

ROLA ZUS-U W ZREFORMOWANYM SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Alicja GOŁĘBIEWSKA

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest instytucją związaną z realizacją funkcji i zadań w dziedzinie ubezpieczeń społecznych. Wprowadzenie z dniem 01.01.1999 r. reformy systemu rozpoczęte zostało gruntowną reformą ZUS-u i postawieniem przed nim zupełnie nowych zadań.

1. ZUS przed reformą [1, s. 1-13]

Przed wprowadzeniem reformy systemu ubezpieczeń społecznych ZUS był centralnym organem administracji państwowej, wykonującym zadania z zakresu ubezpieczenia społecznego na rzecz 13 mln ubezpieczonych i ich rodzin, a także 7 mln emerytów i rencistów. W kompetencji Zakładu nie mieściła się jedynie obsługa systemu ubezpieczeń rolników indywidualnych, realizowanego przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i systemów emerytalno-rentowych takich grup społecznych, jak: policja, wojsko, służba więzienna.

Do podstawowych zadań pełnionych przez ZUS należało zbieranie składek na ubezpieczenia społeczne i wypłata świadczeń ubezpieczeniowych. Głównym źródłem finansowania świadczeń były składki na ubezpieczenia, wynoszące 45% zarobków lub deklarowanych dochodów. W przypadkach niektórych grup ubezpieczonych składki te były niższe i wynosiły 40%, ale wiązało się to również z mniejszym zakresem świadczeń przysługujących tym osobom. ZUS zapewniał bezpieczeństwo finansowe ubezpieczonym poprzez wypłatę świadczeń. Należały do nich świadczenia na rzecz rodzin i dzieci, w przypadku choroby, w przypadku starości, inwalidztwa i śmierci żywiciela rodziny, a także inne świadczenia. Grupy i rodzaje świadczeń przedstawione zostały w tabeli 1.

Koszty świadczeń wypłacanych inwalidom wojennym i wojskowym refundowane były ZUS-owi przez budżet państwa. Budżet przekazywał Zakładowi również dotację uzupełniającą, wyrównującą deficyt dochodów ze składek w stosunku do wydatków na świadczenia.

Finanse ubezpieczeń społecznych wyodrębnione były w Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Dysponentem tego funduszu był ZUS, a gwarantem budżet państwa.

Dochody FUS to przede wszystkim:

- składki ubezpieczeniowe;
- refundacja przez budżet kosztów świadczeń inwalidów i kombatanatów;
- dotacja uzupełniająca z budżetu państwa;
- i inne dochody (odsetki za zwłokę w opłacie składki, zwroty nienależnie pobranych świadczeń itp.)

Na poziom dochodów FUS w sposób znaczący rzutowały zadłużenia płatników składek, głównie jednostek górnictwa węgla kamiennego, jednostek oświaty i ochrony zdrowia, stoczni, hut, Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Wydatki Funduszu przeznaczane były głównie na wypłatę emerytur i rent, zasiłków i innych świadczeń, a także na koszty administracyjne i działalność prewencyjną.

TABELA 1

Świadczenia zapewniane przez ZUS

Grupa świadczeń	Rodzaj świadczeń
1. Na rzecz rodzin i dzieci	zasiłek porodowy zasiłek macierzyński zasiłek wychowawczy zasiłek opiekuńczy zasiłek rodzinny zasiłek pielęgnacyjny świadczenia alimentacyjne
2. W przypadku choroby	zasiłek chorobowy świadczenie rehabilitacyjne renta szkoleniowa zasiłek wyrównawczy
3. W przypadku starości, inwalidztwa i śmierci żywiciela rodziny	emerytura renta inwalidzka (do 01.09.1997) renta z tytułu niezdolności do pracy (do 01.09.1997 r. – renta inwalidzka) renta rodzinna
4. Inne	jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej dodatek pielęgnacyjny do emerytur i rent dodatek do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej zasiłek pogrzebowy

Źródło: [1, s. 4-5].

