw Kombatantów Osób Represjonowanych oraz wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Kombatantów, NIK, Warszawa 2000 r.

cej z zawartego porozumienia między Krajową Radą Radiofonii i Telewizji a Urzędem do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Podstawę ustalania ryczałtowej liczby uprawnionych stanowią dane statystyczne ZUS z uwzględnieniem naturalnych ubytków środowiska kombatanckiego, osób które ukończyły 75 lat lub uzyskały orzeczenie o niepełnosprawności i z tego powodu są zwolnione z opłat.

Tabela 6. Świadczenia z tytułu ulg w opłatach RTV i telefonicznych

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
RTV						
Liczba świadczeń*	800 000	381 000	307 500	298 000	275 250	258 750
Wartość świadczeń	47 289 000 zł	36 845 000 zł	30 172 000 zł	34 058 000 zł	35 012 000 zł	35 749 000 zł
Telefony						
Liczba świadczeń*	262 000	275 000	281 000	brak danych	brak danych	brak danych
Wartość świadczeń	24 664 000 zł	27 415 000 zł	30 976 000 zł	40 591 000 zł	54 479 000 zł	83 881 000 zł
Wartość świadczeń (RTV + telef.)	71 953 000 zł	64 260 000 zł	61 727 000 zł	74 649 000 zł	89 491 000 zł	119 630 000 zł

* Przeciętna miesięczna liczba świadczeń

Źródło: Statystyki Urzędu do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

W przypadku opłat za RTV i telefony występują odmienne trendy: zmniejsza się liczba osób korzystających ze zwolnienia z opłat za abonamenty RTV, a zwiększa się liczba osób uprawnionych do ulg za usługi telefoniczne. W 1996 r. nastąpił skokowy spadek liczby kombatantów uprawnionych do zwolnienia z opłat za abonament RTV z powodu zwolnienia z opłat osób w wieku 75 lat i więcej przez wskazane rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Z kolei większe możliwości zainstalowania telefonu skutkują wzrostem liczby osób korzystających z ulg telefonicznych i bardzo znacznym wzrostem wydatków spowodowanym także licznymi podwyżkami abonamentu i ceny jednego impulsu przez TP S.A.⁹

Kolejną ulgą podlegającą refundacji z PFK jest 50% zniżka w opłacaniu składek na ubezpieczenie obowiązkowe pojazdów samochodowych dla kombatantów będących inwalidami. W 2000 r. dokonano refundacji na rzecz trzech firm ubezpieczeniowych na kwotę 3.992 tys. zł i refundacja ta dotyczyła zniżek udzielonych w latach 1998-1999¹⁰. Opóźnienia w refundacji wynikają z braku imiennych wykazów przy wystawianych fakturach lub też stwierdzonych nieprawidłowości w udzielonych zniżkach. Na przykład z ogólnej kwoty 12.863 tys. zł obciążającej Urząd na rzecz PZU S.A. bezsporną część stanowiła tylko kwota 3.965 tys. zł.

C. Inwestycje socjalne

Ze środków PFK realizowane są wydatki na dofinansowanie inwestycji w domach pomocy społecznej i zakładach opieki zdrowotnej dla kombatantów. Inwestycje socjalne zaspokajają ważne potrzeby środowiska kombatanckiego w zakresie stacjonarnych usług pielęgnacyjnych.

⁹ W 2000 r. Telekomunikacja Polska S.A. dokonała dwukrotnej podwyżki abonamentu oraz trzykrotnej podwyżki impulsów.

¹⁰ W 1999 r. środki w wysokości 7.600 tys. zł przeznaczone w planie finansowym na refundację składek OC zostały wydatkowane na zapłacenie rachunków na rzecz zakładów i firm telekomunikacyjnych.

Dofinansowanie budowy lub rozbudowy domów pomocy społecznej udzielane jest na wniosek inwestora. W umowach zawieranych z podmiotami otrzymującymi z Funduszu dotacje na inwestycje określana jest liczba miejsc przeznaczonych dla kombatantów, postanowienia określające zakres robót lub dołączane harmonogramy robót.

