

Dr Mirosław Grewiński
Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP
Warszawa

**Sprawozdanie z Wykładu Otwartego wiceprezesa NIK - Zbigniewa Wesołowskiego na spotkaniu Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej
pt. *O Finansach publicznej polityki społecznej***

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)

Tekst ukazał się w: *Polityka Społeczna 5-6/2002.*

Dnia 22 lutego 2002 roku w Wyższej Szkole Pedagogicznej TWP w Warszawie odbył się wykład otwarty Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, który wygłosił wiceprezes NIK – pan Zbigniew Wesołowski.

Na zaproszenie prezesa ZG PTPS- prof. dr hab. Juliana Auleytnera na wykład przybyło wielu członków PTPS, w tym także przedstawiciele środowisk regionalnych, min. z Radomia, Warki, Olsztyna i Łodzi. Tematyka wykładu wiceprezesa NIK- Zbigniewa Wesołowskiego nt. *Finansów publicznej polityki społecznej* zainteresowała także wielu pracowników naukowo-dydaktycznych WSP TWP i studentów politologii.

Słowo wstępne wygłosił prof. J. Auleytner witając przybyłych gości. Podkreślił on, że wykład inauguracyjny rozpoczyna cykl spotkań polityków społecznych w celu kontynuowania najlepszych tradycji PTPS, a także ma na celu integrowanie środowiska naukowego i praktyków. Oddając głos prelegentowi wyraził pogląd, że Najwyższa Izba Kontroli jest bardzo ważnym podmiotem kontrolnym polityki społecznej, dlatego wykład ten spotyka się z dużym zainteresowaniem środowiska (na sali było około 90 osób).

Wiceprezes NIK podczas ciekawej prezentacji multimedialnej odniósł się podczas wykładu do kilku aspektów:

- prezentacji i omówienia Funduszy Celowych,
- spostrzeżeń i wyników prac kontrolnych NIK,
- oceny zreformowanego systemu emerytalnego.

Wykład rozpoczął prelegent od prezentacji różnorodnych definicji polityki społecznej. Zwrócono w nich uwagę na aspekt kształtowania ogólnych warunków ładu społecznego, dążenia do zrównoważonego rozwoju społecznego, a także zadań państwa i innych podmiotów w celu niwelowania i wyrównywania niezawinionych różnic ekonomicznych i asekurowania przed ryzykami socjalnymi. Następnie podkreślono, że Polska jako państwo kandydujące do UE, ma w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowo- Wschodniej dość wysoki wskaźnik udziału wydatków społecznych w PKB. Polska jest obecnie na poziomie wydatków Węgier, ale udział ten znacznie przewyższa takie państwa jak Czechy, Albanię, czy Bułgarię. Problemem Polski jest bardzo wysokie bezrobocie, które generuje wzrost wydatków społecznych na wcześniejsze emerytury, zasiłki, czy inne świadczenia socjalne. Ponadto od lat wzrastają w tym udziale wydatki na renty, emerytury i zdrowie.

Omówienie Funduszy Celowych prelegent rozpoczął od Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przedstawił pokrótce fundusze wyodrębnione z FUS tj. emerytalny, rentowy, chorobowy, wypadkowy i rezerwowe dla ubezpieczeń : wypadkowego, rentowego i chorobowego. Zaprezentował także przychody FUS, które pochodzą w głównej mierze ze składek na ubezpieczenie społeczne (nie podlegające przekazaniu na rzecz Otwartych Funduszy Emerytalnych), z wpłat z budżetu państwa oraz innych instytucji przekazanych na świadczenia, których wypłatę zlecono Zakładowi oraz z oprocentowania rachunków bankowych. Podkreślono, że dysponentem środków FUS jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a także że pieniądze FUS to ogromne środki pozabudżetowe. W porównaniu z dochodami całego państwa, które na rok 2002 zaplanowano na 143 mld. zł, FUS na 2001 rok dysponował budżetem 100 mld. zł(!). W 2000 r. przychody FUS wyniosły 85 mld. zł., w tym przychody własne blisko 69,5 mld. zł, a dotacje z budżetu 15,9 mld. zł. Stanowiło to 95,2% wpływów przewidzianych w ustawie budżetowej. Wydatki FUS w roku 2000 wyniosły 89,6 mld. zł. Z analizy NIK wynika, że w porównaniu z rokiem 1999 wrosła dyscyplina ściągłości składek i to prawie dwukrotnie. Zmniejszyła się liczba zadłużonych płatników składek na ubezpieczenie społeczne o 4,9%. Z kontroli NIK wynika jednak, że opóźnienia we wdrażaniu Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS spowodowały, że Zakład nie

