

Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Polsce i perspektywy ich zmian

Od pewnego czasu na szczeblach rządowych, związkowych i parlamentarnych toczy się dyskusja nad projektami reform ubezpieczeń społecznych w Polsce¹. Mało miejsca w tej dyskusji poświęca się problematyce rolniczych ubezpieczeń społecznych.

Pomimo iż społeczne ubezpieczenia rolników indywidualnych w Polsce, począwszy od 1982 r., zostały wbudowane w formułę systemu ubezpieczeń pracowniczych, to problematyka ta wymaga odrębnego potraktowania. Wynika to chociażby z jednego tylko faktu, że ubezpieczając człowieka pracującego w gospodarstwie rolnym, ubezpiecza się także w jakiejś mierze gospodarstwo, w którym on pracuje. Wynika to ze specyfiki funkcjonowania gospodarstwa rolnego. Ma tu miejsce szczególny, integralny związek pomiędzy pracującymi a ich wynikami ekonomiczno-produkcyjnymi i sytuacją dochodową. A zatem zmiany rolniczych ubezpieczeń społecznych ze względu na ich specyfikę nie mogą być przyjmowane przez analogię do proponowanych zmian w systemie ubezpieczeń pracowniczych.

Po to, aby oceniać projekty zmian ubezpieczeń społecznych bądź te zmiany proponować, warto wcześniej przeprowadzić ocenę aktualnie istniejącego systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych w Polsce. A zatem wskaźmy na jego najważniejsze zasady:

1. Ubezpieczenia społeczne rolników indywidualnych w Polsce zostały w 1990 r. organizacyjnie i instytucjonalnie oddzielone od ubezpieczeń społecznych innych grup zawodowych. W tym celu powołano nową instytucję zajmującą się tymi ubezpieczeniami, tj. Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Instytucja ta nie ma osobowości prawnej. Jest państwową, a nie samorządową jednostką organizacyjną. Prezes KRUS jest przedstawicielem centralnego organu administracji państwowej podległym Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. W wielu aspektach działalność Kasy podlega kompetencji Ministra Pracy i Polityki Socjalnej².

¹Z przeprowadzonych na początku 1996 r. wielu debat wystarczy chociażby wymienić seminarium zorganizowane przez *Nowe Życie Gospodarcze* wraz z Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych, które było poświęcone problematyce finansowania ubezpieczeń społecznych. Kolejne, zorganizowane także przez *Nowe Życie Gospodarcze* oraz Klub 500, dotyczyło kwestii prywatnych funduszy emerytalnych.

²Dz.U. nr 7 z 1991 r. poz. 24 z późn. zmianami.

2. Zakres przedmiotowy społecznego ubezpieczenia rolników indywidualnych obejmuje trzy rodzaje świadczeń, tj. emerytalno-rentowe, wypadkowe-chorobowe-macierzyńskie oraz rodzinne.

3. Finansowanie ubezpieczeń społecznych rolników indywidualnych realizowane jest za pomocą pięciu odrębnych funduszy, tj. emerytalno-rentowego, składkowego, prewencji i rehabilitacji, administracji i rezerw.

Fundusz emerytalno-rentowy przeznaczony jest na finansowanie emerytur, rent rolniczych i dodatków do nich oraz zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych³ i pogrzebowych. Podstawowym źródłem dochodów tego funduszu jest dotacja z budżetu państwa. W 1994 r. wynosiła ona 93,2%, a w 1995 r. – 93,9% ogółu jego wydatków. Drugim źródłem dochodów funduszu emerytalno-rentowego są składki pochodzące od ubezpieczonych rolników. Pokrywają one, jak widać, zaledwie kilka procent jego rozchodów.

Jeśli zaś chodzi o strukturę wydatków funduszu emerytalno-rentowego, to największy w niej udział mają emerytury i renty. W 1994 r. udział ten kształtował się na poziomie 92,6%, w 1995 r. wynosił 95,2 % ogółu wydatków tego funduszu⁴.

