

Problemy ubezpieczenia społecznego rolników



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Problemy ubezpieczenia społecznego rolników

Redakcja

prof. dr hab. Wojciech Józwiak

Autor

mgr inż. Wojciech W. Jagła



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2014

Pracę zrealizowano w ramach tematu

Konkurencyjność obecna i w perspektywie średnioterminowej polskich gospodarstw rolnych i produktów rolniczych,

w zadaniu:

Możliwości rozwojowe różnych grup gospodarstw rolnych i ich zdolności konkurencyjne w perspektywie średnioterminowej

Jest to pierwsza monografia obejmująca całościowo funkcjonowanie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Opracowanie komputerowe

Zofia Mirkowska

Korekta

Joanna Gozdera

Redakcja techniczna

Leszek Ślipski

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-521-5

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984

tel.: (22) 50 54 444

faks: (22) 50 54 636

e-mail: dw@ierigz.waw.pl

<http://www.ierigz.waw.pl>

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
OCENA USTAWY O UBEZPIECZENIU SPOŁECZNYM ROLNIKÓW Z 20 GRUDNIA 1990 ROKU I ZMIAN W USTAWIE	10
Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników w wersji z 20 grudnia 1990 roku	10
Relacje wysokości składek i świadczeń w Ustawie z 20 grudnia 1990 roku i w ustawach poprzednich	16
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE ROLNIKÓW W DOKUMENTACH PROGRAMOWYCH PARLAMENTARNYCH UGRUPOWAŃ POLITYCZNYCH ORAZ ORGANIZACJI ROLNICZYCH	19
Kwestia KRUS w dokumentach politycznych ugrupowań parlamentarnych	20
Ubezpieczenia społeczne rolników w opinii organizacji rolniczych	27
WAŻNIEJSZE PROJEKTY I EKSPERTYZY DOTYCZĄCE ZMIAN W SYSTEMIE UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO ROLNIKÓW	29
SYSTEM UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO ROLNIKÓW W LICZBACH I NA TLE SYSTEMU POWSZECHNEGO (ZUS)	36
PROBLEMY FUNDUSZU SKŁADKOWEGO	41
Zarządzanie i nadzór nad Funduszem Składkowym	41
Fundusz Składkowy a zadania określone w art. 66	44
Decentralizacja Funduszu Składkowego	48
KONTROWERSYJNY ZASIŁEK CHOROBY	50
PROBLEMY WYPADKOWOŚCI W ROLNICTWIE	57
Problemy wypadkowości w świetle dotychczasowych ustaw	59
Powaga problemu wypadkowości w rolnictwie	61
Wypadkowość wśród rolników ubezpieczonych w KRUS	62
Wypadek przy pracy rolniczej	64
Rażące niedbalstwo	67
Propozycje	72
USTAWA O UBEZPIECZENIU SPOŁECZNYM A WSPIERANIE MACIERZYŃSTWA 74 ZMIANY W STRUKTURZE OBSZAROWEJ GOSPODARSTW I LICZBIE OSÓB UBEZPIECZONYCH	78
Aneks I	88
PROBLEMY USZCZELNIENIA SYSTEMU	90
FUNKCJA WSPIERANIA DROBNEJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI	96
Powierzenie KRUS funkcji wspierania przedsiębiorczości	96
Jacy rolnicy prowadzą działalność pozarolniczą?	103
Propozycje dotyczące działalności pozarolniczej	107
Problemy dotyczące aktywności zawodowej	108

UWAGI DOTYCZĄCE SYSTEMU EMERYTALNO-RENTOWEGO	111
Argumenty przemawiające za odrębnością systemu w obecnym kształcie	113
Krótka charakterystyka systemu emerytalno-rentowego KRUS	118
Wysokość składki emerytalno-rentowej	119
Reforma podatkowa w pierwszej kolejności.....	126
PODSUMOWANIE	126
LITERATURA.....	133

WSTĘP

Ta niewielka książka jest monografią unikalnego tematu, jakim jest funkcjonowanie krajowego systemu zabezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i jego przyszłość. Jest po temu dobra okazja. Mija właśnie 37 lat funkcjonowania tego systemu i mija ćwierćwiecze obecnie obowiązującej *Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*. Nieliczne są opracowania na poruszony w monografii temat w polskiej literaturze społeczno-gospodarczej, a te opublikowane mają charakter przyczynkowski. Częściej problematyka funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników poruszana jest w mediach.

Jak przystało na monografię, ujmuje ona problem całościowo, ale oceny w niej sformułowane i wskazania dotyczące przyszłości mają wyłącznie charakter autorski.

Obecna ustawa, regulująca funkcjonowanie systemu zabezpieczenia społecznego rolników, jest trzecią z kolei. System zatem latami ewoluował. Początkowo służył nie tylko zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego osobom w podeszłym wieku (emerytura), niezdolnym do pracy (renta), ofiarom wypadków i chorym, ale także realizacji celów gospodarczych i politycznych. Z jednej strony miał bowiem stymulować wzrost produktywności gospodarstw chłopskich oraz zapobiegać rozdrabnianiu struktury obszarowej rolnictwa indywidualnego, z drugiej natomiast – miał kierować ziemię z gospodarstw bez następców do sektora własności państwowej lub spółdzielczej, z myślą o tak zwanej socjalistycznej przebudowie rolnictwa.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników z 20 grudnia 1990 roku skorygowała ówczesną wersję systemu i w rezultacie ustawa powoduje, że system ubezpieczenia społecznego rolników realizuje cel socjalny i przyspiesza wymianę pokoleniową. W 2017 roku system pozbawiony zostanie jednak istotnej funkcji wspierania przyspieszonej wymiany pokoleniowej, z powodu podwyższenia rolnikom wieku przechodzenia na emeryturę. Poza tym już wcześniej *Ustawą o emeryturach kapitałowych* zwolniono część rolników z obowiązku przekazywania gospodarstwa z chwilą otrzymania emerytury. Dotyczyło to rolników o mieszanym ubezpieczeniu (w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – KRUS i Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych – ZUS), którzy opłacali składki ubezpieczeniowe w KRUS w okresie krótszym niż 25 lat.

Z powyższych faktów wynika, że rola systemu ubezpieczenia rolników jako jednego z instrumentów tak potrzebnej przebudowy struktury agrarnej polskiego rolnictwa jest coraz bardziej ograniczana. Jeżeli proces ten będzie postępował, przy znanej bierności przedstawicieli organizacji rolniczych, zostanie mu

tylko cel socjalny i niepisany cel petryfikatora strukturalnego bezrobocia w rolnictwie.

Wprawdzie system obdarzony został nową funkcją wspierania drobnej przedsiębiorczości wśród rolników, lecz w obecnym kształcie sprowadza tę działalność do roli uzupełniacza dochodów rodziny. Z obawy przed utratą prawa do kontynuacji ubezpieczenia w KRUS wskutek przekroczenia progu dochodowego. Nie dopuszcza bowiem do rozwoju tej działalności, ograniczając inicjatywę rolnika i perspektywę pomyślnej jej kontynuacji, a wymusza dokonywanie wyboru prowadzenia działalności rolniczej na rosnącą skalę przy równoczesnej rezygnacji z prowadzenia gospodarstwa rolnego.

W 2016 roku może zapaść decyzja o celowości zmiany istniejącego systemu. Czasu wprawdzie niewiele, ale atmosfera jest sprzyjająca. Zauważa się bowiem wyciszenie głosów wskazujących na zasadność wcielenia KRUS do ZUS, a w najlepszym przypadku ustanowienia KRUS jako instytucji realizującej jedynie cel socjalny.

O bezradności, czy wręcz braku jakiegokolwiek koncepcji ubezpieczeń rolniczych, nie tylko społecznych ale i majątkowych, świadczy niewykorzystanie przez Radę Rolników przy KRUS i organizacje rolnicze tej części charakteryzowanej *Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*, która umożliwia wspieranie ubezpieczeń realizowanych przez najbardziej pożądaną formę organizacyjną, jaką jest forma wzajemnościowa. Dlaczego nie wyszły z inicjatywą organizacji takiego towarzystwa do obsługi nowych obowiązkowych ubezpieczeń ziemiopłodów i zwierząt? Dlaczego swoją inicjatywą nie uprzedziły ministra rolnictwa i rozwoju wsi, który rozdysonował realizację tych ubezpieczeń towarzystwom komercyjnym (z wyjątkiem Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych – TUW w Warszawie)? Rozstrzygnie się zatem niebawem kwestia, czy rozwój systemu ubezpieczenia rolników ma zmierzać ku systemowi powszechnemu, czy też umacniać się będzie jego odrębność poprzez zabezpieczenie i uczestnictwo w rozwiązywaniu specyficznych i zarazem istotnych problemów towarzyszących ewolucji polskiego rolnictwa.

Jeśli przeważy ten drugi kierunek, to cele systemu ubezpieczenia społecznego rolników powinny być powiązane z procesem transformacji rolnictwa. System może być skutecznym narzędziem tej transformacji, szczególnie zaś efektywnie uczestniczyć w procesie koncentracji ziemi, a także we wspieraniu rozwoju małej przedsiębiorczości, tym bardziej że nie zanoszą na większą zmianę zasad jego finansowania. Dotacje budżetowe jak były wysokie, tak będą nadal, przynajmniej w tej i następnej dekadzie. Ale owe dotacje nie mogą być nadal przyznawane bez żadnych dodatkowych warunków. Finansowanie funkcjonowania systemu emerytalno-rentowego, bo ta część systemu ubezpieczenia

społecznego rolników pochłania prawie całość dotacji, powinno być powiązane z pożądanym przepływem ziemi – podstawowego instrumentu przebudowy.

Uporządkowania wymaga funkcja Funduszu Składkowego. Chodzi o właściwe jego dostosowanie do specyfiki indywidualnego rolnictwa, a zwłaszcza uregulowanie ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego. Chodzi też o uregulowanie szeregu innych, ważnych dla systemu ubezpieczenia społecznego rolników zagadnień, włącznie z wykorzystaniem go jako narzędzia monitorowania zmian w sektorze rolnictwa rodzinnego. Prezentowana monografia ułatwia analizę wielu istotnych problemów systemu w jego obecnym kształcie i wskazuje kierunki jego dalszej ewolucji, a nie likwidację.

Jeszcze kilka wstępnych uwag dotyczących zakresu opracowania. Nie wymieniam i nie omawiam całości katalogu przysługujących z ubezpieczenia społecznego świadczeń. Skupiam się tylko na tych, które rodzą istotne nieraz patologiczne problemy. Jak na przykład zasiłek chorobowy rolników realizowany w obecnym kształcie. Jak na przykład postępowanie powypadkowe całkowicie bezkrytycznie kopiowane na rozwiązaniach pracowniczych. A to są zupełnie inne światy. Świat pracy rolniczej realizowany bez proceduralnego nadzoru, bez przepisów BHP. Inny jest świat pracy najemnej, gdzie obowiązują przepisy kodeksu pracy, regulaminy, zorganizowany systemowy nadzór, zakresy obowiązków i odpowiedzialności. W sytuacji wypadku przy pracy rolniczej jego okoliczności i przyczyny określa sam poszkodowany, coraz częściej potrafiący je dostosować do chęci uzyskania odszkodowania. Ograniczyłem materiał liczbowy. Uważam bowiem, że jego prezentacja, to na ogół autorski przywilej. To jedno. Dostępność zaś do danych statystycznych na stronach KRUS czy ZUS jest powszechna, co każdemu z osobna pozwala na samodzielną interpretację danych i rysujących się tendencji.

Z istotnych problemów najwięcej miejsca poświęciłem:

- zmianom w strukturze gospodarstw i ubezpieczonych na tle wyników powszechnych spisów rolnych 2002 i 2010;
- próbie przekonania czytelnika, że to nie przepisy KRUS petryfikują „archaiczną” strukturę gospodarstw, a inne, szczególnie przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; same bowiem liczby mówią wyraźnie: w strukturze gospodarstw KRUS zachodzą, wprawdzie nieraz powolne, ale korzystne zmiany. Ubywa bowiem ubezpieczonych w gospodarstwach małych i średnich. Przybywa w największych;
- temu, że problem tzw. „nieszczęśliwości” systemu nie tkwi w nim samym, że wykorzystuje go „szara strefa”, bazując na ułomnościach ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników;

- temu, że jeżeli chodzi o uzasadniony wzrost partycypacji części rolników w utrzymaniu państwa, bądź według innych o zwiększenie obowiązku rolników w utrzymaniu systemu, to ten cel powinien być zrealizowany w drodze reformy systemu podatkowego w rolnictwie. Przemawia za tym zdecydowanie struktura płatników składek KRUS, którzy stanowią ok. 55% ogółu posiadaczy gospodarstw rolnych w Polsce. Relatywnie najmniej jest ich w gospodarstwach powyżej 50 ha¹.

Sama podwyżka składek w żaden sposób nie wpłynie znacząco na poprawę finansowania systemu, czyli na ograniczenie dotacji. Wyższą, samofinansującą, czyli nie pociągającą konieczności dotowania budżetową składkę może zapłacić obecnie ok. 200 tys. ubezpieczonych. Uzyska się oszczędności rzędu 0,6-0,8 mld zł rocznie. W tej sytuacji więcej korzyści społeczno-gospodarczych otrzyma się poprzez przywrócenie funkcji stymulującej przebudowę rodzinnego rolnictwa polegającej na wspieraniu procesów koncentracji ziemi. Jeżeli się z tą przesłanką zgodzimy, uznamy, że system powinien zachować swoją odrębność i samodzielność.

OCENA USTAWY O UBEZPIECZENIU SPOŁECZNYM ROLNIKÓW Z 20 GRUDNIA 1990 ROKU I ZMIAN W USTAWIE

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników w wersji z 20 grudnia 1990 roku

Ustawę z 20 grudnia 1990 roku poprzedzała *Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin z 27 października 1977 roku*², obowiązująca w latach 1978-1982, oraz *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin z 14 grudnia 1982 roku*³, która funkcjonowała od 1 stycznia 1983 roku do końca 1990 roku.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników z 20 grudnia 1990 roku weszła w życie 1 stycznia 1991 roku. Najistotniejsze zmiany w niej zawarte w stosunku do obu wcześniejszych ustaw, to:

- powołanie odrębnej od ZUS samodzielnej instytucji – Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego realizującej zadania systemu ubezpieczenia społecznego rolników, oddanej w nadzór ministrowi rolnictwa,
- ograniczenie systemu do realizacji funkcji socjalnej i wymiany pokoleniowej,
- powołanie w miejsce dotychczasowego jednego funduszu finansującego świadczenia dla ubezpieczonych w systemie rolników Funduszu Emerytalno-Rentowego, składającego się ze składek rolników i z dotacji budżetowej i Fun-

¹ Hektar przeliczeniowy.

² Dz.U. Nr. 32 poz. 140 z 1978 r.

³ Dz.U. Nr. 40 poz. 268 z 1982 r.

duszu Składkowego pochodzącego całkowicie ze składek rolników na ubezpieczenie chorobowe, macierzyńskie i wypadkowe. Temu ostatniemu funduszowi nadano osobowość prawną;

- powierzenie Radzie Rolników reprezentowanie interesu ogółu ubezpieczonych osób i świadczeniobiorców. Rada ta składa się z przedstawicieli organizacji zawodowych rolników o zasięgu ogólnopolskim. Jest powoływana przez ministra rolnictwa na wniosek poszczególnych organizacji, ale jej kompetencje i ranga są mniejsze od rady nadzorczej ZUS powoływanej przez premiera rządu;
- wyeliminowanie z ubezpieczenia rolniczego osób podlegających mu na podstawie innych przepisów, czyli tak zwanych dwuzawodowców. Decyzja ta była słuszna, ale została skażona istotnym błędem, gdyż dwuzawodowcy i ich rodziny pozbawieni zostali ochrony i prawa do świadczeń powypadkowych. Samo zdjęcie z nich obowiązku podlegania ubezpieczeniu społecznemu nie zwolniło ich z ryzyka związanego z pracą w prowadzonym gospodarstwie, szczególnie zaś ryzyka wypadku bądź choroby zawodowej. W konsekwencji wypadki przy pracy rolniczej powodowane przez dwuzawodowców uchodzą uwadze oficjalnym statystykom, a oni sami nie podlegają żadnej opiece ze strony prewencji KRUS lub Państwowej Inspekcji Pracy;
- możliwość ubezpieczania na wniosek przysługujący osobom prowadzącym gospodarstwa o powierzchni poniżej 1 ha przeliczeniowego. Było to uzasadnione w stosunku do osób, które przed 1 stycznia 1991 roku prowadziły takie gospodarstwa i były z tego tytułu ubezpieczone. Słuszne było też w stosunku do rolników, którzy mimo prowadzenia takich gospodarstw w momencie wejścia w życie ustawy nie podlegali ubezpieczeniu społecznemu rolników. Wątpliwości budzi jednak możliwość ubezpieczania się na ich wniosek osobom, które w posiadanie gospodarstwa o powierzchni poniżej 1 ha przeliczeniowego weszły już po 1 stycznia 1991 r.;
- płacenie przez rolników za wszystkie osoby ubezpieczone w KRUS jednakowej składki emerytalno-rentowej i otrzymywanie równej dla wszystkich emerytury lub renty. Było to oczywiście ograniczenie zasady solidarności ubezpieczonych i solidarności ogólnonarodowej. W tym ostatnim przypadku z uwagi na takie same kwoty dotacji z budżetu do systemu zarówno dla rolników niezamożnych, jak i zamożniejszych. Błędem było więc zrezygnowanie z zasad wymierzania składek o różnym poziomie ustalonych w poprzednich ustawach;
- płacenie identycznych składek w ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim zarówno przez drobnych rolników, jak i posiadaczy gospodarstw większych. To też budzi kontrowersje, ponieważ ryzyko wypadku na ogół rośnie wraz z powierzchnią, a wśród rolników z gospodarstwami mniejszymi z kolei obserwuje się częstsze korzystanie z zasiłków chorobowych;

- przyznawanie stosunkowo wysokich zasiłków porodowych w pierwszych latach obowiązywania ustawy, co było posunięciem pozytywnym. Obecnie zasiłek ten wraz z macierzyńskim tworzy jeden zasiłek macierzyński;
- uproszczenie przepisów w szczególności dotyczących przyznawania emerytur i rent⁴;
- rozciągnięcie prawa do zasiłku chorobowego z tytułu niezdolności do pracy wskutek jakiegokolwiek choroby, co wzbudza wątpliwości. Poprzednie regulacje traktowały zasiłek chorobowy wyłącznie jako świadczenie wypadkowe.

Zasiłek chorobowy jest typowym świadczeniem pracowniczym. Pracujący otrzymują płacę, a jeżeli chorują, nie pracują i nie zarabiają i właśnie wtedy pobierają zasiłek chorobowy z tytułu ubezpieczenia. Rolnik zaś z tytułu pracy w posiadanych gospodarstwie nie otrzymuje płacy. Jego wynagrodzeniem jest opłata za zrealizowaną produkcję. Jeżeli choruje, problem nie tkwi w zasiłku, lecz w podtrzymaniu procesu produkcyjnego. Ustawa wprowadziła jeszcze rehabilitację zdrowotną jako świadczenie przysługujące z tytułu ubezpieczenia. Wprowadziła też działalność zapobiegającą wypadkom, czyli prewencję. Niestety nie wyposażyła jej w żadne istotne narzędzia wpływające na pożądane postawy i zachowania rolników. Chodzi głównie o możliwość stosowania zróżnicowanej składki w stosunku do rolników lekceważących zasady bezpiecznej pracy.

Uzasadniona jest opinia, że ustawa z 20 grudnia 1990 roku szkodliwie zliberalizowała poprzednie zasady przyznawania świadczeń emerytalno-rentowych, tworząc pole do podejmowania kontrowersyjnych decyzji przy przekazywaniu gospodarstwa następcy, innej osobie bądź dziesięcioletnim wydzierżawianiu osobie obcej. Mianowicie, pełna emerytura lub renta jest obecnie przyznawana w sytuacji, gdy

⁴ Skomplikowane, zawile i niejasne niektóre przepisy ustawy z 14.12.1982 r. powodowały wiele decyzji krzywdzących rolników. Na przykład przez kilka lat ZUS odmawiał prawa do emerytur i rent rolnikom, którzy nieodpłatny obowiązek przekazania gospodarstwa rolnego następcy realizowali w drodze aktu notarialnego, jakim była umowa darowizny. Pewien wysokiej rangi urzędnik ZUS uzależnił przyznanie świadczenia od przekazania gospodarstwa innym aktem – umową przekazania. Dopiero po kilku latach jeden z okręgowych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych zadał Sądowi Najwyższemu (SN) retoryczne pytanie – czy umowa darowizny spełnia warunki ustawy? SN przychylił się do tego wniosku i uznał, że umowa darowizny wystarcza, gdyż jest zgodną z ustawą. A jak załatwiono krzywdę wyrządzoną wielu rolnikom, którym odmówiono prawa do świadczeń z powodu tej błędnej interpretacji prawa? Na podstawie stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej każdy poszkodowany rolnik powinien wnioskować o ponowne rozpatrzenie jego uprawnień do emerytury lub renty. Słowem, organ administracji państwowej, jakim był ZUS został zwolniony od naprawienia z urzędu własnych nieprawidłowych decyzji. Nie sposób w tym miejscu wyczerpująco opisać całej bezdusznej arogancji instytucji, jakim był wówczas ZUS, czy też ówczesne Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Wspomnieć jeszcze trzeba, że decyzje podejmowano nie w oparciu o artykuł czy paragraf ustawy, ale w oparciu o jej „ducha”.

rolnik przestaje prowadzić działalność rolniczą, a ustawa „uznaje, że emeryt lub rencista zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ani on, ani jego małżonek nie jest właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego”.

W konsekwencji warunek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej jest spełniony między innymi wówczas, gdy na przykład rolnik podzieli gospodarstwo na wiele części i przekaze je niekoniecznie osobom posiadającym stosowne kwalifikacje. Słowem wysokie, bo liczące około 85% dotacje do systemu emerytalno-rentowego KRUS przyznawane są bez żadnych warunków, które stymulowałyby korzystne dla ustroju rolnego procesy transformacyjne. Szkoda zatem, że dotacja nie jest przyznawana tylko wtedy, kiedy przekazanie ziemi następcy prowadzi do zmian pożądaných, szczególnie do koncentracji ziemi w gospodarstwach indywidualnych. W podobnym tonie wypowiedział się Henryk Zarychta – pracownik Katedry Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Łódzkiego [Zarychta 2000]. Uważa on mianowicie, że *obecny system emerytalny rolników nie sprzyja przekształceniom w rolnictwie, jak również nie jest otwarty na jego przyszłość. Funkcje ekonomiczne emerytur rolniczych są niemal całkowicie „rozmyte”. Emerytury rolnicze odgrywają niewielką rolę w przyspieszaniu wymiany pokoleń, brak jest narzędzi stymulujących restrukturyzację rolnictwa poprzez powiększenie gospodarstw.*

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników w wersji z 20 grudnia 1990 roku zawierała również inne mankamenty. Przede wszystkim nie uregulowała właściwie kwestii nadzoru i kontroli Funduszu Składkowego. W rezultacie Fundusz bez ustawowej legitymacji podjął się prowadzenia działalności gospodarczej, inwestycyjnej, a nawet pożyczkowej. Wspierał też inicjatywy ubezpieczeniowe, które nie były prowadzone przez TUW-y. Nie było wyznaczonego organu stanowiącego o wysokości składki na ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Wiele z tych mankamentów usunięto z czasem, ale problem należytego uregulowania funkcjonowania Funduszu Składkowego jest wciąż aktualny.

W okresie ćwierćwiecza obowiązywania *Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników* z 20 grudnia 1990 roku jej przepisy poddawano nowelizacji ponad czterdziestokrotnie. Inne zmiany dotyczące KRUS wprowadzano „przy okazji” nowelizacji odrębnych ustaw. Pierwszych zmian dokonano już w pierwszym roku funkcjonowania tej ustawy.

Istotniejsze zmiany wersji Ustawy z 20 grudnia 1990 roku

Jedną z ważniejszych zmian wprowadziła do wersji *Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników* z 20 grudnia 1990 roku *Ustawa o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników* z 12 września 1996 roku. Poszerzyła ona bowiem system ubezpieczenia o jeszcze jedną funkcję – wspieranie rozwoju przedsiębiorczości wśród rolników poprzez umożliwienie kontynuacji taniego ubezpieczenia w KRUS rolnikom i ich domownikom, którzy prowadzą pozarolni-

czą działalność gospodarczą. Popelniono jednak błąd polegający na tym, że nie obwarowano tej możliwości ograniczeniami, na przykład dochodowymi. Toteż z tej możliwości skorzystali nie tylko rolnicy, ale także różni przedsiębiorcy, a nawet osoby nie świadczące żadnych usług na rzecz rolnictwa i mieszkające w mieście. Stąd też ten słuszny i racjonalny przepis wychodzący naprzeciw potrzebom rolników był niesłusznie oskarżany za sprzyjanie tzw. „nieszczelności” KRUS.

Warto też wspomnieć o nowelizacji ustawy dokonanej 2 kwietnia 2004 roku, również kontrowersyjnej. Zrealizowane ograniczenia możliwości korzystania z dalszego ubezpieczenia w Kasie przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą spowodowały dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego na korzyść oczywiście rolników, czyli na niekorzyść Kasy.

Wiele kontrowersji wywołało pozbawienie prawa do świadczeń powypadkowych nieubezpieczonych członków rodziny rolnika. Ugodzono tym samym w istotę systemu, którego naczelnym zadaniem powinno być wspieranie i ochrona rodziny rolnika, jako trwałości konstytucyjnego fundamentu ustroju rolnego.

Ustawa z 4 kwietnia o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników była pokłosiem olbrzymiego nagłośnienia konieczności reformy KRUS, towarzyszącego programowi naprawy finansów publicznych autorstwa wicepremiera Jerzego Hausnera. Ograniczono znaczenie Rady Rolników, pozbawiając ją ważnego uprawnienia – prawa zaskarżania do Trybunału Konstytucyjnego aktów prawnych regulujących ubezpieczenie i jego funkcjonowanie. Zobowiązano też KRUS do każdorazowej zamiany renty inwalidzkiej na emeryturę w przypadku, gdy rencista osiąga wiek emerytalny i legitymuje się wymaganym przy emeryturze stażem ubezpieczeniowym. Sama zmiana nie daje rencistom niczego w sensie materialnym. Nie dość, że procedura jest bezsensowna, to – co gorsze – zamazuje obraz rzeczywistości. Dotychczas bowiem statystyki KRUS informowały precyzyjnie o liczbie świadczeniobiorców w sprawności zawodowej osiągających wiek emerytalny i o tych, którzy utracili zdolność do pracy przed osiągnięciem tego wieku.

Za przełomową należy uznać *Ustawę o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 24 kwietnia 2009 roku*. Zapoczątkowała ona bowiem mozolny proces przywracania roli solidarności rolników w ubezpieczeniu emerytalno-rentowym. Na razie jednak w ograniczonym zakresie, gdyż zmiana dotyczy posiadaczy gospodarstw o powierzchni powyżej 50 ha przeliczeniowych i według starych zasad. Poza tym wyższa składka emerytalno-rentowa uzależniona jest od powierzchni posiadanej przez rolnika ziemi, a nie, jak zapowiadano wcześniej, od wielkości ekonomicznej gospodarstwa.

Niezauważenie (metodą kuchennych drzwi) zmieniono zasady przyznawania emerytur rolnikom o mieszanym stażu ubezpieczeniowym, przemieszczających się między KRUS a ZUS. Dokonano tej zmiany w *Ustawie o emeryturach*

*kapitałowych*⁵, która weszła w życie z początkiem 2009 roku. Dotyczy ona między innymi dwuzawodowców, na ogół drobnych rolników o niskich kwalifikacjach, nie osiągających wystarczających dochodów z działalności rolniczej i nisko opłacanych w zatrudnieniu. W myśl przepisów tej ustawy, rolnik (do 2014 roku dotyczyła ona kobiet), który nie wylegitymuje się 25-letnim okresem ubezpieczenia w KRUS emeryturę otrzyma z ZUS, mimo niejednokrotnie zdecydowanie krótszego okresu ubezpieczenia w tej instytucji. Przepisy są tak skonstruowane, że najczęściej osoby te otrzymają najniższą emeryturę ZUS, a więc mniejszą niż w KRUS, choć mogą się zdarzyć (nieliczne) sytuacje odwrotne. Przykładem może być rolnik – poseł, który może otrzymać znacznie większą emeryturę z ZUS niż rolnik ubezpieczony w KRUS, o ile wylegitymuje się wystarczającym okresem ubezpieczenia z racji sprawowania swej funkcji poselskiej. Dodać trzeba, że przepisy tej ustawy weszły w życie bez jakiegokolwiek reakcji organizacji związkowych.

*Ustawą o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw z 11 maja 2012 roku*⁶ podwyższono wiek przechodzenia na emeryturę rolników do 67 lat i docelowo zrównano go dla kobiet i mężczyzn. W systemie ubezpieczenia społecznego rolników do 31 grudnia 2017 roku będzie jednak obowiązywał okres przejściowy. Jedynie do tego okresu ubezpieczenia w KRUS będą mogli przechodzić na wcześniejszą emeryturę na starych zasadach, to jest w wieku 55 lat dla kobiet i 60 dla mężczyzn.

Podniesienie wieku emerytalnego w systemie powszechnym uzasadniono tym, że dłuższy okres pracy wydłuża czas opłacania składek, co powoduje zwiększenie kapitału i wyższą emeryturę. System rolniczy nie jest jednak systemem kapitałowym i wydłużenie wieku emerytalnego nie będzie miało wpływu na wysokość emerytury rolniczej. Co więcej, zgodnie z ust. 1 art. 26 *Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*, część uzupełniająca, która wynosi 95% emerytury podstawowej, zmniejszana jest o 0,5% emerytury podstawowej przy każdym pełnym roku, poczynając od 20 lat. W obecnej sytuacji podwyższenie wieku emerytalnego rolników skutkuje zatem ograniczeniem kwot emerytur, czyli powoduje jedynie oszczędności na finansowaniu systemu, bez żadnych korzyści w przyszłości dla świadczeniobiorców.

⁵ Dz.U. nr. 228 z 2008 r., poz. 1587.

⁶ Dz.U. z 6 kwietnia 2012 roku, poz. 637.

Relacje wysokości składek i świadczeń w Ustawie z 20 grudnia 1990 roku i w ustawach poprzednich

Pouczające jest przedstawienie zmian zasad regulowania składek i świadczeń w stosunku do sytuacji sprzed 1990 roku. Chodzi o zasady, a nie o techniczne rozwiązania, które według dzisiejszych kryteriów są anachroniczne i nie do wykorzystania. Zwraca uwagę fakt, że zarówno ustawa z 27 października 1977 roku, jak i z 14 grudnia 1982 roku oparte były na zasadzie solidarności ubezpieczonych, z pewnymi jednak zastrzeżeniami. Gwoli przypomnienia, warto przytoczyć nieco szczegółów z treści tych ustaw. Pierwsza z nich, o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, stanowiła, że podstawą wymiaru składki jest przychód szacunkowy gospodarstwa rolnego. Szczegółowy tryb wymierzania składki regulowało rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin z 9 grudnia 1977 roku. Ustalono weń, że „składka” na fundusz emerytalny rolników z prowadzonego gospodarstwa wynosi 8,5% przychodu szacunkowego i 5,0% dochodów z działów specjalnych, jednak nie mniej niż 600 zł i nie więcej niż 24 000 zł rocznie.

Ustalono wówczas na powyższej podstawie składki dla ok. 3,1 mln gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 0,5 ha użytków rolnych. Według danych za 1978 rok przeciętna składka na jedno gospodarstwo wynosiła 1489 zł. Około 3/4 gospodarstw wpłacało składkę mniejszą od przeciętnej, w tym 36% składkę na poziomie minimalnym, czyli 600 zł rocznie. Składki wysokie, na poziomie średnio 9 000 zł rocznie płaćto wówczas zaledwie 2% rolników [Piątkowski 1979]. Ustawa ta uzależniła wysokość emerytur od wysokości sprzedaży wytworzonych w gospodarstwie produktów rolnych jednostkom gospodarki uspołecznionej. Minimalna ustawowa roczna wartość sprzedaży wynosiła 15 000 zł, a emerytury zaś 1 500 zł. Wraz ze wzrostem sprzedaży produktów rolnych wysokość emerytur rosła, ale wolniej. Słowem, większej sprzedaży towarzyszył coraz mniejszy przyrost kwoty emerytury. Sprzedaż produktów rolniczych w kwocie powyżej 1 miliona zł rocznie nie powodowała już wzrostu emerytury.

Z kolei *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin* z 14 grudnia 1982 roku, obejmowała, podobnie jak poprzednia, obowiązkiem ubezpieczenia rolników prowadzących gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej 0,5 ha użytków rolnych. Stanowiła ona, że składka na ubezpieczenie społeczne rolników z gospodarstwami z typową produkcją rolniczą wynosi rocznie 1 200 zł od każdego ubezpieczonego i 500 zł z każdego pełnego ha przeliczeniowego. W działach specjalnych składka wynosiła natomiast, tak jak poprzednio, 5% dochodu szacunkowego. Składka nie mogła być jednak mniejsza niż 1 700 zł rocznie. W odróżnieniu od poprzedniej ustawy, nie

wprowadzano jej górnej granicy, a zatem im większe było gospodarstwo, tym wyższa była składka.

W charakteryzowanej ustawie zmieniono także warunki kształtowania wysokości emerytur i rent. Emerytura składała się z kilku elementów. Każdemu ubezpieczonemu przysługiwała emerytura lub renta inwalidzka w podstawowej wysokości, równej najniższej emeryturze pracowniczej. Ponadto do emerytury lub renty przysługiwały zwiększenia, między innymi z tytułu osiągnięcia średniej rocznej wartości sprzedaży produktów rolnych tak zwanym jednostkom gospodarki uspołecznionej. Zwiększenia te wynosiły od 0,8% od wartości sprzedaży do 50 000 zł do 0,4% nadwyżki wartości sprzedaży ponad 1 000 000 zł rocznie.

W ustawie nie zastosowano ograniczenia górnej kwoty świadczenia. Im większa była więc sprzedaż produktów rolnych, tym większa była emerytura, lecz przy malejących relatywnie zwiększeniach z tytułu sprzedaży.

Charakterystyczne w ubezpieczeniach społecznych i w procedurach ustalania składek i emerytur, zawartych w ustawach z 1977 roku i z 1982 roku, było to, że obejmowały one obowiązkiem ubezpieczenia społecznego wszystkich rolników prowadzących gospodarstwa o powierzchni co najmniej 0,5 ha gruntów rolnych i leśnych, również dwuzawodowców. Ci ostatni płacili identyczne składki jak rolnicy jednozawodowi (prowadzący wyłącznie gospodarstwo rolne). Z tego tytułu dwuzawodowcom przysługiwało prawo do drugiej emerytury lub renty inwalidzkiej płatnej w 50%, a więc pełna emerytura pracownicza plus 50% emerytury rolniczej lub odwrotnie, w zależności od wariantu korzystniejszego.

Prawo do drugiego świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników było zapisane, lecz niegwarantowane. By można było z niego skorzystać, należało spełnić określony warunek. *Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym dla rolników i ich rodzin* z 27 października 1977 roku orzekała, że warunkiem tym jest sprzedaż produktów rolnych do tak zwanych jednostek gospodarki uspołecznionej o wartości nie mniejszej niż 15000 zł rocznie. Natomiast w następnej ustawie, z 14 grudnia 1982 roku, emerytura lub renta przysługiwała rolnikowi wtedy, gdy wytwarzał w prowadzonym gospodarstwie rolnym i sprzedawał jednostkom gospodarki uspołecznionej produkty o wartości nie mniejszej niż odpowiadającej równowartości 5 dt żyta rocznie z każdego ha przeliczeniowego. Warunki te były trudne do spełnienia dla większości drobnych gospodarstw ukierunkowanych na samozaopatrzenie i prowadzonych zazwyczaj przez dwuzawodowców, a w gospodarstwach o powierzchni zbliżającej się do granicy 0,5 ha gruntów rolnych i leśnych wręcz nie do zrealizowania. W konsekwencji wielu posiadaczy takich gospodarstw mimo opłacania pełnej składki na ubezpieczenie, nie otrzymywało świadczenia dodatkowego. Świadczenia rolnicy mogli

odzyskać tylko w przypadku nieodpłatnego przekazania gospodarstwa państwu, ale tę możliwość utrzymywano tylko do 1985 roku.

Odmienne uregulowany był problem składki na ubezpieczenie społeczne rolników w przypadku nieotrzymania przez rolnika świadczenia. Ustawa z 27 października 1977 roku przewidywała zwrot składek, gdy rolnik nie nabył prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej. Zwrot składki następował w miesięcznych ratach odpowiadających rocznej wysokości najniższej składki. Z jedną uwagą: w owym czasie zaczęło nasilać się zjawisko inflacji. Natomiast ustawa z 14 grudnia 1982 roku nie przewidywała zwrotu składki w przypadkach nienabywania przez rolników prawa do emerytury lub renty. Tłumaczono to tym, że składka służyła finansowaniu innych świadczeń z ubezpieczenia. Argument był oczywiście nieprzekonujący, gdyż emerytury i renty miały ponad 90-procentowy udział w wydatkach z ubezpieczenia społecznego rolników.

Rekapitułując tę krótką analizę zasad wymierzania składek na ubezpieczenie społeczne rolników i reguły kształtowania świadczeń emerytalno-rentowych w ustawach z lat 1977 i 1982 należy stwierdzić, że:

- wysokość składek uzależniona była od potencjału ekonomicznego gospodarstwa, co powodowało, że im większe było gospodarstwo, tym większe składki płacono;
- wypłacane emerytury przyrastały wolniej niż czynnik je wyznaczający, a była nim sprzedaż produktów rolnych na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej, a więc państwowych bądź spółdzielczych. Wzrostowi sprzedaży nie towarzyszyła więc proporcjonalnie większa emerytura bądź renta inwalidzka;
- zasady wymierzania składek i kształtowania emerytur oraz rent inwalidzkich respektowały zasadę solidarności ubezpieczonych rolników, ale ograniczoną tylko do gospodarstwa z dostatecznie dużą produkcją towarową. Wymagana minimalna sprzedaż roczna z gospodarstwa rolnego wynosiła 15 000 zł w latach 1977-1982 i równowartość 5 dt żyta z 1 ha przeliczeniowego w latach 1983-1990. Z uprawnień do świadczenia emerytalno-rentowego nie mogli zatem korzystać właściciele drobnych gospodarstw nastawionych głównie na samozaopatrzenie;
- składki jako koszt stały prowadzenia gospodarstwa rolnego w większym stopniu obciążały gospodarstwa mniejsze.

Obecnie obowiązująca ustawa odmiennie reguluje zasady określania składek i świadczeń emerytalno-rentowych. Wysokość składek i świadczeń wyznacza najniższe świadczenie emerytalne ZUS, które z kolei jest konsekwencją każdorazowej waloryzacji emerytur i rent w systemie powszechnym. Kwartalna składka emerytalno-rentowa za każdego ubezpieczonego wynosi 30% emerytury podstawowej, równej najniższej emeryturze ZUS. Słowem, wyznacznikiem składki jest najniższa

emerytura ZUS, a nie wielkość gospodarstwa czy jego dochód. W konsekwencji składka tej samej wysokości wymierzana jest zarówno drobnemu rolnikowi, jak i właścicielowi kilkusethektarowego gospodarstwa.

Procedura wymierzania składek ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników to jedna kwestia, drugą zaś są warunki określające wysokość świadczeń emerytalno-rentowych. Wszyscy ubezpieczeni rolnicy i domownicy otrzymują emeryturę lub rentę składającą się z dwóch części: składkowej i uzupełniającej. Część składkowa liczona jest od emerytury podstawowej za każdy rok podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników (1% za jeden rok). Część uzupełniająca wynosi natomiast 95% kwoty emerytury podstawowej, gdy okres ubezpieczenia jest mniejszy niż 20 lat i maleje o 0,5% za każdy rok, gdy ubezpieczenie przekracza 20 lat. Część ta nie może jednak być mniejsza niż 85% emerytury podstawowej. W rezultacie kwoty emerytur i rent są spłaszczone. Na ich wysokość zdecydowany wpływ ma część uzupełniająca, a mniejszy – składkowa. W 2013 roku przeciętne miesięczne świadczenie rolnicze wyniosło 993 zł, a w ZUS 1855 zł brutto.

Płacone w jednakowej wysokości świadczenia zarówno mniej, jak i bardziej zamożnym rolnikom i ich domownikom są jednakowo dotowane przez państwo, czyli jedni i drudzy równo korzystają z „solidarności ogólnonarodowej”. W rezultacie rozpiętość udziału składek KRUS w dochodach z rodzinnego gospodarstwa rolnego wynosi od 15% w małych do 0,5% w największych⁷. Dopiero w 2009 roku, wskutek wymierzenia posiadaczom powyżej 50 ha przeliczeniowych wyższych składek emerytalno-rentowych, uczyniono pierwszy, aczkolwiek niepełny krok ku zastosowaniu zasady solidarności ubezpieczonych, polegający na większej partycypacji w utrzymaniu systemu przez posiadaczy gospodarstw powyżej 50 ha.

UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE ROLNIKÓW W DOKUMENTACH PROGRAMOWYCH PARLAMENTARNYCH UGRUPOWAŃ POLITYCZNYCH ORAZ ORGANIZACJI ROLNICZYCH

Hasło „reformy KRUS” pełni w ostatnich latach w polskiej polityce podobną rolę, jak wcześniej pełniła „prywatyzacja”. Tak jak wówczas prywatyzacja była postrzegana przez znaczną część sceny politycznej jako panaceum na wszelkie trudności w przebudowie systemu społeczno-gospodarczego w Polsce, tak teraz za konieczność uważa się reformę KRUS, jako niezbędny czynnik naprawy finansów publicznych. Jest oczywiste, że tak wyeksponowana „reformy KRUS” i jej przeprowadzenie zależy od stosownej decyzji ustawodawcy – Sejmu RP, ale musi to

⁷ Według ustaleń sporządzonych w IERiGŻ-PIB.

być poprzedzone pogłębioną analizą problemu i stosowną wolą politycznych ugrupowań parlamentarnych.

Podjętym przez różne środowiska zabiegom o zmianę systemu ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych nie towarzyszyła jak dotąd wola parlamentarnych partii politycznych. Nawet tych, które mniej lub bardziej optowały za dokonaniem radykalnych zmian, szczególnie w zakresie finansowania systemu emerytalnego KRUS. Już się wydawało, że zdecydowany przełom nastąpi w latach 2004-2005, przygotowany za rządów SLD w ramach tak zwanych "Reform Hausnera", zwłaszcza że partia ta miała w tym zakresie wsparcie Platformy Obywatelskiej, czyli niezbędną większość. Zakończyło się to jednak niczym, mimo przygotowania konkretnego projektu ustawy.

Od tego czasu minęło 10 lat, w czasie których również niewiele wskórano, mimo: zapowiedzi zawartych w exposé ówczesnych premierów, zaangażowania niektórych ogólnokrajowych publikatorów (Rzeczpospolita, Gazeta Wyborcza, Dziennik Gazeta Prawna, Polityka, Wprost), nacisków organizacji pracodawców, a zwłaszcza głośnego stanowiska BCC oraz partycypacji wielu naukowych autorytetów, renomowanych publicystów, a nawet wsparcia szefa „Solidarności” Janusza Śniadka. Według ostatnich wypowiedzi ministra Marka Sawickiego sprawa zmian w systemie ubezpieczenia społecznego rolników w tej kadencji Sejmu nie będzie rozpatrywana. W tej sytuacji warto zapoznać się ze stosunkiem parlamentarnych partii do omawianej kwestii, zawartym w ich programach i dokumentach. Warto też poznać mocno nagłośniony stosunek organizacji pracodawców, stanowisko związków i organizacji rolniczych. Ponadto warte poznania są artykuły i wypowiedzi przedstawicieli świata nauki, znanych dziennikarzy i publicystów. Da to możliwość zrozumienia przyczyn swoistej inercji panującej w sprawie reformy systemu KRUS, a widocznej w dokumentach ugrupowań politycznych.

Kwestia KRUS w dokumentach politycznych ugrupowań parlamentarnych

Ze zrozumiałych powodów problem ubezpieczeń społecznych prezentowany w dokumentach programowych partii politycznych zasiadających w Sejmie przedstawiony zostanie w formie uproszczonej, na podstawie wybranych, ale charakterystycznych zapisów. Szerzej przedstawiony zostanie tylko w odniesieniu do całości zabezpieczenia społecznego, ponieważ nie zawsze w dokumentach partii politycznych podnoszona jest kwestia systemu ubezpieczenia społecznego rolników, jak na przykład w programie wyborczym Platformy Obywatelskiej z 2011 r. pod tytułem „Następny Krok. Razem”. W tym 188-stronicowym dokumencie w tej kwestii wymieniono następujące zamierzenia:

- wprowadzimy reformę emerytur mundurowych. Zrobimy to z poszanowaniem praw nabytych, co oznacza, że nowe zasady nie będą dotyczyły osób obecnie pracujących w tych służbach;
- zwiększymy efektywność zarządzania aktywami OFE. Dla osób zbliżających się do emerytury wprowadzimy bezpieczne fundusze, jednocześnie dla osób młodych pozostawimy fundusze bardziej efektywne, aby w pełni mogły one skorzystać na wzrostach giełdowych w długim okresie;
- zwiększymy ulgi podatkowe dla dobrowolnie odkładających na emeryturę Polaków do 6% dochodu, by motywować ich do oszczędzania i wzmocnić bezpieczeństwo emerytalne.

Charakterystyka dotychczasowych dokonań zaprezentowana w cytowanym dokumencie brzmi natomiast: *przeprowadziliśmy reformę otwartych funduszy emerytalnych – obniżyliśmy także pobieraną przez OFE opłatę od składki z 7% do 3,5%, a najważniejszą reformą było wprowadzenie emerytur pomostowych.*

Druga współrządząca partia, to jest Polskie Stronnictwo Ludowe zawarła omawiany problem w kilku dokumentach, między innymi w: „Człowiek jest najważniejszy. Program Wyborczy 2011”. Zapisano tam, że *Polskie Stronnictwo Ludowe podejmie długookresowe działania w systemie emerytalno-rentowym, które obejmą:*

- *dobrowolność przynależności do emerytalnego systemu kapitałowego,*
- *analizę repartycyjnego systemu emerytalnego (I filar) z punktu widzenia uproszczeń funkcjonujących rozwiązań,*
- *stały monitoring kapitałowego systemu emerytalnego (II filar), ocenę jego wpływu na stan finansów publicznych i wysokość przyszłych emerytur,*
- *stopniowe wprowadzanie zachęt podatkowych i organizacyjnych dla dodatkowych ubezpieczeń społecznych (III filar i pracownicze programy emerytalne),*
- *wprowadzenie zachęt motywacyjnych wydłużających aktywność zawodową i w konsekwencji powodujących opóźnienie momentu podjęcia decyzji o przejściu na emeryturę,*
- *stopniową aktywizację rolników poprzez system zachęt do dodatkowego zatrudnienia,*
- *rozszerzenie ubezpieczeń emerytalnych o możliwość dobrowolnego przystąpienia do tych ubezpieczeń osób nieobjętych nimi obowiązkowo,*
- *rozszerzenie ochrony emerytalnej poprzez wprowadzenie emerytury obywatelskiej,*
- *zbadanie kompatybilności systemów ubezpieczeń społecznych, pomocy społecznej i ochrony rynku pracy.*

W uchwale Nr 7/2012 XI Kongresu Polskiego Stronnictwa Ludowego z dnia 17 listopada 2012 r. w sprawie socjalnego bezpieczeństwa obywateli można zaś

przeczytać: *Zabezpieczenie emerytalne i rentowe tworzy poczucie stabilności na wypadek choroby i osiągnięcia wieku emerytalnego. Podstawowa renta i emerytura powinny zapewnić godziwe warunki życia. Polskie Stronnictwo Ludowe postuluje wprowadzenie systemu emerytur obywatelskich, w którym to systemie zryczałtowana składka zapewniałaby świadczenie w minimalnej wysokości. Identyczne rozwiązanie powinno zostać zastosowane w odniesieniu do osób obecnie zatrudnionych na tzw. „umowach śmieciowych”. Wysokość składki na ubezpieczenie społeczne powinna odpowiadać składce od minimalnego wynagrodzenia za pracę. W ten sposób osoby te zostałyby włączone do systemu ubezpieczenia społecznego.*

Problematyką ubezpieczenia społecznego zajmują się też partie opozycyjne. Została ona w miarę obszernie potraktowana w programie Prawa i Sprawiedliwości z 2014 roku – *System zabezpieczenia społecznego w Polsce został zdezorganizowany chaotycznymi reformami realizowanymi dla doraźnych celów oszczędności budżetowych. Polacy w 1998 roku zostali oszukani wizją wysokich emerytur kapitałowych, a w 2012 roku wydłużono im wiek emerytalny do 67 roku życia, co jest rażąco krzywdzące zwłaszcza wobec kobiet. Podniesienie wieku emerytalnego przeprowadzono bez liczenia się ze zdaniem obywateli, złamano zasady dialogu z partnerami społecznymi. Miliony pracujących Polaków pozbawiono perspektywy przejścia we właściwym czasie na godziwą emeryturę. Od 2009 roku stale obniżana jest wysokość nowych emerytur. Budowa sprawiedliwego i sprawnego państwa, zdolnego zapewnić bezpieczeństwo i dogodne warunki do harmonijnego rozwoju rodziny, całej wspólnoty i jej pojedynczych członków, jest celem naszej polityki zabezpieczenia społecznego[...].*

Przywróćmy prawo przejścia na emeryturę kobietom od 60 roku życia (przy 20-letnim stażu ubezpieczeniowym), a mężczyznom od 65 roku (przy 25-letnim stażu). Nikogo nie będziemy zmuszać do pracy do 67 roku życia, jesteśmy za wprowadzeniem możliwości dobrowolnego wydłużania okresu pracy dla osób, które osiągnęły ustawowy wiek emerytalny. W każdym przypadku musi to być indywidualna decyzja, a nie ustawowy przymus, który wprowadził rząd Tuska. Wybór powinien być podyktowany stanem zdrowia, sytuacją rodzinną i sprawnością. Podwyższenie wieku emerytalnego do 67 lat [spowodowało, że – przypis autora] skokowo wzrosło bezrobocie w grupie wiekowej 55+, a dotychczasowe programy aktywizowania starszych pracowników nie przyniosły efektu [...].

