

Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

KRUS W POLSCE W ŚWIELE KRAJOWYCH WYDATKÓW BUDŻETOWYCH PO 1991 ROKU – UZASADNIENIE FUNKCJONOWANIA ODRĘBNOŚCI SYSTEMU WŚRÓD KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

*ASIF IN POLAND IN THE LIGHT OF NATIONAL BUDGET EXPENDITURES
SINCE 1991 – JUSTIFICATION OF SEPARATENESS OF SYSTEM
FUNCTIONING AMONG THE EUROPEAN UNION COUNTRIES*

Słowa kluczowe: KRUS, budżet rolny, ubezpieczenia społeczne

Key words: ASIF, agricultural budget, finance, social security

Abstrakt. Celem artykułu było wykazanie, że istnienie KRUS jako ważnego elementu systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce nie jest ewenementem w skali europejskiej. Ukazane zostały relacje KRUS z budżetem oraz charakterystyki ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach należących do Europejskiej Sieci Rolniczych Systemów Ochrony Społecznej (ENASP).

Ubezpieczenia społeczne rolników w Polsce w okresie 1991-2014 w świetle krajowych wydatków budżetowych

Okres przedakcesyjny (1991-2003)

Szczególną pozycję w strukturze wydatków w krajowych budżetach rolnych zajmuje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Po pierwsze, są to nominalnie wydatki największe, po drugie, podlegają one wyraźnym zmianom. Przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (UE) udział wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową wraz z KRUS, traktowanych łącznie, wyniósł odpowiednio w 1991 roku – 3,8%, w 1992 roku – już 9,5%, w 1993 roku – 9%, nie zmieniając szczególnie swojego poziomu, a w kolejnych latach: 10,16% ogółu wydatków budżetowych państwa w 1998 roku, 9,68% w 1999 roku, 9,06% w 2000 roku, 8,7% w 2001 roku, a 8,68% w 2002 roku. Także proporcja wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową oraz KRUS w latach 1990-2002 istotnie zwiększyła się na rzecz wydatków socjalnych. Już w 1992 roku udział ten był 2,3-krotnie większy od wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową, aby w kolejnych kilku latach kształtował się na zbliżonym poziomie. Natomiast od 1997 roku obserwuje się wzrost tego udziału do 2,5 raza, a następnie w 1998 roku do 3,2 raza, w 1999 roku do 4,1 raza, a w 2002 roku aż 4,4 razy [Czyżewski 1997-2014]. Jest to wymowny dowód na wysoką i utrzymującą się socjalizację wydatków budżetowych dotyczących ludności rolniczej i odkładanie w czasie problemu restrukturyzacji polskiego rolnictwa w okresie przedakcesyjnym. Kwestia ubezpieczeń emerytalno-rentowych rolników wysuwała się wówczas na czoło wydatków budżetowych. Coraz częściej działało się to jednak kosztem przemian strukturalnych rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Niestety, nie było to alternatywne rozwiązanie. Stawianie dylematu: socjalizować budżet rolniczy czy wspierać przemiany strukturalne w omawianym sektorze, było fałszywe. Przez długi czas należało i nadal należy wspierać jedno i drugie, robiąc to konsekwentnie, choć rozważnie, i nie substytuować wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich wydatkami socjalnymi. Niestety, rosnące w wielkościach bezwzględnych świadczenia na KRUS stały się konieczne, gdyż wynikały z wieloletnich zaniechań oraz zaniedbań i były ceną odkładania w czasie przemian strukturalnych w polskim rolnictwie i na obszarach wiejskich.

Jednocześnie koszty społeczne braku restrukturyzacji sektora rolno-żywnościowego rosły ze względu na fakt długookresowej niewydolności dochodowej gospodarstw rolnych.

