

Urszula Podstawka, Marian Podstawka

Fundusz Składkowy KRUS – stan i perspektywy

The Contribution Fund of the Farmers Social Insurance – Current Situation and Prospects for Change

Wstęp

Fundusz Składkowy funkcjonuje od 1 stycznia 1991 r. Rozpoczął on swoje istnienie od momentu wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 1990 r o ubezpieczeniu społecznym rolników. Jest jedynym wśród pozostałych funduszy KRUS posiadającym osobowość prawną, zarząd i radę nadzorczą.

Przychody tego funduszu pochodzą ze składek wpłacanych przez ubezpieczonych rolników¹. Natomiast świadczenia w postaci zasiłków chorobowych, jednorazowych odszkodowań i zasiłków macierzyńskich są skalkulowane do wysokości uzyskanych przychodów. W zasadzie Fundusz Składkowy, z punktu widzenia elementów struktury, spełnia wymogi towarzystwa ubezpieczeniowego, które realizuje ubezpieczenia z Działu I. Nie korzysta on także ze środków publicznych, jeśli chodzi o koszty funkcjonowania (administrowania) ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego i macierzyńskiego rolników, ponieważ przekazuje 9,5% swoich przychodów na rzecz Funduszu Administracyjnego, który obsługuje całość ubezpieczenia społecznego rolników. Jest to kwota ponad 55 mln złotych rocznie.

Fundusz Składkowy współfinansuje także działalność prewencyjno-rehabilitacyjną KRUS. W ostatnich latach jest to kwota stanowiąca ponad 30 mln złotych rocznie. W zasadzie gdyby Fundusz Składkowy uczynić samofinansującym się towarzystwem ubezpieczeniowym, to mógłby z powodzeniem realizować w pełni swoją działalność dysponując dotychczasową siłą finansową. Wynosi ona w ostatnich latach ponad 500 mln złotych rocznie.

Celem tego opracowania jest próba oceny działalności Funduszu Składkowego oraz nakreślenie jego perspektyw wynikających z ewentualnych zmian w systemie ubezpieczenia społecznego rolników.

Ocena dotychczasowej działalności Funduszu Składkowego

Począwszy od stycznia 1991 r. Fundusz Składkowy obsługuje ubezpieczenia chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie w ubezpieczeniu społecznym rolników; zostały

¹ Podstawka M. (red.), *Finanse – instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 424

one wydzielone z ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników².

Fundusz Składkowy gromadzi przychody, które pochodzą głównie ze składek od ubezpieczonych rolników i z nich wypłacane są świadczenia. Fundusz Składkowy nie korzysta z dotacji z budżetu państwa. Zorganizowany jest on na zasadzie samofinansowania.

Fundusz Składkowy przeznaczony jest na³:

- finansowanie świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego,
- działania na rzecz rolników i członków ich rodzin, realizowane przez organizacje społeczne, zawodowe lub samorządowe,
- inicjowanie i wspieranie ubezpieczeń dla rolników i członków ich rodzin, prowadzonych przez towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stosownie do przepisów o działalności ubezpieczeniowej (nie więcej niż 1% wydatków funduszu),
- uzupełnianie niedoborów funduszu administracyjnego (do 9% jego wydatków) oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji (do 5% wydatków).

Jak wspomniano, środki Funduszu Składkowego pochodzą przede wszystkim ze składek od ubezpieczonych rolników na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Wysokość składek na zaprezentowane ubezpieczenia jest określana corocznie przez Radę Rolników.

W pierwszym kwartale 2011 roku wysokość składki miesięcznej została ustalona na kwotę 36 zł. Fundusz finansuje odszkodowania z tytułu trwałego lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, zaistniałego w wyniku wykonywania prac o charakterze rolniczym lub powstałych w wyniku choroby zawodowej. Z Funduszu wypłacane są zasiłki chorobowe oraz macierzyńskie. Nadwyżka bilansowa w Funduszu Składkowym może zostać zainwestowana np. w obligacje lub nieruchomości Skarbu Państwa. Jeśli w Funduszu Administracyjnym lub w Funduszu Prewencji i Rehabilitacji wystąpią niedobory, wówczas są one pokrywane z Funduszu Składkowego. Dodatkowe dochody Fundusz może czerpać z zarządzania nabytymi nieruchomościami, z prowadzenia działalności gospodarczej, polegającej zwłaszcza na świadczeniu usług w zakresie opieki zdrowotnej i pomocy społecznej. Ze względu na kwartalny okres pobierania składki, w celu zapewnienia wypłacalności systemu, Fundusz Składkowy wykazuje regularne nadwyżki, lokowane na rachunkach terminowych i w obligacjach. W razie niedoboru środków Fundusz może zaciągnąć kredyt, a jego spłatę uwzględnić się przy ustalaniu wysokości składki.