Urząd jako dysponent środków Państwowego Funduszu Kombatantów nie zawsze jest w stanie czuwać nad prawidłowym wykorzystaniem środków Funduszu. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała na przekazywanie środków finansowych inwestorom nie przygotowanym organizacyjnie do realizacji zadań inwestycyjnych, co powodowało, że przekazane środki nie były zagospodarowane i zanim zostały zwrócone na konto PFK w Urzędzie, były przechowywane na koncie inwestora. W 1998 r. inwestorzy zwrócili na konto PFK nie wykorzystane środki w kwocie 500 tys. zł (3,96% wszystkich wydatków na inwestycje) w 1999 r. - 485 tys. zł (6,1% wydatków na inwestycje). Prowadzeniu racjonalnej polityki inwestycyjnej nie sprzyjają też ograniczone środki finansowe. Wydatki na inwestycje były najwyższe w latach 1997-1998 (11.741 tys. zł i 12.621 tys. zł). W 2000 r. spadły do poziomu 3.188 tys. zł.

W latach 1995-2000 największe środki zostały przekazane na budowę Domu Kombatanta w Szczecinie (w całości finansowany ze środków PFK) oraz na dofinansowanie kosztów budowy Domu Pomocy Społecznej „Dom Kombatanta” w Legionowie. Na obszarze całego kraju funkcjonuje obecnie 26 domów kombatanta.

IV. Wydatki na pomoc dla kombatantów w latach 1995-2000

W latach 90-tych Państwowy Fundusz Kombatantów znajdował się w różnej sytuacji finansowej. Można wyróżnić trzy wyraźne okresy:

- okres obejmujący lata 1992-1995, w którym stan Funduszu na koniec roku był ujemny,
- okres obejmujący lata 1996-1998, w którym stan Funduszu na koniec roku był dodatni,
- okres od 1999 r., w którym stan PFK na koniec roku znowu jest ujemny.

Tabela 7. Dochody i wydatki PFK w latach 1995-2000 w zł

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Stan PKF na początku roku	-28 581 000	-11 996 000	666 600	34 141 000	29 613 000	-757 000
Dochody ogółem	103 498 000	100 835 000	116 729 000	114 986 000	97 708 000	102 795 000
- Dotacje z budżetu państwa	103 000 000	100 000 000	115 000 000	112 000 000	97 088 000	102 654 000
- Dochody własne	498 000	835 000	1 729	2 986 000	620 000	141 000
Wydatki ogółem	86 913 000	82 173 000	89 254 000	119 514 000	128 078 000	157 821 000
- Transfery na rzecz ludności*	7 332 000	10 200	15 786 000	30 300 000	30 467 000	30 785 000
- Wydatki bieżące**	71 953 000	64 389	61 727 000	76 593 000	89 697 000	123 848 000
- Wydatki inwestycyjne	4 078	7 584	11 741 000	12 621 000	7 914 000	3 188 000
Stan PFK na koniec roku	-11 996 000	666 600	34 141 000	29 613 000	- 757 000	- 56 074 000

* Transfery na rzecz ludności obejmują pomoc pieniężną z PFK.

** Wydatki bieżące dotyczą refundacji zwolnień z opłacania abonamentu RTV, refundacji 50% abonamentu telefonicznego i 20 impulsów oraz od 1998 r. refundacja zniżki w opłacaniu składek na ubezpieczenie obowiązkowe pojazdów samochodowych.

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetów UdsKiOR.

Osiągnięta w latach 1996-1998 poprawa sytuacji finansowej PFK, m.in. dzięki zwiększeniu w 1995 r. dotacji z budżetu państwa do PFK o 23.000 tys. zł z przeznaczeniem na zaległe zobowiązania, miała charakter przejściowy.

Trudności finansowe Funduszu są systemowej natury: wynikają z ustawowego obowiązku refundowaniu ulg i zwolnień, wśród których szczególnie kosztowne są ulgi w opłatach telefonicznych oraz braku wpływu organów państwowych na ceny refundowanych usług, które świadczone są przez prywatne firmy.