posiada pełnego rozeznania o ogólnym stanie rozliczeń i zadłużeń wszystkich płatników za okres 1999 roku. Ponadto pomimo podejmowanych przez Zakład działań w celu poprawy płynności finansowej, ZUS poniósł poważne koszty związane z nieterminową płatnością świadczeń. W 2000r. dokonano 105 tysięcy wypłat odsetek za zwłokę na kwotę ogółem 31 mln. zł, w tym bezpośrednio za błędy ZUS 5,8 mln. zł. Ponadto niedopłaty świadczeń emerytalno-rentowych z FUS z winy pracowników Zakładu kosztowały ZUS 4,7 mln. zł. Ponad 38% wszystkich niedopłat świadczeń rentowo-emerytalnych było zawinionych w roku 2000 przez pracowników ZUS. Pozostałe przyczyny niedopłat to zmiany interpretacji przepisów, wina pracodawcy. Inne poważniejsze uchybienia jakie wykryto przy kontroli NIK to:

- wiele oddziałów ZUS dokonało nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych w wyniku błędów pracowników Zakładu - na łączną kwotę 7,7 mln. zł
- nie zostały wyodrębnione z FUS fundusze rezerwowe dla ubezpieczenia rentowego, chorobowego i wypadkowego, co jest niezgodne z Ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych (na dzień 31.12.2000r. Zakład nie dysponował środkami finansowymi na utworzenie funduszy rezerwowych),
- niepouczanie lub wprowadzanie w błąd przez Zakład świadczeniobiorcy, na skutek czego dokonano odpisu nadpłat świadczeń na łączną sumę 2,7 mln. zł.

Mimo, że w porównaniu z rokiem 1999 odnotowano zmniejszenie się liczby i skali występowania nieprawidłowości to jednak NIK negatywnie ocenił działalność FUS.

Następnie prelegent omówił Fundusz Alimentacyjny. Scharakteryzował pokrótce znacznie i cele tego funduszu celowego, podkreślając to, że środki funduszu przeznaczone są dla dzieci i innych osób w przypadku niemożności wyegzekwowania świadczeń alimentacyjnych. Dysponentem funduszu jest ZUS. Budżet jakim dysponował ten instrument w 2000r. wyniósł blisko 2 mld. zł., w tym przychody własne ponad 1,05 mld. zł., a dotacje z budżetu 840 mln. zł. Natomiast wydatki kształtowały się na poziomie 1,1 mld. zł. Najwyższa Izba Kontroli w swojej opinii pozytywnie oceniła wykonanie planu finansowego funduszu na rok 2000, stwierdzając tylko niewielkie uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie planu finansowego.

W dalszym ciągu wykładu wiceprezes NIK skupił się na ocenie i analizie działalności Funduszu Emerytalno- Rentowego i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, które dotyczą przede wszystkim ubezpieczenia społecznego rolników. Pierwszy z funduszy dysponował w roku 2001 przychodami w wysokości 16 mld. zł., przy czym dotacja z budżetu wynosiła ponad 15

