

Marcin Łuszczuk
Politechnika Opolska

Ograniczenia do ubezpieczeń w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w warunkach osłabienia finansów publicznych w Polsce

Limits for insurance in Agricultural Social Insurance Fund in conditions of weakening of the public finance in Poland

Niekorzystna sytuacja społeczno-gospodarcza i wyraźne osłabienie finansów publicznych w Polsce skłaniają do poszukiwania przyczyn istniejących problemów i możliwości poprawy sytuacji. Niepokój budzą również niekorzystne prognozy demograficzne, które powodują, że bez radykalnych zmian trudno będzie utrzymać sprawnie funkcjonujący system ubezpieczeń społecznych w dotychczasowym kształcie. W obecnej sytuacji przedmiotem zainteresowań zarówno społeczeństwa, jak i specjalistów jest między innymi funkcjonowanie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Zdaniem autora niezbędna jest zmiana przepisów uprawniających do ubezpieczenia w KRUS. Należałoby uzależnić uprawnienia do ubezpieczenia w KRUS od posiadania gospodarstwa zapewniającego jego mieszkańcom dochodu na poziomie co najmniej minimum socjalnego. Wynikiem zaproponowanych zmian będzie ograniczenie liczby członków i świadczeniobiorców KRUS, zdecydowana poprawa sytuacji finansowej systemu ubezpieczeń społecznych i finansów publicznych, stopniowy wzrost powierzchni gospodarstw rolnych i ich efektywności.

Słowa kluczowe: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, system ubezpieczeń społecznych, finanse publiczne

Wstęp

Niekorzystna sytuacja społeczno-gospodarcza w kraju, permanentny brak środków finansowych na realizację podstawowych zadań publicznych skłania do poszukiwania przyczyn problemów i możliwości poprawy sytuacji. Przedmiotem zainteresowań zarówno społeczeństwa, jak i specjalistów jest między innymi funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych. Wśród przyczyn tego zjawiska wymienić należy: podejmowane przez rząd reformy FUS, stale rosnące wydatki budżetu państwa na dotacje wspierające system ubezpieczeń społecznych, niezadowalające wyniki finansowe uzyskiwane przez OFE i stosunkowo niskie świadczenia wypłacane ubezpieczonym, co prowadzi do uzasadnionej krytyki reform wprowadzonych w 1999 roku. Niepokój budzą również niekorzystne prognozy demograficzne, które powodują, że bez radykalnych zmian trudno będzie utrzymać sprawnie funkcjonujący system ubezpieczeń społecznych w dotychczasowym kształcie.

Celem artykułu jest ocena funkcjonowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) i możliwości jej finansowania na dotychczasowym poziomie z

budżetu państwa w warunkach wyraźnego osłabienia finansów publicznych oraz zaproponowanie zmian w dostępie do ubezpieczeń rolników. Obecny stan finansów publicznych, po pierwsze, nie pozwala na zwiększenie w najbliższych latach wydatków budżetowych na ubezpieczenia społeczne, po drugie, wymaga pilnej naprawy, której skuteczność uzależniona jest od wzrostu efektywności gospodarowania środkami pieniężnymi we wszystkich sferach życia społeczno-gospodarczego, również w zakresie ubezpieczeń wybranych grup zawodowych.

1. Przesłanki utrzymującego się osłabienia finansów publicznych w Polsce

Od kilku lat światowa gospodarka znajduje się w recesji. Zasięg i nasilenie niekorzystnych zjawisk gospodarczych sprawia, że niezbędne są interwencje międzynarodowych instytucji finansowych oraz poszczególnych państw. Podejmowane dotychczas działania przyniosły wprawdzie pewną poprawę sytuacji gospodarczej, ale równocześnie doprowadziły do wyraźnego osłabienia finansów publicznych. Objawia się ona przede wszystkim wysokim deficytem prowadzącym do powstawania nadmiernego wzrostu długu publicznego¹. W konsekwencji rosną koszty jego obsługi, powodując dalsze pogłębianie się deficytu budżetowego. Prowadzona w okresie recesji gospodarczej łagodna polityka fiskalna stwarza zatem ryzyko znacznego wzrostu zadłużenia, którego obsługa w coraz większym stopniu obciąża budżety państw. W skrajnym przypadku nadmierny dług publiczny grozi zachwianiem płynności finansowej, czego przykładem jest obecna sytuacja w Grecji² i zgłaszane przez Włochy, Hiszpanię, Portugalię oraz Cypr poważne problemy finansowe.

Światowe spowolnienie gospodarcze nie ominęło również Polski. Początkowo publikowane wskaźniki makroekonomiczne wskazywały na dość dobrą kondycję polskiej gospodarki. Jednak po czterech latach od załamania się rynków finansowych w Stanach Zjednoczonych także w Polsce zanotowano pogorszenie nastrojów społecznych, spadek popytu wewnętrznego, znaczące obniżenie wzrostu gospodarczego i jego prognoz oraz niespotykaną dotąd wysokość państwowego długu publicznego³, którego obsługa wyniosła w 2012 roku aż 43 mld zł⁴.