A zatem, biorąc pod uwagę przytoczone dane liczbowe i dokonując pewnego uproszczenia, można stwierdzić, że emerytury i renty rolnicze prawie w całości finansowane są z budżetu państwa.

W 1995 r. wypłacono 1 257 783 emerytur, 762 186 rent inwalidzkich oraz 28 456 rent rodzinnych. Warto zauważyć, że istnieje tu zachwianie proporcji pomiędzy emerytami a rencistami. Udział rent inwalidzkich w 1995 r. wynosił prawie 38% w stosunku do ogółu rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych. W ubezpieczeniach pracowniczych wskaźnik ten był jeszcze wyższy i wynosił ponad 54%. Generalnie w Polsce relacja pomiędzy emerytami a rencistami jest bardzo niekorzystna. W krajach Unii Europejskiej analogiczny wskaźnik kształtuje się w granicach 20%⁵.

W 1995 r. przeciętne rolnicze świadczenie emerytalno-rentowe wynosiło 245,05 zł, przeciętny zasiłek rodzinny 20,67, a zasiłek pielęgnacyjny 63,76 zł. Natomiast przeciętne świadczenie z tytułu zasiłku pogrzebowego wynosiło w tym roku 1230,6 zł.

Fundusz składkowy, w odróżnieniu od poprzedniego, ma osobowość prawną i realizuje świadczenia z tytułu ubezpieczenia wypadkowego-chorobowego-macierzyńskiego. Jedynym źródłem dochodów tego funduszu są składki ubezpieczonych rolników oraz ich domowników. Wysokość tych składek ustalana jest przez prezesa

³Zgodnie z ustawą z 1 grudnia 1994 o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych, od marca 1995 r. finansowanie tych świadczeń przejął budżet państwa /Dz.U. nr 4 z 1995 r./.

⁴Por. Sprawozdanie budżetu i planów finansowych KRUS za 1994 i Analiza ekonomiczna funduszy KRUS za 1995 r. Pozostałe informacje liczbowe zamieszczone w tym opracowaniu dotyczące KRUS pochodzą głównie z podanych wyżej źródeł.

⁵Por. Reforma systemu emerytalno-rentowego. *Nowe Życie Gospodarcze* nr 28 z 1995 r.

KRUS co kwartał na poziomie zapewniającym płynne finansowanie wydatków. Osobowość prawną, którą ma fundusz składkowy, oznacza, że z mocy prawa staje się on podmiotem stosunków cywilnoprawnych. Daje to możliwość Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wnoszenia roszczeń w postępowaniu cywilnym o odszkodowania z tytułu wypłaconych świadczeń, jeśli ich wypłata spowodowana była przez zawinione działanie ubezpieczonego lub innych osób. Przyjęte uregulowanie prawnie sprawia, że państwo jest gwarantem wypłacanych świadczeń z tytułu ubezpieczenia wypadkowego-chorobowego-macierzyńskiego.

W strukturze wydatków funduszu składkowego największy udział zajmują świadczenia w postaci zasiłków chorobowych. W latach 1994 i 1995 udział tych świadczeń wynosił odpowiednio 56,0% i 54,1% ogółu wydatków. Kolejną pozycję zajmują zasiłki porodowe i macierzyńskie. Ich udział w strukturze wydatków w ostatnich dwóch latach wynosił ok. 20%. Jeśli zaś chodzi o odszkodowania powypadkowe, to stanowiły one 16,1% w 1994 r. oraz 18,8% w 1995 r. ogółu rozchodów funduszu składkowego. Część środków tego funduszu, podobnie jak i funduszu emerytalno-rentowego, przeznaczona jest także na potrzeby funduszu administracyjnego oraz prewencji i rehabilitacji.

Fundusz prewencji i rehabilitacji przeznaczony jest na prowadzenie przez KRUS działalności mającej na celu zapobieganie wypadkom przy pracy rolniczej oraz zmniejszanie skutków rolniczych chorób zawodowych. Z tego funduszu pokrywane są także koszty związane z różnego rodzaju formami rehabilitacji ubezpieczonych oraz koszty zmiany ich zawodu z rolniczego na inny. Z kolei, przychodami funduszu prewencji i rehabilitacji są wspomniane odpisy z funduszu składkowego oraz znaczna dotacja z budżetu państwa. W latach 1994 i 1995 wynosiła ona odpowiednio 77,0% i 88,9% dochodów tego funduszu.