Dzisiaj już wiemy, że jedna strona, czyli prywatni właściciele Funduszy mają zapewnione korzyści, a druga strona, czyli płatnicy przymusowych składek, ponoszą ryzyko, a ich prawa są niejasne. Jesteśmy za tym, aby każdy świadomie, dobrowolnie na własne ryzyko podejmował decyzję, czy chce należeć do drugiego filaru i część składki przekazywać do OFE, czy całą składkę pozostawić w ZUS. Uważamy, że to obywatele, a nie państwo powinni decydować, w jakim systemie ubezpie-

czeniuowym chcą uczestniczyć. Warunkiem racjonalności tej decyzji jest rzetelna informacja i wiedza obywateli o systemach ubezpieczeniowych, dlatego moment podejmowania decyzji przez obywateli zostanie poprzedzony wielką kampanią informacyjną w sprawie OFE, wskazującą obywatelom na sens umowy z OFE, a także na wprowadzający w błąd charakter kampanii reklamowej w momencie powstawania OFE. Każdy podejmujący decyzję będzie zapoznawał się z krótką informacją dotyczącą sensu umowy z OFE, realnych świadczeń, jakie mogą z tego powodu wynikać, a także charakteru wyżej wskazanej kampanii propagandowej, która towarzyszyła powoływaniu OFE. Dokonamy gruntownego przeglądu całego systemu emerytalnego, następnie przeprowadzimy referendum, w którym Polacy zdecydują o wyborze systemu solidarnościowego lub kapitałowego, Referendum poprzedzimy szeroką, głęboką i rzetelną akcją informacyjną i debatą publiczną o skutkach obu systemów emerytalnych oraz o wysokości emerytur i ryzykach wynikających z przyjętych rozwiązań.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego pełni ważną funkcję socjalnej ochrony rolników, daje starszym rolnikom poczucie bezpieczeństwa i chroni ich przed ubóstwem. KRUS zapewnia dostęp do usług ochrony zdrowia i świadczeń socjalnych i stwarza warunki do prawidłowego przekształcania struktury gospodarstw rolnych.

Opowiadamy się za wspieraniem przez państwo różnych form opieki nad osobami starszymi, wśród których pierwszeństwo powinna mieć opieka domowa sprawowana w warunkach rodzinnych. Rozwój usług opiekuńczych i sposób ich finansowania powinien być ukierunkowany na to, aby potrzeba umieszczenia osoby wymagającej stałej opieki osoby trzeciej w domu pomocy społecznej była ostatecznością. Z myślą o osobach starszych, przewlekle chorych stworzymy centra usług socjalnych, zapewniające kompleksową opiekę z nowymi alternatywnymi formami opieki nad osobami starszymi. Opracujemy system opieki nad osobami niesamodzielnymi w środowiskach lokalnych, w placówkach opieki dostosowanych do stopnia i rodzaju niesamodzielnosci. Uregulujemy opiekę pielęgnarską nad osobami starszymi w domach pomocy społecznej.

Więcej informacji o KRUS można znaleźć w broszurze z 2009 roku pod tytułem „Fakty i Liczby” – Nie nastąpiła żadna poprawa w zabezpieczeniu społecznym rolników i ich rodzin. Nie zmienił się system zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia z tytułu choroby i wypadków przy pracy. Świadczenia z tego tytułu dla rolników utrzymują się na niezwykle niskim poziomie. Reforma systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego ograniczyła się do tej pory do powołania we wrześniu 2008 roku Międzyresortowego Zespołu do spraw Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Od ponad roku jego zadaniem jest opracowanie koncepcji reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Zespół ma przedstawić projekt

założeń do zmian legislacyjnych w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników. Opracowane założenia powinny zostać poddane debacie publicznej i konsultacjom społecznym w środowiskach wiejskich. Prace Zespołu toczą się niezwykle ślaczarnie. W październiku 2009 roku weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2009 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. Nr 79, poz. 667), ale nie rozwiązuje ona żadnego z wyżej przedstawionych zagadnień systemowych. Na podstawie tej ustawy wdrażane są kosmetyczne zmiany w systemie ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników. Wprowadziła ona bowiem dla grupy rolników, których gospodarstwa rolne przekraczają 50 ha przeliczeniowych użytków rolnych instytucję składki emerytalno-rentowej zróżnicowanej w zależności od wielkości posiadanej gospodarstwa rolnego. Dotyczy to jednak niewielkiej grupy rolników i ich rodzin [...].

Prace nad uporządkowaniem systemu w ramach KRUS ciągle są na etapie przygotowawczym. Powołany ponad rok temu zespół pracuje nad projektem zmian. Zgodnie z wstępnymi założeniami, istotą projektu ma być:

- racjonalizacja wydatków budżetowych na system ubezpieczenia społecznego rolników;
- ukierunkowanie dotacji na sfinansowanie ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolnikom, których dochody uniemożliwiają sfinansowanie tego ubezpieczenia;
- zniesienie generowanych przez obecny system antybońców do podejmowania działalności pozarolniczej na terenach wiejskich;
- zwiększenie swobody przepływu ubezpieczonych między systemem ubezpieczenia społecznego rolników (KRUS) a powszechnym systemem ubezpieczeń (ZUS).

Zespół ma przedstawić projekt założeń do zmian legislacyjnych w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników. Na podstawie zebranych opinii do założeń, powinien zostać wypracowany ostateczny dokument, który posłużyłby do przygotowania projektu ustawy w tym zakresie. Przy obecnym tempie prac obecnego ministra nie ma realnych szans na uchwalenie koniecznych zmian w doskonaleniu działalności KRUS do końca obecnej kadencji Sejmu RP. Konieczne są szybkie zmiany, zwłaszcza dotyczące zakresu przedmiotowego osób objętych ubezpieczeniem, wymiaru składki na ubezpieczenia, ustalania prawa i wysokości świadczeń, źródeł finansowania systemu oraz statusu i organizacji instytucji realizującej rolnicze ubezpieczenia społeczne.

Zauważono też w cytowanym dokumencie, że w resorcie rolnictwa nie rozpoczęto żadnych prac nad stworzeniem systemu promocji bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie. Działania podejmowane w tym zakresie przez KRUS są cenne, ale dotyczą one tylko sfery informacyjnej. Potrzebne jest jeszcze doradztwo i promocja, a przede wszystkim kompleksowe programy ukierunkowane na redukcję zagrożeń towarzyszących codziennej pracy rolników, ich rodzin i dzieci. Jeżeli

szybko i w odpowiedni sposób nie podejmie się rozwiązania tych problemów, będą one miały poważne konsekwencje dla zdrowia publicznego i budżetów ochrony zdrowia publicznego.

Sojusz Lewicy Demokratycznej swoje propozycje programowe przedstawił natomiast w obszernym opracowaniu zatytułowanym „Jutro bez obaw. Program dla Polski”, SLD, 2011 rok. W rozdziale „Lepsze życie to sprawiedliwa polityka społeczna” można przeczytać, że [...] od 2006 r. koalicja PO-PSL nie podwyższyła progów dochodowych, uprawniających do korzystania z pomocy społecznej, co sprawia, że wiele rodzin w dramatycznie trudnej sytuacji, często na skraju biologicznego przeżycia, jest pozbawionych wsparcia ze strony państwa. Inni otrzymują kilkunastozłotowe zasiłki, które upokarzają obywateli, utrwalają biedę, generują absurdalne koszty biurokratyczne.

Podobny los dotyczy świadczeń rodzinnych, bo rządy PiS i PO-PSL nie podniosły progów dochodowych. Spowodowało to, że od 2004 roku 2,5 mln dzieci utraciło prawo do zasiłków i dodatków rodzinnych. W zamian prawicowe rządy wprowadziły tzw. „rodzinną ulgę podatkową”, która kosztuje budżet państwa ponad 5 mld zł i z której, ze względu na niskie dochody, nie może skorzystać 3,5 mln rodzin [...]. Nierealne progi dochodowe sprawiają też, że wielu niezamożnym rodzinom odmawia się prawa do żłobka, przedszkola, czy opieki pielęgnacyjnej. W efekcie skazani są na absurdalnie drogie usługi rynkowe. Ci, których na to nie stać, rezygnują z pracy, aby samodzielnie zajmować się dzieckiem lub chorym. Sojusz Lewicy Demokratycznej konsekwentnie zgłasza projekty ustaw, dotyczących podwyższenia minimalnego wynagrodzenia, minimalnej emerytury, kryteriów dochodowych, świadczeń rodzinnych i zasiłków z pomocy społecznej, sprawiedliwego becikowego czy też wprowadzenia mechanizmów waloryzacji świadczeń socjalnych. Żadna z tych propozycji nie zyskała akceptacji rządzącej prawicy.

I dalej – 16 milionów obywateli RP żyje poniżej minimum socjalnego. To znaczy, że 43% Polaków nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić swoich najbardziej podstawowych potrzeb. Tylko co czwarty z nich jest uprawniony do świadczeń z pomocy społecznej. Dwa miliony ludzi w Polsce żyją poniżej poziomu egzystencji .

Rządy prawicowe zagubiły sens polityki społecznej, rozumianej w kategoriach działań publicznych, których rezultatem powinna być poprawa warunków i jakości życia. Prowadzona przez prawicę liberalna polityka społeczna faworyzuje osoby o średnich i wysokich dochodach: na ich korzyść działają ulgi podatkowe, obniżenie skali podatkowej i likwidacja trzeciego progu, uprawnienia do nie uzależnionych od wysokości dochodów świadczeń w rodzaju becikowego [...].

Minimum socjalne i minimum egzystencji powinny stać się kategorią prawną, która w perspektywie będzie podstawą wypłaty świadczeń. Kryterium dochodowe

w świadczeniach rodzinnych winno być odniesione do minimum socjalnego, a w pomocy społecznej – do minimum egzystencji.

Poziom emerytur i rent jest stanowczo za niski. Najniższe świadczenia nie mieszczą się w kryteriach minimum socjalnego. Nadal istnieje problem tzw. „starego portfela” – w wielu przypadkach o wysokości świadczenia nie decyduje ilość przepracowanych lat, tylko rok odejścia na emeryturę.

Niepokojące są prognozy dotyczące poziomu przyszłych emerytur, obliczanych już według nowych zasad. Koalicja PO-PSL nie potrafiła zakończyć reformy ubezpieczeń społecznych, ani naprawić mankamentów obecnego systemu. Ograniczyła się do oszczędności: zmiany w OFE i emeryturach pomostowych, obniżenia wysokości zasiłków pogrzebowych. Dokończenie reformy ubezpieczeń społecznych musi respektować utrzymanie właściwych i akceptowalnych społecznie relacji pomiędzy wysokością rent i emerytur, a przede wszystkim zagwarantować, iż świadczenia będą zaspokajać potrzeby świadczeniobiorców.

Niezmiennie nieszczelny pozostaje system ubezpieczeń społecznych rolników. Rząd ciągle zmienia zasady łączenia pracy z pobieraniem emerytur i rent. Nadal, mimo wielokrotnych zapowiedzi nie wypracowano kompromisu w odniesieniu do zmian w systemie emerytur mundurowych.

Dążyć będziemy do podniesienia minimalnych emerytur i rent do poziomu połowy przeciętnych świadczeń oraz poddania ich odrębnym (obok waloryzacji) zasadom podnoszenia wysokości – parametrycznie – do średniej emerytury/renty.

Ogłaszane kolejno po V Kongresie SLD od maja 2012 roku prezentacje programu odnoszą się do ważnych i publicznie dyskutowanych spraw. Można w nim znaleźć między innymi następujące hasłowe sformułowania:

- zero złotych do ZUS przez 18 miesięcy dla tych, którzy zatrudniają swojego pierwszego lub drugiego pracownika, co pozwoli zatrudnić dodatkowo 150 tysięcy osób,
- obowiązek ubezpieczania w ZUS tak zwanych umów śmieciowych, z wyjątkiem umów drobnych i umów o dzieło autorskie,
- składka ZUS na koszt państwa za młodych trwale bezrobotnych,
- składki społeczne w tak zwanych śmieciowych formach zatrudnienia,
- składki ZUS progresywne, a nie liniowe,
- przywrócenie rent strukturalnych.

Z kolei partia Twój Ruch (przedtem Ruch Palikota) w problematyce ubezpieczeń społecznych widzi dwie główne kwestie:

- połączenie KRUS-u z ZUS-em oraz wprowadzenie nadzoru korporacyjnego, takiego jak dla spółek giełdowych,
- wydłużenie wieku emerytalnego poprzez wzrost świadczenia za dłuższą pracę.

W Deklaracji Programowej „Solidarna Polska – Nowa Nadzieja” przygotowanej przez partię Solidarna Polska znalazło się natomiast sformułowanie – *przećiętny poziom emerytur i rent w Polsce jest bardzo niski i często nie pozwalający na godne życie, zważywszy na wysokie koszty życia ponoszone przez emerytów i rencistów, związane chociażby z koniecznością ponoszenia dużych wydatków na leczenie. Solidarna Polska opowiada się za zwolnieniem z podatku pierwszego tysiąca złotych każdej emerytury i renty miesięcznej. Oznacza to 130 zł w portfelu więcej miesięcznie. Ze zwolnienia podatkowego nie będą korzystały osoby otrzymujące renty czy emerytury w wysokości powyżej 3 000 zł [...].*

Solidarna Polska opowiada się przeciwko wydłużaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 roku życia. Rozwiązanie takie nie bierze pod uwagę stanu zdrowia osób w takim wieku, ani sytuacji na rynku pracy, na którym już obecnie osoby w wieku 50+ są w bardzo niekorzystnej sytuacji. Rozwiązanie proponowane przez PO oznacza w istocie skazanie ludzi w wieku 60+ na długotrwałe bezrobocie i konieczność korzystania z pomocy społecznej.

Solidarna Polska uważa, że podstawową przyczyną kryzysu systemu emerytalnego jest kryzys demograficzny i że wyłącznie odwrócenie trendów demograficznych może tę sytuację zmienić. Dlatego tak ważne jest wprowadzenie kompleksowego programu prorodzinnego, tak aby Polacy nie obawiali się zakładania rodzin i posiadania dzieci.

Niewiele na temat charakteryzowanej kwestii mają do zakomunikowania członkowie Kongresu Nowej Prawicy, reprezentowanej w Sejmie RP przez dwóch posłów. W programie tej partii czytamy bowiem, że:

- każdy będzie miał wybór: ubezpieczyć się – w dowolnej firmie – lub nie,
- wszystkie pieniądze z prywatyzacji (prowadzonej uczciwie z licytacji) będą przeznaczone na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,
- z przymusowych nadwyżek będą spłacane zadłużenia i w razie konieczności czerpane będą środki na dopłaty do byłych klientów ZUS i KRUS.

Ubezpieczenia społeczne rolników w opinii organizacji rolniczych

Krótko, bo inaczej się nie da na podstawie informacji umieszczonych na stronach internetowych, przedstawiona zostanie kwestia ubezpieczenia społecznego rolników w ujęciu organizacji rolniczych, których przedstawiciele wchodzi w skład Rady Rolników KRUS, składającej się z 25 osób.

- Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych (5 osób w Radzie) wymienia w katalogu swoich celów prowadzenie działalności socjalnej i ubezpieczeniowej dla producentów i członków ich rodzin. Oprócz bieżących informacji, nie ma tam nic o inicjatywach Federacji na temat przyszłości KRUS, jego reformy i przyszłego kształtu systemu ubezpieczenia społecznego rolników.

- Związek Zawodowy Centrum Narodowe Młodych Rolników (5 przedstawicieli w Radzie), przedstawia się jako główny organizator wycieczki letniej dla dzieci rolników uprawnionych do świadczeń KRUS – *Ważnym elementem funkcjonowania Związku są działania edukacyjne realizowane poprzez programy wychowawcze, m.in. w formie środowiskowych przedsięwzięć profilaktyczno-wychowawczych i innych form wycieczki tj. kolonie, półkolonie i zimowiska dla dzieci rolników.*
- Związek Zawodowy Rolników „Ojczyzna” (1 przedstawiciel) powstał w 2001 roku. Do jego celów statutowych *należy obrona rolników przed organami władzy państwowej i reprezentowanie interesów wsi podczas tworzenia prawa.* Wśród innych jest też informacja o organizacji latem 2014 roku dwutygodniowych kolonii dla dzieci rolników w Rowach nad morzem.
- Krajowy Związek Plantatorów Buraka Cukrowego (1 przedstawiciel) nie przedstawił żadnych informacji w charakteryzowanej kwestii.
- Krajowy Związek Plantatorów Tytoniu (1 osoba) – podobnie jak w poprzednim przypadku brakuje informacji w charakteryzowanej kwestii, ale podano aktualny skład Rady Rolników.
- Związek Sadowników RP (1 przedstawiciel) w swoim statucie nie wymienia spraw socjalnych wśród celów i sposobów ich realizacji.
- Niezależny Samorządny Związek Zawodowy RI „Solidarność” (3 przedstawicieli w Radzie). W stosownej dokumentacji brakuje informacji o konstruktywnych inicjatywach i propozycjach, ale są stwierdzenia – *Mamy najlepszy system ubezpieczeń rolniczych w Europie”* czy też *„Rolnicza Solidarność” nie godzi się na likwidację KRUS.*
- Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych (5 osób) przedłożył interesującą informację o podpisaniu w 2011 roku przez Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych umowy *na rzecz poprawy warunków ekonomicznych mieszkańców wsi oraz rozwoju obszarów wiejskich.* Obie te organizacje mają poza tym działać na rzecz utrzymania odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników KRUS, ale konstruktywnych informacji na ten temat brakuje. Rzuca się w oczy komunikat prasowy zatytułowany jako „Skandal”, a dotyczący organizacji kolonii letnich dla dzieci rolników przez Fundusz Składkowy. Zarzuca się Funduszowi duże nieprawidłowości w organizacji przebiegu konkursu, ocenie ofert i w procedowaniu.
- Związek Zawodowy Rolnictwa Samoobrona (2 osoby). Sądząc po zawartości strony internetowej Związku dni jego chwały raczej przeminęły i do wspomnień należą czasy, gdy Samoobrona wiodła rolę lidera w różnych konstruktywnych inicjatywach.

Wypada jeszcze wymienić „Krajową Izbę Rolniczą”. A oto kilka cytatów z wypowiedzi jej Prezesa Wiktora Szmulewicza – *posiadanie ziemi nie daje tytułu do nakładania obowiązku opłacania składek zdrowotnych; likwidacja podatku rolnego spowodowałaby również, iż samorząd rolniczy, który z mocy ustawy o izbach rolniczych uzyskuje dochody z odpisu w wysokości 2% od uzyskanych wpływów z tytułu podatku rolnego pobieranego na obszarze działania izby, straciłby główne źródło dochodu; samorząd rolniczy popiera reformę KRUS, natomiast nie zgadza się na likwidację KRUS; dzisiaj średnia emerytura w KRUS-ie to 800 zł, a średnia emerytura w ZUS-ie 1 600 zł.*

Wydaje się, że zbędny jest komentarz do informacji przekazanych w tym podrozdziale.

WAŻNIEJSZE PROJEKTY I EKSPERTYZY DOTYCZĄCE ZMIAN W SYSTEMIE UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO ROLNIKÓW

Może nie od razu, nie w początkowych latach funkcjonowania nowego systemu ubezpieczenia społecznego określonego ustawą z 20 grudnia 1990 roku, ale już od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku system był coraz bardziej kontestowany, między innymi przez organizacje pracodawców⁸, niektóre publikatory i środowiska powszechnie określane liberalnymi, a okresami (lata 2002-2009) nawet bardzo silnie. Ostatnio naciski na zmiany w KRUS wyraźnie zelżały, co nie oznacza, że ich nie ma. Najbardziej kwestionowane są zasady systemu emerytalno-rentowego rolników, a szczególnie jego finansowanie i w konsekwencji coroczne duże dotacje do tego systemu. Był okres, że krytykowano usilnie, zresztą słusznie, Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników, a przez cały czas podaje się w wątpliwość zasadność istnienia odrębnego systemu rolniczego.

Od początku pierwszej dekady tego wieku opracowano poza tym szereg analiz, raportów i ekspertyz dotyczących, lapidarnie rzecz ujmując, reformy KRUS, które miały różną wartość i zawartość. Pierwsze dwa opracowania z 2000 roku firmowane były przez Bank Światowy⁹. Jedno z nich, z 27 lutego 2000 roku, nosiło tytuł „Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a wyzwania dotyczące aktywizacji terenów wiejskich – polski system ubezpieczenia społecznego dla rolników. Uwagi wstępne do dyskusji” z 27 lutego 2000 roku. We wstępie do tego opracowa-

⁸ Najgłośniejszy i nieco demagogiczny dokument, to raport BCC w sprawie ostatecznego rozwiązania problemu KRUS z 24 listopada 2008 r.

⁹ Głównym ich autorem była Agnieszka Chłoń z gdańskiego Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, pracująca jako konsultant Banku Światowego we współpracy z Tomem Hoopergardnerem – liderem zespołu Banku Światowego zajmującego się rozwojem programów społecznych w Polsce.

nia zaznaczono, że *KRUS w oczywisty sposób odgrywać będzie istotną rolę w procesie [...] zmian w rolnictwie zapewniając ochronę socjalną tym, którzy najmniej skorzystają z rezultatów procesów transformacji, niemniej może również hamować przechodzenie z zatrudnienia w rolnictwie do zatrudnienia poza rolnictwem. Bardzo trafnie zauważa się też, że [...] naliczanie i opodatkowanie dochodów rolników mogłoby być pierwszym krokiem prowadzącym do zmiany zasad składek ubezpieczenia społecznego w przyszłości. W sumie to obszerne opracowanie zawiera wiele istotnych uwag.*

Drugie opracowanie to „System rolniczego ubezpieczenia w Polsce. Opcje polityczne na przyszłość”, z 2000 roku. We wstępie autorzy zaznaczają między innymi, że *rolniczy system emerytalny był krytykowany jako zachęcający do nadużyć, ponieważ minimalna składka płacona przez osobę pracującą na własny rachunek w pracowniczym systemie emerytalnym jest około sześć razy większa niż składka na system rolniczy rocznie, nawet jeśli świadczenia są porównywalne. Krytycy argumentują, że zachęca to osoby pracujące na własny rachunek do podawania się za rolników. Przedstawiono też wiele innych wartościowych uwag i spostrzeżeń, choćby tę: wyższy poziom wykształcenia zmniejsza prawdopodobieństwo niepełnosprawności. I, że Poziom działalności zawodowej wśród rolników niepełnosprawnych jest bardzo wysoki – 75% dla mężczyzn i 71,8% dla kobiet.*

W najciekawszym fragmencie charakteryzowanego opracowania znajduje się stwierdzenie, że *kontynuacja prowadzenia oddzielnego systemu ubezpieczenia dla rolników nie powinna być nagle przerwana. Opracowanie zawiera też wartościowe pytania i odpowiedzi na nie. Pytaniu – Co powinien obejmować system – czy powinien on być obowiązkowy dla wszystkich członków gospodarstw domowych? towarzyszy odpowiedź: Ponieważ członkowie gospodarstwa domowego zazwyczaj pracują w gospodarstwie rolnym, więc powinni być objęci ubezpieczeniem społecznym. A zatem odpowiedź brzmi – tak. Na pytanie „Jaki powinien być poziom maksymalnego dochodu z rolnictwa, który implikuje dotacje do składki ubezpieczenia społecznego?” pada natomiast odpowiedź: Ponieważ istnieją podobieństwa pomiędzy wielkością emerytur dla rolników a osób pracujących na własny rachunek, podstawowy poziom dochodu mógłby być ustalony na podobnym poziomie np. 60% średniej pensji w gospodarce. Kolejne ważne pytanie miało treść: Jak wprowadzić rachunkowość do gospodarstw rolnych?, a odpowiedź brzmiała: [...] mogłaby być najpierw wprowadzona w większych gospodarstwach rolnych (np. przekraczających 50 ha gruntu), a później stopniowo w mniejszych gospodarstwach. Dopóki dochód rolników jest szacowany, gospodarstwa rolne płaciłyby składki zgodnie ze starymi przepisami.*

Koniecznym jest przedstawić zawartość głośnego swojego czasu raportu pt. „System ubezpieczeń społecznych rolników, kierunki zmian” przygotowanego

przez Zespół Międzyresortowy¹⁰ pod kierunkiem wicepremiera Jerzego Hausnera. Oto niektóre fragmenty raportu:

Ze względu na fakt, iż działalność rolnicza jest szczególnym rodzajem samodzielnej działalności gospodarczej, modelem docelowym powinno być zintegrowanie ubezpieczenia społecznego osób prowadzących samodzielną działalność gospodarczą rolniczą i pozarolniczą w jeden system. Jednakże fakt, iż ubezpieczenia społeczne rolników będą musiały jeszcze przez dłuższy okres podlegać wysokim dotacjom z budżetu państwa, integracja tych ubezpieczeń na obecnym etapie jest przedwczesna. Celem proponowanych zmian jest:

- sprzyjanie rozwojowi źródeł dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej rolników,*
- wyeliminowanie przypadków uprawniających do objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników osób nie związanych z działalnością rolniczą.*

Przy czym, nowa regulacja powinna doprecyzować podstawowe definicje w systemie. Celem unormowania sytuacji w tym zakresie należy:

- zlikwidować możliwość ubezpieczania się w KRUS posiadaczom nieruchomości rolnych o powierzchni poniżej 1 ha przeliczeniowego (chodzi o nowe wnioski, dotychczasowe powinny być kontynuowane);*
- pozostawić prawo do ubezpieczania się w KRUS tylko tym posiadaczom nieruchomości poniżej 1 ha, które prowadziły wcześniej gospodarstwo i były ubezpieczone z mocy ustawy co najmniej 50 kwartałów, gdzie jeden ze współmałżonków stał się niezdolny do pracy w gospodarstwie i z tego powodu jego powierzchnia uległa zmniejszeniu do poniżej 1 ha przeliczeniowego;*
- wrócić do dawniejszej definicji gospodarstwa rolnego, „jako zorganizowanej całości” (ziemia, budynki). Ułatwi ona ustalanie podlegania obowiązkowi ubezpieczenia;*
- kontynuacji ubezpieczenia w KRUS w przypadku prowadzenia nierolniczej działalności gospodarczej winno rozstrzygać kryterium ekonomiczne (poziom dochodów, a nie forma opłacania podatku – zryczałtowany czy dochodowy)¹¹;*
- przywrócić prawo do kontynuowania takiej działalności również domownikom (w projekcie nowelizacji domownicy zostają pozbawieni tego prawa), przy jednoczesnym ograniczeniu i uściśleniu pojęcia domownika;*
- prawo do ubezpieczenia w charakterze domownika winno przysługiwać najbliższym członkom rodziny rolnika. Można by przyznać prawo do ubezpieczenia in-*

¹⁰ Sekretarzem Zespołu była Agnieszka Chłoń-Domińczak.

¹¹ Ten i kilka następnych wniosków motywowane były projektem zmian w ustawie, który posłużył wprowadzeniu zmian ustawą z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o u.s.r., krótko mówiąc, ustawa ta nie uwzględniła wniosków przygotowanych przez Zespół Międzyresortowy kierowany przez wicepremiera J. Hausnera.

nych osób w drodze wyjątku, ale tylko tym, które w rzeczywistości wchodzi w skład rodziny rolnika;

- należy utrzymać prawo do jednorazowego odszkodowania następującym członkom rodziny rolnika: wstępnym, zstępnym, rodzeństwu, zstępnym rodzeństwa, powinowatym w tej samej linii lub stopniu oraz wychowankom, o ile prowadzą z rolnikiem wspólne gospodarstwo domowe;*
- nieubezpieczony w Kasie małżonek rolnika z powodu podlegania ubezpieczeniu na podstawie innych przepisów winien podlegać ubezpieczeniu wypadkowemu z mocy ustawy;*
- rezygnację z możliwości bezterminowego kontynuowania ubezpieczenia po zaprzestaniu działalności rolniczej.*

W charakteryzowanym dokumencie znajduje się stwierdzenie, że w ramach systemu świadczeń z funduszu składkowego, obecny katalog należy uzupełnić o zasiłek rehabilitacyjny wypłacany osobom, które po wykorzystaniu maksymalnego okresu otrzymywania zasiłku chorobowego wymagają rehabilitacji, aby odzyskać pełną zdolność do pracy. Proponuje się, aby zasiłek ten przysługiwał przez 6 miesięcy. Należy również powrócić do maksymalnego 6-miesięcznego okresu wypłacania zasiłku chorobowego (z ewentualną możliwością wydłużenia w ściśle określonych przypadkach). Proponuje się poza tym włączenie Funduszu Składkowego do Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, jako jego wydzieloną część.

Najistotniejsze jest jednak optowanie za wprowadzeniem systemu monitorowania efektywności wydatkowania środków z Funduszu Składkowego. Obecnie obserwowane jest bowiem ogromne zróżnicowanie regionalne (między województwami) wypłat z tytułu wypadków (około sześciokrotne) oraz czterokrotne z tytułu chorób.

Warto odnotować opracowanie Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-PIB pod tytułem „Analiza dochodów rolników. Raport końcowy”, wykonane w maju 2005 roku na zamówienie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Wymieniono w nim między innymi pożądaną kierunek zmian. Za niezbędne uznano ściślejsze powiązanie objęcia ubezpieczeniem społecznym z faktem uzyskiwania przychodów z działalności rolniczej, a nie jak obecnie z faktem posiadania odpowiedniej powierzchni ziemi rolniczej, co na zasadzie domniemania służy ustaleniu prowadzenia działalności rolniczej. Zaproponowano definicję gospodarstwa rolnego, działalności rolniczej, rolnika i domownika. Odniesiono się do metodologii szacowania dochodów rolniczych dla celów ubezpieczeń społecznych, sposobu jego ustalania i systemu monitorowania. Określono: czas trwania odrębnych ustaleń dla rolników „starych” i „nowych”, okres karencji dla osób rozpoczynających prowadzenie gospodarstwa rolnego i system oceny oraz monitorowania zmian sytuacji osób ubezpieczonych w systemie ubezpieczeń społecznych rolni-

ków. Określono też sposób monitorowania dochodów rolniczych przez KRUS. To tylko niektóre ustalenia i propozycje z tego ciekawego opracowania.

Innym ciekawym opracowaniem Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-PIB była ekspertyza pt. „Cele, instrumenty i uwarunkowania bieżącej i średniookresowej polityki finansowej w polskim rolnictwie” (luty 2005 roku), przygotowana pod kierunkiem A. Kowalskiego i J. Kulawika. W ekspertyzie czytamy między innymi, że *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne rolników i ich rodzin stanowią poważne obciążenie budżetu państwa i to w części wydatków klasyfikowanych jako sztywne. Ubezpieczenia te są także subsydiowane w krajach byłej UE-15, ale na poziomie 70-80%, a więc znacznie niższym niż w Polsce. System ma jeszcze dwie dodatkowe cechy, a mianowicie: nie wpływa na przemiany strukturalne, gdyż nie zawiera narzędzi stymulujących przepływ ziemi do następców. Przyciąga natomiast osoby, które nie prowadzą produkcji rolniczej, z uwagi na bardzo małe składki z tytułu ubezpieczenia emerytalno-rentowego oraz darmowe ubezpieczenie zdrowotne.*

Warunkiem koniecznym umożliwiającym ubezpieczenie się w KRUS nie jest obecnie prowadzenie produkcji rolniczej. Wystarczy po prostu nabyć lub wydzierżawić niecały hektar użytków rolnych i złożyć odpowiedni wniosek do KRUS. W ten sposób polski budżet dopłaca do ubezpieczeń społecznych dla znacznej liczby „nierolników” w liczbie około 142 tysięcy. Niski poziom składek łagodzi skutki utajonego bezrobocia w rodzinach rolniczych, ma więc znaczenie społeczne, ale nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji dochodowej rolników. Zasada solidarności (solidaryzmu) ubezpieczonych, czyli zróżnicowania składek emerytalno-rentowych w zależności od osiąganych dochodów, nie jest obecnie przestrzegana. Reformę ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych w rolnictwie trzeba rozpocząć od uszczelnienia systemu.

W 2009 roku Instytut Ekonomiki i Gospodarki Żywnościowej – PIB opracował pod kierunkiem prof. dr hab. Aliny Sikorskiej kolejną ekspertyzę dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zatytułowaną „Instrumenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce; rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury. Stan obecny i rekomendacja na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników”. Według autorów ekspertyzy *We wszystkich krajach UE ubezpieczenie społeczne rolników jest ściśle powiązane z założeniami polityki rolnej [...]. W Polsce do największych wyzwań polityki należy bardziej stymulowanie procesów koncentracji i tym samym poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, racjonalizację zatrudnienia w rolnictwie, niż wspieranie procesu przemian pokoleniowych.*

Powyższa ekspertyza zawiera charakterystykę systemu ubezpieczenia społecznego rolników w krajach UE. Zaproponowano na tej podstawie składkę ubezpieczenia liczoną na podstawie średniego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, podobnie jak to czyni ZUS w stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Największą stawkę płaciliby użytkownicy gospodarstw o wielkości powyżej 100 ESU. Posiadacze gospodarstw o wielkości do 4 ESU, których w KRUS jest najwięcej, płaciliby składkę liczoną jako 10% średniej płacy, czyli sześciokrotnie mniej. Pozostali rolnicy, a więc posiadacze gospodarstw o wielkości 4-8 ESU płaciliby stawki w wysokości 20% średniej płacy, 8-16 ESU 30%, 16-40 ESU 40% i 40-100 ESU 50%.

Głośno było kilka lat temu o powołaniu Międzyresortowego Zespołu ds. Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników. W pracach zespołu obradującego pod kierunkiem Ministra Pracy i Polityki Społecznej Michała Boniego i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Tadeusza Nalewajka, uczestniczyli między innymi przedstawiciele KPRM, MRiRW, MF, ZDS PRM, MPiPS oraz RCL, a także eksperci reprezentujący między innymi IERiGŻ-PIB, Śląską Izbę Rolniczą oraz Bank Światowy. Zespół pracę zakończył, ale komunikatu końcowego nie wydano. Nie przedstawiono też wyników jego ustaleń. Z dostępnego autorowi tej monografii „podsumowania dotychczasowych wyników prac” z maja 2010 roku wynika, że:

- odrębny system ubezpieczenia społecznego rolników w KRUS zostanie zachowany;
- każdy podmiot będzie miał prawo, aby jego udział w systemie podatkowym i ubezpieczeniowym został ustalony na podstawie rzeczywiście osiąganego dochodu;
- zmiany w systemie podatkowym i ubezpieczeniowym powinny mieć charakter ewolucyjny, aby pozwolić rolnikom na spokojne przystosowanie się do funkcjonowania w nowych warunkach. Prawo ubezpieczenia w KRUS (po spełnieniu wymaganych na podstawie obecnych przepisów warunków) zostanie zagwarantowane wszystkim dotychczasowym ubezpieczonym (np. według stanu na dzień ogłoszenia założeń). Rozważenia wymaga natomiast ograniczenie dostępności systemu dla osób nowo do niego wstępujących, tak by stopniowo odejść od funkcji socjalnej i koncentrować się na funkcji ubezpieczeniowej;
- jednym z najistotniejszych celów reformy jest wzmocnienie przepływu ubezpieczonych między sektorem rolniczym i pozarolniczym.

W cytowanym „Podsumowaniu” przedstawiona też została propozycja kształtowania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Ich wysokość ma zależeć od dochodu z działalności w taki sposób, aby:

- składka na Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER) obowiązywała w wysokości takiej, jak obecnie (około 68 zł miesięcznie) w przypadku dochodu do wysokości np. 2000 zł miesięcznie (tj. 24 tys. zł rocznie) na gospodarstwo rolne (do ustalenia),
- od każdej złotówki dochodu gospodarstwa rolnego powyżej 2000 zł miesięcznie obowiązywała dodatkowo składka w wysokości 25,52%,
- maksymalna wysokość składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe byłaby równa składce opłacanej ryczałtowo przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą (ok. 482 zł miesięcznie).

Jeśli zaś dochód z pozarolniczej działalności prowadzonej przez osobę współpracującą z płatnikiem składki powodowałby utratę prawa do ubezpieczenia w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, osoba ta byłaby włączana do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, zaś jej dochód nie byłby wliczany do dochodu gospodarstwa rolnego.

Ponadto składka na ubezpieczenie chorobowe powinna być ustalana w sposób analogiczny do składki na ubezpieczenie rentowe i emerytalne, a więc składka w wysokości takiej, jak obecnie (30 zł miesięcznie), w przypadku dochodu do wysokości np. 2000 zł, a od każdej złotówki dochodu gospodarstwa rolnego powyżej 2000 zł miesięcznie obowiązywałaby dodatkowo składka w wysokości 2,5%. W charakteryzowanym „Podsumowaniu” zawarte zostało pytanie, czy górna wysokość składki powinna być ograniczona.

Składka na ubezpieczenie wypadkowe mieć natomiast powinna charakter ryczałtowy i powinna uwzględniać zniżki dla gospodarstw o niskiej wypadkowości oraz spełniających odpowiednie normy. Składki na ubezpieczenie społeczne powinny w całości podlegać odliczeniu od dochodu stanowiącego podstawę podatku dochodowego.

W przedstawionym przez międzyresortowy zespół ds. reformy KRUS projekcie, zaproponowano wyższą składkę na ubezpieczenie chorobowe dla rolników osiągających wyższe dochody. Tymczasem nagminnie ze świadczeń chorobowych korzystają drobniejsi rolnicy. Takie potraktowanie problemu świadczy, że propozycja ta nie została poprzedzona stosownymi analizami czy badaniami.

Na zakończenie tego rozdziału konieczne wypada wspomnieć o „Koncepcji reformy systemu ubezpieczeń rolników” opracowanego przez Jacka Nenemana, Mariusza Pilcha i Marka Zagórskiego, reprezentujących Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej. W istocie przedstawiona koncepcja ogranicza się tylko do systemu emerytalno-rentowego. Jej autorzy wyróżniają trzy grupy gospodarstw:

- osiągające niskie dochody, których użytkownicy ubezpieczać się będą na dotychczasowych zasadach,

- osiągające średnie dochody, których użytkownicy płacić będą proporcjonalnie większą składkę i otrzymają wyższe świadczenia,
- osiągające wysokie dochody, których użytkownicy będą ubezpieczeni w systemie powszechnym – składka kwotowa.

Z powyższej syntetycznej prezentacji propozycji dotyczących systemu ubezpieczenia społecznego rolników wyłania się kierunek jego dalszej ewolucji, czyli reformy systemu, a mianowicie:

- pozostawienie odrębności i samodzielności KRUS;
- przywrócenie i wzmocnienie funkcji przebudowy struktury obszarowej gospodarstw;
- uszczelnienie systemu jako niezbędny warunek reformy;
- stopniowe różnicowanie i podwyższanie składek posiadaczom silniejszych ekonomicznie gospodarstw rolnych;
- stopniowe wprowadzanie rachunkowości począwszy od większych gospodarstw rolnych.

SYSTEM UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO ROLNIKÓW W LICZBACH I NA TLE SYSTEMU POWSZECHNEGO (ZUS)

Na koniec grudnia 2013 roku składki emerytalno-rentowe opłacało w KRUS 1 076,1 tys. posiadaczy gospodarstw rolnych, z tego 1 002,4 tys. opłacało je w pełnym zakresie, to jest na Fundusz Składowy i Fundusz Emerytalno-Rentowy. Poza tym 64,5 tys. posiadaczy gospodarstw opłacało składki z tytułu pobierania renty strukturalnej, zaś 7,5 tys. dobrowolnie składkę wypadkową.

Łącznie ubezpieczonych było 1 468,2 tys. osób, z tego w pełnym zakresie 1 379,9 tysięcy. W tej ostatniej liczbie 140,8 tys. osób z gospodarstwami o powierzchni poniżej 1 ha, 68,1 tys. osób pobierających renty strukturalne i na wniosek ubezpieczenie wypadkowe – 17,5 tys. osób.

Od 2007 roku spada systematycznie o około 15 tys. rocznie liczba płatników składek i osób ubezpieczonych. Jeszcze do 2010 roku przybywało ubezpieczonych na wniosek, czyli tych z gospodarstwami do 1 ha, ale od kolejnego roku też zaczęło ich ubywać. Tendencji obniżania się liczby ubezpieczonych towarzyszy trwający już od blisko dwudziestu lat coroczny spadek liczby osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe, z 2 049,2 tys. w 1995 roku do 1 245,7 tys. w 2013 roku.

W strukturze ubezpieczonych ogółem 10,5% to osoby ubezpieczone na wniosek, a więc z gospodarstwami o powierzchni mniejszej niż 1 ha. Udział osób ubezpieczonych z gospodarstw o powierzchni 2-5 ha wynosił 50,8%, a 73,8% łącznie tych z gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha fizycznego, lecz nie większych niż 10 ha. W gospodarstwach z powierzchnią powyżej 50 ha udział osób ubezpieczonych wynosił 1,9%.

Tylko 58,5% ogółu posiadaczy gospodarstw powyżej 1 ha fizycznego opłaca składki KRUS, reszta zaś (41,5%) podlega przepisom ZUS. W ZUS natomiast na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat przybyło ponad 1,5 mln osób ubezpieczonych i w 2013 roku było ich 14 519,8 tys. W mniejszym stopniu niż liczba płatników składek wzrosła liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe, bo o około 150 tys. osób. W 2013 roku było 7 307 tys. emerytów i rencistów ZUS. Spadek liczby osób ubezpieczonych w KRUS na tle tendencji wzrostowej w ZUS jest tendencją pozytywną. Wśród tych ubezpieczonych w KRUS mieszczą się bowiem osoby składające się na tak zwane bezrobocie strukturalne. Charakteryzowane zjawisko może być jednym z przejawów realizowanej polityki społeczno-gospodarczej, który wyraża się ograniczaniem tego negatywnego zjawiska wśród ludności rolniczej.

Niekorzystnie natomiast dla świadczeniobiorców KRUS kształtują się kwoty emerytur i rent. O ile wskaźniki procentowe przyrostów są podobne, to rosną dysproporcje kwotowe. Przeciętne świadczenie emerytalno-rentowe w KRUS w latach 2008-2013 przyrosło bowiem o 260 zł, ale w ZUS o 485 zł. Na ogół świadczenia emerytalno-rentowe KRUS nie przekraczają kwoty 1000 zł miesięcznie. W ZUS natomiast tylko 12,5% świadczeniobiorców otrzymuje świadczenia w kwocie poniżej 1000 zł, a dalsze 10,4% w przedziale 1 000-1 200 zł miesięcznie. Tymczasem z informacji Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych z 30 września 2013 roku wynika, że wysokość minimum socjalnego w marcu 2013 roku w jednoosobowym gospodarstwie domowym wynosiła 1 059,66 zł i 1 756,77 zł (878,39 zł/osobę) w dwuosobowym. Zarówno w ZUS, jak i w KRUS, niepokojąco kształtowała się w 2013 roku absencja chorobowa¹². Wśród osób ubezpieczonych w ZUS wyniosła ona 213 392,7 tys. dni i 37 059,7 tys. dni niezdolności do pracy wśród osób ubezpieczonych w KRUS. Przeciętna długość zaświadczenia lekarskiego ZUS wyniosła 12,3 dni, w KRUS zaś 22,3 dni [*Absencja...* 2014]. Bardzo wymowna jest informacja, że w ZUS zanotowano w 2013 roku 32 028,5 tys. dni absencji chorobowej w sytuacji, gdy jej długość wynosiła 31 i więcej dni, to jest 15,0% ogółu czasu absencji chorobowej. Wśród rolników natomiast udział taki wynosił aż 86,4 procent ogółu dni niezdolności do pracy. A przecież zasiłek chorobowy w KRUS przysługuje ubezpieczonemu, który wskutek choroby jest niezdolny do pracy nieprzerwanie co najmniej przez 30 dni. Słowem, całkowita liczba niezdolności do pracy w KRUS dotyczyła głównie sytuacji, gdy absencja chorobowa wynosiła 30 i więcej dni. Porównanie sytuacji pod tym względem z ZUS-em świadczy dobitnie, że sytuacja w zakresie absencji chorobowej, którą w KRUS mierzono ilością dni niezdolności do pracy jest

¹² Termin „absencja chorobowa” poprawny jest w odniesieniu do pracowników najemnych ubezpieczonych w ZUS. Przytoczone zdanie stanowi formę uproszczenia wyводу.

alarmująca i wymaga stosownych decyzji. Trzeba dodatkowo podkreślić, że w pierwszym kwartale 2014 roku sytuacja uległa dalszemu pogorszeniu. Wskaźnik liczby dni niezdolności do pracy przypadający na 1 ubezpieczonego wyniósł 7,21 wobec 7,08 w pierwszym kwartale 2013 roku.

Podobnie jak w KRUS, także w statystykach ZUS, notuje się spadek poszkodowanych w wypadkach przy pracy. Ogółem ubytek wyniósł 3%. Nastąpiło też wyraźne obniżenie liczby wypadków śmiertelnych. W 2013 roku ich liczba była mniejsza o 20,7% w porównaniu do poprzedniego roku. W KRUS natomiast zanotowano 77 wypadków śmiertelnych, to jest 3,5-krotnie więcej w przeliczeniu na 1000 osób ubezpieczonych niż w ZUS.

Jeżeli chodzi o stronę finansową funkcjonowania systemów, to wiadomo powszechnie, że KRUS jest znacząco dotowany, ale maleje udział dotacji z budżetu krajowego do systemu rolniczego. Jeżeli na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku stanowiły one około 10% wydatków budżetowych, to ostatnio obniżyły się do około 5%. W 2013 roku dotacja ta wynosiła 15,8 mld zł. W tej kwocie mieści się 1,76 mld zł dotacji celowej na pokrycie składek na ubezpieczenia zdrowotne rolników (10,7% ogólnej dotacji). Przypis składek emerytalno-rentowych wyniósł 1,53 mld zł, czyli ok. 10% wydatków na emerytury, renty, zasiłki pogrzebowe i pozostałe świadczenia [Biuletyn Informacji... 2014].

Dotacja do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ZUS w 2013 roku wyniosła natomiast 37,1 mld zł. Ponadto 10,7 mld zł stanowiła refundacja z tytułu przekazania składek do OFE. W 2013 roku wskaźnik pokrycia wydatków dochodami ze składek liczył 67,0% [*Ważniejsze informacje...* 2014], czyli prawie siedmiokrotnie więcej niż w przypadku KRUS. Na jeden problem należy tu zwrócić uwagę. To prawda, że składki emerytalno-rentowe KRUS są małe, czy nawet bardzo małe, gdy porównamy je z tymi obowiązującymi w ZUS. Ale rolnik swoją składkę płaci w całości „ze swojej kieszeni”. Natomiast system powszechny ZUS obsługuje przede wszystkim pracowników najemnych i osoby pracujące na własny rachunek. Ich składki emerytalne i rentowe są kilkakrotnie większe niż rolników i wynoszą:

- ubezpieczenia emerytalne – 19,52% podstawy wymiaru,
- ubezpieczenia rentowe – 8,00% podstawy wymiaru,
- ubezpieczenia chorobowe – 2,45% podstawy wymiaru,
- ubezpieczenia wypadkowe – od 0,67 do 3,86% podstawy wymiaru.