Rosnące zadłużenie państwa i utrzymujące się spowolnienie gospodarcze powoduje z jednej strony spadek dochodów budżetowych, z drugiej zaś wzrost zapotrzebowania na środki publiczne, co sprzyja wzrostowi zadłużenia państwa. W tej sytuacji intuicyjnie najłatwiejszym sposobem byłoby ograniczenie wydatków do

¹ Jedną z przyczyn powstawania nadmiernego deficytu jest przekonanie o skuteczności łagodnej polityki fiskalnej. Zgodnie z zasadą ekonomii keynesowskiej w warunkach osłabienia koniunktury gospodarczej należy zintensyfikować wydatki państwa, nawet kosztem wzrostu długu publicznego (J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 2003, s. 113-115).

² Grecja notowała w ostatnich latach znaczący deficyt sektora finansów publicznych: w 2009 roku 15,6% PKB, w 2010 roku 10,7% PKB, w 2011 roku 9,4% PKB. Skutkiem nadmiernych wydatków jest znaczący dług sektora finansów publicznych, który, zgodnie z prognozami, wyniesie w 2013 roku 188,4% PKB (*Statistical Annex of European Economy – Spring 2012*, European Commission, Brussels 2012, s. 180, 184)

³ Na koniec III kwartału 2012 roku państwowy dług publiczny wyniósł 835,5 mld zł, a dług sektora finansów publicznych 883,8 mld zł (*Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw. 2012*. Biuletyn kwartalny, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, s. 1).

⁴ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2013-2016*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, s. 41.

poziomu gwarantującego bezpieczeństwo finansowe państwa. Niestety, w praktyce nie ma prostych sposobów na realizację tego zadania. Trudności w ograniczeniu wydatków wynikają między innymi z faktu, że znacząca ich część to tzw. wydatki sztywne. Ponad 70% wydatków budżetu państwa jest niezależnych od uzyskiwanych dochodów⁵ i nie ma praktycznych możliwości ich obniżenia w krótkim okresie. Nieskuteczny będzie również wzrost obciążeń podatkowych, który może hamować wzrost gospodarczy i powodować przenoszenie działalności gospodarczej do szarej strefy.

Występujące trudności w obniżeniu wydatków lub podwyższeniu dochodów budżetu państwa przyczyniają się do powstania deficytu i stopniowego wzrostu zadłużenia państwa. W celu ograniczenia narastania państwowego długu publicznego przyjęto stosowne regulacje prawne. Utrzymanie bezpiecznego poziomu zadłużenia wymusza w pierwszej kolejności Konstytucja RP, wskazując, że: „nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”⁶. Ponadto Ustawa o finansach publicznych precyzuje procedury fiskalne na wypadek przekroczenia dopuszczalnego poziomu długu⁷.

Należy zaznaczyć, że prognozowana wartość państwowego długu publicznego na koniec 2012 roku wynosi 52,4% PKB⁸, co oznacza przekroczenie określonego w Ustawie pierwszego (50% PKB) progu ostrożnościowego. W tej sytuacji nie ma możliwości planowania znaczącego wzrostu wydatków państwa. Niezbędne jest natomiast utrzymanie dyscypliny finansowej i rzetelna ocena zasadności wszystkich pozycji wydatkowych budżetu państwa.

W najbliższych latach nasilać się będą również niekorzystne zjawiska demograficzne. Wśród przyczyn niekorzystnych zmian demograficznych wymienić należy utrzymujące się od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku niskie współczynniki dzietności. W 2011 roku odnotowano w Polsce tylko 388,4 tys. urodzeń, a współczynnik dzietności wyniósł wówczas jedynie 1,297⁹. Ważnym czynnikiem wpływającym na sytuację demograficzną kraju są migracje zagraniczne ludności na pobyt stały. Z danych GUS wynika, że na koniec 2011 roku poza granicami Polski przebywało czasowo około 2060 tys. mieszkańców naszego kraju¹⁰. Czynniki te powodują, że niekorzystnie przedstawiają się prognozy kształtowania się liczby ludności w Polsce, która do 2035 roku zmniejszy się o ponad 2 mln osób. W podobnym tonie brzmią również przewidywania dotyczące wielkości zasobów siły roboczej, a zarazem osób będących potencjalnymi płatnikami składek na ubezpieczenia społeczne. O ile w 2011 roku w wieku produkcyjnym było w Polsce 64,2% ogółu ludności¹¹, to w 2035 roku będzie to 59,6%¹².

⁵ S. Owsiak, Stan i perspektywy finansów publicznych w Polsce, w: *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, red. J. Famielec, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2005, s. 15.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 216, ust. 5.