Fundusz administracyjny wykorzystywany jest do finansowania kosztów związanych z obsługą rolniczych ubezpieczeń społecznych. Tworzony on jest w wysokości 80% z odpisów z funduszu składkowego oraz w 17% z wpływów pochodzących z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu refundacji kosztów obsługi przez KRUS tzw. świadczeń zbiegowych⁶. Rozchodami funduszu administracyjnego są płace pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wraz z pochodnymi, czynsze, opłaty pocztowe, inwestycje oraz inne opłaty. W 1995 r. łącznie koszty osobowe stanowiły 25,3%, a koszty wszelkiego rodzaju usług 46,9% całości rozchodów tego funduszu. Wśród nich największy udział, bo 32,2% całości kosztów funduszu administracyjnego, stanowiły opłaty pocztowe. W tej sytuacji można by rozważyć możliwość przekazywania świadczeń bezpośrednio na konto bankowe ubezpieczonego. Na pewno przyczyniłoby się to do obniżenia kosztów

⁶Teminem tym określane są świadczenia, które przysługują emerytom bądź rencistom rolnikom z tytułu byłego ich zatrudnienia poza rolnictwem i są wypłacane przez KRUS łącznie ze świadczeniami z tytułu rolniczego ubezpieczenia społecznego.

dystrybucji świadczeń. Tym samym udział budżetu państwa w ich finansowaniu mógłby być niższy bądź wyższe mogłyby być świadczenia, których wartość względem płaconych składek oraz w stosunku do tego rodzaju świadczeń pracowniczych stale się zmniejsza⁷. Odpowiednie informacje przedstawiono w tabelach 1 i 2.

Przedstawione informacje dobitnie świadczą, że następuje dynamiczny względny spadek wartości rolniczych świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego. Tempo tego spadku jest szczególnie duże w porównaniu do emerytur i rent pracowniczych. W rezultacie przeciętne emerytury i renty rolnicze są prawie o połowę niższe od tego typu świadczeń pracowniczych.

4. Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Polsce w dalszym ciągu mają sektorowy charakter. Wynika to z trójsektorowego układu rolniczego, który znajduje swoje odbicie także w odrębnych systemach ubezpieczenia społecznego ludności zatrudnionej w rolnictwie. I tak, jeśli chodzi o pracowników najemnych zatrudnionych w rolnictwie, to bez względu na sektor podlegają oni powszechnemu (pracowniczemu) zaopatrzeniu emerytalnemu⁸. Z kolei rolnicy-członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych mają swój odrębny system ubezpieczenia społecznego⁹. Także oddzielny system, (który został omówiony wcześniej) mają rolnicy indywidualni wraz z ich domownikami.

5. Jest pewną tradycją, że ubezpieczenia społeczne w Polsce pełnią wiele funkcji. Ukształtowany przez ustawę z 20 grudnia 1990 r. system ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych spowodował, że podstawową funkcją ubezpieczeń jest funkcja socjalna. Wyniki badań empirycznych wskazują, że przeciętnie udział świadczeń socjalnych w strukturze dochodów osobistych gospodarstw chłopskich przekracza 50%¹⁰. Tak duże wspomaganie sytuacji ekonomicznej gospodarstw chłopskich dochodami socjalnymi z tytułu ubezpieczenia społecznego przyczynia się do stagnacji struktury agrarnej polskiego rolnictwa. Tym samym rolnicze ubezpieczenia społeczne przyczyniają się do zapewnienia pewnego rodzaju komfortu dochodowego wielu rodzinom chłopskim. Wobec tego nie dążą one do wzrostu dochodów poprzez powiększenie powierzchni gospodarstwa, czy też poprzez obniżenie kosztów produkcji.

6. Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Polsce, podobnie jak tego rodzaju ubezpieczenia innych grup zawodowych nie są powiązane z systemem opieki

⁷Warto wskazać, że obniżając opodatkowanie emerytur rolniczych można by spowodować przez zmniejszenie udziału państwa w ich finansowaniu. Obecnie istniejące opodatkowanie tych najniższych świadczeń jest zbyt wysokie.

⁸Por. Ustawa z dnia 14.XII 1982 r. o zaopatrzeniu członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych /Dz.U. nr 27 poz.123/.

⁹Zob. Dekret z dnia 4.III.1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych /Dz.U. nr 27 poz. 123/.

¹⁰Por. Z. Kozioł „Regionalne zróżnicowanie poziomu ekonomicznego gospodarstw chłopskich”, Wyd. SGGW, Warszawa 1994.

zdrowotnej. System ten nadal funkcjonuje poprzez rozdrobnioną strukturę organizacyjną państwowej służby zdrowia, która ponadto bezpośrednio finansowana jest z budżetu państwa. Tym samym KRUS, a także i ZUS nie refundują budżetowi państwa wydatków związanych z opieką zdrowotną swoich ubezpieczonych.

7. Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy aktualnie obowiązującej ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, to wynika z niego, że obejmuje on osoby prowadzące działalność rolniczą na własny rachunek oraz ich domowników. Wobec tego obecnie obowiązujące przepisy dotyczące ubezpieczenia społecznego rolników nie obejmują tych osób, które na skutek zachodzących przekształceń własnościowych w rolnictwie mają status pośredni między domownikiem a rolnikiem (samodzielnym przedsiębiorcą). Osoby te ponoszą ryzyko finansowe związane z prowadzeniem gospodarstwa, jednocześnie nie gospodarują na własny rachunek jako osoby prawne. Mam na myśli te osoby, które zatrudnione są w rolnictwie m.in. w ramach pracowniczych spółek akcyjnych, które powstały na bazie byłych PGR.

Kierunki zmian rolniczych ubezpieczeń społecznych w Polsce

Przedstawione wyżej spostrzeżenia i uwagi upoważniają do stwierdzenia, że dotychczasowe rozwiązania z zakresu ubezpieczeń społecznych rolników są anachroniczne. Nie są one adekwatne do skutków zmian systemowych zachodzących aktualnie w Polsce. Tym samym obecnie obowiązujące zasady rolniczych ubezpieczeń społecznych wywołują wiele krytycznych refleksji.

Proponowanie zmian w tych ubezpieczeniach rozpocznie od ich zakresu podmiotowego. Z określeniem tego zakresu wiąże się rozstrzygnięcie następujących kwestii: czy zakres ten ma obejmować wszystkich pracujących w rolnictwie, czy tylko tych którzy pracują w gospodarstwach rodzinnych¹¹. Uważam, że nie ma żadnego uzasadnienia, aby pozostawić w systemie ubezpieczeń społecznych rolników – przedsiębiorców rolnych, którzy zatrudniają stałą siłę najemną. Ich ekonomiczno-społeczny status niczym nie różni się od statusu innych osób prowadzących działalność gospodarczą.

Sądzę, że należy również wyłączyć z rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych pracowników najemnych zatrudnionych w rolnictwie. Ich sytuacja nie odbiega od sytuacji pracowników zatrudnionych poza rolnictwem. Wobec tego rolniczy system ubezpieczeń społecznych powinien obejmować tylko osoby prowadzące rolnicze gospodarstwa rodzinne oraz tych, którzy z nimi współpracują. Proponowane

¹¹Jak sądzę, zachodzi pilna potrzeba, dla celów ubezpieczeń społecznych, podatkowych i innych, określenia normy prawnej dla rodzinnego gospodarstwa rolnego w Polsce.

rozwiązanie bez wątplenia przyczyniłoby się do bardziej klarownego określenia i podziału zakresu podmiotowego ubezpieczeń społecznych ludności zatrudnionej w rolnictwie.