Obok zbierania składek i wypłaty świadczeń ZUS pełnił również inne zadania i funkcje. Za pośrednictwem zakładu przekazywany był w imieniu 7 mln emerytów i rencistów podatek dochodowy od osób fizycznych. Zakład stanowił również największą w Polsce kasę, która co miesiąc wypłacała emerytury i renty, a także zasiłki i świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego.

Do zadań ZUS-u należało również wydawanie orzeczeń lekarskich w celu ustalenia prawa do renty i emerytury lub uprawnień do świadczeń pozaubezpieczeniowych.

Istotnym zadaniem, realizowanym przez Zakład, było prowadzenie programu tzw. wczesnej prewencji rentowej ubezpieczonych, zagrożonych inwalidztwem. Rola ta polegała na oferowaniu rehabilitacji leczniczej w 31 ośrodkach rehabilitacyjnych i zakładach lecznictwa uzdrowiskowego. Działania te prowadzono, aby zwiększyć w ten sposób szansę na powrót tych osób do pracy zarobkowej.

2. Pozycja prawna i struktura organizacyjna ZUS-u

Wprowadzenie reformy zmieniło pozycję prawną ZUS-u. O obecnym usytuowaniu prawnym mówi ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z dn. 13.10.1998 r. [5, poz. 887] W świetle ustawy ZUS nie jest już traktowany jako organ administracji państwowej, ale jako

państwowa jednostka organizacyjna, posiadająca osobowość prawną. Daje to Zakładowi większą samodzielność i swobodę działania. Fakt przyznania mu osobowości prawnej, to nie tylko nadanie pozycji odrębnego, samoistnego podmiotu, fakt ten sprzyja również realizacji nałożonych na Zakład zadań i egzekwowaniu odpowiedzialności za nie [3, s. 16].

Obecne usytuowanie prawne ZUS-u znacznie lepiej niż poprzednio pasuje do jego złożonej i dość rozbudowanej organizacji wewnętrznej. Na strukturę organizacyjną zakładu składają się ogniwa centralne i jednostki terenowe jako agendy centrali w terenie [5, art. 67].

Do organów w strukturze centrali Zakładu zaliczamy Prezesa Zakładu, Zarząd i Radę Nadzorczą [6, s. 8]. Prezesa powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra pracy i polityki socjalnej. Odpowiada on za kierowanie pracą ZUS-u, pełni też funkcję pracodawcy w rozumieniu kodeksu pracy. Do zakresu działania Prezesa należy również:

- zatwierdzanie projektów dotyczących administrowania środkami Funduszu Rezerwy Demograficznej;
- sprawowanie nadzoru nad orzecznictwem lekarskim wykonywanym dla celów ubezpieczeń społecznych;
- przyznawanie świadczeń w drodze wyjątku;
- koordynowanie współpracy Zakładu z urzędami administracji rządowej.

Do Prezesa należą również inne zadania i kompetencje przewidziane w przepisach prawa.

Drugi organ, czyli Zarząd ZUS powołany jest do kierowania działalnością Zakładu. Jest on organem o charakterze zarządzającym i wykonawczym, pełniącym rolę wspomagającą względem pozycji Prezesa. Zarząd odpowiedzialny jest za prawidłową gospodarkę finansową Zakładu i za zarządzanie funduszami, za opracowywanie projektów, planów i sprawozdań finansowych.

Trzecim z organów Zakładu jest Rada Nadzorcza, powoływana przez ministra pracy i polityki socjalnej na 5-letnią kadencję. Rada ma za zadanie ocenę pracy Zarządu. Pełni ona funkcję rozstrzygającą i opiniodawczą. Pierwsza funkcja polega na zatwierdzaniu projektów rocznego planu finansowego, sprawozdań z jego wykonania i sprawozdań z działalności Zakładu. W ramach drugiej funkcji wydaje opinie dotyczące projektów planów finansowych, projektów aktów prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych, zasad wynagradzania pracowników Zakładu, projektu statutu i opinie kandydata na Prezesa Zakładu.

Jednostki terenowe ZUS-u nie stanowią przedmiotu regulacji ustawowej. Pozycję prawną, organizację i zakres działania tych jednostek określa statut Zakładu.