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240, art. 86-89.

⁸ *Strategia zarządzania...*, op. cit., s. 4.

⁹ *Rocznik demograficzny 2012*, GUS, Warszawa 2012, s. 279.

¹⁰ *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2011*, GUS, Warszawa 2012, s. 2.

¹¹ *Rocznik demograficzny...*, op. cit., s. 151.

¹² *Ibidem* oraz *Prognoza ludności na lata 2008-2035*, GUS, Warszawa 2009, s. 188 i 234.

2. Konsekwencje funkcjonowania KRUS dla budżetu państwa

W opisanych uwarunkowaniach gospodarczych i demograficznych kraju funkcjonuje od 1991 roku KRUS. Stanowi ona wraz z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych instytucjonalną podstawę systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. KRUS prowadzi ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie a także emerytalno-rentowe rolników oraz pracujących z nimi domowników¹³.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników ustala, że rolnicy, których gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych do 50 ha przeliczeniowych, zobowiązani są do opłacania miesięcznych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe za każdego ubezpieczonego w wysokości 10% emerytury podstawowej, której wysokość od marca 2013 roku została określona na kwotę 831,15 zł¹⁴. Z kolei miesięczna składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie wynosi 42,00 zł¹⁵. Łączna składka miesięczna dla osób ubezpieczonych w KRUS wynosiła w IV kwartale 2012 roku i I kwartale 2013 roku 122,00 zł. Warto też zwrócić uwagę na koszty ubezpieczenia zdrowotnego ponoszone przez rolników, które należy uznać za symboliczne. Zgodnie z obowiązującymi przepisami składki na ubezpieczenie zdrowotne za rolników posiadających 6 i mniej ha przeliczeniowych gruntów rolnych opłaca KRUS, natomiast rolnicy posiadający gospodarstwa większe niż 6 ha opłacają ubezpieczenie zdrowotne w wysokości 1 zł za ha za każdego ubezpieczonego¹⁶. Dla porównania: osoby ubezpieczone w ZUS zobowiązane są do opłacania składek do ZUS w wysokości 1026,98 zł miesięcznie, w tym 261,73 zł tytułem składki na ubezpieczenie zdrowotne¹⁷. Nietrudno dostrzec, że wysokości składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne dla rolników jest ponad ośmiokrotnie niższa niż podobne ubezpieczenia dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Opisane dysproporcje mają również niebagatelne znaczenie dla budżetu państwa. W 2011 roku świadczeniobiorców w KRUS było 1327 tys. osób, natomiast dotacja z budżetu państwa na fundusz emerytalno-rentowy w KRUS, zgodnie z ustawą budżetową na 2011 rok, wyniosła 15137,4 mln zł. Dla porównania w tym samym roku przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe w ZUS wyniosła 7414 tys. osób¹⁸, a dotacja budżetu na ubezpieczenia społeczne dla ZUS

¹³ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991, nr 7, poz. 24, art. 1.

¹⁴ Komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 14 lutego 2013 r. w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent, M. P. 2013, nr 0, poz. 95.

¹⁵ Obwieszczenie Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 10 września 2012 r. w sprawie miesięcznej wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w IV kwartale 2012 r. i w I kwartale 2013 r., M. P. 2012, nr 0, poz. 662.

¹⁶ Ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r., Dz. U. 2012, poz. 123, art. 2, pkt 1.

¹⁷ Do wyliczenia wysokości składek autor przyjął kwoty minimalne, jakie może zadeklarować osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą. Za podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w 2013 r. przyjęta została kwota 2227,80 zł, tj. 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, za podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne kwota 2908,13 zł, tj. 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale 2012 r., włącznie z wypłatami z zysku, a stopa procentowa składki na ubezpieczenie wypadkowe w wysokości 1,93% podstawy wymiaru. Wskaźnik ten jest właściwy dla płatników składek zgłaszających w poprzednim roku kalendarzowym do ubezpieczenia wypadkowego przeciętnie miesięcznie nie więcej niż 9 osób.

¹⁸ Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych w 2011 r., ZUS, Warszawa 2012, s. 13.

wyniosła 37134,4 mln zł¹⁹. Przedstawione dane wskazują, że na jednego świadczeniobiorcę w KURS dotacja budżetu państwa w 2011 roku wyniosła ok. 11400 zł, natomiast w ZUS było to 5000 zł. Podobne kwotowo obciążenie budżetu państwa przyniósł 2012 rok. Dotacja budżetu państwa na fundusz emerytalno-rentowy dla KRUS na 2012 rok wyniosła 15261,5 mln zł, a na ubezpieczenia społeczne dla ZUS 39939,3 mln zł²⁰. Z kolei na 2013 rok zaplanowano dla KRUS 15875,2 mln zł, a dla ZUS kwotę 37113,9 mln zł²¹.

