



UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE

materiały i studia

71

KWARTALNIK 71/2019 ISSN 1507-4757

**ORGANIZACJA, EKONOMIKA
I PROBLEMY SPOŁECZNE**

**OCHRONA ZDROWIA
I REHABILITACJA**

USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

DOKUMENTACJA I STATYSTYKA

Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia



KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
WARSZAWA 2019

UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE MATERIAŁY I STUDIA

Kwartalnik Nr 71 z 2019 r.
ISSN 1507-4757

Zgodnie z komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 18 grudnia 2015 r., Kwartalnik uzyskał liczbę **5 punktów** w parametrycznej ocenie czasopism naukowych i został wpisany do części B wykazu. Kwartalnik przeszedł pozytywnie proces ewaluacji **IC Journals Master List 2018**, uzyskując wskaźnik **ICV (Index Copernicus Value) w wysokości 80,98**.

Kwartalnik jest wydawany w trybie „early birds”.
Wersja online dostępna jest na www.krus.gov.pl.

Rada Programowa

Przewodniczący:

prof. dr hab. Marian Podstawka, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Członkowie Rady:

dr n. med. Claudio Colosio, prof. UniMi, Uniwersytet w Mediolanie, Włochy
prof. dr hab. Paweł Czechowski, Uniwersytet Warszawski w Warszawie
prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
prof. dr Hans-Joachim Hannich, Uniwersytet w Greifswaldzie, Niemcy
dr hab. Beata Jeżyńska, prof. UMCS, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk, Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej
dr Erich Koch, Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, Kassel, Niemcy
dr n. med. Andrzej Kosiniak-Kamysz, Dyrektor Specjalistycznego Szpitala im. Dietla w Krakowie
prof. dr Peter Lundqvist, Szwedzki Uniwersytet Nauk Rolniczych w Alnarp, Szwecja
prof. dr hab. Wanda Sułkowska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
dr hab. n. med. Andrzej Wojtyła, prof. PWSZ, Państwowa Szkoła Zawodowa w Kaliszu

Redakcja

dr Aleksandra Hadzik (redaktor naczelny)
Grażyna Szymańska (zastępca redaktora naczelnego)
Magdalena Wachnicka-Witzke (sekretarz redakcji)
Urszula Straszak-Jakovljević (redaktor techniczny)

Redaktorzy tematyczni

ekonomia: prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, prof. dr hab. Andrzej Kowalski,
prof. dr hab. Marian Podstawka
ubezpieczenia: prof. dr hab. Wanda Sułkowska, prof. dr hab. Maciej Żukowski, dr Wojciech Nagel
statystyka: prof. dr hab. Bolesław Borkowski
prawo: prof. dr hab. Paweł Czechowski, dr hab. Beata Jeżyńska, prof. UMCS
ochrona zdrowia i rehabilitacja: dr hab. n. med. Andrzej Wojtyła, prof. PWSZ
redaktor językowy: (j. polski) Urszula Straszak-Jakovljević
redaktor techniczny: Urszula Straszak-Jakovljević
DTP: Igor Zalewski

Adres redakcji

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Centrala
00–608 Warszawa, al. Niepodległości 190
tel. 22 592–66–88, 22 592–66–86, 22 592–64–07
e-mail: kwartalnik@krus.gov.pl

W numerze

Od Redakcji

Wstęp do wydania

5

Organizacja, ekonomika i problemy społeczne

Ocena funkcjonowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER) w kontekście realizacji funkcji zabezpieczenia społecznego

Joanna Pawłowska-Tyszko

7

Assessment of the functioning of the Social Insurance Fund (FUS) and the Pension and Disability Fund (FER) in the context of the performance of the social security function

Joanna Pawłowska-Tyszko

30

Zmiany wydatków Funduszu Emerytalno-Rentowego oraz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2002–2018

Joanna Pawłowska-Tyszko

51

Changes in the expenditure of the Pension Fund and the Social Insurance Fund in 2002–2018

Joanna Pawłowska-Tyszko

65

Finanse publiczne a ubezpieczenia społeczne

Jacek Kulawik

78

Public finance and social insurance

Jacek Kulawik

100

Ubezpieczenia na świecie

Ekonomiczne, prawne i finansowe aspekty systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Austrii, Niemczech i w Polsce

Józefina Król-Nowinski

122

Economic, legal and financial aspects of the farmers' social insurance system in Austria, Germany and Poland

Józefina Król-Nowinski

140

Dokumentacja i statystyka

Działalność Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w liczbach – 2019 rok

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Biuro Statystyki

156

Activity of the Agricultural Social Insurance Fund in numbers – 2019

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Biuro Statystyki

172

Od Redakcji

Szanowni Czytelnicy!

Oddajemy do Państwa rąk kolejne – 71. wydanie naszego czasopisma „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”.

Prawo do zabezpieczenia społecznego jest podmiotowym prawem człowieka, z którego wynikają obowiązki państw określone w ich polityce wewnętrznej. Jednym z elementów tego systemu są ubezpieczenia społeczne. W Polsce systemy finansowe ubezpieczeń społecznych opierają się na funduszach, co oznacza, że funkcjonują one nie tylko dzięki składkom swoich członków, lecz także w dużej części za sprawą dotacji z budżetu państwa. Celem pierwszego artykułu jest ocena funkcjonowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER) pod kątem źródeł finansowania obu funduszy i możliwości realizacji funkcji zabezpieczenia społecznego.

Z kolei w artykule *Zmiany wydatków Funduszu Emerytalno-Rentowego oraz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2002–2018* podjęto próbę oceny zmian struktury wydatków FUS i FER w latach 2002–2018. Porównano wydatki i omówiono zmiany w najważniejszych elementach wydatkowych obu funduszy w powiązaniu z niektórymi przeobrażeniami gospodarczymi.

W opracowaniu *Finanse publiczne a ubezpieczenia społeczne* autor poddaje ocenie zasadność wsparcia budżetowego ubezpieczeń społecznych z transferów publicznych. Wyniki analiz przeprowadzonych na podstawie studiów literaturowych przedstawiono w postaci zestawień tabelarycznych i graficznych.

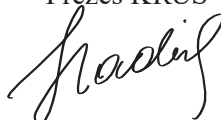
Artykuł *Ekonomiczne, prawne i finansowe aspekty systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Austrii, Niemczech i w Polsce* przybliży podobieństwa oraz różnice w sferze ekonomii, prawa i finansów ubezpieczenia społecznego rolników w Austrii, Niemczech i Polsce. Część ekonomiczna odnosi się do zagadnienia bazy ekonomicznej ubezpieczenia społecznego rolników. W zakresie prawa podniesiono kwestię podmiotu ubezpieczenia. W części finansowej zestawiono sposób określania składki ubezpieczeniowej, a także przedstawiono rolę państwa w finansowaniu systemu.

W niniejszym wydaniu Kwartalnika zamieszczamy również dane statystyczne za 2019 rok dotyczące podstawowych zadań realizowanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, wynikających z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Mamy nadzieję, że artykuły zawarte w niniejszym wydaniu okażą się dla Państwa interesującą lekturą.