3. Funkcje i zadania ZUS-u w zreformowanym systemie ubezpieczeń społecznych

Reforma systemu ubezpieczeń społecznych zmieniła radykalnie konstrukcję całego systemu. Składa się on obecnie z części opartej na zasadzie umowy pokoleniowej i części opartej na zasadzie kapitałowej. Umowa pokoleniowa polega na tym, że pracujący płacą składki, które od razu idą na wypłatę bieżących emerytur. Zasada kapitałowa oznacza odkładanie przez pracujących kapitału na przyszłość. Emerytury w nowym systemie mają pochodzić z trzech źródeł, czyli filarów systemu. Konstrukcję systemu przedstawia rysunek 1.

Nowy system wprowadza ścisły związek między wysokością opłacanej składki, czasem jej płacenia, a wysokością przyszłej emerytury. Składki emerytalne wpłacane do I filaru są rejestrowane na indywidualnych kontach obsługiwanych przez ZUS. Do Zakładu należy prowadzenie [5, art. 33]:

- kont ubezpieczonych, z których każde jest oznaczone numerem ewidencyjnym ubezpieczonego;

- kont płatników składek oznaczonych numerem NIP;
- Centralnego Rejestru Ubezpieczonych;
- Centralnego Rejestru Płatników Składek;
- Centralnego Rejestru Członków Otwartych Funduszy Emerytalnych;
- Centralnego Rejestru Otrzymujących Emerytury z Zakładów Emerytalnych;
- innych rejestrów niezbędnych do realizacji zadań określonych odrębnymi przepisami.

RYSUNEK 1

KONSTRUKCJA NOWEGO SYSTEMU

Trzy filary nowego systemu ubezpieczeń społecznych



Źródło: opracowanie własne [2, s. 3].

Przyszłe emerytury wypłacane będą ze zgromadzonych na koncie pieniędzy. Kwota ta będzie waloryzowana corocznie wskaźnikiem wzrostu płac w gospodarce. ZUS przestanie być postrzegany jako zbierający składki, „gdzieś” je lokujący i wypłacający głównie emerytury. Zasady ustalania składek i ich finansowania reguluje ustawa o ubezpieczeniach społecznych [5, art. 15,16,17,18]

Zreformowany ZUS stanowi podstawowy trzon nowego systemu ubezpieczeniowego, pełni wiele funkcji, a przede wszystkim odpowiada za obsługę pierwszego filaru. Wiąże się to z ogromnymi zmianami w strukturze, funkcjonowaniu i pełnionych przez Zakład

funkcjach. ZUS od 01.01.1999 r. stał się zupełnie inną instytucją, obsługującą wiele usług ubezpieczeniowych nakierowanych na indywidualnego klienta.

Zakład w nowym systemie jest instytucją posiadającą ogromny bank danych o wszystkich działających w Polsce podmiotach gospodarczych i o ludziach ubezpieczonych. Posiada on informacje między innymi o stażu pracy ubezpieczonego, o wysokości jego wynagrodzeń, okresach choroby, bezrobocia i urlopów, podczas gdy przed reformą znał jedynie dane o wynagrodzeniach i płaconych składkach.

Do ZUS-u należy też niezmiernie ważna funkcja orzecznicza i w tym zakresie realizuje on następujące zadania [3, s. 17]:

- stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych;
- ustalanie uprawnień do świadczeń i wypłacania świadczeń;
- wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (od 2000 r.);
- orzekanie przez lekarzy orzeczników Zakładu na potrzeby ustalania uprawnień do świadczeń społecznych;
- przyznawanie świadczeń w drodze wyjątku.

Z funkcją orzeczniczą związane jest prowadzenie przez Zakład kont indywidualnych i prowadzenie rozliczeń z płatnikami składek i wypłacanych przez nich świadczeń podlegających finansowaniu z funduszy ubezpieczeń społecznych lub innych źródeł.

