

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

Ekspertyza nr 310
(IP-106 G)

Opinia dotycząca projektu ustawy budżetowej na 2005 r. w zakresie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i wydatków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych¹

1. Przyjmuję, że dokonana dla potrzeb ustawy budżetowej projekcja sytuacji makroekonomicznej w Polsce w latach 2004-2007 jest właściwa. Chodzi tutaj przede wszystkim o założenia dotyczące wzrostu zatrudnienia, nominalnego wzrostu płac i inflacji. Na tym tle projekt budżetu na 2005 rok w części dotyczącej FUS i ZUS – w istniejących i spodziewanych warunkach społeczno-gospodarczych oraz stanie prawnym systemu ubezpieczeń społecznych – oceniam jako realistyczny. Projektu budżetu w ocenianym zakresie nie można określić mianem „pasywny” („zachowawczy”), bo zakłada w 2005 roku dość rewolucyjny brak waloryzacji emerytur i rent, ale też nie można tego projektu określić mianem „nowatorski”, bo nie zrealizowano (ze względów politycznych i poniekąd społecznych) niektórych słuszych pomysłów zawartych w tzw. planie Hausnera. „Nowatorski” jest tylko sposób zaksięgowania deficytu powstałego w FUS na skutek zmiany systemu emerytalnego oraz – konsekwentnie – słusze nazwanie środków przekazanych do funduszu emerytalnego w ramach FUS „refundacją” (zob. zwłaszcza wyjaśnienie na s. 343 Uzasadnienia do ustawy).

2. Sądzę, że nie ma praktycznie możliwości dalszego zmniejszania tzw. wydatków sztywnych związanych z funkcjonowaniem FUS. Skutki dokonanej zmiany w waloryzacji świadczeń polegającej na jej odraczeniu nie dotarły jeszcze do świadomości korzystających z emerytur i rent, bo tak naprawdę brak waloryzacji odczuwają oni dopiero w 2005 roku. Silny opór społeczny i polityczny przed innymi propozycjami zawartymi w planie Hausnera jest widoczny, co spowodowało wycofanie się rządu z rozważanych wcześniej zamierzeń (np. dotyczących weryfikacji rent z tytułu niezdolności do pracy).

3. Odrębnym i stale aktualnym jest deficyt budżetu państwa spowodowany zmianą systemu emerytalnego z repartycyjnego na repartycyjno-kapitałowy. Powstała luka² w funduszu emerytalnym w ramach FUS miała być wypełniona środkami z procesu prywatyzacji³. W tym

¹ Analizy planu finansowego FUS i wydatków ZUS dokonano na podstawie **projektu ustawy budżetowej na rok 2005**, Warszawa, wrzesień 2004 oraz jego uzasadnienia (**Ustawa budżetowa na rok 2005. Uzasadnienie**, Warszawa, wrzesień 2004).

² Ubytek ten można nazwać „deficytem systemowym” (zamierzony deficyt wynikający z wprowadzenia nowego systemu emerytalnego). Wynosi on docelowo 37% przypisu składek emerytalnych (7,3 punktu procentowego ze składki 19,52%).

³ Warto w tym miejscu jeszcze raz przypomnieć, że zgodnie z pierwotną koncepcją reformy:

(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”;

miejscu zatem powstaje stale aktualne pytanie o sposób dalszego finansowania tej części deficytu budżetowego ze źródeł prywatyzacyjnych. Bez racjonalnego zwiększenia środków z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa zmiana systemu emerytalnego będzie przedsięwzięciem budzącym wiele wątpliwości, bo zbyt kosztownym (koszt obsługi długu publicznego). Ponadto stopniowo wyczerpują się możliwości efektywnego inwestowania szybko wzrastających aktywów OFE na krajowym rynku kapitałowym.

Łukę w wysokości 11,3 mld zł ma się pokryć poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych na kwotę aż 6,9 mld zł, co stanowi 5,2% całości przychodów tych instrumentów finansowych (zob. tabele załącznika nr 3 do projektu ustawy budżetowej, s. 3/1 i 3/3).

„Zabieg księgowy” dotyczący pokrywania deficytu w repartycyjnej części systemu emerytalnego (posługiwanie się formułą refundacji) jest bardzo dobry dla europejskiego wizerunku naszego budżetu, ale nie rozwiązuje to powyżej przedstawionego problemu.