Z wyrazami szacunku –

Prezes KRUS

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hadzik', written in a cursive style.

dr Aleksandra Hadzik

Ocena funkcjonowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER) w kontekście realizacji funkcji zabezpieczenia społecznego

Streszczenie

Prawo do zabezpieczenia społecznego jest podmiotowym prawem człowieka, z którego wynikają określone obowiązki państw w ich polityce wewnętrznej. Jednym z elementów tego systemu są ubezpieczenia społeczne. W Polsce systemy finansowe ubezpieczeń społecznych opierają się na funduszach, co oznacza, że funkcjonują one nie tylko dzięki składkom swoich członków, lecz także w dużej części za sprawą dotacji z budżetu państwa. Celem opracowania jest ocena funkcjonowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER) pod kątem źródeł finansowania obu funduszy i możliwości realizacji funkcji zabezpieczenia społecznego. Przeprowadzone analizy wykazały, że pozytywnie należy ocenić realizację podstawowych funkcji zabezpieczenia społecznego przez oba fundusze, zwłaszcza w obszarze tworzenia wspólnot osób narażonych na podobne zdarzenia losowe oraz gromadzenia środków w funduszach ze składek ubezpieczonych lub ubezpieczającego.

Słowa kluczowe: Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER), Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS).

* **Joanna Pawłowska-Tyszko** – dr inż., Zakład Rachunkowości Gospodarstw Rolnych, IERiGŻ-PIB.

Ważnym narzędziem polityki społecznej państwa jest system zabezpieczenia społecznego, który w każdym demokratycznym kraju stanowi podstawowy element bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Prawo do zabezpieczenia społecznego jest podmiotowym prawem człowieka, z którego wynikają określone obowiązki państw w ich polityce wewnętrznej. Istnienie dobrze zarządzanego systemu zabezpieczeń społecznych jest ważne nie tylko ze względu na dobrobyt obywateli, lecz także z uwagi na fakt, że może on poprawiać efektywność i wspomagać rozwój społeczno-gospodarczy. Jednym z elementów tego systemu są ubezpieczenia społeczne, które bardzo często traktowane są ogólnie jako system zabezpieczenia społecznego¹.

Ze względu na zmiany ustrojowe, polski model ubezpieczeń społecznych przeszedł gruntowną transformację. Począwszy od 1933 r., kiedy został wprowadzony model kapitałowy, poprzez zmiany po II wojnie światowej, kiedy to zasadę kapitałowego finansowania zastąpiono nurtem repartycyjnym, aż do roku 1987, kiedy system ubezpieczeniowy przybrał charakter funduszu. Od początku lat 90. funkcjonowanie systemu ubezpieczenia społecznego opiera się na modelu mieszanym – repartycyjno-kapitałowym. Zadania systemu są realizowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) oraz Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). System finansowy ubezpieczeń społecznych opiera się na funduszach, co oznacza, że ubezpieczenia te funkcjonują nie tylko dzięki składkom swoich członków, lecz także – w dużej części – za sprawą dotacji z budżetu państwa.

Celem opracowania jest ocena funkcjonowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER) pod kątem źródeł finansowania obu funduszy i możliwości realizacji funkcji zabezpieczenia społecznego.

W pracy wykorzystano dane pochodzące z Roczników Statystycznych GUS, Roczników Statystycznych Ubezpieczeń Społecznych, Kwartalnych Informacji Statystycznych KRUS. Analizą objęto lata 1990–2018.

System zabezpieczenia społecznego

System zabezpieczenia społecznego stanowi w każdym demokratycznym państwie element bezpieczeństwa socjalnego obywateli. System ten jest różnorodnie definiowany. Zdaniem W. Muszalskiego „zabezpieczenie społeczne

¹ Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa, LexisNexis, 2006, s. 327.

jest ideą, zgodnie z którą ogół społeczeństwa poprzez swoją organizację, tj. państwo, jest zobowiązany do zapewnienia warunków bytu wszystkim, którzy nie ze swojej winy nie mogą sobie ich zapewnić poprzez własną pracę”².

Szerzej zabezpieczenia społeczne opisuje G. Szpor, który wyjaśnia, że system ten jest „całokształtem środków i działań publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się chronić swoich członków przed groźbą niemożności zaspokojenia uznanych za ważne podstawowych potrzeb”³. Myśl tę rozwija Trybunał Konstytucyjny, który zabezpieczenie społeczne traktuje jako „system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności do pracy albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny”⁴.

T. Szumlicz za system zabezpieczenia społecznego uznaje „ogół urządzeń społecznych (występujących w formach instytucjonalnych; tworzonych z inicjatywy państwa), służących zapewnieniu określonym podmiotom ustalonego standardu bezpieczeństwa socjalnego”⁵.

Mechanizm zabezpieczeniowy zbudowany jest z wielu podsystemów (filarów) wpisujących się w ochronę obywatela na różnych płaszczyznach jego potrzeb i, co istotniejsze, wykorzystuje różne instrumenty wsparcia uzależnione od faktycznej sytuacji beneficjenta. Elementami zabezpieczenia społecznego są: ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne i – w sposób uzupełniający – pomoc społeczna⁶. Na system zabezpieczenia społecznego w Polsce składają się zatem: system ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego, system ubezpieczenia zdrowotnego, świadczenia z tytułu bezrobocia oraz świadczenia rodzinne.

W ujęciu ustrojowym zabezpieczenie społeczne stanowi jeden z działów administracji rządowej, co wynika z art. 31 ust. 1 Ustawy z 4 września 1997 o działach administracji rządowej⁷. Zgodnie z tym artykułem zabezpieczenie to obejmuje m.in. sprawy ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego, funduszy emerytalnych oraz pomocy społecznej i świadczeń dla osób oraz gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (rysunek 1). Za realizację tych działań odpowiedzialny jest mini-

² W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006, s. 93.

³ G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2004, s. 15.

⁴ Orzeczenie TK z 29 września 1993 r. K.17/92, OTK 1993 nr 2, poz. 33.

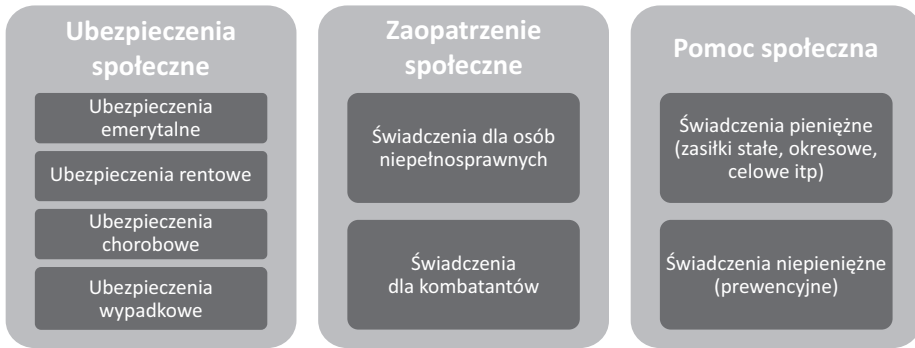
⁵ T. Szumlicz, *Metoda ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] *Społeczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, red. T. Szumlicz, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, 2010.