Tabela 1

Liczba ubezpieczonych w latach 2003-2013, stan w grudniu

Lata	Ubezpieczeni			
	w tys.		okres poprzedni = 100	
	KRUS	ZUS	KRUS	ZUS
2003	1 556,6	12 739,3	102,1	99,8
2004	1 509,8	12 857,4	97,0	100,9
2005	1 551,7	13 139,9	102,8	102,1
2006	1 574,9	13 354,1	101,5	101,7
2007	1 567,7	14 074,5	99,5	105,4
2008	1 544,9	14 512,7	98,5	103,1
2009	1 530,4	14 535,0	99,1	100,2
2010	1 510,4	14 656,5	98,7	100,8
2011	1 496,0	14 666,1	99,0	100,1
2012	1 473,6	14 603,9	98,5	99,6
2013	1 450,6	14 519,8	98,3	99,4

Źródło: Kwartalna Informacja Statystyczna KRUS. IV kwartał; Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych. Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2013. Warszawa 2014.

Tabela 2

Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe

Lata	liczba w tys.		rok poprzedni = 100	
	KRUS	ZUS	KRUS	ZUS
2004	1 708,0	7 175	97,3	100,6
2005	1 644,7	7 184	96,3	100,1
2006	1 586,0	7 217	96,4	100,5
2007	1 530,2	7 303	96,5	101,2
2008	1 477,7	7 414	96,6	101,5
2009	1 428,5	7 535	96,7	101,6
2010	1 377,1	7 491	96,4	99,4
2011	1 326,6	7 414	96,3	99,0
2012	1 285,7	7 351	96,9	99,1
2013	1 245,7	7 307	96,9	99,4

Źródło: Kwartalna Informacja Statystyczna KRUS. IV kwartał; Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych. Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2013. Warszawa 2014.

Tabela 3

Przeciętna miesięczna emerytura i renta wypłacana przez ZUS i KRUS w latach 2008-2013

Lata	Przeciętna wypłata brutto		W % przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce		okres poprzedni = 100		Relacja przeciętnej emerytury i renty
	KRUS	ZUS	KRUS	ZUS	ZUS	KRUS	KRUS/ZUS w %
2008	734,16	1 370,81	29,5	53,2	-	-	53,5
2009	783,44	1 491,52	28,8	54,9	108,8	106,7	52,5
2010	825,06	1 588,95	29,2	56,3	106,5	105,3	51,9
2011	857,32	1 669,22	28,8	56,1	105,1	103,9	51,3
2012	924,51	1 759,85	30,0	57,1	105,4	107,8	52,5
2013	992,72	1 855,52	31,1	58,1	105,4	107,3	53,5

Źródło: Kwartalna Informacja Statystyczna KRUS. IV kwartał; Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych. Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2013. Warszawa 2014.

Dla przedsiębiorców (także dla samozatrudnionych) składka na ubezpieczenia społeczne wyniosła w 2014 roku 717 zł miesięcznie. Dochodziła do tego jeszcze składka na Fundusz Pracy w kwocie 55 zł i składka zdrowotna w wysokości około 38 zł, a reszta tej składki w kwocie 232 zł pomniejszała PIT. W przypadku pracownika najemnego lub wykonującego pracę na zlecenie, składkę emerytalną w równych częściach po 9,76% opłaca pracodawca i pracownik, zaś składkę rentową w części 1,5% opłaca pracownik (zleceniobiorca), a 6,5% pracodawca. Poza tym składkę chorobową pokrywa w całości pracownik, tak jak składkę zdrowotną, zaś wypadkową – pracodawca. Słowem fakt, że rolnicy opłacają niskie składki na ubezpieczenia społeczne ma swoje uzasadnienie w pełni tylko w porównaniu do osób pracujących na własny rachunek (samozatrudnionych). Pracownicy najemni ubezpieczeni w ZUS, których w ZUS jest zdecydowanie więcej płacą tylko niecałą połowę składek pobieranych za nich przez ZUS. Zatem porównań i ocen systemu rolniczego z powszechnym należy dokonywać ostrożnie i z uwzględnieniem wszystkich okoliczności i regulacji dotyczących tego problemu¹³.

¹³ Na jeszcze jeden problem należy zwrócić uwagę. Obecnie rolnik opłaca wyższą składkę emerytalno-rentową, a emeryturę otrzymuje jak ogół, który opłaca wciąż dotychczasową, niepodwyższoną składkę. Tę sytuację można zatem uznać za przejaw solidarności ubezpieczonych rolników, gdzie zamożniejsi płacą wyższą składkę bez wyższej emerytury. Inaczej jest w systemie powszechnym, gdzie wyższa składka to wyższa emerytura. Ale nie o to chodzi. Pracownikom najemnym, których w ZUS jest najwięcej, pracodawca opłaca połowę składki emerytalnej i większość rentowej. Ta płacona część przez pracodawcę powiększa kapitał ubezpieczonego, który kształtuje wysokość emerytury. Zatem w systemie pracowniczym

PROBLEMY FUNDUSZU SKŁADKOWEGO

Świadczenia realizowane przez KRUS finansowane są przez dwa podstawowe fundusze. Pierwszy, Emerytalno-Rentowy, służy do opłacania świadczeń emerytalno-rentowych i utrzymywany jest z blisko 90% dotacji budżetowej. Drugi, Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników, pochodzi w całości ze składek rolników. Realizuje on świadczenia powypadkowe, zasiłki chorobowe i macierzyńskie. Fundusz posiada osobowość prawną, a funkcję jednoosobowego zarządu pełni z mocy ustawy Prezes KRUS pod nadzorem Rady Rolników. Obsługę Funduszowi zapewnia KRUS dokonując poboru składek i wypłacając stosowane świadczenia. Formalnie Fundusz Składkowy jest odrębnym od KRUS podmiotem organizacyjnym, posiada bowiem odrębny status prawny jako „osoba prawna typu fundacyjnego” [Czechowski 2010].

Zarządzanie i nadzór nad Funduszem Składkowym

Przed 1997 rokiem zarząd Funduszu, którym był jednoosobowo Prezes KRUS, nie podlegał praktycznie żadnemu nadzorowi, nawet Ministra Rolnictwa, który mógł wówczas pełnić wobec Funduszu funkcję nadzorczą tylko przez podległego sobie Prezesa KRUS. Tej roli nie mogła też pełnić Rada Rolników, gdyż jej ustalenia dotyczące funkcjonowania Funduszu Składkowego nie były wiążące dla Prezesa KRUS i Zarządu Funduszu Składkowego. Poza tym brakiem było w ówczesnej wersji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wiele innych. Nie określała ona na przykład podmiotu wyznaczającego wysokość składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Artykuł 8 tej ustawy nakładał wprawdzie na Prezesa Kasy obowiązek ogłaszania w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej wysokości składki na ubezpieczenie, ale nie określono organu, który ustalałby jej kwotę. Wprowadzone z dniem 1 stycznia 1997 roku zmiany spowodowały szereg istotnych poprawek zabezpieczających nadzór nad Funduszem Składkowym. Przede wszystkim w funkcję nadzorczą wyposażono Radę Rolników, a to oznacza, że Prezes KRUS zaczął funkcjonować jako Zarząd Funduszu pod nadzorem Rady KRUS. Zapisano wówczas we wprowadzonym dodatkowo do ustawy artykule 76a, że:

- Rada Rolników pełni funkcje nadzorcze nad funduszem składkowym poprzez wyłonioną ze swego grona Radę Nadzorczą Funduszu;
- Rada Rolników uchwała statut funduszu składkowego określający w szczególności zakres jego działania, tworzenie i gospodarowanie majątkiem, sposób sprawowania zarządu oraz prawa i obowiązki Rady Nadzorczej Funduszu;

ograniczono rolę solidarności ubezpieczonych, którą uruchomiono od 2009 roku w systemie rolniczym.

- Statut, o którym jest wyżej mowa, po zatwierdzeniu przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej jest ogłaszany w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej;
- Radę Rolników upoważniono do ustalania składki na ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie.

Wyposażenie zatem Rady Rolników w uprawnienia nadzorcze nad Funduszem Składkowym było niewątpliwie istotnym porządkującym posunięciem. Wzmacniało rolę udziału przedstawicielstwa rolników w bezpośrednim zarządzaniu, jeżeli nie nad całością, to przynajmniej nad częścią problemów wyłaniających się w trakcie funkcjonowania systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Wydawało się, że zapowiada to, następne kroki ku jego dalszemu usamorzadkowaniu. Utrzymano jednak niektóre niekonsekwentne rozwiązania, między innymi to, że o wysokości świadczeń zasiłkowych (chorobowych, macierzyńskich i powypadkowych) wypłacanych przez Fundusz decyduje wciąż minister rolnictwa, aczkolwiek na wniosek bądź po zaopiniowaniu czy uzgodnieniu z Radą Rolników. Z drugiej strony do określania wysokości składek ubezpieczenia chorobowego, macierzyńskiego i ustawa wyznaczyła Radę Rolników. Jak to już stwierdzono wcześniej, Fundusz Składkowy funkcjonuje na zasadzie samofinansowania, a to znaczy, że wpływy ze składek mają pokrywać wydatki na świadczenia i odpisy na fundusze: administracyjny, prewencji, rehabilitacji oraz motywacyjny. W tej sytuacji nasuwa się pytanie, czy ustawa właściwie rozwiązała ten problem, skoro na jednym podmiocie ciąży obowiązek ustalania wysokości świadczeń, na innym ustalania składek, a na jeszcze innym ciężar zbilansowania wydatków z wpływami ze składek i z posiadanego majątku?

Jak owe rozwiązanie ma się do zasad racjonalnej gospodarki i zarządzania? Należy rozumieć, że upoważnienie ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do ustalania wysokości świadczeń realizowanych przez Fundusz Składkowy jest formą wyposażenia go w narzędzie bezpośredniego nadzoru nad działalnością Funduszu. Sensowne jest wzmocnienie udziału Ministra Rolnictwa w nadzorze nad Funduszem, ale nie poprzez bezpośrednie uczestniczenie w podejmowaniu decyzji rzutu-jących na całokształt rezultatów finansowych Funduszu, który jest funduszem ubezpieczonych rolników. Słowem, całokształt decyzji związanych z funkcjonowaniem Funduszu powinien być wyłącznie w gestii Rady Rolników, czyli ustawowego przedstawicielstwa osób ubezpieczonych. Natomiast sam nadzór ze strony właściwego ministra powinien być, po pierwsze – bardziej skuteczny i zarazem funkcjonalnie prostszy niż obecnie, a po drugie – inaczej rozwiązany. Fundusz Składkowy został bowiem ustanowiony do realizacji określonych w ustawie celów z ubezpieczenia społecznego rolników. Różni autorzy odmiennie go klasyfikują i systematyzują, ale to, czy jest on funduszem publicznym, celowym, czy też państwową osobą

prawną dysponującą pieniędzmi publicznymi jest kwestią ważną, ale ma ograniczony wpływ na rzetelność ocen efektywności wykorzystywania pieniędzy będących w dyspozycji Funduszu. Kwestię tę bezskutecznie próbowano swego czasu rozwiązać nawet w drodze sądowej w NSA¹⁴. Od 1 stycznia 1997 roku nadzór nad całością spraw związanych z funkcjonowaniem Funduszu powierzono Radzie Rolników. Radę Nadzorczą wybierała ze swojego składu Rada Rolników. Rada Rolników uchwałała dla niej statut określający w szczególności zakres działania, tworzenie i gospodarowanie majątkiem, sposób sprawowania zarządu oraz prawa i obowiązki Rady Nadzorzej Funduszu. Statut zatwierdza Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Od 2 maja 2004 roku zmieniła się relacja Rada Nadzorcza Funduszu – Rada Rolników – Minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Mianowicie, nadzór nad funduszem składkowym pełni Rada Nadzorcza Funduszu Składkowego. W jej skład z mocy ustawy wchodzi pięciu przedstawicieli Rady Rolników i dwóch przedstawicieli wyznaczonych przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz po jednym przedstawicielu wyznaczonym do spraw finansów publicznych i ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Minister właściwy do spraw rozwoju wsi, po zasięgnięciu opinii Rady Rolników, nadaje w drodze zarządzenia statut funduszowi składkowemu. Utrzymano zasadę, że Rada Rolników nadal ustala wysokość składki na ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie.

Minister właściwy do spraw rozwoju wsi w drodze rozporządzenia ustala też wysokość jednorazowego odszkodowania powypadkowego po uzgodnieniu z Radą Rolników, wysokość zasiłku chorobowego po zasięgnięciu opinii Rady Rolników, zaś wysokość zasiłku macierzyńskiego reguluje ustawa – w wysokości czterokrotnej emerytury podstawowej. Z tym że na wniosek Rady Rolników minister właściwy do spraw rozwoju wsi może określić korzystniejszy sposób ustalania tego zasiłku. Słowem, uregulowano i wzmocniono funkcję nadzorczą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi nad Funduszem.

I jeszcze jedna istotna uwaga: Radę Rolników powołuje minister, ale spośród kandydatów zgłoszonych przez społeczno-zawodowe organizacje rolników i związki zawodowe rolników indywidualnych o ogólnokrajowym zakresie działania. Jednak w trakcie trzyletniej kadencji Rady minister nie może odwołać żadnego jej członka. Członka Rady zaś może bez większych trudności wycofać z jej składu związek, który go desygnował. W tej sytuacji udział we władzy i nadzorze nad Ra-

¹⁴ W 2002 roku Fundusz Składkowy objął akcje w spółce Centrum Rozwoju Systemów Medycznych. Decyzję tę zakwestionowała kontrola skarbową (a także NIK). Od ustaleń tej kontroli wniósł on skargę do NSA w nadziei, że Sąd rozwiąże dylematy prawne Funduszu i określi jego właściwości, czyli zdefiniuje jego merytoryczną zasadność i cel funkcjonowania. Z przyczyn braku kompetencji Sąd oddalił jednak skargę.

dą Rolników i Radą Nadzorczą Funduszu mają związkowi liderzy, oni zatem ponoszą w pewnym sensie współodpowiedzialność za rezultaty pracy i niektóre decyzje tych Rad, ale tylko natury politycznej i moralnej. Słowem, przedstawiona w dużym skrócie sytuacja w omawianym zakresie wymaga generalnego uporządkowania podziału kompetencji i zapewnienia skutecznego państwowego nadzoru, szczególnie ze strony urzędującego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jednak nie w drodze bezpośredniego administrowania, a poprzez określone uprawnienia nadzorcze (zawierające planów finansowych, decyzje dotyczące składek i świadczeń, prawo sprzeciwu itp.). Zdaniem autora niniejszego tekstu, Fundusz Składkowy pod względem organizacyjnym, merytorycznym, zakresu działania i nadanego statutu przypomina funkcjonowanie towarzystw ubezpieczeniowych. Toteż w przyszłych pracach nad uporządkowaniem statusu prawno-organizacyjnego Funduszu należałoby zastanowić się nad zastosowaniem zasad i unormowań zawartych w ustawie o działalności ubezpieczeniowej.

Fundusz Składkowy a zadania określone w art. 66

Artykuł 66 Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników orzeka, że:

- KRUS (zwany dalej Kasa) *może inicjować i wspierać rozwój ubezpieczeń dla rolników i członków ich rodzin, prowadzonych przez towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych stosownie do przepisów o działalności ubezpieczeniowej. W szczególności Kasa może udzielać pomocy w powstaniu i działalności takich towarzystw;*
- *Zakres i zasady udzielania pomocy przewidzianej w ust. 1 oraz limity wydatków Kasy na ten cel określa Prezes Kasy w porozumieniu z Radą Rolników lub na jej wniosek.*

Z artykułu 77 ustęp 3 Ustawy wynika zaś, że wydatki na działalność przewidzianą w artykule 66 nie powinny przekroczyć 1% planowanych wydatków funduszu w danym roku. Rzeczywistość zatem jest taka, że nie Kasa, a Fundusz Składkowy realizuje zadania określone w artykule 66 Ustawy. Nowelizacja ustawy wprowadzona w życie 1 stycznia 1997 roku wniosła istotną zmianę polegającą na tym, że przedtem Kasa mogła wspierać wyłącznie rozwój ubezpieczeń dobrowolnych, natomiast obecnie może wspierać wszystkie ubezpieczenia dla rolników prowadzone przez towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych.

Z materiałów pokontrolnych NIK wynika, że Fundusz Składkowy w latach 1997-2001 kupił 41,65% udziałów w Towarzystwie Ubezpieczeń Wzajemnych TUV w Warszawie za kwotę 7 100 tys. zł. W tym też okresie Fundusz wpłacił na rzecz TUV 6 268 tys. zł tytułem wsparcia rozwoju ubezpieczeń dla rolników prowadzonych przez TUV na podstawie artykułu 66 punkt 1 i artykułu 77 punkt 3.

W latach 1997 i 1998 Fundusz Składkowy dokonał wpłaty na fundusz organizacyjny T UW w łącznej wysokości 3 500 tys. zł. Tymczasem z artykułu 30 ustęp 2 punkt 5 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej z 28 lipca 1990 roku wynika, że posiadanie takiego funduszu wymagane jest w trakcie starań o uzyskanie koncesji na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej. Ma służyć utworzeniu administracji zakładu ubezpieczeń i zorganizowaniu sieci przedstawicielstw, które są wymagane od nowo powstających towarzystw wzajemności ubezpieczeniowej czy ubezpieczeniowych spółek akcyjnych.

Samo T UW, mimo że funkcjonuje już stosunkowo długo¹⁵, ma nieduże znaczenie rynkowe. Z szeregu powstałych w okresie transformacji towarzystw ubezpieczeniowych, w zdecydowanej większości organizowanych w formie spółek akcyjnych, wiele nie sprostało wymaganiom rynku. Inne jednak rozwinęły działalność i uzyskały rynkową pozycję. Samo T UW zaś wprawdzie się nie rozwinęło, ale przetrwało. Przetrwało chyba między innymi dlatego, że uzyskało wielokierunkowe zasilenie pieniężne z Funduszu Składkowego na łączną kwotę 16 868 tys. zł. Jest jednak możliwe, że Rada Rolników i Zarząd Funduszu Składkowego, podejmując decyzję o zakupie udziałów T UW, przekroczyli ustawowe uprawnienia. Sam bowiem artykuł 66 Ustawy zezwala jedynie na udzielanie pomocy i wsparcia szczególnie nowo powstającym towarzystwom. Objęcie udziałów natomiast to wyraz podjęcia przez Fundusz działalności gospodarczej, a na taką działalność nie ma on ustawowego przyzwolenia. Wprawdzie w §3 Statutu Funduszu Składkowego przewidziano, że działalność Funduszu obejmuje między innymi inwestycje kapitałowe, ale czy właśnie ta inwestycja w T UW może pomnożyć środki Funduszu? Jak wiadomo celem T UW nie jest przysparzanie udziałowcom dywidendy, ponieważ prowadzi ono działalność ubezpieczeniową na zasadzie „non profit”. Z całą pewnością w sprawnie funkcjonującym towarzystwie ubezpieczeń wzajemnych jego członkowie mają określone korzyści w postaci niższej składki. Korzyści też może uzyskać środowisko ubezpieczonych, na rzecz którego ewentualnie towarzystwo przeznaczają wypracowane nadwyżki. Taka sytuacja nie ma jednak miejsca w przypadku działalności T UW w Warszawie. Gdyby jednak T UW w stosunku do swoich członków – rolników ubezpieczonych w KRUS – stosował niższe składki, to i tak ten fakt nie uzasadniałby wejścia Funduszu z udziałami. W różnych bowiem informacjach T UW podawał wówczas,¹⁶ że ma około 106 tys. członków, zarówno osób fizycznych, jak też i prawnych (np. ponad 500 gmin, ponad 1000 parafii Kościoła rzymskokatolickiego, izby pielęgniarstwa), choć większość stanowią rolnicy. Jednak gdy

¹⁵ Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych T UW w Warszawie działa na rynku od 1992 roku. Specjalizuje się w ubezpieczeniach majątkowych, komunikacyjnych i rolnych.

¹⁶ Chodzi o okres, kiedy Fundusz Składkowy wsparł finansowo T UW, tj. o lata 1997-2001.

te niezbyt precyzyjne informacje skonfrontuje się z tym, że na środki finansowe Funduszu składają się wpłaty dokonywane przez 1,1 mln płatników składek, to dochodzi się do jednoznacznej konkluzji, że dokonanie przez Fundusz wpłaty do TUW w kwocie około 16 mln zł nie było racjonalnym działaniem na rzecz dobra ogółu rolników ubezpieczonych w Kasie¹⁷.

Finansowe wsparcie TUW w Warszawie byłoby celowe wtedy, gdyby Towarzystwo zostało strategicznym ubezpieczycielem rolników przynajmniej w zakresie obowiązkowych ubezpieczeń majątkowych. Dzisiaj jednak głównym ubezpieczycielem rolników w tym zakresie jest nadal PZU S.A., które, jako instytucja na wskroś komercyjna, przypuszczalnie również w dalszej perspektywie będzie realizować obowiązkowe tanie ubezpieczenia ziemiopłodów i zwierząt. Dlaczego tanie? Dlatego, że obowiązek ubezpieczeniowy wprowadzany jest w interesie i z myślą o bezpieczeństwie ogółu ubezpieczonych. Tę taniłość z natury rzeczy zapewnia między innymi zasada „non profit”, charakterystyczna dla towarzystw wzajemnościowych. Współpraca Funduszu Składkowego z TUW w Warszawie z lat 1997-2001 nie była kontynuowana w okresie późniejszym.

Warto było się zastanowić w czasie trwania tego „eksperymentu” nad celowością ustanowienia ogólnokrajowego rolniczego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, które przejęłoby całokształt problemów ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie. Czy mogło nim zostać TUW w Warszawie? Mogło, gdyby nadzór nad tym towarzystwem uzyskało szereg organizacji rolniczych, szczególnie izby rolnicze przy znacznym współdziałaniu Funduszu Składkowego. Byłoby wtedy ubezpieczycielem wszystkich rolników, szczególnie zaś tych ubezpieczonych w KRUS. Spełnienie tego warunku uzasadniałoby dalsze, nawet znacznie zwiększone, wspieranie go przez Fundusz Składkowy. Oczywiście wprowadzenie tego zamysłu w życie wymagałoby stosownych zmian zarówno w Ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, jak i w Ustawie o działalności ubezpieczeniowej. Wymagałoby to też gotowości władz Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych (TUW) w Warszawie do zwiększenia roli i znaczenia przedstawicieli organizacji i instytucji rolniczych, szczególnie Funduszu Składkowego w zarządzaniu Towarzystwem. Do tego niestety nie doszło.

Można jeszcze rozważyć inne rozwiązanie, mianowicie powołanie jednego ogólnokrajowego Rolniczego Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych, a jego funkcjonowanie związać (jak to ma miejsce z Funduszem Składkowym) ze struktu-

¹⁷ Fundusz Składkowy został wtedy właścicielem 42% udziałów TUW. Mimo to Fundusz nie miał żadnego realnego wpływu na działalność operacyjną TUW (źródło: odpowiedź Stanisława Kowalczyka – podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 września 2003 roku na pismo nr 2075 Marszałka Sejmu z 27 sierpnia 2003 roku, znak SPS-0203-2075/03).

rażą organizacyjną KRUS. Jest to jednak odrębne zagadnienie, które wymaga szerszego i oddzielnego omówienia.

Wejście Funduszu Składkowego z udziałami do TUW w Warszawie to nie jedyna kontrowersyjna decyzja Rady Rolników i Prezesa KRUS w sprawie użycia środków w związku z zadaniami określonymi w art. 66 Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Były również wcześniejsze, a o jednej z nich doniósł kwartalnik Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego [*Nowa firma...*1994]. Chodziło o powołanie Towarzystwa Ubezpieczeń Życiowych, Polska Kasa Rolna Spółka Akcyjna.

Czytamy tam, że: Ze strony Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego kompleksową realizacją art. 66 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników było wejście Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników do spółki akcyjnej, mającej na celu podjęcie ubezpieczeń dobrowolnych rolników i ich rodzin.

Warto przybliżyć jeszcze jedną nietrafioną inicjatywę z udziałem Funduszu Składkowego. Z końcem 1993 roku ulokowano środki pieniężne w postaci akcji założycielskich w Banku Rolno-Przemysłowym S.A. Podjęto się działalności inwestycyjnej (zakup nieruchomości) i pożyczkowej. Źródłem finansowania tych działalności była nadwyżka finansowa, która na koniec 1994 roku wynosiła ponad 1 bln ówczesnych zł i stanowiła ponad połowę przewidywanych wpływów ze składek w 1995 roku [Jagła 1995].

Wszystkie te inicjatywy i decyzje Zarządu Funduszu i Rady Rolników zakwestionowała przeprowadzona w 1995 roku kontrola NIK. W jej konsekwencji Fundusz Składkowy wycofał środki ulokowane w spółkach prawa handlowego, to jest w Polskiej Kasie Rolnej S.A. (Petrusa) i w Banku Rolno-Przemysłowym S.A. Zakupienie natomiast nieruchomości i uzyskiwanie zeń przychodów usankcjonowano formalnie zmianami w ustawie po 1.01.1997 roku, a ściślej w statucie Funduszu Składkowego.

Kontrowersje budziło też powołanie w 2001 roku Centrum Rozwoju Systemów Medycznych SA z kapitałem akcyjnym 4 167 tys. zł, w którym Fundusz Składkowy objął 75% akcji (pozostała część przypadła Agencji Rozwoju Przemysłu). Spółka ta jest obecnie w fazie likwidacji. Jednocześnie Prokuratura Rejonowa Warszawa Śródmieście wszczęła dochodzenie wobec osób, które w latach 1997-2001 nie dopełniły obowiązków doprowadzając do nieprawidłowego gospodarowania mieniem Funduszu Składkowego. Przedstawione wyżej kontrowersyjne decyzje w Funduszu Składkowym to już przeszłość. Ich przywołanie miało na celu tylko przedstawienie ewolucji konstrukcji nietypowej i dotąd nieobecnej w jakimkolwiek systemie ubezpieczeń w naszym kraju.

Nasuwa się naturalne pytanie, jak uregulowano zaistniałe nieprawidłowości w działalności Funduszu? Jak już zaznaczono wcześniej, Fundusz Składkowy po-

wstał z mocy Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 20 grudnia 1990 roku, która jednoznacznie określiła zasady jego działania, tj. finansowania świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego oraz pokrycia kosztów: utrzymania Rady Rolników, zarządzania funduszem i wykonywania jego zobowiązań jako osoby prawnej; działalności Kasy, o której mowa w art. 66 oraz niedoboru funduszu administracyjnego. Zrozumiałe, że trzeba się też odnieść do statutu funduszu składkowego¹⁸. W § 2 ustęp 2 zapisano, że *Fundusz Składkowy może wspierać działania realizowane w szczególności przez organizacje społeczne, zawodowe lub samorządowe, działające w obszarze polityki społecznej, zdrowotnej, edukacyjnej, na rzecz rolników i członków ich rodzin dotyczące:*

- 1) *zapobiegania wypadkom i nieszczęśliwym zdarzeniom w gospodarstwach rolnych,*
- 2) *promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej,*
- 3) *rehabilitacji leczniczej i zawodowej o charakterze prewencyjnym i restytucyjnym,*
- 4) *pomocy w likwidacji szkód zaistniałych w wyniku klęsk żywiołowych, ekologicznych i innych sytuacji kryzysowych w gospodarstwach rolnych, których rolnicy nie są w stanie samodzielnie naprawić.*

Wymieniony zakres działalności Funduszu rozszerza jego uprawnienia ustawowe. Z § 3 ustęp 2 dowiadujemy się bowiem, że statut sankcjonuje prowadzenie działalności gospodarczej bez ustawowego przyzwolenia. Chodzi o to, że środki Funduszu Składkowego pochodzą również z:

- 1) zarządzania nabytymi nieruchomościami;
- 2) prowadzenia działalności gospodarczej, polegającej zwłaszcza na świadczeniu usług w zakresie opieki zdrowotnej i pomocy społecznej.

Przeprowadzona w 2012 roku kontrola NIK wykazała, że statut Funduszu Składkowego rozszerza przeznaczenie jego środków na działalność wykraczającą poza zamknięty katalog wydatków określony w art. 77 ust. 1 Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. W grudniu 2008 roku Minister zatwierdził nowy statut Funduszu Składkowego¹⁷, w którym nadal pozostawiono przepisy pozwalające na wydatki wykraczające poza upoważnienie wynikające z art. 77 ust. 1 ustawy.

Decentralizacja Funduszu Składkowego

Ideą przewodnią powołania Funduszu Składkowego było ustanowienie instytucji opartej na koncepcji solidarności grupowej. *Chodziło [...] z jednej strony o ochronę tej instytucji przed możliwością przemieszczania zgromadzonych przez nią środków do tej sfery ubezpieczenia, która oparta była o wypaczoną w poprzednim okresie ustrojowym koncepcję solidarności międzygrupowej* [Wierzbowski

¹⁸ Zarządzenie Nr 35 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 grudnia 2008 roku w sprawie nadania statutu Funduszowi Składkowemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników (Dz.Urz. MRiRW Nr. 30, poz. 37).

1999]. Oparcie Funduszu o zasadę samofinansowania okazało się też praktyczną i skuteczną zaporą przed eskalacją żądań podwyższania niektórych świadczeń, szczególnie kwoty zasiłku chorobowego. Czy jednak dalsze funkcjonowanie Funduszu Składowego należy opierać na formule solidarności grupowej (w istocie – fundamencie ideowego) realizowanej obecnie czytelnie tylko na ogólnokrajowej płaszczyźnie? Analiza natężenia niektórych zdarzeń losowych powodujących w następstwie konieczność wypłaty świadczeń, szczególnie odszkodowań powypadkowych i zasiłków chorobowych, wskazuje na ich znaczne regionalne zróżnicowanie. Poziom zasiłków chorobowych na przykład, liczony w dniach niezdolności do pracy przypadających na 1 ubezpieczonego notowany jest w niektórych oddziałach regionalnych KRUS blisko dwukrotnie większy od średniego poziomu w kraju. Podobnie jest z odszkodowaniami powypadkowymi. W 2002 roku wystąpiła tu ponad czterokrotna różnica pomiędzy oddziałami KRUS o najniższym wskaźniku wypadkowości (we Wrocławiu 8 jednorazowych odszkodowań na 1000 osób ubezpieczonych) i najwyższym (w Zambrowie: 35). Szerzej problem ten został przedstawiony w nr. 17 kwartalnika „Ubezpieczenia w Rolnictwie” [Jagła 2003].

Charakterystyczne jest to, że większemu poziomowi zachorowalności liczonemu w dniach zasiłkowych nie towarzyszy proporcjonalnie równie wysoki stosunek rent inwalidzkich do emerytur. Na przykład w Oddziale KRUS w Rzeszowie liczba dni zasiłków chorobowych na 1 ubezpieczonego wyniosła w 2002 roku 27 dni, a w Oddziale KRUS w Zambrowie tylko 8. Tymczasem stosunek rent inwalidzkich do emerytur w Rzeszowie wynosił 54,5%, a w Zambrowie 51,8%. Innymi słowy nasilenie zachorowań nie jest związane ze stanem zdrowotności rolników danego rejonu, lecz pokrywa się raczej z upowszechnioną w danym rejonie dwuzawodowością i towarzyszącym temu zjawisku utajonym bezrobociem. Najniższy poziom zasiłków chorobowych występuje w Polsce północno-wschodniej czyli tam, gdzie procesy industrializacji były słabsze i nie pociągały za sobą rozwoju dwuzawodowości.

Inną sprawą jest, czy obecnie realizowany zasiłek chorobowy jako świadczenie pieniężne w symbolicznej wysokości 10 zł na 1 dzień rozwiązuje problemy funkcjonowania gospodarstw w przypadku rzeczywistej niezdolności do pracy jego użytkownika. Tradycyjnie problemy organizacyjne w takim przypadku rozwiązywane są przez członków rodziny rolnika, a w cięższych przypadkach w ramach pomocy sąsiedzkiej. A co się dzieje, gdy jest to niemożliwe i trzeba zatrudnić pracownika najemnego, którego koszt jest dużo większy niż kwota świadczenia? Pieniężny zasiłek chorobowy jest charakterystycznym świadczeniem dla pracowników najemnych, którzy jednak w czasie choroby nie muszą dbać o funkcjonowanie jego stanowiska pracy. Nie miejsce tu jednak na dalsze rozwijanie tego problemu. Wiadomo jednak, że centralnie nie ureguluje się racjonalnie kwestii zasiłków cho-

robotowych. Właściwemu unormowaniu tego zagadnienia może sprzyjać dalsze „pogłębienie” zasady solidaryzmu grupowego, ale w określony sposób. *Dopiero zorganizowanie ubezpieczonych w stosunkowo niewielkie instytucje ubezpieczeniowe, pozwoli dostrzec ubezpieczonym wyraźnie związek między działalnością prewencyjną, a ciężarem finansowym tego ubezpieczenia? Przy takim kształcie organizacyjnym nabrałyby też odpowiedniego znaczenia elementy samorządności i samopomocy.* [Wierzbowski 1993]. Regionalne zróżnicowanie składki będzie racjonalne wówczas gdy nastąpi decentralizacja Funduszu, a to pociągnie za sobą potrzebę dalszego usamorządowienia instytucji Funduszu Składkowego, a być może i KRUS. Decentralizację wymiaru składki można uzyskać „centralnie”. Dzisiejsze techniki przetwarzania danych i informacji umożliwiają takie rozwiązanie.

KONTROWERSYJNY ZASIŁEK CHOROBY

Wacław Szubert pisał [Szubert 1987] – *Zasiłek chorobowy należy do najbardziej rozpowszechnionych świadczeń pieniężnych ubezpieczenia społecznego. Występuje on praktycznie we wszystkich krajach, a w Polsce znają go wszystkie systemy ubezpieczeniowe, z tym że w niektórych prawo do tego zasiłku podlega ograniczeniom.* W przepisach ZUS zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu, który stał się niezdolny do pracy z powodu choroby w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego.¹⁹ W przepisach KRUS zasiłek chorobowy przysługuje natomiast ubezpieczonemu tylko wtedy, kiedy jest on niezdolny do pracy nieprzerwanie przez co najmniej 30 dni. W KRUS zasiłek ten przysługuje za okres nie dłuższy niż 180 dni, a w szczególnych sytuacjach, tj. gdy istnieje nadzieja na odzyskanie zdrowia zasiłek chorobowy przedłuża się nie więcej niż o dalsze 360 dni²⁰. W ZUS zaś wynosi on maksymalnie 182 dni (w przypadku gruźlicy i w okresie ciąży 270 dni).

Składki ubezpieczenia chorobowego i macierzyńskiego wypłacane przez ZUS są finansowane przez ubezpieczonych, w KRUS natomiast koszty składek ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego ponosi posiadacz gospodarstwa rolnego. W ZUS stanowi to 2,45% podstawy wymiaru (wynagrodzenia). W KRUS składka w IV kwartale 2014 roku wynosiła 126 zł za każdą osobę ubezpieczoną, natomiast składka wypadkowa wymierzana ubezpieczonym na wniosek w ograniczonym zakresie wynosi 1/3 pełnej składki, czyli 42 zł kwartalnie.

W KRUS między innymi ze składek na ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie tworzony jest Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników, który jest funduszem samofinansującym się. Jego wydatki i wpływy

¹⁹ Ustawa z 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2014 poz. 159).

²⁰ Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2008 r. Nr. 50 poz. 291).

bilansowane są na szczeblu krajowym. Dwanaście lat temu, to jest w 2003 roku kwota zasiłku chorobowego wynosiła 6 zł za dzień, czyli 180 zł za 30-dniowy okres niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, a więc 28,3% ówczesnego świadczenia. Od 24 czerwca 2009 roku kwota zasiłku chorobowego liczy natomiast 10 zł za 1 dzień niezdolności do pracy, a więc 300 zł za 30-dniowy okres niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym. W 2013 roku było to równoważne 30,2% przeciętnego miesięcznego świadczenia emerytalno-rentowego. Natomiast w ZUS kwota zasiłku chorobowego wynosiła 80% wynagrodzenia lub przychodu stanowiącego podstawę jego wymiaru.

Zrozumiałe zatem, że kwota zasiłku chorobowego dla rolników wywołuje kontrowersje. Przed ustosunkowaniem się do tej kwestii słów kilka o istocie zasiłku chorobowego. Jest on świadczeniem charakterystycznym i w pełni uzasadnionym dla pracowników najemnych. Pracują oni bowiem za wynagrodzenie, a gdy chorując nie pracują, zamiast wynagrodzenia pobierają zasiłek chorobowy z tytułu ubezpieczenia chorobowego, które jest obowiązkowe²¹.

W przypadku rolników budzą się wątpliwości. Ich wynagrodzeniem nie jest płaca, a dochody ze zrealizowanej produkcji. Zatem w przypadku choroby rolnika i spowodowanej przez nią niezdolności do pracy problemem jest podtrzymanie ciągłości procesu produkcji, to jest konieczność utrzymania inwentarza żywego w produkcji zwierzęcej, a w produkcji polowej dokonanie zasiewów, prac pielęgnacyjnych i zbiorów.

Pobranie przez rolnika zasiłku chorobowego nie rozwiązuje jego problemów. W zakładzie pracy z pracą najemną chorego pracownika można zastąpić innym, nieraz też można odłożyć wykonanie zadania. W rolnictwie o powodzeniu decyduje systematyczność i terminowość, a to ostatnie oznacza, że nie można odłożyć wykonania niektórych czynności na okres późniejszy. Wspomniano wcześniej, że obowiązek wykonania czynności za niezdolnego do pracy chorego rolnika spada na członków rodziny. Gdy było to niemożliwe, rozwiązaniem była tradycyjnie pomoc sąsiedzka. Jest faktem, że obecnie rolnicy chorują i dają sobie radę nawet z niewielkim kwotowo zasiłkiem chorobowym, ale to nie musi trwać w nieskończoność, przede wszystkim ze względu na rosnącą skalę produkcji i wymogi odbiorców co do jakości wytwarzanych dóbr. Dlatego wypada zastanowić się, czy zasiłek chorobowy umożliwi jednocześnie podtrzymanie ciągłości produkcji w razie choroby rolnika. Odpowiedź brzmi: w żadnej mierze za 10-złotowy zasiłek płacony obecnie za jeden dzień niezdolności do pracy.

²¹ Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą i osoby duchowne ubezpieczają się dobrowolnie, a zasiłek chorobowy otrzymują wtedy, gdy okres niezdolności do pracy wynosi co najmniej 30 dni.

Dlaczego zatem w ustawie z 20 grudnia 1990 roku zdecydowano się na wątpliwe rozwiązanie polegające na przyznaniu prawa do zasiłku chorobowego z powodu złego ogólnego stanu zdrowia, podczas gdy w poprzednich ustawach było to świadczenie wyłącznie powypadkowe? Przyczyną było zapewne brak stosownej wiedzy o sposobie rozwiązywania podobnych problemów w innych krajach i to, że celem dążeń naprawczych i punktem odniesienia była wyłącznie ustawa pracownicza, szczególnie katalog jej świadczeń, a między innymi prawo do zasiłku chorobowego. Na skutek ustawicznych żądań przyznano przeto rolnikom szereg uprawnień analogicznych do świadczeń z ubezpieczenia społecznego pracowników. Było to wówczas synonimem sprawiedliwości społecznej. W imię tej sprawiedliwości Ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników z 1990 roku przyznano im wówczas prawo do zasiłku chorobowego wskutek jakiegokolwiek choroby powodującej niezdolność do pracy. A ponieważ warunkiem wypłaty świadczenia był co najmniej 30-dniowy okres choroby, dlatego naturalne było dążenie świadczeniobiorców do wydłużania okresu niezdolności do pracy. Można tu wnosić szereg uzasadnionych zastrzeżeń do postawy służby zdrowia. Należy jednak pamiętać, że w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku nastąpiło drastyczne pogorszenie położenia ludności rolniczej wskutek procesów transformacji. Szerzyła się więc bieda i należy zrozumieć stosunek części lekarzy i ich tolerancję na ludzkie położenie, również biedę. Ustawa z 1990 roku określiła następująco zasady ustalania wysokości zasiłku chorobowego – *jeżeli nie określono wysokości w sposób przewidziany w ust. 8 art. 14 wynosi on jedną trzydziestą emerytury podstawowej za każdy dzień niezdolności do pracy*. Ustęp 8 artykułu 14 stanowi natomiast, że *Minister właściwy do spraw rozwoju wsi po zasięgnięciu opinii Rady Rolników może określić w drodze rozporządzenia wysokość zasiłku chorobowego [...]*. *Jeśli nie określono go w podany sposób, to wynosi on jedną trzydziestą emerytury podstawowej za 1 dzień niezdolności do pracy*. Ale i tak mimo niskiego kwotowo zasiłku chorobowego wydatki w 1995 roku z tego tytułu miały około 60-procentowy udział w łącznej kwocie świadczeń z Funduszu Składkowego. Średnio w kraju przypadało wówczas 25 dni chorobowych na osobę ubezpieczoną w KRUS, ale były duże różnice regionalne. Mieściły się one w granicach od 60 dni w ówczesnym woj. rzeszowskim do 7-8 dni w woj. łomżyńskim. W 2000 roku z kolei wydatki z tytułu zasiłków chorobowych pochłaniały 35% ogółu wydatków z Funduszu Składkowego. Średnio w kraju na 1 ubezpieczonego przypadało wtedy 14 dni zasiłkowych. Najwięcej na terenie Polski południowo-wschodniej, szczególnie na terenie byłego województwa rzeszowskiego, bo 28 dni, najmniej zaś w Polsce północno-wschodniej, zwłaszcza w byłym województwie łomżyńskim – tylko 8 dni. W 2008 roku natomiast liczba dni zasiłku chorobowego na jednego ubezpieczonego wynosiła od 36 dni w woj. świętokrzy-

skim i 31 dni w woj. podkarpackim do 12 dni w woj. opolskim i podlaskim [Jaworska-Spicak 2011].

W 2013 roku aż 70,4% ogółu wydatków z Funduszu Składkowego pochłaniały wydatki z tytułu zasiłków chorobowych. Na osobę ubezpieczoną przypadało wówczas średnio 30 dni zasiłkowych. Charakterystyczne i wymowne jest, podobnie jak w latach poprzednich, że wysoki poziom tego zjawiska obserwuje się na terenach o częstej dwuzawodowości. Zetknięcie się rolników z systemem pracowniczym nauczyło ich chyba znajomości przepisów i umiejętności korzystania z nich²². Czy zasiłek chorobowy musi być utrzymywany na tak niskim poziomie? Niech odpowiedź na to pytanie poprzedzi kalkulacja. Jej punktem wyjścia jest ustawowe rozwiązanie polegające na możliwości wyznaczenia kwoty tego zasiłku jako jednej trzydziestej kwoty emerytury podstawowej. Zasiłek chorobowy obecnie, to jest w 2014 roku, wynosiłby blisko 30 zł za 1 dzień niezdolności do pracy. Biorąc pod uwagę tę kwotę i odnotowaną w 2013 roku liczbę dni niezdolności do pracy, oszacowano, że kwartalna składka na ubezpieczenie wypadkowe, macierzyńskie i chorobowe wzrosłaby z obecnych 126 zł do około 280 zł kwartalnie. Ale to i tak byłoby mało. Gwałtownie wśród rolników wzrosłoby zainteresowanie tym świadczeniem. Osiągnęłoby ono ilościowo najprawdopodobniej poziom o 20% większy niż obecny, a kwartalna składka na Fundusz Składkowy przekroczyłaby 300 zł.

Obecna kwota zasiłku chorobowego nie jest zatem w żadnym przypadku symbolem sprawiedliwości społecznej. Jak się bowiem okazuje, nie zrównuje uprawnień ludności rolniczej i pracowniczej. Wręcz przeciwnie, uważa się ją za wyraz nierównego traktowania rolników. Poza tym, czy można w imię sprawiedliwości społecznej te same uprawnienia wprowadzać wszędzie bez oglądania się na specyfikę branżową? Wydaje się więc, że zasiłek chorobowy w obecnym kształcie nie powinien być kontynuowany. Wydaje się też, że powyższa propozycja może uzyskać przychylność rolników, przynajmniej pewnej ich części, choć najprawdopodobniej będzie miała też zagorzałych przeciwników, zwłaszcza wśród niektórych polityków charakteryzujących się populizmem. Problemu nie można oczywiście rozwiązać, wprowadzając w miejsce płatnego zasiłku chorobowego delegowanie przez KRUS i na jej koszt pracownika do pomocy choremu rolnikowi. Można go natomiast rozwiązać przez decentralizację i usamorzadowanie Funduszu Składkowego. Jeżeli rolnicy Polski południowo-wschodniej będą chcieli nadal korzystać z tego świadczenia w dotychczasowych rozmiarach, niech wymierzą sobie składkę proporcjonalną do poziomu wypłacanych w ich regionie zasiłków. Rolnicy z Polski

²² Celowo bardziej szczegółowo opisano sytuację z lat 1995-2000, gdy KRUS funkcjonował w starej strukturze organizacyjnej, w której bardziej widoczne były różne sytuacje związane z omawianą kwestią.

północno-wschodniej natomiast zaoszczędzoną kwotę mogliby przeznaczyć np. na intensywniejszą rehabilitację, gdyż na tym terenie obserwuje się wyższy wskaźnik udziału rent inwalidzkich.

Rzecznicy utrzymania zasiłku chorobowego dla rolników w obecnym kształcie mówią o potrzebie nasilenia procesu kontroli celem wyeliminowania nieuzasadnionego korzystania z tego świadczenia. Sugerują wzór ZUS-owski. Co jednak zrobi w takiej sytuacji kontrolujący, gdy chorego rolnika nie będzie mógł ktoś wyreżyczyć? Metody stosowane w świecie pracy najemnej nie mają uzasadnienia i racji bytu wśród rolników indywidualnych. Specyfika branżowa jest faktem. Pamiętać o tym powinni zarówno rządzący, jak i sami rolnicy. Dowodzą tego statystyki liczby dni niezdolności do pracy z powodu choroby, które alarmują i niepokoją.

Ten niepokój ilustruje poniższe zestawienie, dotyczące zmian w liczbie zasiłków chorobowych w porównaniu z liczbą ubezpieczonych w pełnym zakresie (emerytalno-rentowym, wypadkowym, chorobowym oraz macierzyńskim), gdyż tylko ten zakres ubezpieczenia uprawnia do zasiłków chorobowych oraz do świadczeń powypadkowych, a także do zasiłków macierzyńskich.

<u>Wyszczególnienie</u>	<u>2007</u>	<u>2013</u>	<u>2013/2007</u>
Zasiłki chorobowe w dniach	35 472 018	40 983 234	115,5%
Ubezpieczeni w pełnym zakresie	1 513 810	1 379 909	91,1%
Dni opłacania zasiłków chorobowych na osobę ubezpieczoną	23,4	29,7	126,0%

Istnieją dwie wyraźne i przeciwstawne tendencje. Rosnąca liczba dni, za które wypłacono zasiłki chorobowe i malejąca liczba osób ubezpieczonych, które są uprawnione do tego zasiłku. Te dysproporcje jeszcze bardziej stają się wyraźne po przeliczeniu dni zasiłkowych na 1 ubezpieczonego. Mimo niewielkiej kwoty zasiłku wypłacanej za 1 dzień niezdolności do pracy²³ notuje się coroczny przyrost wielkości tego wskaźnika w analizowanych latach.

Wyraźnie wyższy zaś wzrost charakteryzowanych zasiłków w latach 2004 (o 11,3%) i 2005 (o 14,4%) spowodowany został Ustawą o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 2 kwietnia 2004 roku. Wprowadziła ona możliwość przedłużenia okresu zasiłkowego o dalsze 360 dni, w sytuacji gdy niezdolny do pracy w wyniku dalszego leczenia i rehabilitacji rolnik odzyskuje zdolności do pracy. Łączny okres pobierania zasiłku może zatem wynosić 540 dni. Podobną, aczkolwiek nie tak intensywną, tendencję obserwuje się wśród ubezpieczonych w ZUS. W 2007 roku liczba dni absencji chorobowej wyniosła tu 187408,5 tys.,

²³ Od 1 lipca 1996 roku do 23 lutego 2003 roku 4 zł, od 23 lutego 2003 roku 5 zł, od 14 czerwca 2003 roku 6 zł, od 17 kwietnia 2004 roku 7 zł, od 19 czerwca 2007 roku 8 zł, od 12 czerwca 2008 roku 9 zł, od 24 czerwca 2009 roku 10 zł.

w 2010– 205 478,5 tys., w 2013 – 213 329,7 tys. Dynamika wzrostu w 2013 roku w stosunku do 2007 roku wyniosła 113,8%. Była więc wyraźna, ale zdecydowanie mniejsza niż w KRUS.