Należy zaznaczyć, że wyszczególnione dotacje nie są wystarczające do zbilansowania potrzeb ubezpieczeń społecznych w Polsce. Od 2010 roku wykorzystuje się już na bieżące wsparcie funduszy ubezpieczeń społecznych środki zgromadzone w Funduszu Rezerwy Demograficznej²², które powinny być przeznaczone na wyrównywanie niedoborów funduszy najwcześniej w trzeciej dekadzie XX wieku, kiedy to problemy demograficzne będą najbardziej zauważalne. Wówczas to, z powodu braku wystarczających środków w FRD, może nastąpić zupełne załamanie systemu ubezpieczeń społecznych.

3. Wybrane aspekty ekonomiczne gospodarstw rolnych

Obecna sytuacja finansów publicznych w Polsce jest między innymi wynikiem trwającej od ponad dwóch dekad transformacji gospodarczej. Niestety, cena, jaką płaci polskie społeczeństwo, jest prawdopodobnie za wysoka na skutek niespójnej polityki gospodarczej, a nawet jej braku²³. Rosnące zadłużenie państwa oraz niekorzystne prognozy demograficzne skłaniają do rozważenia reformy KRUS, tak aby w niedalekiej przyszłości system ten obejmował wyłącznie rolników, a jego działalność w sposób porównywalny do ZUS obciążała budżet państwa. Reforma KRUS byłaby również szansą na poprawę funkcjonowania polskiego rolnictwa. Powszechnie uznaje się bowiem, że opóźnienie rozwoju polskiego rolnictwa względem krajów Europy Zachodniej wynika ze znacznego rozdrobnienia gospodarstw rolnych, wysokiego poziomu zatrudnienia i niskiej efektywności produkcji²⁴. Niestety podejmowane dotąd próby reformy KRUS zdają się być nieskuteczne. Dla przykładu: liczba indywidualnych gospodarstw rolnych prowadzących działalność zmniejszyła się w latach 2002-2010 o 13,0%, natomiast liczba płatników KRUS w tym czasie spadła jedynie o 5,3%²⁵.

Punktem wyjścia do rozwiązania problemu może być analiza porównawcza gospodarstw rolnych z Polski i wybranych krajów Unii Europejskiej²⁶. Przy takim

¹⁹ Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r., Dz. U. 2011, nr 29, poz. 150, zał. 2.

²⁰ Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r., Dz. U. 2012, poz. 273, zał. 2.

²¹ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r., Dz. U. 2013, poz. 169, zał. 2.

²² W 2010 roku była to kwota 7,5 mld zł, w 2011 roku 4,0 mld zł, w 2012 2,89 mld zł, a Plan Finansowy FUS na 2013 rok zakłada zasilenie funduszu emerytalnego środkami FRD w kwocie 2,5 mld zł.

²³ S. Owsiak, op. cit., s. 15.

²⁴ R. Budzinowski, O przyszłości wspólnej polityki rolnej – uwagi z perspektywy Polski, w: Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, red. J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Wydawnictwo Temida2, Białystok 2012, s. 55-56.

²⁵ Funkcjonowanie systemu rolniczego ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Informacja o wynikach kontroli. Nr ewid. 91/2012/P11091/KZD, KPZ-4101-01/2011, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2012, s. 9.

²⁶ Do analizy autor wybrał takie kraje Unii Europejskiej, które mimo w miarę podobnych uwarunkowań geograficznych uzyskują zdecydowanie lepsze rezultaty ekonomiczne prowadzenia działalności rolniczej niż Polska.

podjęciu warto zwrócić uwagę na liczbę gospodarstw rolnych i średnią ich powierzchnię, zatrudnienie w rolnictwie oraz wartość produkcji wytworzonej w rolnictwie. Okazuje się, że powierzchnia polskich gospodarstw jest ponad 30% mniejsza niż przeciętnie w Unii Europejskiej, a wartość produkcji na jednego zatrudnionego niemal 2,8 razy niższa. Jeszcze większe dysproporcje występują w bezpośrednich porównaniach z wybranymi krajami UE (tab. 1).