4. Ocena założonych wpływów do budżetu środków z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa jest bardzo trudna z powodu przenikania się czynników ekonomicznych, społecznych i politycznych jej sprzyjających, czy też niesprzyjających. Gdyby wziąć pod uwagę dotychczasowe doświadczenia prywatyzacyjne, to nawet uzyskanie skromnych przychodów, bo na poziomie 5,7 mld zł (zasilenie budżetu 4,4 mld), jest nierealne. A teoretycznie oznaczałoby to możliwość pokrycia z prywatyzacji luki w części repartycyjnej systemu emerytalnego zaledwie w 38,9% (zob. kolumnę komentarzy w tabeli).

5. Porównanie przychodów i wydatków w ujęciu poszczególnych funduszy wchodzących w skład FUS wskazuje na występowanie wyraźnej asymetrii. Wpływy na fundusz chorobowy są o 30,5% wyższe od wydatków, a odwrotnie wydatki fundusz rentowego wyższe są od wpływów o 13,3% (zob. kolumnę komentarzy w tabeli), co sugerowałoby zmianę struktury składek opłacanych na poszczególne fundusze. Dalej idące wnioski wymagałyby jednak dokonania odpowiednich rachunków aktuarialnych.

6. W uzasadnieniu do ustawy nadal „pokrętnie” tłumaczy się obciążenia budżetowe ze strony funduszy celowych. Ze sposobu ilustracji wynika, że to FUS jest najbardziej uciążliwy, co jest oczywistą nieprawdą. Najwyższą dotację otrzyma FUS, ale jej udział w przychodach tego funduszu wyniesie znacznie poniżej średniej dotacji dla funduszy celowych. Niejasno tłumaczy się występowanie dotacji związanej z wykonywaniem przez ZUS zadań finansowanych według zasady zaopatrzeniowej (z podatków), a nie ubezpieczeniowej (ze składek). Źle tłumaczy się też szczególnie „koszt” zmiany systemu emerytalnego z repartycyjnego na repartycyjno-kapitałowy. Warto na tym tle podkreślić, że udział dotacji dla nie poddanego reformie Funduszu Emerytalno-Rentowego, znajdującego się w dyspozycji KRUS, wyniesie 87,3% jego całkowitych przychodów. Naprawdę dziwnym zabiegiem w sytuacji Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS jest wyeksponowanie w uzasadnieniu do ustawy wyjaśnienia, że w przychodach własnych tego funduszu składki rolników stanowią 98,2%. Czy nie warto eksponować zmniejszającej się, choć zbyt wolno, dotacji, która nie tak dawno wynosiła ponad 94%? W ogóle w uzasadnieniach dotyczących funduszy celowych brak jest obiektywizmu, co wynika – jak się wydaje – z bezkrytycznego przyjmowania opisów i „wyjaśnień” sporządzanych przez zainteresowane instytucje.

(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).

7. Nadal⁴ trudno zrozumieć, dlaczego w planie finansowym FUS, ściągalność składek na ubezpieczenie społeczne jest taka sama (98,4%) dla czterech autonomicznych podfunduszy: emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego (zob. kolumnę komentarzy w tabeli)? 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”.

8. Przyjęty w budżecie państwa poziom wydatków administracyjnych związanych z funkcjonowaniem ZUS jako dysponenta FUS trudno ocenić, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę ich znaczny wzrost w stosunku do roku poprzedniego (wzrost odpisu na działalność ZUS o 17,4%; zob. kolumna komentarzy w tabeli), bez szczegółowych danych dotyczących kosztów wykonywania przez ZUS nowych zadań (choćby w związku z wprowadzeniem II instancji w postępowaniu orzeczniczym) oraz struktury poszczególnych wydatków. Szczególnie interesujące byłoby poznanie kształtowania się wydatków na obsługę informatyczną, bo indywidualizacja systemu emerytalnego, mimo optymistycznych wypowiedzi kierownictwa ZUS, nadal nie działa wystarczająco sprawnie i niedługo może się okazać, że będzie konieczne ustalenie „nowego kapitału początkowego” za lata 1999-2001 (i może następne). Wreszcie trzeba uzyskać odpowiedź na pytanie, czy (i za jakie pieniądze) system transferów emerytalnych może uzyskać sprawność systemu bankowego? Bez tego nowy system emerytalny w najważniejszym zakresie – wypłaty należnych świadczeń według zasady zdefiniowanej składki – po prostu nie zaistnieje.

9. 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 jeszcze raz zwrócić uwagę, że wielkość tej należności (przyjęto najwyższy wskaźnik określony w ustawie) składa się z kosztów poboru i kosztów dochodzenia, z których tylko te drugie uzasadniają tak wysoką stopę odpisu (czy tak jest w praktyce? – chyba jednak nie).

⁴ Kiedyś w opinii zwracałem już na to uwagę.