Stały z roku na rok przyrost skali zasiłków chorobowych rolników przy równoczesnym spadku od 2007 roku liczby osób ubezpieczonych w KRUS nie można uzasadnić tylko pogarszającym się stanem zdrowia rolników. Nie przemawia za tym bowiem porównanie liczby przyznanych rent z tytułu niezdolności do pracy. I tak w 2007 roku przyznano ich 12 833, w 2010 roku 14 030 i 14 904 w 2013 roku. Wskaźnik wzrostu w 2013 w stosunku do 2007 wyniósł więc 116,1%, a zatem był o 11,2 punktu procentowego mniejszy niż w przypadku zasiłków chorobowych.

W ZUS istnieje problem nadużywania zasiłków (zwolnień) chorobowych, a według niektórych ocen jest to prawdziwa plaga. W 2013 roku w wyniku kontroli przeprowadzonej w ZUS wstrzymano wypłatę 62,9 tys. zasiłków, a liczbę dni absencji ograniczono o 350 tys. [Wiktorowska 2014]. Z danych ZUS wynika, że jedna na piętnaście osób skontrolowanych nadużywała prawa do pobierania zasiłku [Zwolnienia chorobowe ... 2012].

W KRUS nie ma przepisów upoważniających do kontrolowania rolników, którzy zostali uznani za niezdolnych do pracy wskutek choroby. Zresztą, czy byłoby to możliwe, w sytuacji gdy niezdolny do pracy rolnik za okres pobierania zasiłku, czyli za okres niezdolności do pracy, nadal podlega ubezpieczeniu i jest zobowiązany do opłacania składek ubezpieczenia społecznego. Osoby ubezpieczone w systemie pracowniczym nie opłacają składki tego ubezpieczenia w okresie pobierania zasiłku chorobowego.

Jak rozumieć fakt obejmowania ubezpieczeniem rolnika, który z powodu choroby jest niezdolny do pracy. Nie inaczej jako osobę, która mimo choroby i spowodowanej przez nią niezdolności do pracy nadal prowadzi gospodarstwo rolne, czego odzwierciedleniem jest kontynuacja obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Samo zaś opłacanie składki ubezpieczeniowej za okres niezdolności do pracy z powodu choroby jest wyrazem uznania, że rolnik w tym okresie prowadzi gospodarstwo, mimo pobierania zasiłku chorobowego. W tej sytuacji zatem ewentualna kontrola wykorzystania przez rolnika okresu niezdolności do pracy nie ma uzasadnienia. Jeżeli jednak korzystanie z zasiłków chorobowych przez rolników jest poza zasięgiem kontroli instytucji ubezpieczającej, i wypłacającej świadczenia pieniężne z tytułu niezdolności do pracy, tworzy się pole do bezkarnego korzystania z zasiłku chorobowego jako źródła dodatkowych dochodów. To, że zjawisko to nie jest jeszcze plagą społeczną jak w ZUS, to zasługa niewielkiej stawki zasiłku płaconego rolnikowi za dzień niezdolności do pracy. Pojawia się też uzasadnione podejrzenie, że wysoka ściągalskość składek KRUS w ostatnich latach, w porównaniu do lat wcześniejszych, jest efektem ustawowej możliwości potrąca-

nia przez KRUS ze świadczeń (między innymi powypadkowych i chorobowych) na poczet zaległości. Potrącenia te są stosowane również w sytuacji, gdy ów zasiłek jest przedłużony w wyniku dalszego leczenia i rehabilitacji celem odzyskania przez chorego zdolności do pracy. Sytuacja ta jest kontrowersyjna, bowiem chory rolnik ponosi koszty leczenia, a jego niezdolność do pracy z całą pewnością odbija się na wynikach finansowych gospodarstwa, więc ich ubytek mógłby zrekompensować zasiłek chorobowy. Sama zaś zaległość w opłacaniu składek może być wyrazem kłopotów w prowadzeniu działalności rolniczej, między innymi spowodowanych pogarszającym się stanem zdrowia rolnika.

Niewątpliwie zarówno ubezpieczeni w ZUS, jak i w KRUS, wykorzystują możliwość uzyskania bezpodstawnie zasiłku chorobowego. Z tym że inne są motywy osób ubezpieczonych w ZUS i KRUS, które korzystają z tego proceduru. Dla ubezpieczonych w KRUS jest to nieraz jedyna dostępna droga do uzyskania nawet minimalnej kwoty na zaspokojenie niezbędnych potrzeb rodziny bądź gospodarstwa. W ZUS natomiast taka osoba nie przysparza sobie dodatkowych pieniędzy, nawet świadomie je pomniejsza o 20%, chyba że czas przebywania na zwolnieniu przeznaczy na dodatkowy zarobek. Także rolnik może dodatkowo zarobić, ale on w takiej sytuacji nie musi udawać chorego, podczas gdy pracownik jest związany umową o pracę.

By nie zabrnąć za daleko w tych wywodach, warto zwrócić uwagę na jedną istotną sprawę dotyczącą ubezpieczenia chorobowego pracowników i rolników i realizowanego przezeń świadczenia – zasiłku chorobowego. Otóż zarówno w systemie powszechnym i rolniczym składki na wymienione ubezpieczenia opłacane są w całości przez ubezpieczonych. Zarówno w ZUS, jak i w KRUS, składki są ustalane centralnie i są jednakowe w skali kraju. Zasiłki chorobowe wypłacane przez te instytucje dotknięte są patologią polegającą na wyłudzenia zasiłków przez osoby, które w rzeczywistości nie spełniają warunków do ich otrzymania. ZUS ma stosowne, ustawowe uprawnienia do kontrolowania zasadności przyznawanych zasiłków, natomiast KRUS takich uprawnień nie posiada. Tak w jednej, jak i w drugiej instytucji, obserwuje się nie w pełni uzasadniony wzrost wydatków zasiłkowych.

Centralnie ustalone zasady wymierzania składek (w ZUS 2,45% podstawy wymiaru czy jednolitej składki w KRUS na Fundusz Składkowy) nie docierają do świadomości ogółu ubezpieczonych. Nie rozumieją oni relacji między wysokością składki a wydatkami na świadczenia chorobowe. Z różnych przyczyn (brak wiedzy, niedostatek informacji bieżących) każda podwyżka składek bez równoczesnej podwyżki świadczeń odbierana jest jako forma dodatkowego obciążenia.

Należałoby zatem zastanowić się nad zdecentralizowaniem zasad wymierzania składek na Fundusz Składkowy w KRUS, ale także w ZUS, i ich wysokość uzależnić od intensywności pobieranego zasiłku chorobowego na terenie działalności

danego Oddziału, a jeszcze lepiej Placówki Terenowej. Przy obecnie dostępnych technikach informatycznych jest to realne. W wyniku takiego rozwiązania nastąpi (w części przypadków nawet duże) zróżnicowanie wysokości wymierzanych składek, co wzbudzi zainteresowanie ubezpieczonych, a jeszcze bardziej kontrowersje i emocje. Sytuacja taka będzie sprzyjać uaktywnieniu się kontroli społecznej. Bo tylko taka kontrola jest naprawdę skuteczna i w rezultacie może przynieść pożądane efekty. Tym bardziej że w naszym społeczeństwie istnieje awersja do administracyjnych kontroli. Tylko poprzez zaktywizowanie lokalnych środowisk można też wywołać określony nacisk na ograniczenie pobłażliwości funkcjonariuszy służby zdrowia w tej kwestii.

PROBLEMY WYPADKOWOŚCI W ROLNICTWIE

Integralną częścią ubezpieczeń społecznych jest ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. System powszechny w naszym kraju realizowany przez ZUS posiada odrębną ustawę wypadkową z 2002 roku²⁴. Natomiast w systemie rolniczym kwestia ubezpieczenia wypadkowego uregulowana jest ustawą z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników. Każdy sposób jest dobry, o ile właściwie i w pełni odzwierciedla rzeczywistość i rodzące się z niej potrzeby. Obiektywnie takiego sądu nie można jednak odnieść w pełni do systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Jego podmiotem odniesienia są bowiem wyłącznie rolnicy zajmujący się prowadzeniem działalności rolniczej, którzy nie podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu. W konsekwencji tylko rolnicy ubezpieczeni w KRUS mają zapewnione zabezpieczenie w razie wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym i chorób zawodowych. A takich rolników – posiadaczy gospodarstw powyżej 1 ha, w skali kraju jest nieco ponad 60%²⁵ spośród 1 452,0 tys. wykazanych w Roczniku Statystycznym Rolnictwa charakteryzującym 2013 rok. Domniemywać zatem można, że 40-procentowa rzesza rolników jest pozbawiona zabezpieczenia z tytułu wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym²⁶, na ogół z racji ubezpieczenia w ZUS lub pobierania w nim emerytury czy renty.

²⁴ Dz.U. z 28 listopada 2002 roku.

²⁵ Trudno jest to sprecyzować, ponieważ dane spisu powszechnego wykazane są w hektarach fizycznych, a powierzchnia gospodarstw płatników składek w KRUS w hektarach przeliczeniowych. Szacuje się, że płatnicy składek KRUS stanowią ok. 55% posiadaczy gospodarstwa powyżej 1 ha, z tym jednak, że nie każdy płatnik jest rolnikiem w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Płatnikiem może być na przykład tylko z racji obowiązku opłacania składki za domownika.

²⁶ Rolnikom-dwuzawodowcom ubezpieczonym w KRUS na tak zwany wniosek Ustawa z 20 grudnia 1990 roku umożliwia dobrowolne ubezpieczanie się od wypadku. Jednak z tej formy ubezpieczenia skorzystało i korzysta stosunkowo niewiele osób. W początkowych latach 90. było ich około 20 tys., wobec ponad półmilionowej rzeszy rolników dwuzawodowców wyłączonych

Konfrontacja danych GUS, dotyczących liczby gospodarstw rolnych z powierzchnią użytków rolnych powyżej 1 ha, z danymi KRUS informującymi o liczbie płatników składek w 2012 roku (około 950 tys.) opłacających pełne ubezpieczenie (emerytalno-rentowe i na fundusz składowy), skłania do kilku refleksji, poza tą przekazaną wyżej, że co najmniej 400 tys.²⁷ rolników prowadzących działalność rolniczą pozbawionych jest zabezpieczenia na okoliczność wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym. Jest to zbiorowość bardzo duża, co winno wzbudzać niepokój i troskę. Ale nie wzbudza i niedoceniając tego problemu trwające już blisko 25 lat jest poważnym zaniedbaniem władz ustawodawczych oraz wykonawczych.

Istnieje jeszcze jeden ważny problem związany z wypadkowością w rolnictwie. W potocznej opinii często uważa się, że z ubezpieczenia w KRUS nie korzystają rolnicy dysponujący niedużymi działkami rolnymi, w których ekstensywna produkcja nie stwarza większego ryzyka wypadkowego bądź ryzyka choroby zawodowej. Temu stereotypowi przeczą jednak liczby zestawione w tabeli 4, które charakteryzują w 2012 roku²⁸ strukturę obszarową gospodarstw z powierzchnią powyżej 1 ha użytków rolnych.

Tabela 4

Struktura gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha i płatników składek KRUS

Wyszczególnienie	Ogółem	w tym:					
		1-2 ha	2-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-50 ha	powyżej 50 ha
Gospodarstwa o pow. 1 ha fizycznego w tys.	1 456,5	286,8	472,2	349,4	217,5	101,4	29,2
Płatnicy składek z gospodarstw o pow. 1 ha fizycznego w tys.	885,5	209,3	274,0	201,0	128,9	58,6	13,7
Udział gospodarstw opłacających składki (%)	60,8	73,0	58,0	57,5	59,6	57,8	46,9

Źródło: Informacja Biura Ubezpieczeń C/KRUS zawarta w piśmie KRUS z 25.06.2013 znak UB067-6/2013, SWO1-148/13.

Okazuje się, że w gospodarstwach z powierzchnią 50 i więcej ha przeliczeniowych jest wyraźnie mniejszy udział płatników składek KRUS niż w gospodarstwach obszarowo najmniejszych. A przecież ryzyko wypadku przy pra-

z ubezpieczenia społecznego rolników. Według Kwartałnika Informacji Statystycznej z IV kwartału 2012 roku liczba osób ubezpieczonych na wniosek wynosiła 18,5 tys.

²⁷ Liczba posiadaczy gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha przeliczeniowego pomniejszona o liczbę płatników składek w pełnym zakresie.

²⁸ Liczba gospodarstw podana według Rocznika Statystycznego Rolnictwa 2013, GUS, Warszawa, a liczba płatników składek według Biura Ubezpieczeń C/KRUS.

cy rolniczej na ogół rośnie w miarę wzrostu powierzchni gospodarstwa. Zwiększa się bowiem wtedy skala produkcji, wyposażenie w maszyny i siłę pociągową oraz intensywność pracy, a to przekłada się na wzrost zagrożenia wypadkowego.

Uwagę tę potwierdza konfrontacja danych z tabeli 4 z informacjami opracowania Biura Prewencji i Rehabilitacji KRUS, skąd wynika, że w gospodarstwach powyżej 50 ha zdarza się więcej wypadków niż w małych (1-5 ha). W tych pierwszych w roku 2013 zanotowano 2,1% wypadków, zaś udział posiadaczy tych gospodarstw to 1,6% ogółu płatników składek z gospodarstw powyżej 1 ha. Tymczasem w gospodarstwach 1-5 ha wypadki stanowiły 39,5% ogółu, a płatnicy składek aż 56% rolników posiadaczy powyżej 1 ha.

Problemy wypadkowości w świetle dotychczasowych ustaw

Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin z 27 października 1977 roku i Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin z 14 grudnia 1982 roku²⁹, stanowiące o systemie ubezpieczenia społecznego rolników, obejmowały ubezpieczeniem wszystkich rolników – zarówno tych, którzy byli wyłącznie rolnikami i zajmowali się prowadzeniem własnego bądź dzierżawionego gospodarstwa, jak i tzw. „dwuzawodowców” czy „chłoporobotników”. Dwuzawodowcy (chłoporobotnicy) mieli prawo do drugiej płatnej w połowie emerytury lub renty i prawo do pozostałych świadczeń wynikających z ubezpieczenia rolników. Obecnie zaś obowiązująca Ustawa z 20 grudnia 1990 roku wyłączyła z obowiązku ubezpieczenia w KRUS dwuzawodowców w zakresie ubezpieczenia emerytalno-rentowego, ale także z obowiązku ubezpieczenia wypadkowego.

Wyłączenie dwuzawodowców z obowiązkowego ubezpieczenia wypadkowego jest poważnym niedopatrzeniem i rodzi określone, nie zawsze dostrzegane, skutki. Wyłączenie to nie wyłączyło ich z poczucia obowiązku lub potrzeby prowadzenia gospodarstwa rolnego i – co zrozumiałe – „nie wyłączyło ich” od ryzyka wypadku. Podleganie z racji zatrudnienia ubezpieczeniu w ZUS wyposaża dwuzawodowych rolników we wszystkie przysługujące świadczenia z tego tytułu. Ale ubezpieczenie w ZUS nie zapewnia ubezpieczenia z tytułu wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym. Popęnlony został zatem błąd, a w ślad za tym wyłoniło się kilka niekonsekwencji.

- Poprzednie ustawy przyznawały w ramach świadczeń powypadkowych zasiłek chorobowy i jednorazowe odszkodowanie. W odróżnieniu od tamtych regulacji Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników z 1990 roku nie zalicza zasiłku

²⁹ Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin z 27 października 1977 roku – Dz. U. Nr 32 poz. 140 i Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin z 14 grudnia 1982 roku – Dz.U. Nr 40 poz. 206.

chorobowego spowodowanego wypadkiem przy pracy w gospodarstwie do świadczenia powypadkowego. Takie podejście zamazuje faktyczny stan wypadkowości w indywidualnych gospodarstwach rolnych i utrudnia rzetelną analizę w tym zakresie, ponieważ utrudnia porównywanie z sytuacją w pozostałych działach gospodarki.

- Ocena poziomu wypadkowości w indywidualnych gospodarstwach rolnych jest niepełna również i z tego powodu, że nie obejmuje wypadków w gospodarstwach dwuzawodowców, ponieważ w świetle przepisów problem ten nie istnieje ani dla ZUS, ani dla KRUS, nawet wtedy, gdy wypadek spowoduje śmierć rolnika. Nie ma też odzwierciedlenia w statystykach dotyczących bezpieczeństwa pracy w rolnictwie.
- Nieobjęcie obowiązkiem ubezpieczenia wypadkowego dwuzawodowców skutkowało³⁰ brakiem uprawnień do świadczeń powypadkowych także dla członków ich rodzin, szczególnie dzieci. Jest jednak możliwe, że problem uprawnień do świadczeń powypadkowych dla członków rodziny rolnika ubezpieczonego w KRUS, w tym dzieci, zostanie rozstrzygnięty w ramach zapowiadanych zmian w Ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zależy to jednak od determinacji posłów reprezentujących ludność rolniczą.
- W obecnej sytuacji prawnej część skutków finansowych zdarzenia wypadkowego u osób dwuzawodowych ponoszona jest przez ZUS. Każdemu bowiem wypadkowi powodującemu uszczerbek na zdrowiu towarzyszy okres niezdolności do pracy, a w ślad za tym zasiłek chorobowy. Poza tym wypadek dwuzawodowca przy pracy w gospodarstwie rolnym powoduje niekiedy inwalidztwo, a wtedy jego skutki obciążają ZUS.
- Zaniedbania w charakteryzowanym obszarze skutkują również tym, że rolnik dwuzawodowiec nie jest objęty opieką z tytułu prowadzonej przez KRUS działalności prewencyjnej. Nie podlega też nadzorowi Państwowej Inspekcji Pracy, tak jak ogół rolników indywidualnych. Problem wypadkowości w rolnictwie indywidualnym jest zatem odnoszony tylko do części rolników. Mimo to jego rozmiar jest zdecydowanie większy od skali odszkodowań realizowanych w ramach obowiązkowego ubezpieczenia OC³¹ odnoszonego do ogółu rolników. Jeżeli istnieje uzasadniona niekwestionowana potrzeba kontynuacji obowiązkowego ubezpieczenia OC rolników dla wszystkich posiadaczy gospodarstw rolnych, to tym bardziej istnieje jeszcze większa, pilna i społecznie uzasadniona

³⁰ Do 2 maja 2004 r., gdyż ustawą z 4 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o u.s.r. pozbawiono nieubezpieczonych członków rodziny rolnika prawa do świadczeń z tytułu wypadku przy pracy w gospodarstwie lub wskutek choroby zawodowej.

³¹ W ostatnich latach wypłacano około 4 tys. odszkodowań rocznie, KRUS zaś w 2013 roku wypłacił blisko 20 tys.

potrzeba rozciągnięcia obowiązkowego ubezpieczenia wypadkowego na ogół rolników, a nie jak dotąd tylko na tych, którzy podlegają ubezpieczeniu w KRUS.

Powaga problemu wypadkowości w rolnictwie

Zrozumienie powagi i złożoności problemu wypadkowości w rolnictwie pogłębia jeszcze bardziej jego porównanie z innymi dziedzinami pracy w naszym kraju. W 2012 roku na 1000 osób pracujących zdarzyło się średnio w kraju 7,8 wypadków. W górnictwie wskaźnik ten wynosił 15,4, a wśród rolników ubezpieczonych w KRUS – 11,0 (w 2013 roku – 10,7).

W statystykach wypadków wykazywanych przez KRUS są tylko te, które powodują uszczerbek na zdrowiu, natomiast statystyki dotyczące pozostałych branż ujmują wszystkie wypadki, nawet te powodujące kilkuniedniową niezdolność do pracy. Średni krajowy udział tych ostatnich wyniósł niemal 40%. Jeszcze dobitniej na rzecz powagi problemu przemawia liczba wypadków śmiertelnych. W 2012 roku ogółem w kraju (bez rolników indywidualnych) zanotowano 350 takich wypadków [Rocznik...2013]. Statystyki KRUS wyszczególniły natomiast aż 92 takich tragicznych zdarzeń, czyli 26,3% zanotowanych we wszystkich pozostałych dziedzinach pracy, podczas gdy ubezpieczeni w KRUS to niespełna 10% ubezpieczonych w ZUS.

A przecież – jak to wykazano wyżej – statystyki dotyczące wypadków w rolnictwie indywidualnym uwzględniają część rolników, tylko tych ubezpieczonych w KRUS. Pozwala to wnioskować, że rzeczywista skala wypadków w rolnictwie indywidualnym jest większa, a wniosek ten jest poważną przesłanką przemawiającą za podjęciem pilnej inicjatywy ustawodawczej o objęcie ubezpieczeniem wypadkowym wszystkich rolników w kraju.

Wiele kontrowersji wzbudziła i nadal budzi nowelizacja Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 2 kwietnia 2004 roku. Pozbawiono w niej uprawnień do jednorazowego odszkodowania powypadkowego dla wszystkich członków rodziny rolnika, nie bacząc, że gospodarstwo rodzinne jest konstytucyjnym fundamentem ustroju rolnego i że jego funkcjonowanie jest organizacyjnie oparte na pracy wszystkich członków na ogół rodziny wielopokoleniowej. Z pewnością należało ograniczyć dostęp do świadczeń powypadkowych tym najbliższym członkom rodziny rolnika, którzy nie byli z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. Ale już dla wstępnych rolnika (emerytów) i zstępnych (dzieci) pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym należało utrzymać bezwzględnie prawo do jednorazowego odszkodowania wskutek wypadku przy pracy rolniczej. Wszak stanowią oni rzeczywiście najbliższą rolnikowi rodzinę, która na ogół wspólnie rozwiązuje problemy organizacyjne i produkcyjne, a także socjalne, jak na przykład opieka dziadków nad dziećmi. Przecież ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolni-

ków winna jak najbardziej respektować rodzinny charakter fundamentu ustroju rolnego. Winna też uwzględniać istotę rodzinnego gospodarstwa opartego na pracy całej rodziny i ograniczać skutki wynikających zeń zagrożeń. Pozbawieni prawa do świadczeń powypadkowych członkowie rodziny rolnika mogą oczywiście skorzystać z dobrowolnego ubezpieczenia wypadkowego, ale o zainteresowaniu takim rozwiązaniem świadczą jednoznacznie liczby. Jeżeli liczba ubezpieczonych i opłacających składki tylko na rzecz funduszu składkowego 31 grudnia 2003 roku, a więc w roku poprzedzającym nowelizację wynosiła 32 690 osób, to w 2005 roku, a więc w rok po nowelizacji już 30 153.

A codzienność przysparza licznych dowodów przemawiających na rzecz tezy, że wyłączenie nowelizacją z 2 kwietnia 2004 roku członków rodziny rolnika z prawa do jednorazowego odszkodowania powypadkowego stanowi istotny błąd. Jest na przykład oczywiste, że 55-letni, sprawny mężczyzna, po przekazaniu za rentę strukturalną gospodarstwa rolnego następcy pracującemu na stałe poza gospodarstwem, będzie nadal pracował w tym gospodarstwie i wykonywał czynności nieraz zagrażające nawet życiu. A istnieje jeszcze problem dzieci, szczególnie tych w wieku poniżej 16 lat, którzy pracują nieraz jak dorośli i jak dorośli zagrożone są „nagłymi zdarzeniami wywołanymi przyczyną zewnętrzną”. Pamiętać też należy, że kardynalną cechą ubezpieczeń społecznych jest ich obligatoryjność, a to oznacza, że błędem jest oparcie rozwiązania problemu wypadków w pracy na dobrowolnym ubezpieczeniu. Ustawa zaś, która podmiotem odniesienia czyni rolnika i jego warsztat pracy nie może odrębnie traktować jego fundamentalnej cechy – uczestnictwa w pracy całej rodziny, a wynikających z niej zagrożeń i zabezpieczeń przed nimi powierzać dobrowolnemu ubezpieczeniu. Tym bardziej że świadczenia powypadkowe były i są finansowane całkowicie przez ubezpieczonych rolników.

Wypadkowość wśród rolników ubezpieczonych w KRUS

Główną przyczyną wypadków w rolnictwie indywidualnym w 2013 roku była, według Biura Prewencji i Rehabilitacji KRUS³², niewłaściwa organizacja pracy (78,6%) i niewłaściwy stan maszyn, urządzeń, narzędzi oraz obiektów budowlanych. Liczba wypadków wśród indywidualnych rolników ubezpieczonych w KRUS systematycznie maleje od kilku lat. W 1998 roku zgłoszono ich 54000, w 2005 roku – 33 556, w 2010 roku – 26 305, w 2012 roku – 24 008 i w 2013 roku – tylko 23 374. Wskaźnik wypadkowości³³ obniżył się odpowiednio z 21 w 1998 roku do 11,0 w 2012 roku i 10,7 w 2013 roku. W tym ostatnim roku wydano 7825 decyzji od-

³² Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2013 roku*. Warszawa 2014 r.

³³ Liczba wypadków, które spowodowały wypłatę jednorazowych odszkodowań na 1000 osób ubezpieczonych.

mawiających wypłaty odszkodowania (32,5% zgłoszonych do KRUS wypadków), z tego 4377 (to jest 56,0% odmownych) wydano z powodu braku stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu³⁴. Także liczba wypadków śmiertelnych znacząco spadła, z 173 w 2004 roku do 92 w 2008 roku i 77 w 2013 roku.

Rodzi się pytanie o przyczyny tak istotnego zmniejszenia się liczby wypadków wśród rzeszy ubezpieczonych rolników. Wiąże się je z szeroko zakrojoną działalnością prewencyjną KRUS, ale zdaniem autora tej monografii jest jeszcze kilka innych przyczyn tego zjawiska. Na wyraźne zmniejszenie się ilości wypadków w latach 2004 i 2005 w stosunku do 2003 roku wpłynęła Ustawa o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 2 kwietnia 2004 roku. Pozbawiła ona bowiem dotychczasowych uprawnień do świadczeń powypadkowych nieubezpieczonych członków rodziny rolnika. Poza tym w ustawie tej zmieniono też zasady wypłaty jednorazowych świadczeń wskutek długotrwałego lub stałego uszczerbku na zdrowiu. Przedtem świadczenie to wypłacano w wysokości nie mniejszej niż równowartość 5-procentowego uszczerbku, mimo że orzeczony uszczerbek wynosił na przykład zaledwie 0,5%. Obecnie świadczenie to jest wypłacane proporcjonalnie do stwierdzonego uszczerbku. O ile jednak poprzednio nadzieja na uzyskanie równowartości pięcioprocentowego uszczerbku „zachęcała do ryzyka” ubiegania się o to świadczenie, to obecnie świadomość, że można uzyskać na przykład świadczenie odpowiadające uszczerbkowi o wielkości 0,5% jest znacznie mniej zachęcająca. Podobne zjawisko obserwowano w latach 80. ubiegłego wieku, gdy kwotowe relacje świadczeń powypadkowych nie nadążały za innymi zmianami. Inną przyczyną wywierającą wpływ na ograniczenie poziomu wypadkowości wśród rolników ubezpieczonych w KRUS to ekstensyfikacja produkcji, co przejawia się między innymi ograniczeniem rozmiarów produkcji zwierzęcej i liczby gospodarstw z produkcją tego rodzaju.

Przyczyną ograniczenia liczby wypadków w rolnictwie jest też przenikanie do systemu nierolników [Józwiak, Jagła 2007] oraz prowadzenie w miejsce produkcji rolniczej tak zwanej działalności rolniczej wyrażającej się utrzymywaniem ziemi w dobrej kulturze (w stanie gotowości produkcyjnej). Prowadzenie działalności rolniczej upoważnia do korzystania z dopłat bezpośrednich z równoczesną kontynuacją ubezpieczenia w KRUS. Również postępująca wymiana pokoleniowa wywiera pozytywny wpływ na poprawę wypadkowości. Wszak młodsze pokolenie legitymuje się wyższym na ogół poziomem wykształcenia, lepszymi kwalifikacjami i wiedzą, a więc predyspozycjami kształtującymi wyobraźnię i przewidywalność konsekwencji podjętych decyzji. Obserwuje się nadto znaczące zmniejszenie spożycia alkoholu wśród rolników prowadzących gospodarstwa. Jeszcze w latach 90. ubie-

³⁴ Czyli rzeczywista liczba wypadków w 2013 roku wyniosła 27 751.

głęgo wieku ponad 90% przyczyn wypadków rolników wiązało się z alkoholem [Jagła, Radoń 1998].

Jednocześnie nie obserwuje się spadku liczby osób pobierających inwalidzką rentę wypadkową. Jest to problem pomijany w analizach, a przecież dotyczy on zdarzeń najboleśniejszych, obok zdarzeń śmiertelnych, będących rezultatem wypadków, najczęściej skutkiem nieprzestrzegania zasad bezpiecznej pracy. Informują o tym liczby podane w tabeli 5.

Tabela 5

Renty wypadkowe w relacji do liczby emerytur i rent
oraz liczby ubezpieczonych w KRUS

Wyszczególnienie	Lata			
	2006	2008	2010	2013
Liczba inwalidzkich rent wypadkowych	12 993	12 854	12 843	13 084
Liczba emerytur i rent	1 585 970	1 509 975	1 374 654	1 245 708
Ubezpieczeni w pełnym zakresie i w funduszu składkowym	1 562 255	1 547 353	1 445 298	1 379 909
Relacja liczby rent wypadkowych (%) do liczby emerytur i rent	0,93	0,92	0,93	1,05
- osób ubezpieczonych	0,83	0,85	0,89	0,95

Źródło: Kwartalna Informacja Statystyczna KRUS. IV kwartał lat 2006, 2008, 2010 i 2013.

W zasadzie w latach 2006-2013 nie ulegała zmianie relacja liczby rent wypadkowych w stosunku do ogólnej liczby emerytur i rent. Spostrzeżenie potwierdza sprawozdanie Biura Prewencji KRUS dotyczące wypadków przy pracy w 2008 roku, gdzie zauważa się, że „Udział wypadków z uszczerbkiem powyżej 60% od kilku lat utrzymuje się na poziomie 0,7-0,8%”. Także w sprawozdaniu z 2014 roku odnotowano udział tych wypadków na poziomie 0,7%, czyli nadal niezmiennie duży.

Wypadek przy pracy rolniczej

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 11 ust. 1 Ustawy z 20 grudnia 1990 roku: *Za wypadek przy pracy rolniczej uważa się nagle zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej albo pozostających w związku z wykonywaniem tych czynności:*

- 1) *na terenie gospodarstwa rolnego, które ubezpieczony prowadzi, lub w którym stale pracuje, albo na terenie gospodarstwa domowego bezpośrednio związane go z tym gospodarstwem rolnym, lub*
- 2) *w drodze ubezpieczonego z mieszkania do gospodarstwa, o którym mowa w pkt. 1, albo w drodze powrotnej, lub*

- 3) *podczas wykonywania poza terenem gospodarstwa rolnego, o którym mowa w pkt. 1, zwykłych czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej, albo w związku z wykonywaniem tych czynności, lub*
- 4) *w drodze do miejsca wykonywania czynności o których mowa w pkt. 3 albo w drodze powrotnej.*

Przytoczona definicja obowiązuje od 2 maja 2004 roku i różni się niewiele od definicji z ustawy poprzedniej. W pewnym sensie zawęży nawet pojęcie wypadku do czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej. Wcześniejsza uznawała wszelkie zdarzenia wypadkowe na terenie gospodarstwa rolnego i związanego z nim gospodarstwa domowego za wypadki przy pracy rolniczej. Należy wątpić, by przy pomocy tej zmiany uzyskano bardziej obiektywny obraz stanu wypadkowości przy pracy rolniczej, bowiem definicja wypadku, acz obszerna, nadal nie jest precyzyjna, a wprowadzone do niej zmiany nie umożliwiają każdorazowo kwalifikowania zdarzeń wypadkowych. Pojęcie działalności rolniczej [Puślecki 2004] jest bowiem ujmowane wąsko, gdyż nie obejmuje czynności mieszczących się w fazie poprodukcyjnej. W ustawowych definicjach sprowadza się bowiem działalność rolniczą tylko do działalności wytwórczej, wyraźnie odróżniając ją od sprzedaży produktów rolnych i ich przetwarzania [Puślecki 2004].

O czynnościach wchodzących w zakres działalności rolniczej rozstrzyga art. 6 pkt. 3 aktualnie obowiązującej Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Orzeka on, że przez działalność rolniczą rozumie się działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej [Jaworska-Spicak 2006]. A przecież zakres czynności i niezapisanych „obowiązków” w działalności rolniczej jest szerszy, jak choćby dozór i ochrona mienia. Nieprzypadkowo siedlisko składa się z budynku mieszkalnego i kompleksu budynków gospodarczych. Taka forma jego ukształtowania umożliwia całodobowy dozór nad inwentarzem żywym, a także pieczę nad mieniem gospodarstwa. Zatem jakże kuriozalny jest wywód jednego z sądów [Jaworska-Spicak 2006], że *Uznanie, iż rolnik jest objęty ochroną wypadkową przez całą dobę i przy wszystkich czynnościach życia codziennego stanowiłoby niczym nieusprawiedliwione uprzywilejowanie grupy zawodowej.*

Właśnie owa codzienna, nieraz całodobowa gotowość do podjęcia się różnorodnych, niezbędnych czynności gospodarskich powoduje, iż powoli z pokolenia na pokolenie wykrusza się zastęp chętnych do kontynuowania „uprzywilejowanego” zawodu. Dostrzega się też, że w praktyce rozgraniczenie czynności związanych z pracą rolniczą od innych stanowi nieraz poważną trudność. W tej sytuacji może więc dochodzić do nadużyć, bowiem zdarzenia wypadkowe mają najczęściej miejsce bez udziału świadków. Bardzo trudno jest wtedy udowodnić, że nie miało ono

związku z działalnością rolniczą, z pracą w gospodarstwie czy z jakimkolwiek innym zajęciem.

I to jest istota problemu. Wszak status rolnika, jego praca, zwłaszcza jej warunki organizacyjne, całkowicie różnią się od sytuacji pracowników i warunków wykonywania pracy najemnej. Przede wszystkim rolnik pracuje samodzielnie, bez jakiegokolwiek nadzoru. W zakładzie pracy jest stosunkowo łatwo ustalić związki przyczynowo-skutkowe wypadku z wykonywaną pracą. W przypadku rolnika jest to zdecydowanie trudniejsze, a czasem ustalenie tego związku jest niemożliwe³⁵. Najczęściej też przedstawiciel KRUS, badający przyczynę wypadku rolnika przy pracy, musi polegać wyłącznie na relacji poszkodowanego. Równocześnie coraz powszechniejsza jest znajomość przepisów przez rolników i umiejętność ich interpretacji. W takiej sytuacji często nie sposób jest ustalić faktyczną przyczynę wypadku w sytuacji, gdy poszkodowany dostosowuje okoliczności zdarzenia do przepisów ustawy w nadziei na uzyskanie odszkodowania.

W większości zdarzeń za wiarygodne uznaje się wyjaśnienia poszkodowanego, mimo że okoliczności wypadku były zgoła inne. Wobec tego zastanowić się trzeba, czy rolnicy nie powinni być ubezpieczeni na okoliczność wszystkich wypadków, zarówno związanych z prowadzeniem działalności rolniczej, jak i innej działalności usługowo-gospodarczej. Nie można bowiem pracy rolnika ograniczać wyłącznie, jak to ma miejsce dotychczas, do wykonywania zwykłych czynności związanych z działalnością rolniczą. Praca rolnika to nie tylko zwykłe czynności, ma ona wiele elementów charakterystycznych dla służby. Polega to na ciągłym czuwaniu i na gotowości do konieczności podjęcia takich czy innych zabiegów, na przykład z uwagi na zmieniające się warunki atmosferyczne, stany chorobowe inwentarza żywego, sytuacje zagrażające mieniu itp. Nie można też pracy rolnika, a w konsekwencji również zagrożenia wypadkowego, ograniczać w czasie ani też do miejsca. Zaprześcić należy wreszcie dzielenia czynności rolniczych na te, które związane są z działalnością rolniczą i pozarolniczą działalnością gospodarczą³⁶.

³⁵ „Rolnicy i ich domownicy są objęci ubezpieczeniem wypadkowym. Ustawa definiuje wypadek przy pracy analogicznie jak w przypadku pracowników (art. 8), jednakże między sposobem wykonywania pracy rolnika w swoim gospodarstwie rolnym a pracą pracownika najemnego zachodzi zasadnicza różnica, która polega na tym, że w stosunku do pracownika łatwo jest ustalić sferę pracy i sferę poza pracą.” (W. Muszalski. *Ubezpieczenia społeczne – zarys ogólny. Część II*. ZUS, Warszawa 1984).

³⁶ Rolnik spełniający warunki określone w art. 5a Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników może, podejmując się prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, kontynuować ubezpieczenie w KRUS od 2 maja 2004 roku płacąc podwójną składkę emerytalno-rentową, a do 2009 roku podwójną za ubezpieczenie rentowe, wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Jednak mimo opłacania podwójnej składki nie uzyskuje uprawnień do jednorazowego odszkodowania, gdy wypadek się zdarzył podczas wykonywania pozarolniczej działalności,

Wszak taki rolnik jest ubezpieczony w KRUS i prowadzi gospodarstwo rolne. Jako rolnik uzyskuje również dochody spoza gospodarstwa przy pomocy zaangażowania własnej pracy i środków produkcji gospodarstwa (maszyn, budynków, narzędzi, a nawet ziemi w razie dzierżawy).

Poprawy warunków życia ludności rolniczej upatruje się między innymi w możliwościach uzyskiwania dodatkowych dochodów z działalności pozarolniczej. Do tego należy przystosować przepisy Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, także te chroniące ich przed skutkami wypadków. Zdaniem autora tej monografii rolników należy ubezpieczać od wszystkich wypadków, bo tylko wtedy da się ustalić obiektywny obraz rzeczywistości, czyli liczbę wypadków faktycznie powiązanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Zgodnie z rzeczywistością przedstawienie okoliczności wypadku przez poszkodowanego rolnika nie będzie bowiem miało wtedy wpływu na nieuznanie zdarzenia za wypadek, co w konsekwencji oznacza odmowę wypłaty świadczenia powypadkowego.

Korekta taka uprościłaby także postępowanie powypadkowe w wyniku uniknięcia żmudnych nieraz wyjaśnień. Zlikwidowano by dwuznaczne i patologiczne sytuacje wpływające demoralizująco na ludność rolniczą, ponieważ nastąpiłoby ograniczenie wykorzystywania nieprawdy jako drogi i środka w dążeniu do uzyskania świadczenia powypadkowego. Służby prewencyjne KRUS mogłyby w takiej sytuacji więcej czasu i energii poświęcić działalności zapobiegającej wypadkom.

Czy korekta Ustawy z 1990 roku miałaby wpływ na liczbę wypadków i zwiększenie kosztów realizowanych świadczeń powypadkowych? Ze statystyk KRUS i z szacunków autora tej monografii wynika, że koszty te wzrosłyby nie więcej niż o 20%. Mimo to warto je ponieść, bowiem usprawnienie działalności prewencyjnej i wyposażenie jej w jeszcze efektywniejsze niż obecnie narzędzia oddziaływania przyniosłoby z całą pewnością więcej korzyści.

Rażące niedbalstwo

Analizując dokumenty powypadkowe KRUS i statystyki dotyczące podjętych decyzji, autor tej monografii zetknął się z przypadkami wskazania tak zwanego rażącego niedbalstwa jako przyczyny odmowy wypłaty jednorazowego odszkodowania. Jednorazowe odszkodowanie nie przysługuje ubezpieczonemu, jeżeli:

- 1) spowodował wypadek umyślnie albo wskutek rażącego niedbalstwa lub
- 2) będąc w stanie nietrzeźwości lub będąc pod wpływem środków odurzających, substancji psychotropowych lub innych środków o podobnym działaniu, sam w znacznym stopniu przyczynił się do wypadku.

ponieważ ustawowa definicja ogranicza się jedynie do wypadku powstałego podczas czynności rolniczych.

Jest oczywiste, że jednorazowe odszkodowanie nie przysługuje w sytuacji, gdy wypadek spowodowany był w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem substancji psychotropowych. Istnieją jednak wątpliwości co do upatrywania w rażącym niedbalstwie przyczyny wypadku przy pracy rolniczej, jako wystarczającej przesłanki pozbawienia prawa do świadczenia powypadkowego. Termin „rażące niedbalstwo” zaczerpnięty został z systemu pracowniczego. Ale tam bezpieczeństwo pracy regulowane jest przy pomocy Ustawy – Kodeksu Pracy. Dział X tego kodeksu – „Bezpieczeństwo i higiena pracy” określa między innymi podstawowe obowiązki pracodawców w zakresie ochrony zdrowia i życia pracowników, prawa i obowiązki pracownika, procedury w razie wypadku przy pracy. Nakłada obowiązek przeszkolenia pracownika z zakresu BHP. Określa ponadto wymogi co do pomieszczeń, stanu maszyn i narzędzi, środków ochrony indywidualnej oraz odzieży i obuwia roboczego itd. Z kolei Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z 30 października 2002 roku zróżnicowała z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych składki wypadkowe dla poszczególnych branż w zależności od kategorii ryzyka. Określone ono zostało wskaźnikami częstości występowania takich niekorzystnych zjawisk, jak udział: poszkodowanych w wypadkach przy pracy ogółem, wypadków przy pracy śmiertelnych i ciężkich, stwierdzonych chorób zawodowych, liczby osób zatrudnionych w warunkach zagrożenia. Składkę wypadkową uiszcza pracodawca. Oceny stopnia uszczerbku na zdrowiu oraz jego związku z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową dokonuje się po zakończeniu leczenia i rehabilitacji (art. 11 ust. 4). Jeżeli chodzi o rażące niedbalstwo w wypadku pracowniczym, to jest ono uzależnione od przestrzegania przepisów BHP. Ich naruszenie skutkuje w razie wypadku zakwalifikowaniem go do klasy wypadków spowodowanych z winy pracownika z powodu rażącego niedbalstwa. Trzeba dodać, że pojęcie rażącego niedbalstwa nie jest jak dotąd jednoznacznie zdefiniowane.

W orzecznictwie sądowym: *Rażące niedbalstwo zachodzi wówczas, gdy poszkodowany pracownik podejmuje działania z naruszeniem przepisów o ochronie zdrowia i życia, chociaż mógł i powinien przewidzieć grożące mu niebezpieczeństwo, które zwykle występuje w danych okolicznościach faktycznych, co dla każdego człowieka o przeciętnej przezorności jest oczywiste*³⁷ [...]. Tylko wyłączna wina pracownika, i to szczególnie uwarunkowana pozbawia go prawa do świadczeń, przy czym tego rodzaju winę musi udowodnić zakład pracy lub ZUS.

Także Sąd Apelacyjny w Białymstoku podjął się zdefiniowania określenia „rażące niedbalstwo”, stwierdzając, że pojęcie to nie jest równoznaczne ze „zwykłym niedbalstwem” czyli takim zachowaniem pracownika, który przewiduje skutki swego działania (lub zaniechania), lecz spodziewa się, że ich uniknie. Rażące nie-

³⁷ Wyrok z 23 października 1980 roku, SN III URN 40/80 PiZS 1982/7/55.

dbalstwo występuje natomiast wtedy, gdy skutków tych pracownik nie przewiduje, chociaż może i powinien je przewidzieć (wyrok z 29 października 1998 roku, IIIAUa 510/98 OSA 1998, z 7 poz. 88). Natomiast Sąd Najwyższy w wyroku z 30 listopada 1999 roku (IIUKN 221/99 OSP 2001 z 11 poz. 169 SN) stwierdził, że *niedbalstwo pracownika jako wyłączna przyczyna wypadku przy pracy zwalnia pracodawcę od odpowiedzialności tylko wtedy, gdy miało charakter rażący, a więc graniczyło z umyślnością*. Zdaniem Sądu Najwyższego rażące niedbalstwo graniczy więc z umyślnością. Podobnie w orzeczeniu z 15 listopada 2000 roku (II UKN 43/00 OSNP 2002, nr 11 poz. 273) ten sam sąd podkreślił, że *naruszenie przepisów spowodowane umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa użyte w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. z 1983, nr 30 poz. 144 z późn. zm) wskazuje, że zamiar w przypadku winy umyślnej lub możliwość i obowiązek przewidywania w przypadku winy nieumyślnej, dotyczą naruszenia przepisów, a nie skutków zdarzenia*. Ustalenie, że przyczyną wypadku było naruszenie przez poszkodowanego przepisów o ochronie życia i zdrowia spowodowane umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa, nie może opierać się tylko na domniemaniu zespołu powypadkowego, lecz musi być poparte dowodami stanowiącymi podstawę takiego stwierdzenia.

Rolnika nie obowiązuje kodeks pracy, a więc przepisy o bezpieczeństwie i higienie pracy. Rolnik sam w sobie skupia jakby dwie funkcje – pracodawcy i pracownika, czyli zarazem funkcję zarządczą i wykonawczą. Zacerpnięte z systemu pracowniczego pojęcie rażącego niedbalstwa w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników nie zostało jasno określone, a tym bardziej nie zostało dostosowane do specyfiki pracy i jej organizacji w rodzinnym gospodarstwie rolnym. Zwraca uwagę na tę kwestię Marian Podstawka pisząc, że: *Przepisy ustawy z 20.12.1990 roku nie definiują pojęć spowodowania wypadku umyślnie, wskutek rażącego niedbalstwa i stanu nietrzeźwości. W świetle dotychczasowej praktyki utrwaliło się pojęcie umyślności jako celowego działania z zamiarem spowodowania wypadku, a rażącego niedbalstwa – jako działania bez zamiaru spowodowania wypadku, choć sprawca powinien i mógł skutki swego działania przewidzieć. Natomiast stan nietrzeźwości określają przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z 26.10.1982 roku. Taki stan według tej ustawy zachodzi wtedy, gdy stężenie alkoholu we krwi wynosi powyżej 0,5 promila [Podstawka 1998]*.

Służby prewencji posługują się pojęciem „rażącego niedbalstwa” podczas ustalania przyczyn wypadku przy pracy rolniczej właśnie w aspekcie umyślności, ale w praktyce występuje nieraz duża doza dowolności. Autor tej monografii w trakcie swej pracy zawodowej sprawdzał akta dotyczące wypadków zawierające decyzje odmowne z powodu stwierdzenia rażącego niedbalstwa. Przykładowo, podczas pracy przy użyciu kosiarki do cięcia trawnika osoby ubezpieczone w KRUS

doznały kontuzji palców ręki wskutek próby oczyszczenia z nagromadzonej trawy przy niewyłączonym silniku³⁸. Jeden z inspektorów za przyczynę wypadku podał rażące niedbalstwo, inny z drugiej placówki terenowej wnioskuje o uznanie zdarzenia za wypadek przy pracy. Podobnie w przypadku wypadku spowodowanego wykonywaniem prac naprawczych przy pracującej maszynie inspektor nie stwierdził rażącego niedbalstwa, ale inny wskazał rażące niedbalstwo jako przyczynę wypadku spowodowanego czyszczeniem włączonego taśmociągu. A oto przykład innego przypadku dającego wiele do myślenia. Z powodu niedostosowania prędkości na zakręcie samochód wpadł w poślizg i w jego rezultacie pojazd został poważnie uszkodzony, a kierowca doznał obrażeń. Policja ukarała go mandatem z powodu niedostosowania prędkości do warunków jazdy i dlatego odmówiono mu prawa do odszkodowania z powodu rażącego niedbalstwa. Poszkodowany i zarazem właściciel samochodu otrzymał jednak odszkodowanie z polisy AC za uszkodzony samochód, i tu nasuwa się refleksja w formie pytania. Dlaczego kierowca, który był sprawcą własnych obrażeń i uszkodzenia własnego samochodu otrzymał odszkodowanie za uszkodzony pojazd, a za osobiste obrażenia nie?

I jeszcze jeden przypadek. Kilka lat temu rolnik wskutek poślizgnięcia uległ wypadkowi. W zaleceniach powypadkowych zapisano, by używał stosownego obuwia roboczego. Podobnemu wypadkowi uległ ponownie ponieważ nie przestrzegał tego zalecenia. Z powodu rażącego niedbalstwa odmówiono mu prawa do odszkodowania, a przecież wiadomo, że zalecenia (nawet prezesa KRUS) nie stanowią podstawy prawnej.

Podsumowując, można zatem stwierdzić, że praktyka KRUS posługiwania się argumentem o rażącym niedbalstwie dojrzała do pilnego uporządkowania. Samo kolejne zdefiniowanie rażącego niedbalstwa nic nie da, gdyż jego jednoznaczne określenie nie jest w rolnictwie indywidualnym możliwe.