Przychody Funduszu Składkowego w latach 2007-2011 utrzymywały się na poziomie nieco powyżej 500 mln zł i nie pokrywały w całości jego łącznych wydatków,

² Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 1991 nr 7 poz. 24 z późn. zm. oraz Dz. U. Nr 715 poz. 791 i z późn. zm.)

³ Podstawka M., Pawłowska – Tyszko J., Pierre – Yves Lelong, Filipek – Kazimierzak S., Raport - Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa, *Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej. Program Wieloletni 2011 - 2014*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy, nr 2, Warszawa 2011, s. 50-51.

które w roku 2007 stanowiły 477 mln zł, a w roku 2011 ok. 653 mln zł. Sytuację finansową Funduszu Składkowego zaprezentowano w tabeli 1.

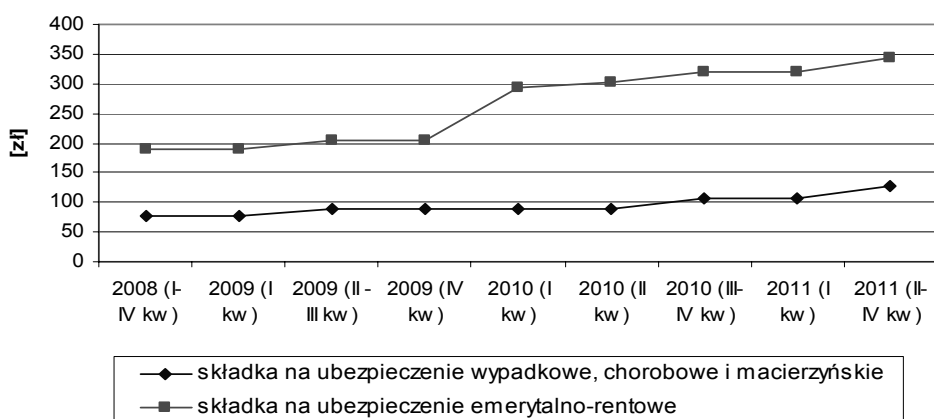
Tabela 1. Poziom dochodów oraz wydatków Funduszu Składkowego według szacunkowego wykonania w latach 2007-2011 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011 plan
Przychody ogółem, w tym:	515	569	519	b.d.	b.d.
składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie	474	523	482	b.d.	b.d.
pozostałe przychody	41	46	37	b.d.	b.d.
Wydatki ogółem, w tym:	477	534	641	649	653
odszkodowania powypadkowe	64	62	73	b.d.	b.d.
zasiłki chorobowe	264	310	390	b.d.	b.d.
zasiłki macierzyńskie	80	84	94	b.d.	b.d.
odpis na Fundusz Administracyjny	46	50	54	58	59
odpis na Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	23	28	30	32	33

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Wymiar kwartalnej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie zaprezentowano na rysunku 1. Dla porównania zaprezentowano wysokość kwartalnej składki podstawowej na Fundusz Emerytalno-Rentowy. Z analizy zebranego materiału wynika, że składki kwartalne na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w analizowanym okresie kształtowały się na poziomie od 78 zł w roku 2008 do 126 zł w 2011 roku. Nieco inaczej na tym tle przedstawia się wartość składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, które do IV kwartału 2009 roku były ponad dwukrotnie wyższe od składki na ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie, a począwszy od roku 2010 trzykrotnie wyższe.