⁶ S. Bułajewski, M. Dąbrowski, *Wolność i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne* [w:] *Wolność i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Zakamycze, Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2006, s. 205.

⁷ Ustawa z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, Dz. U. 2019 poz. 945 ze zm.

ster właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, obecnie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W ujęciu Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) zabezpieczenie społeczne jest jedną z czterech form ochrony socjalnej. Poza nim wymienić trzeba powszechnie świadczenia socjalne (tzw. zaopatrzenie społeczne), pomoc społeczną oraz systemy świadczeń w sferze prywatnej związane z zatrudnieniem lub zapewniane indywidualnie przez jednostkę. MOP wskazuje jednak, że pierwsza z osłon, tj. zabezpieczenie społeczne, w tradycyjnej, europejskiej oraz polskiej terminologii odpowiada ubezpieczeniu społecznemu⁸.

Rysunek 1. Rodzaje zabezpieczeń społecznych w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy literatury przedmiotu.

Ubezpieczenia społeczne bardzo często traktowane są ogólnie jako system zabezpieczenia społecznego⁹, który jest przymusowy i opiera się na solidarności społecznej, co pozwala na zabezpieczenie każdego ubezpieczonego przed niekorzystnymi zdarzeniami.

Ubezpieczenia społeczne można zatem definiować jako system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze rozczelnowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe lub inne zrównane z nimi zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń w całości lub przynajmniej w poważnej mierze na zbiorowość osób do nich uprawnionych¹⁰.

⁸ W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004.

⁹ Z. Salwa, *Prawo pracy...* op. cit.

¹⁰ G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie...*, op. cit., s. 15.

Zaopatrzenie społeczne jest najtrudniej definiowalną dziedziną w obszarze zabezpieczenia społecznego i traktowane jest jako konstrukcja pośrednia między ubezpieczeniem a pomocą społeczną.

T. Szumlicz ubezpieczenie społeczne definiuje jako „metodę finansowania ryzyka społecznego, zapewniającą ochronę ubezpieczeniową gospodarstwa domowego”¹¹. Wskazuje, że spośród innych zasad zabezpieczenia społecznego (zaopatrzeniowej i filantropijnej), wyróżniają ją przede wszystkim: finansowanie ze składek i powstających z nich funduszy ubezpieczeniowych, uprawnienie do świadczeń wynikające z bycia członkiem ubezpieczeniowej wspólnoty ryzyka oraz występowanie redystrybucji kontraktowej, w której kwota uiszczanych składek zależy od ryzyka „wnoszonego” do danej wspólnoty ryzyka, a straty ponoszone tylko przez niektórych jej członków kompensowane są proporcjonalnie do wcześniej utworzonego funduszu¹².

Polski model ubezpieczeń społecznych przeszedł gruntowną transformację, którą wymusiły zmiany ustrojowe. Początki ubezpieczeń sięgają 1933 r., kiedy to w ramach tzw. reformy scaleniowej została uchwalona Ustawa z 28 marca 1993 r. o ubezpieczeniu społecznym¹³. System oparty był na mechanizmie kapitalizacji (bez partycypacji państwa, kapitał gromadzony w formie składek przez osobę ubezpieczoną)¹⁴. Przeszedł gruntowne zmiany po II wojnie światowej, kiedy to zasadę kapitałowego finansowania zastąpiono nurtem repartycyjnym, polegającym na pewnego rodzaju solidarności międzypokoleniowej, tj. na finansowaniu świadczeń rentowych i emerytalnych z bieżących składek osób pracujących¹⁵.

W latach 50. nastąpiło silne powiązanie ubezpieczeń społecznych z budżetem państwa, co oznaczało, że emerytury i renty były finansowe z funduszy państwowych, tworzonych ze składek opłacanych przez zakłady pracy, bez jakichkolwiek potrąceń z wynagrodzeń pracowników¹⁶. System ten miał charakter budżetowo-finansowy i od roku 1968 zmienił swój wymiar na funduszowo-budżetowy. Cechą charakterystyczną tego modelu był pewnego rodzaju dualizm form¹⁷ finansowania, opierający się na dotacji z budżetu państwa

¹¹ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz–Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2006; M. Kawiński, *Ubezpieczenie społeczne, a finanse osobiste* [w:] *Doubezpieczenie społeczne. Idea i kontynuacja*, red. M. Kawiński, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2015.

¹² T. Szumlicz, *Ubezpieczenie w polityce społecznej. Teksty i komentarze*, Warszawa, Fundacja Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, 2015.

¹³ Ustawa z 28 marca 1993 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. 1993 nr 51 poz. 396.

¹⁴ Z. Salwa, *Prawo pracy...*, op. cit. s. 329–330.

¹⁵ G. Szpor, *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa, LexisNexis, 2011, s. 29.

¹⁶ Dekret Rady Państwa z 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. 1954 nr 30 poz. 116.

¹⁷ Ustawa z 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. 1968 nr 3 poz. 6.

i funduszach celowych¹⁸. Od 1987 r., na mocy Ustawy z 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych¹⁹, system ubezpieczeniowy przybrał charakter funduszowy (zintegrowano środki funduszowe i budżetowe), co oznaczało ograniczenie roli budżetu państwa do poziomu uzupełniającego (tzw. dotacje uzupełniające)²⁰. W roku 1999 przeprowadzono kluczową reformę systemu ubezpieczeniowego, która była reakcją na niekorzystną relację wpływów funduszowych do wydatków.

Opisany powyżej system zabezpieczenia społecznego realizowany jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Równolegle do tego modelu funkcjonuje system ubezpieczeń społecznych rolników²¹ realizowany przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Jego podstawą prawną jest ustawa z 20 grudnia 1990 r. Obecny system ubezpieczeniowy funkcjonuje w modelu mieszanym – repartycyjno-kapitałowym. Redystrybucja odbywa się na poziomie funduszu emerytalnego FUS (lub na poziomie FER w ramach KRUS), a kapitałowa inwestycja na gruncie otwartych funduszy emerytalnych (OFE), które z roku na rok mają coraz mniejsze znaczenie.

Powyższe wskazuje, że w polskim systemie ubezpieczeń społecznych można wyróżnić równolegle dwa jego piony: pracowniczy i ubezpieczeń społecznych rolników²². Nie tylko w Polsce, lecz także w innych krajach stanowiących podstawę rolnictwa Unii Europejskiej, rolnicy mają odrębne systemy ubezpieczenia społecznego²³.

Rolnicy (obok górników oraz tzw. służb mundurowych, sędziów i prokuratorów) znajdują się w tzw. grupie podmiotów odrębnych. Odrębność tę wprowadzono w 1990 r. jako element pomocy dla rolników wynikającej z trudności związanych z transformacją gospodarczą w Polsce. Polega ona na możliwości opłacania niższych składek niż te, które uiszczają w systemie powszechnym ubezpieczeni pracownicy lub przedsiębiorcy.

