

S t u d i a i A n a l i z y
S t u d i e s & A n a l y s e s

*Centrum Analiz
Społeczno – Ekonomicznych*



*Center for Social
and Economic Research*

249

Małgorzata Markiewicz, Joanna Sivińska

Wydatki sztywne budżetu państwa

Warszawa, lipiec 2003

Prezentowane w „Studia i Analizach” stanowiska merytoryczne wyrażają osobiste poglądy autora (autorów) i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE – Centrum Analiz Społeczno – Ekonomicznych.

Publikacja została przygotowana w ramach projektu pt. „Wydatki sztywne budżetu państwa” zrealizowanego na zlecenie Business Centre Club.

Wydanie publikacji zostało sfinansowane dzięki wsparciu finansowemu Rabobanku Polska S.A.

Słowa kluczowe: **polityka fiskalna, wydatki sztywne, reforma finansów publicznych**

© CASE – Centrum Analiz Społeczno - Ekonomicznych, Warszawa 2003

Projekt graficzny: Agnieszka Natalia Bury

ISSN 1506-1701, ISBN: 83-7178-302-7

Wydawca:

CASE – Centrum Analiz Społeczno - Ekonomicznych

ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa

tel.: (48 22) 622 66 27, 828 61 33, fax (48 22) 828 60 69

e-mail: case@case.com.pl

<http://www.case.com.pl>

Spis treści

Streszczenie	5
1. Wprowadzenie	6
2. Subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego	9
3. Dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	18
4. Dotacja dla KRUS	23
5. Świadczenia emerytalno-rentowe żołnierzy i funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku	35
6. Zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze	38
7. Finansowanie dróg	40
8. Dotacja dla Funduszu Pracy	41
9. Wydatki sądów powszechnych	47
10. Wydatki urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	48
11. Dotacja dla Funduszu Alimentacyjnego	48
12. Dopłaty do wykupu kredytów mieszkaniowych i refundacja premii gwarancyjnych wypłaconych oszczędzającym na książeczkach mieszkaniowych	52
13. Składki na ubezpieczenie społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne	53
14. Składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa	54
15. Wnioski	56
16. Prognoza	64
Bibliografia	66

Małgorzata Markiewicz

Małgorzata Markiewicz jest absolwentką Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka współpracuje z Fundacją Naukową CASE od 1995 r. uczestnicząc w projektach doradczych dla rządów i banków centralnych Kirgistanu (1996-1998), Gruzji (1997), Ukrainy (1995, 1998-2000, 2001) i Białorusi (2001-2002). Współautorka i członek kolegium redakcyjnego kwartalnika ekonomicznego „Polska Gospodarka – Tendencje, Oceny, Prognozy”. Przedmiotem badań i publikacji jest polityka makroekonomiczna z uwzględnieniem zagadnień fiskalnych oraz współzależności między polityką fiskalną i monetarną.

e-mail: mmark@case.com.pl

Joanna Siwińska

Joanna Siwińska jest adiunktem na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, doktorem nauk ekonomicznych (WNE UW, 2002), absolwentką Uniwersytetu Sussex w Wielkiej Brytanii (1996) oraz Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego (1997). Jako stypendystka Fulbrighta studiowała również na Uniwersytecie Columbia w Nowym Jorku (2000/2001). Z Fundacją Naukową CASE współpracuje od 1997 r. Zajmuje się problematyką polityki fiskalnej, finansów publicznych i makroekonomii gospodarki otwartej. Jest autorką prac na temat polityki fiskalnej, rozwoju długu publicznego oraz kształtowania się oszczędności publicznych i prywatnych w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

e-mail: siwinska@wne.uw.edu.pl; joanna@case.com.pl

Streszczenie

Wzrost nierównowagi budżetowej jest skutkiem spowolnienia wzrostu gospodarczego, ale również systematycznego wzrostu wydatków sztywnych budżetu państwa. Ich udział w wydatkach ogółem wzrósł od 46% w 1998 r. do 67% w 2003 r. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. wzmoże jeszcze presję na wzrost wydatków budżetowych z tytułu finansowania składki do budżetu unijnego, współfinansowania projektów strukturalnych oraz obiecanych dopłat dla rolnictwa z budżetu państwa. Przy obecnym poziomie i strukturze wydatków budżetowych nie jest możliwe pokrycie potrzeb finansowych, które wynikają z przystąpienia do UE, bez wzrostu nierównowagi budżetowej. Dlatego też niezbędna jest reforma wydatków publicznych, umożliwiająca finansowanie kosztów akcesji w taki sposób, aby nie wzrastał deficyt i możliwe było wypełnienie warunków Traktatu z Maastricht (3% PKB deficyt szerokiego sektora rządowego).

Finansowanie tych zadań wymaga pilnej zmiany struktury wydatków budżetu państwa. Niezbędna jest zmiana priorytetów tak, aby wydatki socjalne nie dominowały nad wydatkami prorozwojowymi - inwestycyjnymi, edukacją i zdrowiem. Celem zmian jest stworzenie budżetu państwa wspierającego rozwój gospodarczy.

W prezentowanej analizie dokonano identyfikacji wszystkich kategorii wydatków sztywnych, określono ich podstawę prawną i zasady realizacji wypłat oraz przedstawiono propozycje ograniczenia sztywności wydatków budżetu państwa.

1. Wprowadzenie

Wraz ze spowolnieniem wzrostu gospodarczego powiększa się nierównowaga budżetowa, nie tylko w wyniku działania automatycznych stabilizatorów (spadek wpływów podatkowych, któremu towarzyszy wzrost wydatków związanych ze wspieraniem rynku pracy), ale również w wyniku systematycznego wzrostu wydatków sztywnych. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. wzmacniać będzie presję na wzrost wydatków budżetowych z tytułu finansowania składki do budżetu unijnego, współfinansowania projektów strukturalnych oraz obiecanych dopłat dla rolnictwa z budżetu państwa. Finansowanie tych zadań będzie wymagało zmiany struktury wydatków budżetu państwa. Innym czynnikiem wymuszającym poprawę struktury wydatków jest konieczność zmiany priorytetów, w taki sposób, aby wydatki socjalne nie dominowały nad wydatkami prorozwojowymi - inwestycyjne, edukacja i zdrowie. Celem zmian byłoby stworzenie budżetu państwa wspierającego rozwój gospodarczy. Przy obecnym poziomie i strukturze wydatków budżetowych nie jest możliwe sfinansowanie potrzeb finansowych, które wynikają z przystąpienia do UE, bez wzrostu nierównowagi budżetowej. Niezbędna jest reforma wydatków publicznych, która pozwoliłaby sfinansować koszty akcesji bez wzrostu deficytu i możliwe było wypełnienie warunków Traktatu z Maastricht (3% PKB deficyt szerokiego sektora rządowego). Istnieje zgoda, że trzeba zreformować wydatki prawnie zdeterminowane. Celem tej analizy jest identyfikacja wszystkich kategorii wydatków sztywnych, określenie ich podstawy prawnej i zasad wypłaty, oraz przedstawienie propozycji ograniczenia sztywności wydatków budżetu państwa.

Przyjmuje się, że czynnikiem determinującym poziom wydatków budżetu centralnego są tzw. **wydatki sztywne**, czyli takie, które muszą być sfinansowane, ponieważ wynikają z przepisów ustawowych lub z wcześniej podjętych zobowiązań ujętych w ramy prawne. W dokumentach budżetowych wyróżnia się również kategorię **wydatków quasi-sztywnych**, dla których zakres i wielkość świadczeń jest również określona ustawowo, ale łączna ich kwota zależy od liczby świadczeniobiorców. W ustawie budżetowej na 2003 r. wyróżniono 14 kategorii wydatków sztywnych (Tabela 1). Zgodnie z powyższymi definicjami, wydatki sztywne to subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego (JST), obsługa długu i finansowanie dróg, zaś pozostałe pozycje można nazwać wydatkami quasi-sztywnymi. Dla uproszczenia wywodów tej pracy wszystkie kategorie wydatków z tabeli 1 nazywane będą wydatkami sztywnymi.

Tabela 1. Wydatki sztywne budżetu państwa w latach 1999-2003 (w mln zł)

		1999	2000	2001	2002 Plan	2003 UB*
1.	Subwencje dla JST (bez subwencji drogowej)	20 045,7	23 544,2	26 759,7	27 432,8	29 309,5
2.	Dotacja dla FUS	9 951,7	15 743,9	21 157,0	27 279,3	27 967,5
3.	Obsługa długu publicznego	18 777,8	18 023,1	20 898,6	25 902,4	26 905,6
4.	Dotacja dla KRUS	12 911,3	13 233,9	14 908,1	15 391,7	15 013,9
5.	Świadczenia emerytalno-rentowe żołnierzy i funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku	5 832,8	6 394,2	7 533,0	7 689,1	8368,9
6.	Zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze	4 891,6	5 500,1	5 781,1	4 747,8	5940,9
7.	Finansowanie dróg	3 609,8	4 094,5	4 806,1	b.d.	b.d.
8.	Dotacja dla Funduszu Pracy	672,6	838,5	2 650,0	3 634,6	3 944,0
9.	Wydatki sądów powszechnych	---	---	---	---	3 305,8
10.	Wydatki urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	1 013,2	1 185,5	1 255,9	b.d.	1 451,3
11	Dotacja dla Funduszu Alimentacyjnego	736,5	881,0	1 177,7	1 210,6	1 249,2
12.	Dopłaty do wykupu kredytów mieszkaniowych i refundacja premii gwarancyjnych wypłaconych oszczędzającym na książeczkach mieszkaniowych	1 520,6	1 782,7	3 154,7	1550,9	1155,0
13.	Składki na ubezpieczenie społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne	b.d.	445,0	1 262,4	1 162,4	1 043,9
14.	Składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa	595,9	763,7	1 443,9	b.d.	b.d.
	RAZEM:	80 559,5	92 430,2	112 788,2	122 700,0	130 704,8

*UB – ustawa budżetowa, b.d. – brak danych

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001), ustawa budżetowa na rok 2002, 2003.

Wydatki sztywne są zdominowane przez cztery kategorie: subwencje dla JST, dotacje dla FUS i KRUS oraz wydatki na obsługę długu, które łącznie stanowią ponad 75% wszystkich wydatków sztywnych. W ostatnich latach zmniejszał się udział dotacji dla KRUS oraz subwencji dla JST, zaś wyraźnie wzrósł udział dotacji dla FUS (Tabela 2).

Tabela 2. Struktura wydatków sztywnych budżetu państwa w latach 1999-2003 (w %)

		1999	2000	2001	2002 Plan	2003 Ustawa
1.	Subwencje dla JST (bez subwencji drogowej)	24,9	25,5	23,7	22,4	22,4
2.	Dotacja dla FUS	12,4	17,0	18,8	22,2	21,4
3.	Obsługa długu publicznego	23,3	19,5	18,5	21,1	20,6
4.	Dotacja dla KRUS	16,0	14,3	13,2	12,5	11,5
5.	Świadczenia emerytalno-rentowe żołnierzy i funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku	7,2	6,9	6,7	6,3	6,4
6.	Zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze	6,1	6,0	5,1	3,9	4,5
7.	Finansowanie dróg	4,5	4,4	4,3	b.d.	b.d.
8.	Dotacja dla Funduszu Pracy	0,8	0,9	2,3	3,0	3,0
9.	Wydatki sądów powszechnych	----	----	----	----	2,5
10.	Wydatki urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	1,3	1,3	1,1	b.d.	1,1
11.	Dotacja dla Funduszu Alimentacyjnego	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
12.	Dopłaty do wykupu kredytów mieszkaniowych i refundacja premii gwarancyjnych wypłaconych oszczędzającym na książeczkach mieszkaniowych	1,9	1,9	2,8	1,3	0,9
13.	Składki na ubezpieczenie społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne		0,5	1,1	0,9	0,8
14.	Składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa	0,7	0,8	1,3	b.d.	b.d.
	RAZEM:	100	100	100	93,3	84,3

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001), ustawa budżetowa na rok 2002, 2003.

Wydatki sztywne w coraz większym stopniu wpływają na kształt budżetu. Udział ich w wydatkach ogółem systematycznie wzrastał od 46% w 1998 r. do 67% w 2003 r. (ustawa budżetowa na 2003 r.). Zgodnie z diagnozą Ministerstwa Finansów, wzrost udziału wydatków zdeteminowanych od 1999 r. jest przede wszystkim wynikiem znacznych kosztów, jakie budżet państwa ponosi po wprowadzeniu w życie reformy ubezpieczeń społecznych, służby zdrowia i rozwiązań systemowych dotyczących finansowania niektórych wydatków zaliczanych do tej grupy (*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w 2001 r.*). Niewątpliwie dotyczy to dotacji dla FUS i opłaty z budżetu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Istnieją jednak grupy wydatków sztywnych, których wzrostu nie można wyjaśnić konsekwencjami wprowadzenia reform. Dynamika dotacji dla FP i FA również była bardzo wysoka, i o ile pierwszy element można po części objaśnić

spowolnieniem wzrostu, to wzrost dotacji dla FA jest skutkiem nieefektywności mechanizmu finansowania świadczeń alimentacyjnych.

Dynamika wydatków sztywnych determinuje przyrost wydatków państwa. Od 1999 r. rosną one szybciej niż wydatki budżetu państwa ogółem (Tabela 3). Rosnący udział wydatków sztywnych pozostawia małe pole manewru dla kształtowania polityki gospodarczej rządu w ramach budżetu państwa. W ostatnich latach wzrost wydatków zdeterminowanych angażował ponad 90% przyrostu wydatków budżetu państwa.

Tabela 3. Dynamika realna i nominalna wydatków ogółem i wydatków sztywnych budżetu państwa

	Wydatki ogółem	Wydatki sztywne	Sztywne/ Ogółem	Dynamika wydatków ogółem	Dynamika wydatków sztywnych	Dynamika realna wydatków ogółem	Dynamika realna wydatków sztywnych
1998	139,8	64,7	46,3%	111,2%	109,7%	99,4%	97,9%
1999	138,4	80,6	58,2%	99,0%	124,6%	91,7%	117,3%
2000	151,1	92,4	61,1%	109,1%	114,6%	99,0%	104,5%
2001	172,9	112,8	65,2%	114,5%	122,1%	109,0%	116,6%
2002	185,1	122,7	66,3%	107,1%	108,8%	105,2%	106,9%
2003	194,4	130,7	67,2%	105,0%	106,5%	103,7%	105,2%

Źródło: Ustawy budżetowe.

Faktycznie przyrost wydatków sztywnych jest jeszcze wyższy, ponieważ ograniczając poziom dotacji z budżetu państwa i zezwalając na zaciąganie przez dotowany podmiot pożyczek na finansowanie działalności, zaniża się ich bieżący poziom (przykładem są pożyczki zaciągnięte przez Fundusz Pracy w 2000 i 2002 r. lub przez FUS w 1999 i 2000 r.). Skutkiem takiej polityki był wzrost zadłużeń podmiotu, nie znajdujący odzwierciedlenia w wielkości długu publicznego, liczonego jako wartość zobowiązań po konsolidacji (w przypadku pożyczek z budżetu dla FUS). W konsekwencji - deficyt budżetu państwa liczony na bazie kasowej oraz poziom wydatków sztywnych były zaniżone.

2. Subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego

Subwencja ogólna dla JST jest największą pozycją wśród wydatków prawnie zdeterminowanych (wydatków sztywnych) budżetu państwa. Jej skalę pokazuje tabela 4.

Tabela 4. Subwencja ogólna dla JST, w mln zł, jako odsetek wszystkich wydatków budżetu państwa i jej realny wzrost

	1999	2000	2001	2002*	2003**
W mln złotych	22 123	25 860,2	29 434,4	30 000,4	31 967,4
W % całkowitych wydatków budżetowych	16,0%	17,1%	17,0%	16,2%	16,5%
Realny wzrost		9,1%	8,7%	-0,7%	4,0%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001), ustawa budżetowa na rok 2003, obliczenia własne. * przewidywane** ustawa budżetowa.

Uwaga: wielkości podane w tabeli 4 różnią się do wielkości z tabeli 1, ponieważ, w powyższej tabeli do kwoty subwencji ogólnej włączono część drogową tej subwencji.

Subwencja ogólna jest jednym z trzech konstytucyjnie zagwarantowanych rodzajów dochodów JST, obok dotacji celowych i dochodów własnych. Podstawę prawną gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, która reguluje również wysokość i zasady przekazywania subwencji, stanowią: ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.), oraz ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm).

Faktem zaskakującym, a jednocześnie dobrze ilustrującym daleko posunięty brak odpowiedzialności i kompetencji części naszych polityków i urzędników jest utrzymująca się ustawowa prowizorka. Ustawa o dochodach JST w założeniu była rozwiązaniem tymczasowym i miała obowiązywać tylko w latach 1999-2000. W tym czasie powinna powstać nowa ustawa: jej projekty, rzeczywiście, począwszy od 2000 r., rokrocznie powstawały, i każdego roku, z różnych powodów, były odrzucane. „Prowizoryczna” ustawa jest więc co roku nowelizowana. Funkcjonowanie samorządów przez 4 lata regulowane jest przez rozwiązania tymczasowe, powszechnie krytykowane - zarówno przez środowiska akademickie i eksperckie, jak i działaczy samorządowych (zob. np. Kosek-Wojnar, 2002, Gilowska, 2000).

Subwencja ogólna ma dość skomplikowaną strukturę i dzieli się na następujące części:

- dla gmin:
 - część podstawowa:
 - kwota wyrównawcza
 - pozostała kwota części podstawowej
 - część oświatowa
 - część rekompensująca
- dla powiatów:
 - część oświatowa
 - część drogową
 - część wyrównawczą

- dla województw
 - część oświatowa
 - część drogowa
 - część wyrównawcza

Podział subwencji sugeruje wprawdzie, że jej części mają być przeznaczone na określone cele (oświatę, drogi), ale o przeznaczeniu środków decydują samodzielnie jednostki samorządowe.

W dodatku – subwencja ogólna dla gmin została ukształtowana według innych zasad niż subwencja ogólna dla powiatów i województw, co prowadzi do braku wewnętrznej spójności.

Część podstawowa subwencji ogólnej dla wszystkich gmin musi być nie mniejsza niż 1% planowanych w ustawie budżetowej dochodów budżetu państwa. Dodatkowo jej wielkość jest powiększona o kwoty wpłat gmin, których podstawowe dochody podatkowe na jednego mieszkańca w pierwszym półroczu roku poprzedzającego rok budżetowy są większe niż 150% przeciętnych dochodów na mieszkańca we wszystkich gminach w analogicznym okresie¹. Część podstawową rozdziela się według algorytmu pomiędzy gminy o niższych niż przeciętne dochodach², a pozostałą po podziale kwotę części podstawowej rozdysponowuje się między wszystkie gminy proporcjonalnie do liczby mieszkańców. Przyjęto regułę częściowego wyrównywania dochodów, którą potocznie nazywana jest „systemem janosikowym”: gminy bogate wpłacają nadwyżki dochodów, gminy biedne otrzymują wyrównanie.

Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin może składać się z dwóch części:

- z kwoty rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportu, a jej wysokość nie może być mniejsza niż 10,5% planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych.
- z kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień w podatku rolnym, leśnym, zwolnień z podatków zakładów pracy chronionej, zakładów aktywności zawodowej oraz zakładów badawczo rozwojowych, a także obniżenia opłaty eksploatacyjnej, którą uiszcza przedsiębiorca za wydobytą ze złoża kopalinę.

¹ Kwotę wpłat dla każdej gminy, która taką wpłatę ma obowiązek ponieść ustala się mnożąc: liczbę mieszkańców gminy przez wskaźnik będący stosunkiem planowanych dochodów budżetu państwa w roku poprzedzającym rok na który ustalany jest budżet (czyli w roku bazowym) do tych dochodów faktycznie zrealizowanych w pierwszym półroczu, następnie mnożąc przez wskaźnik, którego wielkość jest dodatnio skorelowana z wielkością nadwyżki dochodów podatkowych gmin *per capita* ponad 150% przeciętnego dochodu podatkowego *per capita* wszystkich gmin.

² Kwota wyrównawcza obliczana jest w następujący sposób: $KW = 0,9(0,85P-G)M(D_{pl}/D_f)$, gdzie:

KW - kwota wyrównawcza dla gminy;

P – wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca we wszystkich gminach, w pierwszym półroczu roku bazowego;

G - wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w danej gminie, w pierwszym półroczu roku bazowego;

D_{pl} – planowane dochody budżetu państwa dla roku poprzedzającego rok budżetowy;

D_f – dochody zrealizowane w pierwszym półroczu roku poprzedzającego rok budżetowy.

Gilowska (2000) zwraca uwagę, że skoro przyczyną powstania tej części subwencji jest rekompensata utraconych wpływów daninowych, jest to równoznaczne z manipulacjami przy podstawie lub zakresie opodatkowania podatkami formalnie i/lub faktycznie lokalnymi, a ponadto „koncepcja stabilnego oraz systematycznego refundowania gminom utraconych dochodów daninowych dowodzi istnienia tendencji recentralistycznych w polskim systemie podatkowym” (Gilowska, 2000, str. 35).

Udział części podstawowej i rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin w dochodach budżetu państwa w latach 1999-2002 systematycznie rósł od około 2,3% w 1999 r. do 3,1% w 2002 roku. W 2003 r. udział ten ma spaść do około 2,7%.

Tabela 5. Udział subwencji rekompensującej i podstawowej dla gmin w dochodach budżetu państwa

	1999	2000	2001	2002	2003
Rekompensująca dla gmin	1,1%	1,3%	1,5%	1,6%	1,3%
Podstawowa dla gmin	1,1%	1,3%	1,3%	1,5%	1,4%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001), ustawa budżetowa na rok 2003, obliczenia własne.

Część oświatowa i drogowa subwencji dla JST obliczana jest wspólnie dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i następnie dzielona według algorytmów określonych w odpowiednich rozporządzeniach. Ten sposób podziału w literaturze krytykowany jest, jako dowód na „brak systemowego, ustawowego określenia systemu subwencjonowania i jedynie częściowym określeniu niektórych jego składników (w ustawie)” (Kornberger-Sokołowska, 2001, str. 105), gdyż w ten sposób o znacznej części dochodów gminy decyduje nie ustawa, ale administracja rządowa (Gilowska, 1999).

Część oświatowa subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw nie może być mniejsza niż 12,8% dochodów budżetu państwa. Jej rzeczywisty udział w dochodach budżetowych pokazuje tabela 6.

Tabela 6. Udział subwencji oświatowej w całkowitych dochodach budżetu państwa

1999	2000	2001	2002	2003
13,1%	14,3%	15,7%	15,4%	15,6%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001), ustawa budżetowa na rok 2003, obliczenia własne.

Część drogowa subwencji ogólnej dla powiatów i województw wynosi 60% kwoty ustalonej na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych, czyli 60% z 30% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Słowem: subwencja drogowa wynosić nie mniej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego. Od tej kwoty odlicza się 10% na rezerwę części drogowej subwencji ogólnej, która będzie przeznaczona wyłącznie na finansowanie inwestycji rozpoczętych przed 1999 r. Jej rzeczywisty udział w dochodach z podatku akcyzowego od paliw silnikowych pokazuje tabela 7.

Tabela 7. Udział subwencji drogowej dla powiatów i województw w podatku akcyzowym od paliw silnikowych

1999	2000	2001	2002*
18,0%	18,4%	20,2%	17,5%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001), obliczenia własne.

W wielu opracowaniach krytykuje się fakt, że zupełnie inne zasady rządzą subwencją drogową dla powiatów i województw, inne zaś dotyczą części rekompensującej dla gmin, która m.in. ma refundować „utracone” wpływy z podatku od środków transportu. Powoduje to brak kompleksowego potraktowania kwestii finansowania dróg publicznych (Gilowska, 1999).