Tab. 1. Wybrane wskaźniki społeczno-gospodarcze rolnictwa w niektórych krajach UE w 2010 roku

| Kraj | Gospodarstwa rolne | | Wartość produkcji i nakład pracy | | |
|-----------------|--------------------|-----------------------------|----------------------------------|---|-------------------------------|
| | Liczba (w tys.) | Średnia powierzchnia (w ha) | Wartość produkcji (w mln EUR) | Nakład pracy ogółem (w AWU) ²⁷ | Wartość produkcji (w EUR/AWU) |
| Austria | 150,2 | 19,2 | 5879,3 | 114,3 | 51437 |
| Dania | 42,1 | 62,9 | 8430,8 | 52,3 | 161201 |
| Francja | 516,1 | 53,9 | 50733,2 | 779,7 | 65068 |
| Niemcy | 299,1 | 55,8 | 41494,1 | 545,5 | 76066 |
| Polska | 1506,6 | 9,6 | 18987,1 | 1897,2 | 10008 |
| Unia Europejska | 11966,4 | 14,3 | 269899,3 | 9736,1 | 27722 |

Zródło: Opracowanie własne na podstawie Agriculture and fishery statistics. Main results 2010-11. 2012 edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, s. 26 i Rural Development in the EU Statistical and Economic Information Report 2012, European Commission, Luxembourg 2012, s. 109

Należy zaznaczyć, że w ostatnich latach wyraźnie zwiększa się średnia powierzchnia użytków rolnych przypadająca na jedno gospodarstwo. Według GUS w 2011 roku wyniosła 8,3 ha²⁸. Z kolei przeciętny dochód z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego wynosił w 2011 r. 2713 zł²⁹. Nietrudno wyliczyć że, dochód z przeciętnego gospodarstwa rolnego wyniósł wówczas 22517,9 zł, co nieznacznie przewyższa poziom ubóstwa relatywnego³⁰, ale stanowi jedynie 57,8% minimum socjalnego (tab. 2).

Tab. 2. Granice ubóstwa dla gospodarstwa czteroosobowego w 2011 roku

| Granice ubóstwa | miesięcznie (w zł) | rocznie (w zł) |
|---------------------------------|--------------------|----------------|
| Skrajnego (minimum egzystencji) | 1336 | 16032 |
| Ustawowego | 1404 | 16848 |
| Relatywnego | 1863 | 22356 |
| Minimum socjalnego | 3247 | 38964 |

²⁷ Roczna jednostka pracy (AWU) stanowi ekwiwalent czasu przepracowanego w ciągu roku w gospodarstwie rolnym przez 1 osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie.

²⁸ Rolnictwo w 2011 roku, GUS, Warszawa 2012, s. 23.

²⁹ Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 21 września 2012 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2011 r., M. P. 2012, poz. 671.

³⁰ Minimum egzystencji określa wartość potrzeb, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja poniżej poziomu minimum egzystencji prowadzi do biologicznego wyniszczenia, ustawowa granica ubóstwa uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej, relatywna granica ubóstwa wyznacza wartość 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych (por. Ubóstwo w Polsce..., op. cit., s. 3-4), a minimum socjalne określa niezbędny poziom konsumpcji, który zapewnia integrację społeczną i obejmuje zaspokajanie potrzeb na stosunkowo niskim poziomie, ale wystarczającym dla reprodukcji sił vitalnych człowieka, dla posiadania i wychowania potomstwa oraz dla utrzymania więzi ze społeczeństwem (por. S. Golinowska, Instrumenty państwa w sytuacji ubóstwa, w: Kategorie i instrumenty interwencji państwa w sytuacji ubóstwa. Czym jest minimum socjalne, red. M. Dziubińska-Michalewicz, A. Chodyra, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Konferencje i Seminaria 1(45)/03, s. 28 i P. Kurowski, Minimum socjalne i minimum egzystencji, w: Kategorie..., op. cit., s. 31).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ubóstwo w Polsce w 2011 r. (na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych), GUS, Warszawa 2012, s. 2 i P. Kurowski, Informacja o wysokości minimum socjalnego w grudniu 2011 r., IPiSS, Warszawa 2012, s. 1.

W polskich warunkach aż 69,2% gospodarstw rolnych ma powierzchnię do 5 ha³¹, czyli ich dochód z rolnictwa jest niższy od ustalonego minimum egzystencji. Słuszność przedstawionych wyliczeń potwierdzają badania gospodarstw domowych. Okazuje się, że gospodarstwa rolne należą do jednych z najbardziej zagrożonych ubóstwem grup gospodarstw domowych (tab. 3). W 2011 roku mieszkańcy wsi stanowili ponad 60% osób żyjących poniżej granicy ubóstwa skrajnego i ustawowego, chociaż ludność wiejska stanowiła 39% ogółu ludności Polski.

Tab. 3. Wskaźniki zagrożenia ubóstwem gospodarstw domowych w 2011 roku

| Grupy społeczno- ekonomiczne gospodarstw domowych | Odsetek gospodarstw domowych o wydatkach poniżej (w %) granicy ubóstwa | | |
|---|--|------------|-------------|
| | minimum egzystencji | ustawowego | |
| | | ustawowego | relatywnego |
| Pracowników | 5,7 | 5,8 | 15,3 |
| Rolników | 13,1 | 13,4 | 28,7 |
| Pracujących na własny rachunek | 3,4 | 3,4 | 9,9 |
| Emerytów | 4,6 | 3,7 | 12,6 |
| Rencistów | 13,0 | 10,7 | 26,4 |
| Utrzymujących się z niezarobkowych źródeł | 21,9 | 23,2 | 41,0 |
| Ogółem | 6,7% | 6,5 | 16,7 |

Źródło: Ubóstwo w Polsce..., op. cit., s. 7.