Sytuacja po akcesji Polski do UE (2004-2014)

Rok 2003 był przełomowy ze względu na zauważalną zmianę w proporcjach udziału wydatków na rolnictwo, rozwój wsi oraz rynki rolne. Zmniejszył się udział wydatków o charakterze socjalnym. O ile w latach 2001-2002 był on ponad 4,4-krotnie wyższy od wydatków na rozwój sektora rolnego i wsi, to w 2003 roku relacja ta zmniejszyła się do 3,5 raza, a od 2007 roku po raz pierwszy w badanym okresie wielkość ta kształtowała się poniżej jedności, w 2008 roku było to 0,59, a w 2009 roku 0,83. Można więc powiedzieć, że 2003 rok przyniósł zahamowanie, wręcz zapoczątkował odwrócenie tendencji do socjalizacji wydatków budżetowych na rzecz wzrostu wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i na obszarach wiejskich. Istotną zmianę obserwujemy również w 2010 roku, która wynika głównie z kwestii rachunkowych (tj. utworzenia Budżetu Środków Europejskich), niemniej lata 2011-2014 dowodzą względnej stabilizacji wydatków na KRUS co do ich poziomu. Z drugiej strony, proporcja wydatków na KRUS i na „Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne” po 2010 roku ponownie, choć w nieznacznie rozwiera się na rzecz wydatków na KRUS. Warto jednak podkreślić, że w okresie bezpośrednio przedakcesyjnym, tj. w latach 2001-2002 wydatki na KRUS były ponad 4-krotnie wyższe niż na „Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne”. Natomiast w latach 2009-2014 udział ten wyniósł średnio ok. 130% w relacji do wydatków na cele rolnicze. Dowodzi to, że rola wydatków na KRUS w budżecie rolnym Polski w długim okresie relatywnie spada, przy czym w pierwszym siedmioletnim okresie przedakcesyjnym, tj. w latach 1998-2004 udział ten spadł o 1,46%, a w ciągu kolejnych 10 lat spadek ten osiągnął 2,21%. Można więc sądzić, że racjonalizacja budżetu rolnego, polegająca na ograniczeniu jego funkcji socjalnych na rzecz stymulacji ekonomicznych, trwa nieprzerwanie od kilkunastu lat, przy czym przystąpienie Polski do UE potrzebę tę wzmogło. Ostatnie jednak lata 2010-2014 przynoszą z jednej strony względną stabilizację wolumenu wydatków na KRUS, z drugiej strony świadczą, iż poziom ten zbliżył się do krytycznego progu wydatków społecznie zdeterminowanych, co oznacza, iż przyrost korzyści tj. „oszczędności wydatków” z tego tytułu jest coraz bardziej ograniczany, jeśli w ogóle możliwy, co potwierdzają chociażby planowane wydatki na KRUS w 2014 r. Warto podkreślić, iż ma to miejsce w Polsce w warunkach sukcesywnie rosnącego PKB.

Przedstawiona wyżej argumentacja przeczy tezie o potrzebie likwidacji KRUS. W minionych latach nasilił się bowiem proces uszczelniania zasad przyznawania świadczeń z tego tytułu i rezerwy w tym zakresie są nikłe. Zrównoważone wspieranie zarówno sfery ekonomicznej sektora rolnego, jak i socjalnej w gospodarstwach rolnych jest w obecnej sytuacji racjonalne, zgodnie z zasadą, iż dobra ekonomia postuluje rozwiązania efektywne ekonomicznie, ale też społecznie adekwatne.

Ubezpieczenia społeczne rolników w wybranych krajach należących do Europejskiej Sieci Rolniczych Systemów Ochrony Społecznej (ENASP)

Istniejący w Polsce system rolniczych ubezpieczeń społecznych nie jest europejskim wyjątkiem. W siedmiu państwach UE są takie ubezpieczenia społeczne rolników. Poza Polską są to Niemcy, Austria, Francja, Finlandia, Grecja i Luksemburg [Musiał 2014]. Jak zauważono, przynajmniej trzy z wymienionych krajów można zaliczyć do czołówki unijnych producentów surowców rolnych, ze względu na wielkość produkcji, jak i potencjał ich zasobów wytwórczych. Niemniej, jeśli przeanalizuje się zasoby pracy zaangażowane w rolnictwie w analizowanych krajach (tab. 1), zauważa się znaczące różnice, zwłaszcza jeśli chodzi o Polskę. Tym samym problem ubezpieczeń społecznych rolników ma tu inny, szerszy wymiar niż w pozostałych krajach i dotyczy bezpośrednio co czternastego mieszkańca.

