

Andrzej Czyżewski, Anna Henisz-Matuszczak

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

**ROLA KASY ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA
SPOŁECZNEGO (KRUS) W WYDATKACH BUDŻETOWYCH
NA SEKTOR ROLNO-ŻYWNOŚCIOWY W POLSCE.
DYLEMAT POLITYKI ROLNEJ**

1. Wstęp

System ubezpieczenia społecznego funkcjonował w Polsce od dawna, jednak objęcie nim rolników indywidualnych nastąpiło stosunkowo późno – dopiero ustawą z 27 października 1977 r. Wcześniejsze uregulowania dotyczyły zaopatrzenia emerytalnego tych właścicieli nieruchomości rolnych i ich rodzin, którzy zdecydowali się przekazać swoje gospodarstwo państwu (ustawa z 28 czerwca 1962 r.). Na początku lat 70. ubezpieczonych było zaledwie 60% ludności zatrudnionej w rolnictwie (byli to głównie pracownicy PGR oraz członkowie spółdzielni produkcyjnych). System ten właściwie nie obejmował rolników indywidualnych (Sobkow-Chaber 1996, s. 129-134). Przez kolejne lata system ulegał licznym zmianom, których szczególne nasilenie nastąpiło pod koniec lat 80. Kolejne ustawy rozszerzały stopniowo zakres podmiotowy ubezpieczenia oraz rodzaj świadczeń, a także upraszczały procedury ich przyznawania. Rezultatem tych zmian była ustawa z 20 grudnia 1990 r., która powołała do życia instytucję – Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) – przejmującą rozproszone wcześniej obowiązki z zakresu rolniczych ubezpieczeń społecznych oraz podejmującą nowe zadania nie realizowane dotąd przez żadną instytucję ubezpieczeniową w Polsce. Od tej pory system ubezpieczeń rolniczych bardzo się zbliżył do systemu ubezpieczeń pracowniczych. Tym samym uzupełniono lukę dotyczącą kategorii świadczeń i zasad ich przyznawania rolnikom indywidualnym (Prutis 1999). Jednocześnie powstało istotne zobowiązanie wobec sektora rolno-żywnościowego, który musiał udźwignąć budżet państwa.

2. Udział wydatków na sektor rolno-żywnościowy w budżecie państwa w latach 1996-2005

O znaczeniu rolnictwa oraz regulacji w sektorze rolno-spożywczym świadczy udział ich w wydatkach budżetu państwa. Wydatki na rolnictwo i gospodarkę żywnościową, przedstawiane przez ministra finansów w corocznych budżetach, od 2001 r. systematycznie rosną po drastycznym spadku, osiągając najwyższy od 10 lat poziom 3,83% w 2005 r. (bez środków UE i KRUS; por. tab. 1).

Tabela 1. Udziały wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową oraz KRUS w budżecie państwa na tle podstawowych wskaźników makroekonomicznych w latach 1996-2005 r.

Lata	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Wyszczególnienie										
Wydatki budżetowe (w mln zł):										
1) ogółem	101 751	127 736	143 441	142 095	154 141	182 258	183 970	193 408	198 250	208 864
2) rolnictwo i gospodarka żywnościowa	2965,8	3470,1	2370,6	3147,3	3759,6	3470	3261,3	4428,9	5729,4	7999,5
3) KRUS	5068	7702	14 574	13 641	13 965	15856	16005	15 608	15 463	14 537
Udział (w %)										
2:1	2,93	2,41	2,31	2,27	2,43	1,9	1,98	2,29	2,89	3,83
3:1	4,98	6,03	10,16	9,6	9,06	8,7	8,7	8,07	7,8	6,96
Inflacja (w %)	19,9	14,9	11,8	10,0	8,5	3,6	0,8	1,7	4,5	3,0
Bezrobocie (w %)	14,3	11,5	10,6	12,0	16,8	19,4	20,0	20,0	19,3	18,2
PKB (w %)	6,0	6,8	5,0	4,2	4,0	1,0	1,4	3,7	5,9	5,0

*Dane według projektu ustawy budżetowej na rok 2005.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: wykonania ustaw budżetowych na rok 1996, s. 2-8; 1997, s. 2-8; 1998, s. 2-9; 1999, s. 2-8; 2000, s. 2-14; 2001; 2002; 2003; 2004; projektu ustawy budżetowej na rok 2005, a także (Czyżewski 2002; 2003; 2004).