Z założenia system rolniczy miał być systemem o niskich składkach i niewielkich świadczeniach, jednak kondycja polskiego rolnictwa zmieniła się znacząco w stosunku do tej z początku lat 90. XX w.

¹⁸ I. Jędrasiak-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, LexisNexis, 2006, s. 24.

¹⁹ Ustawa z 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 1989 nr 25 poz. 137 ze zm.

²⁰ I. Jędrasiak-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje...*, op. cit. s. 26.

²¹ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2020 poz. 174 ze zm.

²² D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Toruń, TNOiK, 2011; K. Kolasiński, *Modele i funkcje ubezpieczeń społecznych*, Toruń, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2009; H. Pławucka, *Systemy ubezpieczenia społecznego [w:] Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, red. B. Wagner, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytet Jagielloński, 1996.

²³ B. Tryfan, *Ubezpieczenie społeczne rolników polskich na tle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, z. 1.

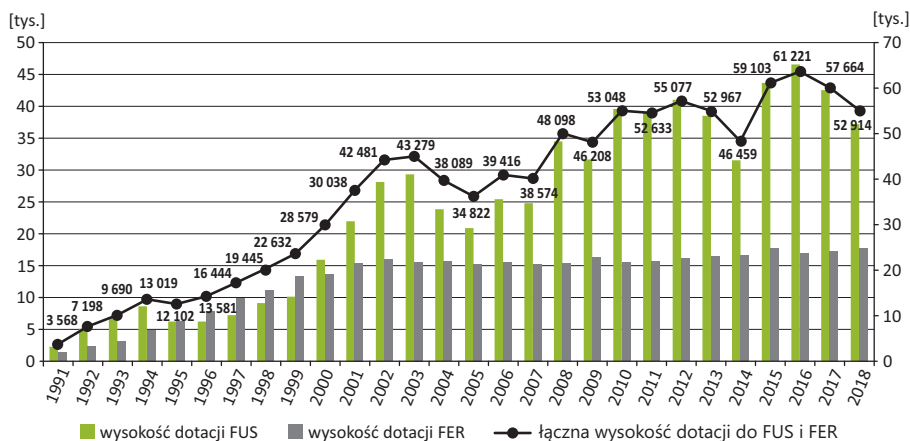
Źródła finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER)

Jedną z form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych są fundusze, na których opiera się system finansowy ubezpieczeń społecznych²⁴. Oznacza to, że systemy ubezpieczeń społecznych realizowane w ramach KRUS i ZUS bazują na różnych źródłach finansowania, w szczególności na dotacjach z budżetu państwa oraz w mniejszym zakresie – składkach swoich członków. Wynika to z faktu, że jednym z elementów stabilnego funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego (opartych na uwarunkowaniach demograficznych i społecznych) jest umowa społeczna, która zakłada udział państwa w finansowaniu świadczeń o charakterze emerytalno-rentowym. Skalę wydatków państwowych kierowanych do funduszy ubezpieczeniowych (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych «FUS» realizowanego w ramach ZUS i Funduszu Emerytalno-Rentowego «FER» realizowanego w ramach KRUS) w latach 1991–2018 przedstawiono na wykresie 1.

Z danych zaprezentowanych na wykresie 1 wynika, że łączna wysokość dotacji budżetowych kierowanych do obu funduszy w latach 1991–2018 kształtowała się na poziomie od 3,6 mld zł w roku 1991 do 52,9 mld zł w roku 2018. W latach 1991–1994 dotacja dla FUS była prawie dwukrotnie wyższa od dotacji dla FER i wynosiła odpowiednio od 2,2 mld zł do 8,3 mld zł. W roku 1995 nastąpiło zrównanie poziomu dotacji budżetowej dla FUS i FER – dla każdego funduszu wyniosła ok. 6,0–6,1 mld zł, a od roku 1996 do roku 1999 dotacja dla FER stanowiła odpowiednio 7,5–12,9 mld zł i była wyższa o ok. 21–34% od dotacji dla FUS (odpowiednio 6,0–9,7 mld zł). Od roku 2000 obserwuje się wyraźny (trzykrotny) wzrost dotacji dla FUS z poziomu 15,4 mld zł w 2000 r. do 35,8 mld zł w roku 2018, co było wynikiem zmian ustawowych odnoszących się do partycypowania państwa w kosztach świadczeń. W tym samym okresie dotacja dla FER wzrosła zaledwie o ok. 33% i ukształtowała się na poziomie ok. 17,1 mld zł w 2018 r. Była niższa o ok. 18,7 mld zł od dotacji dla FUS (nieco ponad dwukrotnie).

²⁴ Funduszem celowym jest fundusz powołany ustawowo. Jego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację zadań wyodrębnionych z budżetu państwa (Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. 1998 nr 155 poz. 1014; Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104; Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 1998 nr 155 poz. 1014).

Wykres 1. Wysokość dotacji budżetowej do FUS i FER w latach 1991–2018
(w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS 1992–2019.

Należy jednak zauważyć, że liczba świadczeniobiorców FER jest ponad sześciokrotnie niższa od liczby świadczeniobiorców FUS, co przekłada się na wysokość dotacji dla obu systemów. Analiza liczby świadczeniobiorców i ubezpieczonych w systemie ZUS i KRUS wskazuje na odmienną sytuację w tym obszarze (wykres 2). W powszechnym systemie emerytalno-rentowym liczba ubezpieczonych w latach 1999–2018 stanowiła średnio ok. 14 mln osób i była ponad dziewięciokrotnie wyższa niż w rolniczym systemie emerytalno-rentowym (ok. 1,5 mln osób ubezpieczonych). Liczba świadczeniobiorców w systemie ZUS wyniosła ok. 7,3 mln, natomiast w systemie KRUS – 1,6 mln osób (prawie pięciokrotnie mniej niż w ZUS). W powszechnym systemie emerytalno-rentowym (ZUS) możemy zatem mówić o znacznie korzystniejszej proporcji między liczbą świadczeniobiorców a liczbą ubezpieczonych (w badanym okresie na jednego świadczeniobiorcę przypada ok. dwóch ubezpieczonych) aniżeli w rolniczym systemie emerytalno-rentowym (na jednego świadczeniobiorcę przypada nieco ponad jeden ubezpieczony).