Wskazać również należy na absolutny roczny wymiar wsparcia budżetowego systemów ubezpieczeń społecznych rolników. Polski wkład pochodzący z budżetu jest jednym z najniższych i wynosi ok. 16 mld zł, co pozostaje stosunkowo stałe od prawie 10 lat. To blisko tyle, ile wydaje

Tabela 1. Charakterystyka wybranych krajów ze względu na ilość osób związanych z rolnictwem (dane za 2011 r.)

Table 1. Characteristics of selected countries due to the number of people involved in agriculture (data for 2011)

Kraj/Country	Liczba ludności rolniczej [tys./ The agricultural population* [thous.]	% ludności ogółem/ % of total population	Ludność aktywna zawodowo w rolnictwie [tys./ Economically active population in agriculture** [thous.]	% ludności ogółem/ % of total population
Polska/PL	5520	14,4	2884	7,5
Francja/FR	1216	1,9	546	0,9
Niemcy/DE	1234	1,5	632	0,8
Austria/AT	271	3,2	139	1,7
Finlandia/FI	200	3,7	94	1,7

* ludność rolnicza to te osoby, których źródłem utrzymania jest rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo oraz osoby pozostające na ich utrzymaniu/the agricultural population are those persons whose source of income is agriculture, forestry, hunting and fishing and those of their dependents,

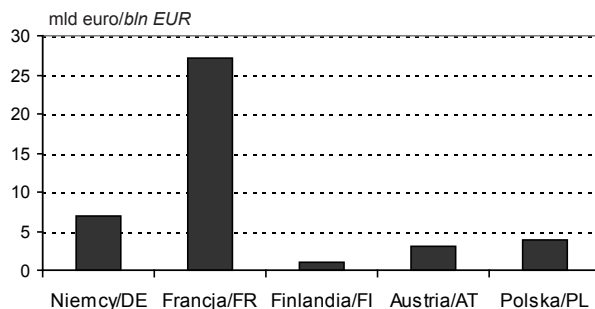
** ludność aktywna zawodowo w rolnictwie to te osoby, których głównym zajęciem jest praca w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie/economically active population in agriculture are those people whose main occupation is to work in agriculture, forestry, hunting and fishing

Źródło/Source: Rocznik statystyczny RP 2013

Austria i nieco mniej niż Niemcy (rys. 1). Niemniej zauważyć należy, że w wymiarze względnym udział dofinansowania systemów ubezpieczeń społecznych rolników w badanych krajach jest odmienny. Największy udział w tym względzie ma Polska i Francja (odpowiednio 95 i 82%), najniższy zaś Niemcy (65%) (rys. 2). W analizowanych krajach znaczący udział dotacji państwowej przypada na finansowanie świadczeń emerytalnych. Jednak polski system ubezpieczeń społecznych rolników w porównaniu z innymi krajami wchodzącymi w skład sieci ENASP w najmniejszym stopniu korzysta z dopłat państwa do emerytur rolniczych. Największy udział dotacji do świadczeń emerytalnych występuje m.in. we Francji (rys. 3) [Pawłowska-Tyszko 2011].

Znaczące jest także porównanie przeciętnej rocznej składki oraz świadczenia emerytalnego. Zarówno w przypadku Niemiec, Austrii i Finlandii wypłacane świadczenie są średnio około dwukrotnie wyższe niż płacona składka, jednakże rażąca jest dysproporcja, którą zauważy się w przypadku Polski, gdzie różnica ta jest ponaddziewięciokrotna (rys. 4), mimo że wypłacane przez KRUS świadczenia są istotnie mniejsze i mają węższy zakres niż świadczenia gwarantowane przez ZUS.