Duży wzrost osiągnięto głównie dzięki współfinansowaniu funduszy i programów unijnych, a także dzięki dopłatom obszarowym (bezpośrednim) finansowanym przez krajowy budżet. Należy przy tym pamiętać, że jeszcze w 2001 r. udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wynosił 1,9%, a w okresie 1996-2003, tj. przed przystąpieniem do UE, średnio – 2,32% wydatków budżetowych ogółem. Jeśli zaś wziąć pod uwagę środki z UE i KRUS, to wzrasta on do 14,88%. Trzeba podkreślić, iż ma to miejsce w warunkach ograniczania dotacji do KRUS, co jeszcze bardziej podnosi znaczenie osiągniętego wzrostu wydatków z uwzględnieniem rezerw celowych budżetu i środków UE. Równocześnie trudno jednak nie zauważyć, że udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, według poszczególnych części krajowego budżetu, wykazuje w 2005 r. daleko idącą redukcję: na samo rolnictwo i łowiectwo planuje się wydać ok. 16,8% środków mniej niż w roku 2004, na rybołówstwo i rybactwo ponad 31% mniej, a na rynki rolne mniej o ok. 27,5%. Jak się okazuje, niewiele jest pozycji w budżecie, w którym

nastąpił wzrost wydatków w porównaniu z rokiem poprzednim. Ograniczenia te są jednak, jak wcześniej podkreślono, kompensowane wzmożonym współfinansowaniem i prefinansowaniem programów i płatności unijnych. Należy dodać, że w budżecie na 2005 r. rezerwy celowe, które uwzględniają te środki, rosną realnie aż o 103,6%. W 2005 r. pozwala to utrzymać poziom udziału wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (wraz z KRUS) w PKB (Czyżewski 2005) zbliżony do poziomu z roku 2004.

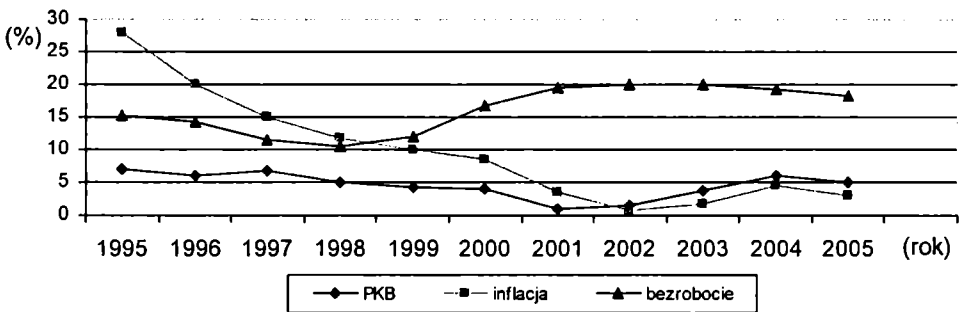
3. Makroekonomiczne determinanty funkcjonowania KRUS

Omówiona wcześniej sytuacja ma miejsce w warunkach wygaszonej inflacji, która pozostaje na stosunkowo niskim, jednocyfrowym poziomie, i ponownego ożywienia gospodarczego (po załamaniu na początku dekady) oraz utrzymującego się negatywnego trendu stopy bezrobocia (por. rys. 1). Jednak na początku transformacji gospodarczej warunki makroekonomiczne nie były sprzyjające. W wyniku przekształceń systemowych rolnicy dotkliwie odczuli drastyczny spadek realnych dochodów. Bezpośrednio przed 1989 r. gospodarstwa rolne osiągały zyski, bo ceny produktów rolnych rosły znacznie szybciej niż kontrolowane i subsydiowane ceny środków do ich produkcji (Balcerowicz 1997). W latach 1990-1992 sytuacja zmieniła się radykalnie w stosunku do 1989 r. – zliberalizowano ceny; na skutek hiperinflacji relacja cen produktów sprzedawanych przez rolników do nabywanych przez nich obniżyła się do drastycznego poziomu 37%. Właśnie wtedy przez mechanizm cenowy nastąpił znaczny transfer dochodu wytwarzanego w rolnictwie do sektorów pozarolniczych (Zegar 1998, s. 191). Korzystne dla rolnictwa relacje cenowe obserwowano w roku 1992, w latach 1994-1995 i w roku 2000. W pozostałych okresach były one ujemne, co sprzyjało wypływowi do otoczenia nadwyżki wytworzonej w rolnictwie. Należy pamiętać, iż istnieje ścisły, wprost proporcjonalny związek pomiędzy parytetem dochodów rolniczych a indeksem nożyc cen; niekorzystna zaś korelacja występuje pomiędzy dochodami a wskaźnikiem produkcji brutto (Woś 1993, s. 43). Dowodem na to jest fakt, iż to właśnie nożyce cen w latach 90. były jednym z podstawowych czynników pogorszenia sytuacji dochodowej producentów rolnych w odróżnieniu od pozostałych działów gospodarki narodowej, w których spadek dochodów był związany głównie z sytuacją produkcyjną.¹ Jednocześnie w całej omawianej dekadzie dochody rolnicze były trwale niższe niż pozarolnicze.