Autor tej monografii jest przekonany, że należałoby opracować wykaz zaniechań, które pozwoliłyby inspektorom ds. prewencji obiektywnie oceniać i kwalifikować przyczyny wypadku, w tym wykaz sytuacji, kiedy przyczyną wypadku będzie rażące niedbalstwo (prowadzenie różnych prac przy uruchomionej maszynie, brak zalecanych osłon itd.)³⁹. Należałoby się zastanowić, czy w miejsce arbitralnej odmowy prawa do świadczeń w przypadkach, gdy są trudności z jednoznacznym stwierdzeniem przyczyny wypadku wskutek rażącego niedbalstwa, nie należałoby zaprzestać odmawiania wypłaty odszkodowania, a problem ten uregulować wyso-

³⁸ Pozostaje jeszcze kwestia, której nie rozważyły osoby badające okoliczności wymienionych zdarzeń. Mianowicie, czy koszenie trawnika jest działalnością rolniczą?

³⁹ Na przykład w oparciu o instrukcje użytkownika opracowane przez producenta lub dystrybutorów.

kością składki na ubezpieczenia wypadkowe. Zwłaszcza w sytuacji, gdy w gospodarstwie stwierdza się szereg innych niedociągnięć i zagrożeń wypadkowych.

Inny poważny problem to wypadki powodowane pod wpływem alkoholu. Na pytanie skierowane do 1100 rolników prowadzących rachunkowość rolną na potrzeby IERiGŻ ponad 90% respondentów wiązało zdarzenia wypadkowe w pracy ze spożyciem alkoholu [Jagła, Radoń 1998], podczas gdy według informacji Biura Prewencji KRUS decyzje odmowne spowodowane nietrzeźwością poszkodowanych mają w ostatnich latach udział niewielki, bo mieszczący się w granicach 1,4-1,7% [*Wypadki...* 2009]. W ostatniej informacji dotyczącej 2013 roku brak nawet jakichkolwiek informacji na ten temat. Nie oznacza to jednak, że niewielka jest skala zjawiska wykonywania czynności zawodowych pracy w stanie po spożyciu alkoholu. Jest ona zdecydowanie większa niż to wynika z powyższej statystyki, lecz niezwykle trudno ją wychwycić i ustalić. Po pierwsze dlatego, że odszkodowanie nie przysługuje, jeżeli sam wypadek spowodowany był w stanie nietrzeźwości. A jak wiadomo rolnik pracuje bez świadków i bez nadzoru zawsze może się tłumaczyć, że alkohol spożył dopiero po wypadku celem np. uśmierzenia bólu, zwłaszcza gdy oczekiwanie na przyjazd pogotowia ratunkowego trwa nieraz kilka godzin. Poza tym, wielu doświadczonych i pragmatycznie nastawionych lekarzy udzielających pierwszej pomocy unika adnotacji o symptomach spożycia alkoholu przez poszkodowanego.

Obserwuje się liczne przypadki zgłaszania się po pomoc medyczną nazajutrz po wypadku. Szkoda, że nie odnotowuje się tego w statystykach, ponieważ ociąganie się z wizytą u lekarza, względnie z wezwaniem pogotowia, jest w części przypadków powodowane potrzebą wytrzeźwienia. Rzuca się też w oczy brak w prewencyjnych wydawnictwach opracowań ostrzegających przed pracą pod wpływem alkoholu czy środków odurzających.

W ostatnich latach maleje liczba zgłaszanych wypadków, a przyczyną tego zjawiska jest według KRUS między innymi systematyczna, wielokierunkowa działalność prewencyjna oparta na analizie przyczyn i okoliczności wypadków. Jako formy oddziaływania służące poprawie stanu bezpieczeństwa pracy wymienia się: analizy przyczyn i okoliczności wypadków, upowszechnienie wiedzy z zakresu bezpiecznej pracy poprzez szkolenia, kursy, podejmowanie starań o właściwą produkcję i dystrybucję bezpiecznych środków stosowanych w rolnictwie oraz sprzętu i odzieży ochronnej dla rolników. Aby jednak działalność prewencyjna była rzeczywiście efektywna, trzeba przede wszystkim wyposażyć KRUS w skuteczne narzędzia oddziaływania na postawy i zachowania rolników. Chodzi przede wszystkim o przyznanie tej instytucji uprawnień do różnicowania wymiaru składki wypadkowej.

Propozycje

Problem wypadkowości w rolnictwie nabrał szerszego wymiaru dopiero wskutek wprowadzenia w życie Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym i innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin z 27 października 1977 roku. Z kolei Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników z 20 grudnia 1990 roku wprowadziła działalność zapobiegającą wypadkom i chorobom zawodowym, czyli tak zwaną działalność prewencyjną.

Jeżeli pierwsza ustawa przyznała wszystkim rolnikom prawo do świadczeń powypadkowych, to ta z 1990 roku wyłączyła z zabezpieczenia dwuzawodowców, którzy wskutek tego znaleźli się poza sferą zainteresowania działalności prewencyjnej KRUS i Państwowej Inspekcji Pracy, a odnoszone przez nich wypadki – nie-raz ciężkie i śmiertelne – nie są odnotowywane w oficjalnych statystykach. Dlatego celem objęcia ich ochroną prewencyjną i jej usprawnienia należałoby:

- przygotować i wdrożyć w życie odrębną ustawę wypadkową, na mocy której obligatoryjnym obowiązkiem ubezpieczenia objęci byłiby wszyscy rolnicy dysponujący gospodarstwem o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych, bez względu na miejsce ubezpieczenia (ZUS lub KRUS), a realizację ubezpieczenia powierzyć KRUS. Ustawa ta powinna uporządkować i sprecyzować wiele istotnych kwestii, między innymi wyjaśnić i skonkretyzować pojęcie „rażące niedbalstwo”, ustalić, czy zalecenia są prawomocne itd. Odrębna ustawa wypadkowa pozwoliłaby też na bieżąco obserwować zmiany strukturalne w indywidualnym rolnictwie i uporządkować ewidencję stanu posiadanej ziemi przez rolników ubezpieczonych w KRUS;
- przywrócić prawo do jednorazowego świadczenia powypadkowego dla tych nieubezpieczonych członków rodziny rolnika, którzy są z nim we wspólnym gospodarstwie domowym;
- rozciągnąć definicję wypadku na czynności nie tylko związane z prowadzeniem działalności rolniczej na terenie gospodarstwa rolnego lub domowego, lub w związku z jej prowadzeniem poza nim. Prawo do jednorazowego odszkodowania z mocy ustawy powinni zyskać rolnicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą, jeżeli wypadek zdarzył się w trakcie wykonywania tej pracy. Z braku możliwości stosowania jakiegokolwiek bezpośredniego nadzoru należałoby też rozważyć rozciągnięcie ochrony wypadkowej na wszelkie inne „nagle zdarzenia” dotykające rolników;
- rozszerzyć analizę skutków wypadkowości o badanie zmian liczby inwalidzkich rent wypadkowych i ich struktury. Wyodrębnić w strukturze i statystyce wypadków zdarzenia mające miejsce poza terenem gospodarstwa rolnego;

- przywrócić zasiłek chorobowy jako świadczenie wypadkowe, co spowoduje, że statystyki wypadkowości w rolnictwie będą porównywalne ze statystykami wypadkowości w pozostałych gałęziach gospodarki narodowej;
- umieścić inwalidzką rentę wypadkową w katalogu świadczeń powypadkowych, której przyszłe finansowanie należałoby stopniowo coraz bardziej powierzać funduszowi składkowemu. Takie potraktowanie problemu inwalidzkich rent wypadkowych byłoby istotnym narzędziem oddziałującym na oczekiwaną postawę i stosunek rolników do kwestii wypadkowości. Łatwiej byłoby ich przekonać, że problem obciążeń z tytułu wypadków jest w ich rękach oraz że poprawa warunków pracy powodować będzie minimalizację kosztów świadczeń, co w przyszłości pozwoli obniżyć składkę wypadkową;
- zróżnicować składkę wypadkową w zależności od natężenia wypadków na terenie byłych oddziałów KRUS. Chodzi o podwyższenie tej składki w tych byłych oddziałach, gdzie wypłata świadczeń przewyższa średnią wypłatę krajową, a obniżyć tam zaś, gdzie wypłata jest mniejsza, lub zaoszczędzoną kwotę przeznaczać na doskonalenie działalności prewencyjnej bądź na sfinansowanie pobytu dzieci niezamożnych rolników na koloniach. Inny sposób różnicowania składki mógłby nawiązywać do częstotliwości wypadków w zależności od obszaru gospodarstw;
- upoważnić KRUS do indywidualnych decyzji różnicowania składki tym rolnikom, którzy lekceważą zasady bezpiecznej pracy i nielegitymujących się określoną formą przeszkolenia w tym zakresie;
- ujednolicić posługiwanie się przez inspektorów prewencji pojęciem „rażącego niedbalstwa” jako przyczyną wypadków. Mogłoby to polegać na przygotowaniu odpowiedniego wykazu okoliczności, w których za przyczynę zdarzenia uznaje się rażące niedbalstwo. Lepszym jednak sposobem byłaby rezygnacja z odmowy prawa do odszkodowania z powodu „rażącego niedbalstwa”, ale w to miejsce wprowadzenie zasady podwyższenia składki. Powrót do niższej składki mógłby natomiast być uzależniony od poprawy stanu bezpieczeństwa pracy w gospodarstwie. Takie rozwiązanie byłoby instrumentem oddziaływania na rolników. Poza tym rezygnacja z używania „rażącego niedbalstwa” do określania przyczyny pozabawiającej poszkodowanego rolnika prawa do jednorazowego świadczenia powodowałaby zmniejszenie liczby odwołań do przeciążonych pracą sądów, gdyż obecnie większość odwołań rolników do sądu w tej sprawie powoduje uchylene zaskarżonej decyzji KRUS.

USTAWA O UBEZPIECZENIU SPOŁECZNYM A WSPIERANIE MACIERZYŃSTWA

W 2011 roku zanotowano w Polsce ujemny przyrost naturalny, a wskaźnik dzietności (liczba dzieci urodzonych przez jedną kobietę w okresie rozrodczym) wyniósł 1,3 w 2011 roku i był jednym z najniższych w Europie. Tak mały wskaźnik dzietności utrwała zawężoną zastępowalność pokoleń, którą gwarantuje dopiero wskaźnik o wielkości 2,1.

Od połowy lat 90. ubiegłego wieku proces obniżania dzietności objął też polską wieś. W latach 1995-2013 liczba zasiłków macierzyńskich wypłacanych rocznie przez KRUS obniżyła się z 41 tys. do 30 tys. rocznie, tj. o 27%, podczas gdy liczba osób ubezpieczonych na przestrzeni tych lat utrzymywała się na niemal niezmiennym poziomie. Wskaźnik urodzeń na wsi (11,4%) jest jednak wciąż większy niż w mieście (10,6%). Przyczynami charakteryzowanego zjawiska są: wysokie od lat bezrobocie (szczególnie wśród młodych), emigracja w poszukiwaniu pracy, niskie płace, niepewność zatrudnienia, niskie, symboliczne zasiłki rodzinne, niedostateczna ochrona pracujących kobiet, brak miejsc w coraz droższych przedszkolach, a także nierówne traktowanie kobiet wychowujących dzieci przez przepisy ubezpieczenia społecznego realizowane przez ZUS i KRUS.

Do sierpnia 2013 roku prawo do urlopu wychowawczego miały jedynie osoby pozostające w stosunku pracy, czyli zatrudnione na podstawie umowy o pracę. W czasie urlopu wychowawczego wymagane składki na ubezpieczenia opłacane są z budżetu państwa, a okres trwania urlopu wlicza się do okresu zatrudnienia. Od 01.09.2013 r. z powyższymi uprawnieniami zrównane zostały także m.in. osoby prowadzące działalność gospodarczą, a także rolniczki ubezpieczone w KRUS. Według różnych opracowań *urlop wychowawczy jest urlopem szczególnego rodzaju udzielanym w celu sprawowania osobistej opieki nad małym dzieckiem*, w sytuacji trudności połączenia obowiązków opiekuńczych z obowiązkami zawodowymi.

Dotychczas ubezpieczonym w KRUS kobietom z gospodarstw rolnych i tym prowadzącym lub uczestniczącym w prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej urlop taki nie przysługiwał, podobnie jak trzyletnie składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Dotychczasowe przepisy nie traktowały więc wszystkich kobiet równo na okoliczność macierzyństwa i konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem. Rolniczki i kobiety pracujące w ramach samozatrudnienia otrzymywały po urodzeniu dziecka jedynie zasiłek macierzyński. Nie przysługiwał im urlop macierzyński i wychowawczy *sensu stricto*. Te same potrzeby, obowiązki i konieczności z racji macierzyństwa stoją przed kobietami ubezpieczonymi w KRUS, samozatrudnionymi i przed kobietami ubezpieczonymi w ZUS.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w projekcie ustawy z 27 kwietnia 2012 roku zaproponowało opłacanie przez budżet składek emerytalnych i rentowych za wszystkie kobiety przebywające na urlopie wychowawczym⁴⁰. Dotychczas ten trzyletni urlop przysługiwał tylko pracownikom, którym składki emerytalne i rentowe opłacało państwo. Intencją Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym projekcie zmian było usunięcie istniejących różnic między kobietami pracującymi na podstawie umowy o pracę, samozatrudnionymi i pracującymi w gospodarstwach rolnych. W uzasadnieniu zaznaczono bowiem: *Jednym z postulatów było zrównanie praw kobiet bez względu na rodzaj zatrudnienia (umowa o pracę a prowadzenie działalności gospodarczej), np. w zakresie urlopu wychowawczego. Co jednak zaproponowano? Opłacanie trzyletnich składek emerytalnych i rentowych kobietom samozatrudnionym uzależniono od zaprzestania lub zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. W przypadku rolniczek zaś z uwagi na specyfikę pracy w rolnictwie odstąpiono [...] od wymogu zaniechania wykonywania pracy i wskazano, że w okresie sprawowania opieki nad dzieckiem rolnik albo domownik może prowadzić działalność rolniczą lub pracować w gospodarstwie rolnym w zakresie, który nie koliduje z jej osobistym prowadzeniem.*

Słowem, rolniczki, które dotąd w regulacjach prorodzinnych były gorzej traktowane raptem zostały uprzywilejowane. Wszak w czasie trzyletniego sprawowania opieki nad dzieckiem państwo będzie opłacało za nie składki emerytalno-rentowe, a one same, mogąc uczestniczyć w pracach gospodarskich, będą się przyczyniać do powiększenia dochodów osobistych⁴¹.

W tej sytuacji pracownice zatrudnione na podstawie umowy o pracę i kobiety samozatrudnione mogą poczuć się pokrzywdzone. Bo co z tego, że państwo będzie opłacało im składkę emerytalną i rentową w sytuacji, w której kobiety zatrudnione muszą zaniechać pracy⁴² i zrezygnować z dochodów, a samozatrudnione zawiesić działalność gospodarczą. W przeciwnym wypadku urlop wychowawczy nie będzie im przysługiwał.

W uzasadnieniu do projektu zapisano, że *Realizując cele polityki prorodzinnej i kierując się potrzebą zapewnienia godziwej wysokości przyszłych świadczeń*

⁴⁰ Termin urlop wychowawczy w sensie formalnym można odnieść do zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, ponieważ jego zasady reguluje kodeks pracy. Dalszy wywód oparę na uzasadnieniu do projektu ustawy z 27 kwietnia 2012 r.

⁴¹ Opieka sprawowana przez rolniczkę nad dzieckiem nie jest obwarowana zakazem pracy w gospodarstwie.

⁴² Pracownik korzystający z urlopu wychowawczego ma prawo w tym czasie podjąć pracę zarobkową (art.186 kodeksu pracy), ale w wymiarze do 1/2 etatu. Jednak prawo a rzeczywistość to nie to samo.

czeń osób wychowujących dzieci projektodawca uznał za właściwe rozszerzenie kręgu osób, za które budżet państwa opłacałby składki w związku ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem. Warto się zastanowić, czy trafnie? Część zatrudnionych kobiet świadomie rezygnuje z „przywileju” wykorzystania w całości albo w części urlopu wychowawczego. Kalkulują – praca i dochody po ustaniu urlopu macierzyńskiego, czy urlop wychowawczy. Ich sytuację utrudniać będzie w niedalekiej perspektywie przedłużenie, i to znaczne, wieku emerytalnego kobiet. Skomplikuje się możliwość sprawowania opieki nad dziećmi przez babcie, co dotychczas miało szczególne znaczenie we wspieraniu pracujących matek.

Z powyższego krótkiego omówienia zmian „prorodzinnych” nasuwa się spostrzeżenie – jak trudno jest uregulować równo i sprawiedliwie uprawnienia kobiet o różnych statusach społeczno-zawodowych. Czy jest to możliwe? A jeśli tak, to co zrobić, aby było równo i sprawiedliwie? Bo przecież przed pracującą i samozatrudnioną kobietą najczęściej stoi w pierwszej kolejności dylemat, za co utrzymać siebie i wychować dziecko, a nie przysła „godziwa” emerytura.

Jedynym rozwiązaniem spełniającym wymogi równości i sprawiedliwości jest finansowanie przez państwo przez trzy lata składek emerytalnych i rentowych z tytułu urodzenia dziecka, bez konieczności zaprzestania zatrudnienia i zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej⁴³. Rozwiązanie to może mieć oczywiście inną formę, polegającą na przykład na tym, że państwo opłaca składkę⁴⁴, a pracodawca i samozatrudniona dopełnia resztę.

Można też rozszerzyć możliwość wykorzystania urlopu wychowawczego na pracujących dziadków i babcie. Najczęściej rodzice – matka lub ojciec nowo narodzonego dziecka posiadają wyższe kwalifikacje niż dziadkowie, rozwijają się zawodowo i z tej racji więcej zarabiają. Sądzić należy, że przyjęcie takiego rozwiązania spowoduje przychylniejszy stosunek pracodawcy do zatrudnionych kobiet, które zdecydują się na macierzyństwo.

Rolniczce z racji tzw. „urlopu macierzyńskiego” budżet składki nie opłaca. Przysługuje jej jedynie zasiłek macierzyński w wysokości odpowiadającej czterokrotności emerytury podstawowej.

⁴³ „W większości państw Europy – np. w Niemczech, Portugalii i Wielkiej Brytanii – państwo odprowadza składki emerytalne za rodzica opiekującego się dzieckiem niezależnie od tego, czy jest on na etacie, czy nie. <http://info.wyborcza.biz/szukaj/gospodarka/archiwum+zus> „Za wychowawczy zapłaci państwo. Emerytura z KRUS nie wzrośnie”.

⁴⁴ Podstawą wymienionej składki jest przeciętne wynagrodzenie. Składka nie może być wyższa niż ta liczona od kwoty 60% przeciętnego wynagrodzenia i niższa niż 75% minimalnego wynagrodzenia.

W 2005 roku wypłacono rolniczkom 38 919 zasiłków macierzyńskich, w 2010 – 35 947, w 2011 – 33 636, w 2012 – 32 341 i w 2013 roku – 29 960⁴⁵. Wynika z tego, że w ośmioleciu 2005-2013 nastąpiło zmniejszenie liczby wypłat aż o 23%. Na ten spadek złożył się niewątpliwie ubytek o 9,4% osób ubezpieczonych w pełnym zakresie. Bardziej miarodajną ocenę uzyskamy dopiero, gdy odniesie się te dane do liczby kobiet w wieku rozrodczym⁴⁶. Jak dotąd w statystykach KRUS uzyskać można dane tego rodzaju tylko za lata 2011-2013. Otóż w tym okresie liczba kobiet w wieku rozrodczym obniżyła się z 482 952 w 2011 roku do 428 662 w 2013 roku, czyli o 11,2%, natomiast ubytek w liczbie zasiłków macierzyńskich był nieco mniejszy, bo wyniósł 10,9%.

Według KRUS dotychczas z przepisów zrównujących finansowanie składek osób ubezpieczonych w ZUS i KRUS skorzystało 4% ubezpieczonych w KRUS, czyli ponad 50 tys. kobiet [*KRUS: finansowanie..*]. Niestety, ostatnio wprowadzone regulacje nie zrównują w pełni praw kobiet ubezpieczonych w ZUS i KRUS. Rolniczce bowiem przysługuje opłacanie składek przez budżet niezależnie od tego, czy pracuje w gospodarstwie, czy nie, natomiast kobiety ubezpieczone w ZUS, zarówno pracownice, jak i „samozatrudnione” muszą korzystać z urlopu lub zawiesić działalność gospodarczą. Ale z racji zasiłku macierzyńskiego rolnicze budżet nie sfinansuje składki emerytalno-rentowej za taki sam okres, jak kobiecie ubezpieczonej w ZUS.

W związku z powyższym można stwierdzić, że ostatnie regulacje prawne dotyczące wspierania macierzyństwa wychodzą w części naprzeciw oczekiwaniom kobiet, ale traktowanie kobiet w macierzyństwie różniących się statusem zawodowym (pracownica, samozatrudniona, rolniczka) nie jest nadal równe. Jeżeli więc państwo pragnie rzeczywiście nieść pomoc kobietom po urodzeniu dziecka, powinno opłacać 3-letnie składki bez żadnych warunków dotyczących zaprzestania pracy czy zawieszenia działalności gospodarczej. Poza tym stwierdzenie to niekoniecznie musi dotyczyć tylko kobiet, które zdecydowały się na macierzyństwo. Urodzenie się dziecka może bowiem powodować 3-letnie bezwarunkowe ubezpieczenie drugiego z rodziców lub opiekuna z opłacaną przez budżet państwa składką.

⁴⁵ W 2013 r. kwota zasiłków macierzyńskich wyniosła 97,7 mln zł i stanowiła 16,8% wydatków Funduszu Składkowego na realizowane świadczenia (chorobowe – 70,4%, powypadkowe – 12,8%).

⁴⁶ Za wiek rozrodczy kobiet przyjmuje się 15-49 lat.

ZMIANY W STRUKTURZE OBSZAROWEJ GOSPODARSTW I LICZBIE OSÓB UBEZPIECZONYCH

Na wstępie konieczne są dwie uwagi natury metodycznej. Po pierwsze, analiza zmian liczby osób ubezpieczonych i płacących składki w KRUS ograniczona zostanie do tych, którzy są objęci ubezpieczeniem w pełnym zakresie, czyli ubezpieczeniem emerytalno-rentowym, wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim. Takie ubezpieczenie jest świadectwem tego, iż praca lub prowadzenie gospodarstwa przez osobę ubezpieczoną jest dla niej jedynym lub głównym źródłem utrzymania⁴⁷. Druga uwaga jest natury semantycznej i polega na tym, że płatnik ubezpieczenia w KRUS, czyli posiadacz gospodarstwa rolnego odpowiada terminowi – „użytkownik gospodarstwa” zastosowanemu i użytemu w powszechnym spisie rolnym.

Dane dotyczące powierzchni użytków rolnych ujmowane są w wynikach spisu rolnego w hektarach (ha) fizycznych, a w statystykach KRUS w ha przeliczeniowych (hap). Nie ma więc możliwości porównania wielkości gospodarstw według jednolitego kryterium, ale zastosowanie tych dwu różnych miar (hektar fizyczny, hektar przeliczeniowy) nie ma, praktycznie rzecz ujmując, większego wpływu na prawidłowość oceny. W ostatnich latach z użytkowania w rolnictwie wypadały bowiem głównie ziemie o niskim wskaźniku bonitacji gleb, co powoduje, że w skali kraju przeciętny hektar fizyczny jest zbliżony do przeliczeniowego. Natomiast w regionach górskich i oddalonych od rynku zbytu hektary przeliczeniowe i fizyczne mogą się różnić w większym stopniu.

Powszechny Spis Rolny z 2010 roku pokazał, że największą dynamikę spadku w odniesieniu do 2002 roku odnotowano wśród gospodarstw najmniejszych, to jest w grupach obszarowych do 1 ha i 1-5 ha użytków rolnych. Liczba tych gospodarstw zmniejszyła się odpowiednio o 26,8 oraz o 24,8%. Zmniejszyła się również o 17% liczba gospodarstw o powierzchni 5-20 ha użytków rolnych. Liczebność grupy obszarowej 20-50 ha utrzymała się na zbliżonym poziomie (zanotowano wzrost o 0,8%), ale znacząco powiększyła się liczba gospodarstw największych, o obszarze 50 ha i więcej – o 34,4%.

W rozpatrywanym okresie poprawie uległa też struktura gospodarstw rolnych. Z 33,3 w 2002 roku do 31,4% w 2010 roku zmniejszył się udział gospodarstw do 1 ha użytków rolnych i z 39,1 do 37,9% w przedziale 1-5 ha. Z tym że w strukturze gospodarstw z powierzchnią powyżej 1 ha użytków rolnych udział gospodarstw

⁴⁷ Obok obligatoryjnego i dobrowolnego (posiadanie nieruchomości rolnej mniejszej od 1 hap) ubezpieczenia w pełnym zakresie w statystykach KRUS są wykazywane osoby opłacające tylko składkę emerytalno-rentową i dobrowolną składkę wypadkową.

dysponujących 1-5 ha zmalał z 58,6 do 55,2%⁴⁸. Ta ostatnia liczba wskazuje, że mimo pozytywnych zmian wciąż zdecydowanie dominują gospodarstwa drobne, do 5 ha użytków rolnych.

Porównania wyników obu spisów rolnych wskazują, że liczba gospodarstw z powierzchnią powyżej 1 ha zmalała o 20,1%. Tymczasem z tabeli I.2 aneksu do tego rozdziału wynika, że w latach 2002-2010 ubyło 4,4% posiadaczy takich gospodarstw, którzy płacili składki w KRUS. Wolniej najprawdopodobniej ubywało posiadaczy gospodarstw, dla których prowadzenie gospodarstwa było głównym źródłem utrzymania. Znaczący ubytek gospodarstw rolnych był natomiast charakterystyczny dla dwuzawodowców, co jest tendencją pozytywną.

Paradoksalnie, odsetek rolników opłacających w 2010 roku składki w KRUS był mniejszy w gospodarstwach z użytkami rolnymi o powierzchni powyżej 20 ha. Jeśli bowiem w grupie 1-5 ha i 5-10 ha składki w KRUS opłacało odpowiednio 59,4% i 60,5% rolników, to w gospodarstwach z przedziału 20-50 ha 53,8%, a w gospodarstwach z powierzchnią powyżej 50 ha zaledwie 44,4% (tabela I.5 aneksu do rozdziału).

Raport z wyników Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 roku (PSR 2010) zawiera informację, że średnia powierzchnia użytków gospodarstwa rolnego wyniosła 6,82 ha, czyli o 18,4% więcej niż w 2002 roku. Natomiast średnia powierzchnia gospodarstwa o powierzchni powyżej 1 ha liczyła 9,79 ha (wzrost o 16%). Ale już średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach prowadzących działalność rolniczą wyniosła 7,92 ha, a w gospodarstwach powyżej 1 ha użytków rolnych 9,96 ha (wzrost o 7,9%). Na tym tle nasuwa się pytanie o średnią powierzchnię użytków rolnych gospodarstwa „krusowskiego”. W 2010 roku liczyła ona 6,81 ha i była większa o 17,4% niż w 2002 roku, ale była mniejsza o 16,3% od średniej krajowej (7,92 ha) ustalonej w wyniku Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 roku. Na ową dysproporcję niewątpliwie miało wpływ to, że w gospodarstwach z powierzchnią powyżej 20 ha użytków rolnych odsetek rolników ubezpieczonych w KRUS był mniejszy niż w gospodarstwach o mniejszej powierzchni, o czym wspomniano wyżej. Poza tym w województwie małopolskim i podkarpackim nastąpił na przestrzeni analizowanych lat wzrost liczby rolników płacących składki KRUS niezgodny z ogólnokrajową tendencją (w małopolskim o 6,8% i w podkarpackim o 7,5%). Są to, jak wiadomo, województwa o najbardziej rozdrobnionej strukturze agrarnej w kraju. W pozostałych zaś, o korzystniejszej strukturze agrarnej, nastąpił wyraźny spadek liczby płatników składek oraz liczby osób ubezpieczonych w KRUS w rozwinętym, jak na warunki krajowe, rolnictwie województwa wielkopolskiego

⁴⁸ Tabela I.1 aneksu do rozdziału pt. „Liczba gospodarstw według grup obszarowych użytków rolnych w latach 2002 i 2010”.

(o 5,9%) i kujawsko-pomorskiego (o 10,7%), czy w typowo rolniczym województwie, jakim jest podlaskie (o 7,0%). Największy spadek odnotowano w województwie opolskim, bo o 14,5%.

Średnią powierzchnię użytków rolnych gospodarstwa „krusowskiego” zaniżał też w analizowanym okresie prawie żywiłowy przyrost liczby osób ubezpieczonych w gospodarstwach liczących poniżej 1 ha użytków rolnych (tabela I.5 aneksu do tego rozdziału), czyli osób ubezpieczonych na tak zwany wniosek.

Liczba osób ubezpieczonych w KRUS na wniosek, a więc dobrowolnie, przyrastała w latach 2002-2010 w 15 województwach. Największy przyrost miał miejsce w województwach: podkarpackim (o 56,5%), świętokrzyskim (o 52,5%), lubelskim (o 47,8%) i w małopolskim (o 36,6%). Jedynie w województwie opolskim nastąpił istotny spadek liczby osób ubezpieczonych na wniosek, bo o 27,3%. Ten bardzo duży przyrost spowodował, że ogólna liczba osób ubezpieczonych w pełnym zakresie w województwie lubelskim pozostała na tym samym poziomie jak w 2002 roku, a to oznacza, że ubytek ubezpieczonych w gospodarstwach rolnych z powierzchnią użytków powyżej 1 ha został zastąpiony przyrostem liczby osób ubezpieczonych na wniosek, czyli z gospodarstw liczących poniżej 1 ha. Podobnie było w województwach lubuskim i świętokrzyskim (tabela I.5 aneksu do tego rozdziału).

Udział posiadaczy gospodarstw liczących poniżej 1 ha i zarazem płatników składek w KRUS wynosił w skali ogólnokrajowej 11,7%⁴⁹ ogółu osób ubezpieczonych w pełnym zakresie. Ale już w województwie małopolskim udział osób ubezpieczonych na wniosek wynosił aż 32,7% osób ubezpieczonych w pełnym zakresie, w podkarpackim 16,4%, a śląskim 15,4%. Najmniej zaś w woj. warmińsko-mazurskim i w woj. kujawsko-pomorskim⁵⁰. Warto dodać, że w woj. małopolskim ubezpieczeni na wniosek stanowili aż blisko 35% ubezpieczonych w ten sposób w całym kraju. Niewątpliwie wpływ na tak wysoki udział w województwie małopolskim w strukturze osób ubezpieczonych w KRUS z gospodarstw liczących poniżej 1 hektara przeliczeniowego mają tamtejsze warunki przyrodniczo-ekonomiczne. Jak wiadomo, znaczny obszar gruntów rolniczych tego województwa usytuowany jest na terenach górzystych, przy relatywnie wysokim udziale trwałych użytków zielonych. W konsekwencji znacznie więcej tych użytków niż w pozostałych rejonach kraju zakwalifikowanych jest do IV okręgu podatkowego. Powoduje to na przykład, że hektar fizyczny użytków rolnych w klasie bonitacyjnej IVa w tym okręgu to 0,80 ha przeliczeniowego, podczas gdy w I okręgu – 1,1 hap, a 1 ha IV klasy łąk i pastwisk w IV okręgu to 0,55 hap, podczas gdy w pierwszym okręgu

⁴⁹ Obliczenia własne na podstawie danych Biura Ubezpieczeń C/KRUS.

⁵⁰ Na podstawie tabeli 24 Kwartalnej Informacji Statystycznej IV kwartał 2010 r.

współczynnik przeliczeniowy wynosi 0,75 hap⁵¹. Jest to przyczyną, że podatek rolny w okręgu IV jest wyjątkowo niski.

Poruszony problem ma też związek z tak zwaną nieszczelnością przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, czyli możliwością uzyskania taniego ubezpieczenia społecznego w KRUS przez nierolników, z których znaczna część nie prowadzi działalności rolniczej.

Sama kwestia tak zwanego „uszczelnienia” systemu nie ogranicza się do posiadaczy gospodarstw liczących mniej niż 1 ha przeliczeniowy, ale w tej właśnie grupie gospodarstw jest ona najbardziej czytelna i jednoznaczna. Wystarczy zadać tylko jedno pytanie, by uzyskać odpowiedź o głównej przyczynie ubytku liczby ubezpieczonych w KRUS rolników z gospodarstwami o powierzchni od 1 do 20 ha przeliczeniowych, a wzrostu liczby tych, którzy dysponują użytkami rolnymi o powierzchni poniżej 1 hap. Jeżeli następcy rolników rezygnują z prowadzenia większych gospodarstw, to jaki motyw przyświeca tym, którzy ubezpieczają się z tytułu posiadania nieruchomości rolnej mniejszej od 1 ha? Na pewno nie dochodowy, a zdecydowanie kosztowy, a chodzi o tanie ubezpieczenie w KRUS. Ubezpieczony nabywca tak małej nieruchomości zabezpiecza sobie jednocześnie bezpłatne ubezpieczenie zdrowotne, które dla osoby niepracującej i nieprowadzącej działalności rolniczej lub pozarolniczej wynosiło w IV kwartale 2013 roku 343 zł miesięcznie.

To, że „nieszczelność” systemu to nie tylko domena posiadaczy gospodarstw rolnych dysponujących powierzchnią poniżej 1 ha przeliczeniowego świadczy porównanie zmian w grupach tych z powierzchnią 1-5 hap i 5-10 hap. W latach 2002-2010 w pierwszej z nich ubyło 7,1% płatników składek, w tej drugiej zaś aż 13,7%. Przyczyną tego zjawiska nie było to, że posiadacze gospodarstw rolnych do 5 hap podchodzili sceptyczniej do rezygnacji z działalności rolniczej niż posiadacze gospodarstw rolnych o powierzchni mieszczącej się w granicach 5-10 hap. Po prostu, więcej rzeczywistych rolników ubywało w mniejszych obszarowo gospodarstwach, ale w ich miejsce pojawiały się „gospodarstwa” nierolników⁵², którzy stawali się posiadaczami drobnej nieruchomości rolnej, ale nie podejmowali się prowadzenia działalności rolniczej, a pracowali „na czarno” poza posiadanym gospodarstwem. Powyższy komentarz nie dotyczy wszystkich gospodarstw rolnych z grupy obszarowej 1-5 hap. Część z nich prowadziła bowiem produkcję intensywną, zapewniającą

⁵¹ Ustawa z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym. Tekst ujednolicony stanu prawnego na 1 stycznia 2011 roku.

⁵² W 2010 roku zanotowano nieznaczny (o 2,2%) spadek liczby osób ubezpieczonych na wniosek w stosunku do 2009 roku.

cą zadowalający poziom dochodów nawet przy niewielkiej powierzchni użytków rolnych⁵³.

Należy zatem podkreślić, że w obecnych warunkach dalsze utrzymywanie możliwości ubezpieczania się w KRUS dobrowolnie, a więc „na wniosek” jest anachronizmem. Było to uzasadnione w chwili wprowadzania w życie Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 20 grudnia 1990 roku, która zwiększyła wielkość normatywną gospodarstwa rolnego powodującą obowiązek ubezpieczenia społecznego i opłacania składek przez posiadaczy gospodarstw rolnych. W poprzednich przepisach obowiązek ubezpieczenia rodziło posiadanie nieruchomości rolnej powyżej 0,5 ha użytków rolnych, a obecnie jest to powyżej 1 ha przeliczeniowego. Ubezpieczenie dobrowolne dawało wtedy prawo do kontynuowania ubezpieczenia społecznego rolników wszystkim dotychczasowym posiadaczom, którzy mieli gospodarstwa mniejsze od 1 ha przeliczeniowego i którzy obligatoryjnie opłacali do 31 grudnia 1990 roku składkę ubezpieczeniową. Prawo do ubezpieczenia na wniosek winno być ograniczone wyłącznie do rolników, którzy obligatoryjnie byli ubezpieczeni w systemie rolniczym na podstawie przepisów poprzedniej ustawy z 14 grudnia 1982 roku i nie posiadali gospodarstwa o wielkości określonej ustawą nową.

Zdaniem autora tej monografii należy bezwzględnie zlikwidować przepis dotyczący dobrowolnego ubezpieczenia emerytalno-rentowego przez posiadaczy nieruchomości rolnej poniżej 1 hektara przeliczeniowego, choć – co zrozumiałe – osoby dotychczas ubezpieczone z racji prowadzenia lub pracy w takim gospodarstwie zagwarantowane by miały prawo jego kontynuacji nawet z racji przerw spowodowanych okresowym wyłączeniem z KRUS wskutek sezonowego lub dłuższego zatrudnienia. Pozytywnym zjawiskiem jest to, że w 2010 roku zanotowano po raz pierwszy od lat spadek liczby osób ubezpieczonych na wniosek (o 2,2%), a w kolejnych trzech latach obserwowano dalszy, również niewielki ich ubytek. Zaczyna zatem zanikać jeden z koronnych dowodów „świadczących o „petryfikacji” niekorzystnej struktury obszarowej gospodarstw chłopskich w naszym kraju.

Zmiany liczby płatników składek w KRUS to jedna kwestia, drugą zaś są zmiany liczby osób pracujących w gospodarstwach indywidualnych. W Powszechnym Spisie Rolnym z 2010 roku do pracujących zaliczono osoby w wieku 15 lat i więcej, które w okresie tygodnia spisowego:

- wykonywały pracę przez co najmniej 1 godzinę (prowadziły posiadane gospodarstwo, pomagały jako osoby z rodziny posiadacza w pracy w takim gospodarstwie lub były pracownikami najemnymi;

⁵³ W grupie obszarowej 1-5 hap według stanu na dzień 31.12.2010 r. było 4875 płatników składek KRUS posiadających dział specjalny, a w grupie 5-10 hap – 1496.

- nie wykonywały pracy z powodu choroby, urlopu, warunków atmosferycznych itp., ale mieli gwarantowaną pracę w gospodarstwie jako pracownicy najemni lub członkowie rodziny jego posiadacza.

Ze względu na nieco inny sposób zadawania niektórych pytań w formularzach spisowych, nie jest możliwa pełna porównywalność liczby osób pracujących w gospodarstwach rolnych w latach 2002 i 2010. Należy zatem ostrożnie podchodzić do analizy zmian liczby osób pracujących w gospodarstwach indywidualnych (bez pracowników najemnych) w latach 2002 i 2010.

Razem	Rodzinna siła robocza w tys. osób		
	użytkownicy gospodarstw	współmałżonkowie	pozostali członkowie rodziny
	2002		
4261	2165	1114	982
	2010		
4449	1854	1078	1517 ⁵⁴
	2010/2002 (%)		
104,4	85,6	96,7	154,5

Tendencje zmian w liczbie osób pracujących we wszystkich gospodarstwach rodzinnych można więc porównać obiektywnie z liczbą osób w gospodarstwach opłacających składki w KRUS tylko w odniesieniu do liczby użytkowników gospodarstw rolnych. Jak to stwierdzono wcześniej, jest to zarazem liczba płatników składek. Charakterystykę zmian liczby osób pracujących w gospodarstwach indywidualnych (bez pracowników najemnych) w latach 2002 i 2010 zawiera powyższe zestawienie. Z zestawienia wynika, że liczba użytkowników gospodarstw rolnych zmniejszyła się w latach 2002-2010 o 14,4%, ale liczba płatników składek w KRUS tylko o 4,4%. Potwierdza to wcześniejsze spostrzeżenie, że ubytek użytkowników gospodarstw niebędących płatnikami składek KRUS był około trzykrotnie większy od ubytku użytkowników gospodarstw rolnych opłacających składki na ubezpieczenie społeczne, czyli od tych, dla których praca i prowadzenie gospodarstwa rolnego było głównym lub jedynym źródłem utrzymania. Podobny spadek (o 5,1%) zanotowano też w liczbie osób ubezpieczonych w KRUS w latach 2002-2010.

Liczba pracowników najemnych wzrosła natomiast o 4 tys. (to jest o 9,5%), z 42 do 46 tysięcy. Jest oczywiste, że najwięcej spośród nich (13 tys.) zatrudniały w 2010 roku gospodarstwa duże, dysponujące powierzchnią powyżej 100 ha. Ale następną lokatę w ilości zatrudniania pracowników najemnych zajmowały gospo-

⁵⁴ Uwzględniono członków rodziny użytkownika gospodarstwa rolnego wnoszących wkład pracy w gospodarstwo rolne (bez wynagrodzenia), którzy: - mieszkali z użytkownikiem, ale nie tworzyli z nim wspólnego gospodarstwa domowego; - nie mieszkali z użytkownikiem.

darstwa z powierzchnią poniżej 1 ha (6 tys.), które wyprzedzały pod tym względem gospodarstwa z powierzchnią użytków rolnych mieszczących się w granicach 50-100 ha (4 tys. osób). Tak duże zatrudnienie pracowników najemnych w gospodarstwach najmniejszych powodowane było z całą pewnością prowadzeniem przez nie działów specjalnych. Co więcej, niektóre z tych gospodarstw zatrudniały więcej niż jednego pracownika najemnego, o czym świadczy liczba 5 271 płatników składek. Ten fakt wskazuje ewidentnie, że o zamożności rolników nie decyduje jedynie powierzchnia posiadanych użytków rolnych. Nie można więc domagać się wyższych składek emerytalno-rentowych wyłącznie od posiadaczy gospodarstw liczących powyżej 50 ha przeliczeniowych.

Niemożliwa jest natomiast analiza zmian w latach 2002-2010 liczby innych niż użytkownicy osób pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych. Do porównania można wykorzystać jedynie dane liczbowe z 2008 roku.

Wśród osób ubezpieczonych w KRUS wyróżnia się obok rolnika (użytkownika), współmałżonka i domowników. Domownik niekoniecznie musi być członkiem rodziny. Wystarczy, że stale pracuje w gospodarstwie rolnym użytkownika gospodarstwa, choć nie jest powiązany z nim umową o pracę, ale pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym, albo zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa lub w pobliżu. Według stanu z 31 grudnia 2010 roku w kraju było 151 795 domowników, czyli 10,5% ogółu ubezpieczonych w pełnym zakresie. W stosunku do 2008 roku ich liczba zwiększyła się o 2,2%. Z pewnością w gronie domowników ulokowane było utajone bezrobocie, ale ich przyrost mógł być też spowodowany wyraźnym przyrostem liczby płatników składek dysponujących gospodarstwami o powierzchni powyżej 20 ha przeliczeniowych użytków rolnych.

W Powszechnym Spisie Rolnym z 2010 roku obok rolników (użytkowników gospodarstw) wyróżniono też ich współmałżonków i pozostałych członków rodziny. Udział tych ostatnich wynosił 34,1% (1 517 tys. osób) w łącznych zasobach rodzinnej siły roboczej, z tym jednak, że 220 tys. pozostałych członków rodzin nie mieszkało z użytkownikami gospodarstw, a jeśli mieszkali, to nie tworzyli z nimi wspólnych gospodarstw domowych. Do pozostałych członków rodziny zaliczono też młodzież od 15 lat i wszystkich członków rodziny, którzy wykonywali pracę przez co najmniej 1 godzinę w tygodniu spisowym. Ujęto wszystkie osoby w wieku aktywności zawodowej, bez względu na to, czy: były uczniami, pracowały na stałe poza gospodarstwem lub zamieszkiwały stale z użytkownikami gospodarstw.

Z raportu z wyników Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 roku wynika, że 3/4 ogólnej liczby gospodarstw rolnych dysponowało wtedy powierzchnią użytków rolnych do 7 ha. Obejmowały one prawie 68% ogółu osób wnoszących w gospodarstwach rodzinnych wkład pracy w ciągu roku. Posiadacze gospodarstw do 7 ha ubezpieczeni w KRUS stanowili natomiast w 2013 roku 71,8% ogółu osób płacą-

cych składki⁵⁵, zaś ubezpieczeni w tych gospodarstwach (rolnicy, współmałżonkowie, domownicy) – 72,0%.

Przytoczone wskaźniki jeszcze raz potwierdzają zaobserwowaną wyżej tendencję, że szybsze jest tempo ubytku gospodarstw rodzinnych z osobami nieubezpieczonymi w KRUS. Jest to świadectwem nie tyle zacofanego, co złożonego i zróżnicowanego położenia polskich rolników. Generalnie uważa się, że zmiany w KRUS są racjonalne. Ubywa płatników i osób ubezpieczonych w gospodarstwach dysponujących użytkami rolnymi z powierzchnią do 20 ha przeliczeniowych, a proces ten ma wpływ na poprawę struktury obszarowej gospodarstw z osobami ubezpieczonymi w KRUS. W 2010 roku bowiem poprawiła się o 17,4% przeciętna powierzchnia użytków rolnych gospodarstw będących w posiadaniu rolników ubezpieczonych w tej instytucji w stosunku do sytuacji z 2002 roku.

Uważa się, że faktyczna powierzchnia użytków rolnych gospodarstw będących w posiadaniu płatników składek w KRUS jest większa, niż to wykazują statystyki. Rośnie bowiem udział ziemi dzierżawionej na podstawie umów ustnych w powierzchni użytków rolnych, a to nie znajduje pełnego uzewnętrznienia w badaniach statystycznych.

Ciekawe są zmiany, które zachodziły w latach 2010-2012, a zwłaszcza ich kierunek. W skali ogólnokrajowej liczba gospodarstw powyżej 1 ha zmniejszyła się z 1 563 tys. do 1 456,4 tys., tj. o 6,2%. W tym czasie ubyło 2,7% płatników składek w pełnym zakresie z gospodarstw powyżej 1 ha. W 2012 roku około 60% posiadaczy nieruchomości rolnych z powierzchnią powyżej 1 ha opłacało składki w KRUS, podczas gdy w 2010 roku było ich 58,8%. Powierzchnia ziemi wyrażona w ha przeliczeniowych w użytkowaniu płatników składek wynosiła 7 761,8 tys. ha i wzrosła w stosunku do 2010 roku (7 187,7 tys. ha) o 7,7%. Od 2010 roku trwa również powolny proces ubytku płatników i ubezpieczonych w pełnym zakresie na wniosek, a więc z gospodarstw z powierzchnią mniejszą niż 1 ha.

W województwie małopolskim na przykład liczba osób ubezpieczonych obniżyła się ze 144,5 tys. osób do 141,8 tys. w 2012 roku, to jest o 1,8%, a liczba płatników składek o 2,6%. Przybyło natomiast o 18,7% użytków rolnych będących w posiadaniu płatników składek, ale udział rolników opłacających składki w KRUS był w województwie małopolskim w 2012 roku wyraźnie mniejszy niż w skali kraju. Wynosił on 42,8%, podczas gdy w kraju wynosił 60,1%. Zbliżone zjawiska i kierunki zmian odnotowano także w województwie podkarpackim. Co więcej, podobne zjawiska i procesy zaobserwowano w województwie małopolskim i podkarpackim wśród osób płacących składki i ubezpieczonych w pełnym zakresie na wniosek, czyli w gospodarstwach z powierzchnią użytków rolnych poniżej 1 ha.

⁵⁵ W 2013 roku.