Większość państw ma mniejszą skalę problemu, co wynika z niższego odsetka zatrudnionych w rolnictwie w stosunku do ogółu pracujących oraz mniejszej roli rolnictwa w gospodarce narodowej niż w Polsce. W analizowanych krajach w celu minimalizowania

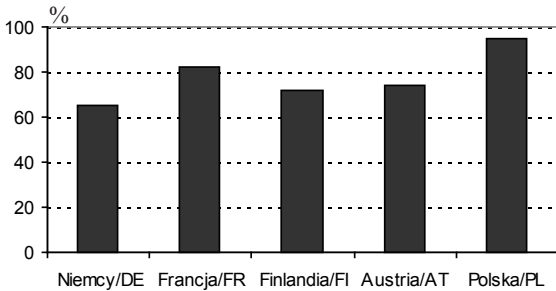


Rysunek 1. Wysokość dofinansowania systemów ubezpieczeń społecznych rolników w krajach należących do Europejskiej Sieci Rolniczych Systemów Zabezpieczenia Społecznego w roku 2009

Figure 1. The amount of financing social insurance schemes for farmers in countries belonging to the ENASP in 2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ENASP [Rolnicze ubezpieczenia... 2010] oraz statystyk krajowych systemów ubezpieczeń społecznych

Source: own study based on ENASP data [Rolnicze ubezpieczenia... 2010] and national social security statistics

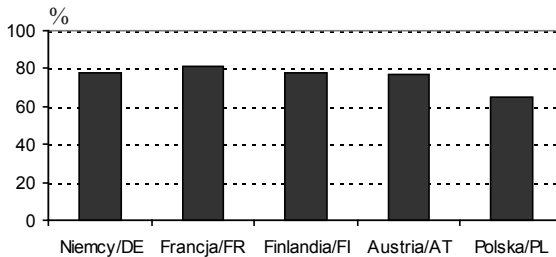


Rysunek 2. Udział dofinansowania systemów ubezpieczeń społecznych rolników w krajach należących do Europejskiej Sieci Rolniczych Systemów Zabezpieczenia Społecznego w roku 2009

Figure 2. The share of financing social insurance schemes for farmers in countries belonging to the ENASP in 2009

Źródło: jak na rys. 1

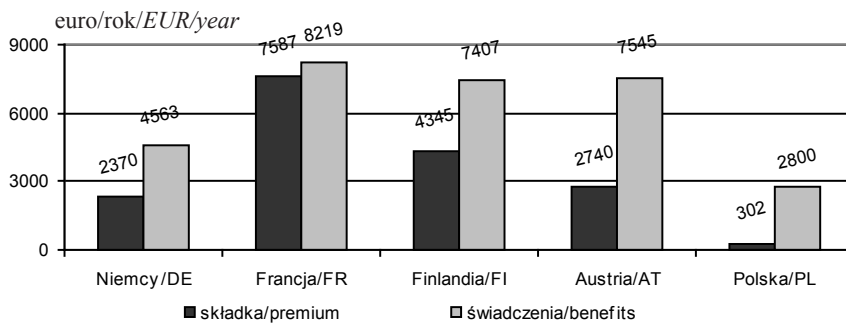
Source: see fig. 1



Rysunek 3. Udział finansowania świadczeń emerytalnych z tytułu ubezpieczeń społecznych rolników

Figure 3. Share of financing the retirement pensions of farmers' social insurance

Źródło/Source: [Pawłowska-Tyszko 2011]



Rysunek 4. Wysokość przeciętnej składki oraz świadczenia emerytalnego w systemach ubezpieczeń społecznych rolników wybranych krajów

Figure 4. The amount of average premiums and pension systems of social insurance of farmers selected countries

Źródło: jak na rys. 1

Source: see fig. 1

udziału państwa w finansowaniu systemu wydłużeniu ulega okres opłacania składki konieczny do otrzymania emerytury oraz podnoszony jest wiek emerytalny, co wskazuje na konieczność zreformowania także krajowego systemu ubezpieczeń społecznych rolników.

W Polsce pozytywnie kształtuje się relacja płacących składki do liczby beneficjentów systemu – wskaźnik ten wynosi prawie jeden. W innych analizowanych krajach kształtuje się on relatywnie gorzej, szczególnie we Francji, gdzie na dwóch płacących składkę przypada aż 10 beneficjentów systemu (rys. 5).