Z kolei zmianie powinien ulec także charakter organizacyjny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Aktualnie KRUS jest państwową jednostką organizacyjną, nie mającą osobowości prawnej. W przyszłości powinna to być instytucja samorządowa. Powołanie samorządowej instytucji odpowiedzialnej za rolnicze ubezpieczenia społeczne uzasadnione jest wieloma względami. Wymienię tu tylko te najważniejsze. Po pierwsze, instytucja o charakterze samorządowym jest w stanie w większym stopniu, niż czyni to obecnie KRUS, uwzględniać specyfikę problemów socjalnych ludności zatrudnionej w gospodarstwach rodzinnych. Po drugie, instytucjonalne usamorządowanie ubezpieczenia społecznego rolników przyczyniłoby się do wzrostu jego społecznego prestiżu. Z kolei ten prawdopodobnie będzie niezbędny w momencie odchodzenia w Polsce od bezpłatnej opieki zdrowotnej i zaopatrzenia w leki. Należy spodziewać się, że w przyszłości nastąpi przekazanie części placówek służby zdrowia instytucjom ubezpieczenia społecznego, w tym także instytucji odpowiedzialnej za tego typu ubezpieczenia rolnicze. W momencie zorganizowania ubezpieczenia społecznego rolników, w którym istniałby samorząd ubezpieczanych, mogłoby dojść do racjonalnego powiązania między rolniczym ubezpieczeniem społecznym a ubezpieczeniem osobowym i majątkowym. Proponuję, aby pomiędzy tymi rodzajami ubezpieczenia zachodził stosunek komplementarności. W tej sytuacji byłyby warunki do przeprowadzenia integracji instytucjonalnej tych ubezpieczeń. Wówczas zadania przewidziane do realizacji w ramach ubezpieczeń społecznych, osobowych i majątkowych z powodzeniem mogłyby realizować samorządowe kasy ubezpieczenia społecznego rolników.

Kolejna ważna kwestia dotycząca ubezpieczeń społecznych rolników związana jest z kosztami ich funkcjonowania. Jak wyżej wykazano, rolnicze emerytury oraz renty obecnie w całości finansowane są z budżetu państwa. Dokonując pewnego uproszczenia można stwierdzić, że są one wypłacane z podatków pobieranych od ludności pozarolniczej. Należy dodać, że ta ludność także nie pokrywa w pełni kosztów swojego ubezpieczenia społecznego. Finansuje je ze składek w ok. 78 procentach. Pozostałą część kosztów ubezpieczenia społecznego ludności pracowniczej pokrywa budżet państwa¹². Z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej istniejące dysproporcje w samofinansowaniu ubezpieczeń społecznych rolników i pozostałych grup zawodowych ludności należy uznać za słuszne. Do takiego stwierdzenia upoważnia dotychczasowa dyskryminacyjna polityka ubezpieczeniowa prowadzona w ostatnich trzech powojennych dekadach, w stosunku do rolnictwa indywidualnego. Polegała ona głównie na późniejszym (1982 r.) włączeniu ludności zatrudnionej w gospodarstwach indywidualnych do ogólnokrajowego systemu ubez-

¹² Por. Reforma systemu emerytalnego, op. cit.

pieczeń społecznych. Z drugiej zaś strony ludność ta obciążona była (zwłaszcza w latach 50.) wysokimi świadczeniami finansowymi. Wpływy z tych świadczeń pozwalały finansować ubezpieczenia społeczne innych grup zawodowych. Mimo tego obecnie istniejąca skala niezbędnych dopłat do ubezpieczenia społecznego rolnictwa indywidualnego jest tak olbrzymia, że bez zreformowania tego elementu systemu, w warunkach gospodarki rynkowej Polski nie jest możliwe zagwarantowanie przyjętego poziomu świadczeń.

Jak wskazują doświadczenia wielu państw zachodnich racjonalnym rozwiązaniem prowadzącym do uzdrowienia sytuacji finansowej ubezpieczeń społecznych jest przyjęcie modelu mieszanego tj. kapitalizacyjnego i redystrybucyjnego¹³.