mld. zł. Tylko 828 mln. zł pozyskano ze składek. Można zatem stwierdzić, że prawie w całości fundusz ten jest finansowany przez państwo. Główne wydatki funduszu to w 82% wypłaty rent i emerytur rolnych. Pozostałe środki wydatkowane są na składki na ubezpieczenie zdrowotne. Drugi z funduszy dysponował w 2000r przychodami 28 mln. zł., w tym dotacja z budżetu państwa wyniosła 21 mln. zł. Fundusz Prewencji i Rehabilitacji jest małym funduszem, z którego środków finansuje się głównie działania zapobiegające wypadkom przy pracy rolniczej i rolniczym chorobom zawodowym, rehabilitację i przyuczanie do innego zawodu. NIK w wyniku kontroli stwierdził kilka nieprawidłowości w działaniu funduszu, min. dokonanie nadpłat świadczeń w wyniku błędów pracowników na łączną kwotę 2,6 mln. zł., nienajlepszą ściagalność składek na ubezpieczenie oraz naruszenie dyscypliny finansów publicznych w wypłatach odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty świadczeń i zobowiązań.

Kolejnym omówionym instrumentem był Fundusz Pracy. Prelegent scharakteryzował zadania funduszu, a następnie odniósł się do kwestii budżetowych i kontroli NIK. Dochody Funduszu Pracy wyniosły w 2000 r. blisko 6,1 mld. zł., z czego dotacja budżetowa wyniosła 838 mln. zł. Na zasiłki dla bezrobotnych wydano w 2000r. 2,668 mld. zł., na świadczenia przedemerytalne 2,236 mld. zł., natomiast na aktywne formy przeciwdziałaniu bezrobociu 1,258 mld. zł., w tym na szkolenia tylko 84 mln. zł. Prace interwencyjne i roboty publiczne pochłonęły 379 mln. zł. Prelegent zwrócił tutaj uwagę na niepokojące zjawisko jakim jest zmniejszenie wydatków nominalnych i realnych na aktywne formy przeciwdziałaniu bezrobociu o średnio 12-20%. Głównymi zarzutami NIK pod adresem zarządzających Funduszem Pracy było niedoszacowanie o 60 tysięcy liczby odbiorców zasiłków dla bezrobotnych, a także odbiorów świadczeń przedemerytalnych co doprowadziło do utraty płynności finansowej funduszu. Krajowy Urząd Pracy musiał zaciągnąć kredyt w wysokości 745 mln. zł.

Następnie wiceprezes NIK zaprezentował zadania i cele Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Przychody funduszu w 2000r. wyniosły 164 mln. zł., w tym ze składek pracodawców (0,08%) 120 mln. zł. NIK zaobserwował wyraźne pogorszenie finansów funduszu, a to ze względu na pogorszenie się sytuacji przedsiębiorstw i bardzo duży wzrost wypłat. W 1998 r. dokonano z FGŚP wypłat na kwotę 178 mln. zł., a w roku 2000 już na sumę 601 mln. zł (!), przy niezmienionej składce. Ponadto NIK zwrócił uwagę na b. duże zatrudnienie w funduszu, w którym pracuje 440 pracowników w 49 biurach terenowych. O 339% wzrosły w ciągu roku wydatki na obsługę biur.

Kolejnym omówionym funduszem był nieposiadający osobowości prawnej Państwowy Fundusz Kombatantów. Budżet funduszu wyniósł w 2000r. około 103 mln. zł., w tym dotacja z budżetu państwa wyniosła 103 mln. zł.(!). Krytyczne uwagi NIK miał tutaj w kwestii stanu dokumentacji, a także przekroczeń wydatków na refundacje ulg RTV i usług telekomunikacyjnych. Nie uwzględniono tu np. podwyżek stawek abonamentów. Prelegent zwrócił także uwagę na charakterystyczne zjawisko, że w Polsce rośnie, a nie maleje liczba kombatantów, co może oznaczać nierzetelność służb wydających legitymacje kombatanckie.

