

Aleksandra Wiktorów
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Ekspertyza nr 102

**OCENA PARTYCYPACJI BUDŻETU W FINANSOWANIU FUS,
W PORÓWNANIU DO LAT POPRZEDNICH NA TLE OCENY RZETELNOŚCI PLANU FUS**

Porównanie skali dotacji budżetowych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych między kolejnymi latami jest dość trudne. Z pewnością nie można tego dokonywać tylko w oparciu o ustawy budżetowe ani o sprawozdawczość statystyczną ZUS (zresztą rzetelną). Rzecz w tym, że w ostatnich latach dokonywano wielu zmian ustawowych oraz porządkowych, które bardzo wpłynęły na wysokość planowanych lub wykazywanych w sprawozdaniach finansowych dotacji. Trzeba przypomnieć, że dotacje do FUS są dwojakiego rodzaju: celowe i uzupełniające.

Dotacja celowa przeznaczona jest na pokrycie wydatków zleconych ZUS-owi do wypłaty, obecnie są to świadczenia dla inwalidów wojennych i wojskowych oraz kombatantów. Na świadczenia te nie płaci się składki, gdyż z założenia mają być finansowane z budżetu. W ostatnich latach zmiany w wysokości dotacji celowych wynikały ze zmian podmiotów wypłacających świadczenia dla tzw. służb mundurowych (wojska, policji, służby granicznej, straży pożarnej, służby więziennej). Do 1992 r. wszystkie te służby były obsługiwane przez ZUS i wypłacane z FUS, czyli do FUS wpływała dotacja refundująca całość wydatków na emerytury i renty dla służb mundurowych, łącznie z kosztami administracyjnymi. Od 1993 r. MON przejął wypłatę świadczeń dla żołnierzy zawodowych, czyli automatycznie zmniejszyła się dotacja celowa, a co za tym idzie dotacja ogółem do FUS. Od 1994 r. również MSW i MS przejęły wypłatę świadczeń dla podległych im służb. Analizując całość dotacji do FUS trzeba o tym pamiętać. Spadek dotacji nie wynika bowiem ze spadku wydatków, lecz z ich przeniesienia do innych pozycji budżetu: odpowiednio do budżetów MON, MSW i MS. Do dotacji celowych zaliczyć też można dotację na refundację przez budżet różnicy, powstającej corocznie z tytułu obniżonej składki na ubezpieczenie społeczne za członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i pracowników zatrudnionych bezpośrednio przy produkcji rolnej. Od 1992 r. składka za pracowników wynosi 45%, zaś za pracowników zatrudnionych bezpośrednio przy produkcji rolnej składka opłacana przez jednostkę prowadzącą produkcję rolną albo przez osobę fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne lub dział specjalny wynosiła w latach 1992-1995 35%, a od 1996 r. 36%. Pozostała część składki, czyli brakujące 10, a później 9 punktów pokrywa budżet państwa.

Dotacja uzupełniająca jest dotacją wynikową. Jeśli zabraknie dochodów ze składek na wydatki przewidziane ustawowo do pokrycia ze składek budżet zobowiązany jest dołożyć brakującą sumę. W tym przypadku także nie jest możliwe bezpośrednie porównanie między ostatnimi latami. Od marca 1995 r. zmieniono zasady wypłaty zasiłków rodzinnych: poprzednio były finansowane ze składki na ubezpieczenie społeczne, obecnie finansuje je budżet. Wobec tego niezbędne były zmiany w dotacji budżetowej, odjęcie od marca 1995 r. przewidywanych wydatków na zasiłki rodzinne i nieplanowanie ich w FUS na lata następne. Wydatki na zasiłki rodzinne stanowiły drugą po emeryturach i rentach, pozycję wydatków (w 1990 r. aż 16%, w 1993 r. 9,3%, w I kwartale 1995 r. - 5,7%, lecz należy pamiętać, że zaliczano je do wydatków FUS tylko przez dwa miesiące). Ponadto do pozycji „zasiłki rodzinne” nie zaliczone

były wydatki na „dodatki rodzinne” wypłacane przy emeryturach i rentach. Oba te świadczenie różniły się jedynie nazwą. Teraz oba finansuje budżet. Skala zmniejszenia dotacji musiała być sumą wydatków na zasiłki i dodatki rodzinne. W planie wydatków trzeba więc było obniżyć także wydatki na emerytury i renty.

Wszystkie w/w zmiany trzeba brać pod uwagę analizując plan finansowy FUS oraz zmiany w dotacjach.

Generalnie rzecz biorąc, w ostatnich latach wzrastała ściągальność składek na ubezpieczenie społeczne, spadało tempo przyrostu zaległości. Te zjawiska miały wpływ na kształtowanie się poziomu dotacji uzupełniającej. Wskaźnik pokrycia wydatków (które ustawowo powinny być finansowane ze składek) dochodami ze składek systematycznie wzrastał (1993 rr. 79,9%, 1994 r. - 81,2%, 1995 r. - 90,8 %). Na ten ostatni wzrost niewątpliwym wpływ miało wyrowadzenie wydatków na zasiłki i dodatki rodzinne z FUS. Ściągальność składki wyniosła w 1995 r. 99,9% przypisu (planowanego wpływu ze składek)! Korzystne kształtowanie się wpływów wynikało nie tylko z większej dyscypliny płatników, ale także z pośrednich dotacji do FUS. Za dotacje pośrednie uważam dotację państwa na restrukturyzację zadłużenia przedsiębiorstw wobec ZUS. Przekazano na ten cel 788 mln zł z rezerwy budżetowej. Do FUS ta dotacja wpłynęła jako składki. Po odliczeniu tej dotacji, wpływy ze składek stanowiły 98,5% przypisu.