Na początku badanego okresu miały miejsce przeludnienie wsi, a także wzrost bezrobocia ukrytego na skutek powrotu chłoporobotników z miasta na wieś oraz radykalnego zmniejszenia zatrudnienia w PGR-ach i rolniczych spółdzielniach produkcyjnych. Wynikało to z ogólnie negatywnej tendencji charakteryzującej rynek pracy w latach 1990-1993. Później tendencja się odwróciła (por. rys. 1)

¹ Na przykład udział dochodów z produkcji rolnej w dochodach rolniczych ogółem obniżył się z 77 w 1990 r. do 41% w 2001 r. W tym okresie dochód z zarobkowania zwiększył się z 11 do 25%, dochód zaś z tytułu świadczeń społecznych – z 6 do 24% (Zegar 2003, s. 19; Zarzecki 1996, s. 19).

– rejestrowane bezrobocie obniżyło się, co, zgodnie z prawem Okuna, świadczyło o poprawie koniunktury w drugiej połowie lat 90. Najniższy poziom bezrobocia w okresie transformacji zanotowano w 1998 r. Bezrobocie narastające w rolnictwie oraz brak perspektyw odwrócenia tych negatywnych tendencji są dowodami nasilania się kryzysu w tym sektorze. Gospodarka chłopska generuje bezrobocie utajone, co objawia się tym, iż nie można zapewnić pracy wszystkim. Szacuje się, że na wsi mieszka ponad ¼ zarejestrowanych bezrobotnych oraz dodatkowo ok. 1,7 mln ukrytych bezrobotnych (są to osoby o prawie zerowej wydajności pracy) (Woś 2000, s. 37). Należy zwrócić uwagę na to, że bezrobocie na wsi jest problemem rodzin chłopskich, ale, z punktu widzenia całego społeczeństwa, na krótko jest ono korzystnym rozwiązaniem (Woś 2001, s. 46), gdyż faktycznie koszt utrzymania osób bezrobotnych spoczywa tylko na rodzinach utrzymujących się z rolnictwa, a nie obciąża całego społeczeństwa. Chodzi tu o koszty zarówno rzeczywiste, bieżące, jak i alternatywne równe kosztom nowych miejsc pracy, które należałoby stworzyć dla bezrobotnych w sektorach pozarolniczych. Naturalnie, z punktu widzenia gospodarstwa, jest to niekorzystne głównie ze względu na zmniejszające się zdolności akumulacyjne, a tym samym inwestycyjne oraz wzrastającą rolę socjalną gospodarstw.



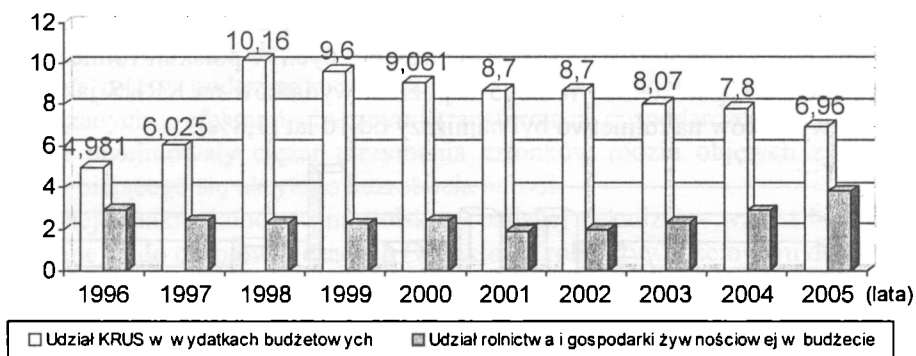
Rys. 1. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne dla Polski z lat 1994-2005 (PKB, inflacja, bezrobocie)

Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 1.