Refundacje bardzo silnie oddziałują na strukturę wydatków PFK, wypierając wydatki na pozostałe formy pomocy. W 1995 r. aż 86,8% wszystkich wydatków pochłonęły ulgi i zwolnienia w opłatach RTV i telefonicznych. Na doraźną pomoc pieniężną przeznaczono tylko 8,5% wydatków, a na dofinansowanie budowy domów pomocy społecznej - 4,7% wydatków. W latach 1996-1998 udział wydatków na ulgi i zwolnienia w opłatach RTV i telefonicznych systematycznie spadał do poziomu 64,1%, ale od 1999 r. na nowo wzrasta. Same wydatki na refundację ulg telefonicznych stanowiły w 1999 r. 42,5% wszystkich wydatków Funduszu, a w 2000 r. już 53,1%.

Tabela 8. Struktura wydatków PFK w latach 1995-2000 w %

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Transfery na rzecz ludności	8,5	12,4	17,6	25,3	23,8	19,5
Wydatki bieżące	86,8	78,4	69,2	64,1	70,0	78,5
Wydatki inwestycyjne	4,7	9,2	13,2	10,6	6,2	2,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów UdsKiOR.

Konieczność finansowania przede wszystkim różnego rodzaju ulg i zwolnień, czyni strukturę wydatków z PFK przypadkową i nieracjonalną z punktu widzenia najważniejszych potrzeb środowiska kombatanckiego.

Racjonalne kształtowanie wydatków w ramach PFK utrudnia także brak sprecyzowanych zasad określania wysokości dotacji z budżetu państwa, która to dotacja stanowi jedyny dochód Funduszu.

W latach 1995-2000 wydatki na pomoc dla kombatantów finansowane z PFK wraz z dodatkami kombatanckimi i ryczałtem energetycznym oscylowała wokół 1,0% wszystkich wydatków budżetu państwa. Pomoc ta jest faktycznie wyższa, albowiem nie zostały wliczone wydatki na ulgi w przejazdach PKP i PKS, które także stanowią istotny element świadczeń na rzecz kombatantów.

Dodatki kombatanckie i ryczałty energetyczne stanowią zasadniczą część wydatków budżetu państwa na rzecz środowiska kombatanckiego.

Z punktu widzenia pojedynczego kombatanta, system świadczeń należy uznać za szczodry, szczególnie w przypadku tych kombatantów, których świadczenia emerytalne nie przekraczają przeciętnej emerytury.¹¹

¹¹ W pozarolniczym systemie emerytalnym w 2000 r. emeryturę w wysokości poniżej 1000 zł pobierało 64,1% emerytów.

Tabela 9. Wydatki budżetu państwa na świadczenia dla kombatantów w latach 1995-2000 w tys. zł

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Wydatki na świadczenia kombatanckie ogółem	962 611,9	1 077 896,4	1 244 589,6	1 390 360,0	1 465 223,4	1 543 061,8
w tym:						
Dodatki kombatanckie, ryczałty energetyczne, świadczenia w wysokości dodatku kombatanckiego	875 698,9	995 723,4	1 155 335,6	1 270 846,0	1 337 145,4	1 385 195,8
- świadczenia z PFK	86 913,0	82 173,0	89 254,0	119 514,0	128 078,0	157 821,0
Wydatki budżetu państwa	91 169 671	108 841 700	125 674 976	139 751 501	138 401 200	150 323 559
Udział wydatków na świadczenia dla kombatantów w wydatkach budżetu państwa (w odsetkach)	1,05	0,99	0,99	0,99	1,06	1,03

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

Tabela 10. Miesięczna wartość świadczeń przypadająca na jednego kombatanta na tle przeciętnej emerytury z ZUS, KRUS i resortów mundurowych w 2000 r.

Wyszczególnienie	Przeciętna wysokość emerytury brutto /przeciętna miesięczna wysokość świadczeń kombatanckich w zł
Przeciętna emerytura z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych	1000,07
w tym:	
- pracowników kolejowych	951,24
- górników	1979,69
- nauczycieli	1053,71
- żołnierzy zawodowych	1735,60
- funkcjonariuszy Policji	1635,28
- funkcjonariuszy Służby Więziennej	1688,73
- osób wykonujących prace na rzecz jednostek sektora publicznego lub prywatnego	742,26
- osób prowadzących na własny rachunek działalność gospodarczą	739,53
Przeciętna emerytura rolników indywidualnych	630,90
Przeciętna miesięczna wartość świadczeń kombatanckich	
w tym:	
- dodatek kombatancki	118,80
- ryczałt energetyczny	85,52
- abonament RTV	11,30
- abonament i ulgi telefoniczne	22,00

Źródło: „Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2000 r.”, GUS, Warszawa 2001.