Szczegółowe badania potwierdziły również, że zasięg ubóstwa w gospodarstwach rolników ściśle zależy od wielkości gospodarstwa rolnego. W najtrudniejszej sytuacji materialnej byli mieszkańcy gospodarstw rolnych o powierzchni poniżej dwóch hektarów, tj. 46,4% ogółu gospodarstw rolnych³². Osoby te były dwukrotnie bardziej zagrożone ubóstwem niż ogół osób mieszkających w gospodarstwach rolnych³³.

Okazuje się zatem, że korzyści wynikające z członkostwa w KRUS są w rzeczywistości iluzoryczne. Prawdopodobnie dla wielu jednym z motywów pozostawania w KRUS są przywileje w postaci opłacania niższych składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, co w konsekwencji skutkuje, niestety, mniejszą mobilnością i mniejszą aktywnością zawodową osób mieszkających na wsi. Towarzyszy temu, opisane już wcześniej, znaczne obciążenie finansów publicznych i zakłócenia rynku pracy.

Należy zauważyć, że wartość produkcji globalnej rolnictwa w Polsce w 2011 roku wyniosła 100,7 mld zł, a wartość dodana brutto rolnictwa - 35,9 mld zł (2,7% wartości dodanej brutto ogółem)³⁴. Zatrudnienie w tym samym roku w rolnictwie wyniosło 2325,1 tys. osób, tj. ok. 16,4% ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej³⁵. Stosunkowo słabe wyniki polskiego rolnictwa potwierdzają porównania międzynarodowe. Gdyby przyjąć jako wartość odniesienia średnią produktywność w całej UE, to na realizację w Polsce produkcji z 2010 roku wystarczyłoby 698 tys. AWU.

³¹ Rocznik statystyczny rolnictwa 2011, GUS, Warszawa 2012, s. 97.

³² Ibidem.

³³ Ubóstwo w Polsce..., op. cit., s. 9.

³⁴ Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2012, GUS, Warszawa 2012, s. 458-459, 682.

³⁵ Mały rocznik statystyczny Polski, GUS, Warszawa 2010, s. 134.

Można zatem postawić hipotezę, że 1199,2 tys. AWU, tj. 1,2 mln osób zatrudnionych na pełnym etacie stanowi albo bezrobocie ukryte w rolnictwie, albo są to osoby aktywne zawodowo, które unikają opłacania składek w powszechnym systemie ubezpieczeń. Jeśli zaliczymy te osoby do poszukujących pracy, to stopę bezrobocia należałoby podnieść o dodatkowe 6,8%, co oznaczałoby bezrobocie w wysokości 19,2%³⁶.

4. Propozycje zmian w dostępie do systemu ubezpieczeń w KRUS

Mając na uwadze przedstawione uwarunkowania, warto rozważyć dopuszczalność ubezpieczenia w KRUS od posiadania gospodarstwa zapewniającego jego mieszkańcom dochód na poziomie co najmniej minimum socjalnego. Na potrzeby w miarę precyzyjnego ustalenia minimalnej powierzchni takiego gospodarstwa³⁷ można przyjąć, że przeciętne gospodarstwo liczy cztery osoby. Według danych za 2011 rok minimum socjalne (D_{\min}) dla czteroosobowego gospodarstwa wynosiło 38964 zł, a dochód z jednego ha przeliczeniowego (D_{hap}) wyniósł 2713 zł. Na tej podstawie minimalna powierzchnia gospodarstwa (P_{\min}) uprawniająca do ubezpieczeń w KRUS powinna być nie niższa niż 14,4 ha. Należy zaznaczyć, że powierzchnię użytków rolnych przekraczającą wyznaczone minimum posiada w Polsce ok. 10% ogółu gospodarstw rolnych³⁸.

$$P_{\min} = \frac{D_{\min}}{D_{\text{hap}}}$$

Zaproponowana formuła wyznaczania powierzchni minimalnej gospodarstwa (P_{\min}) na potrzeby ubezpieczenia w KRUS wydaje się być uniwersalną. Każdy wzrost minimum socjalnego (D_{\min}) będzie zwiększał powierzchnię minimalną gospodarstwa, a każdy wzrost dochodu z jednego hektara użytków (D_{hap}) będzie powodował jej zmniejszenie³⁹.