Części wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów przysługuje tym powiatom, których dochody podstawowe są mniejsze od pewnej wartości progowej. Wielkość tej części jest ustalana następująco³:

$$CW = 0,85 (S_w - S) * M, \text{ gdzie:}$$

CW - część wyrównawcza

S – kwota planowanych dochodów powiatu na dany rok budżetowy z tytułu udziału w podatkach od osób fizycznych⁴ podzielona przez liczbę mieszkańców.

S_w – najwyższy wskaźnik S dla 1999 r., waloryzowany corocznie wskaźnikiem korygującym dla podatku od osób fizycznych, który jest równy stosunkowi planowanej (przyjętej w ustawie budżetowej) ogólnej kwoty wpływów z tytułu PIT na rok budżetowy i planowanej kwoty wpływów z tego podatku w roku poprzedzającym rok budżetowy (czyli w roku bazowym).

M – liczba mieszkańców powiatu

Część wyrównawcza subwencji dla województw ustalona jest na podobnej zasadzie, jak opisana powyżej część wyrównawcza dla powiatów, z tym, że: kwota należnej subwencji stanowi 70% różnicy pomiędzy wskaźnikiem dochodów dla województwa a wskaźnikiem bazowym.

$$CW = 0,7 (W_w - W) * M, \text{ gdzie:}$$

W – kwota planowanych dochodów województw z tytułu udziału we wpływach z podatku od osób fizycznych i prawnych⁵ na dany rok budżetowy podzielona przez liczbę jego mieszkańców.

³ Ustawa o dochodach JST, art. 30, zob. też Malinowska, Misiąg (2002)

⁴ Udział powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych stanowiących dochód budżetu państwa, wynosi 1% wpływów z tego podatku od osób fizycznych zamieszkałych na terenie powiatu (ściśle jest o iloczyn ogólnej kwoty wpływu z podatku od osób fizycznych, wskaźnika 0,01 i wskaźnika równego udziałowi należnemu w roku poprzedzającym rok bazowy, podatku dochodowego do osób fizycznych zamieszkałych na terenie gmin wchodzących w skład powiatu, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku, ustalonego na podstawie złożonych do dnia 30 czerwca roku bazowego, zeznań podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu oraz rocznego obliczenia podatku dokonanego przez płatnika).

⁵ Udział województwa we wpływach z podatków stanowiących dochód budżetu państwa wynosi: 1,5% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, zamieszkałych na terenie województwa i 0,5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, z siedzibą na terenie województwa (podobnie, jak w obliczaniu wpływów należnych powiatom, także w przypadku województw, dochody z PIT oblicza się jako iloczyn ogólnej kwoty wpływów z tytułu PIT, pomnożonej przez 0,015 i pomnożonych przez wskaźnik równy udziałowi należnemu, w roku poprzedzającym rok bazowy, podatku dochodowego do osób fizycznych zamieszkałych na terenie gmin wchodzących w skład województwa, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku, ustalonego na podstawie złożonych do dnia 30 czerwca roku bazowego, zeznań podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu oraz rocznego obliczenia podatku dokonanego przez płatnika).

Ww – najwyższy wskaźnik W dla 1999 r., waloryzowany corocznie dla dochodów województwa z tytułu udziału we wpływach z PIT (CIT) wskaźnikiem korygującym, który jest równy ilorazowi planowanej ogólnej kwoty wpływów z tytułu tego podatku, przyjętej w ustawie na rok budżetowy i planowanej kwoty wpływów z tego podatku, przyjętej w ustawie w roku poprzedzającym rok budżetowy (rok bazowy).

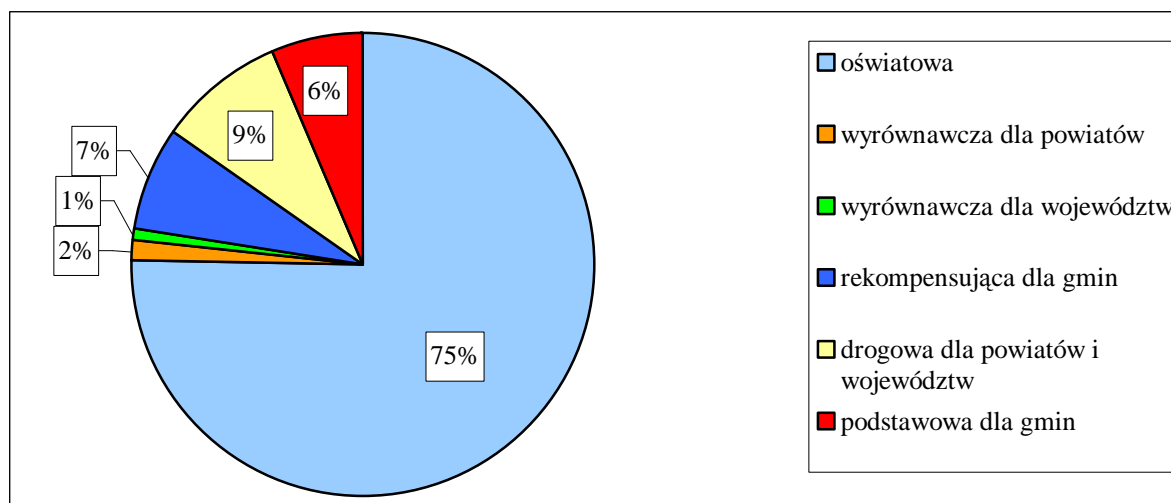
Zarówno część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów, jak i województw ma stabilny udział w dochodach do budżetu, co pokazuje tabela 8.

Tabela 8. Udział części wyrównawczej subwencji ogólnej dla powiatów i województw w dochodach budżetu państwa

	1999	2000	2001	2002	2003
wyrównawcza dla powiatów	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
wyrównawcza dla województw	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001), ustawa budżetowa na rok 2003, obliczenia własne.

Wykres 1. Struktura subwencji ogólnej w 2001 r. jako % całości subwencji



Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w 2001 r., obliczenia własne.

Tabela 9. Realny wzrost poszczególnych części subwencji ogólnej

	2000	2001	2002*	2003**
Subwencja dla JST, w tym część:	9,1%	8,7%	-0,7%	4,0%
Oświatowa	9,3%	9,1%	-1,7%	6,3%
wyrównawcza dla powiatów	-0,1%	-1,5%	-4,8%	2,6%
wyrównawcza dla województw	-8,4%	7,8%	-7,7%	2,4%
rekompensująca dla gmin	14,6%	14,1%	8,5%	-12,1%
drogowa dla powiatów i województw	4,1%	10,3%	-6,4%	1,0%
podstawowa dla gmin	15,2%	-0,1%	11,2%	0,8%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001), ustawa budżetowa na rok 2003, obliczenia własne. * przewidywane, ** ustawa budżetowa.

Głównym czynnikiem określającym realny wzrost subwencji ogólnej w latach 2000-2001 była dynamika części oświatowej tej subwencji, która od 2000 r. była zdeterminowana przez wprowadzenie nowego systemu wynagradzania nauczycieli, zgodnie ze znowelizowaną Kartą Nauczyciela. Podobna sytuacja wystąpi w 2003 r. – ponownie realny wzrost subwencji ogólnej spowodowany jest zwiększeniem części oświatowej, której wzrost determinuje wprowadzenie III etapu reformy systemu wynagradzania nauczycieli.

Największa zmiana dynamiki wśród poszczególnych części subwencji – z wysokiego realnego wzrostu do realnego spadku - dotyczyła części rekompensującej dla gmin. Wiąże się to z wygasaniem uprawnień gmin do rekompensaty utraconych dochodów z podatku od środków transportu oraz opłaty eksploatacyjnej. Zmiany wielkości obu tych części – oświatowej i rekompensującej - wyjaśniają około 85% zmian realnej wielkości całej subwencji ogólnej.

Analizę dochodów JST utrudnia fakt niejasnego podziału zadań finansowanych z poszczególnych rodzajów dochodów. W literaturze można znaleźć opinie), że wysokość subwencji ogólnej, wraz z dochodami własnymi, powinna być dostosowana do przypadających JST zadań publicznych (Gilowska, 2000), natomiast kolejne źródło dochodów JST – dotacje celowe - powinny pełnić wyłącznie funkcje uzupełniające i finansować zadania, które dotyczą interesu publicznego, bardziej ogólnego niż lokalny i zadań dobrowolnie przejętych od administracji rządowej (Gilowska, 2000, Kornberger-Sokołowska, 2001). W Polsce praktyka jest jednak inna, co utrudnia analizę dochodów JST, a także – co dla potrzeb tego opracowania jest dużo ważniejsze – utrudnia określenie podziału na wydatki budżetu „sztywne” i „elastyczne” Zgodnie z ustawą bowiem, dotacja celowa przeznaczona jest, obok zadań zleconych, na finansowanie i dofinansowanie zadań własnych JST (także lokalnych), na które, powinna być przeznaczona przede wszystkim subwencja ogólna i dochody własne. Skoro jednak Konstytucja mówi o zagwarantowaniu JST udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających zadań, to ta część dotacji, która regularnie przekazywana jest na realizację podstawowych zadań własnych, wydaje się również wydatkiem z cechami wydatku sztywnego.

Jaskrawym przykładem oczywistego „przeniesienia” części subwencji ogólnej do dotacji celowej, a w konsekwencji – zaniżenia rzeczywistej skali wydatków sztywnych była sytuacja w 2000 r., kiedy środki na system nowego wynagradzania nauczycieli, zgodnie ze znowelizowaną Kartą Nauczyciela, miały być przekazane jako część subwencji oświatowej. Jednakże środki przekazane w części oświatowej subwencji ogólnej okazały się zbyt małe. Jeszcze w 2000 r. budżet przekazał samorządom dodatkową kwotę równą 708.286 tys. zł., z czego 555.217 tys. zł w formie dotacji celowej. W 2001 r. JST otrzymały resztę potrzebnych środków, w ramach zwiększenia części oświatowej subwencji ogólnej na 2001 r. Czym więc różnią się środki na wynagrodzenia nauczycieli, przekazane w 2000 r. w ramach dotacji celowej, które nie są traktowane jako wydatki sztywne, od środków przekazanych w ramach subwencji ogólnej?

Warto tu podkreślić, że finansowanie zadań własnych samorządu dotacją celową jest uzasadnione wtedy, gdy zadania te są częścią polityki intern- i intraregionalnej. Dotacja celowa przeznaczona na ogólne wspieranie zadań własnych samorządu, innych niż te, które są częścią państwowych programów polityki regionalnej, zagraża konstytucyjnej samodzielności JST (Gilowska, 1999).

Zastanawiając się nad możliwościami „odsztynienia” subwencji ogólnej dla JST, warto wziąć pod uwagę dyskusję o decentralizacji finansów publicznych i reformie samorządowej. Dobrze przeprowadzona decentralizacja może przynieść ogromne korzyści zarówno finansom publicznym, jak i całej gospodarce, gdyż sprzyja powstawaniu sprawniejszej administracji, zwiększonej kontroli obywateli nad finansami publicznymi, większej efektywności wykorzystania środków publicznych (Gilowska, 2000, Owsiak, 1999). Dlatego właśnie uregulowanie kwestii dochodów JST jest zagadnieniem ważnym, daleko wykraczającym poza kwestie sztywności wydatków budżetu centralnego.

W dyskusjach o reformie samorządowej w Polsce, krytykowane są obecne rozwiązania dotyczące dochodów JST. Proporcje pomiędzy różnymi rodzajami dochodów polskich JST są złe, gdyż, jak argumentuje Gilowska (2000), mamy do czynienia z rozmijaniem się decentralizacji zadań i kompetencji z procesem decentralizacji finansów publicznych. Decentralizacja finansów została zablokowana, a JST finansowane są głównie transferami z budżetu, co w zasadniczy sposób udaremnia zrealizowanie możliwych korzyści z decentralizacji państwa. Zbyt mały udział dochodów własnych⁶, szczególnie w przypadku powiatów i województw, „stawia pod znakiem zapytania istotę reformy samorządowej w Polsce” (Kosek-Wojnar, str. 218).

Strukturę dochodów gmin, powiatów i województw w 2001 r., zgodnie z szerszą definicją dochodów własnych (zob. przypis 6), przedstawia poniższe zestawienie.

⁶ Do dochodów własnych, według konstytucji zalicza się, oprócz podatków lokalnych, także wpływy z podatków PIT i CIT. W literaturze przedmiotu funkcjonuje również węższa definicja, która określa dochody własne jako te, „które są związane z budżetami lokalnymi w sposób trwały, tj. bezterminowy, bez żadnych ograniczeń ze strony państwa i bez jego udziału w części wpływów (...)” (Kornberger-Sokołowska, str. 71), co wyłącza z dochodów własnych udziały w podatkach.

Tabela 10. Struktura dochodów JST w 2001 r., w % ich całkowitych dochodów

	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
Dochody własne,	52,1	8,6	47,6	13,4
w tym wpływy z podatków PIT i CIT	14,7	1,2% tylko PIT	36	11,5
Dotacje celowe	11,7	45,1	19,3	52,2
Subwencja ogólna	36,2	46,3	33,1	34,3

Źródło: Ministerstwo Finansów, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2001r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W literaturze obecne są argumenty, że znikoma możliwość pozostawiona samorządom w kształtowaniu własnych dochodów, wynikająca z małego udziału dochodów własnych, nie daje samodzielności finansowej JST, nie pozwala na efektywne reagowanie na lokalne uwarunkowania i preferencje oraz ogranicza możliwości prowadzenia własnej, regionalnej polityki (Kornberger-Sokołowska, 2001, str. 96). W efekcie funkcjonującej w Polsce struktury dochodów, zgubiona została również funkcja motywacyjna: przyznanie samorządom większego władztwa podatkowego wymaga od władz lokalnych większych wysiłków w celu ich uzyskania. Prawo do podatku oznacza również, że władze mają narzędzia, przy pomocy których mogą aktywnie oddziaływać na podmioty tworzące bazę ekonomiczną danego terenu (Kosek-Wojnar, 2002). Nie brak w literaturze także argumentów przeciw przekazaniu znacznego władztwa podatkowego samorządom, bowiem prowadzić może ono do zróżnicowania terytorialnego, zależnie od realizowanej przez nie polityki podatkowej, a to kłóci się z zasadą równości i powszechności opodatkowania (Kornberger-Sokołowska, 2001, str. 96). Kontrargumentem byłoby zjawisko „głosowania nogami” – w przypadku zbyt wysokich obciążeń lokalnych, mieszkańcy mogą wyemigrować z danego regionu.

Dochody własne nie mogą być jedynym źródłem dochodów samorządów. Powinna je równoważyć subwencja ogólna, która jest pożądaną częścią dochodów JST, bowiem jest to dochód pewny i zagwarantowany (choć ma wadę, gdyż jej wysokość nie zależy od samorządów) (Gilowska, 2000). Ważne jest natomiast zachowanie proporcji między poszczególnymi rodzajami dochodów, która w Polsce została zachwiana.

Wydaje się, że pod względem bodźców ekonomicznych system dochodów JST w Polsce jest niekorzystny i przeczy decentralizacji. Jest on również niekorzystny dla budżetu, gdyż usztywnia znaczne kwoty, zmniejszając swobodę kształtowania wydatków. Zmiany powinny więc zmierzać w kierunku większej niezależności dochodowej samorządów, która jednak musi być uzupełniona pewną kwotą subwencji ogólnej. Proponuje się generalnie (zob. Gilowska, 2000): powiększenie bazy podatkowej JST (m. in. przez wprowadzenie podatku katastralnego), decentralizację funduszy zgromadzonych obecnie w państwowych instytucjach, jakie pozostają poza systemem budżetowym i przekazanie części tych środków JST, podwyższenie udziału we wpływach z podatków (część ekspertów mówi również o oddaniu samorządom części wpływów z VAT, zob. np. Gilowska, 2000). Zmiany te, obok zwiększenia stopnia decentralizacji, prowadziłyby również do

„odsztynienia” części wydatków. Natomiast nie poprawiłyby raczej równowagi fiskalnej budżetu centralnego, gdyż wiążą się również z utratą dochodów, czego obawia się administracja centralna i co prawdopodobnie jest poważnym czynnikiem blokującym zmiany.

3. Dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) został utworzony ustawą z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 1989 r., Nr 68, poz. 137). Obecnie działa na mocy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.). FUS wypłaca świadczenia z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego oraz środki na prewencję rentową (wielkość ustalana w ustawie budżetowej). Wypłata świadczeń z ubezpieczeń społecznych jest gwarantowana przez państwo. Dysponentem FUS jest ZUS. FUS ma prawo do zaciągania kredytów i pożyczek za zgodą ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Fundusz gospodaruje środkami finansowymi na podstawie planu zamieszczonego w załączniku do ustawy budżetowej. Zasady gospodarki finansowej poszczególnych funduszy celowych powinien określić minister nadzorujący fundusz w porozumieniu z ministrem finansów w wydanym przez siebie rozporządzeniu⁷. W czerwcu 2001 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał rozporządzenie określające zasady gospodarki finansowej funduszu⁸ oraz zasady lokowania środków FUS. Wydatki na świadczenia z ubezpieczeń społecznych mogą przewyższać plan, jeśli znajdą pokrycie w ponadplanowych przychodach, nadwyżce środków zgromadzonych w ubiegłych latach lub zaciągniętych kredytach i pożyczkach. Zakład może lokować okresowe nadwyżki środków na rachunkach bankowych i w papierach skarbowych. Odsetki od lokat są dochodem funduszu. Takie rozwiązanie jest konsekwencją wydzielenia funduszu celowego. Wątpliwości budzi jednak konstrukcja zezwalająca funduszowi na lokowanie środków. Gdyby przekazywana dotacja z budżetu uniemożliwiała powstawania nadwyżek środków, to budżet państwa nie ponosiłby dodatkowych kosztów obsługi długu.

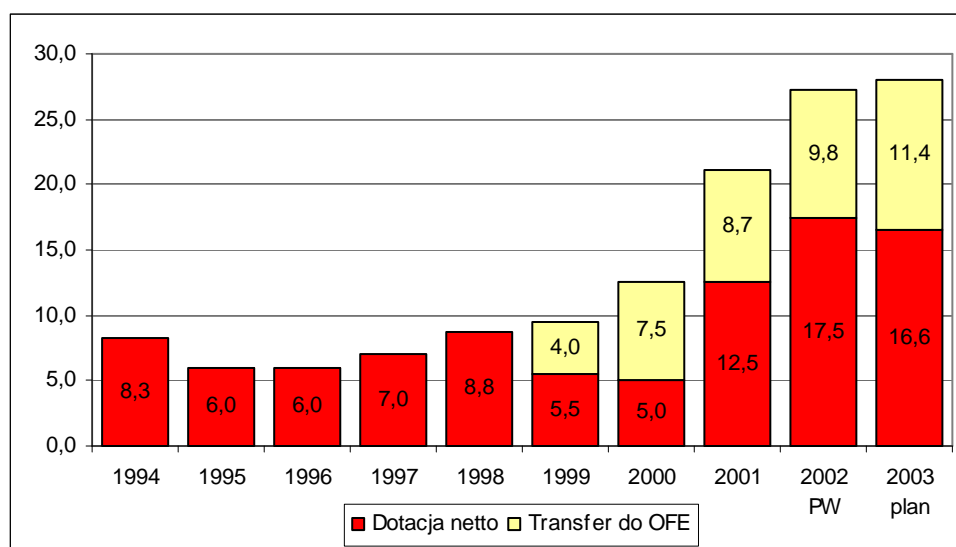
W prawie budżetowym, obowiązującym przed wprowadzeniem w 1998 r. ustawy o finansach publicznych, gospodarka finansowa funduszy miała być prowadzona na podstawie planów, które są częścią ustawy budżetowej. Jednocześnie usankcjonowano wydatki ponad granice ustalone w ustawie budżetowej. W praktyce przekroczenie planu nie było traktowane jako naruszenie dyscypliny budżetowej (Malinowska i in., 1999, str.160). W ustawie o finansach publicznych (art.22) założono również, że wydatki funduszu celowego mogą być dokonywane wyłącznie w ramach posiadanych środków finansowych. W rzeczywistości zwiększano dotację lub zezwalano na zaciągnięcie kredytu na pokrycie zwiększonych wydatków. Takie odstępstwo od ustaleń w planach finansowych nie było zagrożone sankcjami.

⁷ Ustawa o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r., art. 22, pkt 7.

⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej oraz zasad lokowania środków FUS (Dz.U. Nr 67, poz. 711).

Po wprowadzeniu reformy emerytalnej w 1999 r. zwiększyła się wysokość dotacji dla FUS (Wykres 2). Wynika to kilku przyczyn. Po pierwsze - wraz z wprowadzeniem reformy emerytalnej ograniczono roczną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe do wysokości trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy⁹. Spowodowało to ubytek wpłacanych składek, wynikający z przekroczenia przez płatników górnej granicy rocznej i wymusiło zwiększenie dotacji dla FUS. Po drugie - utworzenie OFE i przekazywanie im części składek spowodowało ujawnienie niedoboru FUS, który musiał być sfinansowany zwiększoną dotacją z budżetu państwa.

Wykres 2. Dotacja do FUS w podziale na dotację netto i transfer do OFE



Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1995-2001), ustawa budżetowa na rok 2002, 2003. PW – oczekiwane wykonanie.

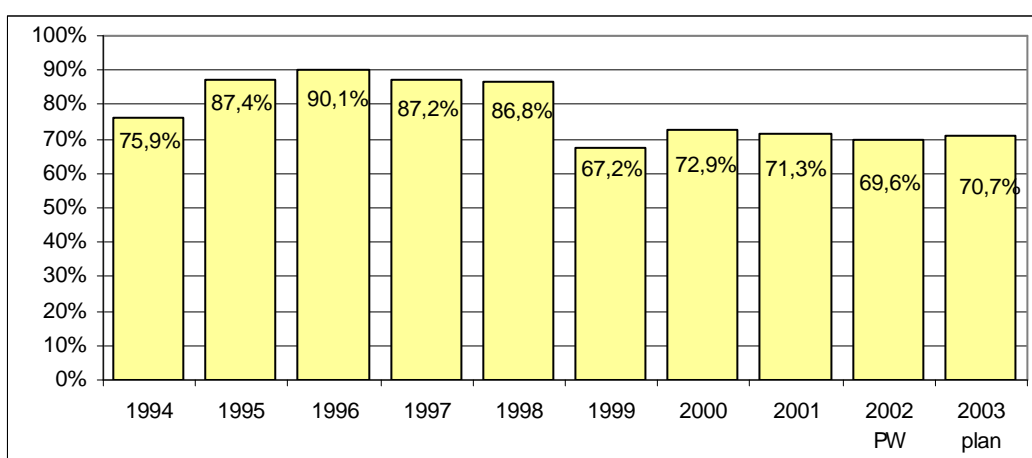
Po trzecie - zwiększenie dotacji dla FUS to skutek błędnych szacunków. W latach 1999-2002 (2002 r. wstępne dane) corocznie planowane dochody były przeszacowane (różnica pomiędzy wpływami, a planem z początku roku wynosiła odpowiednio: -6,3, -4,5, -6,6 i -1,8 mld zł). Wynikało to z przeszacowania ściągłości składek na ubezpieczenie społeczne, ale przede wszystkim z niskiej ściągłości w stosunku do planu innych przychodów własnych (zwroty nienależnie pobranych świadczeń, dobrowolne wpłaty na FUS z tytułu osiągnięcia dochodu z pracy przez emeryta bądź rencistę). W dużym stopniu niedoszacowano wydatki: różnica między zrealizowanymi wydatkami i planem wyniosła 15,1 mld w 1999 r. i 2,5 mld w 2000 r. Wzrosły więc gwałtownie zobowiązania FUS zarówno wobec budżetu państwa (pożyczki dla FUS w wysokości 4 mld zł w 1999 r. i 2 mld zł w 2000 r.), jak i OFE oraz banków komercyjnych. Następstwem tego było zaniżenie wielkości wydatków sztywnych i deficytu budżetu państwa. Błędy szacunku i zaciąganie kredytów i pożyczek doprowadziły do narastania kosztów obsługi zobowiązań zaciągniętych na komercyjnych warunkach. Obsługa kredytów i pożyczek pochłonęła 206 mln zł w

⁹ Wielkość ta powinna być określona w ustawie budżetowej. W przypadku braku takich zapisów, do ustalenia przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej przyjmuje się przeciętne miesięczne wynagrodzenie z trzeciego kwartału roku poprzedniego (www.zus.pl).