Analiza zmian w strukturze płatników składek i osób ubezpieczonych wskazuje, że są one racjonalne. Ubywa bowiem osób z mniejszych gospodarstw i maleje tempo przyrostu liczby osób ubezpieczonych na wniosek. Jeszcze korzystniejsze zmiany obserwowane są w większych gospodarstwach. Zatem upowszechniana w środkach masowego przekazu i w niektórych kręgach ekonomistów opinia, że KRUS „petryfikuje” archaiczne struktury gospodarstw, nie ma pokrycia w rzeczywistości. Sytuacja jest zgoła odwrotna. Następuje widoczny, aczkolwiek nierównomiernie rozłożony terytorialnie, proces koncentracji ziemi w malejącej liczbie gospodarstw. Jest jednak zjawisko, które niepokoi. Dane dotyczące zwłaszcza województwa małopolskiego wskazują na duży udział (około 40%) płatników składek na wniosek w ogólnej liczbie płatników składek w KRUS. Wyraźnie wskazuje to na potrzebę podjęcia pilnych regulacji prawnych, które wykraczają poza Ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Reasumując można stwierdzić, że przytoczone w rozdziale mierniki i wskaźniki charakteryzujące zmiany w strukturze powierzchniowej gospodarstw rolnych, liczbie osób w nich pracujących i koncentracji ziemi wskazują na racjonalne kierunki zmian zachodzących w całym sektorze rodzinnych gospodarstw rolnych, a także w tej jego części, która podlega przepisom Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Za takim podsumowaniem przemawia to, że:

- liczba gospodarstw w kraju z powierzchnią użytków rolnych poniżej 1 ha obniżyła się o 26,8%, tych zaś z powierzchnią powyżej 1 ha zmalała o 20,1%. Ubytek w tej drugiej grupie odnotowano w gospodarstwach z powierzchnią użytków rolnych 1-20 ha, ale o 0,8% wzrósł udział tych z powierzchnią w przedziale 20-50 ha i aż o 34,4 % tych z powierzchnią powyżej 50 ha;
- zbliżone kierunki zmian odnotowano wśród rolników ubezpieczonych w KRUS. Liczba gospodarstw, których posiadacze opłacają składki na ubezpieczenia społeczne obniżyła się o 5,3%. Nastąpił ubytek o 13,7% gospodarstw z powierzchnią 5-10 ha przeliczeniowych i o 5% tych z powierzchnią 10-20 ha. Nastąpił za to zdecydowany przyrost płatników składek w gospodarstwach 20-50 ha, bo o 29,3%, a liczba największych, liczących powyżej 50 ha, prawie się podwoiła (wzrost o 90,5%);
- nastąpił spadek o 14,4% liczby wszystkich użytkowników gospodarstw rolnych, ale w grupie płatników – użytkowników gospodarstw opłacających składki ubezpieczenia społecznego w KRUS spadek ten był mniejszy i wyniósł 4,4%. Większe zmiany nastąpiły zatem wśród członków rodzin rolników, ale zmiana metodyki prowadzenia spisów rolnych w porównywanym okresie uniemożliwia obiektywne porównania;
- trzeba zaakcentować problem pracy młodzieży i dzieci w gospodarstwach. Do grona pracujących zaliczono podczas ostatniego powszechnego spisu rolnego

trzy roczniki młodzieży (15-, 16- i 17-latków), które obecnie nie są objęte jakąkolwiek ochroną na okoliczność wypadku przy pracy rolniczej. O ile młodzież w wieku powyżej 16 lat może być przez rolnika dobrowolnie ubezpieczona, o tyle osoby 15-letnie są pozbawione jakiejkolwiek możliwości ubezpieczenia od następstw wypadków przy pracy w gospodarstwie rolnym. Praca niepełnoletniej młodzieży w gospodarstwach rodzinnych wymaga ponownego rozpatrzenia w aspekcie zabezpieczenia od następstw wypadków przy pracy rolniczej;

- istotnym problemem jest kwestia dobrowolnego ubezpieczenia na wniosek osób prowadzących gospodarstwa o powierzchni poniżej 1 ha przeliczeniowego. W okresie 2002-2010 nastąpił ich przyrost o 14,1%, podczas gdy łączna liczba osób ubezpieczonych w pełnym zakresie zmniejszyła się w tym czasie o 12,2%. Wzrost liczby osób ubezpieczonych na wniosek nie ma racjonalnego uzasadnienia, bowiem niewielkie dochody z działalności rolniczej powodują ubytek płatników i osób ubezpieczonych we wszystkich grupach obszarowych gospodarstw o powierzchni mieszczącej się w przedziale od 1 do 20 ha przeliczeniowych. Przemawia to na rzecz stwierdzenia, że obecny stan przepisów sprzyja nieszczelności systemu, czyli przenikaniu do ubezpieczenia w KRUS osób, które nie prowadzą działalności rolniczej.

W dalszej części tej monografii nieco więcej miejsca zostanie zatem poświęcone tak zwanej „nieszczelności” KRUS.

Aneks I

Tabela I.1

Liczba gospodarstw i płatników składek KRUS wg grup obszarowych
w latach 2002 i 2010

Wyszczególnienie	Rok	Ogółem	w tym do 1 ha	Powyżej 1 ha						
				Razem	w tym					
					1-5	5-10	10-15	15-20	20-50	>50
Liczba gospodarstw w tysiącach	2002	2933	977	1956	1147	427	183	84	96	2,0
% udział w strukturze gospodarstw		100,0	33,3	66,7/100,0	58,6	21,8	9,4	4,3	4,9	1,0
% udział w strukturze ubezpieczonych				50,1	48,1	57,8	48,2		54,3	60,0
Liczba gospodarstw w tysiącach	2010	2278	715	1563	863	352	152	72	97	2,7
% udział w strukturze gospodarstw		100,0	31,4	68,6/100,0	55,2	22,5	8,7	4,6	6,2	1,7
% udział w strukturze ubezpieczonych				58,8	59,4	60,5	57,4		53,8	44,4
Liczba gospodarstw	2010/2002 (%)	77,6	73,2	79,9	75,2	82,5	83,3	85,0	100,8	134,4

Źródło: wyniki Powszechnych Spisów Rolnych 2002 i 2010.

Tabela I.2

Płatnicy składek i osoby ubezpieczone w pełnym zakresie
w latach 2002 i 2010⁵⁶

Województwo	Płatnicy składek			Ubezpieczeni		
	2002	2010	2010/2002	2002	2010	2010/2002
Ogółem	1092510	1044084	95,6	1523675	1445298	94,9
dolnośląskie	47826	42531	88,9	66450	57501	86,5
kujawsko-pomorskie	63746	56953	89,3	94783	83544	88,00
lubelskie	131297	129705	98,8	176673	174560	98,8
lubuskie	14260	13949	97,8	19372	18922	97,7
łódzkie	94154	86162	91,5	131009	118640	90,6
małopolskie	107868	115249	106,8	140507	152903	108,8
mazowieckie	161781	146816	90,7	226906	202823	89,4
opolskie	29465	25197	85,5	46130	37168	80,6
podkarpackie	73779	79349	107,5	92457	100283	108,5
podlaskie	71902	66881	93,0	108895	100492	92,3
pomorskie	35096	32981	94,0	51231	48616	95,0
śląskie	38945	34829	89,4	50195	44571	88,8
świętokrzyskie	61236	60807	99,3	82848	80915	97,7
warmińsko-mazurskie	35743	34329	96,0	52374	50210	95,9
wielkopolskie	100753	94784	94,1	149305	141765	94,9
zachodnio pomorskie	24659	23563	95,5	34840	32385	92,9

Źródło: Kwartalna Informacja Statystyczna IV kwartał 2002 i 2010.

⁵⁶ według stanów na 31 grudnia.

Tabela I.3

Liczba płatników składek i osób ubezpieczonych w pełnym zakresie
w gospodarstwach powyżej 1 ha

Grupa obszarowa w ha przeliczeniowych	Płatnicy składek			Ubezpieczeni		
	2002	2010	2010/2002	2002	2010	2010/2002
1-5 ha	552032	512756	92,9	720806	667408	92,6
5-10 ha	246664	212993	86,3	358741	303496	84,6
10-20 ha	136154	128625	94,5	212459	202196	95,2
20-50 ha	40409	52253	129,3	68633	90327	131,6
powyżej 50 ha	6299	11998	190,5	10774	20375	189,1
razem powyżej 1 ha	981558	918625	93,6	1371413	1289802	94,0
poniżej 1 ha	109420	131089	119,8	117460	143867	126,7
działy specjalne	22747	5271	23,2	34802	7129	20,5
ogółem	1113725	1054985	94,7	1523675	1445298	94,9

Źródło: Dane Biura Ubezpieczeń KRUS.

Tabela I.4

Struktura płatników składek i osób ubezpieczonych w KRUS według
powierzchni gospodarstwa powyżej 1 ha.

Grupa obszarowa w ha	Płatnicy składek		Ubezpieczeni	
	2002	2010	2002	2010
1-5	56,2	55,8	52,5	51,9
5-10	25,1	23,2	26,2	23,6
10-20	13,9	14,0	15,5	15,8
20-50	4,1	5,7	5,0	7,1
powyżej 50	0,7	1,3	0,8	1,6
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Dane Biura Ubezpieczeń KRUS.

Tabela I.5

Liczba osób ubezpieczonych w pełnym zakresie i na wniosek*
w latach 2002 i 2010

Województwa	2002		2010		Wskaźnik 2010/2020	
	Ubezpieczeni w pełnym zakresie	W tym na wniosek	Ubezpieczeni w pełnym zakresie	W tym na wniosek	Ubezpieczeni w pełnym zakresie	W tym na wniosek
dołnośląskie	65457	2563	57501	2925	87,8	114,1
kujawsko-pom.	94327	2846	83544	3294	88,6	115,7
lubelskie	174600	4904	174560	7248	100,0	147,8
lubuskie	18873	1220	18922	1583	100,3	129,7
łódzkie	130157	5903	118640	7714	91,1	130,7
małopolskie	136981	36639	152903	50053	116,2	136,6
mazowieckie	225586	10457	202823	12673	89,9	121,2
opolskie	45487	4208	37168	3058	81,7	72,7
podkarpackie	90265	10506	100283	16447	110,1	156,5
podlaskie	107676	5848	100492	6700	93,3	114,6
pomorskie	50510	4427	48616	5115	96,2	115,5
śląskie	49161	5830	44571	6856	90,7	117,6
świętokrzyskie	81641	4850	80915	7397	99,0	152,5
warmińsko-maz.	51741	1350	50210	1681	97,0	124,5
wielkopolskie	148039	7981	141765	1052	95,8	128,4
zachodniopomorskie	34200	1416	32385	1467	94,7	103,6
Razem	1504753	1108471	445298	144463	96,0	130,3

*Według stanu na 31 grudnia 2010 roku.

Źródło: *Kwartalna Informacja Statystyczna IV kwartał 2002 i 2010.*

PROBLEMY USZCZELNIENIA SYSTEMU

Chyba nie trzeba przekonywać, że „uszczelnienie” systemu ubezpieczenia społecznego rolników jest równie pilnym, a może nawet pilniejszym zadaniem do wykonania niż zmiana zasad wymierzania składek ubezpieczeniowych. Istota tego uszczelnienia polega na uniemożliwieniu korzystania z ubezpieczenia społecznego rolników przez osoby, które nie są rolnikami. Przyczyn nieszczelności upatruje się na ogół w nieprecyzyjnych definicjach: rolnika, działalności rolniczej i gospodarstwa rolnego, co daje możliwości przenikania do systemu osób niebędących rolnikami. Z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wynika, że rolnikiem ubezpieczonym w KRUS może być każdy posiadacz gospodarstwa rolnego.

Za gospodarstwo rolne zaś uważa się gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej, a przez działalność rolniczą rozumie się działalność w zakre-

się produkcji roślinnej lub zwierzęcej⁵⁷. Krótko mówiąc, każdy hektar ziemi rolnej służy prowadzeniu działalności rolniczej, czyli może być gospodarstwem rolnym, a jego posiadacz rolnikiem. Jeżeli zatem dana osoba posiada powyżej 1 ha przeliczeniowego, podlega ubezpieczeniu z mocy ustawy, a jeżeli mniej, może się ubezpieczyć w KRUS na wniosek⁵⁸. Wystarczy, że wylegitymuje się dowodem posiadania ziemi rolnej, a w karcie zgłoszenia do ubezpieczenia zawrze informację o prowadzeniu gospodarstwa bez obowiązku udokumentowania tego faktu. Taki stan przepisów i towarzysząca im procedura⁵⁹ to okazja do nabywania przez nierolników taniego ubezpieczenia przysługującego faktycznym rolnikom. Okazję wykorzystują osoby zatrudnione w szarej strefie, niepracujące żony dobrze sytuowanych małżonków, a także nierzetelni pracodawcy zatrudniający pracowników „na czarno”, bądź wymuszając tzw. „samozatrudnienie”. Trzeba jednak podkreślić, że duża część tych osób ubezpiecza się w KRUS w trosce o bezpieczeństwo własne i swojej rodziny i jest to jedyny sposób na jaki je stać⁶⁰.

W latach 1996-2006 rosła z roku na rok liczba osób ubezpieczających się w pełnym zakresie w KRUS, czyli płacących składki emerytalno-rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie. To właśnie oni informowali we wniosku o ubezpieczenie, że prowadzenie przez nich gospodarstwa rolnego, bądź praca w nim, jest głównym źródłem utrzymania. Temu wzrostowi liczby osób ubezpieczonych w KRUS towarzyszył jednak ubytek blisko 200 tysięcy gospodarstw rolnych z powierzchnią powyżej 1 ha użytków rolnych. Swoją pozycję w strukturze utrzymały gospodarstwa najmniejsze, z powierzchnią 1-2 ha, a największy ubytek nastąpił w grupie tych o powierzchni 5-15 ha. Dzięki temu mogły zająć korzystne przekształcenia w strukturze obszarowej gospodarstw, polegające na przyroście liczby gospodarstw z powierzchnią powyżej 20 ha użytków rolnych. Budzi jednak niepokój stan osób ubezpieczonych w KRUS, ponieważ w analizowanym dziesięcioleciu wzrosła liczba osób ubezpieczonych w KRUS w pełnym zakresie o ponad 200 tys. osób, z 1 327,7 tys. w 1996 roku do 1 533,6 tys. osób w 2006 roku.

Gdzie i w jakich gospodarstwach miał miejsce przyrost osób ubezpieczonych w latach 1996-2006? Przyrost o 19 tys. osób w grupie gospodarstw powyżej 20 ha

⁵⁷ Art. 6 Ustawy z 20 grudnia 1990 roku – patrz Obwieszczenie Marszałka Sejmu RP w sprawie jednolitego tekstu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 13 września 2013 roku.

⁵⁸ Posiadacz nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej od 1 ha.

⁵⁹ Na zasadzie domniemania (art. 38), że każdy posiadacz gospodarstwa o powierzchni powyżej 1 ha prowadzi działalność rolniczą.

⁶⁰ Analiza kwestii „uszczelnienia” obejmuje lata 1996-2006, a więc okres wzrostu stanu ubezpieczonych. Analizę w latach późniejszych utrudnia zmiana struktury organizacyjnej KRUS przeprowadzona w latach 2007-2008.

był zjawiskiem zrozumiałym i racjonalnym. W tej grupie nastąpił zarówno przyrost gospodarstw, jak i – w konsekwencji – jeszcze większy przyrost osób ubezpieczonych. To właśnie wśród nich notuje się najwyższy wskaźnik ubezpieczonych w przeliczeniu na 1 gospodarstwo – 1,7. Ale już przyrost osób ubezpieczonych w KRUS w grupie gospodarstw o powierzchni użytków rolnych do 1 ha i 1-2 ha jest wysoce zastanawiający (odpowiednio o 41 tys. i 21 tys.). Spadek ubezpieczonych zanotowano natomiast w gospodarstwach o 2 do 15 ha przeliczeniowych, czyli w gospodarstwach uchodzących za drobne i średniorolne. Ubytek ten dowodzi, że prowadzenie takich gospodarstw nie przynosi już wystarczających pożytków finansowych niezbędnych do utrzymania rolników i ich rodzin, a wtedy naturalną reakcją jest odchodzenie do zajęć pozarolniczych albo powiększenie gospodarstwa. Jakie więc osoby ubezpieczają się w KRUS z tytułu posiadania pięcio-, dwu-, jednohektarowego, a nawet mniejszego gospodarstwa? Do niedawna zjawisko to tłumaczono bezrobociem. Wszak system społeczno-gospodarczy PRL-u oparty był na pracy dwuzawodowców (chłoporobotników). Rekrutowali się oni głównie z gospodarstw średnich i mniejszych. W warunkach transformacji ustrojowej po 1989 rolnicy ci zostali dotknięci masowym bezrobociem. Większość z nich mocy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników objęto ubezpieczeniem KRUS. Stali się rolnikami. Ale samym bezrobociem nie da się wytłumaczyć wszystkiego. Ono od kilku lat nawet malało, a ubezpieczonych w KRUS wciąż do 2006 r. nieustannie przybywało. Większość z nich, z całą pewnością, to posiadacze nieruchomości rolnych do 2 ha bez żadnego sensownego uzasadnienia do ubezpieczenia się w Kasie. Od strony oczywiście celowości prowadzenia gospodarstwa, jako źródła dochodów zapewniających minimalną egzystencję. Zwłaszcza że rzeczywistych rolników ubywa. W byłych oddziałach KRUS usytuowanych na typowo rolniczych terenach od lat systematycznie spadała ogólna liczba ubezpieczonych (m.in. Ciechanów, Płock, Włocławek). W zdecydowanej większości byłych Oddziałów notowało się jednak mniejszy czy większy ciągły przyrost ubezpieczonych. Jeden z największych przyrostów ubezpieczonych stwierdza się np. w oddziale zielonogórskim (teren byłego woj. zielonogórskiego). Poprzednio, w okresie PRL, rolnicy na tym terenie gremialnie pozbywali się ziemi na rzecz państwa w zamian za emeryturę. Czy obecne zainteresowanie wielu osób z tego terenu ubezpieczeniem w KRUS jest wyrazem powrotu do rolnictwa, czy raczej okazją do uzyskania taniego zabezpieczenia społecznego? Tym bardziej że teren ten to strefa przygraniczna i towarzysząca jej tzw. „szara strefa”. Lecz możliwość taniego ubezpieczenia w KRUS nie jest jedynie domeną samej „szarej strefy”. Z tej możliwości zmuszone są korzystać osoby pracujące „na czarno”, o ile mają taką możliwość, tj. posiadają jakikolwiek areał użytków rolnych.

Można by przytoczyć znacznie więcej rozmaitych przykładów. Między innymi takich, jak to zmuszanie do samozatrudnienia w niektórych dziennikach powodowało, że dziennikarze obniżali swoje koszty pracy ubezpieczeniem w KRUS. Nie mówiąc o znanych publicystach czy piosenkarzach (otwarcie do ubezpieczenia się w KRUS z racji nabycia kilku hektarów ziemi przyznał się znany publicysta Rafał Ziemkiewicz). Wszak przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników są bardzo liberalne. Wystarczy, że dana osoba wylegitymuje się tytułem własności lub dowodem posiadania ziemi rolniczej, a w karcie zgłoszenia do ubezpieczenia (obowiązkowego) lub we wniosku o ubezpieczeniu (na wniosek) zawrze informację o prowadzeniu gospodarstwa rolnego bez obowiązku udokumentowania tego faktu. Szkoda, że tego groźnego zjawiska, które w przyszłości ugodzi w stabilność finansów publicznych, a co gorsze w wizerunek systemu ubezpieczenia społecznego rolników nie dostrzegają instytucje nadzorujące Kasę.

O tym, że dotychczas nie doceniano, a raczej nie rozumiano zagrożenia powodowanego irracjonalnym, niewyjaśnionym jak dotąd obiektywnie zjawiskiem przyrostu ubezpieczonych w KRUS, świadczy informator KRUS „Fakty i mity” z 2004 r. Przyrost ubezpieczonych w Kasie w powiązaniu z ubytkiem świadczeniobiorców nazwano „optymistycznymi nożycami KRUS, bo wzrasta liczba ubezpieczonych, co zwiększa przychody Kasy ze składek”(sic!).

Taką tendencję tj. ciągły przyrost ubezpieczonych, notowano do 2006 r. W 2007 r. nastąpiło jednak jej załamanie. Otóż po raz pierwszy od dziesięciu lat zmalała liczba ubezpieczonych w pełnym zakresie z 1 533 566 w 2006 r. do 1 513 810, tj. o blisko 20 tys. osób. Ale równocześnie przybyło 4,2 tys. ubezpieczonych w pełnym zakresie na wniosek. Jak wiadomo na wniosek, czyli dobrowolnie, mogą się ubezpieczać w tym zakresie osoby prowadzące gospodarstwa poniżej 1 ha przeliczeniowego. Od 2007 r. postępuje systematyczny coroczny ubytek osób ubezpieczonych w KRUS w pełnym zakresie. Równocześnie corocznie maleje liczba płatników składek za ten okres ubezpieczenia.

Mimo że o uszczelnieniu KRUS mówi się już wiele lat, to nic nie zrobiono w tym zakresie. Była podjęta próba uregulowania tej kwestii przedstawiona w założeniach do ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego w rolnictwie i rybołówstwie z maja 2008 r. Zakładano w niej, że warunkiem objęcia rolnika prowadzącego działalność rolniczą ubezpieczeniem społecznym będzie wpis do ewidencji producentów. Propozycja ta, to był raczej przejaw gry pozorów. Albowiem w przepisach KRUS, jak i w przepisach dotyczących wpisów do ewidencji, nie wymaga się udokumentowania prowadzenia działalności rolniczej. Mimo że w odróżnieniu do lat wcześniejszych, wysokość dochodu z działalności rolniczej (wg GUS 2220 zł rocznego dochodu z 1 ha przeliczeniowego) nie przekonuje do uznania podjęcia prowadzenia działalności rolniczej na 1-2 ha ziemi za stałe wystarczające źródło utrzyma-

nia. Nie mówiąc o mniejszym areale, poniżej 1 ha. Istnieje zatem uzasadnione wskazanie, że liberalne przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników umożliwiają ubezpieczenie się w KRUS osobom, które nie są rolnikami. Albowiem one i stosowane w Kasie procedury umożliwiają ubezpieczenie się w niej każdemu, kto wylegitymuje się posiadaniem ponad 1 ha przeliczeniowego użytków rolnych, a nawet mniejszego areалу (ubezpieczenie na wniosek).

Sytuacja przeto zmusza do zastanowienia się nad sposobem skutecznego zapobiegania łatwemu nabywaniu prawa do ubezpieczenia w KRUS. Szczególnie zaś istnieje potrzeba nie tyle opracowania nowej definicji gospodarstwa rolnego dla potrzeb systemu ubezpieczenia społecznego rolników, co zastosowanie zaporowej normy chroniącej system przed nierolnikami.

Powszechne zastosowanie jednak tego narzędzia wprost w stosunku do wszystkich uniemożliwia złożona, historycznie uwarunkowana struktura indywidualnego rolnictwa. Kim jest bowiem większość ubezpieczonych dzisiaj w KRUS. W 2013 r. ok. 56% osób było ubezpieczonych w gospodarstwach do 5 ha przeliczeniowych. Ich dochody w najlepszym przypadku osiągają poziom płacy minimalnej. Zapewne większość z nich to byli dwuzawodowcy. Zresztą dużo ubezpieczonych w gospodarstwach 5-10 ha przeliczeniowych, których jest ok. 20,0% to także po części byli dwuzawodowcy. Ustanowienie zatem jakiegokolwiek urealnionego kryterium odpowiadającego np. rocznej płacy minimalnej i zastosowanie go przy ustalaniu obowiązku ubezpieczenia społecznego rolników eliminowałoby ponad 60% obecnie ubezpieczonych.

Celowe wydaje się więc przyjęcie rozwiązania polegającego na kontynuowaniu dotychczasowych warunków opartych na kryterium 1 ha przeliczeniowego. Dotychczasowe warunki winny obejmować też ubezpieczonych obecnie na wniosek. Prawo do kontynuacji ubezpieczenia powinni mieć poza tym następcy rolnika (najbliżsi członkowie rodziny rolnika), bez względu na wiek i niekoniecznie ubezpieczeni w KRUS, którzy odpowiadają definicji domownika (są we wspólnym gospodarstwie domowym) w dniu wprowadzenia nowych zasad.

Natomiast wszystkie osoby, które nabędą gospodarstwo po tej dacie, a przedtem nie zajmowały się rolnictwem i nie spełniały warunków domownika podlegałyby obowiązkowi ubezpieczenia rolników według nowych zasad, czyli wtedy gdyby wykazały się posiadaniem gospodarstwa zdolnego osiągnąć stosowny dochód (równy np. sumie rocznej minimalnej płacy etc.). Jeżeli owe kryterium oparte byłoby np. o 5 ha przeliczeniowych, to nie oznaczałoby, że „nowy” rolnik nie mógłby podlegać ubezpieczeniu w KRUS, gdyby posiadał mniej ziemi. Mógłby, ale tylko wtedy, gdyby złożył udokumentowaną deklarację, że jego „nowe” gospodarstwo osiąga dochody równe dochodom z 5 ha i opłacać będzie składkę wymierzoną posiadaczom takich gospodarstw, tj. odpowiednio dla 5 ha przeliczeniowych.

Wydaje się, że w obecnych warunkach jedynym w miarę skutecznym do szybkiego wprowadzenia w życie nowego kryterium „gospodarstwa rolnego” są ha przeliczeniowe. Oczywiście, że nie 1 ha jak dotychczas, ale co najmniej 5-6 ha (ich dochód odpowiada w przybliżeniu rocznej kwocie płacy minimalnej). To kryterium mogłoby być okresowo, co kilka lat korygowane np. w oparciu o wielkość dochodu z 1 ha przeliczeniowego ogłaszanej przez Prezesa GUS.

Należałoby też rozważyć ustanowienie obowiązku prowadzenia rachunkowości dla wszystkich „nowych” rolników. Dopiero prowadzenie rachunkowości umożliwiłoby sprawowanie nadzoru nad tym, czy wejście do systemu KRUS miało na celu prowadzenie działalności rolniczej, czy tylko uzyskanie prawa do tańszego ubezpieczenia. Te ograniczenia nie powinny dotyczyć ubezpieczonego domownika rolnika, np. syna właściciela, który pragnie się częściowo usamodzielnić i podjąć działalność rolniczą w innym mniejszym gospodarstwie. Istnieje precedens umożliwiający zastosowanie w systemie ubezpieczenia społecznego rolników takich dwutorowych warunków. Zastosowane one zostały w powszechnym systemie ubezpieczeniowym dla urodzonych przed 1949 r. i po tej dacie.

Szacuje się, że do systemu ubezpieczenia społecznego rolników przeniknęło co najmniej 200 a nawet 300 tys. osób⁶¹, które nie powinny być w Kasie ubezpieczone. W tej sytuacji należałoby ustawowo wyposażyć KRUS w obowiązek sprawdzania i żądania dowodów prowadzenia działalności rolniczej od osób dotychczas ubezpieczonych, szczególnie od tych, które prowadzą działalność rolniczą „na wniosek” i od tych, których gospodarstwa rolne składają się z jednego czynnika produkcji – ziemi. Weryfikacja uprawnień do ubezpieczenia w KRUS wykazałaby zapewne niejednokrotnie większą nieudolność nadzoru ZUS, Państwowej Inspekcji Pracy niż samej Kasy. W wielu przypadkach także nieskuteczność izb skarbowych. Przede wszystkim zaś ułomność przepisów co najmniej kilku ustaw.

Jeżeli chodzi o domowników, to prawo do ubezpieczenia z tytułu ich statusu powinno być ograniczone wyłącznie do członków najbliższej rodziny rolnika (małżonka, wstępnych, zstępnych, rodzeństwa, zstępnych rodzeństwa, powinowatych w tej samej linii lub stopniu oraz wychowanków). Ograniczenie to dotyczyłoby wszystkich domowników rolnika, czyli dotychczasowych i „nowych”. Z tym że obecnie ubezpieczeni domownicy, tj. osoby bliskie rolnikowi, a nie zaliczane do grona osób najbliższych miałyby prawo kontynuacji ubezpieczenia.

Wprowadzenie nowej uszczelniającej normy gospodarstwa nie powinno być uznane za dyskryminację osób utrzymujących się ze środków czerpanych spoza rolnictwa, bo będą mogli prowadzić gospodarstwa 1-2 ha. Niech jednak nie wma-

⁶¹ Nie mylić z utajonym bezrobociem w KRUS, które szacowane jest w granicach 500-700 tys. osób.

wiają, że takie gospodarstwo jest głównym źródłem utrzymania i winno gwarantować prawo do ubezpieczenia w KRUS. Generalnie proces odchodzenia od zawodu rolnika trwa. Rzeczywistych rolników przybywa jedynie w gospodarstwach powyżej 20 ha.

FUNKCJA WSPIERANIA DROBNEJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Powierzenie KRUS funkcji wspierania przedsiębiorczości

Ważną dla ewolucji systemu ubezpieczenia społecznego rolników w naszym kraju była Ustawa z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników⁶². Poszerzyła ona dotychczasowe funkcje systemu o możliwość wspierania drobnej przedsiębiorczości prowadzonej przez rolników i domowników ubezpieczonych w KRUS. Zezwoliła ona bowiem rolnikom, ich małżonkom i domownikom, którzy podlegali ubezpieczeniu w KRUS z mocy ustawy nieprzerwanie co najmniej 1 rok (także po 1 stycznia 1997 r.) i rozpoczęli prowadzenie pozarolniczej działalności, na kontynuowanie ubezpieczenia w KRUS⁶³. Osoby prowadzące jednocześnie rolniczą i pozarolniczą działalność gospodarczą mogły wybrać system ubezpieczenia społecznego, składając w KRUS lub ZUS stosowne oświadczenie. Do tej pory bowiem każdorazowo takie osoby mogły ubezpieczać się tylko w ZUS. Te zaś osoby, które 1 stycznia 1997 r. podlegały ubezpieczeniu społecznemu w ZUS z racji prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, a spełniały 31 grudnia 1996 r. warunki do podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników (prowadziły działalność rolniczą), mogły wybrać ubezpieczenie w KRUS. Osób tych nie obowiązywał warunek wcześniejszego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników przez 1 rok.

Wprowadzenie takiej zmiany było dobrodziejstwem dla rolników, szczególnie z niewielkimi gospodarstwami rolnymi, ponieważ tańsze ubezpieczenie powiększało ich dochody. Przypomnieć trzeba, że jeżeli obecny parytet dochodowy osiąga ok. 20% rolników⁶⁴, to w połowie lat 90. ubiegłego wieku udział ten wynosił tylko około 10% rolników [Józwiak 1998]. Jednak wspomaganie tańszymi ubezpieczeniami w KRUS dochodów rodzin rolniczych prowadzących dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą nie zostało obwarowane żadnymi warunkami. Nie licząc oczywiście warunku posiadania areалу większego niż 1 ha przeliczeniowy

⁶² Dz.U. nr 124 poz. 585 rok 1996.

⁶³ Art. 5a ustawy z 20.12.1990 r. tekst jednolity wg. stanu prawnego na 1 stycznia, 1997 r.

⁶⁴ Według Lecha Goraja w 2011 roku udział gospodarstw parytetowych (z opłatą pracy własnej w gospodarstwie na poziomie przeciętnej płacy w kraju) wynosił 40%, natomiast gdy dochód policzono bez dopłat bezpośrednich, to udział gospodarstw parytetowych wynosił tylko 20% (źródło: *Uwarunkowania i skutki opodatkowania dochodu w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa, 1 lutego 2013 roku).

w okresie poprzedzającym podjęcie pozarolniczej działalności gospodarczej. W rezultacie z dobrodziejstw wprowadzonych przepisów mogli korzystać nierolnicy, o ile 31 grudnia 1996 roku byli posiadaczami nieruchomości rolnej o wymaganej wielkości (powyżej 1 ha). Osoby, które weszły w posiadanie ziemi rolniczej w ilości przekraczającej 1 ha przeliczeniowy przed 1 stycznia 1997 r. nie miały więc przeszkód w ubezpieczeniu się w KRUS, mimo że nie byli rolnikami. Błędem tej regulacji było też niewprowadzenie obowiązku prowadzenia rachunkowości rolnej, która byłaby pomocna w ustaleniu, czy taka ubezpieczona osoba prowadziła faktycznie działalność rolniczą.

Sytuacja ta wywołała ożywioną dyskusję, skrajne sądy i nieprzemyślane często propozycje, które jednak najczęściej upatrywały źródło usterek skorygowanego systemu w tak zwanej „nieszczelności”. Warto tu przytoczyć charakterystyczny fragment oceny zjawiska dokonany przez Andrzeja Rosnera [Rosner 2004]: *Wśród ubezpieczonych w systemie KRUS osób nie będących rolnikami tylko wyjątkowo spotkać można pracowników najemnych, w większości są to pracujący na własny rachunek. Niektórzy z nich to prawdopodobnie osoby osiągające wysokie dochody, dla których korzystanie z systemu rolniczego nie jest warunkiem prowadzenia działalności, ale sposobem na zmniejszenie kosztów osiąganych dochodów. Wśród nierolników ubezpieczonych w KRUS są jednak również tacy, dla których obniżenie kosztów prowadzonej działalności gospodarczej przez płacenie niższych składek jest warunkiem sine qua non jej kontynuowania.* W tym przypadku powstaje problem, czy należy uszczelnić system, gdy kosztem staje się likwidacja działalności gospodarczej lub zepchnięcie jej do szarej strefy. Na tak postawione pytanie, zdaniem autora tej monografii, odpowiedzi jednoznacznej nie można udzielić. Z jednej strony, pozostawienie tego rodzaju osób w systemie jest korzystne, z drugiej – liberalna polityka uszczelniania systemu stwarza warunki do jego nadużywania. Niewątpliwie dotychczasowe doświadczenia nie są dobre, do systemu trafiają osoby, które stać na pokrywanie wyższych obciążeń (takich, jakie wiążą się z systemem ZUS). Pamiętać trzeba jednak, że pełne uszczelnienie „może oznaczać przeciwdziałanie rozwojowi drobnej przedsiębiorczości lub/i sprzyjać rozwojowi szarej strefy”. Autor tej oceny tylko pozornie ma rację. Nie zauważył bowiem, że możliwość wyboru ubezpieczyciela, a w rzeczywistości samo prawo do kontynuacji ubezpieczenia w KRUS w przypadku prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej ustanowiono z myślą o rolnikach, zwłaszcza drobnych, a więc tych, którzy w swej masie nie osiągają dochodów parytetowych. Bo tylko tacy potrzebują wsparcia, między innymi poprzez zaoferowanie im tańszego ubezpieczenia w Kasie w przypadku podjęcia przezeń działalności gospodarczej. Natomiast problem nierolników, czyli osób, dla których obniżenie kosztów prowadzonej działalności gospodarczej przez płacenie niższych składek w KRUS było dodatkową korzyścią, to inna sprawa. Był

to problem wymagający zastosowania odrębnych regulacji prawnych i ocen. System ubezpieczenia społecznego rolników nie może i nie powinien służyć jako narzędzie zaradcze do łągodzenia nieelastycznych, nie zawsze trafnie dobranych i stosowanych, nieraz wręcz biurokratycznych przepisów systemu powszechnego.

Charakteryzowane przepisy spowodowały, że wiele osób, zarówno rolników podejmujących pozarolniczą działalność gospodarczą, jak i nierolników, funkcjonujących w szarej strefie, ubezpieczało się w KRUS. Skalę tego zjawiska ilustruje poniższe zestawienie:

Rok	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Liczba osób w IV kwartale	45822	60333	67694	76964	87962	95277	114783	49200
% ogółem ubezpieczonych	3,2	4,3	4,7	5,3	5,8	6,1	7,2	3,2

Gwałtowny spadek liczby osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w 2004 roku był rezultatem zmian w ustawie z 2 kwietnia 2004 roku.

Zmiana ustawy z 2 kwietnia 2004 r.

Ustawą z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw w omawianym zakresie dokonano istotnych przekształceń w omawianej problematyce⁶⁵. Zmianę tę poprzedzał projekt rządowy złożony wiosną 2003 roku w Sejmie RP, który został zawarty w druku nr 1489. W stosownym artykule 5a, który określa warunki obejmowania ubezpieczeniem społecznym rolników osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą zaproponowano trzy istotne zmiany, wnioskowano mianowicie o:

- pozbawienie domowników rolnika prawa do kontynuacji ubezpieczenia w KRUS w przypadku podjęcia przez niego pozarolniczej działalności gospodarczej;
- możliwość kontynuowania ubezpieczenia w KRUS przez tych rolników, którzy opłacają zryczałtowany podatek dochodowy z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej;
- przedłużenie okresu podlegania ubezpieczeniu w KRUS poprzedzającego podjęcie pozarolniczej działalności z dotychczasowego 1 roku do lat 3.

W uzasadnieniu do cytowanego projektu zmian podkreślono, że mają one służyć tzw. „uszczelnieniu” KRUS, czyli uniemożliwieniu korzystania z ubezpieczenia społecznego rolników osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą, a więc tym, którzy rolnikami nie są.

⁶⁵ Dz.U. z 2004 roku, nr 91 poz.873.

Wątpliwości wzbudziła propozycja wyeliminowania domowników rolnika z możliwości wyboru systemu ubezpieczenia na okoliczność podjęcia przezeń działalności gospodarczej. Zdaniem projektodawców, pozbawienie ich prawa do ubezpieczenia w KRUS podyktowane jest faktem, że osoba taka, podejmując się prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, traci status domownika. Domownikiem jest bowiem osoba bliska rolnikowi stale pracująca w gospodarstwie rolnika bez wynagrodzenia, a płatnikiem składki ubezpieczeniowej jest rolnik, na rzecz którego ten domownik pracuje.

Warto więc się zastanowić, kim jest domownik rolnika. Najczęściej jest to przyszły następca właściciela gospodarstwa, czyli jego syn bądź córka, niejednokrotnie z małżonkiem i własną rodziną na utrzymaniu. Oczekując na przejęcie od rodziców gospodarstwa, pozostaje z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym i stale pracuje w ich gospodarstwie rolnym. Nim jednak rodzice osiągną wiek emerytalny, następca często liczy już 40 lat albo więcej. Jest zatem domownikiem co najmniej przez kilkanaście swoich najlepszych i wydajnych lat w zawodzie rolniczym, pracując u boku rodziców. Nierzadko nie jest w takiej sytuacji w stanie wykorzystać w pełni swojej energii życiowej i kwalifikacji. Obarczony zaś często obowiązkiem utrzymania własnej rodziny, zmuszony jest do szukania dodatkowych źródeł dochodów. W czasie obowiązywania charakteryzowanej ustawy, podobnie jak dzisiaj, przeciętne gospodarstwo rolne nie zapewniało godziwych dochodów jednej rodzinie, a cóż dopiero dwóm. Często też następca, który poważnie traktuje swój przyszły warsztat pracy, uzyskane z działalności pozarolniczej lub zatrudnienia pieniądze przeznacza na potrzeby gospodarstwa. Dlatego domownikom, a szczególnie przyszłym następcom rolników, należy ułatwić aktywizację gospodarczą, m.in. przez oferowanie tańszego ubezpieczenia społecznego w KRUS, w sytuacji, gdy podejmują się działalności gospodarczej na własny rachunek⁶⁶.

Ostatecznie regulacje dotyczące pozarolniczej działalności gospodarczej zawarte w ustawie z dnia 2 kwietnia 2004 roku przyniosły szereg zmian, które miały umożliwić rolnikom i ich domownikom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą kontynuowanie ubezpieczenia w KRUS i zarazem „uszczelnienie” systemu⁶⁷. Między innymi podwyższono wymagany okres wcześniejszego ubezpieczenia w KRUS bezpośrednio poprzedzający rozpoczęcie przez rolników lub domowników prowadzenia nierolniczej działalności gospodarczej z jednego do trzech lat. Prawo do kontynuacji ubezpieczenia w Kasie przyznano poza tym tylko tym

⁶⁶ Takich argumentów autor tej monografii użył w ekspertyzie dotyczącej rządowego projektu zawartego w druku nr 1489 z 2003 r.

⁶⁷ Szczegółowo wymienione są one w art. 5a i art. 8 ust. 30 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a także w art. 5 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

osobom, które z tytułu prowadzenia tej działalności opłacają zryczałtowany podatek dochodowy nieprzekraczający kwoty progowej 2 528 zł rocznie⁶⁸. Art. 5 omawianej Ustawy stanowi nadto, że rolnik lub domownik prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą w terminie do dnia 30 września 2004 r., udokumentuje w KRUS w jakiej formie jest opodatkowana prowadzona przez niego wymieniona działalność, a w przypadku prowadzenia działalności w 2003 r., udokumentuje także wysokość należnego podatku zapłaconego za ten rok z tytułu jej prowadzenia.

Wymienione przepisy były kontrowersyjne, przeszkadzały rolnikom prowadzić pozarolniczą działalność gospodarczą i były niezgodne z konstytucją RP między innymi z powodu:

- trudności w elastycznym dostosowywaniu formy opodatkowania (wyboru można było dokonać raz w roku, w styczniu);
- niemożliwości dostosowywania rozmiaru działalności, gdyż o prawie kontynuacji rozstrzygał podatek z roku 2003, na którego wysokość zainteresowani nie mieli wpływu.

Poza tym z ubezpieczenia w KRUS mogła zostać wyłączona nawet osoba, która nie osiągnęła żadnego dochodu w 2003 r., a jedynie podlegała opodatkowaniu na zasadach ogólnych, to znaczy – nie opłacała zryczałtowanego podatku dochodowego. W ustawie z 2 kwietnia 2004 r. nie uregulowano też warunków do ponownego ubezpieczenia się w KRUS przez osoby wyłączone z tego ubezpieczenia wskutek przekroczenia progu dochodowego⁶⁹.

⁶⁸ Za 2013 r. wynosi ona 3092 zł.

⁶⁹ Na pytanie, kiedy rolnik, który przekroczył tę graniczną kwotę może ponownie powrócić do ubezpieczenia w KRUS, Biuro Ubezpieczeń C/KRUS odpowiedziało, co następuje: „Zgodnie z postanowieniem art. 7 i 16 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1998 Nr. 7, poz. 25) ubezpieczeniu temu nie podlega osoba, która podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu, w tym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Zatem osoba, która została wyłączona z ubezpieczenia społecznego rolników z powodu przekroczenia kwoty granicznej należnego podatku z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, prowadząc nadal taką działalność nie spełnia warunków do ponownego objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników, bez względu na wysokość kwoty należnego podatku za następne lata. Osoba ta będzie mogła zostać objęta ubezpieczeniem społecznym rolników dopiero po zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej przy jednoczesnym dalszym podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników. KRUS przytoczone wyjaśnienie oparło o art. 5a ustawy, gdzie jest mowa o rolniku rozpoczynającym działalność rolniczą, ale w pytaniu chodziło o rolnika, który z racji przekroczenia kwoty granicznej kontynuował tę działalność jako klient ZUS. Słowem, nie chodzi o rolnika który rozpoczął, a o rolnika, który kontynuuje przez cały czas działalność i pragnie ponownie zostać ubezpieczonym w KRUS. Zdaniem autora niniejszej pracy – może już po upływie 1 roku, jeżeli ograniczy rozmiary działalności i zmieści się w kwocie granicznej podatku. Taką opinię wyraziła również A. Grudzień w artykule *Wpływ zawarcia przez rolnika umowy zlecenia na możliwość pozostania w systemie rolniczego ubezpieczenia społeczne* opublikowanym w „Ubezpieczenia w rolnictwie” 2011/ 39.

Ponadto charakteryzowana Ustawa nakazuje rolnikom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą opłacanie składek ubezpieczenia emerytalno-rentowego, oraz wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. Wymierzenie podwójnej składki emerytalno-rentowej może być zrozumiałe i uzasadnione z uwagi na ich niewielki udział w finansowaniu świadczeń emerytalno-rentowych; ponadto osoba taka ma dwa źródła dochodów, ma to więc swoje uzasadnienie w solidaryzmie, w tym wypadku rolniczym. Poza tym rolnik opłacający podwójną składkę emerytalno-rentową KRUS ma określoną korzyść, ponieważ jest ona i tak niższa niż w ZUS. Ale już zasadność wymierzania podwójnej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie była mocno wątpliwą. Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników, który finansuje świadczenia z tego ubezpieczenia tworzony jest całkowicie ze składek rolników. Funkcjonuje zatem na zasadzie samofinansowania. Z ustawy wynikało, że wszyscy ubezpieczeni opłacający składki mają prawo do świadczeń w tej samej wysokości (wówczas 7 zł za dzień niezdolności do pracy i 470 zł za 1% uszczerbku na zdrowiu)⁷⁰. Świadczenia tej wysokości otrzymywali także rolnicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą, płacący składki w podwójnej wysokości. Czyli świadczenia identyczne, a składki podwójne. Szczególnie kontrowersyjny był fakt, że rolnik nie otrzymywał odszkodowania wypadkowego, jeśli uległ wypadkowi przy czynnościach związanych z pozarolniczą działalnością gospodarczą. Zgodnie z ustawą bowiem, jednorazowe odszkodowanie przysługuje tylko wskutek wypadku przy pracy rolniczej. Pozostaje więc pytanie: dlaczego płacił on podwójną składkę wypadkową? Przecież podwójną składkę płacił z racji prowadzenia dwóch warsztatów pracy⁷¹.

Ustawa o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw z 2 kwietnia 2004 roku spowodowała wiele kontrowersji, zamieszania i liczne odwołania rolników do sądów. W rok później, Ustawą z 1 lipca 2005 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw⁷², usunięto rażące usterki poprzedniej regulacji. Mianowicie rolnikom lub domownikom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracującym przy prowadzeniu tej działalności, którzy zostali wyłączeni

⁷⁰ Obecnie 10 zł za 1 dzień niezdolności do pracy i 700 zł za 1% długotrwałego uszczerbku na zdrowiu.

⁷¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z dnia 28 maja 2009 r) zniósła podwójną składkę na ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe, macierzyńskie dla rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Zdaniem autora tej monografii pochopnie zrezygnowano z podwójnej składki wypadkowej, gdyż osoby prowadzące pozarolniczą działalność są narażone na ryzyko wypadku w trakcie jej wykonywania. Należało składkę tę utrzymać w dawnej wysokości i zmodyfikować odpowiednio definicję wypadku.

⁷² Dz.U. Nr 150, poz. 1248

z ubezpieczenia z uwagi na formę opodatkowania pozarolniczej działalności gospodarczej przywrócono prawo do podlegania ubezpieczeniu w Kasie, jeżeli należny podatek dochodowy od pozarolniczej działalności gospodarczej za 2004 r. nie przekroczył kwoty 2 528 zł. Analogicznie przywrócono też prawo do ubezpieczenia w KRUS osobom, którym ustało ubezpieczenie z powodu formy opodatkowania, a kwota należnego podatku od tej działalności za 2004 r. nie przekraczała 2 528 zł. Dwukrotnie w tej kwestii wyrokował Trybunał Konstytucyjny⁷³.

Ustawa z 2 kwietnia 2004 roku wyeliminowała więc z ubezpieczenia społecznego rolników osoby, które prowadziły pozarolniczą działalność gospodarczą na większą skalę, między innymi przedsiębiorców zatrudniających pracowników najemnych. Zastosowanie „rocznej kwoty granicznej” podatku dochodowego w wysokości 2 528 zł spowodowało, że prawo do kontynuacji ubezpieczenia w KRUS zachowali rolnicy, którzy zajmują się drobną pozarolniczą działalnością gospodarczą. Przy takim podatku granicznym rolnik prowadzący pozarolniczą działalność mógł uzyskać wtedy średniomiesięczny dochód w kwocie 1 170 zł. A dzisiaj kwota graniczna wynosi 3 092 zł rocznie, co odpowiada dochodowi miesięcznemu w wysokości około 1 600 zł.

Zmiany spowodowane ustawą z 2 kwietnia 2004 r.

Ustawa o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 2 kwietnia 2004 roku wpłynęła na liczbę rolników i domowników zajmujących się pozarolniczą działalnością gospodarczą. Według informacji Biura Ubezpieczeń KRUS z 9 listopada 2004, znak UB 42-23/2004, stosownie do postanowień art. 5 i art. 6 ustawy zmieniającej, wydano 60,7 tys. decyzji o ustaniu ubezpieczenia społecznego rolników osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą, tj. 51,44% ogółu rolników i domowników zajmujących się tą działalnością według ich stanu na koniec II kwartału 2004 roku. Z wymienionej wyżej liczby decyzję o ustaniu ubezpieczenia w KRUS wydano:

- 6,9 tys. osób w związku z przekroczeniem kwoty podatku należnego za 2003 rok (11,31% ww. liczby osób);
- 27,1 tys. osób (44,6%) z powodu innej niż zryczałtowana formy opodatkowania;
- 26,8 tys. osób wskutek niedostarczenia w terminie dokumentów (44,12%).

⁷³ Wyrokiem z 13 marca 2006 r. TK uznał zryczałtowaną formę opodatkowania obowiązkowego ubezpieczenia społecznego rolnika za niezgodną z Konstytucją RP. Z kolei wyrokiem z 18 lipca 2006 r. TK uznał za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP wyłącznie z dniem 1 października 2004 r. ze względu na formę opodatkowania i wysokość należnego z 2003 r. podatku obowiązkowego ubezpieczenia społecznego rolników lub domowników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Działanie ustawy zmieniło strukturę osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. O ile w 2003 r, a więc w roku poprzedzającym zmiany, domownicy stanowili 30,6% ogółu osób prowadzących taką działalność, to w 2004 roku tylko 20,4%, a w 2009 zaledwie 6%. Brakuje oficjalnego wyjaśnienia tego zjawiska. Zdaniem autora niniejszej monografii, przyczyn tych należy upatrywać w fakcie, że domownikami są osoby młodsze, o wyższych kwalifikacjach, skłonne do innowacji i aktywne w poszukiwaniu rozwiązań mających służyć poprawie położenia materialnego. Należy zatem przypuszczać, że większość domowników, którzy utrzymali decyzję o ustaniu ubezpieczenia w KRUS prowadziła działalność gospodarczą na większą skalę przekraczającą rozmiar dochodu wyznaczonego kwotą graniczną należnego podatku dochodowego. Takie wyjaśnienie potwierdzają dane dotyczące liczby rolników i domowników prowadzących działalność gospodarczą w 2005 roku. Wpływ na stan liczbowy osób trudniących się tą działalnością miała bowiem Ustawa z 1 lipca 2005 roku, która umożliwiła powrót do ubezpieczenia w KRUS osobom wcześniej wyłączonym z powodu formy opodatkowania i wyższych dochodów w 2003 r.