Analiza liczby osób ubezpieczonych w rolniczym systemie ubezpieczenia emerytalno-rentowego wskazuje, że malała ona od 1991 r. do 1996 r. (co spowodowane było przechodzeniem na emeryturę osób uzyskujących wiek emerytalny), po czym w kolejnych latach stopniowo rosła. Nieco odmiennie przedstawiała się liczba świadczeniobiorców, której największy wzrost odnotowano na początku okresu transformacji, kiedy na wsi silnie odczuwano skutki przemian społeczno-gospodarczych w Polsce. Sytuacja ta powodowała odciążenie instytucji pomocy społecznej (poprzez ograniczanie

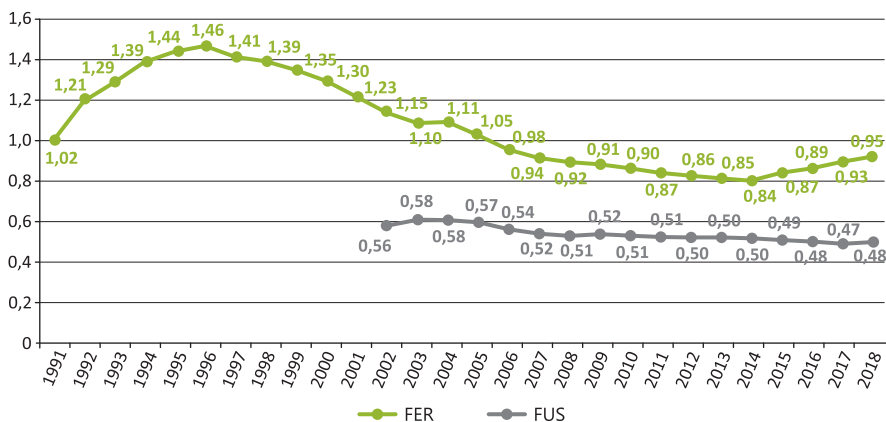
kosztów jej funkcjonowania) za pomocą świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego rolników²⁵, następowało bowiem częściowe przejmowanie zadań do niej należących²⁶. W późniejszych latach liczba świadczeniobiorców malała, zmniejszała się również relacja liczby osób pobierających świadczenia do liczby osób ubezpieczonych. Szczegółowa analiza danych przedstawionych na wykresie 2 wskazuje, że do 1996 r. różnica między liczbą świadczeniobiorców a liczbą ubezpieczonych ulegała systematycznemu, niekorzystnemu zwiększaniu, gdyż ta pierwsza przewyższała tę drugą (stosunek liczby świadczeniobiorców do ubezpieczonych systematycznie wzrastał od 1,02 do 1,46). Sytuacja ta spowodowana była możliwością korzystania z niewysokiego ubezpieczenia rolniczego przez osoby nieprowadzące działalności rolniczej, co wynikało m.in. z nieprecyzyjnych definicji rolnika, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej²⁷. Od 1997 r. do 2014 r. obserwuje się korzystny trend spadku liczby świadczeniobiorców w stosunku do liczby ubezpieczonych, a od 2006 r. liczba rolników ubezpieczonych w KRUS praktycznie zrównała się z liczbą świadczeniobiorców.

Perspektywa całego analizowanego okresu, czyli od roku 1995 do 2014, pozwala zaobserwować w systemie KRUS systematyczną poprawę relacji między liczbą świadczeniobiorców a ubezpieczonych. W roku 1996 stosunek ten wynosił 1,46, a w roku 2014 poprawił się do poziomu 0,84, co jednak nadal znacząco odbiega od tego, co ma miejsce w systemie ZUS. Omawiana relacja w latach 1999–2014 ukształtowała się tam na poziomie 0,53. Przedstawione dane wskazują, że stosunek liczby świadczeniobiorców do liczby ubezpieczonych jest niekorzystny ekonomicznie dla rolniczych ubezpieczeń społecznych. Co prawda w latach 1991–2018 liczba świadczeniobiorców zmniejszyła się o ok. 34%, jednak w tym samym czasie liczba rolników odprowadzających składki do FER także się zmniejszyła, i to o 28% (z 1750 tys. w 1991 r. do 1221 tys. w 2018 r). Taki stan rzeczy wymaga, aby system ten nadal opierał się na dotacji budżetowej, której udział w ogólnych przychodach FER stanowi ok. 92%. Z nieco odmienną sytuacją mamy do czynienia w FUS, gdzie w latach 1999–2018 liczba ubezpieczonych (płacących składki) zwiększyła się o ok. 17%, natomiast liczba świadczeniobiorców zaledwie o ok. 1%, co wskazuje na znacznie większe możliwości zarządzania tym systemem bez wyraźnego wsparcia z budżetu państwa, które stanowiło w analizowanym okresie ok. 22%.

²⁵ W okresie transformacji świadczenia wypłacane przez KRUS były podstawowymi świadczeniami socjalnymi na wsi, podtrzymującymi egzystencję nie tylko rolniczych emerytów i rencistów, lecz także całych rodzin chłopskich. J. Wilkin, op. cit.

²⁶ D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania...*, op. cit.

²⁷ W. Jagła, *Problemy tak zwanego uszczelniania KRUS*, „Wies i Rolnictwo” 2004, nr 1.

Wykres 2. Stosunek liczby świadczeniobiorców do ubezpieczonych w FUS i FER w latach 1991–2018 (%)


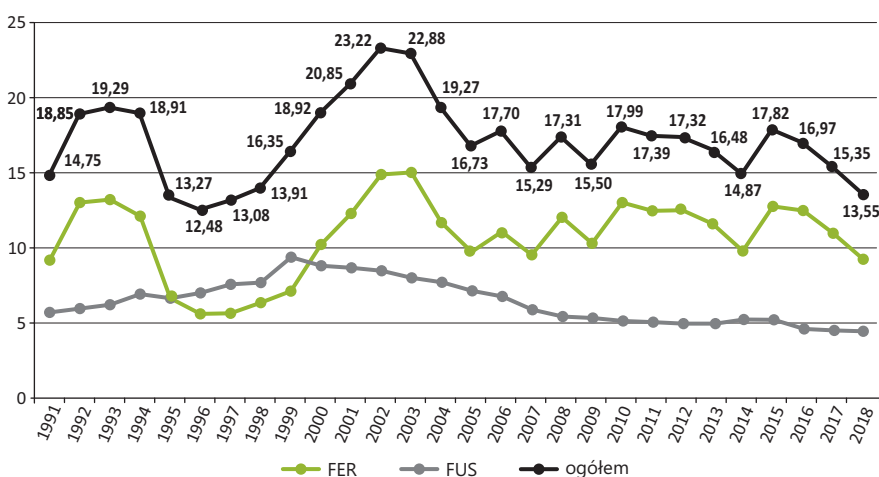
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Ubezpieczeń Społecznych 1999–2014, Kwartalnych Informacji Statystycznych ZUS 2015–2018 oraz Kwartalnych Informacji Statystycznych KRUS 1991–2018.

Należy zauważyć, że w gospodarstwach rolnych zdarzają się także osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy, za które pracodawcy/właściciele gospodarstw rolnych odprowadzają składki do systemu ZUS. W roku 2005 liczba tych osób wyniosła 99,0 tys., co stanowiło ok. 4,8% ogółu pracujących w rolnictwie. W roku 2016 liczba ta wzrosła do poziomu 103,1 tys. (tj. o ok. 4,1%), jednak w stosunku do ogółu pracujących spadła o 0,4 p.p. w stosunku do roku 2005. Składki do systemu pracowniczego odprowadzają również członkowie spółdzielni produkcji rolniczej, którzy w roku 2005 stanowili ok. 0,7% ogółu pracujących w rolnictwie. Dodać jednak należy, że liczba takich osób z roku na rok maleje i w 2016 r. wyniosła 8,8 tys. (była niższa niż w roku 2005 o 6,5 tys.).