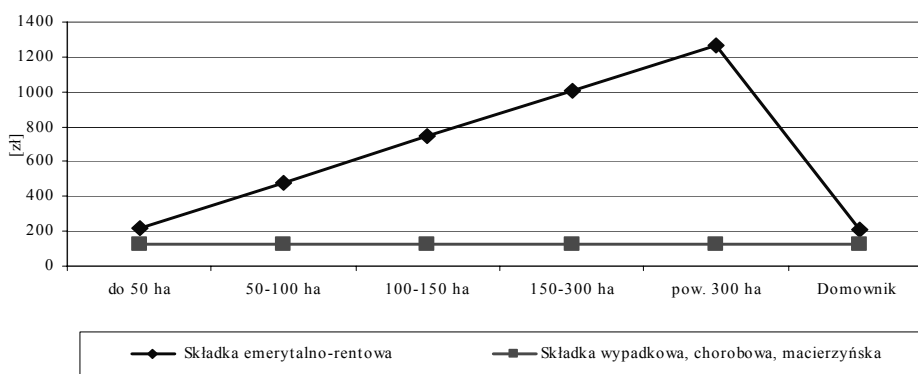
Rysunek 1. Wymiar kwartalnej podstawowej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz emerytalno-rentowe w latach 2008 – 2011 (w zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Wszystkich ubezpieczonych (niezależnie od wielkości posiadanego gospodarstwa oraz statusu) obowiązuje równa składka na ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie⁴. W zestawieniu ze składkami emerytalno-rentowymi ich wielkość jest prawie dwukrotnie niższa w gospodarstwach do 50 ha i dziesięciokrotnie niższa w gospodarstwach pow. 300 ha. Stosowne informacje przedstawiono na rysunku 2.

Rysunek 2. Wymiar miesięcznej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz emerytalno-rentowe w IV kwartale 2011 roku (zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Analiza źródeł przychodów i wydatków Funduszu Składowego wskazuje, że w latach 2007 – 2009 przychody tego Funduszu utrzymywały się na średnim poziomie ok. 534 mln zł i do roku 2008 były one wyższe od jego łącznych wydatków, które przeciętnie wyniosły 505 mln zł. W roku 2009 nastąpił spadek przychodów funduszu do poziomu ok. 519 mln zł, co przy jednoczesnym wzroście wydatków do poziomu 641 mln zł wpłynęło na pojawienie się deficytu w kwocie 122 mln zł (rysunek 3).

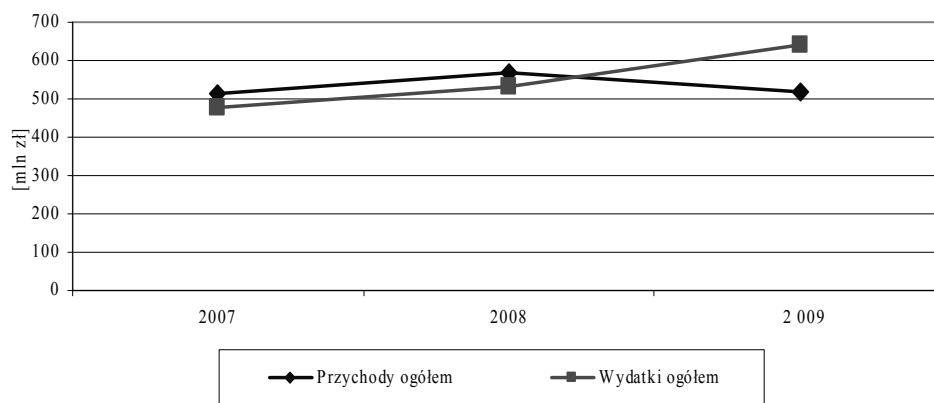
Ta niekorzystna sytuacja była wynikiem zmniejszenia się wpływów ze składek rolników z 523 mln zł w roku 2008 do 482 mln zł w roku 2009, jak również wzrostu wydatków na wszystkie rodzaje zasiłków (w szczególności zasiłku chorobowego) wypłacanych z tego Funduszu (rysunek 4).