W rezultacie do ubezpieczenia w KRUS w 2005 roku wróciło 20 tys. rolników z równoczesnym dalszym ubytkiem o 6,5 tys. domowników zajmujących się pozarolniczą działalnością. Obok wyżej wymienionych przyczyn wpływ na tę sytuację miały zapewne przepisy unijne wspierające finansowo rozwój przedsiębiorczości w rolnictwie, które preferują zdecydowanie młodszych rolników. W tej sytuacji zamieniali oni zapewne swój status z domownika na rolnika poprzez wejście w posiadanie niekoniecznie całego gospodarstwa, a jedynie jego części.

Jacy rolnicy prowadzą działalność pozarolniczą?

KRUS w tym względzie nie prowadzi statystyki umożliwiającej udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, czy na prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej decydują się posiadacze drobnych czy większych gospodarstw. W miarę obiektywne rozeznanie w tej kwestii można było uzyskać poprzez porównanie liczby ubezpieczonych. W latach od 1996 do 2007 roku notowano w KRUS nieprzerwany, coroczny przyrost ubezpieczonych we wszystkich grupach obszarowych, ale w 2004 roku nastąpił spadek wskutek wyłączenia z ubezpieczenia społecznego 63,6 tys. osób (w tym 60,7 tys. rolników i domowników) prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Był to ubytek wyraźnie rzutujący na stan ubezpieczonych ogółem, ale także w poszczególnych grupach obszarowych.

Liczba osób ubezpieczonych w pełnym zakresie w gospodarstwach o powierzchni powyżej 1 ha przeliczeniowego obniżyła się w warunkach rzeczywistych z 1 427,8 tys. w 2003 roku do 1 374,5 tys. w 2004 roku, tj. o 53,3 tys. osób. Dla porównania należy zaznaczyć, że w analogicznym okresie przybyło „tylko” 5,9 tys. osób dobrowolnie ubezpieczonych, tj. „na wniosek”. Liczbę ubezpieczonych w peł-

nym zakresie w latach 2003 i 2004 w poszczególnych grupach obszarowych przedstawia tabela 6.

Tabela 6

Liczba osób ubezpieczonych w pełnym zakresie w latach 2003 i 2004

Lata	Grupa obszarowa w ha przeliczeniowych									
	< 1	1-2	2-5	5-10	10-20	20-50	> 50	razem gospodarstwa powyżej 1 hap	działy specjalne	ogółem
2003	127345	307257	434864	355243	211323	71060	12118	1427796	35931	1555141
2004	133280	293628	415288	343395	206247	71883	12641	1374533	31251	1507813
2004/2003 w %	104,7	95,6	95,5	96,7	97,6	101,6	104,3	96,3	87,0	96,9

Źródło: Biuletyn informacji Publicznej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.
www.bip.krus.gov.pl

Sądząc po skali spadku liczby osób ubezpieczonych w pełnym zakresie w gospodarstwach poszczególnych grup obszarowych w 2004 r. w stosunku do 2003 r., można skonkludować, że zainteresowanie prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej przejawiały gospodarstwa do 20 hap⁷⁴. Wyłączenie bowiem rolników z ubezpieczenia w KRUS z powodu niespełnienia nowych warunków do prowadzenia pozarolniczej działalności było jedyną przyczyną zmniejszenia liczby ubezpieczonych w grupach od 1 do 20 hap. Większe zainteresowanie było w gospodarstwach liczących do 5 hap, nieco mniejsze zaś w grupie 5-20 hap.

Brak ubytku osób ubezpieczonych w gospodarstwach powyżej 20 ha przeliczeniowych nie świadczy jeszcze o braku zainteresowania tą formą pomnażania dochodów. Ich posiadacze, jeżeli już prowadzili taką działalność, to raczej na większą skalę, która mogła powodować ich wcześniejsze ubezpieczenie w ZUS.

Warto też zwrócić uwagę na zróżnicowanie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w poszczególnych oddziałach KRUS. W skali krajowej rolnicy i domownicy trudniący się pozarolniczą działalnością gospodarczą stanowią 6% według stanu na 31 grudnia 2013 r. Udział osób ubezpieczonych w KRUS i prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w ogólnej liczbie ubezpieczonych w tej instytucji w pełnym zakresie wahał się w 2013 roku od 4,9% (Bydgoszcz, Kielce) do 8,7% (Zielona Góra) i 9,2% w woj. katowickim (Częstochowa).

⁷⁴ W latach 2003 i 2004 notowano coroczny przyrost ubezpieczonych we wszystkich grupach obszarowych.

Tabela 7

Liczba ubezpieczonych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą na dzień 31 grudnia 2013 r.

Lp.	Oddział Regionalny	Liczba ubezpieczonych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą	Liczba ubezpieczonych w pełnym zakresie w gospodarstwach powyżej 1 ha	Udział % 2:3
	1	2	3	4
1	BIALYSTOK (woj. podlaskie)	4 984	94 769	5,3
2	BYDGOSZCZ (woj. kujawsko-pomorskie)	3 886	78 482	4,9
3	CZĘSTOCHOWA (woj. śląskie)	3 852	41 819	9,2
4	GDĄSK (woj. pomorskie)	2 498	46 605	5,3
5	KIELCE (woj. świętokrzyskie)	3 789	77 704	4,9
6	KOSZALIN (woj. zachodniopomorskie)	2 316	29 929	7,7
7	KRAKÓW (woj. małopolskie)	7 592	147 803	5,1
8	LUBLIN (woj. lubelskie)	9 457	170 757	5,5
9	ŁÓDŹ (woj. łódzkie)	7 526	112 820	6,7
10	OLSZTYN (woj. warmińsko-mazurskie)	2 468	47 619	5,2
11	OPOLE (woj. opolskie)	2 213	33 589	6,5
12	POZNAŃ (woj. wielkopolskie)	8 949	135 014	6,6
13	RZESZÓW (woj. podkarpackie)	5 292	97 083	5,4
14	WARSZAWA (woj. mazowieckie)	11 808	193 756	6,0
15	WROCŁAW (woj. dolnośląskie)	4 073	53 437	7,6
16	ZIELONA GÓRA (woj. lubuskie)	1 561	17 823	8,7
	Razem:	82 264	13 779 909	6,0

Źródło: Dane Biura Ubezpieczeń KRUS.

Wprowadzona w 2007 roku zmiana struktury organizacyjnej KRUS, w ramach której ograniczono liczbę oddziałów z 49 do 16, utrudnia czytelność i analizę danych statystycznych dotyczących systemu ubezpieczenia w relacji do sytuacji w rolnictwie. Na przykład w Oddziale Warszawskim, obejmującym zasięgiem działania województwo mazowieckie, sytuacja w indywidualnym rolnictwie jest bardzo zróżnicowana. Od rozdrobnionej struktury agrarnej rolnictwa w dawnym woje-

wództwie radomskim, do stosunkowo dobrze rozwiniętego, jak na nasze warunki, w byłych województwach płockim i ciechanowskim.

Ponadto w statystykach opracowanych według byłego układu łatwiej można było wychwycić wpływ dużych aglomeracji miejskich na zachodzące zmiany. A w przypadku pozarolniczej działalności ten związek istnieje i wywiera istotny wpływ na decyzje rolników w omawianym zakresie. Wszak to one generują zapotrzebowanie na różne usługi, a rozwijające się osadnictwo podmiejskie sprzyja na przykład tworzeniu sieci drobnych placówek handlowych i tworzy zapotrzebowanie na usługi budowlano-remontowe i inne. Ten kierunek rozwoju różnych usług świadczonych przez ludność rolniczą, zwłaszcza handlowych, widoczny był w dawnym woj. warszawskim.

Zastanawiająco duży był w 2013 roku wśród ubezpieczonych ogółem udział osób parających się działalnością pozarolniczą w byłym woj. lubuskim (Zielona Góra). Lech Goraj i Wojciech Jagła [2005] zwrócili uwagę na związek przyrostu liczby osób ubezpieczonych w tym oddziale z szarą strefą, która bujnie rozwija się na terenach przygranicznych tego województwa.

Zapotrzebowanie na różnorakie usługi na tym terenie, szczególnie z zakresu pośrednictwa, handlu i drobnej wytwórczości skłania również rolników do podejmowania takiej działalności. Zapewne wiele osób ubezpieczonych w KRUS i pracujących w szarej strefie decyduje się po upływie trzyletniego stażu ubezpieczeniowego na legalizację ich działalności pozarolniczej.

Odsetek rolników trudniących się działalnością pozarolniczą w oddziałach KRUS zlokalizowanych wzdłuż zachodniej granicy jest wyższy od średniej krajowej. Najwyższy jest w uprzemysłowionym woj. katowickim (9,2%), w którym stosunkowo mało osób ubezpieczyło się w KRUS. Dane przytoczone w tabeli 7 pozwalają zatem sądzić, że czynniki inspirujące i zachęcające rolników do decyzji o zajęciu się pozarolniczą działalnością usytuowane są często poza obszarem wiejskim. Tereny miejskie bowiem efektywnie kreują popyt na różnorakie usługi, przyczyniając się do aktywizacji gospodarczej terenów wiejskich i rozwoju drobnej przedsiębiorczości. Według niektórych autorów wpływ na ten stan mają osoby spoza środowiska rolniczego bowiem *ze względów podatkowych i ubezpieczeniowych (KRUS) liczni rzemieślnicy, usługodawcy zamieszkujący na wsi i posiadający tam ziemię [...] rejestrują się jako rolnicy* [Wójcicki 2001].

Istnieją różne opinie w kwestii niskich składek pobieranych przez KRUS od osób prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą. Skrajne, wywodzące się z kręgu pracodawców, zarzucają jak zwykle jeszcze jedno uprzywilejowanie rolników sprzeczne w ich mniemaniu z poczuciem „sprawiedliwości społecznej”. Najczęściej zaś wskazują, że pracodawcy płacą składkę emerytalno-rentową liczoną od co najmniej 60% przeciętnego wynagrodzenia pracowniczego, ale zapominają, że

rolnicy muszą się zadowolić miesięczną kwotą dochodów w wysokości około 1,6 tys. złotych. Zaś oni, pracodawcy, mogą osiągać dochody o nieograniczonej wysokości, a większość z nich płaci najniższą z możliwych składek liczoną od 60% wynagrodzenia pracowniczego.

Dla drobnych rolników możliwość taniego ubezpieczenia się w KRUS na okoliczność prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej jest z całą pewnością dobrodziejstwem. Te 1,6 tys. zł, które średnio miesięcznie, mogą zarobić ma znaczenie dla budżetu domowego ich rodzin, ale nie jest wielkością, która pozwoliłaby „rozwinąć skrzydła” i dorobić się przedsiębiorstwa zapewniającego uzyskiwanie godziwych dochodów na poziomie co najmniej parytetowym, a nawet w przyszłości pomyśleć o trwałym rozstaniu się z działalnością rolniczą. Tymczasem sytuacja, jaka istnieje w tym zakresie przysparza raczej argumentów zwolennikom tezy, że niektóre środki pomocowe stosowane wobec rolników – a taką jest tania składka KRUS dla rolników prowadzących działalność pozarolniczą – utrwalają bierność, nie mobilizując do rozwoju. Graniczna kwota podatku dochodowego płaconego z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, która o tym przesądza, wpływa bowiem hamująco na dynamizowanie środowiska rolniczego. Unikają jednak w ten sposób radykalnej podwyżki składki na ubezpieczenie społeczne, gdyby z racji wyższych średnich dochodów uzyskiwanych z pozarolniczej działalności gospodarczej musieli płacić składki w ZUS.

Propozycje dotyczące działalności pozarolniczej

Ze zgłoszonych propozycji, wypowiedzi i rozważań na charakteryzowany temat, odnotować należy wypowiedź ministra rolnictwa Marka Sawickiego – *Najwyższy czas wprowadzić w KRUS jedną i podstawową zasadę dla wszystkich małych gospodarstw dwuzawodowców. Jeśli z działalności rolniczej rolnik ma więcej dochodów niż z działalności pozarolniczej, to wówczas zostaje w KRUS i opłaci zmodyfikowaną składkę. Jeśli zaś dochody z działalności pozarolniczej są wyższe niż z gospodarstwa, to wtedy płatnik przechodzi do systemu pracowniczego* [Wiktorowska 2007].

Częściowo można podzielić ten pogląd, gdyż dotyczy on osób, które już w zasadzie nie są rolnikami. Wypowiedź ministra dotyczy bowiem rolników, którzy są posiadaczami drobnych gospodarstw, ale prawie nie zajmują się działalnością rolniczą. A z drugiej strony, jakakolwiek próba przesunięcia drobnych rolników trudniących się pozarolniczą działalnością gospodarczą do ZUS pomnożyłaby jedynie albo szarą strefę, albo bezczynność, bierność i apatię, czyli rozmiar utajonego bezrobocia. Przecież ci drobni rolnicy, którzy osiągają dochody z działalności pozarolniczej, to na ogół wtłoczeni w system rolniczy bezrobotni. Umożliwienie im działalności gospodarczej przy pomocy taniej składki KRUS pobudza ich do ak-

tywności i przedsiębiorczości. Ich działalności nie można oceniać wyłącznie w aspekcie pobranej od nich składki. Płacą także podatki, nieduże, bo wyższych nie mogą płacić z powodu progu granicznego. Lecz suma podwójnej składki emerytalno-rentowej i podatku dochodowego pozwoli „zarobić” im na przyszlą emeryturę. Chyba takie rozwiązanie jest korzystniejsze od próby włączania ich do ZUS, a praktycznie w objęcia szarej strefy i ukrytego bezrobocia.

Eksperti zwracają uwagę, że posiadacze drobnych gospodarstw powinni przejawiać jak największą aktywność. Jednak tylko około 30% z nich przejawia większą aktywność gospodarczą [Duczkowska-Małysz 2010], a przy tym gospodarstwa te też wyróżniają się najwyższym udziałem ugorów i odłogów. Według niektórych rolników rozwijanie małych firm się opłaca, a system ubezpieczeniowy zachęca głównie do rozwijania drobnego handlu. To wyjaśnia, dlaczego tak małe zainteresowanie wzbudził program pomocy „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”.

W jakimś stopniu trafna jest opinia Duczkowskiej-Małysz, że *Reforma systemu KRUS w tym kontekście ma znaczenie szczególne – mankamenty powodują, że dotychczasowy system nie motywuje rolników do pracy, do aktywnych zachowań na rynku. Pozwala przetrwać* [Wiktorowska 2009]. Trafność tej opinii – zdaniem autora tej monografii – odnosi się jedynie do relacji: przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników a możliwości wspierania przezeń rozwoju drobnej przedsiębiorczości, ale jest chybiona co do wymiaru składki, która przecież nie hamuje rozwoju gospodarstw rolnych, a im wręcz sprzyja. Czynnikiem hamującymi motywację do pracy są niskie kwalifikacje rolników, brak dostępu do kredytów, mały zasób kapitału własnego, trudności ze zbytem małych partii towaru itp.

Rolnicy i domownicy w ramach pozarolniczej działalności gospodarczej zajmują się głównie działalnością handlową (30-50%), transportem, różnymi usługami technicznymi (budowlane, elektromechaniczne, mechanika pojazdów, stolarskie itp.). Tak duża różnorodność oferowanych usług skłania do konkluzji, że dalszy rozwój przedsiębiorczości ludności rolniczej związany jest z uzyskiwaniem różnorodnych kwalifikacji. Ten warunek jest nawet nie mniej ważny niż same środki materialne umożliwiające uruchomienie pozarolniczej działalności gospodarczej. Toteż w środkach pomocowych kierowanych na wieś należałoby więcej uwagi poświęcić wsparciu zdobywania i doskonalenia wyspecjalizowanych umiejętności rolników czy domowników. Oczywiście umiejętności, na które będzie zapotrzebowanie.

Problemy dotyczące aktywności zawodowej

Jeżeli jesteśmy przy problemie aktywizacji zawodowej i wspierania rozwoju przedsiębiorczości rolników, to nie sposób nie odnieść się do okoliczności towarzyszących ich zatrudnianiu, szczególnie przy robotach okresowych. Jakakolwiek praca

najemna rolnika, czy to podjęta na czas nieokreślony, czy sezonowa albo wykonywana na podstawie umowy-zlecenia, powoduje jego ubezpieczenie w ZUS i wyłączenie z KRUS. Jeżeli umowa o pracę zawarta jest na dłuższy czas, więcej niż sześć miesięcy, rok, a nawet dłużej, to ubezpieczenie w ZUS jest naturalną konsekwencją. Rolnik taki uzyskuje status pracownika. Wątpliwości pojawiają się przy pracach sezonowych nie dłuższych niż 6 miesięcy, co do słuszności pierwszeństwa ubezpieczenia w ZUS. Albowiem dwu-, trzy-, czy pięciomiesięczny okres zatrudnienia nie przesądza jeszcze o uzyskaniu statusu pełnoprawnego pracownika,⁷⁵ gdyż i tak przez większość czasu w roku zajmuje się rolnictwem. Podobnie sprawa się przedstawia w przypadku wykonywania przez rolnika pracy w oparciu o umowę-zlecenie. Ten problem został dostrzeżony w ekspertyzie IERiGŻ-PIB [*Cele, instrumenty...* 2008], mianowicie zaproponowano w niej, że *Osoby objęte ubezpieczeniem KRUS, podejmujące pracę poza gospodarstwem rolnym w okresie nie przekraczającym np. 6 miesięcy, mogłyby być zwolnione z obowiązku ubezpieczenia w ZUS. Rozwiązanie takie pozwoliłoby produktywnie wykorzystać sezonowe nadwyżki zasobów pracy w gospodarstwie rolnym, powiększyłyby dochody rodzin rolników o nadwyżkach zasobów pracy (zwłaszcza z małych gospodarstw rolnych), ograniczyłyby szarą strefę gospodarki i sprzyjałoby uproszczeniu skomplikowanej procedury obliczania emerytur ZUS i KRUS dla osób o mieszanym ubezpieczeniu*. Uzupełniając tę myśl, można dodać, że składkę KRUS nadal płaciłby zatrudniony sezonowo rolnik, a pracodawca na rzecz Kasy dodatkowo drugą, względnie składkę w podwójnej wysokości także na poczet funduszu emerytalno-rentowego rolników. Należy też pamiętać, że dwuzawodowi rolnicy, którzy są posiadaczami powyżej 2 ha na okoliczność utraty pracy nie uzyskują statusu bezrobotnego, mimo że pracodawca za ich zatrudnienie płaci składkę na Fundusz Pracy.

Paradoksalne jest to, że ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy odmawia bezrobotnemu rolnikowi, posiadaczowi powyżej 2 ha przeliczeniowych użytków rolnych prawa do zasiłku bez uwzględnienia czy osiąga dochody, czy nie z posiadanego gruntu rolnego.

Paradoksalne jest też to, że Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy z 20 kwietnia 2004 roku odmawia bezrobotnemu rolnikowi, który posiada gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 2 ha przeliczeniowych prawa do zasiłku niezależnie czy osiąga dochody zapewniające minimalny poziom egzystencji. Przepis ten mocno kontrastuje z innym przepisem ustawy o promocji zatrudnienia, mianowicie, że osoba, która jest bezrobotna [...] *nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę,*

⁷⁵ Sezonowy pracownik lub inny pracujący mniej niż 365 dni w ciągu 18 miesięcy nie będzie miał uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych.

z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. Z tych przepisów wynika, że każdy rolnik właściciel lub posiadacz nieruchomości rolnej powyżej 2 ha przeliczeniowych pozbawiony jest statusu bezrobotnego, bez względu na to czy uzyskuje z niej jakiegokolwiek dochody, czy nie. Natomiast status bezrobotnego przysługuje osobie dobrze zarabiającej, z oszczędnościami na rachunku bankowym o nieograniczonej wielkości. Poza tym roczna połowa minimalnego wynagrodzenia odpowiada obecnie dochodowi osiąganemu z 3 ha przeliczeniowych, licząc według kwot ogłoszonych przez Prezesa GUS (2869 zł z 1 ha p i 1680 zł miesięcznie kwoty minimalnego wynagrodzenia). Przytoczone przepisy to wyraźny przejaw nierównego traktowania rolników, szczególnie drobnych i rozwiązywania ich kosztem złożonych problemów społeczno-gospodarczych. Zlikwidowanie obowiązku opłacania składki na Fundusz Pracy za zatrudnianie tych rolników uczyniłoby ich pracę tańszą, a przez to atrakcyjniejszą dla pracodawców. Zresztą taki wyjątek uczyniono w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Mianowicie do płacenia tej składki za swoich członków są zobligowane spółdzielnie produkcyjne z wyjątkiem członków, którzy wnieśli wkład gruntowy o powierzchni powyżej 2 ha p (art. 104 ustawy).

Kończąc należy podkreślić, że w kwestii wspierania rozwoju przedsiębiorczości obecna regulacja ułatwia i pobudza wprawdzie przedsiębiorczość rolników, ale hamuje ich decyzje o odchodzeniu z rolnictwa. Przyczyny tkwią w przepisach regulujących zwłaszcza kwotę graniczną podatku. Jej przekroczenie powoduje bowiem ustanie ubezpieczenia w KRUS i w konsekwencji konieczność przystąpienia do ZUS. Kwota graniczna skutkuje obecnie maksymalnym miesięcznym dochodem netto w kwocie około 1600 zł. Skala takiego dochodu nie zachęca do trwałego odejścia z rolnictwa, a obawa przed jego przekroczeniem nie mobilizuje do aktywności, co gorsza – skłania dynamiczne jednostki do udziału w szarej strefie gospodarczej. W ekspertyzie IERiGŻ-PIB „Cele, instrumenty i uwarunkowania bieżącej i średniookresowej polityki finansowej w polskim rolnictwie” proponowano, by [...] progową kwotę podatku zwiększyć znacząco (np. trzykrotnie). Pozwoliłoby to osiągnąć rolnikom zdecydowanie większe dochody z działalności pozarolniczej, a w końcowym efekcie ułatwić podjęcie decyzji o trwałym rozstaniu się z gospodarstwem. Taki rolnik powinien jednak zbyć ziemię innemu rolnikowi, najlepiej ubezpieczonemu w KRUS, a jeśli jest to ziemia niskiej jakości, powinien ją zaleźć lub przekazać na inne cele. Zdaniem autora tej monografii przekroczenie kwoty progowej podatku dochodowego nie powinno powodować konieczności automatycznego ubezpieczenia się w ZUS. Rolnik, który przekroczy ów próg mógłby zostać – obok dotychczasowej podwójnej – obciążony podwyższoną dodatkową

składką stanowiącą na przykład 10-20% ponadnormatywnego dochodu, odprowadzaną na rzecz funduszu emerytalno-rentowego KRUS.

Obecne regulacje prawne nie tworzą przesłanek do trwałego odchodzenia od rolnictwa i powstawania stabilnych źródeł utrzymania rodziny. Celowe jest zatem uelastycznienie przepisów regulujących kwestię ubezpieczenia rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Przekroczenie rocznej kwoty granicznej nie powinno powodować automatycznego wyłączenia rolnika z ubezpieczenia w KRUS, w przypadku gdyby posiadaną ziemię przekazał na powiększenie innego gospodarstwa rolnego. Także zalesienie gruntów o niskiej jakości bonitacyjnej mogłoby stanowić spełnienie warunku umożliwiającego kontynuowanie ubezpieczenia w KRUS w sytuacji przekroczenia progu granicznego. Ów próg graniczny zaś powinien być co najmniej dwu-, a nawet trzykrotnie wyższy od obecnego. Bo tylko satysfakcjonujące dochody pozwoliłyby na stałe odejść takim osobom od rolnictwa. Takie rozwiązanie byłoby swoistą „rentą strukturalną”. Jest to jednak odrębne zagadnienie, którym trzeba się zająć, by uwzględnić je w przyszłej reformie KRUS.

UWAGI DOTYCZĄCE SYSTEMU EMERYTALNO- -RENTOWEGO

Reforma KRUS, zwłaszcza jej systemu emerytalnego nie jest prosta ani łatwa, ani, jakby się wydawało, oczywista. Od lat bowiem ścierają się w tej kwestii dwa przeciwstawne poglądy, które jak dotąd, blokują konstruktywne i racjonalne zmiany i powodują swoisty klinch. Dotychczasowymi zaś „owocami” tego stanu jest wspomniana kontrowersyjna nowelizacja ustawy z 2 kwietnia 2004 r. i ustawa z 24 kwietnia 2009 roku, dotycząca między innymi podwyższenia składek posiadaczom więcej niż 50 ha przeliczeniowych. Jeden z tych poglądów, „konserwatywny”, podzielany przez organizacje związkowe i polityczne⁷⁶ reprezentujące wieś polega na przekonaniu, że system jest dobry i nie wymaga żadnych zmian. A jeżeli już, to drobnych. Zwolenników tego poglądu nie razi, że system emerytalny KRUS korzysta szeroko poprzez dotacje budżetowe z solidarności ogólnonarodowej, a nie bazuje na solidarności rolników wobec siebie, polegającej na tym, aby zamożniejsi rolnicy partycypowali w większym stopniu w utrzymaniu systemu.

Drugi pogląd, reprezentowany przez środowiska liberalne, nagłaśniany w środkach przekazu, podkreśla dążenie wyłącznie do radykalnego zwiększenia udziału ogółu ubezpieczonych rolników w finansowaniu emerytur i rent, nie bacząc

⁷⁶ Z tym, że motywy tych postaw są inne. Organizacje polityczne z dystansem traktują reformę obawiając się reakcji wyborców. Zaś niechęć związków wobec zmiany motywowana jest – zdaniem autora monografii – utrzymaniem ich wpływu na decyzje dotyczące Funduszu Składkowego.

na istniejące uwarunkowania i złożoną sytuację w rolnictwie. Tak było ponad 10 lat temu w tzw. planie Hausnera z zakładaną coroczną oszczędnością w wysokości 1,8 mld zł w KRUS, która zasadzała się na wzroście przychodów gospodarstw z tytułu dopłat bezpośrednich. Realizacja tego planu obciążałaby finansowo gospodarstwa rodzinne, dla których rolnictwo jest głównym źródłem utrzymania i ograniczyłaby wielu gospodarstwom perspektywy rozwoju. Oszczędziłaby zaś te, których posiadacze mają z tytułu zatrudnienia poza gospodarstwem dodatkowe źródło utrzymania i są wyłączeni z ubezpieczenia w KRUS.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na czynniki i uwarunkowania hamujące wysiłki zmierzające do racjonalizacji systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Wiodącym był dotąd – zdaniem autora tej monografii – wspierany przez niektóre środowiska polityczne czynnik związkowy⁷⁷, który przesądza o inercji w tym zakresie. To, że kwestia systemu ubezpieczenia społecznego jest dla większości klasy politycznej elementem gry albo, jak kto woli, walki politycznej, a nie rzeczywistej troski o położenie rolników, świadczy wymownie fakt, że wszystkie ugrupowania parlamentarne w 2008 r. były za przyjęciem ustawy o emeryturach kapitałowych. Ustawy, w której rolnikom o mieszanym ubezpieczeniu (w ZUS i KRUS) nieposiadającym wymaganego w KRUS dwudziestopięcioletniego stażu ubezpieczenia, odmawia się przyznania emerytury rolniczej. Wtedy emeryturę otrzymują z ZUS nawet w sytuacji rocznego w nim ubezpieczenia, najczęściej w kwocie niższej niż emerytura w KRUS. Ustawę tę podpisał bez zastrzeżeń Prezydent Lech Kaczyński, co pośrednio świadczy o ułomnościach przedstawicielstwa rolników. Między innymi o braku koncepcji przyszłego kształtu systemu rolniczego oraz o braku rozeznania w istniejących uwarunkowaniach systemu rolniczego.

Reformę systemu ubezpieczenia społecznego rolników powinny poprzedzić pewne zasadnicze rozstrzygnięcia dotyczące dwóch kwestii. Pierwsza dotyczy kontynuowania odrębności systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego, czy też wcielenia do systemu powszechnego w całości lub w części, obejmującego – na przykład – zamożniejszych rolników. Druga, to pytanie, jaki będzie system emerytalno-rentowy, czy jak dotąd będzie systemem repartycyjnym, czy repartycyjno-kapitałowym? Partie Prawo i Sprawiedliwość oraz Polskie Stronnictwo Ludowe opowiadają się jednoznacznie za odrębnością systemu ubezpieczenia społecznego rolników, zachowaniem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Jest też nie-

⁷⁷ Chodzi o związki zawodowe rolników, tj. Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, „Solidarność” RI, a zwłaszcza „Samoobronę”, która była bardziej podmiotem walki politycznej. Ona też do niedawna wywierała silny wpływ na postawę pozostałych związków.

oficjalne stanowisko rządowego Międzyresortowego Zespołu do spraw Reformy KRUS, wskazujące celowość utrzymania KRUS. Brakuje jedynie merytorycznego uzasadnienia celowości utrzymania tej odrębności, i jest to poważne uchybienie. Istnieje bowiem wielu przeciwników utrzymania odrębności, zwłaszcza wśród polityków, ale także wśród przedstawicieli świata nauki, którzy szermują bezsensowną w tym przypadku retoryką „sprawiedliwości społecznej”.

W tej sytuacji nawet przychylni wsi politycy mają trudności ze zrozumieniem istoty odrębności i specyfiki problemów systemu ubezpieczenia społecznego rolników, a coś dopiero ogół społeczeństwa. Za odrębnością są rolnicy, raczej z obawy przed istotnymi podwyżkami składek na ubezpieczenie.

Rolnicy uważnie śledzą sprawę obciążeń finansowych, tj. podatków i składek na ubezpieczenia. Są zaniepokojeni, lecz nie wysuwają żądań co do przyszłych kwot emerytur, gdyby miały wzrosnąć składki. Takie żądania czy warunki stawiają najczęściej działacze związkowi i przedstawiciele niektórych partii politycznych, a także środowiska proreformatorskie. Warto zaznaczyć, że w niektórych rozwiniętych krajach UE, gdzie rolnicy objęci są odrębnymi ubezpieczeniami występuje wyraźne sprzężenie funkcji socjalnych ze strukturalno-gospodarczymi. Występuje ono w kilku formach [Tryton 2000]:

- 1) powiązania emerytur rolniczych z przekazaniem gospodarstwa nowemu użytkownikowi, co służy wymianie pokoleń;
- 2) premiowania przekazu ziemi na poprawę struktury agrarnej;
- 3) ograniczenia rolniczego użytkowania obszarów mniej produktywnych z perspektywą przeznaczania ich na cele ochrony środowiska;
- 4) popierania małych gospodarstw nastawionych na produkcję ekologiczną;
- 5) sprzyjania tworzeniu na tych terenach nowych miejsc pracy, głównie na bazie własnych warsztatów produkcyjnych ze zwróceniem uwagi na agroturystykę;
- 6) umożliwienia wcześniejszego przechodzenia na emeryturę przy malejącej sprawności zawodowej pod warunkiem przekazania ziemi na upelnorolnienie innych gospodarstw.

Argumenty przemawiające za odrębnością systemu w obecnym kształcie

Największy udział w strukturze płatników składek KRUS ubezpieczonych w pełnym zakresie, bo w wysokości 80,1% mają posiadacze gospodarstw o powierzchni do 10 ha. Udział zaś tych w przedziale 10-20 ha wynosi 12,6%, 20-50 ha – 5,9%, powyżej 50 ha – 1,4%. Ocenia się, że dochody parytetowe są w stanie osiągać gospodarstwa o powierzchni powyżej 10 ha, czyli ok. 20% posiadaczy płacących składki KRUS.

Zbiorowość gospodarstw będących w posiadaniu rolników ubezpieczonych w KRUS scharakteryzować można na tle gospodarstw znajdujących się w polu obserwacji polskiego FADN. System ten obejmuje gospodarstwa, które osiągają przy-

chód roczny powyżej 4 tys. euro rocznie, a to oznacza, że ponad 61% gospodarstw w Polsce pozostaje poza polem jego obserwacji. Roczny przychód odpowiadający kwocie 4 tys. euro osiągają gospodarstwa o średniej powierzchni 6 hektarów [Goraj L. 2005]. Na tej podstawie można stwierdzić, że około 60 procent posiadaczy gospodarstw rolnych opłacających składki KRUS nie osiąga takich przychodów, czyli nie wyróżnia się żywotnością ekonomiczną. Już ta przesłanka przemawia za utrzymaniem odrębnego systemu rolniczego, ale oczywiście pod warunkiem, że zmieniiony system będzie aktywniej uczestniczył w procesach transformacji rolnictwa. Jeżeli tak, to nieodzowne jest pozostawienie w tym systemie gospodarstw największych. To one bowiem przejmują i będą przejmować do zagospodarowania coraz większe ilości zwolnionej ziemi.

Ważne jest też, by KRUS, po uporządkowaniu statystyki, ewidencji obrotu ziemią i wcieleniu w życie odrębnej ustawy wypadkowej dla ogółu rolników stał się narzędziem monitorowania zmian stanu posiadania ziemi w rodzinnym rolnictwie. Wszyscy rolnicy ulokowani w jednej instytucji, jaką jest KRUS, to niezwykła okazja do uporządkowania ewidencji stanu posiadania tego czynnika produkcji i zarazem warunek umożliwiający statystykom przejście od obecnej struktury właścicielskiej do rzeczywistej struktury posiadania użytków rolnych. Bez tego niemożliwe będzie obiektywne ustalenie kwot uzyskiwanych dochodów rolniczych dla potrzeb obliczeń podatku dochodowego⁷⁸, nie mówiąc już o wyznaczaniu składek ubezpieczonych, a także monitorowanie zmian w sektorze gospodarstw rolniczych posiadanych przez osoby fizyczne.

Wreszcie idzie o niezwykle istotną rolę systemu ubezpieczenia w przebudowie struktury obszarowej rolnictwa zaniechanej przez ustawę z 20 grudnia 1990 r. Mimo odnotowanych przez GUS i Powszechnie Spisy Rolne 2002 i 2010 racjonalnych zmian w tym zakresie, nadal istnieje potrzeba ograniczenia ilości drobnych gospodarstw rolnych i koncentracji ziemi uprawnej w pozostałych.

W tej sytuacji trzeba się zastanowić nad powierzeniem systemowi ubezpieczenia społecznego rolników realnej funkcji stymulatora procesów koncentracji ziemi, szczególnie w gospodarstwach średnich i większych. Obecnie funkcja ta została praktycznie ograniczona do wymiany pokoleniowej, ponieważ dotychczasowa ustawowa oferta wcześniejszego (o 5 lat) przechodzenia na emeryturę została zmarginalizowana wprowadzeniem rent strukturalnych, a później przez Ustawę o emeryturach kapitałowych⁷⁹. Reszty dopełni w 2017 r. ustawa o podwyższeniu wieku emerytalnego.

⁷⁸ W drodze ustalenia jego wielkości w oparciu o szacunek dochodów.

⁷⁹ Dz. U. Nr 228 poz. 1587 z 2008 r.

Trzeba dodać, że około 40 procent posiadaczy gospodarstw rolnych powyżej 1 ha podlega z racji dwuzawodowości przepisom ZUS. Nie wymaga się od nich przekazywania gospodarstw, a ściślej – zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej w przypadku przejścia na emeryturę ZUS. Taki rolnik będący emerytem ZUS może więc osiągać pożytki z gospodarowania nawet 1000 ha UR.

Duże kwoty dotacji do ubezpieczenia emerytalno-rentowego osób z gospodarstw rolnych będących w posiadaniu osób fizycznych od lat budzą kontrowersje. Dobrze by było, aby większość społeczeństwa, które poprzez podatki wspomaga świadczenia, była przeświadczona, że te pieniądze są racjonalnie spożytkowane. Służyć temu może uzależnienie wysokości świadczeń od decyzji rolników ukierunkowanych na procesy transformacji. Chodzi o zróżnicowanie obecnych emerytur i rent, szczególnie w ich części uzupełniającej⁸⁰, w zależności od sposobu przekazania gospodarstwa następcy. Rolnik, który przekaze gospodarstwo w całości następcy lub je zbędzie na rzecz innego rolnika, otrzymałby emeryturę w całości na dotychczasowych zasadach. Podobnie rolnik, który rozprzeda gospodarstwo, uzyska taką samą emeryturę, o ile jego zbyte części powiększą stan posiadania innych ubezpieczonych w KRUS. Jeżeli zaś gospodarstwo zostanie przekazane lub sprzedane nierolnikowi, albo podzielone na wiele części, które trafią w ręce nierolników, wtedy część uzupełniająca świadczenia powinna być zmniejszona. W takim przypadku całkowite świadczenia emerytalno-rentowe powinno, na przykład, wynosić nie więcej niż 85% emerytury podstawowej⁸¹, względnie odpowiadać najniższej rencie. Także zalesianie posiadanych gruntów winno skutkować pełną emeryturą ZUS. W ten sposób osiągnięto by pewne oszczędności na wydatkach kosztem tych rolników, których decyzje o przekazaniu gospodarstwa nie wspierałyby pożądanego przepływu ziemi. Również przekazanie gospodarstwa powinno owocować pełną emeryturą, gdy następca podejmie się prowadzenia gospodarstwa i będzie ubezpieczony w KRUS przez co najmniej 5 lat. Przekazanie zaś zstępnemu, który nie będzie ubezpieczony w KRUS, nie powinno zapewniać pełnej emerytury.

Obecnie rolnik, który pragnie uzyskać emeryturę lub rentę, musi przekazać nie tylko prowadzone gospodarstwo, ale wszystkie inne nieruchomości rolnicze, nawet nieużytkowane. Utrzymano więc tu rygor z okresu PRL, kiedy to władze zainteresowane były w przejmowaniu jak największej ilości chłopskiej ziemi. Dla ustawodawcy ważne jest też to, aby rolnik przestał być posiadaczem ziemi, ale nie interesuje go sposób rozdysponowania posiadanej ziemi. Nieważne jest to, czy zbywana ziemia zasila gospodarstwa innych rolników, czy też przejmowana jest

⁸⁰ O ile dotychczasowy kształt emerytur i rent w podziale na część składkową i uzupełniającą zostanie utrzymany.

⁸¹ Oczywiście wraz z częścią składkową.

przez nierolników. Tę zasadę należy zatem zmienić. Dotacje budżetowe powinny być oczywiście utrzymane, lecz powinny bardziej wspierać i ukierunkowywać decyzje rolników sprzyjające pożądanym transformacji.

Zarówno w interesie rolników, jak i w interesie ogółu społeczeństwa jest powiększanie liczby pełnosprawnych, wysokotowarowych i dochodowych gospodarstw rolnych. Takich, które stać będzie na większą składkę ubezpieczeniową, opłacanie podatku dochodowego i składki zdrowotnej. A przede wszystkim na to, by osiągnięty poziom umożliwił rodzinie rolnika dostęp do osiągnięć cywilizacji, a jego dzieciom awans społeczny. Żeby tak się działo, należy dokonać dość istotnych zmian w innych przepisach, szczególnie w ustawie o ustroju rolnym, która nie dostrzega znaczenia KRUS w obrocie ziemią.

Właściwe jest utrzymanie zasady wydzierżawiania ziemi osobie obcej co najmniej na 10 lat jako warunku spełniającego rygor zaprzestania działalności rolniczej, i to z kilku powodów. Część rolników z oporem rozstaje się z własnością ziemi. Jeżeli ma na uwadze jej zbycie, pragnie – co zrozumiałe – uzyskać jak najkorzystniejszy ekwiwalent pieniężny, a to nie zawsze się od razu udaje i nieraz trzeba długo czekać. Z kolei wielu rolników rozwijających swoje gospodarstwa, łaknących ziemi, często nie stać na jej zakup. Toteż dzierżawa ziemi, jako forma zaprzestania działalności, umożliwia osobie wnioskującej o emeryturę uzyskanie jej w pełnej wysokości, o ile oczywiście przekaze ją czynnemu rolnikowi⁸². Zaś rolnik przejmujący dzięki dzierżawie zwiększa produkcję, nie angażując środków finansowych na zakup ziemi. Jest to więc korzyść obopólna. Tę formę przekazania gospodarstwa uprawiającą do otrzymania emerytury bądź renty należy koniecznie utrzymać, mimo pojawiających się głosów o celowości jej likwidacji.

Potrzebę zaangażowania systemu ubezpieczenia społecznego obszernie przedstawiono w ekspertyzie Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie, wykonanej w 2009 r. [Chmieliński i in. 2009]. Kwestię małych gospodarstw rolnych (tzw. mikrogospodarstw) przedstawiono następująco: *W odniesieniu do osób posiadających mikrogospodarstwa (status gospodarstwa domowego z ziemią o obszarze do 5 ha UR lub wielkości ekonomicznej do 4 ESU) składka na ubezpieczenia emerytalno-rentowe jest finansowana w całości ze środków budżetowych, a po przejściu na emeryturę właściciela, zasoby ziemi przekazane zostają do Agencji Nieruchomości Rolnych, która pełni rolę instytucji agrarnej w rolnictwie indywidualnym. Zakłada się, że wysokość kwoty świadczenia w systemie ubezpieczenia społecznego osób posiadających mikrogospodarstwa powinna*

⁸² Do rozważenia jest problem, czy wydzierżawienie rolnikowi ubezpieczonemu w KRUS, czy innemu rolnikowi prowadzącemu gospodarstwo towarowe o wielkości wraz z ziemią dzierżawioną, na przykład, przekraczającej 10 ha.

zostać ustalona po konsultacji społecznej z przedstawicielami podatników, w tym emerytów. Można przyjąć, że kwota ta będzie równa minimalnej emeryturze w ubezpieczeniu społecznym rolników w Polsce. W 2007 r. kwota ta wynosiła 600 zł. System umożliwi rezygnację z objęcia systemem emerytalnym w zamian za ziemię. W przypadku nie przekazania ziemi do instytucji zarządzającej zasobem funduszu emerytalnego [...] rolnik nie zostaje objęty świadczeniem. Takie podejście należy ocenić jako zbyt radykalne i niemożliwe do zastosowania w obecnej rzeczywistości indywidualnego rolnictwa w Polsce, ponieważ liczba osób ubezpieczonych w pełnym zakresie w gospodarstwach o powierzchni do 5 ha sięga około 700 tys. osób.

Zastosowanie propozycji IERiGŻ-PIB byłoby możliwe w stosunku do nowo ubezpieczonych, ale czy celowe jest ubezpieczanie nowych osób dysponujących tak małymi gospodarstwami⁸³? Poza tym przepływ ziemi do zasobu ANR wymagać będzie wyposażenia jej w odpowiednie fundusze, umożliwiające zakup ziemi od rolników. Zadanie to jest w najbliższym czasie niewykonalne z uwagi na stan finansów publicznych, ale w przepisach nowej ustawy taką możliwość można by rozpatrzyć. Wtedy funkcja stymulująca przebudowę struktury agrarnej stałaby się istotą systemu ubezpieczenia społecznego rolników i przesądziłaby o potrzebie utrzymania jego odrębności, tak jak to ma miejsce we Francji, w Niemczech i niektórych innych krajach UE.

Na potrzebę wyposażenia systemu ubezpieczenia społecznego rolników w funkcję wpływającą na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych wskazuje obserwowane słabe tempo koncentracji ziemi. Według Józwiaka [2008] nie odnotowuje się dynamicznego wzrostu liczby większych gospodarstw. W latach 2002-2007 liczba gospodarstw rolnych o wielkości 8 i więcej ESU wzrosła o 9,5%, ale jednocześnie wzrosła aż o 9,1% liczba tych o wielkości do 8 ESU. Autorzy wymienionej wyżej ekspertyzy IERiGŻ-PIB [Chmieliński i in. 2009] podkreślają, że w 2007 roku siłą ekonomiczną na poziomie co najmniej 16 ESU charakteryzowało się tylko 95 tys. indywidualnych gospodarstw rolnych i prawie 3 tys. gospodarstw osób prawnych, zatem łącznie stanowiły tylko 5,4% ogółu gospodarstw rolnych powyżej 1 ha UR. W ich użytkowaniu pozostało ok. 5 mln ha UR, tj. 33,7% ogółu gruntów rolniczych w Polsce [ale powinny one] stanowić 25% ogółu gospodarstw powyżej 1 ha UR i użytkować 75% ziemi rolniczej. Zmodyfikowany system powinien więc pomóc przełamać mechanizmy powstrzymujące w Polsce przepływ ziemi, z gospodarstw niemających przyszłości do gospodarstw z perspektywą rozwoju.

⁸³ Uszczelnienie systemu prawdopodobnie spowoduje, że posiadacze gospodarstw do 6 ha nie będą mogli się ubezpieczać w KRUS z uwagi na dochody, które nie stanowią głównego źródła utrzymania.

Propozycja zróżnicowania emerytury lub renty, w zależności od kierunku przekazania gospodarstwa, dotyczyłaby rolników płacących składki KRUS niższe od składki samofinansującej. Natomiast ci rolnicy, którzy opłacać będą składki na poziomie samofinansującym, powinni być zwolnieni z obowiązku przekazywania gospodarstw, ponieważ ich emerytury i renty nie będą dotowane. Obejmie to zapewne posiadaczy gospodarstw powyżej 300 ha przeliczeniowych, płacących obecnie najwyższą składkę emerytalno-rentową, bliską poziomowi samofinansującego.

Za odrębnością charakteryzowanego systemu przemawia też zapis w Konstytucji RP traktujący rolnicze gospodarstwo rodzinne jako fundament ustroju rolnego naszego kraju. Zatem jedną z najistotniejszych cech wyróżniających system ubezpieczenia społecznego rolników powinno być wspieranie rodzinnego charakteru pracy i prowadzenia gospodarstwa rolnego. Przejawia się to w możliwości obejmowania ubezpieczeniem społecznym członków rodziny rolnika, czyli domowników.

Autor tej monografii jest przekonany, że KRUS powinien przejąć koordynację innych przedsięwzięć zabezpieczających rolników od następstw różnych zdarzeń losowych, co zapewniłoby obecność wszystkich rolników w jednym odrębnym systemie ubezpieczeniowym.

Krótką charakterystyka systemu emerytalno-rentowego KRUS

System emerytalno-rentowy rolników jest systemem repartycyjnym, co oznacza, że płacone przez czynnych rolników składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe służą finansowaniu bieżących świadczeń emerytalno-rentowych. Składki te pokrywają w około 10 procentach wydatki na emerytury i renty, zaś pozostałe 90% uzupełnia dotacja budżetowa. Zapewne dlatego niektórzy eksperci mówią o zaopatrzeniowym charakterze systemu.

System emerytalno-rentowy rolników można też uznać za system zryczałtowany, ponieważ zarówno emerytura bądź renta rolnika, jak i składki, liczone są jako pochodne minimalnego świadczenia ZUS, czyli emerytury podstawowej. Zaż sama emerytura lub renta rolnicza składa się z części uzupełniającej, która wynosi 85-95% emerytury podstawowej (równiej najniższej w ZUS)⁸⁴ i części składkowej w wysokości 1% emerytury podstawowej za każdy rok podlegania ubezpieczeniu.

Składka miesięczna na ubezpieczenia emerytalno-rentowe wynosi 10% emerytury podstawowej, ale od 1 października 2009 roku rolnicy posiadający powyżej 50 ha użytków rolnych płacą dodatkową składkę. Dla posiadaczy 50-100 ha przeliczeniowych wynosi ona 12% emerytury podstawowej, 24% dla posiadaczy 100-

⁸⁴ Jeżeli okres ubezpieczenia jest niższy niż 20 lat, część uzupełniająca wynosi 95% emerytury podstawowej. Jeżeli wyższy, część uzupełniająca zmniejsza się o 0,5% emerytury podstawowej za każdy rok ubezpieczenia, ale część uzupełniająca emerytury nie może być niższa od 85% emerytury podstawowej.

-150 ha, 36% dla rolników użytkujących 150-300 ha, 48% emerytury podstawowej gdy gospodarstwo jest większe niż 300 ha. Dodatkowa składka emerytalno-rentowa nie obejmuje domowników.

Zasady wymierzania kwot emerytur lub rent pozostały bez zmian. Zatem posiadacze powyżej 50 ha partycypują w większym zakresie w utrzymaniu systemu. Rozwiązanie to jednak należy traktować jako niepełne i przejściowe, albowiem wielkość ekonomiczna i dochody z działalności rolniczej zależą nie tylko od ilości i jakości posiadanej ziemi. Na wynik ma też wpływ zaangażowany kapitał oraz intensywność organizacji produkcji w gospodarstwie. W obecnych warunkach nie można było postąpić inaczej, gdyż KRUS nie był gotowy, by wprowadzić składki ustalane od wielkości ekonomicznej.