Obecny, optymistyczny stan dwóch pierwszych wskaźników (PKB i inflacji) budzi nadzieję, iż może tym razem sektor rolny mógłby być równorzędnym (wobec pozostałych sektorów gospodarki) beneficjentem efektów wzrostu gospodarczego, co, niestety, dotychczas nie miało miejsca. Niepokojąca pozostaje jednak wysoka stopa bezrobocia, utrudniająca przemiany strukturalne na wsi, i blokująca odpływ zasobów pracy uwalnianych (znaczących) w rolnictwie. Kreowane warunki makroekonomiczne nie stwarzają alternatyw zatrudnienia.

4. Budżetowe finansowanie KRUS

Na tle przeanalizowanej sytuacji w rolnictwie i sektorze rolno-żywnościowym przedstawiono sytuację KRUS, która jest w znacznym stopniu odzwierciedleniem wiejskiej polityki socjalnej. Łączny udział wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową wraz z KRUS przedstawia rys. 2. Nietrudno zauważyć, iż udział wydatków na KRUS w ogóle wydatków budżetowych państwa wykazuje zdecydowanie tendencję malejącą. Wydatki na KRUS w ujęciu względnym (jako udział w wydatkach budżetowych ogółem) w 1998 r. wzrosły do 10,16%, by od roku 1999 systematycznie spadać do poziomu 6,96% w 2005 r.

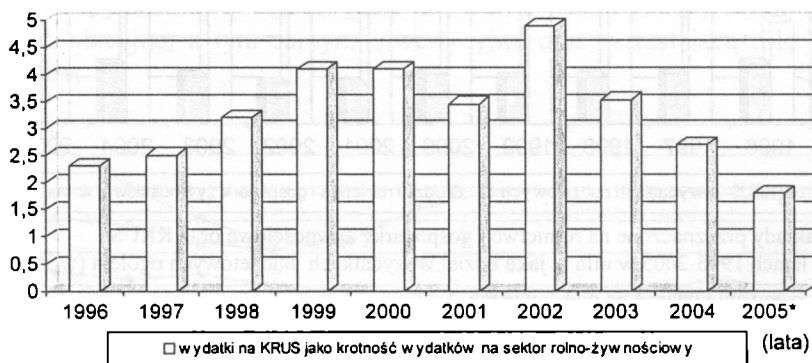


Rys. 2. Nakłady przeznaczone na rolnictwo i gospodarkę żywnościową oraz KRUS w latach 1996-2005 w mln zł jako udział w wydatkach budżetowych ogółem (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 1.

Interesująca wydaje się też analiza proporcji udziału wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową oraz KRUS. Należy tu podkreślić, że ilość środków na KRUS względem limitu wydatków na sektor rolno-żywnościowy, począwszy od 1996 r. istotnie się zwiększała na rzecz wydatków socjalnych, osiągając najwyższą wartość w 2002 r. – wydatki na KRUS były blisko pięciokrotnie wyższe niżeli wydatki na rolnictwo (por. rys. 3). To wymowny dowód na wysoką socjalizację wydatków budżetowych przeznaczonych na ludność rolniczą i odkładanie w czasie problemu restrukturyzacji polskiego rolnictwa. Na czoło wydatków budżetowych wysuwała się kwestia ubezpieczeń emerytalno-rentowych rolników. Coraz częściej odbywało się to jednak kosztem przemian strukturalnych rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Koszty restrukturyzacji sektora rolno-żywnościowego w Polsce rosną, gdyż długookresowa niewydolność dochodowa gospodarstw rolnych spowodowała kumulację negatywnych skutków. Na początku omawianej dekady blisko 80% gospodarstw miało ujemną akumulację, dekapitalizowało swój majątek i funkcjonowało dzięki naturalizacji produkcji, minimalizacji opłaty za pracę, często do poziomu biologicznego minimum. Analiza gospodarstw rolnych według różnych przekrojów (ze względu na wielkość, położenie czy rodzaj produkcji) pokazuje, iż w polskim rolnictwie nie działał mechanizm retransferu uciekającej nad-