1999 r., 1,1 mld zł w 2000 r. i 1,1 mld zł w 2001 r. (w ujęciu memoriałowym). Koszty te gwałtownie spadły w 2002 r. w wyniku umorzenia pożyczek (wraz z odsetkami) udzielonych z budżetu państwa w latach 1999-2000¹⁰.

W latach 1994-1996 wzrastał stopień samofinansowania wydatków FUS definiowanego jako pokrycie wydatków wpływami własnymi (głównie ze składek) (Wykres 3). Nie był to efekt poprawy funkcjonowania, lecz zmniejszenia zakresu zadań: (Malinowska i in., 1999, str.162). Przekazano do budżetu państwa zadania finansowane przez FUS: wypłaty zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych (od 1 marca 1995 r.), wypłaty rent i emerytur żołnierzom i funkcjonariuszom policji i służb podległych MSWiA oraz MS (Malinowska, 1999, str. 180). W 1999 r. stopień samofinansowania gwałtownie się obniżył i pozostaje nadal na poziomie 70%.

Wykres 3. Stopień samofinansowania (udział przychodów własnych (wpływ) w wydatkach)



Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1995-2001), budżet państwa na 2002, 2003 r. PW – oczekiwane wykonanie.

FUS otrzymuje dotację z budżetu, składającą się z dotacji celowej przeznaczonej na finansowanie świadczeń, na które nie były płacone składki oraz z dotacji uzupełniającej równoważącej dochody i wydatki FUS. Dotacja celowa przeznaczana jest na finansowanie:

- (1) świadczeń pozaubezpieczeniowych dla inwalidów wojennych i wojskowych (emerytury, renty, dodatki pielęgnacyjne). Wielkość wydatków na ten cel wzrasta z uwagi na ciągle zwiększanie zakresu uprawnień,
- (2) emerytur i rent specjalnych przyznawanych przez Prezesa ZUS i przez Prezesa Rady Ministrów,
- (3) wyrównania do najniższej emerytury i rent dla świadczeniobiorców, którzy przez część okresu składkowego pracowali na część etatu.

Dotacja uzupełniająca składa się z następujących części:

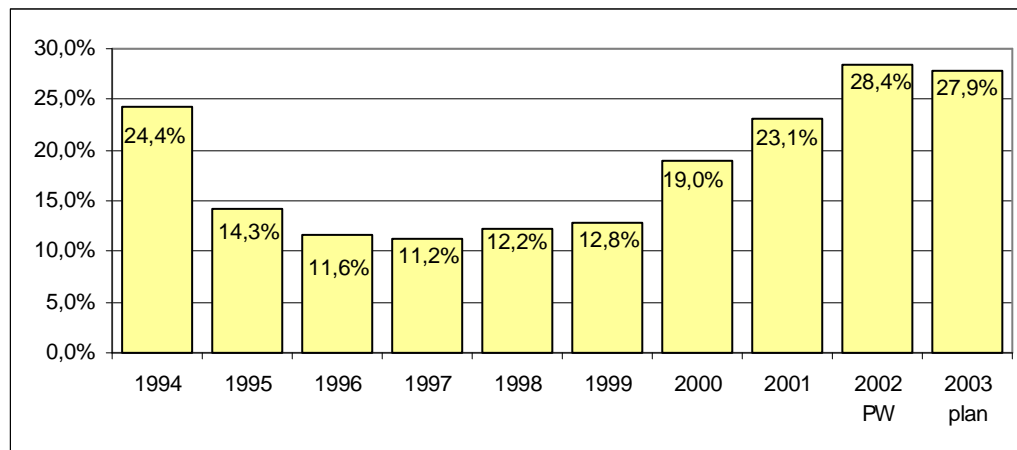
- (1) uzupełniająca środki funduszu z tytułu przekroczenia 30-krotności,
- (2) uzupełniająca środki funduszu z tytułu przekazania środków do OFE,

¹⁰ Ustawa z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2002 nr 241 poz. 2074 (art.15).

(3) uzupełniająca środki funduszu na wypłatę świadczeń.

Fundusz w coraz większym stopniu staje się zależny od finansowania z budżetu państwa (Wykres 4).

Wykres 4. Udział dotacji w przychodach FUS (wpływ)



PW – oczekiwane wykonanie

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1995-2001), budżet państwa na 2002, 2003 r.

Wprowadzenie rewaloryzacji świadczeń w 1991 r. wymusiło wzrost składki z 38% do 45% funduszu płac i na takim poziomie składka na ubezpieczenie społeczne utrzymywała się do końca 1998 r. Wraz z wprowadzeniem reformy emerytalnej składkę na ubezpieczenie emerytalne, wynoszącą 19,52%, rozdzielono na dwie części: 12,22% na filar repartycyjny i 7,3% na fundusze emerytalne. Wprowadzono ekwiwalentną formułę, zgodnie z którą świadczenie zależy wyłącznie od okresu opłacania składki oraz wysokości zarobków. Poza nowym systemem emerytalnym pozostali rolnicy ubezpieczeni w KRUS oraz żołnierze, funkcjonariusze, sędziowie i prokuratorzy w stanie spoczynku.

Nowej ustawie emerytalnej sprzeciwili się górnicy, twierdząc, że nie uwzględniała ona dotychczasowych ich przywilejów. Rząd zaproponował górnikom oraz innym grupom zawodowym rozwiązanie przejściowe - emerytury pomostowe, przedłużając utrzymanie przywilejów emerytalnych dla niektórych branż. Zasady, warunki i tryb ustanawiania emerytur ma określić odrębna ustawa¹¹ (nie powstała jednak do końca 2002 r.) Emerytury pomostowe mają być finansowane przez pracodawców. Część ich kosztów, związana z zatrudnieniem przed wejściem ustawy w życie, finansowana będzie z budżetu. Wprowadzenie w życie tego instrumentu stworzyłoby konieczność wzrostu wydatków sztywnych w części dotacji dla FUS.

Wzrastający udział dotacji kompensuje malejący udział składek na ubezpieczenie społeczne w przychodach. Jedną z przyczyn tej sytuacji jest wzrost wartości nieuregulowanych składek. Aż 70% nieuregulowanych składek pochodzi z sektora państwowego, a największymi dłużnikami pozostają jednostki górnictwa węgla kamiennego (Malinowska 1999, str. 184). Wartość zobowiązań w końcu 2002 r. wynosiła ok. 18 mld zł i są to głównie długi firm państwowych sprzed

¹¹ Art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

reformy. FUS tworzy rezerwę w pełnej wysokości na spłatę tych długów oraz niepełną rezerwę na ich obsługę.

Wydatki FUS zdominowane są przez świadczenia pieniężne, przede wszystkim emerytury i renty. Udział wydatków na emerytury i renty wzrósł od 73% w 1999 r. do 90% w 2003 r. (ustawa budżetowa na 2003 r.). Nie wynika on z przyrostu liczby świadczeniobiorców, ale raczej ze zwiększenia wysokości świadczeń. W 2000 r. udało się zahamować kilkuprocentową roczną dynamikę wzrostu liczby emerytur i rencistów z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych (Tabela 11). Spadek liczebności tej grupy w latach 2001-2002 wynikał głównie z ograniczenia przyrostu rent z tytułu niezdolności do pracy, w konsekwencji reformy orzecznictwa przeprowadzonej w 1997 r.

Tabela 11. Przeciętna liczba emerytur i rencistów w tys. zł z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych

	Emerytury i Renty	Przyrost	Emerytury	Renty z tytułu niezdolności do pracy	Renty rodzinne
1990	5598		2353	2187	1015
1995	7036		3230	2629	1150
1996	7172	136	3313	2672	1187
1997	7313	141	3394	2708	1211
1998	7466	153	3497	2735	1234
1999	7524	58	3532	2740	1252
2000	7525	1	3574	2678	1273
2001	7469	-56	3612	2565	1292
2002	7449	-20	b.d.	b.d.	b.d.

b.d.- brak danych

Źródło: GUS.

Systematyczny wzrost wartości świadczeń generują głównie mechanizmy indeksacyjne. Obowiązujące metody waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych są nie tylko nieprzejrzyste, ale, co ważniejsze, nie zapewniały zachowania realnej wartości pobieranych świadczeń (<http://www.kprm.gov.pl/>). Rząd planuje zmianę mechanizmu waloryzacji od 2004 r. 27 lutego 2003 r. Sejm w ustawie o emeryturach i rentach z FUS zmienił zasady waloryzacji świadczeń. Od 2004 r. renty i emerytury wypłacane z FUS oraz świadczenia służb mundurowych mają być waloryzowane raz w roku (w marcu) na podstawie sumy inflacji z poprzedniego roku i co najmniej 20% wzrostu płac z poprzedniego roku. Wysokość wskaźnika waloryzacji będzie przedmiotem negocjacji Komisji Trójstronnej w ustawowym terminie. I jeśli nie wypracuje ona w tej kwestii zgodnego stanowiska, to wskaźnik określi Rada Ministrów. Sejm wprowadził poprawkę rozszerzając grupę przedsiębiorstw, w których praca w warunkach szkodliwych dla zdrowia będzie uprawniała do przejścia na wcześniejszą emeryturę. Wprowadzono również możliwość umarzania składek, nawet w przypadku ich niepełnej nieściągalności(!). Celem wprowadzenia mechanizmu waloryzacji w oparciu o zrealizowane wskaźniki jest uwolnienie decyzji w sprawie wzrostu

świadczeń od nacisków politycznych. W przedstawionym przez Ministra Finansów 28 lutego 2003 r. zarysie programu reformy finansów publicznych zaproponowano rezygnację z powiązań indeksacyjnych. Decyzja Sejmu w sprawie indeksacji rent i emerytur dokonana w tym samym czasie pozwala wnosić, że zmiany indeksacji tych świadczeń już dokonano.

Tabela 12. Mechanizmy indeksacji świadczeń emerytalno-rentowych

Zmiana	Mechanizm
V 1990	Wprowadzono automatyczną płacową indeksację świadczeń w cyklu kwartalnym (jeżeli płace w poprzednim kwartale wzrosły co najmniej o 5%, świadczenia w następnym rosły w takim samym stopniu). Zdefiniowano minimalną emeryturę: 35% przeciętnego wynagrodzenia.
1991	Rewaloryzacja świadczeń emerytalnych, nadanie systemowi charakteru ubezpieczeniowego
1992	Ograniczono indeksację: wzrost płac uruchamiający procedurę indeksacyjną musi wynieść co najmniej 10%. Wyrównanie miało wynieść 91%, a nie 100%. – skończyło się odwołaniem rządu
1993	Podniesienie rent i emerytur z 35% do 39% przeciętnej płacy i rent inwalidzkich z 27% do 30%. Rozszerzenie przywilejów emerytalnych (ustawa z VI i z IX 1994 r.) dla górników oraz służb mundurowych.
VIII 1996	Zmiana zasad indeksacji na indeksację cenową powiększoną o 50% wzrostu wskaźnika płac realnych.
XII 1998	Od 1999 wzrost co najmniej o prognozowany wskaźnik inflacji + 15% różnicy pomiędzy prognozowanym średniorocznym wskaźnikiem przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej a prognozowanym średniorocznym wskaźnikiem CPI w 1999 i 2000, oraz 20% tej różnicy w kolejnych latach.
XII 2002	W 2003 r. waloryzacja od 1 marca o 103,7%.
2003	Od 2004 r. renty i emerytury mają być waloryzowane raz w roku (w marcu) na podstawie sumy inflacji z poprzedniego roku i 20% wzrostu płac z poprzedniego roku.

4. Dotacja dla KRUS

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) została utworzona ustawą z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. Nr.7 poz. 668 z późn. zm.) i obsługuje zadania związane z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym, wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim rolników. Status formalno-prawny KRUS jest niejasny, a system finansowy skomplikowany. Kasa nie ma osobowości prawnej, nie jest ani jednostką budżetową, ani państwowym funduszem celowym (nie ma takiego zapisu), w ustawie zabrakło nawet sformułowania, że KRUS jest państwową osobą prawną. Formalnie więc nie można Kasy zaliczyć do instytucji sektora finansów publicznych (Malinowska, Misiąg, 2000).

W ramach KRUS działa sześć funduszy: Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników, Fundusz Emerytalno – Rentowy (FER), Fundusz Administracyjny, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (FPiR), Fundusz Rezerwowy i Fundusz Motywacyjny. Fundusz Składowy, który jako jedyny ma osobowość prawną, finansuje ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie; świadczenia te są w pełni samofinansujące, a środki pochodzą ze składek ubezpieczonych i opłacane są za każdego w równej wysokości ustalonej raz na kwartał przez Radę Ubezpieczenia

Spółecznego Rolników¹². Fundusz Emerytalno-Rentowy obsługuje świadczenia emerytalno – rentowe. Fundusz Prewencji i Rehabilitacji przeznaczony jest na finansowanie bezpośrednich kosztów osobowych i rzeczowych KRUS, które związane są z zapobieganiem wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym rolników. Fundusz Administracyjny pokrywa wydatki na obsługę ubezpieczenia oraz koszty, jakie wynikają z obsługi zadań związanych z ubezpieczeniem zdrowotnym (z wyjątkiem tych, które finansowane są przez Fundusz Składkowy lub Fundusz Prewencji i Rehabilitacji). Fundusz Motywacyjny przeznaczony jest na nagrody dla pracowników KRUS, wypłacane poza limitami zakreślonymi w przepisach o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Ostatni – Fundusz Rezerwowy pokrywa niedobory Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji (Malinowska, Misiąg, 2002, Malinowska i inni, 1999). Mimo, że wszystkie fundusze gospodarują środkami publicznymi, to w ustawie budżetowej prezentowane są plany finansowe jedynie trzech funduszy – FER, FPiR i Funduszu Administracyjnego.

Przeprowadzona w 1999 r. reforma systemu ubezpieczeń społecznych nie objęła ubezpieczeń rolniczych. Natomiast, wobec narastających kłopotów polskich finansów publicznych, zreformowanie ubezpieczeń społecznych jest koniecznością, zarówno ze względu na utrzymanie stabilności fiskalnej, jak i dalszy rozwój gospodarczy kraju.

Z budżetu państwa dotowane są dwa fundusze KRUS: Fundusz Emerytalno – Rentowy (FER) i Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (FPiR).

Tabela 13. Wielkość i struktura dotacji dla KRUS

	1999	2000	2001	2002*	2003**
Całkowita dotacja					
w mln zł	12 911	13 234	14 908	15 391	15 013
w % całkowitych wydatków budżetowych	9,33%	8,76%	8,62%	8,33%	7,77%
realny wzrost		-4,3%	7,6%	0,8%	-4,8%
Struktura dotacji, w mln zł					
Dotacja dla FER,:	12891,3	13212,7	14880,6	15391,7	15013,9
Dotacja dla Fair	20	21,14	27,5	27	29,3
Struktura dotacji, w % całej dotacji dla KRUS					
Dotacja dla FER, w tym:	99,85%	99,84%	99,82%	99,82%	99,81%
Dotacja dla FPiR	0,15%	0,16%	0,18%	0,18%	0,19%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999,2000,2001), ustawa budżetowa na rok 2003, *przewidywane, ** ustawa budżetowa.

Dotacja dla FER i FPiR stanowi główne źródło przychodów tych funduszy. O ile jednak w przypadku FPiR taka sytuacja wynika bezpośrednio z ustawy¹³, to niekorzystna dla budżetu (i podatników) struktura dochodów FER przeczy założeniu, że rolnicze świadczenia emerytalno-

¹² Wysokość składki może być ustalona kwotowo albo za pomocą określonego procentu emerytury podstawowej.

¹³ Art. 80 Ustawy o USR mówi, że FPiR tworzy się z odpisów od funduszu składkowego w wysokości 1% planowanych wydatków oraz z dotacji budżetowej.

rentowe są częścią systemu ubezpieczeń społecznych. Są to po prostu świadczenia socjalne (Rybiński, 2002).

Z środków FER finansowane są gwarantowane przez państwo świadczenia emerytalno-rentowe (emerytury, renty, renty rodzinne, dodatki do emerytur i rent: pielęgnacyjny i kombatancki lub z tytułu tajnego nauczania, zasiłek pogrzebowy) przeznaczone dla rolników oraz domowników rolników (domownikiem jest osoba bliska rolnikowi, która zamieszkuje z nim w gospodarstwie lub w bliskim sąsiedztwie i stale w nim pracuje, nie na zasadzie umowy o pracę). Fundusz finansuje również składki na ubezpieczenia zdrowotne rolników i ich domowników.

Oprócz powyższych świadczeń, środki FER przekazywane są też na odpis dla Funduszu Administracyjnego, w wysokości do 3% planowanych wydatków (Malinowska, Misiąg, 2002).

W FER ustawowo ubezpieczeni są rolnicy, których gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny (specjalny dział produkcji rolnej w rozumieniu przepisów podatkowych), a także ich domownicy. Obowiązujące obecnie przepisy pozwalają rolnikom, którzy podjęli w czasie trwania tego ubezpieczenia pozarolniczą działalność gospodarczą i byli ubezpieczeni w KRUS przez minimum rok, wybierać, czy chcą podlegać ubezpieczeniu rolniczemu, czy innemu z tytułu działalności pozarolniczej¹⁴, czyli ubezpieczeniu w ZUS. *„Oczywistym jest, że zdecydowana większość takich osób wybiera KRUS ze względu na wielokrotnie niższe składki przy dużo mniej różniących się świadczeniach. Danie możliwości wyboru wydaje się słuszne ze względu na aktualną sytuację w rolnictwie i pozwala na, często znaczne, zwiększenie przychodów gospodarstw rolnych. Teoretycznie wszystko jest w porządku, jednak w praktyce oprócz dokonywania powyższych, zgodnych z prawem wyborów, obserwuje się masową ucieczkę ubezpieczonych prowadzących pozarolniczą działalność z ZUS i przechodzenie do ubezpieczenia w KRUS. Co prawda KRUS oficjalnie informuje (nawet na swojej stronie internetowej), że nie ma możliwości wyłączenia osób prowadzących działalność z ubezpieczeń społecznych w ZUS i przejścia do KRUS poprzez zakup ziemi i dokonanie zgłoszenia do ubezpieczeń, jednak oddziały KRUS w praktyce przysmykają na ten proceder oko.”* (komentarz z forum www.mf.gov.pl). Przyjęta na początku 2003 r. przez Radę Ministrów nowelizacja ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, zmienia ten przepis – rolnik będzie miał prawo wyboru pomiędzy ZUS i KRUS, jeżeli wcześniej, przez co najmniej 3 lata był ubezpieczony w KRUS. Nowelizacja ustawy podwyższa również dwukrotnie składki na KRUS dla rolnika prowadzącego działalność gospodarczą

Emerytura rolnicza przysługuje ubezpieczonemu, który osiągnął odpowiedni wiek i był ubezpieczony przez co najmniej 100 kwartałów (lub 120 w przypadku wcześniejszej emerytury). Ponieważ jednak do okresu ubezpieczenia zalicza się także prowadzenie gospodarstwa rolnego przed 1983 r., w przypadku starszych roczników, oznacza to możliwość uzyskania świadczenia emerytalnego po opłaceniu jednej składki kwartalnej przed emeryturą i w oczywisty sposób wpływa

¹⁴ Ustawa o USR, Art. 5a

na niekorzystny stosunek liczby ubezpieczonych do świadczeniobiorców, co omawiamy poniżej (Wóycicka, 2000).

Przesłanki do otrzymania rolniczej renty inwalidzkiej są jeszcze bardziej liberalne: przysługuje ona ubezpieczonemu, który jest długotrwale niezdolny do pracy w gospodarstwie rolnym (a nie do pracy w ogóle). Jeżeli niezdolność ta powstała wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, to musi on spełniać warunku wymaganego minimalnego okresu podlegania ubezpieczeniu w KRUS (okres ubezpieczenia może być jakikolwiek).

Minimalna emerytura i renta rolnicza nie może być mniejsza od emerytury podstawowej, czyli od miesięcznej najniższej emerytury, określonej w przepisach emerytalnych, chyba że rolnik nabywa prawo do emerytury rolniczej w wieku o 5 lat niższym od wieku emerytalnego.

Emerytura (a także renta) rolnicza składa się z dwóch części: składkowej i uzupełniającej. Wysokość części składkowej uzależniona jest od liczby lat, w których rolnik podlegał ubezpieczeniu. Część uzupełniająca stanowi od 95% do 85% emerytury i jest w dużym stopniu niezależna od czasu ubezpieczenia. Wypłacanie jej, w przeciwieństwie do części składkowej, zostaje zawieszane częściowo lub całkowicie, jeżeli emeryt lub rencista prowadzi działalność rolniczą. Renta rodzinna wynosi 85% emerytury podstawowej, gdy uprawniona do niej jest jedna osoba, a z każdym następnym uprawnionym członkiem rodziny renta zwiększana jest o 5% (na rodzinę zmarłego przysługuje jedna renta). Jest ona dodatkowo zwiększana, zależnie od wysokości emerytury zmarłego. Renta jest również podwyższona o 10%, jeżeli śmierć nastąpiła wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub choroby zawodowej. Ponieważ zarówno emerytura, jak i renta rolnicza są ściśle związane z wysokością minimalnej emerytury w systemie pracowniczym, oznacza to, że są one waloryzowane zgodnie z mechanizmami indeksacji świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych przez ZUS. Drugim istotnym faktem jest to, że zarówno wysokość emerytury, jak i renty rolniczej są w dużym stopniu niezależne od czasu podlegania ubezpieczeniu w KRUS.

Kolejnym świadczeniem opłacanym z FER jest składka na ubezpieczenie zdrowotne rolnika: w kwocie równej cenie połowy kwintala żyta z każdego ha użytków rolnych w prowadzonym gospodarstwie rolnym, ustalonej dla celów wymiaru podatku rolnego¹⁵. Jeśli rolnik prowadzi działki specjalne produkcji rolnej, podstawą wymiaru składki jest jeszcze deklarowana kwota dochodu ustalonego dla opodatkowania podatkiem PIT.

¹⁵ Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. z dnia 26 marca 1997r.) Art. 20.