Dużo miejsca wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli poświęcił w swojej prezentacji omówieniu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, ale to ze względu na fakt, że NIK zawsze miał liczne zastrzeżenia co do przestrzegania reguł i zasad w funkcjonowaniu tego instrumentu finansowego polityki społecznej. Zaprezentowane zostały podstawy prawne i zadania funduszu, w tym min. możliwości szkoleniowe, kredytowania i refundacji, likwidowania barier architektonicznych i w komunikacji społecznej. Ukazano, że przychody funduszu w 2000r. wyniosły 1,8 mld. zł, w tym wpłaty z zakładów pracy stanowiły 1,5 mld. zł. W wyniku kontroli NIK stwierdzono liczne nieprawidłowości, przede wszystkim po stronie wydatków na sumę 2,6 mln. zł. Izba nabrała nawet podejrzeń o stosowanie praktyk korupcyjnych w PFRON. Środki funduszu pożyczano bowiem zakładom pracy chronionej, które nie spełniały wymaganych kryteriów, niewłaściwie też umarzano pożyczki. NIK wystosował do Prezesa Zarządu PFRON i Ministra Pracy i Polityki Społecznej liczne postulaty w celu podjęcia natychmiastowych kroków dla lepszego gospodarowania pieniędzmi funduszu.

Prelegent przedstawił także informacje dotyczące wydatków z budżetu państwa na pomoc społeczną. Wydatki te wyniosły w roku 2000 około 5,08 mld. zł., a na rok 2001 zaplanowano je na sumę 5,198 mld. zł. Z pomocy społecznej w różnych formach skorzystało w 2000r 1.912.847 rodzin, tzn. 1,6% więcej niż rok wcześniej. Oznacza to łączną liczbę 5.575.191 osób.(!). Najczęściej pomoc była przyznawana z powodu- ubóstwa (928.878 rodzin), bezrobocia (708.649 rodzin), bezradności (415.979 rodzin), niepełnosprawności (392.261 rodzin), długotrwałej choroby (365.157 rodzin), ochrony macierzyństwa (143.195 rodzin), alkoholizmu (114.831 rodzin), sieroctwa (20.676 rodzin), bezdomności (19.621 rodzin), adaptacji po opuszczeniu zakładu karnego (13.709 rodzin), narkomanii (3.501 rodzin), kłębki żywiołowej (5.424 rodzin). Ponadto NIK zanotował znaczny wzrost wszystkich wypłacanych świadczeń o charakterze stałym (zasilek stały- wzrost o 14,2%; zasilek wyrównawczy- wzrost o blisko 20%; renta socjalna- wzrost o 16,8%). Prelegent poinformował również o tym, że według stanu z 31.12.2000r. w kraju funkcjonowały 772 domy pomocy społecznej o łącznej

liczbie 74.678 miejsc (wzrost liczby placówek o 1,6%). Jak wynika z kontroli NIK, istnieje b. duże zapotrzebowanie na miejsca w tych placówkach- najczęściej w domach dla osób przewlekle psychicznie chorych (37%). Izba nie stwierdziła większych uchybień w działalności domów pomocy społecznej za wyjątkiem drobnych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków.

Po omówieniu Funduszy Celowych i głównych spraw związanych z pomocą społeczną państwa prelegent zaprezentował wyniki kontroli NIK w zakresie reformy ubezpieczeń społecznych. Kontrola NIK zakończyła się w lutym 2002r. i dotyczyła głównie spraw związanych z działaniem Otwartych Funduszy Emerytalnych. Sam pomysł powołania funduszy Izba oceniła pozytywnie, jednak wiele zastrzeżeń dotyczyło sposobu przekazywania składek przez ZUS. Głównym zarzutem NIK był brak sprawnego systemu komputerowego, bez którego trudno było koordynować działania ZUS. Kolejnymi nieprawidłowościami było przeznaczenie przez ZUS kwoty 5 mld. zł. (!) na swoje potrzeby oraz fakt, że spora suma pieniędzy leżała na nieoprocentowanych lokatach. Uczestnicy spotkania dowiedzieli się ponadto, że 21 Towarzystw Emerytalnych pozyskało do współpracy 450 tysięcy akwizytorów, którzy jednak często byli słabo przygotowani merytorycznie i organizacyjnie. Wprawdzie zebrano 10 milionów członków, ale aż 2,5 miliona nie płaci składek. Poza tym Izba zwróciła uwagę na nierówny start funduszy i w konsekwencji doprowadzenie do sytuacji, że 75% zasobów znajduje się w chwili obecnej w dyspozycji 4 funduszy.