wyżki, przejawiający się jako dodatnie saldo przepływu dopłat i podatków (tak jak ma to miejsce w UE). Istniał za to inny, specyficzny kanał przepływu środków budżetowych, który miał charakter bardziej socjalny aniżeli rozwojowy. Mowa o transferach z tytułu KRUS-u. Należy mieć świadomość, że środki te nie pozwalały na produkcję rozszerzoną, a jedynie zamrażały istniejące struktury. W tym stanie rzeczy ewolucja procesów rozwojowych nie mogła mieć miejsca (Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2004, s. 258). Niestety, postawienie pytania: socjalizować budżet rolniczy czy wspierać przemiany strukturalne w omawianym sektorze nie jest właściwe. Przez długi czas należy bowiem konsekwentnie i rozważnie wspierać jedno i drugie, nie zaś substytuować wydatki na przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich, co miało wielokrotnie miejsce. Coraz większe bezwzględne świadczenia na KRUS były jednak konieczne, gdyż wynikały z wieloletnich zaniechań i były ceną odkładania w czasie przemian strukturalnych w polskim rolnictwie. Sytuacja zmieniła się w 2003 r. W 2005 r. poziom wydatków na KRUS jako wielokrotność wydatków na rolnictwo był najniższy od 10 lat (1,8%).



Rys. 3. Wydatki na KRUS jako krotność limitu wydatków na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne w latach 1996-2005

* według projektu ustawy budżetowej na 2005 r.

Źródło: jak w tab. 2.

Można więc powiedzieć, iż 2005 r. przyniesie dalsze ograniczenie tendencji do socjalizacji wydatków na rzecz wzrostu wydatków na przemiany strukturalne na wiejskich obszarach głównie przez współfinansowanie unijnych programów pomocowych (SAPARD, PROW) oraz sektorowych programów operacyjnych, a także uzupełnienie płatności bezpośrednich. Uprawniona jest teza, iż w wymiarze społeczno-ekonomicznym stanowi to swoistą kompensację ograniczeń wydatków na KRUS, co należy uznać za nową jakościową cechę projektu budżetu na 2005 r. Pamiętać jednak trzeba, że komasacja negatywnych efektów dochodowych w gospodarstwach rolnych narastała przez lata. Drastyczne ograniczenia świadczeń budżetowych na KRUS i równoczesne podnoszenie składek w sposób wyprzedzający poprawę sytuacji dochodowej rolników mogą być zatem tak dotkliwe, że istotnie ograniczą pozytywny efekt projektowanych przemian strukturalnych w rolnictwie i na wsi. Redukcja środków na cele KRUS, skądinąd konieczna ze

względu na potrzebę reformy tych świadczeń, ma swoje granice i nie może wyprzedzać poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw. Poprawa ta ma szansę nastąpić dopiero pod koniec 2005 r., dlatego szczególnie ważne jest, by dochodowe skutki wzrostu składki na KRUS nie ujawniły się przedwcześnie. Jest oczywiste, że przez dłuższy czas trzeba będzie jeszcze rozważnie wspierać sferę zarówno ekonomiczną, jak i socjalną w gospodarstwach rolnych. Działania te muszą być zgodne z akceptowaną społecznie wizją przekształceń w obu sferach, jak to ma miejsce w wysoko rozwiniętych krajach UE.