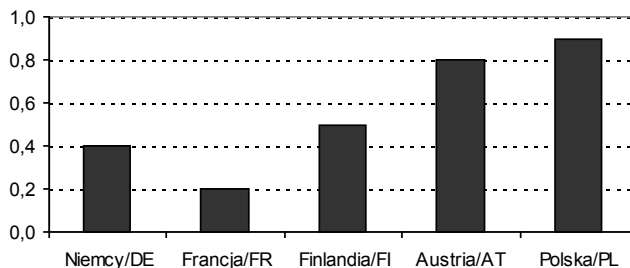
Systemy zabezpieczenia społecznego rolników w krajach UE różnią się pod względem organizacyjnym, jednak na ich kształt niezmiennie wpływają procesy przemian demograficznych wśród ludności wiejskiej. Jednocześnie najważniejszą kwestią związaną z reformą obowiązującego systemu, pozostaje problem powiązania wielkości płaconej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe z poziomem dochodów w gospodarstwie rolnym. Kluczowe dla sprawnego funkcjonowania systemów są także: długość aktywności zawodowej oraz długość okresu składkowego umożliwiającego uzyskanie emerytury w pełnym wymiarze. Ważne z punktu widzenia

Rysunek 5. Relacja liczby płacących składki do liczby beneficjentów systemu

Figure 5. The ratio of contributors to the number of beneficiaries of the scheme

Źródło: jak na rys. 1

Source: see fig. 1



polityki agrarnej oraz społecznej obydwa aspekty funkcjonowania systemu stoją wobec siebie w opozycji: przyspieszenie przemian pokoleniowych w rolnictwie przez stosowanie systemu promującego przechodzenie na wcześniejszą emeryturę oznacza dla beneficjenta skrócenie okresu składkowego, co rodzi konieczność ograniczenia wysokości wypłacanego świadczenia lub potrzebę zaangażowania środków budżetu państwa w postaci dopłat uzupełniających do oczekiwanej wysokości świadczenia emerytalnego. Wobec prognozowanego spadku populacji czynnej zawodowo we wszystkich krajach UE przy jednoczesnym wzroście ludności w wieku powyżej 65. roku życia odchodzi się od systemów wspierających przyspieszenie wymiany pokoleniowej wśród użytkowników gospodarstw na rzecz systemów promujących elastyczny poziom wieku przechodzenia na emeryturę.

W Polsce do największych wyzwań polityki należy zaliczyć bardziej stymulowanie procesów koncentracji i tym samym poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, racjonalizację zatrudnienia w rolnictwie niż wspieranie procesu przemian pokoleniowych. Odmianą sytuacji dotyczy UE, w której do niedawna największym wyzwaniem była poprawa struktury demograficznej zarządzających gospodarstwami rolnymi, jako jednego z czynników poprawy aktywności inwestycyjnej i organizacyjnej w rolnictwie. Z uwagi na różnice w liczbie i strukturze gospodarstw rolnych w poszczególnych krajach, skala nakładów oraz oddziaływanie krajowych systemów ubezpieczenia społecznego rolników mają zróżnicowany efekt, co rodzi potrzebę koncentracji uwagi na specyficznych uwarunkowaniach rozwoju rolnictwa rodzinnego, wzorców sukcesji oraz sytuacji makroekonomicznej, od których zależy skuteczność stosowanych instrumentów. Dlatego wnioski z doświadczeń innych krajów europejskich mają zastosowanie na rodzimym gruncie w ograniczonym zakresie, na zasadzie zaobserwowanych ogólnych prawidłowości i tendencji wpływu systemu na przemianę agrarną. W aktualnych uwarunkowaniach wynikających z zasad funkcjonowania rodzinnych gospodarstw rolnych i pozaprodukcyjnych funkcji posiadanej własności rolnej powoduje, przyjęte rozwiązania formalno-prawne nie będą obojętne dla procesów koncentracji [Sikorska 2009].

Podsumowując, należy stwierdzić, że polski system ubezpieczeń społecznych rolników przede wszystkim wymaga dalszych usprawnień, a nie likwidacji. Zwolennicy włączenia KRUS do ZUS zdają się nie uwzględniać specyfiki gospodarowania czynnikiem ziemi, traktując go na równi z pracą i kapitałem. Cechy szczególne czynnika ziemi to jego niemobilność, bryłowatość, niepomnażalność – przesądzają one o jego osobliwości względem pozostałych czynników produkcji, co ma podstawowe znaczenie dla procesów reprodukcji i rachunku ekonomicznego. Postulowane zmiany polegać miałyby głównie na stopniowej zmianie, a także dalszemu eliminowaniu z systemu tych, którzy *de facto* rolnikami nie są [Podstawka 2010].