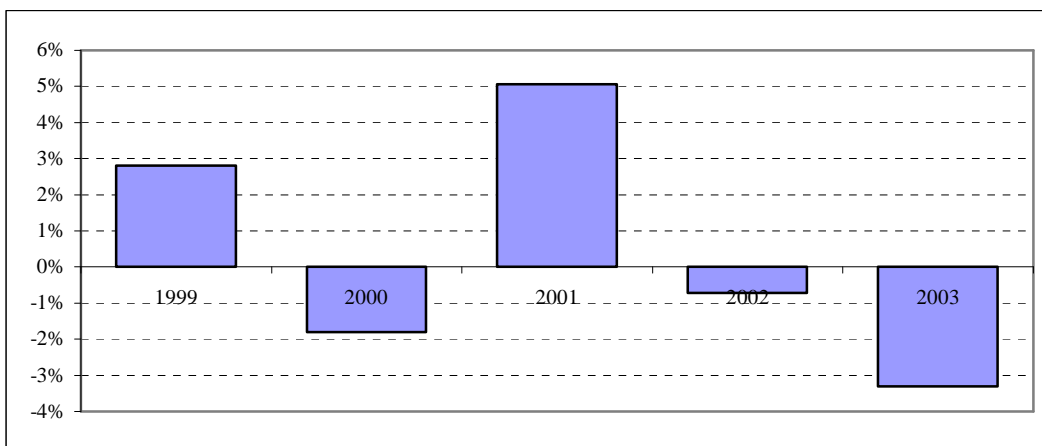
Tabela 14. Wydatki FER, w mln zł

	1999	2000	2001	2002*	2003**
Wydatki FER	13 737,6	14 315,4	15 793,6	16 177,6	16 129,6
Realny wzrost	13,7%	-2,7%	5,4%	-0,2%	-2,7%
Struktura wydatków FER, w mln zł					
Transfery na rzecz ludności	12 111,6	12 763,9	13 987,3	14 291,6	14 181,1
emerytury i renty	11 464,9	12 058,3	13 263,6	13 510,0	13 390,8
pozostałe świadczenia	646,7	705,6	723,6	781,6	790,3
Wydatki bieżące	327,8	350,4	373,5	370,9	374,5
- odpis na fundusz administracyjny	313,3	331,2	353,1	350,6	355,2
- koszty obsługi świadczeń zleconych do wypłaty	14,5	19,2	20,4	20,4	19,2
Składki na ubezpieczenie zdrowotne	1 292,7	1 193,7	1 432,9	1 515,1	1 574,0
Rozchody na ubezpieczenie zdrowotne	5,4	7,4			
Struktura w % całkowitych wydatków FER					
Transfery na rzecz ludności	88,16%	89,16%	88,56%	88,34%	87,92%
emerytury i renty	83,46%	84,23%	83,98%	83,51%	83,02%
pozostałe świadczenia	4,71%	4,93%	4,58%	4,83%	4,90%
Wydatki bieżące	2,39%	2,45%	2,36%	2,29%	2,32%
- odpis na fundusz administracyjny	2,28%	2,31%	2,24%	2,17%	2,20%
- koszty obsługi świadczeń zleconych do wypłaty	0,11%	0,13%	0,13%	0,13%	0,12%
Składki na ubezpieczenie zdrowotne	9,41%	8,34%	9,07%	9,37%	9,76%
Rozchody na ubezpieczenie zdrowotne	0,04%	0,05%	0,0%	0,0%	0,0%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999,2000,2001), ustawa budżetowa na rok 2003, *przewidywane, ** budżet.

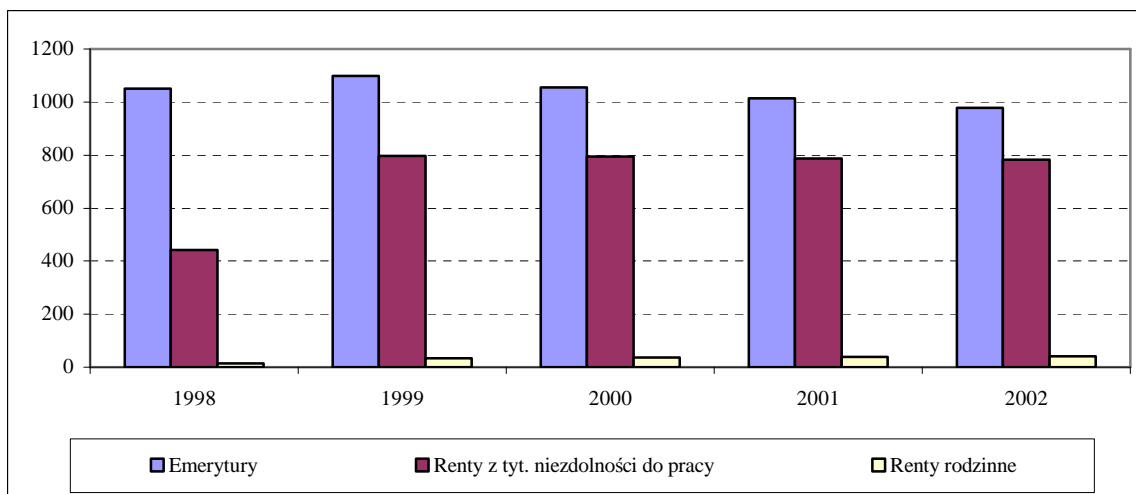
W latach 2000-2002, wydatki emerytalno-rentowe FER, stanowiące gros wszystkich jego wypłat, cechowała ujemna realna dynamika, którą spowodował spadek liczby wypłacanych rent i emerytur. Wyjątkowy był tylko 2001 r., kiedy nastąpił realny wzrost tych wydatków, spowodowany wysokim realnym zwiększeniem przeciętnej wysokości świadczeń o 8%.

Wykres 5. Dynamika realnych wydatków emerytalno-rentowych FER



Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999,2000,2001), ustawa budżetowa na rok 2003, obliczenia własne, deflator –CASE.

Wykres 6. Ilość wypłacanych rent i emerytur z FER, w tys.



Źródło: GUS.

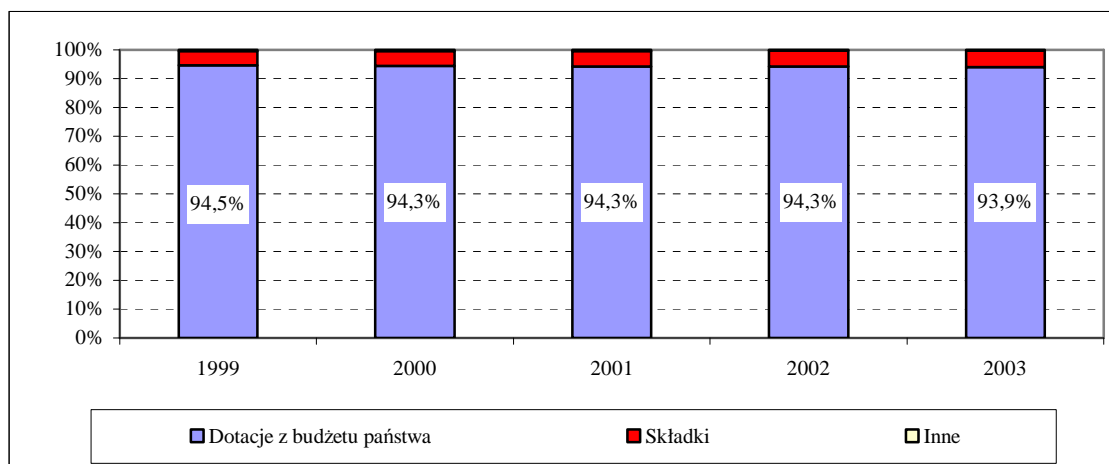
Pomimo spadku liczby wypłacanych świadczeń, system ubezpieczeń rolniczych odznacza się wysoką, w porównaniu do ZUS, intensywnością przechodzenia na renty i emerytury (liczbą nowoprzyznaczanych świadczeń do liczby ubezpieczonych) W 1999 r. wynosiła ona 2%, gdy w ZUS 0,7%, zaś intensywność przechodzenia na rentę równała się 2,9%, w ZUS wskaźnik ten wynosił 1,2% (Wóycicka, 2000). Oczywiście, jest to niekorzystne dla systemu, zwłaszcza w przypadku częstszego przechodzenia na renty: po jednej stronie mamy „ubytek potencjalnych ubezpieczonych” (Wóycicka, 2000), po drugiej większe wypłaty.

Wynika to z faktu, jak konkluduje Wóycicka (2000), że rolnicy są mniej konkurencyjni na rynku pracy. Niewielka zaś różnica między najniższą płacą a rentą sprawia, że pobieranie renty (lub emerytury) jest istotną alternatywą wobec pracy zarobkowej. Wysoka liczba nowo przyznawanych emerytur i rent KRUS, zdaniem Wóycickiej (2000), jest również konsekwencją tego, że ich pobieranie nie ogranicza możliwości pracy w gospodarstwie (ograniczenia w wysokości wypłacanych świadczeń wiążą się dopiero z prowadzeniem gospodarstwa, czyli z formą

własności), a w przypadku starszych rolników - możliwości uzyskania świadczeń po opłaceniu kwartalnej składki (wynik zaliczenia pracy w gospodarstwie rolnym przed 1983 r. do okresu ubezpieczenia).

FER nie ma prawa zaciągać kredytu, w przeciwieństwie do ZUS nie ma więc poważnych zobowiązań i nie jest zadłużony). Głównym jego dochodem jest dotacja budżetowa; proporcje między dotacją dla FER a wielkością składek płaconych przez rolników są bardzo niekorzystne – tylko nieco ponad 5% dochodów FER pochodzi ze składek.

Wykres 7. Udział składek i dotacji budżetowych w przychodach Funduszu Emerytalno-Rentowego ogółem



Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001), ustawa budżetowa na rok 2003.

Dotacja dla FER dzielona jest między: dotację uzupełniającą, przeznaczoną na wypłatę zagwarantowanych ustawowo świadczeń emerytalno-rentowych; dotację celową - na wypłatę świadczeń, których finansowanie przez budżet państwa jest również zagwarantowane ustawowo: dodatków dla byłych żołnierzy - górników, świadczeń dla osób deportowanych do pracy przymusowej przez III Rzeszę i ZSRR i świadczeń dla kombatantów oraz dotację celową - na pokrycie składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników.

Tabela 15. Struktura dotacji dla FER

	1999	2000	2001	2002*	2003**
Struktura dotacji, w mln zł					
Dotacja dla FER, w tym:	12891,3	13212,7	14880,6	15391,7	15013,9
uzupełniającą na wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych	10991,9	11295,01	...	13086	...
celowa	702,26	745,669	...	791	...
celowa na pokrycie składek na ubezpieczenie zdrowotne	1197,179	1172,032	1428,038	1515	1574,0
Struktura dotacji, w % całej dotacji dla KRUS					
Dotacja dla FER, w tym:	99,85%	99,84%	99,82%	99,82%	99,81%
uzupełniającą na wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych	85,13%	85,35%	..	84,87%	..
celowa	5,44%	5,63%	..	5,13%	..
celowa na pokrycie składek na ubezpieczenie zdrowotne	9,27%	8,86%	..	9,83%	10,46%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001), ustawa budżetowa na rok 2003,*przewidywane, ** budżet.

Całkowita zależność FER od dotacji z budżetu wynika przede wszystkim z bardzo niskich składek, których wysokość nie zależy od dochodów rolnika. Składka kwartalna na każdego ubezpieczonego wynosi 30% emerytury podstawowej, czyli miesięcznej najniższej emerytury ustalonej w przepisach emerytalnych. Powoduje to nierównomierne obciążenie składką dochodów z produkcji rolnej i dotowanie w takim samym stopniu rolników biednych, jak tych, którzy osiągają znaczne dochody.

Kolejnym czynnikiem, który pogłębia zależność FER od dotacji, jest bardzo niekorzystny stosunek liczby ubezpieczonych do pobierających emerytury i renty (choć w ostatnich latach spada liczba osób pobierających świadczenia). W 2001 r. liczba wypłacanych emerytur i rent była ponad półtorakrotnie wyższa od liczby płacących składki. W ZUS w 1999 r. relacja ta wynosiła 0,56 (Wóycicka, 2000).

Tabela 16. Liczba płatników składek do liczby emerytów i rencistów FER

	1999	2000	2001	2002
Przeciętna miesięczna liczba rolniczych emerytur i rent, w tys. (1)	1928,9	1887,2	1842	1798
Liczba płatników*, w tys. (2)	1007,3	1024,2	1057,2	1798
(2)/(1)	52,2%	54,3%	57,4%	60%

Źródło: GUS i KRUS, * w czwartym kwartale każdego roku.

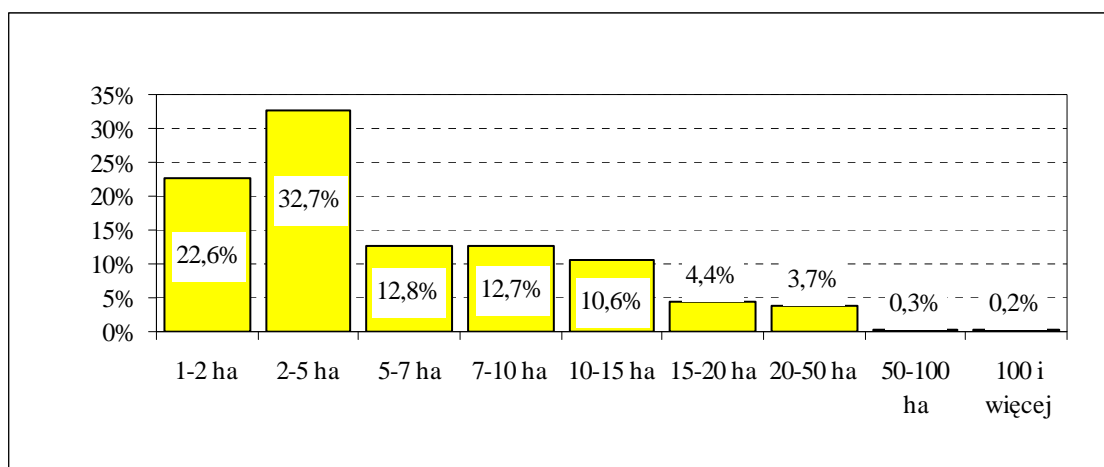
Każda poprawa kondycji finansów FER wymaga zasadniczych zmian systemowych. Zwłaszcza pożądane byłyby zmiany prowadzące do obniżenia dotacji dla KRUS. Zarówno ze względu na stabilność fiskalną, jak i rozwój gospodarczy Polski. Środki na dotację dla KRUS, wraz

z środkami na inne świadczenia społeczne, obciążają budżet ogromną kwotą, która wypycha poza możliwości dotowania wydatki publiczne na cele produktywne, wspierające wzrost gospodarczy.

Rząd deklaruje zamiar reformy KRUS. Nawet, gdyby udało się zreformować Kasę, nie przyniesie to prawdopodobnie spektakularnych efektów (oczywiście, nie jest to argument przeciwko reformie!). Słabości systemu ubezpieczeń rolników odzwierciedlają słabości polskiej wsi – głębokiego spadku dochodów, złej sytuacji na wiejskim rynku pracy i ukrytego bezrobocia.

Ponad połowa gospodarstw rolniczych to gospodarstwa małe, poniżej 5 ha, z dochodami na tyle niskimi, że trudno będzie obciążyć je wyższą składką. Gospodarstwa duże – powyżej 15 ha, dla których stanowi ona znikomą część dochodów – to mniej niż 10% wszystkich gospodarstw.

Wykres 8. Struktura obszarowa indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce



Źródło: Goraj, Jagła (2002), str. 42.

Tabela 17. Udział składki do KRUS w uzyskanych w 2000 r. dochodach rolników z gospodarstw prowadzących rachunkowość

Wielkość gospodarstwa	w dochodzie pieniężnym z działalności operacyjnej	w dochodzie rolniczym netto*
1-2 ha	„ujemny dochód”	45%
2-5 ha	26%	15,7%
5-7 ha	11,5%	10,5%
7-10 ha	13%	12,7%
10-15 ha	7,1%	8,2%
15-20 ha	5%	6,1%
20-50 ha	3,8%	4,3%
50-100 ha	2,2%	2,8%
100 i więcej	1,1%	1,2%

*dochód netto jest to całkowity dochód, łącznie z wartością upraw na własne potrzeby

Źródło: Goraj, Jagła (2002), str. 42.

Zła sytuacja na wiejskim rynku pracy znacznie ogranicza możliwości zastąpienia dochodów rolniczych dochodami z działalności pozarolniczej i zwiększa presję na wzrost wielkości świadczeń społecznych.

Aby znacząco zmniejszyć dotację dla KRUS, nie wystarczy sama reforma KRUS, głębokiej zmianie musi ulec całe polskie rolnictwo.

Na początku 2003 r. Rada Ministrów przyjęła nowelizację ustawy o USR. Brak w niej jednak zasadniczych zmian. Proponuje się natomiast objęcie ubezpieczeniem także cudzoziemców; ogranicza możliwość wyboru, czy ubezpieczać się w ZUS, czy w KRUS przez po pierwsze - wydłużenie czasu podlegania ubezpieczeniu rolniczemu z roku do trzech lat przed podjęciem działalności gospodarczej, po drugie - działalność gospodarcza musi być drobna (objęta zryczałtowanym podatkiem dochodowym) i po trzecie - rolnik prowadzący działalność i ubezpieczony w KRUS będzie płacił podwójną składkę. Kolejną zmianą jest zlikwidowanie rent krótkoterminowych, w zamian wydłuża się czas otrzymywania zasiłku chorobowego.

Drugi dotowany przez budżet fundusz KRUS – FPiR przeznaczony jest na finansowanie bezpośrednich kosztów osobowych i rzeczowych KRUS, które związane są z zapobieganiem wypadkom przy pracy rolniczej i chorobom zawodowym. Udzielana jest z niego również pomoc osobom niezdolnym do pracy w rolnictwie lub zagrożonym taką niezdolnością i finansowane są koszty rehabilitacji leczniczej ubezpieczonych. Z nadwyżki natomiast dokonywane są wpłaty na Fundusz Rezerwowy (Malinowska, Misiąg, 2002). Warto zaznaczyć, że ze środków funduszu finansowanych jest kilka specjalistycznych centrów rehabilitacji rolników.

Tabela 18. Przychody i wydatki FPiR

	1999	2000	2001	2002	2003
Przychody	27 507	28 186	30 870	3 544	4 361
Dotacje	20 000	21 140	27 500	27 000	29 300
Odpis z funduszu składowego	3 195	3 125	3 143	3 544	4 361
Pozostałe dochody	3 727	3 921	227		
Dofinansowanie z PFRON	585	-	-	-	-
Wydatki	26 816	27 594	30 826	31 588	34 100
Transfery na rzecz ludności	6 375	-	-	-	-
Wydatki bieżące	19 117	26 792	30 032	30 788	33 200
Zakup materiałów i usług	17 896	17 668	19 860	20 318	22 300
Wydatki inwestycyjne	13	802	794	800	900

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999,2000,2001), ustawa budżetowa na rok 2003.

Dotacja przeznaczona jest dla dwóch opisanych tu funduszy. Pieniądze z niej mogą trafić jednak i do innych funduszy, gdyż są one między sobą powiązane finansowo w dość skomplikowany sposób. Z Funduszu Emerytalno-Rentowego dokonywane są odpisy na Fundusz Administracyjny, dla którego jest to około $\frac{3}{4}$ dochodów (Malinowska, Misiąg, 2002). Z nadwyżki Funduszu Administracyjnego idą z kolei wpłaty na Fundusz Rezerwowy, zasilany również z nadwyżki Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, a może jeszcze liczyć na odpisy z Funduszu Składowego. Z nadwyżki Funduszu Administracyjnego dokonywane są wpłaty na rzecz Funduszu Rezerwowego. Tylko Fundusz Składowy nie jest z żadnym powiązany. Finansują go głównie

składki, a z jego środków przekazuje się odpisy na Fundusz Administracyjny i Prewencji i Rehabilitacji. Z kolei - odpis z funduszu Administracyjnego, którego środki naliczane są z Funduszu Składkowego, trafia do Funduszu Motywacyjnego. Skontrolować tak skomplikowaną strukturę i to na co przeznaczona jest część środków z dotacji, oczywiście nie sposób. Powiązania między funduszami KRUS widać na rysunku 1.

Od 2003 r. pojawi się nowa pozycja w świadczeniach KRUS: renta strukturalna¹⁶, również w całości opłacana przez budżet państwa. Wielkość dotacji na ten cel w 2003 r. zaplanowano na 7201 tys. zł. To kwota w porównaniu z całą dotacją dla KRUS wręcz znikoma. Renta strukturalna przysługuje rolnikowi, który jest w wieku przedemerytalnym: kobiety między 55 a 60 rokiem życia, mężczyźni między 60 a 65 - i podlegał rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, w okresie wymaganym do uzyskania emerytury rolniczej, prowadził nieprzerwanie działalność rolniczą przez 10 lat bezpośrednio poprzedzających zgłoszenie wniosku i działalność ta była jedynym lub głównym źródłem jego utrzymania¹⁷. Dodatkowym, ważnym warunkiem jest wymóg zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, i przekazania gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni co najmniej 3 ha¹⁸. Renta strukturalna równa jest 150% najniższej emerytury i podlega terminom waloryzacji emerytur i rent, wynikającym z przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.¹⁹

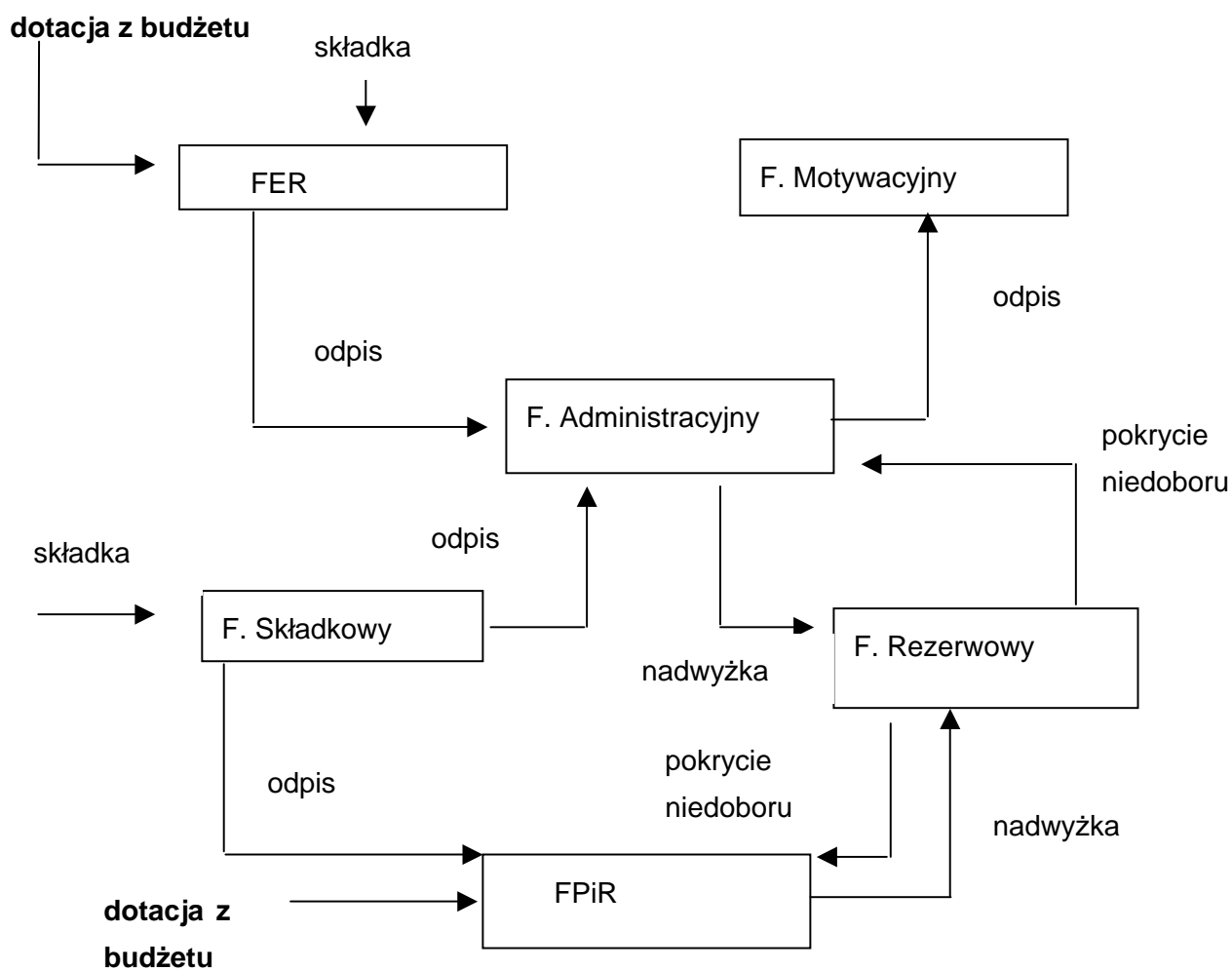
¹⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz. U. Nr 52 z 26 maja 2001 r, poz. 539);

¹⁷ Uznaje się, że działalność rolnicza była jedynym lub głównym źródłem utrzymania rolnika, jeżeli w okresie 10 lat bezpośrednio poprzedzających zgłoszenie wniosku o rentę strukturalną, podlegał on rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, przez co najmniej 5 lat, z czego co najmniej 2 lata tego ubezpieczenia przypadają na okres bezpośrednio przed zgłoszeniem wniosku o rentę strukturalną.