Na tym zakończyła się prezentacja wiceprezesa NIK i rozpoczęła gorąca dyskusja między uczestnikami spotkania.

Prof. J. Hrynkiewicz z ISNS UW stwierdziła na wstępie, że poruszony na wykładzie temat jest bardzo ważny ze względu na konieczność posiadania wiedzy co dla polityki społecznej dzieje się w budżecie i poza nim. Odniosła się także do kilku aspektów wykładu. Zwróciła uwagę na fakt, że aż 65% środków z Funduszu Kombatantów przeznaczają się na refundacje ulg RTV i telekomunikacyjnych. Ponadto podkreśliła, że PFRON ma szlachetne założenia, ale brak jest kontroli nad środkami tego funduszu. Sytuacja rodzin niepełnosprawnych jest b. zła, ale pieniądze nie trafiają z funduszu tam gdzie powinny. Prof. J. Hrynkiewicz skrytykowała także wprowadzenie reformy emerytalnej bez przygotowania systemu informatycznego. Podkreśliła również, że *stopa zastąpienia* będzie znacznie niższa, aniżeli obiecują to ojcowie reformy. Na zakończenie odniosła się także do kwestii przekazania wielu zadań z zakresu polityki społecznej powiatom, które często nie posiadają środków na ich realizację (na przykładzie badań własnych w Centrach Pomocy Rodzinie).

Następnie głos zabrała pani prof. Krystyna Kietlińska z Uniwersytetu Łódzkiego, która starała się ukazać pozytywną stronę reformy emerytalnej. Zgodziła się wprawdzie, że reforma nie jest pozbawiona błędów, ale bez jej wprowadzenia poprzedni system by się załamał. Według niej nie było innej alternatywy dla systemu emerytalnego.

Kolejny głos w dyskusji należał do prof. T. Szumlicza z SGH, który zwrócił uwagę, że system emerytalny jest nieprzygotowany z innych powodów. Nie zadziałały według niego 3 elementy: system informatyczny, system edukacji społeczeństwa i system nadzoru. Podkreślił także, że przyczyną tego stanu rzeczy nie jest ZUS, ale to, że źle obliczono dochody z prywatyzacji, które miały zasilić system. Raport NIK według prof. Szumlicza może mieć zabarwienie polityczne, gdyż wprowadził zaniepokojenie u ludzi, których nie dotyczy.

Z poglądami tymi zgodziła się prof. M. Pierchalska – rektor Wyższej Szkoły Biznesu w Radomiu i wieloletni praktyk ubezpieczeń społecznych. Zwróciła ona uwagę, że problem FUS mógłby być tematem osobnej konferencji naukowej. Stwierdziła, że głównym problemem ZUS jest dualna polityka ściągłości składek polegająca na nierówności w podejściu do podmiotów gospodarczych publicznych i prywatnych. Według niej większość firm państwowych nie płaci składek, a wysoka ich ściągłość dotyczy tylko podmiotów prywatnych.

Na zakończenie do głosów tych odniósł się wiceprezes NIK- Z. Wesołowski, który podkreślił w końcowych zdaniach, że NIK jest obiektywną i sumienną instytucją kontrolną, nie mającą możliwości egzekucyjnej, a jedynie informacyjną.

Uczestników wykładu pożegnał Prof. J. Auleytner dziękując za liczne przybycie członków PTPS z różnych regionów kraju oraz prelegentowi za b. interesującą prezentację. Prezes ZG PTPS zaprosił serdecznie wszystkich uczestników na kolejne spotkania i wykłady organizowane w ramach działań statutowych Towarzystwa.

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)