Nieco inaczej wygląda problem finansowania obu systemów, kiedy przyjrzymy się dotacji w odniesieniu do świadczeniobiorców i ubezpieczonych. Z ogólnej puli dotacji na jednego świadczeniobiorcę każdej z grup (ZUS, KRUS) przypada inna kwota. W roku 2018 na jednego uposażonego w ZUS przypadała dotacja w wysokości ok. 5,5 tys. zł, natomiast na jednego uposażonego w KRUS – ok. 14,5 tys. zł. Nieco inaczej przedstawiały się kwoty dotacji w relacji do osoby ubezpieczonej w ZUS, na którą przypadało 2,6 tys. zł, oraz w KRUS – 13,4 tys. zł. Dysproporcje te w pewnym stopniu zależne są od liczby uposażonych, ale też od wielkości przyznawanych świadczeń czy też od udziału państwa w finansowaniu świadczeń.

Jeśli przyjrzymy się wydatkom budżetowym na ubezpieczenia społeczne, to okazuje się, że ich łączny udział w ogólnych wydatkach budżetowych w latach 1991–2018 kształtował się na średnim poziomie ok. 17,1%, w tym udział dotacji dla FER w ogólnych wydatkach stanowił 4,4%, a dla FUS – 9,2%. Linia trendu wskazuje również, że ogólny poziom dotacji dla obu systemów jest w dużej mierze zależny od wysokości dotacji dla FUS, której udział w analizowanym okresie w ogólnych wydatkach budżetowych stanowił minimalnie 5,5% w roku 1996, maksymalnie 14,9% w roku 2003. W tym samym czasie minimalna dotacja dla FER stanowiła 4,4% w roku 2018, maksymalna – 9,3% w 1999 r. (wykres 3). Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że choć nominalne wydatki na KRUS nie maleją (nie uwzględniając stopy inflacji), a przeciwnie – wzrastają, to udział wydatków na zadania finansowane przez KRUS w wydatkach budżetu Polski w okresie minionych 27 lat wyraźnie zmalał. W latach 2000–2018 zmniejszył się on niemal o połowę, tj. z poziomu 9,1% do 4,4%, przy czym po 2009 r. udział ten wynosił średniorocznie ok. 4,3%. W tym samym czasie udział wydatków na ZUS w wydatkach państwa wykazywał się dużymi wahaniami z tendencją wzrostową. W roku 2018 wydatki na FUS w ogólnych wydatkach budżetowych były niższe o 1,74 p.p. w porównaniu do 2017 r. i wyższe niż w roku 1999 o 2,13 p.p. (wykres 3). Wydatki na KRUS zmniejszyły się natomiast nieznacznie w roku 2018 w stosunku do roku 2017 o ok. 0,07 p.p.

Wykres 3. Udział dotacji dla FUS i FER w wydatkach budżetu państwa w latach 1991–2018 (%)

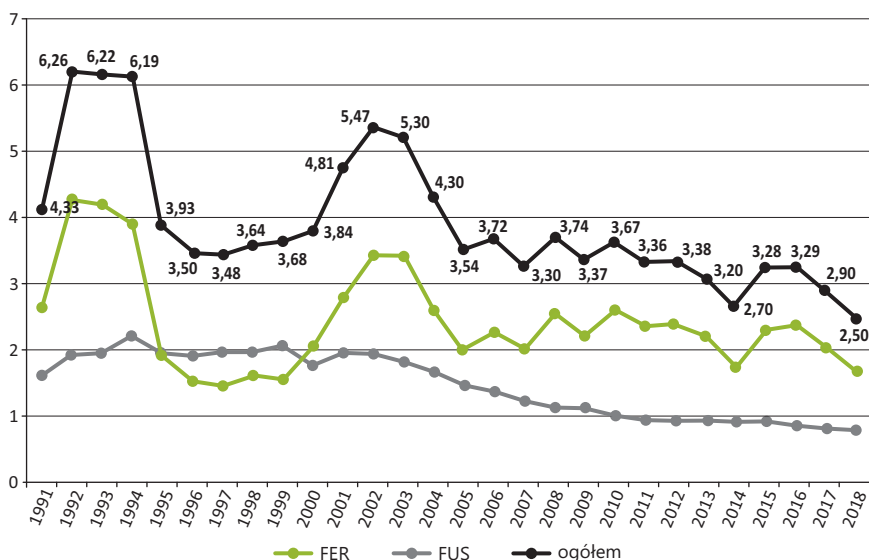


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS 1992–2019.

Należy zatem pozytywnie ocenić fakt, że od 1999 r. odnotowuje się nie tylko spadek udziału dotacji dla FER w ogólnych wydatkach budżetowych (z poziomu 9,3% w roku 1999 do 4,4% w roku 2018), który utrzymywał się w latach 1991–2018 na średnim poziomie ok. 6,3% (wykres 3), lecz także w relacji do PKB, gdzie spadł on z poziomu 2,0% w roku 1998 do 0,81% w roku 2018 (średnio stanowił ok. 1,3% PKB) – wykres 4. Obserwowany na wykresie 3 spadek udziału wydatków na KRUS spowodowany był głównie zmianą stosunku liczby świadczeniobiorców do liczby ubezpieczonych oraz wzrostem państwowych wydatków budżetowych na inne cele.

Nieco odmienna sytuacja ma miejsce w systemie ZUS, gdzie udział dotacji w ogólnych wydatkach budżetowych cechował się w badanym okresie wysoką fluktuacją. W pierwszych latach prowadzonej analizy wzrastał z poziomu 9,1% w roku 1991 do 13,1% w roku 1993, następnie spadał do 5,6% w roku 1997, w kolejnych latach ponownie wzrastał do 14,9% w roku 2004, ostatecznie osiągnął 9,17% w roku 2018. Średni udział dotacji dla FUS w ogólnych wydatkach budżetowych w latach 1991–2018 wyniósł 10,66% i był wyższy od dotacji dla FER o 4,36 p.p. (wykres 3). W relacji do PKB występowała podobna tendencja i w badanych latach średnio w FUS odsetek ten wyniósł 2,46% PKB. Był wyższy od średniej w FER o 0,96 p.p. (wykres 4).

Wykres 4. Udział dotacji dla FUS i FER w stosunku do PKB w latach 1991–2018 (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS 1992–2019.

Zmianie ulega jednak nominalna wysokość wydatków budżetowych kierowanych do KRUS. W roku 2018 całkowita dotacja dla FER wyniosła 17,1 mld zł i w stosunku do 2017 roku była wyższa o ok. 406 mln zł (ok. 2,4%), a w stosunku do roku 2016 o ok. 718 mln zł (tj. ok. 4,4%). Oznacza to, że pomimo utrzymującego się na prawie niezmiennym poziomie udziału wydatków na FER w ogólnych wydatkach budżetowych, jej nominalna wysokość stale rośnie (tabela 1).