W roku 1996 założono ściągальność na poziomie 98,1% i dotację na oddłużenie w wysokości 250 mln zł. Przewiduje się, że wpływy ze składek będą wyższe od przypisu. Sytuacja finansowa FUS była na tyle dobra, że można było wypłacić w lutym należności wynikające z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i dotyczącego przesunięcia o miesiąc waloryzacji w 1992 r.

Na rok 1997 zakłada się ściągальność składki na poziomie 98,5%, przy dotacji stanowiącej 98,5% dotacji z roku 1996 (dotacji ogółem - celowej i uzupełniającej łącznie). Na rok 1997 planuje się wykorzystanie 600 mln zł na oddłużenie jednostek budżetowych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Jest to, podobnie jak w latach poprzednich, dotacja pośrednia do ubezpieczeń społecznych (poprzednio dotyczyła przedsiębiorstw). Przewiduje się, że dotacja do FUS będzie stanowiła 9,4%. Niestety trudno powiedzieć jak kształtuje się podział na dotację celową i uzupełniającą, ale ponieważ w pakiecie świadczeń refundowanych nic się nie zmienia, to musi w większym stopniu spaść realnie dotacja uzupełniająca. Pozostaje pytanie : jak i kiedy będzie wykonane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie waloryzacji za IV kwartał 1995. Ponieważ Sejm nie przyjął jeszcze sposobu rozwiązania tej kwestii kwota przewidziana w budżecie może być zbyt niska.

Podsumowując, można stwierdzić, że sytuacja finansowa FUS stabilizuje się, czego przejawem jest spadek udziału dotacji. Jednak spojrzenie tylko od strony wysokości dotacji jest niewystarczające. Pamiętać trzeba o wyłączeniu zasiłków rodzinnych z ubezpieczeń, o przekazaniu do wypłaty odpowiednim resortom świadczenia dla wojska, policji i służby więziennej, o zmianie zasad waloryzacji i o dotacjach pośrednich, bez uruchomienia których dotacje pośrednie prawdopodobnie musiałyby być wyższe.

W swoich założeniach planistycznych na kolejne lata ZUS popełniał błędy, zwłaszcza w planowaniu liczby nowo przyznawanych świadczeń. Błędy te można było w początkach lat 90-tych usprawiedliwić tym, że nie było żadnych podstaw do precyzyjnych szacunków osób mogących przejść na emeryturę z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy, a ci właśnie stanowili większość nowych świadczeniobiorców. Najprawdopodobniej z przezorności zawsze planowano więcej nowych emerytur i rent niż faktycznie zaczęto wypłacać. Teraz szacunki są bliższe rzeczywistości, gdyż na emerytury przechodzi, w zasadzie, tylko jeden rocznik.

Jednak nie popełniano by takich błędów, gdyby istniała statystyka (w GUS), dotycząca struktury pracowników według płci, wieku i wysokości zarobków. W przyszłości, po wprowadzeniu indywidualnych kart przebiegu ubezpieczenia, nie będzie takich problemów. Błędy dotyczące planowania wysokości dochodów ze składek i terminów oraz wskaźników waloryzacji byłyby konsekwencją błędów w szacunku kwartalnego wzrostu wynagrodzeń.

Poniżej zaprezentowane są dotacje do ubezpieczeń społecznych i wydatki na świadczenia dla wojska, policji i służby więziennej w latach 1991-1995. Są to obliczenia własne, mające sprowadzić dotacje do porównywalności w poszczególnych latach. Dlatego też wyłączono wydatki na świadczenia mundurowe w osobną pozycję (do 1992 r. były one składnikiem dotacji celowej), a dla roku 1995 doszacowano wydatki na zasiłki rodzinne, tak jakby były dalej płacone z FUS lub KRUS. Z braku czasu nie została przeprowadzona taka operacja dla roku 1996. Dane z tabeli należy traktować szacunkowo, jako przybliżenie problemu, mogą się w niewielkim stopniu, z powodu różnych agregacji, różnić od podawanych w sprawozdaniach finansowych.

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995 *)
w milionach PLN					
Dotacje i refundacja ogółem z tego:	3568,1	7190,8	10188,3	11376,4	17162,4
FUS	1748,4	4238,6	5554,1	7320,0	7953,0
dotacja uzupełniająca	1208,5	3352,1	4876,2	5901,7	6651,4
KRUS	1362,1	2247,2	3085,0	4530,0	6345,0
świadczenia mundurowe	457,3	712,2	11051,1	1914,4	2864,4
rok poprzedni =100					
Dotacje i refundacja ogółem, z tego:	218,6	201,5	141,7	135,1	124,7
FUS	260,2	242,4	131,0	131,7	108,6
dotacja uzupełniająca	333,1	277,4	145,5	121,0	112,7
KRUS	181,6	165,0	137,3	146,8	140,1
świadczenia mundurowe	217,9	155,6	147,6	182,1	149,6

*/ do dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i dotacji uzupełniającej doliczono wydatki budżetu na zasiłki rodzinne, aby uzyskać porównywalność z poprzednimi latami (dotacje do ZUS -6000 mln zł, wydatki budżetu na zasiłki od marca -1953 bln)

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdawczości ZUS i KRUS.

Przybliżone porównanie dotacji i wydatków dla lat 1996-1997:

rodzaj wydatku	1996 pw	1997	1997/1996
	w mln zł		w %
dotacja ogółem do FUS	5927,3	5838,4	98,5
wydatki na zasiłki rodzinne	3055,2	3740,6	122,4
dotacja do KRUS	7561,3	8653,4	114,4
wydatki na służby mundurowe	3603,6	4245,0	117,8