ZUS pełni również funkcję dysponenta i zarządzającego środkami finansowymi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i środkami Funduszu Alimentacyjnego, samodzielnie gospodaruje swoim mieniem i prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Zgodnie z ustawą [5, art. 51]. ZUS jest nadal dysponentem FUS.

Dochodami Funduszu są [4, s. 7] składki na ubezpieczenie społeczne, bez części podlegającej przekazaniu na rzecz otwartych funduszy emerytalnych:

- wpłaty budżetu państwa oraz innych instytucji przekazywane na świadczenia, których wypłatę zlecono Zakładowi;
- oprocentowanie rachunków bankowych Funduszu;
- dotacja budżetu państwa;
- odsetki od nie uregulowanych zobowiązań wobec Funduszu.

W celu uporządkowania systemu w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyodrębniono fundusze umożliwiające podział składki pomiędzy poszczególne rodzaje ubezpieczeń obowiązkowych. Do ubezpieczeń tych zalicza się ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe. Podział składki na ubezpieczenia w 1999 r. przedstawia tabela 2.

TABELA 2

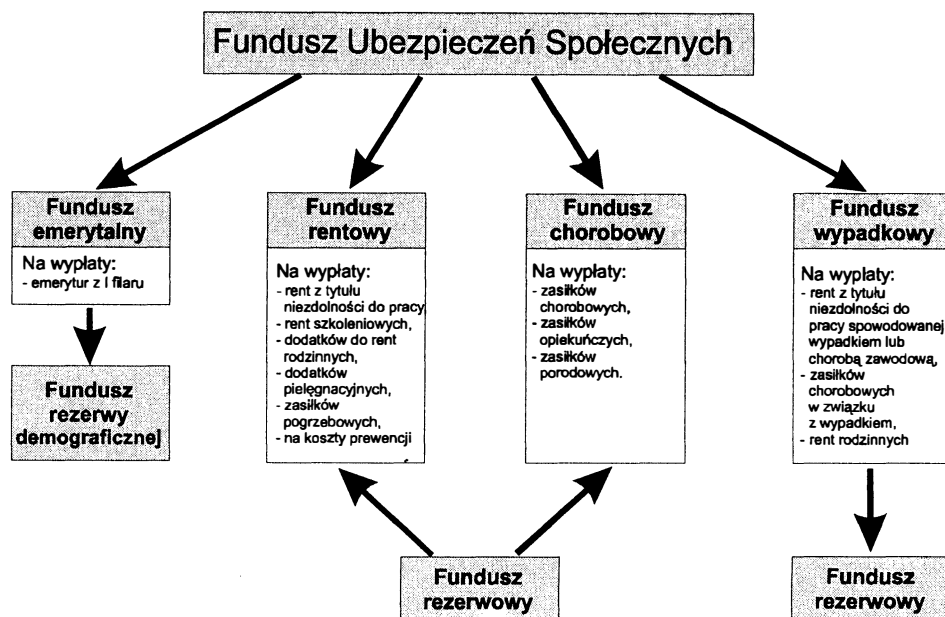
Podział przekazywanej do ZUS składki na ubezpieczenie w 1999 r.

Rodzaj ubezpieczenia	Stopa procentowa	Udział w składce	
		Pracodawca	Ubezpieczony
Emerytalne	19,52%	9,76%	9,76%
Rentowe	13,00%	6,50%	6,50%
Chorobowe	2,45%	–	2,45%
Wypadkowe	2,03%	2,03%	–
Ogółem	37,00%	18,29%	18,71%

Źródło: [5].

Działalność Zakładu finansowana jest z przychodów funduszu, a przede wszystkim ze składek na ubezpieczenia społeczne. Składki te zebrane od ubezpieczonych i pracodawców zgromadzone są w poszczególnych funduszach i przeznaczone na finansowanie ryzyk ubezpieczeniowych. Rodzaje tych funduszy, ich powiązania i przeznaczenie przedstawia rysunek 2.

RYSUNEK 2



Źródło: [4, s. 7].