Podobną sytuację obserwujemy również w systemie ZUS. W roku 2018 całkowita dotacja dla FUS wyniosła 35,8 mld zł i w stosunku do roku 2017 była niższa o 5,2 mld zł (ok. 13,6%), a w relacji do roku 2016 o 9,0 mld zł (tj. ok. 20,1%) – tabela 1. Należy zauważyć, że pomimo ogólnego malejącego trendu, jaki miał miejsce w analizowanym okresie, nominalna dotacja dla FUS jest nadal wysoka.

Tabela 1. Dotacja budżetowa dla FUS i FER (w mln zł) w latach 1991–2018 oraz jej udział w ogólnych wydatkach budżetowych oraz w PKB (%)

Rok	Wydatki budżetu państwa ogółem (mln zł)	PKB nominalny (mln zł)	Dotacja (w mln zł)		Dotacje razem (w mln zł)	Udział dotacji w wydatkach budżetowych (%)			Udział dotacji w PKB (%)		
			FUS	FER		FUS	FER	Ogółem	FUS	FER	Ogółem
1991	24 186	82 432	2 206	1 362	3 568	9,12	5,63	14,75	2,68	1,65	4,33
1992	38 189	114 944	4 951	2 247	7 198	12,96	5,88	18,85	4,31	1,95	6,26
1993	50 242	155 780	6 605	3 085	9 690	13,15	6,14	19,29	4,24	1,98	6,22
1994	68 865	210 407	8 297	4 722	13 019	12,05	6,86	18,91	3,94	2,24	6,19
1995	91 170	308 103	6 000	6 102	12 102	6,58	6,69	13,27	1,95	1,98	3,93
1996	108 842	387 826	6 031	7 550	13 581	5,54	6,94	12,48	1,56	1,95	3,50
1997	125 675	472 350	7 000	9 444	16 444	5,57	7,51	13,08	1,48	2,00	3,48
1998	139 752	533 560	8 793	10 652	19 445	6,29	7,62	13,91	1,65	2,00	3,64
1999	138 401	615 115	9 750	12 882	22 632	7,04	9,31	16,35	1,59	2,09	3,68
2000	151 055	744 378	15 366	13 213	28 579	10,17	8,75	18,92	2,06	1,78	3,84
2001	172 885	749 311	21 157	14 881	36 038	12,24	8,61	20,85	2,82	1,99	4,81
2002	182 922	777 112	27 091	15 390	42 481	14,81	8,41	23,22	3,49	1,98	5,47
2003	189 154	816 081	28 265	15 014	43 279	14,94	7,94	22,88	3,46	1,84	5,30
2004	197 698	885 337	22 959	15 130	38 089	11,61	7,65	19,27	2,59	1,71	4,30
2005	208 133	983 302	20 112	14 710	34 822	9,66	7,07	16,73	2,05	1,50	3,54
2006	222 703	1 060 031	24 483	14 933	39 416	10,99	6,71	17,70	2,31	1,41	3,72
2007	252 324	1 167 796	23 893	14 681	38 574	9,47	5,82	15,29	2,05	1,26	3,30
2008	277 894	1 286 069	33 230	14 868	48 098	11,96	5,35	17,31	2,58	1,16	3,74
2009	298 029	1 372 208	30 503	15 705	46 208	10,23	5,27	15,50	2,22	1,14	3,37
2010	294 894	1 445 297	38 112	14 936	53 048	12,92	5,06	17,99	2,64	1,03	3,67
2011	302 682	1 566 824	37 513	15 120	52 633	12,39	5,00	17,39	2,39	0,97	3,36
2012	318 002	1 629 425	39 521	15 556	55 077	12,43	4,89	17,32	2,43	0,95	3,38
2013	321 345	1 656 895	37 114	15 853	52 967	11,55	4,93	16,48	2,24	0,96	3,20
2014	312 520	1 720 430	30 363	16 096	46 459	9,72	5,15	14,87	1,76	0,94	2,70
2015	331 743	1 800 228	42 066	17 037	59 103	12,68	5,14	17,82	2,34	0,95	3,28
2016	360 843	1 861 112	44 848	16 373	61 221	12,43	4,54	16,97	2,41	0,88	3,29
2017	375 768	1 988 730	40 979	16 685	57 664	10,91	4,44	15,35	2,06	0,84	2,90
2018	390 454	2 115 242	35 823	17 091	52 914	9,17	4,37	13,55	1,69	0,81	2,50

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS 1992–2019.

Powyższe wskazuje, że przychodami FER i FUS są przede wszystkim dotacje budżetowe oraz składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, przy czym występują wyraźne różnice w proporcjach poszczególnych składowych.

W latach 2002–2018 łączne przychody FER stanowiły średnio ok. 17 015,0 mln zł i wzrosły z poziomu 16 406,2 mln zł w 2002 r. do 18 468,4 mln zł w 2018 r. (tj. o ok. 11,2%). Należy zauważyć, że przychody te wzrastały równomiernie w całym analizowanym okresie, a wzrosty wynikały z przyrostu zarówno dotacji budżetowej, jak i składek. W tym samym czasie przychody FUS wyniosły średnio 154 071,0 mln zł i w roku 2018 w stosunku do roku 2002 były ponad dwukrotnie wyższe (wzrost z poziomu 95 428,1 mln w 2002 do 217 872,0 mln w roku 2018). Głównym źródłem zasilania FER była dotacja budżetowa, natomiast FUS – składki pochodzące od ubezpieczonych (tabela 2). Struktura ta wynika z założeń funkcjonowania obu systemów. Podczas tworzenia FER udział państwa został określony na poziomie około 70%, natomiast rolników – 30%. W przypadku FUS zakładano, że będzie to system samofinansujący się. Rzeczywistość okazała się inna (kształtowana m.in. przez uwarunkowania demograficzne oraz koniunkturę na rynku pracy) i obecna struktura obu funduszy odbiega od pierwotnych ustaleń.

W latach 2002–2013 dotacja budżetowa dla FER była względnie stabilna i utrzymywała się na poziomie ok. 15,2 mld zł, a w latach kolejnych zwiększała się aż do poziomu 17,1 mld zł w 2018 roku (tabela 2). Dotacja dla FER od wielu lat utrzymuje się na względnie stałym poziomie i stanowi ok. 92% jego przychodów. Większą zmiennością cechuje się poziom dotacji dla FUS – jej udział w przychodach wahał się od minimalnego poziomu 16,5% w roku 2018 do maksymalnego 28,7% w roku 2003. Ta niestabilność wpływów z dotacji wynika w głównej mierze ze ścisłej zależności FUS od wpływu składek odprowadzanych przez ubezpieczonych, a determinowana jest ogólnym stanem koniunktury gospodarczej.