Wprowadzenie zmian nie oznacza natychmiastowej reorganizacji KRUS. Należy uwzględnić prawa nabyte, co spowoduje, że zmiany zachodząby stopniowo. Powyższe ograniczenia nie obowiązywałyby również rolników prowadzących działalność zaliczaną do działów specjalnych produkcji rolnej. Ponadto, mając na uwadze ciągłość funkcjonowania istniejących już gospodarstw, warto rozważyć uprawnienie do ubezpieczenia w KRUS także tych rolników, którzy w całości przejmują gospodarstwo niezależnie od jego powierzchni, co zapobiegnie dalszemu podziałowi i

³⁶ Na koniec 2010 roku stopa bezrobocia wynosiła 12,4%, a liczba aktywnych zawodowo 17660 tys. osób (Mały rocznik..., op. cit., s. 139 i 159).

³⁷ W prowadzonych rozważaniach autor pomija przypadki osób prowadzących działalność zaliczaną do działów specjalnych produkcji rolnej, która nie wymaga posiadania gospodarstw o znaczącej powierzchni użytków rolnych. Zdaniem autora osoby takie nie powinny mieć, w sensie ilościowym, znaczącego udziału w KRUS, a jedynie stanowić nieliczne, ściśle określone przepisy, wyjątki.

³⁸ Rocznik statystyczny rolnictwa..., op. cit., s. 97.

³⁹ W prezentowanej formule nie mają znaczenia źródła wzrostu dochodu. Może wynikać on zarówno ze wzrostu cen rynkowych na produkty rolne, jak i zmian polityki rolnej, np. wprowadzenie postulowanego wyrównania dopłat bezpośrednich dla rolników lub innych istotnych zmian w polityce rolnej Unii Europejskiej po 2013 roku, powodujących wzrost dochodowości gospodarstw rolnych, automatycznie będzie miało swoje odzwierciedlenie w sposobie wyliczenia warunków przystąpienia do KRUS.

tak już niewielkich gospodarstw. Wprowadzenie zmian powinno, zdaniem autora, spowodować wyłączenie z grona uprawnionych do ubezpieczenia rolniczego ok. 60% terażniejszych członków i świadczeniobiorców KRUS. Liczba ta w przybliżeniu odpowiada wyznaczonemu wcześniej ukrytemu bezrobociu w rolnictwie.

Konsekwencjami zaproponowanych zmian będzie ograniczenie liczby członków i świadczeniobiorców KRUS, zmniejszenie dotacji państwa do ubezpieczeń społecznych rolników, spadek atrakcyjności KRUS dla osób niebędących rolnikami i automatyczne uszczelnienie systemu ubezpieczeń rolniczych, stopniowy wzrost powierzchni gospodarstw rolnych oraz poprawa ich efektywności. W dalszej perspektywie możliwy byłby również wzrost składek na ubezpieczenie społeczne rolników. Zmiany przypuszczalnie nie budziłyby kategoriycznego sprzeciwu wśród rolników, którzy, mając większe gospodarstwa, uzyskiwać będą odpowiednio duże dochody. Ponadto, stopniowe zrównanie obciążeń rolników i osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą przyczyniłoby się do definitywnego odejścia z rolnictwa wielu osób mniej zaangażowanych w prowadzenie produkcji rolnej. Wówczas zarzuty, jakoby polskie rolnictwo było niekonkurencyjne w stosunku do innych krajów Unii Europejskiej, mogłyby się okazać nieuzasadnione. Rezygnacja z działalności rolniczej części osób spowodowałaby przecież wzrost dochodu na jednego zatrudnionego w rolnictwie. Nie bez znaczenia jest również pozytywny efekt likwidacji pewnych podziałów i niezadowolenia społecznego wynikającego z niezrozumiałych w pełni dysproporcji w obciążaniu różnych grup zawodowych skrajnie różnymi składkami na ubezpieczenie społeczne.

Wnioski

Obecny stan finansów publicznych w Polsce skłania do poszukiwania możliwości ograniczenia wydatków budżetowych, także w systemie ubezpieczeń społecznych dla rolników. Okazuje się ponadto, że utrzymywanie preferencyjnych składek ubezpieczeń dla rolników wcale nie chroni ich przed złą sytuacją materialną. Rolnicy są obecnie grupą społeczną najbardziej narażoną na ubóstwo i dodatkowo wymagającą wsparcia ze strony instytucji pomocy społecznej.

Jedną z propozycji poprawy finansów publicznych jest zmiana przepisów uprawniających do ubezpieczenia w KRUS. Godnym rozważenia jest uzależnienie ubezpieczenia w KRUS od posiadania gospodarstwa zapewniającego jego mieszkańcom dochód na poziomie co najmniej minimum socjalnego. Wynikiem zaproponowanych zmian będzie ograniczenie liczby członków i świadczeniobiorców KRUS, zdecydowana poprawa sytuacji finansowej systemu, stopniowy wzrost powierzchni gospodarstw rolnych i ich efektywności.