Wnioski

Po akcesji Polski do UE ma miejsce sukcesywnie postępująca racjonalizacja krajowego budżetu rolnego polegająca na ograniczaniu jego funkcji socjalnych na rzecz stymulacji ekonomicznych. Po 2010 roku proces ten osiągnął jednak względną stabilizację w związku z osiągnięciem przez KRUS krytycznego progu wydatków społecznie zdeterminowanych. Przyrost ekonomicznych korzyści z tytułu oszczędności wydatków na KRUS staje się coraz bardziej wątpliwy.

Stawianie dylematu, czy wspierać przemiany strukturalne w rolnictwie i na obszarach wiejskich kosztem ograniczeń wydatków na KRUS jest błędem. Współcześnie należy w podobnej co dotychczas proporcji robić jedno i drugie, konsekwentnie, choć rozważnie i w żadnym przypadku nie substytuować wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich wydatkami socjalnymi.

Odrębny system ubezpieczeń społecznych dla rolników w Polsce nie jest w UE żadnym ewenementem. Zwraca się uwagę na skuteczne, sprawne i niezależne od systemu powszechnego funkcjonowanie odrębnych systemów ubezpieczeń społecznych rolników, w takich krajach jak: Niemcy, Francja, Austria, Finlandia, Grecja i Luksemburg. Wszystkie te systemy funkcjonują od lat, mają ugruntowaną pozycję i nie myśli się o ich likwidacji, gdyż skutecznie spełniają zakładane cele społeczne. W Polsce również nie może być obecnie mowy o likwidacji systemu KRUS, gdyż brak jest przesłanek oraz warunków ekonomicznych i społecznych dla jakiegokolwiek alternatywy. Zauważono natomiast potrzebę stopniowej zmiany relacji poziomu składki i świadczeń, tak aby zbliżyć ją do relacji występującej w wysoko rozwiniętych krajach UE, gdzie wypłacane świadczenia są około dwukrotnie wyższe niż płacone składki. W Polsce różnica ta jest ponaddziewięciokrotna.

Literatura

- Czyżewski A. 1997-2014: *Opinie o projektach ustaw budżetowych na lata 1997-2014 w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, Dział 0.10, część 32, 33, 35 oraz pozostałe części dotyczące rolnictwa, sporządzone na zamówienie Kancelarii Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Informacji i Ekspertyz.
- Jągła W. 2013: *System ubezpieczenia społecznego rolników, jego słabe i pozytywne cechy oraz kierunki zmian*, IERiGŻ, Warszawa, file:///c:/users/ania/downloads/w._jagla_11.10.2013.pdf.
- Musiąg D. 2014: *Zróżnicowanie ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach Europy*, Roczn. Ekon. KPSW w Bydgoszczy, Bydgoszcz (w druku).
- Pawłowska-Tyszko J. (red.). 2011: *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, Program Wieloletni 2011-2014, IERiGŻ, 2011/2, Warszawa.
- Podstawka M. 2010: *Mity i prawdy o Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, [w:] *Ubezpieczenia w rolnictwie*, Materiały i Studia, 2010/37, 7-15.
- Rocznik statystyczny RP*. 2013: GUS, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2013,2,8.html>.
- Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Unii Europejskiej*, http://www.enasp.eu/files/enasp/enasp_1293802765477_ENASP_BOOKLET_INSIDE_2010.pdf.
- Sikorska A. (red.). 2009: *Instrumenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce; rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury. Stan obecny i rekomendacje na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

Summary

The purpose of this paper was to show that the existence of ASIF, as an important element of the social insurance system for farmers in Poland is not unique on a European scale. There were shown relationships of ASIF with the budget and the characteristics of social insurance of farmers in selected countries of the European Network of Agricultural Social Protection Systems (ENASP).

Adres do korespondencji
prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, prof. zw. UEP, dr hab. Anna Matuszczak, prof. nadzw. UEP
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej
Al. Niepodległości 10
60-859 Poznań, tel. (61) 854 30 17
e-mail: anna.matuszczak@ue.poznan.pl