W 2000 r. statystyczny kombatant uprawniony do wszystkich świadczeń otrzymywał miesięcznie dodatek kombatancki i ryczałt energetyczny w wysokości 204,32 zł oraz zwolnienia z opłaty abonamentu RTV i ulgi w opłatach telefonicznych na szacunkową kwotę 33,30 zł. Łącznie miesięczny koszt świadczeń kształtował się na poziomie 237,62 zł. **W systemie świadczeń na rzecz kombatantów sama refundacja ulg nie odgrywa więc szczególnie dużej roli dochodowej.** Jednakże

znaczenie ulg wzrasta w przypadku wdów i wdowców po zmarłych kombatantach, którzy uprawnieni są także do ryczałtu energetycznego. Osoby te otrzymywały w 2000 r. przeciętnie kwotę 118,82 zł miesięcznie.

Łącznie świadczenia kombatanckie stanowiły około 28% przeciętnej emerytury netto z pozarolniczego systemu emerytalnego, a w przypadku przeciętnej emerytury rolniczej netto wskaźnik ten kształtował się powyżej 45%.¹² W przypadku pobierania przez kombatantów rent inwalidzkich (po za rentami z tytułu inwalidztwa wojennego), relatywna wartość świadczeń kombatanckich jeszcze bardziej wzrasta.

V. PODSUMOWANIE

Obecnie obowiązujący system pomocy dla kombatantów składa się przede wszystkim z świadczeń pieniężnych o charakterze obligatoryjnym (dodatki kombatanckie, ryczałty energetyczne) lub fakultatywnym (zasiłki socjalne z PFK) oraz licznych zwolnień i ulg w opłatach. Szczególne uprawnienie środowiska kombatanckiego stanowi odrębny system pomocy socjalnej, w którym kryteria dochodowe uprawniające do świadczeń są znacznie wyższe od stosowanych w pomocy społecznej, przy czym korzystanie ze świadczeń z pomocy społecznej nie wyklucza prawa do pomocy socjalnej z Funduszu.

Pomimo systematycznego spadku liczby kombatantów i innych osób uprawnionych do świadczeń dla kombatantów, udział wydatków na pomoc dla kombatantów w wydatkach budżetu państwa w latach 1995-2000 utrzymywał się w zasadzie na stałym poziomie wokół 1,0%, co wynika ze stosowania waloryzacji dodatków kombatanckich i ryczałtów energetycznych oraz wzrastających wydatków na refundacje ulg telefonicznych.

Wypłacane przy emeryturach i rentach dodatki kombatanckie i ryczałty energetyczne stanowią zasadniczy element systemu pomocy dla kombatantów i w dużym stopniu uzupełniają dochody z emerytur i rent, szczególnie w przypadku osób pobierających niskie świadczenia emerytalno-rentowe.

Przyjęta zasada dziedziczenia ryczałtu energetycznego oraz ulg w opłatach przez wdowy i wdowców pozostałych po kombatantach jest kontrowersyjna. **Należałoby jasno określić, co jest celem systemu pomocy dla kombatantów: wynagradzanie zasług osobom posiadającym status kombatanta czy ochrona socjalna rodzin kombatantów.**

Zasadnicze zastrzeżenia wzbudza pomoc finansowana z Państwowego Funduszu Kombatantów. Z Funduszu finansowane są tak różnorodne uprawnienia kombatanckie, że same w sobie nie tworzą sensownego systemu pomocy dla kombatantów.