Dokonując szczegółowej oceny struktury finansowania Funduszu Składowego w latach 2007-2009 zauważa się, że ok. 92% jego przychodów pochodzi ze składek rolników. Dodatkowe dochody funduszu w wysokości ok. 41 mln zł (ok. 8%) pochodzą z zarządzania nabytymi nieruchomościami oraz z prowadzenia działalności gospodarczej, polegającej w głównej mierze na świadczeniu usług w zakresie opieki zdrowotnej i pomocy społecznej. Ocena wydatków wskazuje, że na wielkość całkowitych wydatków Funduszu największy wpływ mają zasiłki chorobowe, które w trzech analizowanych latach

⁴ Wyjątkiem od tej reguły są składki pobierane od: rolnika, domownika lub osoby, która przeznaczyła grunty do zalesienia, objęta jest ubezpieczeniem na wniosek w ograniczonym zakresie albo ma ustalone prawo do emerytury lub renty, opłaca składkę w wysokości 1/3 wymiaru podstawowego.

sukcesywnie wzrastały. Wzrost ten związany był ze stopniowym zwiększaniem wysokości tego świadczenia. Jego dzienna wartość w 2007 roku wynosiła 7,5 zł, a w 2009 – 10 zł. Znaczny wzrost (o ok. 14% w roku 2009 w stosunku do roku 2007) zanotowano również w kategorii wydatków na zasiłki macierzyńskie. W roku 2007 zasiłek macierzyński wynosił 2 076 zł, a w roku 2009 – 2 327 zł, co oznacza, że stanowił on prawie 3,5-krotność wysokości przeciętnej emerytury podstawowej.

Rysunek 3. Zestawienie przychodów i wydatków Funduszu Składkowego w latach 2007-2009 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Rysunek 4. Porównanie wysokości wpływów i wydatków na zasiłki z Funduszu Składkowego w latach 2007-2009 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Reasumując powyższe rozważania, można zauważyć bardzo niekorzystny trend zachodzący w strukturze finansowania Funduszu Składkowego. Z prognoz Instytutu

Badań Strukturalnych⁵ wynika, że ze względu na tendencję spadkową liczby ubezpieczonych w KRUS, zmniejszą się także przychody Funduszu Składkowego pochodzące ze składek. Zmniejszeniu może ulec wielkość wypłaconych świadczeń chorobowych, macierzyńskich i wypadkowych. Autorzy raportu prognozują, iż wpływy ze składek do Funduszu Składkowego zmniejszą się w 2015 roku do poziomu 477 mln zł, a łączne wydatki w roku 2015 wynosić będą 579 mln zł. Zauważają oni, że jeżeli dotychczasowy system ubezpieczeń chorobowych, macierzyńskich i wypadkowych rolników nie ulegnie zmianie, to system ten będzie w każdym kolejnym roku wykazywał deficyt (na poziomie ok. 55 mln zł). A to oznacza, że utraci on zdolność do samofinansowania. Autorzy raportu podkreślają, że prezentowane prognozy deficytu w tym Funduszu są znacząco niższe niż prognozy deficytu całego KRUS.

Perspektywy funkcjonowania Funduszu Składkowego

W ubezpieczeniach społecznych rolników zachodzą zmiany⁶. W 2004 roku znowelizowano ustawę z 1990 r o ubezpieczeniu społecznym rolników, dokonując zmian w definiowaniu działów specjalnych produkcji rolniczej. Następnie w 2009 r. przeprowadzono kolejną nowelę przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Według niej wprowadzono zróżnicowane, w zależności od obszaru gospodarstw, składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Na marginesie tej ostatniej zmiany warto wskazać, że wyższym składkom nie towarzyszą zmiany zasad naliczania świadczeń. Dotychczasowe zmiany zasad funkcjonowania ubezpieczenia społecznego rolników mają charakter doraźny. Czas więc, aby zmodyfikować te zasady w sposób systemowy. W tej części opracowania przedstawione zostaną propozycje pewnych zmian, dotyczące ubezpieczenia obsługiwanego przez Fundusz Składkowy.