5. Wnioski

1. System rolniczych ubezpieczeń społecznych w analizowanym okresie odegrał kluczową rolę jako element polityki socjalnej wobec wsi i rolnictwa. Pełnił on istotną rolę w podtrzymywaniu dochodów rolniczych w trudnych warunkach związanych z efektami ubocznymi transformacji gospodarczej. Gospodarstwa rolne przejmowały ciężar utrzymania członków rodzin objętych zjawiskiem pogłębiającego się ukrytego bezrobocia na wsi.
2. Sytuacja makroekonomiczna Polski w badanej dekadzie – wzrost bezrobocia, ujemne saldo obrotów bieżących (w sektorze rolno-żywnościowym do 2003 r.), niezrównoważony wzrost gospodarczy (dysproporcje strukturalne) – powodowały utrzymywanie się dotychczasowego poziomu degradacji polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej w stosunku do działów pozarolniczych. Na funkcjonowanie KRUS, a głównie na wysokość świadczeń, silnie oddziałują wymienione czynniki makroekonomiczne.
3. Przepływ transferów z tytułu KRUS jest specyficznym w warunkach polskich kanałem przepływu środków budżetowych. Ma on charakter bardziej socjalny aniżeli rozwojowy. Należy mieć świadomość, iż środki te nie pozwalają na reprodukcję rozszerzoną, a jedynie zamrażają istniejące struktury.
4. Świadczenia KRUS mają duży wpływ na dochody rolnicze, a co za tym idzie, umożliwiają wielu rodzinom rolniczym pozyskanie stałego źródła dochodów w postaci świadczeń emerytalno-rentowych.
5. Sytuacja finansowa sektora rolno-żywnościowego uległa zmianie na krótko przed akcesją do UE (2003-2004), co tworzy przesłanki przełomu w polityce rolnej w Polsce. Istotnie zwiększył się udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w ogóle wydatków budżetowych. Nastąpiło ograniczenie tendencji do socjalizacji wydatków na rzecz ich wzrostu na przemiany strukturalne na obszarach wiejskich.
6. Istnieje potrzeba zreformowania KRUS m.in. przez uzależnienie wysokości składek na ubezpieczenie od wysokości osiągniętych dochodów itp. Proces ten musi przebiegać w etapach i nie może wyprzedzać poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw.

Literatura

- Balcerowicz L., *Wież, rolnictwo, rynek*, [w:] A. Targowski, S. Dronicz (red.), „Wizja Polski” Warszawa 1997.
- Czyżewski A., *Budżet 2000: odrabianie zaległości*, „Top Agrar Polska” 2000.
- Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2005 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. Dział 010, cz. 32, 33, 35 oraz w pozostałych częściach dotyczących rolnictwa, a także sytuacji finansowej ARR, ARiMR, ANR oraz CFOGO*, druk sejmowy nr 3293, „Wież Jutra” 2005, nr 1 oraz „Top Agrar Polska” 2005, nr 1.
- Czyżewski A., *Opinia o budżecie na 2002 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, „Wież Jutra” 2002, nr 3.
- Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2001 r. w części dotyczącej rolnictwa, łowiectwa, obszarów wiejskich oraz gospodarki żywnościowej*, druk senacki nr 562, Warszawa 2001, nr 2.
- Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2003 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, druk sejmowy nr 918, „Wież Jutra” 2003, nr 1.
- Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2004 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, „Wież Jutra”, 2004, nr 1.
- Czyżewski A., Hennisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski; studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo AE, Poznań 2004.
- Prutis S., *Rolnicy indywidualni*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999.
- Sobkow-Chaber A., (red.), *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1996.
- Woś A., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolno-żywnościowego*, [w:] *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1992 roku*, IERiGŻ, Warszawa 1993.
- Woś A., *Rolnictwo w obliczu narastającego kryzysu*, IERiGŻ, Warszawa 2000.
- Woś A., *Rolnictwo polskie wobec procesów globalnych w gospodarce*, IERiGŻ, Warszawa 2001.
- Zegar J.S., *Dochody rolników na progu akcesji do Unii Europejskiej*, „Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy” nr 482, IERiGŻ, Warszawa 2003.
- Zegar J.S., *Dochody rolników*, [w:] *Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989-1997)*, IERiGŻ, Warszawa 1998.
- Zarzecki J., *Sytuacja dochodowa rolnictwa chłopskiego w okresie rynkowej transformacji gospodarki*, „Wież i Rolnictwo” 1996, nr 2.

ROLE OF KRUS IN BUDGETARY EXPENSES FOR AGRICULTURAL-FOOD SECTOR IN POLAND. DILEMMA OF RURAL POLICY

Summary

The purpose of the matter under discussion is the analysis of the budget's acts in the years 1996-2000 in order to estimate the size and structure of the means destined for the realization of the social policy in the agricultural economy, which is realised in this sector through KRUS. One indicates on macroeconomics determinants of KRUS' functioning. Considerations are ended by conclusions which make a diagnosis of past and present situation, and show necessity of a reform of social services for farmers.