System pomocy dla kombatantów w ramach PFK charakteryzuje się:

- brakiem dobrego rozeznania co do składu demograficzno-społecznego środowiska kombatanckiego,
- brakiem zasad, określających wysokość dotacji z budżetu państwa dla Funduszu,
- stosowaniem niesprawiedliwych zasad udzielania pomocy - znaczna część wydatków Funduszu przeznaczana była na dofinansowywanie posiadania i użytkowania nie całkiem powszechnego dobra jakim był telefon oraz posiadania dóbr bardzo po-

¹² W 2000 r. w systemie emerytalnym rolników uprawnionych do dodatku kombatanckiego było średnio miesięcznie 104.946 osób, a do ryczałtu energetycznego - 204.100 osób.

wszechnych - radia i telewizora. Tym samym kombatanci nie posiadający telefonu zostali wyłączeni z systemu pomocy, niejako ukarani za brak posiadania,¹³

- dominacją pomocy w postaci refundacji zwolnień i ulg w opłatach nad innymi formami pomocy, chociaż rozdzielność niewielkich kwot wśród setek tysięcy kombatantów i innych osób uprawnionych za pośrednictwem wielu innych instytucji nie służy zaspakajaniu najważniejszych potrzeb tego środowiska i jest spadkiem po systemie reglamentacji dóbr w ramach gospodarki centralnie planowanej.

Refundacja wszystkich ulg i zwolnień uniemożliwia racjonalne planowanie wydatków Funduszu - trudno przewidzieć wzrost cen na usługi świadczone przez prywatne instytucje. Niedoścignione w planach finansowych PFK wydatki na ten cel zamieniają się w zobowiązania należne. **Budżet państwa, nie mając żadnego wpływu na ceny usług, nie powinien w ogóle partycypować w finansowaniu tego typu świadczeń.**

Ponadto refundacje nastręczają duże trudności organizacyjne w sprawowaniu kontroli nad wykorzystaniem środków PFK zgodnie z ich przeznaczeniem. Z Informacji Najwyższej Izby Kontroli wynika, że coraz bardziej rozwijany system weryfikacji uprawnień do ulg przyczynił się do ograniczenia zjawiska korzystania z ulg i zwolnień przez osoby nieuprawnione, ale ich nie wyeliminował. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych uwikłany jest w żmudny proces weryfikacji faktur i w liczne spory z instytucjami realizującymi ulgi, co **zwiększa koszty administracyjne.**

Plan finansowy Państwowego Funduszu Kombatantów przedstawiony w projekcie ustawy budżetowej na 2002 r. (druk nr 87) wyraźnie wskazuje, że nastąpił krach systemu pomocy dla kombatantów finansowanego z tego Funduszu. Według przewidywanego wykonania za 2001 r. wydatki bieżące pochłonęły 89% środków PFK, a w 2002 r. po raz pierwszy nie zaplanowano żadnych wydatków na pomoc socjalną dla kombatantów i na inwestycje. Wydatki przeznaczone tylko na refundacje ulg telefonicznych i zwolnień w opłatach RTV, mają stanowić aż 95,5% wszystkich wydatków Funduszu (tj. 158 622 tys. zł z kwoty wydatków ogółem 166 167 tys. zł). Dotacja z budżetu państwa ma wynieść 86 950 tys. zł a na koniec 2002 r. funduszowi pozostaną zobowiązania w wysokości 91 851 tys. zł. Wobec zaistniałej sytuacji gruntowna reforma systemu pomocy dla kombatantów jest oczywistą koniecznością.

Zmiany powinny iść w kierunku całkowitej rezygnacji z refundacji zwolnień w opłatach abonamentu RTV i ulg telefonicznych i zwiększenia wydatków na pomoc socjalną, usługi opiekuńcze i ochronę zdrowia środowiska kombatanckiego. Do rozważenia pozostaje także dalsze utrzymywanie Państwowego Funduszu Kombatantów, w sytuacji gdy jedynym dochodem Funduszu jest dotacja celowa z budżetu państwa i biorąc pod uwagę konieczność obniżania kosztów administracyjnych obsługi świadczeń kombatanckich.¹⁴

¹³ Rada do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych podjęła w dniu 18 kwietnia 2001 r. uchwałę popierającą założenia projektu nowelizacji ustawy kombatanckiej polegające na zastąpieniu ryczałtu energetycznego, zwolnienia z abonamentowych opłat telewizyjnych i radiowych oraz ulgi telefonicznej dodatkiem socjalnym wypłacanym wszystkim kombatantom i innym osobom uprawnionym. (zob. „Kombatant” nr 4 (122), kwiecień 2001)

¹⁴ Zob. „Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych oraz agencji”, (Sejm III kadencji, druk sejmowy nr 1627).