Prognozy wskazują, że Fundusz Składkowy może mieć problemy z bilansowaniem wydatków z przychodami. Tę nierównowagę można neutralizować w zasadzie na trzy sposoby. Jednym z nich może być zwiększenie składek, pozostawiając na dotychczasowym poziomie wypłacane świadczenia takich jak odszkodowania powypadkowe, zasiłki chorobowe czy zasiłki macierzyńskie. Drugi sposób to zmniejszenie tychże świadczeń, pozostawiając dotychczasową składkę. Wreszcie istnieje wariant pozostawienia dotychczasowych składek i świadczeń na niezmiennym poziomie i możliwość wprowadzenia rozwiązań, które mogłyby zwiększyć stronę przychodową Funduszu Składkowego. Tak jak wspomniano, Fundusz Składkowy, a precyzyjniej sposób jego funkcjonowania i zarządzania finansami przebiega tak, jak ma to miejsce w towarzystwach ubezpieczeniowych. Mógłby on pełnić taką rolę w odniesieniu nie tylko do ubezpieczeń społecznych, ale także w zakresie rolniczych ubezpieczeń majątkowych. Wówczas sytuacja finansowa Funduszu Składkowego uległaby poprawie. Można wyobrazić sobie, iż Fundusz Składkowy prowadząc obowiązkowe ubezpieczenia upraw i budynków otrzymywałby dopłaty z budżetu państwa. Wymagałoby to zawarcia stosownej umowy z Ministerstwem

⁵ Pogorzelski K., Zawistowski J., Ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Koncepcja zmian systemowych ubezpieczeń rolniczych., *Opracowanie przygotowane dla Departamentu Doradztwa, Oświaty Rolniczej i Nauki Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009, s. 20.*

⁶ Zob. szerzej: Podstawka M., *Dylematy związane ze zmianami systemu ubezpieczenia społecznego rolników, Ubezpieczenia i Studia, Kwartalnik 41/2011, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa 2011, s. 5 – 14.*

Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W świetle tych propozycji Fundusz Składkowy musiałby utworzyć swoją „córkę”, ponieważ zgodnie z przepisami ustawy o działalności ubezpieczeniowej firma ubezpieczeniowa nie może prowadzić jednocześnie ubezpieczeń z Działu I i II. Propozycje zmian dotyczące zasad funkcjonowania Funduszu Składkowego są zasadne z wielu względów. Po pierwsze, proponowane zmiany mogą przyczynić się do poprawy kondycji finansów publicznych - mogą zmniejszyć ich deficytowość. Po drugie - prowadzić do polepszenia sytuacji finansowej w rolniczych ubezpieczeniach. Po trzecie, zmodyfikowany Fundusz Składkowy wypełniałby ustawową jego funkcję, która polegać winna na wspieraniu ubezpieczeń dla rolników.

Po modyfikacji zasad funkcjonowania Fundusz Składkowy mógłby być inspiratorem dla rozwoju innych ubezpieczeń rolniczych. Do 1990 r. w obowiązku ubezpieczeniowym oprócz upraw, budynków, mienia ruchomego i OC były zwierzęta gospodarskie. W przyszłości należałoby powrócić do rozszerzenia obowiązkowego ubezpieczania majątku rolniczego. Te ubezpieczenia mógłby z powodzeniem realizować zmodyfikowany Fundusz Składkowy. Wreszcie w działalności rolniczej pojawiają się coraz częściej szkody katastroficzne. Brak jest aktualnie możliwości ubezpieczenia się od nich. Chodzi tu przede wszystkim o szkody katastroficzne wywoływane taki ryzykiem jak: powódź czy susza. Fundusz Składkowy KRUS mógłby realizować tego rodzaju ubezpieczenia. Jeżeli dotyczyłyby one ogółu rolników, to koszty ochrony ubezpieczeniowej byłyby bardzo symboliczne. Jednakże w razie wystąpienia skutków zdarzeń nadzwyczajnych, katastroficznych, ubezpieczenia te odciałyby budżet od nieplanowanych wydatków.