Komentarze do planu finansowego FUS (załącznik nr 5, s. 5/1 i 5/2)

w tys. zł

Lp.	Treść	Przewidywane wykonanie w 2004 r.	Projekt planu na 2005 r.	Komentarze
I.	Stan funduszu na początek roku	- 12 530 057	- 14 521 530	
1.	środki pieniężne	56 054	56 054	
2.	należności	3 284 820	3 454 409	
3.	zobowiązania (minus)	- 15 870 731	- 18 031 993	
II.	Przychody	107 836 724	111 938 842	
	przypis	107 836 724	111 938 842	
	wpływy	105 278 224	110 657 818	
1.	Dotacja z budżetu państwa	20 836 374	18 646 320	
2.	Refundacja z tytułu przekazania składek do OFE	10 264 333	11 293 791	teoretycznie możliwość pokrycia z prywatyzacji w 38,9%
3.	Przychody własne			
	przypis	76 736 017	81 998 731	
	wpływy	74 177 517	80 717 707	
3.1.	z tego: Składki na ubezpieczenia społeczne			
	przypis	75 528 342	81 444 740	
	wpływy	73 631 348	80 181 526	98,4%
3.1.1.	z tego: <input type="checkbox"/> fundusz emerytalny			
	przypis	34 923 577	37 370 729	
	wpływy	34 046 425	36 791 107	98,4%
3.1.2.	<input type="checkbox"/> fundusz rentowy			
	przypis	30 503 507	33 009 715	
	wpływy	29 737 371	32 497 731	98,4%
3.1.3.	<input type="checkbox"/> fundusz chorobowy			
	przypis	5 977 798	6 547 711	
	wpływy	5 827 658	6 446 156	98,4%
3.1.4.	<input type="checkbox"/> fundusz wypadkowy			
	przypis	4 123 460	4 516 585	
	wpływy	4 019 894	4 446 532	98,4%
3.2.	Inne przychody własne			
	przypis	1 207 675	553 991	
	wpływy	546 169	536 181	
III.	Wydatki	109 828 197	112 557 559	
1.	Transfery na rzecz ludności	104 731 499	106 593 642	
1.1.	- emerytury i renty	96 479 525	98 109 510	
1.2.	- pozostałe świadczenia	8 251 974	8 484 132	
	z tego:			
	fundusz emerytalny	58 150 358	60 542 181	
	- w tym emerytury	58 144 453	60 535 987	
	fundusz rentowy	37 482 567	36 804 325	minus
	- w tym renty	31 685 572	30 830 128	13,3%

	fundusz chorobowy	4 854 450	4 940 719	
	- w tym zasiłki chorobowe	3 591 309	3 599 878	plus 30,5%
	fundusz wypadkowy	3 597 908	4 306 417	
	- w tym renty	3 568 390	3 601 764	
2.	Wydatki bieżące	124 777	145 740	
	w tym:			
	- prewencja rentowa	94 467	115 000	
	- prewencja wypadkowa	500	1 250	
3.	Odpis na działalność ZUS	2 843 897	3 340 000	17,4%
4.	Koszt obsługi kredytów	317 319	523 759	
5.	Rezerwy	1 810 705	1 954 418	
IV.	Stan funduszu na koniec roku	- 14 521 530	- 15 140 247	
	- środki pieniężne	56 054	56 054	
	- należności	3 454 409	1 632 497	
	- zobowiązania (minus)	- 18 031 993	- 16 828 798	

Warszawa, 11 listopada 2004 r.

⁵ Wśród badaczy rynku pracy i procesów wzrostu gospodarczego nie ma jednolitej opinii co do granicznego tempa wzrostu gospodarczego, od którego miałyby rosnać zapotrzebowanie na pracę. Problem tkwi w tym, iż jest ono różne w różnych krajach, a bywa, iż jest odmienne w tych samych gospodarkach, ale w różnych okresach.

⁶ Programy aktywne polityki rynku pracy podejmowane są przede wszystkim dla ograniczenia bezrobocia strukturalnego i frykcyjnego (głównie poprzez szkolenia, poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy) oraz dla redukcji bezrobocia występującego w warunkach nierównowagi na rynku pracy (poprzez subwencjonowanie zatrudnienia, spełniające rolę wymuszonego popytu na rynku pracy).

⁷ Dz. U. z 2004 roku, Nr 99, poz. 1001.

⁸ Dz. U. z 2003 roku, Nr 122, poz. 1143.

⁹ Plan ten został przygotowany przez Polskę jako kraj członkowski UE, realizujący Europejską Strategię Zatrudnienia. Proponuje szereg nowych rozwiązań i instrumentów służących ograniczaniu bezrobocia oraz zwiększaniu zatrudnienia i produktywności pracy.