¹⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie, Art. 3

¹⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie, (Dz. U. Nr 52 z 26 maja 2001 r, poz. 539); Art. 11

Rysunek 1. Powiązania finansowe pomiędzy funduszami KRUS



Źródło: Malinowska, Misiąg, 2002, str. 226.

5. Świadczenia emerytalno-rentowe żołnierzy i funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku

Świadczenia te zagwarantowane są przez: Ustawę o z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (Dz.U. Nr 11, poz. 108 z późn. zm.), Ustawę z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin; Ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dla żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby przed 1 stycznia 1999 r. Dotacja ta przeznaczona jest także na świadczenia dla sędziów i prokuratorów, na mocy Ustawy z 28 sierpnia 1997 r. zmieniającej ustawę Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Ponieważ wymienione grupy nie płacą składki emerytalnej, dotacja ma cechy świadczenia socjalnego. Trudno byłoby je uzasadnić jakimiś względami społecznymi (walką z ubóstwem, pomocą dla osób słabych, nieprzystosowanych, itp.). Zostało ono wywalczone przez silnych aktorów sceny politycznej.

Świadczenia emerytalne przysługują żołnierzom lub funkcjonariuszom Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, BOR, Państwowej Straży Pożarnej lub Służby Więziennej, zatrudnionym przed 1 stycznia 1999 r., zwolnionym z zawodowej służby czynnej, którzy odbyli minimum 15 lat tej służby w WP i innych wymienionych wyżej instytucjach.

W ramach zaopatrzenia emerytalnego, oprócz emerytur i rent, służbom mundurowym przysługują również dodatki: pielęgnacyjny, dla sierot zupełnych, kombatancki i za tajne nauczanie, zasiłek pogrzebowy, świadczenia lecznicze i socjalne oraz prawo do umieszczenia w domu emeryta wojskowego (dla żołnierzy zawodowych) lub prawo do lokalu mieszkalnego albo do pomocy w budownictwie mieszkaniowym, dla pozostałych służb mundurowych.

Reforma systemu emerytalnego, objęła również emerytury „służb mundurowych”. Dzięki niej: po pierwsze - żołnierze i funkcjonariusze, którzy rozpoczęli służbę po 1 stycznia 1999 r., zostali objęci powszechnym, obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym; po drugie - ich świadczenia emerytalno-rentowe waloryzowane są według zasad stosowanych przez ZUS, a nie jak do 1999 r., odrębną waloryzacją związaną z tempem wzrostu płac (nowe przepisy wprowadzono na mocy Ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS). Zmiany te wzbudziły duży sprzeciw resortów mundurowych. Powstał nawet rządowy projekt ustawy o zmianie systemu ubezpieczeń społecznych służb mundurowych, zakładający powrót do sytuacji sprzed 1999 r. (przypomnijmy, w starym systemie, żołnierze i funkcjonariusze, którzy służyli przez mniej niż 15 lat, nie nabywali praw emerytalnych, nie płacono również za nich składek).

Sędziów i prokuratorów nie objęła reforma emerytalna. Nadal korzystają z osobnego systemu świadczeń.

Świadczenia emerytalno-rentowe dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz uposażenie sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku są czwartą, pod względem wielkości, pozycją wydatków prawnie zdeterminowanych. Wypłaca je MON, MSWiA i Ministerstwo Sprawiedliwości. Ich strukturę pokazuje poniższa tabela.

Tabela 19. Wysokość wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe i ich struktura

	1999	2000	2001	2002	2003
Świadczenia emerytalno - rentowe, w mln zł	5 832,8	6 394,2	7 533	7 689,1	8 368, 9
Realny wzrost		2,4%	12,5%	-0,5%	6,2%
w tym:					
Świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego (żołnierzy i funkcjonariuszy)	98,13%	98,12%	98,17%	97,91%	97,83%
MON	46,98%	46,89%	45,94%	b.d	b.d
MSWiA	44,16%	44,37%	45,48%	b.d	b.d
Ministerstwo Sprawiedliwości	6,99%	6,86%	6,75%	b.d	b.d
Uposażenie sędziów i prokuratorów	1,93%	1,88%	1,83%	2,05%	2,17%
Sąd Najwyższy	0,12%	0,12%	0,11%	b.d	b.d
Naczelny Sąd Administracyjny	0,05%	0,05%	0,05%	b.d	b.d
Trybunał Konstytucyjny	0,01%	0,01%	0,01%	b.d	b.d
Ministerstwo Sprawiedliwości	1,75%	1,69%	1,65%	b.d	b.d

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999,2000,2001), ustawa budżetowa na rok 2003.

Zwraca uwagę duży realny wzrost wydatków na świadczenia w 2001 r. Spowodował go przede wszystkim wysoki realny wzrost średniej wysokości przeciętnego świadczenia: o 9% dla świadczeń wypłacanych przez MON i 12% - dla świadczeń MSWiA.

W MON, gdzie wydatki na ubezpieczenia społeczne pochłaniają średnio ponad 45% omawianych tu środków budżetowych, wydatki realizuje 16(!) Wojskowych Biur Emerytalnych, które wypłacają emerytury i renty 130-140 tys. osobom. Ok. 3,5– 4% przeznaczony jest na wydatki bieżące, głównie na wynagrodzenia - zarówno osobowe pracowników, jak i na wypłacane przez rok uposażenia dla żołnierzy zawodowych zwolnionych ze służby (w porównaniu do ok. 3% wydatków bieżących w wydatkach ogółem ZUS i około 2,4% w KRUS).

Tabela 20. Struktura wydatków na ubezpieczenia społeczne MON

	1999	2000	2001
Świadczenia pieniężne na rzecz osób fizycznych	95,51%	96,60%	95,99%
Wydatki bieżące, Wydatków tym:	4,45%	3,36%	4,01%
wynagrodzenia wraz z pochodnymi	3,51%	2,40%	3,12%
odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	0,47%	0,48%	0,47%
pozostałe wydatki	0,48%	0,47%	0,42%
Wydatki majątkowe	0,04%	0,03%	0,00%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001).

Wartość ubezpieczeń społecznych wypłacanych przez MSWiA zbliżona jest do wydatków MON na ten cel, a składają się na nie świadczenia emerytalno-rentowe wypłacane byłym funkcjonariuszom Policji, UOP, Straży Granicznej, Państwowej Straży pożarnej oraz koszty utrzymania zakładu emerytalno-rentowego MSWiA, który je obsługuje.

Tabela 21. Struktura wydatków na ubezpieczenia społeczne MSWiA

	1999	2000	2001
Świadczenia społeczne	98,65%	98,62%	98,52%
wydatki bieżące, w tym:	1,30%	1,34%	1,42%
uposażenia i wynagrodzenia wraz z pochodnymi	0,37%	0,37%	0,36%
odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	0,48%	0,50%	0,50%
Pozostałe wydatki	0,45%	0,47%	0,56%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001).

Ministerstwo Sprawiedliwości wypłaca świadczenia emerytalno-rentowe za pośrednictwem Biura Emerytalnego Służby Więziennej dla funkcjonariuszy służby więziennej. Samo zaś reguluje je wobec sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku. Świadczenia dla sędziów i prokuratorów wypłacane są także przez: Trybunał Konstytucyjny, NSA i Sąd Najwyższy.

Łącznie te świadczenia, przypomnijmy - czwarta co do wielkości pozycją wydatków sztywnych – przeznaczone są dla mniej niż 320 tys. osób (gdy KRUS na ok. 2 mln świadczeniobiorców, a ZUS ok. 7,5 mln).

Tabela 22. Liczba świadczeniobiorców i wielkość przeciętnej emerytury

	1999	2000	2001	2003
Średnia liczba świadczeniobiorców, w tym:	298 800	313 746	319 160	328 750
średnia liczba świadczeniobiorców MON	130 872	137 924	139 087	
średnia liczba świadczeniobiorców MSWiA	143 700	151 060	154 800	
średnia liczba świadczeniobiorców MS, w tym:	24 066	24 603	25 100	
Funkcjonariuszy	20966	21703	22100	
Sędziów i prokuratorów	3 100	2900	3000	
Średnia wysokość świadczeń em-rent. MON, w zł.	1 667	1 750	1 990	
Średnia wysokość świadczeń em-rent MSWiA, w zł.	1 474	1 544	1 817	

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001), ustawa budżetowa na rok 2003.

Emerytura wynosi 40% podstawy jej wymiaru - ostatnio pobieranego uposażenia i jest podwyższana o 2,6% tej podstawy za każdy dalszy rok służby. Wzrasta również o określony odsetek podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej w specjalnych warunkach wymienionych w ustawie (np. w składzie personelu (załóg) latającego na samolotach naddźwiękowych, łodzi podwodnych, w charakterze (płetwo) nurków w zwalczaniu terroryzmu, itp). Wysokość emerytury, bez uwzględnienia dodatków, nie może przekraczać 75% podstawy jej wymiaru.

Emerytury i renty służb „mundurowych” waloryzowane są na zasadach i w terminach przewidzianych w przepisach o emeryturach i rentach FUS (ustawa o emeryturach i rentach z FUS z 1999 r.).

Osobom uprawnionym do zaopatrzenia emerytalnego oraz członkom ich rodzin przysługuje prawo do świadczeń socjalnych, które są wypłacane z funduszu utworzonego na ten cel. Fundusz obsługujący ubezpieczenia społeczne żołnierzy tworzy się z corocznego odpisu w wysokości 0,5% rocznych środków planowanych na emerytury i renty. Natomiast wysokość funduszu dla pozostałych służb mundurowych określana jest przez rozporządzenia właściwych ministrów.

6. Zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze

Zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze są częścią wydatków budżetu państwa w dziale „opieka społeczna”. Kwota przeznaczona na zasiłki jest rozdysponowana na następujące cele (*Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2002*):

- dotacje na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej zleconych gminom z przeznaczeniem na wypłatę zasiłków przez ośrodki pomocy społecznej dla osób nie objętych obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym,
- dotacje na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiaty z przeznaczeniem na wypłatę zasiłków dla tzw. służb mundurowych podlegających finansowaniu z budżetów wojewodów,

- świadczenia na rzecz osób fizycznych z przeznaczeniem na wypłatę zasiłków dla osób objętych obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym oraz dla osób pobierających emerytury i renty,
- dotacje podmiotowe dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych z przeznaczeniem na wydatki związane z kosztami obsługi zasiłków w ZUS oraz KRUS.

Zasady wypłacania zasiłków reguluje ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych.

Zasiłek rodzinny przysługuje na dzieci i małżonka. Na dziecko przysługuje on do ukończenia przez nie 16 roku życia, a jeśli dziecko kształci się - do czasu ukończenia nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 20 lat. Bez względu na wiek zasiłek rodzinny przysługuje na osobę niepełnosprawną w stopniu umiarkowanym i w stopniu znacznym. Od 1995 r. wysokość zasiłku rodzinnego uzależniono od dochodów w rodzinie. Zasiłek rodzinny nie przysługuje, gdy osiągnięte przez małżonka dochody brutto są równe kwocie lub wyższe od najniższego świadczenia rentowego w systemie pracowniczym. Zasiłek rodzinny wypłaca się przez maksimum 12 miesięcy, a jego wysokość jest waloryzowana od czerwca każdego roku wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych, przyjętym w ustawie budżetowej. W okresie od 1 czerwca 2002 r. do 31 maja 2003 r. zasiłek przysługuje, jeśli dochód na osobę w rodzinie nie przekroczy kwoty 548 zł (minimum socjalne), dla osób samotnie wychowujących dziecko – kwoty 612 zł. Zmiany te ograniczyły liczbę świadczeniobiorców o ok. 22%.

Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje: (a) niepełnosprawnemu dziecku w wieku do 16 lat, (b) osobie powyżej 16 lat niepełnosprawnej w stopniu znacznym lub umiarkowanym, (c) osobie, która ukończyła 75 lat życia. Zasiłek wypłaca się maksymalnie przez 12 miesięcy.

Zasiłek wychowawczy przysługuje pracownikom korzystającym z urlopu wychowawczego. Jest wypłacany przez 24, 36 lub 72 miesiące. Kwoty zasiłków wychowawczych są ogłaszane przez Prezesa ZUS w Monitorze Polskim (od 1999 r. finansowane z budżetu państwa). Wysokość zasiłku ustalana jest kwotowo i waloryzowana od czerwca każdego roku wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, przyjętym w ustawie budżetowej.

Wobec problemów budżetowych w końcu 2001 r., zmniejszono krąg osób uprawnionych do zasiłków²⁰ zmieniając kryteria dochodowe. Wydane przepisy są tymczasowe i obowiązują w okresie od 1 czerwca 2002 r. do 31 maja 2003 r. Nie wiadomo, czy w ustawie budżetowej na 2003 r. zakładano powrót do poprzednich regulacji, czy też reformę zasiłków rodzinnych. Założono natomiast wzrost wydatków na zasiłki wypłacane z budżetu państwa o ponad 1 mld zł.

Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej (MPiPS) przygotowało projekt ustawy o świadczeniach rodzinnych. Nowy system miałby kosztować 8,2 mld zł rocznie (począwszy od 2004 r.) i zaczęłby obowiązywać od września 2003 r. (wymaga to przedłużenia obowiązywania dotychczasowych przepisów do 31 sierpnia 2003 r.). Jeśli nowa ustawa nie wejdzie w życie, to powrót do poprzednich zasad kosztowałby budżet o 400-500 mln więcej. Minister Finansów sprzeciwił się

²⁰ Ustawa z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o funduszu alimentacyjnym, ustawy o zasiłkach..., Dz.U. nr. 154, poz. 1791.

wzrostowi wydatków, oczekując ich ograniczenia do 7,5 mld zł rocznie. W lutym 2003 r. osiągnięto porozumienie. MPiPS zgodziło się odłożyć różnicowanie zasiłku rodzinnego ze względu na wiek uprawnionych do 2005 r. oraz zrezygnowało z waloryzacji. Założeniami ustawy zajmie się rząd. Celem zmian jest poprawa adresowania pomocy dla rodzin. Zamiast wielu różnych świadczeń, pozostanie zasiłek rodzinny, pielęgnacyjny i świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym - macierzyńskie i opiekuńcze.

Zasiłek rodzinny – uprawnione do niego będą rodziny z dziećmi spełniające kryterium dochodowe. Byłby on powiększany w przypadku: urodzenia dziecka, niepełnosprawności dziecka, rezygnacji z pracy w celu opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym, korzystania z urlopu wychowawczego, rozpoczęcia roku szkolnego, podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania, niemożności wyegzekwowania alimentów, utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez osobę samotnie wychowującą dziecko w wieku do lat 6, powołania do odbycia służby wojskowej osoby posiadającej na wyłącznym utrzymaniu członka rodziny lub osoby zobowiązanej do alimentacji. Wysokość zasiłku rodzinnego byłaby corocznie waloryzowana zgodnie z przewidywanym wskaźnikiem inflacji. Wprowadzenie zasiłku rodzinnego według nowej formuły oznaczałoby rezygnację z wielu dotychczasowych świadczeń.

Zasiłek pielęgnacyjny – otrzymywałyby osoby powyżej 16 roku życia, o znacznym stopniu niepełnosprawności spełniające kryteria dochodowe. Zasiłek pielęgnacyjny ma być waloryzowany wskaźnikiem przyjętym dla rent i emerytur.

Propozycje MPiPS zakładały różne formuły waloryzacji: dla zasiłku rodzinnego waloryzacja oczekiwaną inflacją, dla zasiłku pielęgnacyjnego wskaźnikiem przyjętym dla rent i emerytur. Oznaczają one likwidację kilku świadczeń pozaubezpieczeniowych: zasiłku wychowawczego, świadczenia z FA oraz następujących świadczeń z pomocy społecznej: jednorazowego zasiłku macierzyńskiego, gwarantowanego zasiłku okresowego i zasiłku stałego.

7. Finansowanie dróg

Minimalna wysokość kwoty, którą należy przeznaczyć na finansowanie dróg, określona jest w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych. (Dz.U.123, poz. 780). Zapisano w niej, że wydatki na budowę, modernizację, utrzymanie, ochronę i zarządzanie drogami krajowymi i wojewódzkimi nie mogą być mniejsze niż 30% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego na paliwa. Z tej kwoty 60% jest przeznaczana się na część drogową subwencji ogólnej dla powiatów i województw (opisaną w części dotyczącej subwencji ogólnej). Rzeczywisty udział tych wydatków w dochodach akcyzowych pokazuje tabela 23.

Tabela 23. Wysokość wydatków na finansowanie dróg i ich udział w dochodach budżetu z podatku akcyzowego na paliwa

	1999	2000	2001
Wydatki na finansowanie dróg, w mln	3 609,8	4 094,5	4 806,1
Jako % wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych	31,2%	32,6%	36,4%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001).

8. Dotacja dla Funduszu Pracy

Fundusz Pracy (FP) powołano ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu i bezrobociu. Celem jego działań jest wypłata zasiłków dla bezrobotnych oraz finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem bezrobociu i rozwojem rynku pracy. FP nie ma osobowości prawnej ani wyodrębnionego aparatu wykonawczego. Dysponentem FP jest Prezes Krajowego Urzędu Pracy, a zadania FP były realizowane przez wojewódzkie i rejonowe urzędy pracy (Misiąg, 1996, str.52). Od 1 stycznia 2000 r. środki FP są przekazywane przez Prezesa Krajowego Urzędu Pracy samorządom wojewódzkim i powiatowym zgodnie z algorytmem określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów²¹.

Podstawowym źródłem dochodów FP jest składka pobierana przez ZUS i przekazywana na jego rachunek. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 z późn. zm.) wprowadziła m.in. dla pracodawców, zleceniodawców oraz osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą obowiązek opłacania składek na FP. Dodatkowo od 1 stycznia 2002 r. pracodawcy muszą opłacać składki na FP od wynagrodzeń (wynoszących co najmniej 760 zł) pracowników zatrudnionych w ramach np. prac interwencyjnych, robót publicznych lub innych form aktywizacji bezrobotnych. Powiatowe urzędy pracy nadal jednak będą korzystać ze zwolnienia w opłacaniu składek na FP od wypłacanych uprawnionym zasiłków dla bezrobotnych, stypendiów oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Od wypłacanych zasiłków FP odprowadza składki na ubezpieczenie społeczne²². Od 1 stycznia 2002 r. pracodawcy zatrudniający skierowanego absolwenta nie mają już rocznego zwolnienia od opłacania składek na FP (www.zus.pl).

Wysokość składki na FP określana jest corocznie w ustawie budżetowej. Do końca 1998 r. wynosiła ona 3% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne lub zaopatrzenie emerytalne. Od 1 stycznia 1999 r. w związku z wliczeniem do wynagrodzeń części składki na ubezpieczenie społeczne, składkę obniżono do 2,6%. W 2001 r. została ustalona na 2,45% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne. Poborem składek zajmuje się ZUS i

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2001 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków FP samorządom województw i powiatów (Dz.U. Nr 27, poz. 299).

²² (art 57, pkt.6) Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14 grudnia 1994 r. – stan prawny styczeń 2001.

otrzymuje za tę usługę 0,5% przypisu składek refundowanego z FP. ZUS przekazuje je w wielkości przypisu. Oznacza to dofinansowanie FP ze środków administrowanych przez ZUS.

Sztywność dotacji dla FP jest ograniczona. Sejm może określać poziom wydatków FP na inne wydatki niż wypłata obowiązkowych świadczeń w dowolnej wysokości. Zgodnie z art. 57 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (z dnia 14 grudnia 1994 r.), środki przeznaczone w ustawie budżetowej na aktywne formy zwalczania bezrobocia nie mogą być zmniejszone w trakcie roku budżetowego w celu sfinansowania innych wydatków.

Prezes Krajowego Urzędu Pracy ma prawo przesuwać środki wymienione w planie finansowym FP. Nie może jednak zmniejszać, aby przeznaczyć je na inne cele, następujących grup wydatków: wydatki na szkolenia, dodatki i pożyczki szkoleniowe, koszty refundowane z tytułu zatrudnienia bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych oraz składki na ubezpieczenia społeczne, koszty z tytułu zatrudnienia skierowanego absolwenta, wydatki na programy specjalne, stypendia, koszty zakwaterowania i dojazdów do pracy. Oznacza to, że obligatoryjnym zadaniem FP jest dokonanie wydatków na aktywne formy zwalczania bezrobocia w kwocie ustalonej w ustawie budżetowej (Malinowska, 1999, str.234). W 2000 i 2001 r. faktycznie poniesione wydatki na aktywne formy walki z bezrobociem były jednak niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej.

Wśród wydatków FP wyróżniamy:

Zasiłki i świadczenia, w tym:

- Zasiłki dla bezrobotnych
- Zasiłki przedemerytalne (przyznane przed ich likwidacją)
- Świadczenia przedemerytalne
- Świadczenia specjalne dla rolników

Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, w tym:

- Szkolenia i przekwalifikowania (zasiłki szkoleniowe)
- Prace interwencyjne
- Roboty publiczne
- Aktywizacja zawodowa absolwentów
- Refundacja wynagrodzeń i składki na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników
- Pożyczki dla bezrobotnych na podjęcie działalności gospodarczej lub rolniczej
- Pożyczki dla pracodawców na tworzenie dodatkowych miejsc pracy
- Programy specjalne

Inne wydatki dotyczą realizacji zadań ustawowych – dotacje dla organizacji pozarządowych statutowo realizujących zadania na rzecz bezrobotnych.

FP refunduje część wynagrodzeń wypłacanych przez podmioty zatrudniające absolwentów i młodocianych oraz organizujące prace interwencyjne i roboty publiczne. Fundusz udziela niskooprocentowanych pożyczek na tworzenie nowych miejsc pracy, dlatego też o wielkości prowadzonej działalności FP świadczą wydatki i stan należności (Misiąg, 1996).

Od 2002 r. zmieniły się zasady przyznawania świadczeń przedemerytalnych oraz zlikwidowano zasiłki przedemerytalne (zmiany w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu). Szacowane oszczędności z tytułu likwidacji zasiłków mają wynieść ok. 115 mln zł. - o tyle mniej na wypłatę zasiłków powinien przeznaczyć FP. Istniejące przepisy w niedostatecznym stopniu ograniczały możliwość korzystania ze świadczeń przedemerytalnych. W końcu października 2001 r. liczba uprawnionych do zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego wyniosła 405 395 osób, w tym 76,2% było uprawnionych do pobierania zasiłku przedemerytalnego. Jedna trzecia świadczeniobiorców miała poniżej 50 lat.