Budowę tego zróżnicowanego systemu można by rozpocząć od zaraz obejmując nim wszystkich rolników indywidualnych. Wówczas to rolnicy do systemu repartycyjnego wnosiliby obowiązkowo relatywnie niższą składkę z jednoczesną gwarancją finansową państwa wypłaty świadczeń oraz dobrowolną składkę do funduszu emerytalnego, która podlegałaby kapitalizacji. Pojawiające się na początku niedobory kapitałowe można by wyrównać dochodami z prywatyzacji bądź też przez zaciągnięcie długu publicznego. Przyjęcie zasady, iż uzupełnienie dochodów rolniczego systemu ubezpieczeniowego byłoby kompensowane dochodami z prywatyzacji, miałoby ogromne znaczenie społeczne i polityczne. Proponowane rozwiązanie czyniłoby uzasadniony związek pomiędzy prywatyzacją a korzyściami generacji rolników, która w dużym stopniu przyczyniła się do tworzenia prywatyzowanego majątku. Miało to miejsce szczególnie w pierwszych trzech dekadach po II wojnie światowej i odbywało się poprzez nadmiernie restrykcyjną politykę obciążeń finansowych realizowaną przez państwo wobec rolnictwa indywidualnego. Z kolei przyjęcie wariantu zwiększenia długu publicznego oznaczałoby, że ów dług mógłby być pokrywany z inwestycji dokonywanych w skarbowe papiery wartościowe. Inwestycjami tymi mogłyby się zajmować kasy rolniczego ubezpieczenia społecznego, które jednocześnie zarządzałyby rolniczymi funduszami emerytalnymi. Proponowane rozwiązania prowadziłyby do systematycznej zmiany proporcji pomiędzy systemem repartycyjnym a systemem kapitalizacyjnym. W początkowym okresie wprowadzania systemu kapitalizacyjnego dodatkowo można by zastosować zachęty poprzez odliczanie od podstawy opodatkowania składek wnoszonych na fundusz emerytalny.

Na zakończenie należy wskazać na potrzebę przeprowadzenia weryfikacji aktualnie obowiązującego systemu rent zarówno w rolniczych ubezpieczeniach społecznych, jak i pracowniczych. Istnieje dość spore prawdopodobieństwo, że występuje tu duża sfera nadużyć, wywodząca się ze zbyt łagodnych kryteriów stosowanych

¹³System kapitalizacyjny polega na wnoszeniu przez ubezpieczonych składek, które podlegają oprocentowaniu oraz kapitalizacji. Natomiast istotą systemu redystrybucyjnego jest finansowanie świadczeń z bieżących dochodów budżetu państwa.

przy ustalaniu rent inwalidzkich, zwłaszcza III grupy. W przypadku rolnictwa inwalidztwo to dość łatwo daje się pogodzić z wykonywaniem pracy. W rezultacie mamy nigdzie nie spotykany wskaźnik rencistów w stosunku do emerytów.

W przyszłości należy zweryfikować zasady orzekania o inwalidztwie. Chodzi o to, aby inwalidztwo przyznawać osobom rzeczywiście uprawnionym. W ubezpieczeniach społecznych w krajach zachodnich nie opłaca się być rencistą. Natomiast w Polsce jest zupełnie odwrotnie. Wymaga to także zmiany.

Agricultural social insurance in Poland and prospects of changes

Abstract

Agricultural social insurance and also employee insurance are not related to the health care system. This system is still functioning through the state health service. Simultaneously the Agricultural Social Insurance Fund does not refund to the state budget the expenses on behalf of health service provided to those insured.

Out of the agricultural social insurance one should exclude hired workers employed in agriculture, agriculture entrepreneurs employing hired labour force and members of agricultural co-operatives.

The existing principles of financing agricultural social insurance also should be changed. As shown by the experience of western countries a rational solution of this element of the system is to assume a mixed financial index, i.e., capitalisation or redistribution one. This model can be constructed immediately by covering all individual farmers. Then farmers would be obliged to bring into the allocation system a relatively lower fee, simultaneously having a state guarantee concerning the payment of benefits and a voluntary old age premium, which would be subject to capitalisation. The capital shortages at first could be compensated by privatisation revenues or by incurring a public debt.