Podział FUS umożliwia łatwiejsze kalkulowanie wydatków i sporządzanie prognoz finansowych. Prognoza sytuacji finansowej sporządzana jest przez Zakład na najbliższy rok obrotowy. Rachunek jest zestawieniem przewidywanych zobowiązań i wpływów na dany rok z tytułu składek i innych źródeł. Zakład sporządza również dla każdego z funduszy uproszczony rachunek ubezpieczeń dla kolejnych 5 lat. ZUS jest również organem Funduszu Rezerwy Demograficznej i dysponując jego środkami prowadzi gospodarkę finansową Funduszu [3, s. 17].

Do zakresu działania Zakładu, podobnie jak przed reformą, należy też prowadzenie tzw. prewencji rentowej [3, s. 18]. Funkcja ta obejmuje rehabilitację leczniczą osoby zagrożone całkowitą lub częściową niezdolnością do pracy lub osoby pobierające rentę okresową. W ramach prewencji rentowej Zakład może podejmować działania dotyczące:

- kierowania osób zagrożonych niezdolnością do pracy do ośrodków rehabilitacyjnych;
- prowadzenia własnych ośrodków rehabilitacyjnych;
- udzielania zamówień na świadczenia i usługi rehabilitacyjne w innych ośrodkach;
- dofinansowania bazy leczniczo-technicznej ośrodków;
- finansowania innych działań dotyczących prewencji rentowej;
- prowadzenia badań i analizy przyczyn niezdolności do pracy.

Do ZUS-u należy też realizowana w szerokim zakresie funkcja kontrolna [5, art. 68]. Obejmuje ona kontrolę orzecznictwa o czasowej niezdolności do pracy oraz kontrolę wykonywania przez płatników składek i przez ubezpieczonych obowiązku w zakresie ubezpieczeń społecznych i innych zadań zleconych Zakładowi.

Kolejną funkcją pełnioną przez ZUS jest funkcja analityczno-prognostyczna, polegająca na opracowywaniu analiz i prognoz w zakresie ubezpieczenia społecznego.

ZUS poprzez popularyzację wiedzy z dziedziny ubezpieczeń społecznych i wydawanie Biuletynu Informacyjnego realizuje również funkcję popularyzatorską.

Ważną rolę odgrywa też Zakład w realizowaniu umów i porozumień międzynarodowych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych.

W świetle ustawy ZUS może też wykonywać zadania powierzone na podstawie innych ustaw lub inne zadania zlecone związane z ubezpieczeniem społecznym lub z dziedziny zabezpieczenia społecznego na zasadach odpłatności [5, art. 71]. Pomimo zmiany pozycji prawnej ZUS-u realizuje on również funkcje administracyjne. Nie będąc organem administracyjnym, w niektórych sprawach działa na takich zasadach, jakby nim był.

W nowym systemie ubezpieczeń społecznych sfera działania ZUS-u jest bardzo rozległa, obejmuje ona wiele zadań i kompetencji. Obok tych podstawowych funkcji i zadań realizowanych przez ZUS, należy uwzględnić też wiele innych, pełnionych przez poszczególne organy Zakładu¹.

Literatura

1. Borowczyk E.: *Zakład Ubezpieczeń Społecznych przed reformą, informacje i fakty, ZUS*. Biuro Obsługi Poligraficznej, Warszawa 1997.
2. *Emerytury, ZUS, I filar*. „Gazeta Ubezpieczeniowa” Wydawnictwo Prawno-Ekonomiczne INFOR.
3. Jagielski J.: *Pozycja prawna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*. „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1999, nr 1.
4. Olszewska M.: *Zmiany w finansowaniu składek*. „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1999, nr 4.
5. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z dn. 13.10.1998 r. Dz. U. Nr 137, poz. 887.
6. Woźniak E.: *Prawo gwarantem naszych ubezpieczeń*. „Nowe Ubezpieczenia” 1999, nr 4.

mgr Alicja GOŁĘBIEWSKA

Uniwersytet w Białymstoku

Wydział Ekonomiczny

Katedra Polityki Regionalnej i Gospodarki Przestrzennej

¹ Omówione zostały w punkcie 2.