Tabela 24. Zmiany w zasadach przyznawania świadczeń przedemerytalnych

Ustawa	Zmiana – świadczenia przedemerytalne
1994	Zasiłek dla bezrobotnych można było pobierać dłużej niż przez 12 miesięcy (art.25): - 18 miesięcy przy stażu 25/30; - do czasu uzyskania uprawnień emerytalnych po przepracowaniu 30/35 lat, przy zatrudnieniu w szczególnych warunkach przez min 15 lat lub, gdy osoba osiągnęła wiek co najmniej 58/63.
XII 1996 (Dz.U. nr 147 poz.687)	Wprowadzono świadczenia przedemerytalne. Przysługiwały osobie spełniającej warunki uzyskania statusu bezrobotnego, która ukończyła 58/63 lata, lub 55/60, gdy zwolniona z przyczyn zakładu pracy lub, gdy z przyczyn zakładu to, jeśli przepracowała min 35/40. Wysokość świadczenia stanowiła 80% emerytury należnej danej osobie (nie mniej niż zasiłku przedemerytalnego).
VII 1998 (Dz.U. nr 108, poz. 684)	Dodano nowe uprawnienia do świadczenia: zatrudnieni przez co najmniej 34/39 lat i rozwiązanie stosunku pracy w związku z niewypłacalnością pracodawcy. Wysokość świadczenia podwyższono z 80 do 90% należnej emerytury. Wprowadzono dowolność dla Rady Ministrów podwyższania do 100% i skracania okresów. Wprowadzono możliwość zarobku połowy najniższego wynagrodzenia bez ustania prawa do świadczenia i zarabiania w sposób inny niż stosunek pracy, praca zarobkowa lub pozarolnicza działalność gospodarcza.
IX 2001 (Dz.U. nr.122, poz.1323)	Rozszerzono prawo do świadczeń przedemerytalnych na pracowników byłych PGR-ów, jeśli osiągnął wiek 50/55, przepracował w PGR min. 10 lat, zamieszkuje w powiecie (gminie) zagrożonym strukturalnym bezrobociem. Świadczenie w kwocie aktualnie obowiązującego zasiłku przedemerytalnego. Te świadczenia mają być finansowane wpływami z AWRSP przekazywanymi FP (jednocześnie zobowiązano agencję do przekazywania do 15% wpływów przez 10 lat na ten cel).
XII 2001 (Dz.U. nr 154, poz. 1793)	Zaostrzono kryteria uprawniające do świadczenia: wiek 58/63, ale dodano okres pracy uprawniający do emerytury w wysokości 20/25, lub wiek 55/60, ale dodano 30/35 lat pracy i pracę w zakładzie nie mniej niż 6 miesięcy. Przy zwolnieniu z przyczyn dotyczących zakładu pracy też dodano warunek przepracowania min. 6 miesięcy. Obniżono wysokość do 80% emerytury, nie mniej niż 120% i nie więcej niż 200% zasiłku dla bezrobotnych. Pracownicy byłych PGR muszą spełniać łącznie wszystkie warunki. Podwyższono wysokość tego świadczenia do 120% zasiłku dla bezrobotnych. Zawiesza się prawo do świadczenia w przypadku podjęcia zatrudnienia i zarobienia łącznie ze świadczeniem przedemerytalnym wysokości 200% zasiłku dla bezrobotnych.
XII 2002 (Dz.U. 2003 nr 6 poz. 65)	Prawo do zasiłku i świadczenia przedemerytalnego w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2001 r. przysługuje bezrobotnym, którzy do 12 stycznia 2002 r. spełnili warunki do ich nabycia (zlikwidowano naruszenie <i>vacatio legis</i>).

Tabela 25. Zmiany w zasadach przyznawania zasiłków przedemerytalnych

Ustawa	Zmiana – zasiłki przedemerytalne
XII 1996 (Dz.U. nr 147 poz.687)	Wprowadzono zasiłki przedemerytalne dla osób spełniających warunki uzyskania statusu bezrobotnego. Warunki 30/35 lat pracy, (25/30 gdy min. 15 w szczególnych warunkach). Wysokość: 120% zasiłku dla bezrobotnych, 160% przy zagrożeniu strukturalnym bezrobociem i gdy stosunek pracy rozwiązany z przyczyn zakładu oraz gdy w ciągu 3 miesięcy zwolniono min 100 pracowników. Wysokość nie więcej niż 90% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w ciągu ostatnich 12 miesięcy.
XII 2001 (Dz.U. nr 154, poz. 1793)	Zlikwidowano zasiłki przedemerytalne
Od 1 I 2002 (nowelizacja ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu Dz. U. 2001 nr 6, poz.56)	Zniesiono możliwość przechodzenia na zasiłki przedemerytalne na obecnych zasadach i wprowadzono jedno połączone świadczenie przedemerytalne w zamian za dotychczasowe świadczenia i zasiłki przedemerytalne

Wśród wydatków FP zasiłki dla bezrobotnych i świadczenia przedemerytalne (bierne instrumenty rynku pracy) mają charakter wydatków obligacyjnych. Jako transfery o charakterze typowo osłonowym mają priorytet w wydatkach FP. Do 2000 r. włącznie większość środków przeznaczana była na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych (Tabela 26). W 2001 r. nastąpiło odwrócenie trendu: dominacja wydatków na zasiłki dla bezrobotnych została zastąpiona wydatkami na zasiłki i świadczenia przedemerytalne.

Tabela 26. Struktura wydatków FP

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 PW	2003 plan
Zasiłki dla bezrobotnych / Wydatki (%)	58,6	58,5	59,5	50,1	33,7	36,3	37,3	35,5	33,6	32,1
Zasiłki i świadczenia przedemerytalne / Wydatki (%)	----	----	----	6,6	14,3	20,7	31,2	40,6	44,3	42,9
Aktywne formy ograniczania bezrobocia / Wydatki (%)					18,6	16,7	12,4	7,3	6,5	8,6

PW – oczekiwane wykonanie

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999,2000,2001), ustawa budżetowa na rok 2003.

Wysokość zasiłku dla bezrobotnych jest wyznaczana przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Podlega on waloryzacji o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim półroczu, w terminach 1 marca i 1 września²³. Od zasiłku dla bezrobotnych urzędy pracy opłacają składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, a od stypendiów, za okres odbywania szkolenia i stażu dodatkowo na ubezpieczenia wypadkowe. Wartość stypendiów dla bezrobotnych absolwentów, dodatku szkoleniowego dla bezrobotnych, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych jest powiązana z wysokością zasiłku dla bezrobotnych.

²³ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2001 r. Nr 6 poz 56 z późn. zm.) art. 24 ust. 6a.

Systematycznie ograniczano wielkość i udział zasiłków dla bezrobotnych w wydatkach FP, wprowadzając zmiany kryteriów uprawniających do pobierania zasiłku.

Tabela 27. Zmiany w zasadach przyznawania zasiłków dla bezrobotnych

Ustawa	Zmiana
XII 1989	70% wynagrodzenia przez 3 miesiące, potem 50% przez 6 miesięcy i 40% przez następne 9 miesięcy.
VIII 1990	Zaostrzono kryteria: tylko uprzednio pracujące (co najmniej 180 dni).
V 1991	Klasyfikacja gmin według stopy bezrobocia, zróżnicowano zasiłek. W gminach o szczególnym zagrożeniu bezrobociem - zasiłek 18 miesięcy po 25-30 przepracowanych latach i przez 12 miesięcy w pozostałych.
X 1991	Obniżono wielkość zasiłku do poziomu 33% przeciętnej płacy, ograniczono czas do 12 miesięcy.
II i X 1992	Podniesienie wysokości do 36% przeciętnego wynagrodzenia.
1994	Wprowadzono przedłużanie okresu pobierania zasiłku, gdy bezrobotny posiadał dzieci na utrzymaniu, a współmałżonek także był bezrobotny.
XII 1995	Zasiłek ustalono kwotowo w wysokości 260 zł. W momencie wprowadzenia stanowiło to 36% przeciętnej płacy, ale potem zmniejszało się, bo kwotę zasiłku indeksowano cenowo. Wprowadzono waloryzację wskaźnikiem CPI w poprzednim kwartale od pierwszego dnia trzeciego miesiąca po upływie tego kwartału. Pierwsza waloryzacja 1 czerwca 1996 r. Po dwóch odmowach propozycji zatrudnienia (a nie po 3) bezrobotny tracił zasiłek. Uprawnienie do zasiłku dla absolwentów (28% przeciętnej płacy) w 3 miesiące po zakończeniu edukacji – uprawnienie ograniczono w 1996 (stypendia zamiast zasiłków)
XII 1996 ²⁴	Zmiana definicji bezrobotnego na osobę w ogóle nie posiadającą dochodów (do tego czasu prawo do zasiłku miały również osoby o niskich dochodach – do połowy poziomu najniższego wynagrodzenia). Wydłużono z 6 do 12 miesięcy (w ciągu ostatniego 1,5 roku) okres zatrudnienia konieczny do nabycia prawa do zasiłku. Wprowadzono karencję, gdy zwolnienie nastąpiło z winy pracownika. Powiązано należny zasiłek ze stażem pracy: mniej niż 5 lat 80% zasiłku, więcej niż 20 lat – 120%. Powiązано okres pobierania zasiłku ze wskaźnikiem stopy bezrobocia w rejonie zamieszkania bezrobotnego (6 miesięcy, gdy stopa bezrobocia nie przekracza przeciętnej stopy bezrobocia w kraju, 12 miesięcy, jeśli stopa bezrobocia jest w przedziale 100-200% przeciętnej stopy bezrobocia, 18 miesięcy, jeśli stopa bezrobocia jest większa niż 200% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju). Zaprzestano uznawania za osoby bezrobotne osób samotnie wychowujących mniej niż dwoje dzieci i osób z długim stażem pracy mających prawo do pobierania zasiłków i świadczeń przedemerytalnych.
III 2000 (Dz.U. nr 21 poz.384)	Waloryzacja wskaźnikiem CPI w poprzednim półroczu w terminach 1 marca i 1 września.
XII 2001 (Dz.U. nr 154, poz. 1793)	Podwyższono zasiłek z 260 zł do 476,7 zł.
XII 2001 (Dz.U. nr 154, poz. 1793)	Zasiłki dla bezrobotnych (również przedemerytalne, świadczenia przedemerytalne, dodatki szkoleniowe i stypendia) podlegają waloryzacji w terminie oraz o wskaźnik określony w ustawie budżetowej na 2002 r. (4,5%).
II 2003 (Dz.U. 2003 nr 6 poz. 65)	Pozbawienie statusu bezrobotnego po dwóch odmowach pracy, wykonywania prac interwencyjnych lub robót publicznych, udziału w szkoleniu, stażu lub programie specjalnym.
2003	Powrót do zapisów ustawowych. Waloryzacja o wskaźnik CPI w poprzednim półroczu, w terminach 1 marca i 1 września. Ze względu na fakt, że w II półroczu 2002 r. wskaźnik inflacji był ujemny zasiłki będą waloryzowane dopiero we wrześniu 2003 r.

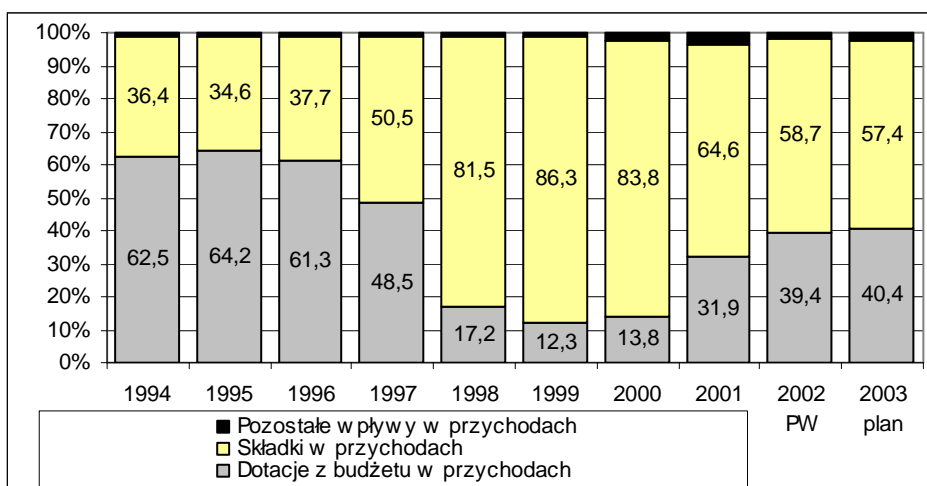
Źródło: Golinowska, ustawy.

²⁴ Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 147, poz. 687).

Podstawowy zasiłek dla bezrobotnych 100%	
1.03.2002 – 31.08.2002	476,7
1.09.2002 - 28.02.2003 wzrost o 4,5% (wskaźnik zapisany w ustawie budżetowej na 2002 r.)	498,2

Funkcjonowanie FP jest uzależnione od dotacji z budżetu. W 1997 r. po raz pierwszy procentowy udział dotacji w przychodach był niższy od udziału składki na FP (Wykres 9). Od tego czasu podstawowym źródłem dochodu pozostaje składka, ale jej udział w przychodach maleje. Zmniejsza się stopień samofinansowania funduszu (pokrycie wydatków wpływami ze składki). Stopień samofinansowania wydatków FP zwiększył się w 1997 r. wskutek zmniejszenia liczby bezrobotnych uprawnionych do zasiłku. W 2001 r. załamanie na rynku pracy odwróciło ten trend. Dominacja świadczeń przedemerytalnych nie została usunięta. Według planu na 2003 r., świadczenia przedemerytalne będą stanowiły niemal 43% wydatków FP.

Wykres 9. Udział dotacji z budżetu państwa i składki w przychodach FP



FP ma prawo udzielać dotacji instytucjom pozarządowym realizującym zadania na rzecz bezrobotnych. Prowadziło to do nadużyć. W 1998 r. z FP przeznaczano 32 mln zł na restrukturyzację przemysłu lotniczego²⁵. W 1999 r. 250 mln zł przeznaczono na restrukturyzację gospodarki narodowej, konkretnie - na wypłaty jednorazowych odpraw dla górników (Malinowska i in., 2002). Pieniądze wydano zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Wypłata odpraw nie miała jednak nic wspólnego z celami FP. W 2000 r. FP, zgodnie z dyspozycją Ministra Pracy i Polityki Społecznej, przekazał ARP 43.000 tys. zł z przeznaczeniem na restrukturyzację gospodarki narodowej. NIK skrytykował²⁶ wydatkowanie tych środków bez podstawy prawnej oraz przeznaczenie ich na zadania zupełnie nie związane z łagodzeniem skutków bezrobocia i zatrudnieniem lub aktywizacją zawodową bezrobotnych. W planach finansowych FP na 2002 i 2003 r. nie przyjęto wielkości dotacji, może to oznaczać odejście od tej formy działalności.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 11 maja 1998 r. w sprawie przeznaczenia środków z FP na realizację zadań związanych z restrukturyzacją przemysłu lotniczego.

²⁶ NIK, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2000 r., Warszawa, czerwiec 2001

Tabela 28. Dotacje z FP (w tys. zł)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Plan		2 000	2 000	2 200	2 800	3 500	3 500	2 000
Wykonanie	637	1 357	1 579	8 905	325 965	254 863	385	

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001), budżet państwa na 2002, 2003 r.

Sztywność dotacji dla FP jest ograniczona. W 1999 r. Minister Finansów zmniejszył kwotę przekazywaną KUP na dotację dla FP o 88.780 tys. zł²⁷, przede wszystkim z powodu niższych niż planowano zasiłków dla bezrobotnych. Osobny problem to niedoszacowanie dotacji dla FP, wymuszające wzrost zadłużenia. W 2000 r. zwiększono dotację o 100 mln zł ponad plan z powodu gwałtownego wzrostu stopy bezrobocia. Nie wystarczyło to jednak na pokrycie wydatków. Zmieniono więc ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, aby umożliwić zaciąganie kredytów i pożyczek przez FP na uzupełnienie środków niezbędnych na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych za zgodą ministra właściwego do spraw pracy i ministra właściwego do spraw finansów publicznych²⁸. KUP zaciągnął kredyt bankowy w wysokości 745 102 tys. zł na utrzymanie płynności. Wobec trudności finansowych, dokonano cięć wydatków relatywnie bardziej elastycznych (prace interwencyjne, pomoc dla młodocianych i absolwentów), których teoretycznie ciąć nie wolno. Dodatkowo urzędy pracy nie wywiązywały się ze swoich zobowiązań zalegając ze składkami na ubezpieczenia społeczne oraz z refundowaniem pracodawcom wynagrodzeń dla zatrudnionych bezrobotnych i absolwentów²⁹. Podobna sytuacja powstała w 2002 r. Po jedenastu miesiącach FP wykorzystał 99,8 proc. dotacji z budżetu państwa i FP, aby sfinansować wszystkie zobowiązania, zmuszony był do zaciągnięcia dodatkowych 300 mln zł kredytu.

Ustawa o restrukturyzacji należności publicznoprawnych (Dz.U. 2002 nr 155 poz.1287) umożliwiała restrukturyzację zadłużenia wobec FP. Według wstępnych danych, łączna kwota zaległości wobec FP objęta decyzjami o restrukturyzacji wynosi 536 mln zł. Wpływy z opłaty restrukturyzacyjnej trafią do kasy ZUS-u (158,8 mln zł). Oznacza to, że w przyszłości skokowo zmniejszą się należności FP.

9. Wydatki sądów powszechnych

Od 2003 r. utworzona została nowa część klasyfikacji budżetowej – sądy powszechne. Zgodnie z art.178 ust.4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Minister Finansów włącza projekt budżetu sądów powszechnych do projektu budżetu państwa na

²⁷ NIK, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1999 r., Warszawa, czerwiec 2000.

²⁸ Dz.U. 2000, nr 70, poz. 820. Łączna kwota kredytów i pożyczek na uzupełnienie środków na zasiłki dla bezrobotnych nie może przekroczyć 8,33% planowanych dochodów FP. Okres spłaty nie może przekroczyć 3 miesięcy oraz wykraczać poza rok budżetowy, w którym kredyty i pożyczki zostały zaciągnięte. W ten sposób pojawiła się nowa pozycja wydatków FP: spłata kredytów i pożyczek wraz z odsetkami. Wprowadzono również możliwość zaciągania długu na spłatę zasiłków i świadczeń przedemerytalnych w wysokości 12,5% planowanych dochodów FP. Ich okres spłaty może wykraczać poza rok budżetowy i może przekraczać 3 miesiące, nie więcej jednak niż 6 miesięcy.

²⁹ Raport o stanie finansowym państwa w 2000 r., Instytut Finansów Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości, Raport nr 15, Warszawa 2001.

zasadach określonych w art.83 ust.2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, podobnie jak w przypadku projektów budżetów urzędów naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa (Uzasadnienie do ustawy budżetowej, wrzesień 2002 r.). Od 2004 r. do listy instytucji dojdzie Krajowa Rada Sądownictwa. Minister Finansów nie może ingerować w projekty instytucji, które nie podlegają administracji rządowej. Poprawki do tych projektów może wprowadzić Sejm, który wykorzystuje tę możliwość.

10. Wydatki urzędów naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa

Do tej kategorii zaliczane są wydatki Kancelarii Prezydenta PR, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego, NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Krajowego Biura Wyborczego, Państwowej Inspekcji Pracy, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Rzecznika Praw Dziecka. Wydatki tych instytucji, zgodnie z art. 83 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, są włączane bez weryfikacji do ustawy budżetowej.

11. Dotacja dla Funduszu Alimentacyjnego

Fundusz Alimentacyjny (FA) został utworzony w 1974 r.³⁰. Wypłaca on świadczenia pieniężne dla dzieci i innych osób, gdy nie można wyegzekwować świadczeń alimentacyjnych od osób, które są zobowiązane do ich płacenia. Dysponentem funduszu jest ZUS. Koszty obsługi FA są refundowane ZUS-owi ze środków FA. Świadczenie z funduszu przysługuje, jeśli przeciętny miesięczny dochód na osobę w rodzinie uprawnionego nie przekracza kwoty odpowiadającej 60% przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego przez Prezesa GUS do celów emerytalnych. Świadczenia z FA przyznaje się na 12 miesięcy, od czerwca każdego roku do końca maja następnego roku i przysługują one w wysokości alimentów bieżąco ustalanych przez sąd, jednak w kwocie nie wyższej niż 30%³¹ przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim roku, ogłaszanego przez Prezesa GUS dla celów emerytalnych.

Istotą FA jest przyznawanie świadczeń osobom, gdy egzekucja świadczeń jest bezskuteczna. Jak zauważa NIK w swoim raporcie³²: „oznacza to, że z samego już założenia prowadzone postępowanie egzekucyjne jest nieefektywne i należności do których wypłaty przystępuje ZUS są trudno ściągalne. Z tego też powodu nie jest możliwe zahamowanie wzrostu należności.” Egzekucje należności prowadzą komornicy sądowi, a ZUS prowadzi egzekucję tylko z własnych świadczeń (emerytalnych i rentowych). Działalność komorników sądowych regulują zapisy

³⁰ Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym, Dz.U. nr. 1974 nr.27 poz.157.

³¹ Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o zmianie ustawy o FA określała maksymalną wielkość świadczenia na 25 proc. przeciętnego wynagrodzenia pracowników gospodarki uspołecznionej. Potem tę wielkość podwyższono do 30%.

³² NIK, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2000 r., tom II, str. 390.

Kodeksu Cywilnego, zezwalającego na podejmowanie czynności egzekucyjnych wobec dłużników FA nie częściej niż raz w roku. ZUS nie ma możliwości dyscyplinowania komorników sądowych. Nie ma również wpływu na działania Prokuratur Rejonowych, które prowadzą postępowania karne przeciwko osobom uchylającym się od obowiązku alimentacji. Postępowania są zresztą często umarzane lub zawieszane „z braku cech przestępstwa”.

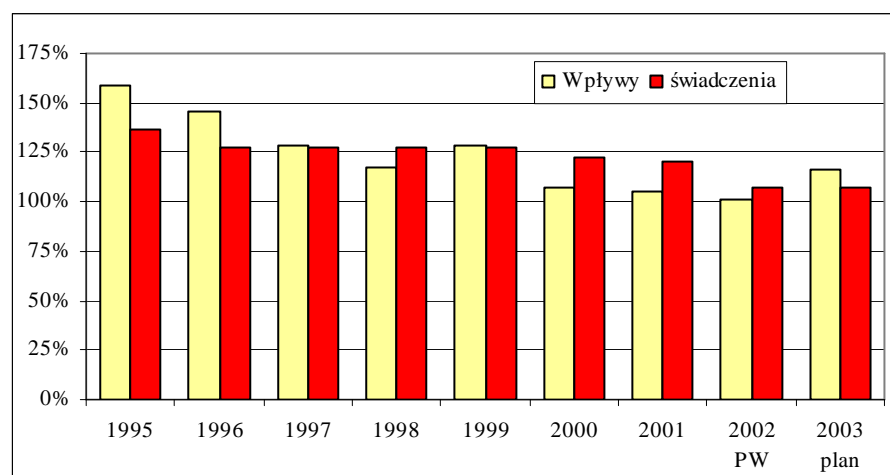
Plan finansowy FA jest prezentowany w ujęciu memoriałowym. Po stronie dochodów mamy wielkość tzw. przypisu, czyli należnych funduszowi dochodów na mocy ustawy. Faktycznie realizowana wielkość dochodów jest zazwyczaj niższa i różnica powiększa stan należności funduszu. Po stronie wydatków występują płatności, które FA jest zobowiązany uregulować. Na stan funduszu wpływają trzy elementy: środki pieniężne, saldo należności i saldo zobowiązań. Stan funduszu może być ujemny.

Cechą charakterystyczną wyróżniającą FA od innych funduszy jest niski poziom ściągłości wpływów. Na dochody funduszu składają się:

- należności ściągnięte od osób zobowiązanych do alimentacji,
- dotacja z budżetu państwa,
- wpłaty dobrowolne i inne wpływy.