Warto także wskazać na jeszcze inny rodzaj ubezpieczenia, który dotyczy lasów. Aktualnie żadne komercyjne towarzystwo ubezpieczeniowe nie podejmuje się ubezpieczenia lasów od takich zdarzeń jak pożar, choroby, szkodniki. Występuje tu klasyczny przypadek braku synergii między polityką wspierania zalesiania gruntów rolnych a działaniami mającymi na celu ochronę lasów przed zdarzeniami losowymi. Tej roli mógłby także podjąć się na nowo zorganizowany Fundusz Składkowy KRUS. Proponowane zmiany w organizacji Funduszu Składkowego KRUS nie wymagają dodatkowych środków publicznych. Tak jak dotychczas rolnicze ubezpieczenia chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie byłyby finansowane ze składek. Warto podkreślić, że w ubezpieczeniu ZUS tego rodzaju ubezpieczenia są wspomagane dotacją z budżetu państwa. Oprócz tego rozszerzenie działania Funduszu Składkowego przyczyniłoby się do poprawy jego sytuacji finansowej, do poprawy sytuacji finansowej całej KRUS. Proponowane zmiany zmierzają także do poprawy ochrony ubezpieczeniowej składników majątkowych gospodarstw rolnych i poprawy ich konkurencyjności na wspólnotowym rynku.

Podsumowanie

Fundusz Składkowy KRUS obsługuje na zasadzie samofinansowania ubezpieczenia chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie. Do tego rodzaju ubezpieczeń nie są angażowane środki z budżetu państwa. W ostatnich latach Fundusz ten dysponuje kwotą ok. 0,5 mld zł, bilansując dochody z wydatkami. Jednocześnie prognozy wskazują, że w najbliższych latach Fundusz ten nie będzie w stanie pokryć wydatków swoimi dochodami. Istnieją jednak pewne możliwości poprawy jego sytuacji finansowej.

Wymagałoby to przekształcenia tego Funduszu w towarzystwo ubezpieczeniowe. Wydaje się, że droga restrukturyzacji w tym przypadku jest prosta, ponieważ Fundusz Składkowy ma osobowość prawną, radę nadzorczą i zarząd. Gdyby Fundusz Składkowy stał się towarzystwem ubezpieczeniowym, to wówczas mógłby prowadzić ubezpieczenia upraw, budynków i zwierząt gospodarskich z dopłatami z budżetu państwa. Fundusz ten jako towarzystwo ubezpieczeniowe mógłby realizować ubezpieczenia katastroficzne oraz ubezpieczenia lasów czy innych składników majątkowych gospodarstw rolnych, których aktualnie nie ubezpieczają komercyjne firmy ubezpieczeniowe.

Bibliografia

1. *Podstawka M.*, Dylematy związane ze zmianami systemu ubezpieczenia społecznego rolników, *Ubezpieczenia i Studia, Kwartalnik 41/2011, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa 2011, s. 5 – 14*,
2. *Podstawka M., Pawłowska – Tyszko J., Pierre – Yves Lelong, Filipek – Kazimierczak S.*, Raport - Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa, *Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej, Program Wieloletni 2011 - 2014, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy, nr 2, Warszawa 2011*,
3. *Podstawka M. (red.)*, Finanse – instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje, *Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 414*,
4. *Pogorzelski K., Zawistowski J.*, Ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Koncepcja zmian systemowych ubezpieczeń rolniczych., *Opracowanie przygotowane dla Departamentu Doradztwa, Oświaty Rolniczej i Nauki Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009, s. 20*,
5. *Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 1991 nr 7 poz. 24 z późn. zm.)*.

Summary

The Contribution Fund of the Farmers Social Insurance (part of The Agricultural Social Insurance Fund – KRUS) is created from contributions into accident, health and maternity insurance and other sources specified in the statutes assuring full coverage of the contribution fund expenditure.

For this type of insurance are not involved funds from the state budget. In recent years the fund has a quota of about 0.5 billion zł, equating income to expenditure. However, projections indicate that in the coming years, the Fund will not be able to meet its revenue expenditure. There are some opportunities to improve its financial situation. This would require the conversion of the Fund's insurance company. It seems that the path of restructuring in this case is straightforward because the Contribution Fund shall have legal personality, the Supervisory Board and Executive Board. If the Contribution Fund has become an insurance company, then it could result in crop insurance, buildings and livestock with subsidies from the state budget. This fund as an insurance company could realize the catastrophic insurance and insurance of forests or other agricultural assets, which currently does not insure commercial insurance companies.

Informacje o autorze:

Prof. dr hab. Marian Podstawka

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie,

e-mail: marian_podstawka@sggw.pl