Pozostawienie systemu ubezpieczeń społecznych rolników bez stosownych regulacji przyniesie dalszy wzrost wydatków budżetu państwa na dotacje dla KRUS. Utrzymanie w tym zakresie *status quo* nie przyniesie również bodźców do poprawy złej sytuacji materialnej przeciętnego mieszkańca wsi. Ponadto, w warunkach osłabienia koniunktury gospodarczej, wysokiego długu publicznego i spodziewanych niekorzystnych zmian demograficznych w niedalekiej przyszłości nierównowagę systemu ubezpieczeń społecznych może stanowić poważne zagrożenie dla stabilności finansów publicznych.

Literatura

1. Agriculture and fishery statistics. Main results 2010-11. 2012 edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012.
2. Budzinowski R.: O przyszłości wspólnej polityki rolnej – uwagi z perspektywy Polski, w: Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, red. J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Wydawnictwo Temida2, Białystok 2012.
3. Funkcjonowanie systemu rolniczego ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Informacja o wynikach kontroli. Nr ewid. 91/2012/P11091/KZD, KPZ-4101-01/2011, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2012.
4. Golinowska S.: Instrumenty państwa w sytuacji ubóstwa, w: Kategorie i instrumenty interwencji państwa w sytuacji ubóstwa. Czym jest minimum socjalne, red. M. Dziubińska-Michalewicz, A. Chodyra, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Konferencje i Semina 1(45)/03.
5. Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2011, GUS, Warszawa 2012.
6. Keynes J. M.: Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza, PWN, Warszawa 2003.
7. Komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 14 lutego 2013 r. w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent, M. P. 2013, nr 0, poz. 95.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.
9. Kurowski P.: Informacja o wysokości minimum socjalnego w grudniu 2011 r., IPISS, Warszawa 2012.
10. Kurowski P.: Minimum socjalne i minimum egzystencji, w: Kategorie i instrumenty interwencji państwa w sytuacji ubóstwa. Czym jest minimum socjalne, red. M. Dziubińska-Michalewicz, A. Chodyra, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Konferencje i Semina 1(45)/03.
11. Mały rocznik statystyczny Polski, GUS, Warszawa 2010.
12. Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 21 września 2012 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2011 r., M. P. 2012, poz. 671.
13. Obwieszczenie Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 10 września 2012 r. w sprawie miesięcznej wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w IV kwartale 2012 r. i w I kwartale 2013 r., M. P. 2012, nr 0, poz. 662.
14. Owsiak S.: Stan i perspektywy finansów publicznych w Polsce, w: Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych, red. J. Famielec, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2005.
15. Prognoza ludności na lata 2008-2035, GUS, Warszawa 2009.
16. Rocznik demograficzny 2012, GUS, Warszawa 2012.
17. Rocznik statystyczny rolnictwa 2011, GUS, Warszawa 2012.
18. Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2012, GUS, Warszawa 2012.
19. Rolnictwo w 2011 roku, GUS, Warszawa 2012.
20. Rural Development in the EU Statistical and Economic Information Report 2012, European Commission, Luxembourg 2012.
21. Statistical Annex of European Economy – Spring 2012, European Commission, Brussels 2012.
22. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2013-2016, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.
23. Ubóstwo w Polsce w 2011 r. (na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych), GUS, Warszawa 2012.

24. Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r., Dz. U. 2011, nr 29, poz. 150.
25. Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r., Dz. U. 2012, poz. 273.
26. Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r., Dz. U. 2013, poz. 169.
27. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991, nr 7, poz. 24.
28. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240.
29. Ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r., Dz. U. 2012, poz. 123.
30. Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych w 2011 r., ZUS, Warszawa 2012.
31. Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw. 2012. Biuletyn kwartalny, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.

Summary:

The unfavourable social-economic situation and distinct weakening of the public finance in Poland are inducing seeking for some causes of existing problems and the possibility of their improvement. Also, disadvantageous population forecasts are a matter of concern, so without radical changes it will be hard to keep the efficiently functioning social insurance system in the current shape. In the current situation the main focal interest for both the society, and the specialists is the functioning of the Agricultural Social Insurance Fund.

According to the author, it is essential to impose amendments authorizing to insurance into the Agricultural Social Insurance Fund. Entitlements to insurance into the Agricultural Social Insurance Fund should depend on possessing agricultural farm which ensures its residents income on the subsistence level at least. A result of suggested changes of the Agricultural Social Insurance Fund will be limiting the number of members and beneficiaries, the distinct improvement in financial standing of the social insurance system and public finance, the gradual increase in the area of agricultural farm and their effectiveness.

Słowa kluczowe: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, system ubezpieczeń społecznych, finanse publiczne

Key words: Agricultural Social Insurance Fund, social insurance system, public finance

Informacja o autorze:

Marcin Łuszczczyk

Politechnika Opolska, Wydział Ekonomii i Zarządzania
45-047 Opole, ul. Waryńskiego 4
marcin.luszczczyk@interia.pl