Dotacja stanowi główne źródło dochodów FA [wg przypisu (Tabela 29)]. Udział dotacji w przychodach ogółem (wg przypisu) wahał się w przedziale od 45 do 48% wartości przychodów. Udział wpływów faktycznie ściągniętych od zobowiązanych w przychodach ogółem stanowił około 6-10% i systematycznie maleje. Ściągnięte wpłaty w coraz mniejszym stopniu wystarczają na pokrycie wypłat świadczeń alimentacyjnych. O ile w 1999 r. udział wpłat ściągniętych od zobowiązanych w wypłaconych świadczeniach wynosił ponad 18,2%, to w 2002 r. ma wynieść jedynie 13%. Rośnie zatem zależność funduszu od dotacji z budżetu państwa. W 1998 r. nastąpiła istotna zmiana trendu (Wykres 10): wypłacane świadczenia rosły w tempie wyższym niż ściągane wpływy (z wyjątkiem 1999 r.).

Wykres 10. Dynamika nominalna wpływów ściąganych od zobowiązanych i wypłaconych świadczeń z FA



W 2002 r. podjęto próbę ograniczenia wysokiej dynamiki dotacji z budżetu państwa. Na 2002 r. zaplanowano nominalny wzrost dotacji o 2,8%. Sprzyjać ma temu nowelizacja ustawy z 2001 r.,³³ ograniczając wypłatę świadczeń z funduszu: w okresie od 1 czerwca 2002 r. do 31 maja 2003 r. świadczenia z FA przysługują, jeśli przeciętny miesięczny dochód na osobę w rodzinie uprawnionego, uzyskany w 2001 r. nie przekracza 612 zł. Oznacza to ograniczenie prawa do świadczeń o ok. połowę (60% przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego przez Prezesa GUS do celów emerytalnych, które wynosiło w 2001 r. 2061,85 - to 1237 zł).

Tabela 29. Podstawowe informacje o wynikach finansowych FA

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 PW	2003 plan
Dotacje/Przychody ogółem	48,6%	50,5%	44,7%	46,0%	45,8%	46,0%	45,4%	48,0%	46,7%	45,6%
Wpływy ściągane od zobowiązanych/Przychody ogółem	7,2%	8,2%	10,5%	10,5%	9,6%	9,4%	8,3%	6,9%	6,6%	7,2%
Wpływy ściągane od zobowiązanych w wypłaconych świadczeniach	14,7%	17,1%	19,5%	19,8%	18,1%	18,2%	15,9%	13,8%	13,0%	14,0%
Wpływy ściągane od zobowiązanych w należnościach	7,2%	7,2%	7,3%	6,8%	5,8%	5,6%	4,5%	3,6%	2,9%	2,8%
Dynamika dotacji (w stosunku do poprzedniego roku)		146,6%	100,4%	132,8%	126,8%	132,0%	119,6%	133,7%	102,8%	103,2%
Dotacja (wykonanie - plan)		0	-105 700	-47 000	30 000	56 000	41 017	305 274		
Zobowiązania w tys. zł	-164	-225	-247	-285	-221	-968	-51 478	-1 815	-1 815	-1 815

PW – wstępne dane

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1995-2001), budżet państwa na 2002, 2003 r.

³³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o funduszu alimentacyjnym..., Dz. U. nr.154, poz. 1791.

Niska ściągalność wpływów od zobowiązanych do alimentacji wpływa na systematyczny wzrost należności FA. Wskaźnik ściągalności (udział wpływów ściągniętych w należnościach) spadał od 5,8% w 1998 r. do 2,9% w 2002 r. Należności rosną szybciej niż wpływy od zobowiązanych.

FA w coraz większym stopniu staje się zależny od dotacji budżetowej. W latach 1996 i 1997 wielkość dotacji była przeszacowana. W 1997 r. przeszacowano wydatki FA (zarówno świadczenia jak i wydatki bieżące). W rezultacie Prezes ZUS w ramach swoich uprawnień obniżył wielkość dotacji dla FA przekazując środki na zwiększenie dotacji dla FUS. W okresie 1998-2001 dotacja dla FA co roku była niedoszacowana. Konieczna więc była rewizja planu finansowego w trakcie roku i zaciąganie przez FA zobowiązań.

Fundusze celowe mogą zaciągać kredyty i pożyczki, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi (NIK, 2000). Ustawa o FA nie przewiduje takiej możliwości, ale plany finansowe wykazują rosnącą wielkość zobowiązań FA (Tabela 29). Wartość jego zobowiązań w 2000 r. eksplodowała. Nie doprowadziło to jednak do powiększenia planu wartości dotacji w 2001 r. (wg ustawy budżetowej i po zmianach). Ostatecznie dotacja wzrosła o 33,7% w 2001 r., a to z kolei zmuszało do podjęcia działań, które ograniczałyby potrzeby finansowe FA.

Pierwszą próbę naprawy stanu finansów FA podjęto w 1998 r. Sejm przyjął uchwałę w sprawie systemu alimentacyjnego³⁴, w której zwrócono uwagę na następujące tendencje:

- wzrost liczby osób korzystających ze świadczeń funduszu,
- spadek wskaźnika ściągalności.

Sejm wezwał rząd do opracowania w terminie do 31 grudnia 1998 r. przedsięwzięć na rzecz zmiany rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Gabinet Jerzego Buzka w 1999 r. rozważał pomysł likwidacji FA. Odstąpiono od niego, przywracając jedynie kryterium dochodowe przy wypłacie alimentów. W nowelizacji ustawy o FA z 1999 r. wprowadzono ograniczenie czasu i wielkości wypłacanego świadczenia (12 miesięcy i 30%). Zmiany te nie spowodowały ograniczenia przyrostu osób uprawnionych do świadczeń z FA (Tabela 30), w dodatku pogorszyły się wszystkie wskaźniki ściągalności (Tabela 29). Znowelizowana ustawa z 2001 r. wprowadziła wprawdzie ograniczenia na wypłatę świadczeń z FA, niestety obowiązywać będzie tylko do połowy 2003 r. Potrzebne są nowe decyzje. Projekt Ministerstwa Pracy zakłada likwidację FA i przekazanie jego środków na podwyższenie zasiłków rodzinnych. Wobec pogarszającej się efektywności funkcjonowania FA, byłoby to działanie bardzo wskazane. Stopień dotowania funduszu wskazuje, że alimenty mają charakter świadczenia społecznego. Zatem ich obecne różnicowanie nie ma podstaw.

³⁴ M.P. 1998 Nr.30 poz.413.

Tabela 30. FA – podstawowe dane o beneficjentach

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Przeciętna miesięczna liczba osób uprawnionych do świadczenia w tys. zł	340,6	358,4	373,8	393,6	421,3	435,7	468,2
okres poprzedni=100	110,4	105,2	104,3	105,3	107	103,4	107,5
Przeciętna wypłata świadczenia bieżącego na 1 osobę uprawnioną	72,33	88,29	107,76	130,56	155,63	182,38	206,02
% przeciętnego wynagrodzenia	10,3	10,1	10,1	10,5	10,9 ^a	11,4 ^a	12 ^a
					9,1 ^b	9,5 ^b	10 ^b

^a - w relacji do przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o obowiązkową składkę na ubezpieczenia społeczne płaconą przez ubezpieczonego

^b - w relacji do przeciętnego wynagrodzenia zawierającego obowiązkową składkę na ubezpieczenia społeczne płaconą przez ubezpieczonego

Źródło: www.zus.gov.pl.

12. Dopłaty do wykupu kredytów mieszkaniowych i refundacja premii gwarancyjnych wypłaconych oszczędzającym na książeczkach mieszkaniowych

Podstawę prawną dla refundowania wypłaconych przez banki premii gwarancyjnych od wkładów gromadzonych na książeczkach mieszkaniowych oraz wykupywania ze środków budżetowych odsetek od kredytów mieszkaniowych stanowi ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. Nr 5, poz. 32 z późn. zm.) oraz akty wykonawcze do tej ustawy.

Tabela 31. Wysokość środków przeznaczanych na dopłaty do wykupu kredytów mieszkaniowych i refundacji premii gwarancyjnych, w mln zł

	1999	2000	2001	2002	2003
Dopłaty do kredytów mieszkaniowych, W tym:					
refundacja premii gwarancyjnej	1520,6	1782,7	3154,7	1550,9	1155,0
Wykup odsetek od kredytów	911,4	1368,4	2227,0	1180,9	830,0
	609,2	414,3	927,7	370,0	325,0

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1995-2001), budżet państwa na 2002, 2003 r.

Środki na refundację premii gwarancyjnej od wkładów mieszkaniowych przeznaczone są dla banków, które wypłaciły właścicielom książeczek mieszkaniowych premię gwarancyjną z tytułu likwidacji książeczki i przeznaczenia wkładu na potrzeby budowlane.

W ramach tej pozycji wydatków sztywnych, budżet dopłaca również do kredytów mieszkaniowych udzielonych i spłacanych na warunkach określonych przez Radę Ministrów. Pomoc państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych polega na: przejściowym wykupieniu ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych, umorzeniu części zadłużenia kredytobiorców z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych,

wykupieniu ze środków budżetu państwa części zadłużenia kredytobiorców z tytułu skapitalizowanych odsetek. Pomoc państwa w spłacie kredytów obejmuje tylko spółdzielnie mieszkaniowe i indywidualnych kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt do 31 maja 1992 r., oraz spłacających kredyt hipoteczny sprzed 31 marca 1995 r. Skąd wzięła się taka forma pomocy państwa, tłumaczy Milewska (Rzeczpospolita, 1997): „W 1990 roku weszła w życie jedna z fundamentalnych ustaw reformy gospodarczej - o uporządkowaniu od 1 stycznia 1990 r. stosunków kredytowych. Oznaczało to wprowadzenie zmiennych i dodatnich stóp procentowych również od zadłużenia sprzed wejścia w życie ustawy. W rezultacie, gwałtownie wzrosły odsetki także od kredytów zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe” Koszty mieszkań oddawanych po 1990 r. – jak zauważa Milewska - gwałtownie rosły z powodu wysokiej inflacji, gdy możliwości spłaty kredytów i odsetek przez lokatorów zmniejszyły się.

Wprawdzie nazwa tej części wydatków sztywnych sugerowałaby, że są to wydatki pobudzające gospodarkę mieszkaniową, niestety, zwłaszcza w przypadku wykupu odsetek, są one raczej wydatkami o charakterze socjalnym (MF otwarcie potwierdza ten fakt w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa, mimo że umieszcza je w dziale „gospodarka mieszkaniowa”).

Wydatki te w dłuższym okresie będą miały tendencję wygasającą.

13. Składki na ubezpieczenie społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne

Z budżetu finansowane są składki na ubezpieczenia społeczne wybranych grup. Składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób przebywających na urloпах wychowawczych, pobierających zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego, finansuje w całości budżet państwa za pośrednictwem ZUS³⁵. Pochodzą one z części budżetu dotyczącej ZUS. Środki zaplanowane na ten cel stanowią w 2003 r. dochód FUS. Składki na ubezpieczenie społeczne niektórych zatrudnionych osób niepełnosprawnych³⁶ finansowane są w następujący sposób, w tym:

- za pracowników ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności zatrudnionych u pracodawcy, który zatrudnia mniej niż 25 osób w przeliczeniu na pełen etat, składki na ubezpieczenie emerytalne finansują po połowie budżet państwa (w części należnej od płatnika składek) i PFRON (w części od ubezpieczonego);
- za pracowników niepełnosprawnych, zatrudnionych w zakładzie pracy chronionej lub zakładzie aktywizacji zawodowej, składki na ubezpieczenie emerytalne finansują na tej samej zasadzie budżet państwa (w części należnej od płatnika składek) i PFRON (w

³⁵ Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13 października 1998 r. art. 16, par.8.

³⁶ Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 r. (Dz. U. nr 123, poz. 776 z późn. zm., art. 25).

części od ubezpieczonego), na ubezpieczenie rentowe finansuje w równych częściach ubezpieczony i budżet państwa (w części należnej od płatnika składek).

Na mocy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych budżet opłaca również składki na ubezpieczenia społeczne za inne grupy płatników. Możemy wyróżnić następujące takie podgrupy: (<http://www.zus.pl/>)

- za osoby pobierające zasiłek stały lub gwarantowany zasiłek okresowy z pomocy społecznej i osoby sprawujące opiekę nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji lub nad ciężko chorym członkiem rodziny składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe opłacają w całości ośrodki pomocy społecznej ze środków pochodzących z budżetu państwa;
- składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób pobierających świadczenia socjalne wypłacane w okresie urlopu oraz osób pobierających zasiłek socjalny wypłacany na czas przekwalifikowania zawodowego i poszukiwania nowego zatrudnienia finansuje w całości budżet państwa;
- składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w służbie czynnej oraz osób odbywających zastępcze formy służby wojskowej finansuje minister właściwy ds. obrony narodowej ze środków, które są w jego dyspozycji (art. 16, par. 5).

Ministerstwo Finansów do wydatków sztywnych zalicza wyłącznie składki na ubezpieczenia społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne.

14. Składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa

Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym z dnia 26 marca 1997 r. (art. 25) oraz ustalona ostatecznie po rozpatrzeniu poprawek Senatu i podpisana przez Prezydenta 17 lutego 2003 r. Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (art. 28), wyliczają listę osób, których składki finansowane są z budżetu państwa:

- rolnicy, oraz domownicy: składki opłaca Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (kwota ta pojawia się w dotacji dla KRUS, a jest więc wyłączona z opisywanej tu wielkości)
- żołnierze odbywający zasadniczą służbę wojskową, przeszkolenie wojskowe, ćwiczenia wojskowe, o ile nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia z innego tytułu, oraz pełniący służbę wojskową w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, a także kandydaci na żołnierzy zawodowych i poborowi odbywający służbę zastępczą - opłaca Minister Obrony Narodowej;
- poborowi pełniący służbę w Policji, Straży Granicznej i Biurze Ochrony Rządu - opłaca minister właściwy do spraw wewnętrznych; (pozycja ta pojawia się w Ustawie z dnia 23

stycznia 2003 r., brak jej natomiast w art. 25 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym);

- dzieci, uczniowie i słuchacze zakładów kształcenia nauczycieli w rozumieniu przepisów o systemie oświaty; dzieci przebywające w placówkach pełniących funkcje resocjalizacyjne, wychowawcze, opiekuńcze lub lecznicze lub w domu pomocy społecznej - opłaca placówka lub dom; uczniowie i słuchacze, którzy nie przebywają w takiej placówce, jeżeli nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu - opłaca szkoła lub zakład kształcenia nauczycieli, do którego uczerń lub słuchacz uczęszcza);
- dzieci do czasu rozpoczęcia realizacji obowiązku szkolnego nieprzebywające w placówkach, o których mowa powyżej, niepodlegające obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu (opłaca ośrodek pomocy społecznej);
- studenci i uczestnicy studiów doktoranckich niepodlegający obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu - opłaca szkoła wyższa lub jednostka organizacyjna prowadząca studia doktoranckie, w której osoby te odbywają studia;
- bezrobotni niepobierający zasiłku oraz osoby niepobierające zasiłku przedemerytalnego - opłaca właściwy urząd pracy;
- osoby pobierające rentę socjalną, zasiłek stały, zasiłek stały wyrównawczy lub gwarantowany zasiłek - opłaca podmiot wypłacający to świadczenie;
- osoby bezdomne wychodzące z bezdomności niepodlegające obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu - opłaca ośrodek pomocy społecznej realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności;
- kombatanci niepodlegający ubezpieczeniu społecznemu w Rzeczypospolitej Polskiej lub niepobierający emerytury lub renty - opłaca Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych;
- osoby korzystające z urlopu wychowawczego niepodlegające obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu - opłaca Zakład Ubezpieczeń Społecznych;
- cudzoziemcy – studenci i uczestnicy studiów doktoranckich, którzy studiują w Rzeczypospolitej Polskiej oraz absolwenci, którzy odbywają w Rzeczypospolitej Polskiej obowiązkowy staż, jeżeli zostały uznane za osoby pochodzenia polskiego w rozumieniu przepisów o repatriacji – opłaca szkoła wyższa lub jednostka organizacyjna prowadząca studia doktoranckie, w której osoby te odbywają studia.

Składki na ubezpieczenie zdrowotne osób, którym przyznano renty na podstawie przepisów o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz członków ich rodzin, jak również osób, które utraciły wzrok w wyniku działań wojennych w latach 1939-1945 lub eksplozji niewypałów i niewybuchów pozostałych po tych działaniach, otrzymujących dochody z tytułu emerytury lub renty zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie odrębnych przepisów są również finansowane z budżetu państwa.

15. Wnioski

Systematyczny wzrost wydatków sztywnych prowadzi do wypychania pozostałych wydatków finansowanych z budżetu państwa i ogranicza pole manewru polityki fiskalnej. Obserwujemy trwałą tendencję wzrostu udziału wydatków sztywnych w wydatkach ogółem. Jest to tendencja niepokojąca, gdyż ponad połowa wydatków prawnie zdeterminowanych, to jednocześnie wydatki socjalne, których usztywnienie i wzrost wypycha wydatki produktywne (które częstokroć są wydatkami elastycznymi, a więc łatwymi do zmniejszenia, jak np. wydatki inwestycyjne, na badania i rozwój, itp.). W świetle badań zarówno teoretycznych, jak i empirycznych (zob. np. Barro i Sala-i-Martin, 1992, Kneller i inni, 1999, 2001, Gerson, 1998) skutkiem takiej polityki może być trwałe obniżenie długookresowego tempa wzrostu gospodarczego. Wobec ogromnych wyzwań, przed którymi stoi gospodarka Polski, a przede wszystkim wobec wymogów: zakończenia przemian i osiągnięcia dojrzałej gospodarki rynkowej, integracji z Unią Europejską i sprostania wyzwaniom, związanym z globalizacją, potrzebne są duże środki na modernizację i rozwój. Wysoki udział wydatków socjalnych, ich sztywność i tendencja do wypychania wydatków inwestycyjnych i rozwojowych, jest zjawiskiem jednoznacznie niekorzystnym.

Wzrost wydatków sztywnych jest niewątpliwie skutkiem wprowadzenia reformy ubezpieczeń społecznych i systemu ochrony zdrowia oraz rozwiązań systemowych w finansowaniu niektórych wydatków. Ale także jest efektem powiększania puli wydatków zdeterminowanych i obowiązywania mechanizmów indeksacyjnych. To naturalny skutek dążenia do ustawowego zabezpieczenia interesów grupowych w sytuacji, gdy przy braku takich zobowiązań, wydatki mają małą szansę realizacji. I tak, do grupy wydatków sztywnych w 2003 r. włączono wydatki sądów powszechnych, w 2004 r. dojdą wydatki Krajowej Rady Sądownictwa, nowe świadczenie dla cywilnych ofiar wojny³⁷ wypłacane z budżetu państwa oraz wydatki związane z przystąpieniem do Unii Europejskiej (składka członkowska, udziały w unijnych instytucjach). PSL postuluje jeszcze ustawowe zapewnienie dopłat z budżetu dla rolnictwa, co stworzyłoby kolejny wydatek sztywny. W tej sytuacji wzrost wydatków budżetowych wydaje się przesadzony i prowadzi do powiększania deficytu budżetowego. W rezultacie - mamy do czynienia ze sprzężeniem zwrotnym: wzrost wydatków sztywnych prowadzi do wzrostu nierównowagi budżetowej, ta zaś sprawa, że rosną wydatki sztywne proporcjonalnie do wzrostu kosztów obsługi długu. W dłuższej perspektywie mechanizm ten prowadzi do kryzysu obsługi zadłużenia. Zagrożenie Polski kryzysem jest znikome, ale bez zmiany polityki fiskalnej wzrost wydatków sztywnych - przy ograniczeniach na wielkość deficytu wg kryterium z Maastricht - musi prowadzić do konieczności podwyżki podatków. Wzrost fiskalizmu prowadzi do poszerzania sfery nierejestrowanej aktywności gospodarczej oraz obniża wzrost gospodarczy, a to oznacza niższe dochody budżetowe. Utrzymanie bieżącej polityki, wymagało będzie dalszego zwiększanie ciężarów fiskalnych. Tyle, że ich egzekwowanie będzie coraz mniej skuteczne. W rezultacie - dostosowanie fiskalne będzie konieczne przy niższych

³⁷ Świadczenie pieniężne w wysokości 50% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, będzie waloryzowane tak jak renty i emerytury z FUS.

wpływach podatkowych i jeszcze większym usztywnieniu wydatków. Przystąpienie do UE to doskonały moment, aby ograniczyć sztywność wydatków budżetowych. Ostatni, jeżeli chcemy, aby Polska od początku akcesji zaczęła podążać raczej drogą Irlandii, niż Grecji.

Z przedstawionej analizy wynika kilka następujących wniosków natury ogólnej:

1. Wydatki różnią się stopniem sztywności

Wydatki sztywne to takie, które muszą być sfinansowane, ponieważ wynikają z przepisów ustawowych lub z wcześniej podjętych zobowiązań ujętych w ramy prawne. W myśl tej definicji, Ministerstwo Finansów wyróżnia 14 kategorii takich wydatków. Zmiana ich wielkości wymaga zmian prawnych. Wysokość wydatków naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa można korygować podczas tworzenia ustawy budżetowej. Zatem sztywność tej grupy wydatków jest o wiele mniejsza niż pozostałych kategorii. Przy tworzeniu ustawy budżetowej na 2003 r. zgłoszone projekty budżetów tych jednostek zakładały znaczący wzrost wydatków. Po poprawkach wniesionych w Sejmie ograniczono je o 258 mln zł.

2. Definicja wydatków sztywnych jest niepełna

Porównywalność danych jest niepełna. Składki na ubezpieczenie społeczne opłacane z budżetu państwa przed 2001 r. tylko w części były wydzielone, część zaś była wykazywana łącznie z dotacją dla FUS. Wzrost tego wydatku w 2001 r. to skutek wzrostu przejrzystości rachunków budżetowych, a nie tylko wzrostu opłacanych składek. Na mocy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, budżet opłaca również składki na ubezpieczenia społeczne za inne grupy płatników, które nie są wykazywane jako wydatek sztywny.

Do wydatków sztywnych należałoby zaliczyć wszystkie kategorie, które podlegają indeksacji. Ministerstwo Finansów zidentyfikowało 85 powiązań indeksacyjnych. Część z nich odnosi się do wydatków budżetu państwa, ale nie wszystkie uznawane są za wydatki prawnie zdeterminowane.

3. Wydatki sztywne są zaniżane

Dotacje dla funduszy celowych były permanentnie niedoszacowywane. Realizowały więc one swoje zobowiązania kosztem wzrostu zadłużenia (np. FUS, FP). FUS od początku reformy emerytalnej systematycznie zadłuża się w OFE, a część funduszy pożyczka środki w sektorze bankowym. Dodatkowo jeszcze w latach 1999-2000 otrzymał kredyty z budżetu państwa. Jest to jaskrawy przykład, jak wydatki sztywne są zaniżone i wzrasta zadłużenie funduszy celowych. Efektem takiej polityki jest wzrost kosztu obsługi komercyjnych zobowiązań (np. w FUS koszty memoriałowe obsługi zadłużenia wynosiły ok. 1 mld zł rocznie). Spadły one wprawdzie gwałtownie w 2002 r. w wyniku umorzenia pożyczek (wraz z odsetkami) udzielonych z budżetu państwa. Taki proceder przeczy jednak zasadzie przejrzystości rachunków fiskalnych.

Istniejąca struktura wydatków sztywnych w dużym stopniu stanowi spuściznę po poprzednim systemie gospodarczym. Za przykład niech posłuży funkcjonowanie trzech różnych mechanizmów systemów emerytalnych: pracowniczy (FUS), gdzie w 1999 r. dokonano reformy

świadczeń, rolniczy (KRUS) i mundurowy. Innym przykładem jest refundacja premii gwarancyjnych wypłaconych oszczędzającym na książeczkach mieszkaniowych, lub dotowanie Funduszu Alimentacyjnego. Istnienie trzech systemów emerytalnych jest rezultatem braku reformy segmentu rolniczego. Istnieje silna presja na ponowne wyłączenie służb mundurowych z emerytalnego systemu pracowniczego. Zróżnicowanie systemu emerytalnego jest wynikiem słabości państwa.