Wysokość składki emerytalno-rentowej

Stosuje się prostą zasadę wymierzania składki emerytalno-rentowej dla rolników, która do niedawna była jednakowa dla wszystkich ubezpieczonych i kwartalnie była równa 30 procent kwoty emerytury podstawowej (miesięcznie 10%).

Od 1 października 2009 roku obowiązuje stawka zróżnicowana. Posiadacze gospodarstw o powierzchni powyżej 50 ha przeliczeniowych płacą składkę emerytalno-rentową podwyższoną o część dodatkową zróżnicowaną według grup obszarowych (50-100 ha, 100 do 150 ha, 150 do 300 ha i powyżej 300 ha). Sygnalizowane są jednak różne propozycje dotyczące sposobu wymierzania składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe rolników.

Składka liczona od dochodów. Jedną z propozycji zmian kwoty składek w ubezpieczeniu emerytalno-rentowym rolników byłoby oparcie jej na dochodzie osiąganym z działalności rolniczej, analogicznie jak w systemie powszechnym. Wystarczy ustalić poprzez wprowadzenie rachunkowości dochody poszczególnych rolników, by na ich podstawie wymierzyć składkę. Niezbędna byłaby jednak znajomość dochodu rolniczego, a to wymagałoby wprowadzenia rachunkowości. Warto zastanowić się nad tą kwestią. Obecnie składka, emerytura i renta rolnicza jest liczona od minimalnej emerytury ZUS. Natomiast w systemie zusowskim składka ustalana jest od zarobków pracownika. Emerytura ZUS (w dotychczasowym wydaniu dla osób urodzonych przed 1949 r.) zależy od wynagrodzenia i okresu składkowego. Zaś emerytura dla osób podlegających nowym zasadom zależy od zgromadzonego kapitału, on zaś od wynagrodzenia. Słowem, istnieje tu prosta zależność: wynagrodzenie – składka – zgromadzony kapitał – emerytura. Propozycja składki liczonej od dochodu rolniczego to nic innego, jak zastosowanie zusowskiej metody jej ustalania. Tylko że celem poboru składek w ZUS jest kapitał, który będzie finansował przyszłe emerytury. W przypadku systemu KRUS składka ta ma zmniejszyć rozmiar dopłat do świadczeń rolników, zwłaszcza zamożniejszych, czyli ma

przywrócić zasadę solidarności ubezpieczonych i ograniczyć dotowanie emerytur rolników przez ogół społeczeństwa.

Istotnym mankamentem składki liczonej od dochodów jest to, że będzie ustalana na podstawie wyników roku minionego, a rozliczana w następnym, gdy wyniki z działalności rolniczej nie będą znane. Na przykład, składkę ubezpieczeniową obliczoną na podstawie wyników rolnictwa z 2007 roku zastosowano by w 2008 roku, w którym dochody spadły o ponad 15%, a więc znacząco niższe dochody zostałyby obciążone wyraźnie wyższą składką.

W poniższej tabeli przedstawiono roczne kwoty przeciętnego wynagrodzenia i przeciętnego dochodu z 1 ha w latach 2004-2013. O ile przeciętne wynagrodzenie z roku na rok mniej lub bardziej rośnie, to dochód uzyskany z 1 ha w poszczególnych latach drastycznie się nieraz różni.

Tabela 8

Roczne przeciętne wynagrodzenie brutto i przeciętny dochód z 1 ha przeliczeniowego w latach 2004-2013⁸⁵

Rok	Roczne przeciętne wynagrodzenie brutto w zł	Rok poprzedni = 100	Roczny przeciętny dochód z 1 ha przeliczeniowego w zł	Rok poprzedni = 100
2004	27475	104,0	1626	149,7
2005	28563	104,0	1844	113,4
2006	29727	104,1	1898	100,3
2007	32292	108,6	2220	117,0
2008	35327	109,4	2056	92,6
2009	37235	105,4	1908	85,9
2010	38700	103,9	2278	119,4
2011	40794	105,4	2713	119,1
2012	42260	103,6	2431	89,6
2013	43801	103,6	2869	118,0

Źródło: Statystyka GUS i obwieszczenia Prezesa GUS dotyczące przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha w latach 2004-2013.

Zryczałtowana składka ustalana na podstawie średniego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej. Taką opcję zaproponowano w ekspertyzie IERiGŻ-PIB wykonaną na zlecenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi [Chmieliński i in. 2009]. Proponuje się w niej między innymi zryczałtowaną składkę uzależnioną od przeciętnego wynagrodzenia (obecnie około 620 zł miesięcznie), podobnie jak to robi

⁸⁵ Obwieszczenie Prezesa GUS w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego za lata 2004-2013.

ZUS w stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą⁸⁶. Największą składkę płaciliby wtedy użytkownicy gospodarstw o wielkości powyżej 100 ESU, a sześciokrotnie mniejszą, bo liczoną od 10% kwoty średniej płacy, ci z gospodarstwami do 4 ESU. Rolnicy z gospodarstwami o wielkości 4-8 ESU zaś od 20% średniej płacy, 8-16 ESU od 30%, 16-40 ESU od 40% i 40-100 ESU od 50% przeciętnego wynagrodzenia. Propozycja ta wyraźnie obciąża gospodarstwa najmniejsze, gdzie ubezpieczonych jest około 70% osób płacących składki w KRUS. Pisano wyżej o sześciokrotnej różnicy w obciążeniu składką gospodarstw o krańcowych wielkościach, ale różnica w dochodach jest aż 25-krotna. Zastosowanie tego sposobu podważyłoby zatem zasadę solidarności ubezpieczonych, której istotą jest większa partycypacja zamożniejszych osób na rzecz systemu niż osób mniej zamożnych. Obecna składka emerytalno-rentowa jest pochodną minimalnej emerytury ZUS. Kwotowy przyrost emerytur jest niższy od przyrostu przeciętnego wynagrodzenia, zatem uzależnienie składki KRUS od przeciętnego wynagrodzenia może spowodować większy jej przyrost niż potencjału ekonomicznego gospodarstwa (wielkości ekonomicznej).

Składka ustalana w oparciu o wielkość ekonomiczną gospodarstwa. Najracjonalniejszym rozwiązaniem byłoby zastosowanie zróżnicowanej składki ustalonej proporcjonalnie do wielkości gospodarstwa. Ale nie od ilości hektarów przeliczeniowych, lecz od sumy wszystkich czynników produkcji, tj. ziemi, kapitału, pracy. Taką syntetyczną miarą wielkości ekonomicznej wyrażającej zdolności tworzenia dochodów jest wymieniony wyżej miernik wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych, zwany w skrócie ESU, liczony jako suma standardowych nadwyżek bezpośrednich wszystkich działalności w gospodarstwie rolnym (wyrażona w euro i podzielona przez 1200). Zbliżoną propozycję kształtowania składek liczonych na podstawie ESU zawierały założenia do ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego w rolnictwie i rybołówstwie opracowane przez resort rolnictwa w maju 2008 roku. W następnym projekcie dokonano zmiany: wysokość składki podwyższono posiadaczom gospodarstw o powierzchni od 50 ha przeliczeniowych. Poprzestanie na tym rozwiązaniu zostało wymuszone nieprzygotowaniem się Kasy do zastosowania wyższej składki ustalonej od wielkości ekonomicznej gospodarstwa.

Ekonomiczną wielkość polskiego gospodarstwa wyrażaną w ESU ustalano do 2009 roku dla tych o wielkości 2 i więcej ESU. Od 2010 roku natomiast wielkość ekonomiczną gospodarstwa ustala się na podstawie wartości produkcji liczonej w sposób standardowy (SO = standard output = wartość produkcji standardowej) dla gospo-

⁸⁶ Osoby te opłacają składkę na ubezpieczenia społeczne od kwoty nie niższej niż 60% przeciętnego wynagrodzenia. W praktyce właśnie z tej kwoty korzystają przedsiębiorcy, ustalając wszystkie składki ZUS za poszczególne miesiące roku.

darstw z kwotą SO 4000 euro i więcej. Ta miara wielkości ekonomicznej będzie, w przeciwieństwie do ESU, mało przydatna w zastosowaniu do wymierzaniu składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe. Wielkość ekonomiczną można też oprzeć o uzyskiwany dochód z ostatnich 3-5 lat. Sama wielkość ekonomiczna byłaby kluczem do zróżnicowania stawek emerytalno-rentowych w poszczególnych grupach wielkości gospodarstw, zależnie od przeciętnego wynagrodzenia albo (jak dotychczas) o minimalną emeryturę ZUS, albo o corocznie ustaloną składkę samofinansującą system emerytalno-rentowy rolników. Zastosowanie przeciętnego wynagrodzenia powodowałoby corocznie jej relatywnie większy wzrost niż świadczeń emerytalno-rentowych. Składka samofinansująca zaś zachowałaby dotychczasowe relacje.

Interesującą propozycję ustalania składek emerytalno-rentowych przedstawiono w koncepcji reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników [Nenenman i in. 2013] w opracowaniu „Problem ubezpieczenia społecznego rolników w programach i dokumentach parlamentarnych ugrupowań politycznych”. Autorzy koncepcji wyróżnili trzy grupy gospodarstw: osiągające niskie dochody i z dotychczasową składką kwotową, osiągające średnie dochody i z wyższą składką oraz wyższymi świadczeniami oraz – osiągające wysokie dochody i z osobami, które będą ubezpieczone w systemie powszechnym ze składką w kwocie wymierzonej przedsiębiorcom.

Zainteresowanie wzbudza sposób oskładkowania drugiej grupy osiągającej średnie dochody, a więc tych z rocznymi przychodami w kwocie co najmniej 4000 euro, czyli około 16 000 zł. Cytowani autorzy przewidują dwa sposoby wyznaczenia składki. Pierwszy w postaci odsetka od przychodu, nie mniej niż wynosi składka w obecnym systemie KRUS (przez autorów nazwana preferencyjnym) i nie więcej niż składka w systemie powszechnym (ZUS). Drugi zaś to sposób liczenia proporcjonalnie do przychodu.

A teraz krótko o sposobie wymierzania składek ubezpieczenia w niektórych krajach UE. We Francji [Strzelecka 2004] *Wysokość składek opłacanych przez rolników indywidualnych uzależniona jest od dochodu katastralnego, tj. podlegającego opodatkowaniu. Dla rolników prowadzących gospodarstwa specjalistyczne za podstawę przyjmuje się dochód teoretycznie ustalany w oparciu o zryczałtowane wskaźniki dla poszczególnych upraw i hodowli.*

W Niemczech [Strzelecka 2004] zaś *wysokość składki jest taka sama dla wszystkich rolników indywidualnych i dobrowolnie ubezpieczonych. Jest ona ustalana ustawowo. Składka dla pomocy rodzinnej wynosi połowę składki rolnika. Rolnicy mogą korzystać z dopłaty do składek w zależności od sytuacji dochodowej nawet do 80% kwoty składki. Formalnie rzecz biorąc składka jest jednakowa, lecz następnie różnicowana jest poprzez dopłaty.*

Natomiast w Austrii [Strzelecka 2004] *obowiązuje system składkowy, a wysokość składki zależy od wartości gospodarstwa rolnego oraz od przewidywanego dochodu z gospodarstwa. Wycena gospodarstwa przeprowadzana jest raz na 10 lat przez urząd skarbowy. Pod uwagę bierze się wielkość gospodarstwa, jakość gleby i położenie. Właściciele gospodarstw o niższej wartości podlegają tylko ubezpieczeniu wypadkowemu, powyżej określonej wartości podlegają także pozostałym ubezpieczeniom: chorobowemu i emerytalno-rentowemu. Wymiar składki jest obliczany w sposób skomplikowany, ale decyduje o nim wartość gospodarstwa i dochód z niego. W uproszczeniu można powiedzieć, że składka wynosi ponad 22% dochodu rolnika. W przypadku gdy rolnik uprawia gospodarstwo wydzierżawione, to składka obniżona jest o czynsz dzierżawny. Składki rolnicy płacą raz na kwartał.*

Składka samofinansująca. Proponuje się nieraz, żeby zamożniejsi rolnicy płacili składkę samofinansującą. Mówiąc o niej jedni mają na myśli składkę finansującą potrzeby utrzymania całego systemu emerytalno-rentowego rolników, drudzy zaś wielkość składki pozwalającą sfinansować w przyszłości własne świadczenia emerytalno-rentowe. Należy wykluczyć składkę samofinansującą system emerytalno-rentowy. Dzisiejszy KRUS odzwierciedla kilkudziesięcioletnie błędy polityki rolnej poprzedniego systemu i z okresu transformacji. Poprzednia polityka społeczno-gospodarcza ograniczała ewolucję gospodarstw rodzinnych poprzez odcięcie wpływu ziemi, kierowanej wówczas do sektora uspołecznionego i bazowała na pracy chłoprobotników. Transformacja ustrojowa z początku lat 90. ubiegłego wieku pozbawiła pracy większość dwuzawodowców i ulokowała ich w KRUS. Składka samofinansująca cały system byłaby nieuzasadnionym obciążeniem rolników za rezultaty dotychczasowej polityki. Pozostaje zatem składka pozwalająca sfinansować przyszłe potrzeby opłacania emerytur i rent poszczególnych rolników. Jej maksymalna wysokość oscylowałaby wokół składki wymierzonej obecnie posiadaczom gospodarstw o powierzchni powyżej 300 ha. Jednak zdecydowana większość rolników obecnie ubezpieczonych w KRUS opłacałaby niższe, choć zróżnicowane składki. Rolnik płacący składkę samofinansującą powinien być zwolniony z obowiązku przekazywania gospodarstwa rolnego – jako warunku przyznania emerytury lub renty.

Jak duża powinna być składka emerytalno-rentowa? Powszechnie wiadomo, że dochody rolników wyraźnie wzrosły po 2004 roku. Jeżeli jeszcze w 2005 roku łączne dochody rolników płacących składki do KRUS wynosiły 9,8 mld zł, a dotacje budżetowe uzupełniające środki na wypłatę emerytur i rent dla rolników indywidualnych 12,4 mld zł, to w 2012 r. dochody rolników płacących składki wyniosły 21,7 mld zł i przewyższyły dotacje do emerytur i rent (13,5 mld zł). Poza tym roczny przeciętny dochód z 1 ha w latach 2004-2013 wzrósł o 76,4%, podczas gdy roczne przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej o 59,4% (tab. 8).

Istnieją zatem przesłanki do zmian w oskładkowaniu systemu rolniczego. Zmiany te powinny objąć gospodarstwa o powierzchni 10 ha i więcej. Mniejsze natomiast tylko wtedy, gdyby prowadziły intensywną produkcję sadowniczą, warzywniczą bądź posiadały dział specjalny. Obciążenie składkami i podatkiem dochodowym nie powinno jednak ograniczać możliwości rozwojowych gospodarstw i poziomu egzystencji rodzin rolniczych. Efekty finansowe zmian powinny mieć związek z kondycją ekonomiczną gospodarstw, a nie, jak dotychczas, z zakładanymi z góry potrzebami oszczędnościowymi budżetu.

Ustalenie nowego poziomu składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe nie jest przedsięwzięciem łatwym. Brak obowiązku prowadzenia rachunkowości przez gospodarstwa rolników indywidualnych i perspektyw na jej wdrożenie w najbliższych latach narzuca potrzebę posłużenia się w tym celu szacunkami sporządzonymi na podstawie wyników Polskiego FADN, uzupełnionymi danymi z KRUS (posiadana przez płatników składek ziemia własna i dzierżawiona w poszczególnych grupach obszarowych), informacjami o działach specjalnych prowadzonych przez rolników, powierzchni intensywnych upraw itp.

Zdaniem autora tej monografii składka ubezpieczenia emerytalno-rentowego powinna, jak dotychczas, być pochodną emerytury podstawowej, oczywiście proporcjonalnie wyższej niż dotychczasowe 10% kwoty podstawowej, jaką płacą obecnie posiadacze gospodarstw o powierzchni poniżej 50 ha. Poza tym gospodarstwa większe dla potrzeby obliczenia składki powinny być podzielone według wielkości ekonomicznej w nawiązaniu do sposobu stosowanego w Polskim FADN, a nie jak dotychczas, według ha przeliczeniowych.

Czy wyższa składka oznacza wyższą emeryturę oraz kwestia II filaru. Rolniczy system emerytalno-rentowy jest repartycyjnym systemem składkowym, czyli składki czynnych zawodowo ubezpieczonych rolników uzupełnione dotacją budżetową finansują świadczenia emerytalno-rentowe rolników w stanie spoczynku. Gdyby jednak wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe miały pokryć składki ubezpieczonych rolników, wówczas ich wysokość musiałaby wzrosnąć aż 9-krotnie. Toteż jakiegokolwiek dywagacje o składce samofinansującej system emerytalno-rentowy rolników są nierealne i niepoważne. Myśleć można jedynie o wymiarze składki samofinansującej przyszłe świadczenie ubezpieczonego rolnika. O taką ociera się obecnie składka wymierzana posiadaczom gospodarstw o powierzchni powyżej 300 ha przeliczeniowych.

Często też problemowi wyższych składek towarzyszy retoryka konieczności wypłacania wyższych świadczeń. Autor tej monografii jest zdania, że większe świadczenia emerytalno-rentowe będą możliwe wtedy, gdy składki osiągną wielkość przekraczającą składkę samofinansującą, która powinna być górną granicą jej wymiaru.

W tym miejscu wyłania się zagadnienie obdarzenia rolników możliwością korzystania z II filaru emerytalnego. Oczywiście nie wszystkich, a tylko tych, którzy przekroczyliby przyjęty próg składki samofinansującej. Zdaniem autora tej monografii jest to zbędne powielanie rozwiązań z systemu powszechnego, który ukształtowany został z myślą o zabezpieczeniu na starość pracowników najemnych. Zdecydowana większość z nich przez całe życie nie jest w stanie zgromadzić oszczędności umożliwiających im w miarę przyzwoitą egzystencję po ustaniu pracy i przejściu w stan spoczynku, a przecięź średnie dochody rolników są mniejsze.

W przeciwieństwie do nich osoby pracujące na własny rachunek, a wśród nich przedsiębiorcy, dysponują na ogół mniejszym czy większym majątkiem, który jest dla nich „II filarem”. To, że II filar, a więc wyższa emerytura za wyższe składki nie stanowi wystarczającej zachęty jako forma inwestycji na starość świadczy postawa przedsiębiorców i samozatrudnionych. Ponad 90% z nich ubezpiecza się na możliwie najniższym poziomie (od kwoty 60% przeciętnego wynagrodzenia) świadomie rezygnując z wyższej emerytury w przyszłości. Przyczyną jest to, że osoby o większych dochodach mają więcej możliwości zabezpieczenia starości, najczęściej bardziej atrakcyjnych niż wyższa emerytura z ZUS.

W przypadku rolnika istotne zabezpieczenie starości stanowi tradycyjna wielopokoleniowa rodzina. Zapewnia ona zaspokajanie ich codziennych podstawowych potrzeb, jak mieszkanie, wyżywienie i opieka. W przypadku braku następcy zabezpieczeniem jest ziemia, którą może sprzedać lub wydzierżawić. Gorzej, gdy taki rolnik ma ziemi niewiele, zwłaszcza o słabej jakości. Wtedy w sukurs musi przyjść pomoc społeczna, podobnie jak w przypadku najbiedniejszych emerytów nierolników. I jeszcze jedna uwaga. W KRUS problem nie polega na zapewnieniu emerytury, lecz na stworzeniu godziwych warunków na starość przeważającej rzeszy drobnych rolników (około 80% ogółu). Pozostali rolnicy nie potrzebują nadmiernej troski o ich przyszłą, wyższą emeryturę za wyższą składkę. Oni wolą jednak niższą emeryturę z niższą składką. Zadaniem polityków będzie przekonanie rolników do płacenia wyższych składek bez podwyższania emerytur z tej racji⁸⁷.

Wiadomo, że od jesieni 2009 roku posiadacze powyżej 50 hektarów przeliczeniowych płać wyższe składki. Od 2004 roku składkę w podwójnym wymiarze płać rolnicy prowadzący równocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą. O sprzeciwie nic się nie słyszy.

⁸⁷ Należy zastanowić się jednak nad przyszłą podwyżką emerytury minimalnej (podstawowej), która by dotyczyła wszystkich rolników i około 20% emerytów z ZUS. Minimum socjalne wynosi obecnie miesięcznie około 1850 zł dla dwuosobowego gospodarstwa domowego i około 1060 zł dla jednoosobowego.

Reforma podatkowa w pierwszej kolejności

Dotychczasowe propozycje reformy składek emerytalno-rentowych wkomponowane były w programy naprawy finansów publicznych. Zakładały one uzyskanie znaczących oszczędności na zmianie zasad oskładkowania rolników.

W programie J. Hausnera zakładano uzyskanie 1,8 mld zł oszczędności. W nieco późniejszym, bo z końca 2004 roku projekcie ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego rolników kwotę 1,1 mld zł (Kalemba S.), a w ekspertyzie IERiGŻ-PIB wykonanej na zlecenia Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi 1,4 mld zł [Chmieliński i in. 2009].

Niedostrzeganie kwestii podziału indywidualnych rolników na ubezpieczonych w KRUS i wyłączenia z tego ubezpieczenia z powodu podlegania przepisom ZUS było błędem większości wyżej wymienionych propozycji „oszczędnościowych”. Ich wdrożenie obciążałoby bowiem wyłącznie gospodarstwa, które stanowią podstawowe lub wyłączne źródło utrzymania rolnika.

Zdaniem autora tej monografii, reforma składek emerytalno-rentowych winna przywrócić jedynie solidarność ubezpieczonych rolników, natomiast oszczędności, które by miały wpływ na stan finansów publicznych należy szukać w reformie systemu podatkowego w rolnictwie. Wówczas koszty partycypacji rolników w naprawie finansów publicznych, czyli w utrzymaniu państwa, byłyby rozłożone równomiernie na wszystkich posiadaczy gospodarstw rolnych. Tym bardziej że obecny system podatkowy w rolnictwie jest nieszczelny, bo z jego ulg korzystają nierolnicy (na przykład przy zakupie ziemi). Szacuje się ponadto, że około 1 mld zł dopłat bezpośrednich trafia do właścicieli ziemi, którzy jej nie użytkują, a oddzierzawiają, co powoduje straty budżetu wysokości około 200 mln zł z tytułu nieopodatkowania tych przychodów. Kwota ta rośnie, gdyż wzrasta skala wydzierzawiania ziemi. Tylko poprzez podatek dochodowy można będzie obciążyć równomiernie wszystkich rolników. Na przykład emerytalno-rentową składkę kwartalną 555 zł⁸⁸ płaci posiadacz 51 hektarów przeliczeniowych i taki, który posiada ich 100. Dysproporcje te zniweluje podatek dochodowy liczony proporcjonalnie do powierzchni użytków rolnych. Podobna sytuacja zaistnieje, gdy do ustalenia w składek wykorzystana zostanie wielkość ekonomiczna gospodarstwa.

PODSUMOWANIE

- Rolnicy indywidualni w Polsce podlegają ubezpieczeniu społecznemu już 37 lat i dotychczas realizowane ono było na podstawie trzech ustaw. W latach 1978-1982 obowiązywała ustawa z 27 października 1977 roku o zaopatrzeniu emerytalnym rolników i członków ich rodzin, w okresie 1983-1990 system funkcjonował

⁸⁸ Za 2014 rok.

w oparciu o ustawę z 14 grudnia 1982 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, od 1991 roku ubezpieczenie społeczne rolników indywidualnych realizowane jest z mocy ustawy z 20 grudnia 1990 roku.

Obecnie obowiązująca ustawa liczy więc już 24 lata, a od blisko 15 lat trwają próby przygotowania zmian zasad funkcjonowania systemu ubezpieczenia społecznego rolników, szczególnie emerytalno-rentowego. W tym celu ustawę nowelizowano kilkakrotnie. Z istotniejszych zmian należy wymienić tę z 1996 roku, która z dniem 1 stycznia 1997 r. wzbogaciła KRUS o nową funkcję wspierania rozwoju przedsiębiorczości, polegającą na umożliwieniu kontynuacji ubezpieczenia rolnikom, którzy podjęli się prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Wiele kontrowersji wywołała zmiana z 2 kwietnia 2004 r., która między innymi pozbawiła prawa do świadczeń powypadkowych nieubezpieczonych członków rodziny rolnika. Decyzja ta ugodziła w jakimś sensie w fundament ustroju rolnego – rodzinne gospodarstwo rolne, którego istotą jest praca, a więc i bezpieczeństwo członków rodziny rolnika.

Za przełomową należy uznać ustawę o zmianie ustawy z 24 kwietnia 2009 roku, która zróżnicowała składki emerytalno-rentowe posiadacza gospodarstwa o powierzchni powyżej 50 ha. Zapoczątkowała ona mozolny proces przywracania zasad solidarności rolników w ubezpieczeniu emerytalno-rentowym. Ustawą o emeryturach kapitałowych zmieniono następnie zasady przyznawania emerytur rolnikom o mieszanym ubezpieczeniu (ZUS, KRUS), czyli dwuzawodowcom. Między innymi zmiana ta ugodziła w istotną funkcję systemu, jaką jest powodowanie nieprzekazywania posiadania ziemi za emeryturę. Dotyczy to tych przypadków, gdy rolnik bez 25-letniego ubezpieczenia w KRUS kierowany jest po świadczenie do ZUS. Ustawą z 11 maja 2012 r. podwyższono rolnikom wiek emerytalny do 67 lat. Zmiana ta jest dla nich niekorzystna, bowiem nie będzie skutkowałą, tak jak w systemie ZUS, wyższą emeryturą. Obowiązują bowiem inne systemy emerytalne, w KRUS repartycyjny, w ZUS repartycyjno-kapitałowy.

Mimo że system ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych skrupia uwagę wielu środowisk, nie podjęto dotychczas poważnej i zdecydowanej kompleksowej próby wyznaczenia kierunku jego dalszej ewolucji i określenia jego kształtu docelowego. Dotychczasowe opinie polityków, niektórych ekspertów i środków przekazu skupione były natomiast głównie na jednej kwestii – na radykalnej podwyżce składek emerytalno-rentowych i uzyskaniu tą drogą znaczących oszczędności budżetowych w kwocie co najmniej 1-2 mld zł⁸⁹.

⁸⁹ To jednokierunkowe zainteresowanie kwestią emerytur i rent wynika też ze zdecydowanie większej wagi finansowej tych świadczeń. W KRUS wydatki na emerytury i renty wyniosły

- Reformy systemu powinny obejmować nie tylko zmianę zasad oskładkowania osób ubezpieczonych czy jego „uszczelnienie”. Przede wszystkim istnieje potrzeba wyznaczenia kierunku jego dalszej ewolucji. Czy zatem system rolniczy ma podlegać stopniowej unifikacji z systemem powszechnym, czy też rozwijać i doskonalić odrębność poprzez coraz szersze dostosowywanie go do potrzeb związanych z transformacją rolnictwa rodzinnego i pracą w tym sektorze oraz towarzyszących jej różnorodnym zagrożeniom i zdarzeniom losowym? W tym drugim przypadku powinien też odzwierciedlać rolę i znaczenie rodziny w gospodarstwie jako konstytucyjnego fundamentu ustroju rolnego. Należy poza tym rozstrzygnąć zakres funkcjonowania systemu. Jego rola w porównaniu z poprzednimi regulacjami prawnymi ograniczona została w zasadzie do funkcji socjalnej. W przeciwieństwie do poprzednich rozwiązań system ubezpieczenia społecznego obejmuje obecnie tylko część rolników (58,5% spośród posiadaczy powyżej 1 ha) opłacających składki ubezpieczenia społecznego w KRUS. Udział systemu w transformacji rolnictwa został natomiast zredukowany.
- Spośród wielu problemów stojących przed systemem ubezpieczenia społecznego rolników wybijają się też potrzeby jego uszczelnienia i przywrócenia zasady solidarności ubezpieczonych, czyli zróżnicowanie składek emerytalno-rentowych w zależności od wielkości gospodarstwa względnie od osiągniętych dochodów.

O tym, jak istotny jest problem „uszczelnienia” systemu, świadczą notowane zmiany w stanie ubezpieczonych w pełnym zakresie (emerytalno-rentowym, chorobowym, macierzyńskim i wypadkowym). Tylko taki zakres ubezpieczenia świadczy bowiem o tym, że praca lub prowadzenie gospodarstwa jest dla osoby ubezpieczonej głównym bądź stałym źródłem utrzymania. Otóż w latach 1999-2006 liczba osób ubezpieczonych w pełnym zakresie systematycznie rosła. Z tym że intensywność tego przyrostu była większa w gospodarstwach małych i najmniejszych (do 1 ha przeliczeniowego). Od 2007 roku natomiast następuje powolny ubytek osób ubezpieczonych z mocy ustawy (głównie tych z gospodarstw o powierzchni w przedziale 5-20 ha przeliczeniowych), ale przez trzy kolejne lata przybywało ubezpieczonych na wniosek. Tendencje te stanowią niezbitą dowód postępującego zagrożenia dla systemu z powodu przenikania doń „nierolników”. Nierolnicy ubezpieczają się nie tylko na wniosek, ale ubezpieczają się także ci z gospodarstwami o powierzchni powyżej 1 ha przeliczeniowego. Nieszczelności systemu sprzyjają inne przepisy, zwłaszcza ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Aby uszczelnić system, należy w pierwszej kolejności znieść możliwość ubezpieczenia się na wniosek. Ta możliwość była adresowana do osób ubezpieczonych na

14,84 mld zł, podczas gdy na świadczenia realizowane przez Fundusz Składkowy tylko 0,6 mld zł.

podstawie poprzedniej ustawy z 13 grudnia 1982 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, gdzie obowiązkowi ubezpieczenia podlegali posiadacze nieruchomości powyżej 0,5 ha fizycznego. Dla nowo ubezpieczających się rolników należy zastosować nową podwyższoną normę obszarową gospodarstwa rolnego, np. 5-6 ha przeliczeniowych (według danych statystycznych dochody z takiego gospodarstwa odpowiadają minimalnej płacy netto). Można ewentualnie dopuścić do ubezpieczenia w KRUS posiadaczy mniejszych nieruchomości rolnych, ale pod warunkiem obowiązkowego prowadzenia przez nich rachunkowości, w której wykażą osiągnięte dochody i ponoszone koszty. Należy ponadto upoważnić KRUS do weryfikacji obecnie ubezpieczonych, co do których są wątpliwości dotyczące prowadzenia działalności rolniczej. Można będzie to uczynić, żądając dowodów na tę okoliczność, a takim niezbitym dowodem „wstecz” będzie polisa OC. Trzeba też liczyć się z tym, że „uszczelnienie” KRUS może spowodować wzrost szarej strefy. Uszczelnienie nie przysporzy automatycznie dodatkowych wpływów w ZUS, na co niektórzy liczą. Z przyczyn natury społecznej problem ten powinien być więc dokładnie zbadany.

- Fakt, że tylko 58,5% rolników posiadaczy gospodarstw powyżej 1 ha opłaca składki ubezpieczeniu społecznemu w KRUS przemawia za tym, że dochodów budżetowych należałoby szukać w reformie podatkowej, która obejmie wszystkich posiadaczy gospodarstw, a nie tylko tych płacących składki w KRUS. Sama reforma systemu emerytalno-rentowego powinna być wprowadzana ostrożnie i etapami, z równoczesnym rozszerzeniem w niej zasady solidarności ubezpieczonych rolników. W pierwszej kolejności obowiązkiem prowadzenia rachunkowości rolnej należy objąć gospodarstwa o powierzchni powyżej 20 ha przeliczeniowych oraz mniejsze, jeżeli prowadzą tucz trzody chlewnej, chów bydła mlecznego, produkcję warzywniczą, produkcję nasienną, drobiarstwo powyżej określonego rozmiaru. Są to gospodarstwa, które osiągają dochód zdecydowanie powyżej poziomu dochodów parytetowych. Natomiast dochody gospodarstw o powierzchni 5-10 ha przeliczeniowych mogłyby być ustalane szacunkowo.

- Gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych powyżej 10 ha przeliczeniowych powinny natomiast płacić wyższe składki. Podwyższona składka powinna składać się z części osobowej płaconej przez wszystkich rolników na dotychczasowych zasadach oraz z części dodatkowej – solidarnościowej – uzależnionej od wielkości ekonomicznej gospodarstw i aktualnej kwoty emerytury podstawowej. Ocenę wielkości ekonomicznej w obecnych warunkach należałoby oprzeć o szacunki dokonane na podstawie dochodu z 1 ha przeliczeniowego ustalanego przez GUS lub wyniki monitoringu Polskiego FADN, a posiadacze gospodarstw powyżej 20 ha przeliczeniowych objęci byłiby obowiązkiem rachunkowości. Mniejsze zaś, o ile prowadzą intensywną produkcję powyżej określonego rozmiaru. Składka po-

winna rosnać stopniowo do poziomu składki samofinansującej. Wyższa składka nie powinna powodować wzrostu emerytury. Nie da się racjonalnie uzasadnić tzw. II filara w systemie rolniczym w sytuacji, gdy składki zdecydowanej większości rolników, mimo ich podwyższenia, będą nadal dofinansowywane z budżetu.

Posiadacze gospodarstw płacących składki samofinansujące powinni być zwolnieni z obowiązku przekazywania gospodarstw. Wyższa składka nie powinna powodować wyższej emerytury lub renty. Natomiast dla rolników, wobec których będzie obowiązywało przekazanie gospodarstwa, przewiduje się obniżenia świadczenia do 85% emerytury podstawowej, jeżeli przekazano ziemię nierolnikowi w całości lub w części.

- Stosowna, odrębna ustawa wypadkowa, której podlegaliby wszyscy rolnicy, również ci nieubezpieczeni w KRUS, umożliwiłaby objęcie nadzorem finansowym ogółu rolników i ewidencjonowanie zmian we wszystkich gospodarstwach powyżej 1 ha. O potrzebie wprowadzenia w życie odrębnej ustawy wypadkowej przekonują następujące fakty:

- blisko połowa posiadaczy gospodarstw nie jest objęta działalnością prewencyjną zapobiegającą wypadkom przy pracy rolniczej;
- statystyki wypadkowe w rolnictwie są niepełne, nie uwzględniają wypadków wśród dwuzawodowców, a oni sami pozbawieni są świadczeń i innej pomocy wskutek doznania uszczerbku na zdrowiu;
- za taką ustawą, która wprowadzi ubezpieczenie wypadkowe przy pracy rolniczej dla ogółu rolników przemawia obowiązkowe ubezpieczenie OC rolników, gdzie rocznie wypłaca się ok. 4 tys. odszkodowań, wobec 20 tys. odszkodowań w KRUS;
- do katalogu świadczeń powypadkowych należałoby włączyć inwalidzką rentę wypadkową oraz zasiłek chorobowy spowodowany niezdolnością do pracy wskutek wypadku lub choroby zawodowej.

- Wskazane byłoby rozwinięcie w ustawie funkcji wspierania rozwoju przedsiębiorczości, szczególnie wśród drobnych i średnioobszarowych rolników, ponieważ obecne regulacje ustawowe w tym zakresie są mało elastyczne. Umożliwiają one kontynuację ubezpieczenia w KRUS tym rolnikom, którzy podejmują się prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, o ile roczna kwota podatku nie przekroczyła w 2014 r. 3166 zł, co odpowiada kwocie około 17,5 tys. zł dochodu netto rocznie, tj. ok. 1,5 tysiąca zł miesięcznie. Taka kwota jest raczej formą „dorabiania” i uzupełniania budżetu rodzinnego rolnika, a nie głównym i perspektywicznym źródłem utrzymania.

Należałoby zatem taką kwotę graniczną zwiększyć co najmniej trzykrotnie. Pozwoliłoby to osiągać rolnikom zdecydowanie wyższe dochody z działalności pozarolniczej, a to ułatwiłoby podjęcie decyzji o rozstaniu się z gospodarstwem. Tej

inicjatywie powinny towarzyszyć dwa warunki. Pierwszy, że rolnik osiągający dochody przekraczające kwotę graniczną przekazuje ok. 20% dodatkowego dochodu na Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER). Drugi zaś warunek polegałby na tym, że rolnik taki korzysta z wyższej normy granicznej wówczas, gdy zbędzie ziemię innemu rolnikowi, najlepiej ubezpieczonemu w KRUS. Ziemię o niskiej jakości powinien zalesić. Z przekazywania ziemi na inne cele zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego mogliby korzystać tylko rolnicy drobni i średniorolni. Nie dotyczyłoby to więc posiadaczy większych gospodarstw.

- Drobni rolnicy stanowią dla pracodawców atrakcyjny rezerwuar siły roboczej. Obecne przepisy powodują, że z chwilą zatrudnienia rolnika ubezpieczonego w KRUS obejmuje go natychmiast ubezpieczenie ZUS, bez względu na okres trwania zatrudnienia. To zaś zniechęca pracodawców do korzystania z pracy drobnych rolników albo powoduje rozszerzanie tzw. szarej strefy. Obowiązek obejmowania ubezpieczeniem ZUS zatrudnianych rolników ubezpieczonych w KRUS powinien być wprowadzany dopiero np. po upływie 6-miesięcznej pracy, choć strony mogą porozumieć się inaczej, np. mogą ustalić obowiązek ubezpieczenia w ZUS z chwilą zatrudnienia. Miałoby to wiele zalet:

- pracodawcy chętniej korzystaliby z pracy drobnych rolników;
- ograniczono by szarą strefę;
- uproszczono by w przyszłości skomplikowane procedury obliczania emerytur ZUS i KRUS dla osób o mieszanym ubezpieczeniu;
- dobrze pracującym rolnikom łatwiej by było uzyskać stałe zatrudnienie poza rolnictwem.

Regulacja powyższa sprzyjałaby rozwiązywaniu sezonowego zapotrzebowania na siłę roboczą, np. w budownictwie. Pozwoliłaby też zrewidować postanowienie ustawy o emeryturach kapitałowych, która obligatoryjnie kieruje osoby o mieszanym ubezpieczeniu do ZUS, mimo że posiadają większy staż ubezpieczeniowy w KRUS.

- Inne zmiany:

Działalność prewencyjna winna być oparta o zróżnicowaną składkę wypadkową, co pozwoliłoby zdynamizować funkcję prewencji ze statycznej i biernej dzisiaj, w aktywną i kreatywną. Takie zróżnicowanie składki wyposażyłoby KRUS w istotne narzędzie oddziaływania na postawy rolników wobec zagrożeń wypadkowych. Należy ustawowo uregulować zakres działalności Funduszu Składkowego, co wskazywały kontrole NIK. Niedopuszczalne jest bowiem rozszerzenie tego zakresu w drodze rozporządzenia ministra rolnictwa i rozwoju wsi.

Na bazie dotychczasowych doświadczeń Funduszu Składkowego należałoby rozszerzyć ofertę KRUS o obowiązkowe ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie. Pomyśleć by można o zorganizowaniu Rolniczego Towarzystwa Ubez-

pieczeń Wzajemnych. Jego współorganizatorami obok Funduszu Składkowego powinna zostać Krajowa Izba Rolnicza i branżowe związki rolnicze. Zakres działalności Funduszu Składkowego należałoby rozszerzyć w drodze ustawy o wspieranie działalności socjalnej z myślą o organizacji kolonii i podobnych przedsięwzięć dla dzieci rolników ubezpieczonych w KRUS.

Pełnieniu merytorycznie sprawniejszego nadzoru nad KRUS przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi winno towarzyszyć rozszerzenie funkcji KRUS z dzisiejszej socjalnej w narzędzie wspomagające przebudowę indywidualnego rolnictwa.

Uporządkowania wymaga ewidencja gruntów rolnych, ponieważ ta będąca w KRUS nie odpowiada rzeczywistości, głównie z powodu rosnącej roli dzierżaw w działalności rolniczej. Z danych Polskiego FADN wynika, że gospodarstwa większe opierają swoją działalność rolniczą w około 50% na dzierżawach. Większość umów nie ma swojego odbicia w ewidencji gruntów (umowa ustna), a rolnik nie jest zobowiązany do obligatoryjnego informowania KRUS-u o zmianach, zarówno przy ubezpieczeniu dobrowolnym, jak i obligatoryjnym.

Z uwagi na duże regionalne różnice notowanych wypadków i w wypłatach zasiłków chorobowych, samofinansowanie świadczeń powypadkowych i chorobowych trzeba przenieść z poziomu centralnego do regionalnego, czyli trzeba zdecentralizować wymiar składek na finansowanie tych świadczeń, a szczególnie w przypadku zasiłków chorobowych. Różnice regionalne bowiem nie mają często racjonalnego uzasadnienia. Sam zaś poziom zasiłków chorobowych w ostatnich latach niepokojąco rośnie.

Idea „taniego państwa” winna spowodować przekształcenie KRUS z instytucji ograniczonej dzisiaj kompetencyjnie do poboru i wypłaty świadczeń w instytucję kreatywną, czynnie wspomagającą niezbędny proces przebudowy indywidualnego rolnictwa. Przede wszystkim zaś system ubezpieczenia społecznego rolników, jego zmiany i ewolucja, powinny uwzględnić status rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnego fundamentu ustroju rolnego.

Trzeba też sobie uświadomić, że pozytywnych przekształceń w systemie rolniczym nie osiągnie się bez równoległych zmian w kilku innych ustawach mających wpływ na położenie ludności wiejskiej (ustawa o systemie ubezpieczenia społecznego, ustawa o emeryturach i rentach z FUS, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, ustawa o ochronie gruntów rolnych).

Należy przy tym stanowczo przeciwstawić się ograniczeniu roli KRUS do instytucji socjalnej zabezpieczającej najuboższych i nie dopuścić do przeniesienia zamożniejszych rolników do ZUS. Rolnictwo jest przecież jedno, a jego

problemy dotyczą wszystkich osób pracujących w nim. Sam ZUS też nie jest jednolity. Ubezpiecza zarówno osoby osiągające dochody minimalne, jak i zamierzających przedsiębiorców oraz wysoko kwalifikowanych i dobrze opłacanych specjalistów i menadżerów. Toteż przenoszenie, dzielenie, łączenie, zmienianie nadzoru na niewiele się zda. Na ogół stanowi kamuflaż reform.

Cele strategiczne w systemie ZUS i KRUS są odmienne. Celem reformy ZUS jest ograniczenie wypłaty świadczeń i pomniejszenie odpowiedzialności państwa za wymiar świadczeń, zaś w KRUS – zwiększenie udziału rolników w utrzymaniu systemu.

Poza tym ZUS boryka się z innymi dużo poważniejszymi problemami, jak zagrożenie stabilności finansowej spowodowanej ubytkiem wpływów ze składek, między innymi z powodu: tak zwanych umów śmieciowych, minimalizowania przez wielu pracodawców kwot wynagrodzenia w umowach o pracę, zatrudniania na czarno, szczególnie w budownictwie itp.

Czas na rzeczywistą zmianę jakości funkcjonowania systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Na zmianę, która umocni rolę i znaczenie rodziny rolnika w organizacji i działalności produkcyjnej gospodarstwa i zabezpieczy ją przed konsekwencjami zdarzeń losowych.

LITERATURA

1. *Absencja chorobowa w 2013 r.* Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych. Warszawa 2014.
2. Biuletyn Informacji Publicznej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, 2014 www.bip.krus.gov.pl
3. Chmieliński P., Goraj L., Karwat-Woźniak B., Kowalski A., Sikorska A., *Instrymenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce; rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury, stan obecny i rekomendacja na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników.* Ekspertyza IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.
4. Czechowski P., *Pozycja prawna Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w świetle nowelizacji ustawy*, Ubezpieczenia w Rolnictwie, 12/2010.
5. Duczkowska-Małysz K., *Modernizacja wsi i rolnictwa a reforma finansów publicznych.* [www.pte.pl/pliki/Reforma %29fin.publ.% 29a%/20modrnizacja.doc](http://www.pte.pl/pliki/Reforma%20fin.publ.%20a%20modrnizacja.doc).
6. Goraj L., *Eksperti: Koniecznie należy wprowadzić podatek dochodowy dla rolników*, 2014, www.skarbowy.pl/biester
7. Goraj L., Jagła W., *Gospodarstwa rolne, prowadzenie, działalności rolniczej a obowiązki ubezpieczenia w KRUS.* Ubezpieczenia w Rolnictwie nr 25, 2005.
8. Jagła W., *Posłom PSL pod rozważę*, Zielony Sztandar, nr 18 z 30 kwietnia 1995.
9. Jagła W., *Rola zróżnicowanej składki na ubezpieczenie wypadkowe w działalności prewencyjnej*, Ubezpieczenia w Rolnictwie, nr 17, 2003.
10. Jagła W., Radoń Z., *Problemy wypadkowości w indywidualnym gospodarstwie prowadzącym rachunkowość*, IERiGŻ, Warszawa 1998.

11. Jaworska-Spicak E., *Nowe spojrzenie na definicję wypadku przy pracy rolniczej poprzez orzeczenia Sądu Najwyższego*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie, nr 12, 2006.
12. Jaworska-Spicak E., *Zasilek chorobowy dla rolników z perspektywy KRUS*, Ubezpieczenia w Rolnictwie, nr 40, 2011.
13. Józwiak W., *Efektywność funkcjonowania, aktywność inwestycyjna i zdolność konkurencyjna polskich gospodarstw rolnych osób fizycznych*. Seria PW, IERiGŻ-PIB nr 108, Warszawa 2008.
14. Józwiak W., Jagła W., *Grożne ubezpieczenia rolnicze*, Rzeczpospolita z 11 maja 2007 roku.
15. Kowalski A., Kulawik J., *Cele, instrumenty i uwarunkowania bieżącej i średnio-okresowej polityki finansowej w polskim rolnictwie*. IERiGŻ, Warszawa, 6.02.2005.mps.
16. *KRUS: finansowanie składek z budżetu również dla rolników opiekujących się dzieckiem* www.polskieradio.pl/42/3723/Artykuł/1150427.
17. *Kwartalna Informacja Statystyczna KRUS*. IV kwartał. 2002-2014.
18. Neneman J., Pilch M., Zagórski M., *Problem ubezpieczenia społecznego rolników w programach i dokumentach parlamentarnych ugrupowań politycznych*. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa 2013.
19. *Nowa firma – nowe ubezpieczenia*, Ubezpieczenia Rolnicze, Kwartalnik Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Numer specjalny, Warszawa 1994.
20. Piątkowski M., *Zaopatrzenie emerytalne rolników*, Książka i Wiedza, Warszawa 1979.
21. Podstawka M., *Rolnicze ubezpieczenia społeczne – aspekty prawno-finansowe*, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu SGGW, Warszawa 1998.
22. Puślecki D., *Z rozważań nad pojęciem wypadku przy pracy rolniczej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości, Poznań 2004.
23. *Rocznik Statystyczny 2013*, GUS, Warszawa 2014.
24. Rosner A., *Dylematy reformy systemu emerytur rolniczych*, Wieś i Rolnictwo 3, 2004.
25. Strzelecka J., *Ubezpieczenia emerytalne rolników w wybranych krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*. Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2004.
26. Szubert W., *Ubezpieczenia społeczne – zarys systemu*, PWN, Warszawa 1987.
27. Tryton B., *Zabezpieczenia społeczne rolników w Europie*. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), Warszawa 2000.
28. *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2013 r.* Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Warszawa, czerwiec 2014.
29. Wierzbowski B., *Ubezpieczenie Społeczne a inne systemy świadczeń w rolnictwie – XV lat ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Warszawa 1993.
30. Wierzbowski B., *Rola Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w systemie ubezpieczeń rolniczych*. Ubezpieczenia w Rolnictwie, nr 1, 1999.
31. Wiktorowska B., *Rozmawiamy z Markiem Sawickim, ministrem rolnictwa i rozwoju wsi*. Gazeta Prawna, 20.12.2007.
32. Wiktorowska B., *Rolnicy zamykają firmy bo chcą być ubezpieczeni w KRUS*. Gazeta Prawna, 18.05.2009.

33. Wiktorowska B., *ZUS kontroluje i odbiera zasiłki chorobowe*, Gazeta Prawna, 27.02.2014.
34. Wójcicki Z., *Postęp technologiczny w rozwojowych gospodarstwach rolniczych*. IBMER, Warszawa 2001.
35. *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2005 r.* Warszawa, maj 2009.
36. *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2013 r.*, KRUS, Warszawa 2014.
37. Zarychta H., *Jak udoskonalić? System ubezpieczeń społecznych rolników*, Reforma Ubezpieczeń Społecznych, 11, 2000.
38. *Zarządzenie Nr 35 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 grudnia 2008 roku w sprawie nadania statutu Funduszowi Składowemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników* (Dz.Urz. MRiRW Nr. 30, poz. 37).
39. *Zwolnienia chorobowe. Kto nas może skontrolować i kiedy?* Reg.praca.pl 17.09.2012.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

*Nakład 250 egz., ark. wyd. 8,58
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*