Usztywnienie wydatków budżetowych odzwierciedla interesy określonych grup nacisku i nie zawsze jest zgodne z interesem publicznym. Przykładem tego jest dotacja dla KRUS-u, która pokrywa ok. 95% wydatków funduszu emerytalnego. Dotowani są wszyscy świadczeniobiorcy, niezależnie od ilości posiadanej ziemi i uzyskiwanych dochodów. Struktura sześciu funduszy powiązanych wzajemnymi transferami jest nieprzejrzysta i nie poddaje się kontroli państwa. Istnienie takiego mechanizmu stanowi jaskrawy przykład słabości państwa.

Obowiązujące rozwiązania indeksacyjne nie odpowiadają zmienionym warunkom gospodarczym. Część indeksacji wprowadzono, aby zagwarantować realną wartość świadczeń w warunkach inflacyjnych. Dziś takie uzasadnienie jest nieaktualne.

Kierunki reform wydatków sztywnych

Możliwości usunięcia prawnych zobowiązań budżetu są ograniczone. Można jednak bardzo wiele zrobić, aby zracjonalizować wypłacane świadczenia, chociaż nie należy oczekiwać znacznych oszczędności z tego tytułu w krótkim okresie. Najważniejsze propozycje są następujące:

1. Uchwalenie ustawy o dochodach JST pozwoliłoby na skokowy spadek udziału wydatków sztywnych w budżecie państwa.

Wszelkie propozycje reform dotyczące subwencji ogólnej dla JST powinny zostać jednak rozpatrzone w szerszym kontekście niż odsztywnienie wydatków. Należy uwzględnić cały proces decentralizacji finansów publicznych, który w Polsce, w opinii ekspertów, został zrealizowany w niewystarczającym stopniu, przez co rozwój samorządów został upośledzony.

Konsekwentnie przeprowadzona decentralizacja, obejmująca zarówno przekazanie zadań, jak i środków na poziom lokalny, zwiększa efektywność wykorzystania publicznych pieniędzy i kontrolę nad nimi, usprawnia administrację państwową i jest drogą do zmniejszenia przynajmniej niektórych instytucjonalnych hamulców rozwoju gospodarczego w Polsce. Jest to więc reforma kluczowa dla państwa i gospodarki, a szczegółowe rozwiązania dotyczące reformy finansów samorządu terytorialnego JST są zagadnieniem wymagającym odrębnej, szerokiej analizy, która wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Powinno się ją jednak jak najszybciej przygotować z szerokim udziałem ekspertów i środowisk samorządowych. Zaproszenie ekspertów i samorządowców do publicznej debaty nad kierunkiem decentralizacji finansów publicznych i zmian w dochodach JST powinno stać się jednym z pierwszych poczynań rządu, który planuje przeprowadzenie kompleksowej reformy finansów publicznych, a efektem takiej debaty powinna być nowa ustawa o JST, przygotowana na podstawie rzeczowych i dokładnych analiz.

Uruchomienie rzeczywistej decentralizacji finansów publicznych wymaga starannych badań. Z konieczności przedstawiamy tu jedynie hasła, które muszą zostać szczegółowo zanalizowane i dopracowane. Ogólnie mówiąc, zmiany powinny iść w kierunku zwiększenia udziału dochodów własnych JST w ich dochodach całkowitych. Obecnie JST finansowane są przede wszystkim transferami z budżetu centralnego.

Reforma powinna prowadzić do przekazania samorządom większej części dochodów obecnie skoncentrowanych w budżecie centralnym. Przede wszystkim należy zwiększyć udział JST w dochodach podatkowych. Eksperti proponują również (Gilowska, 2000, Kosek-Wojnar, 2002) wprowadzenie udziału powiatów i województw w części wpływów z VAT (Gilowska mówi tu o VAT od usług hotelarskich i gastronomicznych w przypadku powiatów i udziału w całym podatku od towarów i usług w przypadku województw). Bez wnikliwej analizy nie jest możliwe określenie dokładnej skali potrzebnych zmian, dlatego jeszcze raz podkreślamy, że niezbędne jest przeprowadzenie wnikliwej debaty na temat reformy, do której zaproszeni byliby zarówno ekonomiści, prawnicy jak i środowiska samorządowe.

Kolejną niezbędną zmianą jest utworzenie sprawnych podatków lokalnych, a jedną z propozycji ku temu zmierzających jest wprowadzenie podatku katastralnego, który zastąpiłby podatek od nieruchomości, rolny i leśny.

Szczególnie głębokie zmiany potrzebne są w strukturze dochodów województw, które teoretycznie powinny dbać o rozwój regionu i powiatów, które stanowią łącznik pomiędzy lokalną gminą i województwem. Ich samodzielność jest jednak mocno ograniczona przez strukturę dochodów, w której dochody własne stanowią jedynie nieco powyżej 10% procent. W wersji eksperckiej miały one wynosić 80% całości dochodów (Gilowska, 2000). Zlikwidowanie powiatów (i przekazanie tych środków dla województw i gmin) nie jest dobrym sposobem na rozwiązanie problemu dochodów JST. Powstałaby wtedy instytucjonalno-terytorialna luka między gminą a województwem, utrudniająca funkcjonowanie samorządów.

Kolejną kwestią, wymagającą zmiany, nie tylko w świetle dyskusji o wydatkach sztywnych i dochodach JST, są ogromne środki publiczne pozostające poza systemem budżetowym. W kontekście reformy dochodów JST, zasadna jest propozycja przekazania samorządom części środków wybranych funduszy celowych i agencji rządowych – tych funduszy, których zadania realizowane są przez instytucje na poziomie lokalnym, z których środków pieniężnych korzystają przede wszystkim samorządy i jednostki komunalne (np. PFRON, fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej).

Zmiany te pozwoliłyby zmarginalizować udział dotacji celowych (najmniej korzystnego rodzaju dochodów JST) i zmniejszyć subwencję ogólną. Oprócz korzyści decentralizacyjnych, prowadziłyby one do zmniejszenia udziału wydatków sztywnych, zwiększając elastyczność w kształtowaniu wydatków budżetu centralnego. Trzeba jednak podkreślić, że przynajmniej w krótkim okresie, nie zaowocowałyby oszczędnościami, ponieważ w dużym stopniu byłyby dla budżetu neutralne. W dłuższym okresie natomiast oszczędności związane z tańszą i bardziej efektywną administracją (efekt rzeczywistej decentralizacji) mogą być spore.

Zwiększenie dochodów własnych JST, nie oznacza jednak zupełnej rezygnacji z subwencji ogólnej. Ważnym jej elementem jest jej część oświatowa, z której na pewno nie należy rezygnować. Nie wolno też zapominać o możliwościach dalszej reformy systemu edukacji w Polsce. Szereg wskaźników pokazuje, że zwłaszcza edukacja podstawowa w Polsce jest zorganizowana w sposób nieefektywny. Stosunek liczby uczniów do liczby nauczycieli wynosi w Polsce średnio 14,3 w przypadku edukacji podstawowej, podczas gdy średnia w krajach OECD to 18. Nauczyciele w Polsce mają również średnio mniejsze obciążenie godzinowe niż w krajach OECD (OECD, Education Database, 2001). Należałoby więc stworzyć system zachęt i bodźców dla gmin, aby zachęcić je do konsolidacji szkół, racjonalizując wydatki na edukację.

Nowa ustawa o dochodach JST powinna tworzyć pełny i spójny system subwencjonowania, a nie, jak do tej pory, zawierać tylko jego elementy, wskutek czego o sposobie podziału poszczególnych części subwencji decyduje administracja rządowa.

Skutek finansowy: w krótkim okresie neutralny dla budżetu państwa. Obniżeniu uległaby wielkość dochodów budżetu państwa i wielkość wydatków, chociaż subwencja ogólna nie zostałaby całkowicie wyeliminowana, bowiem konieczne jest wyrównywanie dochodów między JST.

2. Zróżnicowanie składki emerytalnej w systemie rolniczym wraz z likwidacją części funduszy wchodzących w skład KRUS. Kierunki reformy KRUS, których celem miałyby być stworzenie szansy na ograniczenie dotacji dla Kasy, są oczywiste, choć niezwykle trudne politycznie.

Dotacja z budżetu państwa finansuje obecnie około 95% wydatków Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS. Wynika to z niskich składek i niekorzystnego stosunku liczby ubezpieczonych do pobierających emerytury i renty. Każda poprawa finansów FER wymaga więc zasadniczych zmian systemowych.

Obecnie składka na rolnicze ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest bardzo niska i niezależna od dochodu rolnika. System ubezpieczenia społecznego rolników jest formą osłony socjalnej, natomiast nie usprawiedliwia takiego samego dotowania przez podatników rolników biednych, jak i bogatych. Dla gospodarujących na małych gospodarstwach rolnych składka stanowi poważne obciążenie, natomiast dla rolników bogatych stanowi znikomy odsetek dochodów. Jest to zdecydowanie redystrybucja w nieodpowiednią stronę. Przede wszystkim należy odejść od zryczałtowanej składki na rzecz uzależnienia jej od dochodu rolnika. Zmiana byłoby korzystna dla budżetu i odpowiadała szeroko pojętej sprawiedliwości społecznej.

Kolejnym czynnikiem prowadzącym do poprawy finansów KRUS, a więc obniżenia dotacji, byłaby zmiana (zaostrzenie) kryteriów przyznawania rent i emerytur. Podstawowym kryterium przyznawania renty jest stwierdzenie długotrwałej niezdolności do pracy w danym gospodarstwie rolnym, a minimalny okres, jaki uprawnia do ubiegania się o rentę to 6 miesięcy. Dodatkowym czynnikiem niekorzystnym jest automatyzm przyznawania renty stałej w sytuacji, gdy poszkodowanego rolnika dzieli 5 lat od emerytury. Kolejnym czynnikiem pogorszającym relację liczby ubezpieczonych do świadczeniobiorców jest fakt, iż do okresów ubezpieczenia zalicza się

obecnie pracę w gospodarstwie rolnym przed 1983 r. Oznacza to dla starszych roczników możliwość otrzymania emerytury po zapłaceniu zaledwie jednej składki, co jest niespotykane w innych systemach ubezpieczeniowych. Zmiany muszą zakładać wydłużenie okresu niezdolności do pracy, który upoważnia do ubiegania się o rentę, zróżnicowanie świadczenia w zależności od tego, czy stwierdzono niezdolność do pracy w ogóle czy tylko niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym oraz uporządkowanie przepisów określających okres płacenia składek, który upoważnia do pobierania świadczeń emerytalnych (Wóycicka, 2000, 2001).

Struktura Kasy jest nadmiernie skomplikowana. Jej uproszczenie przyczyniłoby się do większej przejrzystości finansowej i do racjonalizacji wydatków. Proponuje się likwidację funduszy Motywacyjnego, Administracyjnego, Rezerwowego i Prewencji i Rehabilitacji (Malinowska, Misiąg, 2000). Status prawny Kasy powinien zostać uregulowany, a wobec powyższych zmian, do jej zadań należałoby administrowanie sprawami związanymi z ubezpieczeniem społecznym rolników oraz działalność związana z prewencją i rehabilitacją (KRUS zasilany byłby z dotacji z budżetu i odpisów z obu funduszy). Prezes Kasy byłby dysponentem środków FER i FS. Dzięki temu pojawiłby się klarowny podział KRUS na dwie instytucje, którym odpowiadają dwa wyodrębnione typy zadań z zakresu administracji i zarządzania publicznymi środkami, wypłacania świadczeń emerytalnych i rentowych, finansowanych w zasadniczej części z dotacji budżetu państwa oraz wypłacania świadczeń z zakresu samodzielnego finansowo Funduszu Składowego (ubezpieczenia chorobowe, macierzyńskie, wypadkowe)³⁸. Ograniczenie nadmiernej biurokracji dałoby wymierne oszczędności dla budżetu.

Trzeba jednak pamiętać, że finanse KRUS są przede wszystkim odbiciem słabości polskiej wsi. Bez głębokich reform polskiego rolnictwa nie ma szansy na znaczące obniżenie dotacji do KRUS.

Skutek finansowy: Gospodarstwa duże – powyżej 15 ha to około 10% wszystkich gospodarstw. Zrównanie wielkości składek płaconych przez tych rolników ze składkami w systemie pracowniczym dałoby oszczędności rzędu 276 mln zł rocznie.

3. Weryfikacja uprawnień rentowych. Polska jest liderem wśród państw OECD pod względem liczby rencistów i wydatków na renty w PKB. Reforma orzecznictwa w ZUS wprowadzona w 1997 r. przyniosła spadek liczby osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy. Nie dotyczyła jednak rent wypłacanych z KRUS, gdzie nadal obowiązuje zawodowa definicja niezdolności do pracy (ustawa nie posługuje się pojęciem inwalidztwa, lecz niezdolnością do pracy w gospodarstwie rolnym). Polityka wobec osób niepełnosprawnych powinna skłaniać do powrotu na rynek pracy, a nie dążyć do zabezpieczenia ich dochodów. Reforma systemu rentowego musiałaby dotyczyć wszystkich segmentów systemu rentowego osób niepełnosprawnych i zostać skoordynowana z reformą rynku pracy. W krótkim okresie nie można oczekiwać oszczędności budżetowych z tytułu takich działań. Należy jednak podkreślić, że powrót części osób niepełnosprawnych na rynek pracy umożliwiłby obniżenie kosztów pracy.

³⁸ Propozycje te oparte są na ekspertyzie Malinowska, Misiąg 2000.

W okresie kilku lat wymienione powyżej działania mogą doprowadzić do znaczących oszczędności budżetowych zarówno w wyniku ograniczenia wydatków sztywnych jak i uporządkowania systemu, w którym świadczenia są źle adresowane.

Oprócz wyżej wymienionych działań konieczne są następujące zmiany:

4. Przeprowadzenie reformy zasiłków rodzinnych wraz z likwidacją Funduszu Alimentacyjnego. Liczba świadczeniobiorców FA w ostatnich dziesięciu latach zwiększyła się ponad czterokrotnie. Zarazem pogarszały się wszystkie wskaźniki efektywności FA. W rezultacie, podstawowym źródłem dochodów FA jest dotacja z budżetu, co sprawia, że wypłacane alimenty mają charakter świadczenia społecznego. Reforma zaproponowana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej prowadziła do wzrostu wydatków budżetowych, gdyż uzależniała wysokość świadczenia od wieku świadczeniobiorcy i indeksacji zasiłków rodzinnych. Pierwsza z tych propozycji uznajemy za zasadną, natomiast proponujemy odejście od indeksacji wszelkich świadczeń społecznych. Należy podkreślić, że reforma zasiłków zaproponowana przez MPiPS jest konieczna, ponieważ porządkuje, upraszcza i uszczelnia system pomocy społecznej.

5. Rezygnacja z mechanizmów indeksacyjnych z wyjątkiem świadczeń emerytalno-rentowych. Zwróćmy uwagę, że rozwiązanie waloryzacji świadczeń o 3,7% przyjęte na 2003 r. nie wynikało z istniejących zobowiązań prawnych, ale było wynikiem arbitralnej decyzji rządu. W 2003 r. waloryzacja emerytur i rent będzie kosztowała 3,4 mld zł. Sztynność tego wydatku nie wynika ze zobowiązań prawnych, lecz z decyzji politycznych. Proponujemy pozostawienie indeksacji wyłącznie uprawnień emerytalno-rentowych. Jest to zgodne z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego. Proponujemy również odejście od wszelkich mechanizmów indeksacyjnych gwarantowanych prawem (Ministerstwo Finansów odnalazło 85 powiązań indeksacyjnych). Świadczenia emerytalno-rentowe powinny być automatycznie indeksowane inflacją w roku poprzednim. Należy zrezygnować z zagwarantowanej ustawowo waloryzacji o (co najmniej) 20% wzrostu przeciętnego wynagrodzenia przyjętej ostatnio przez Sejm.

W części dotyczącej wydatków sztywnych wyodrębnianych przez Ministerstwo Finansów oznaczałoby to odejście od indeksacji:

- zasiłków dla bezrobotnych,
- świadczeń przedemerytalnych,
- zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych,
- świadczeń innych niż emerytalno-rentowe wypłacanych w systemie mundurowym i rolniczym.

Powyższe działania pozwoliłyby na oszczędności ok. 400 mln zł w 2004 r. Jednocześnie rząd powinien mieć swobodę w kształtowaniu wydatków na krótkoterminowe świadczenia społeczne. Dotyczy to zwłaszcza świadczeń o charakterze zaopatrzeniowym, które są rezultatem redystrybucyjnej polityki rządu.

6. Przeniesienie wypłaty świadczeń przedemerytalnych do ZUS. Świadczenia te w pewnym stopniu zastąpiły wcześniejsze emerytury i obecnie ich udział w wydatkach FP przy niedoszacowaniu dotacji prowadzi do wypychania wydatków na aktywne formy walki z

bezrobociem. W Funduszu Pracy powinny pozostać zasiłki dla bezrobotnych i aktywne formy walki z bezrobociem. Dalsze ich wypychanie uniemożliwiłoby wykorzystanie środków z Europejskiego Funduszu Społecznego (fundusz strukturalny, z którego finansowane są szkolenia zawodowe i rozwój zatrudnienia).

7. Uporządkowanie gospodarki finansowej FUS. Zadłużanie FUS w OFE oraz uzyskiwanie przez FUS pożyczek z budżetu państwa powinno być zakazane.

8. Włączenie uposażeń sędziów i prokuratorów do ZUS niedopuszczenie do ponownego wyłączenia służb mundurowych z powszechnego systemu emerytalnego. Dzięki temu, po pewnym czasie zniknie cała odrębna kategoria wydatków sztywnych, jaką tworzy ta pozycja.

Według bardzo pobieżnych szacunków powyższe działania pozwoliłyby zaoszczędzić około 700 mln zł. Nie są to duże kwoty, jeśli zważyć, że wydatki sztywne związane z wstąpieniem do UE: składka członkowska, wpłaty do unijnych instytucji wzrosną o 7,6 mld zł w 2004 r. Oszczędności należy szukać poza grupą wydatków sztywnych - w likwidacji funduszy celowych, agencji i środków specjalnych. Należy jednak podkreślić, że zaproponowane wyżej działania są niezbędne, ponieważ wygenerują oszczędności budżetowe w perspektywie kilku najbliższych lat.

16. Prognoza

W tabeli 32 zaprezentowano szacunek wydatków sztywnych w 2004 r. przy założeniu, że nie dokonano zmian prawnych oraz pojawiają się nowe kategorie wydatków sztywnych. Inercja wydatków prawnie zdeterminowanych wraz z nowymi pozycjami prowadziłyby do wzrostu wydatków sztywnych o 15,2 mld zł (12%). Jeśli przyjmiemy założenie, że z budżetu państwa wydane będą środki na współfinansowanie projektów unijnych w wysokości 4 mld zł oraz na dopłaty dla rolnictwa w wysokości 1,5 mld zł i obie te pozycje powiększą nowe wydatki sztywne w 2004 r., to wyniosą one 150,6 mld zł i wzrosną o 20,7 mld zł (16%).

Tabela 32. Prognoza wydatków sztywnych budżetu państwa na 2004 r. (w mln zł)

		2003	2004
1.	Subwencje dla JST (bez subwencji drogowej)	29 309,5	31 083,0
2.	Dotacja dla FUS	27 967,5	28 285,0
3.	Obsługa długu publicznego	26 905,6	28 500,0
4.	Dotacja dla KRUS	15 013,9	16 700,0
5.	Świadczenia emerytalno-rentowe żołnierzy i funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku	8 368,9	8 787,0
6.	Zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze	5 177,8	5 276,2
7.	Finansowanie dróg	4 429,9	4 741,0
8.	Dotacja dla Funduszu Pracy	3 944,0	5 813,8
9.	Wydatki sądów powszechnych	3 305,8	3 305,8
10.	Wydatki urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	1 451,3	1 748,0
11.	Dotacja dla Funduszu Alimentacyjnego	1 249,2	1 291,0
12.	Dopłaty do wykupu kredytów mieszkaniowych i refundacja premii gwarancyjnych wypłaconych oszczędzającym na książeczkach mieszkaniowych	1 155,0	1 155,0
13.	Składki na ubezpieczenie społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne	1 043,9	1 089,8
14.	Składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa	619,4	646,7
	NOWE WYDATKI		
15.	Składka członkowska		6193,2
16.	Wpłaty do unijnych instytucji		473,1
17.	Krajowa Rada Sądownictwa		b.d.
18.	Świadczenia dla cywilnych ofiar wojny		39,5
	RAZEM	129 941,7	145 128,2

Założenia prognozy:

1. Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych o inflację w roku poprzednim i 20% wzrostu płac;
2. Dotacja dla FUS według prognozy ZUS;
3. Obsługa długu publicznego według strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2003-2005;
4. Brak reformy zasiłków rodzinnych;
5. Utrzymanie obowiązujących mechanizmów waloryzacji zasiłków dla bezrobotnych i świadczeń przedemerytalnych;
6. Wydatki sądów powszechnych i dopłaty do kredytów bez zmian;
7. Świadczenia dla cywilnych ofiar wojny według szacunku Ministerstwa Finansów dla 2003 r.;
8. Założenia makroekonomiczne według prognozy CASE ze stycznia 2003 r.

Bibliografia

- Barro R., Sala-i-Martin X., *Public Finance in Models of Economic Growth*, Review of Economic Studies, vol. 59l, 1992.
- Gerson P., *The Impact of Fiscal Variables on Output Growth*, IMF Working Paper WP/98/1, 1998.
- Gilowska, Z., (2000), *Finansowanie samorządu terytorialnego w warunkach rozszerzania jego zadań i przechodzenia do wieloszczeblowej struktury*, IBnGR, Lublin.
- Gilowska, Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr. 3, 1999.
- Golinowska S., *Dekada polskiej polityki społecznej, Od przełomu do końca wieku*, IPiSS.
- Kneller R., M. Bleaney, N. Gemmell, *Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation, and growth over the long run*, Canadian Journal of Economics, vol. 34, no. 1, February 2001.
- Kneller R., M. Bleaney, N. Gemmell *Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries*. Journal of Public Economics no.74, 1999.
- Kosek-Wojnar M., K. Surówka (2002), *Finanse samorządu terytorialnego*, Kraków.
- Kornberger-Sokołowska, E. (2001), *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Malinowska E., W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, IBNGR, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2002, D.10182.
- Malinowska E., W. Misiąg (2000), *System finansowy KRUS*, w: Wóycicka I. (red), *Przyszłość ubezpieczeń społecznych rolników*, IBnGR, Gdańsk.
- Malinowska E., W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz (1999), *Zakres sektora publicznego w Polsce*. Warszawa.
- Misiąg W. (1996), *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik*, PressPublika, Warszawa.
- NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1999 r.*, Warszawa, czerwiec 2000.
- NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2000 r.*, Warszawa, czerwiec 2001.
- Owsiak S.(1999), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa.
- Raport o stanie finansowym państwa w 2000 r.*, Instytut Finansów Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości, Raport nr 15, Warszawa 2001.
- Rybiński K., *Skanseny socjalizmu*, Rzeczpospolita, 2002.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1995-2001.
- Ustawy budżetowe na lata 1995-2003.
- Wóycicka I., *Diagnoza systemu ubezpieczenia społecznego rolników*, [w:] I. Wóycicka (red.) *Przyszłość ubezpieczeń społecznych rolników*, IBnGR, Gdańsk 2000.

Wóycicka, I. (2001), *Renty inwalidzkie w systemie rolniczego ubezpieczenia społecznego*, [w:] Golinowska S. (red), *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych w Polsce i innych krajach*, Warszawa.