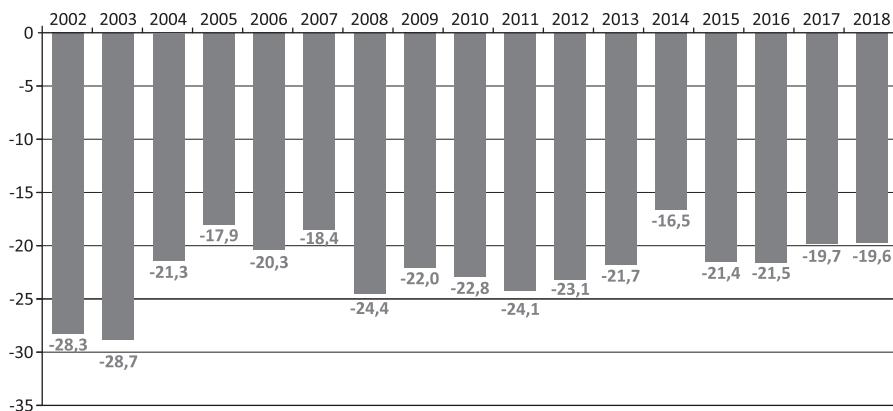
Udział składek w ogólnych przychodach FUS w analizowanym okresie 2002–2018 wyniósł średnio ok. 68,6%. To oznacza, że deficyt tego systemu utrzymuje się na poziomie ok. 48 mld zł (tj. ok. 31,4%) – wykres 5. Z założenia wypłata świadczeń w ramach państwowego systemu ubezpieczeń społecznych powinna być finansowana z wpływów ze składek. Jednak, jak pokazują dane zawarte na wykresie 5, co roku pojawia się deficyt w tym funduszu, co wymusza poszukiwanie środków na jego pokrycie. Są nimi głównie środki budżetowe (dotacje) pochodzące z podatków, które zasilają FUS.

Tabela 2. Przychody i wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2002–2018

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Wyszczególnienie																	
Przychody FUS	95 428	98 600	107 713	112 580	120 859	129 628	136 096	138 350	167 481	155 797	171 306	171 204	183 586	196 115	208 678	207 920	217 872
w tym:																	
I. Dotacja budżetowa	26 988	28 265	22 959	20 112	24 483	23 893	33 230	30 503	38 112	37 513	39 521	37 114	30 363	42 066	44 848	40 979	35 823
II. Składki ubezpieczeniowe	67 751	69 726	73 392	78 181	80 547	88 397	81 647	85 300	89 762	101 520	120 422	122 731	131 129	143 298	151 837	166 941	182 049
<i>Udział składek w przychodach (%)</i>	71,0	70,7	68,1	69,9	66,6	68,2	60,0	61,7	53,6	65,2	70,3	70,5	71,4	73,5	72,8	80,3	83,6
<i>Udział dotacji budżetowej w przychodach FUS (%)</i>	28,3	28,7	21,3	17,9	20,3	18,4	24,4	22,0	22,8	24,1	23,1	21,7	16,5	21,4	21,5	19,7	16,4
Przychody FER	16 406	16 101	16 307	15 887	16 205	15 942	16 185	17 064	16 348	16 567	17 102	17 446	17 606	18 555	17 906	18 506	18 468
w tym:																	
I. Dotacja budżetowa, w tym:	15 389	15 014	15 130	14 710	14 933	14 681	14 868	15 705	14 936	15 120	15 556	15 853	16 096	17 037	16 372	17 012	17 097
Dotacja na ubezpieczenia zdrowotne	1 456	1 445	1 564	1 591	1 358	1 784	2 759	2 572	1 859	1 862	1 781	1 750	1 751	1 753	1 755	1 758	1 760
II. Wpływy ze składek	972	1 033	1 109	1 078	1 212	1 189	1 225	1 299	1 356	1 388	1 488	1 530	1 464	1 462	1 429	1 373	1 371
<i>Udział dotacji budżetowej w przychodach FER (%)</i>	93,8	93,2	92,8	92,6	92,2	92,1	91,9	92,0	91,4	91,3	91,0	90,9	91,4	91,8	91,4	91,9	91,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS – Realizacja Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2002–2018, Roczników Statystycznych GUS 2003–2019 oraz Roczników Statystycznych Ubezpieczeń Społecznych 1999–2014, Roczników Statystycznych GUS 2016–2018, Kwartalnej informacji o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2019.

Wykres 5. Wysokość deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2002–2018 (%)



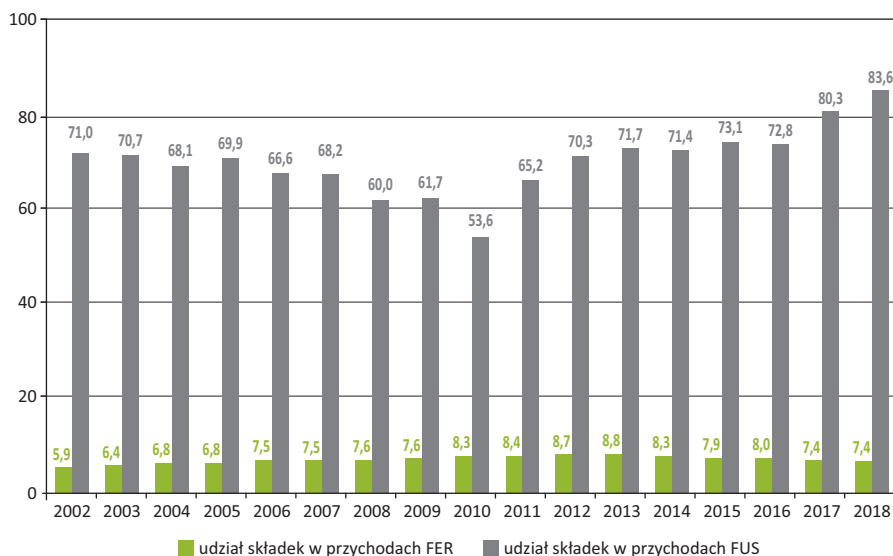
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Ubezpieczeń Społecznych 2002–2014 oraz Roczników Statystycznych GUS 2019.

Istotnym źródłem zasilania obu funduszy są składki wpłacane przez ubezpieczonych. Analiza składek wpływających do FUS i FER wskazuje jednak na wyraźne różnice, jakie występują pomiędzy tymi funduszami w kwestii partycypacji ubezpieczonych w finansowaniu świadczeń. Pozytywną tendencją w systemie KRUS był wzrost wpływów z tytułu składek w przychodach FER ogółem, z 5,9% w roku 2002 do prawie 9,0% w roku 2013. Niestety już od roku 2014, wraz ze spadkiem liczby osób opłacających składki do systemu KRUS, obserwuje się powolny spadek wpływów ze składek, z poziomu ok. 9,0% w roku 2013 do 7,4% w roku 2017 i roku 2018 (średnio w okresie 2002–2018 to 7,6%) – wykres 6. Pomimo że przychody ze składek w analizowanym okresie nominalnie wzrosły z ok. 1 mld w 2002 roku do ok. 1,4 mld w roku 2018, to i tak samofinansowanie się FER było nadal niskie.

Odmienne na tym tle wypada sposób finansowania FUS, gdzie w głównej mierze wysokość jego przychodów jest kształtowana przez składki odprowadzane przez osoby ubezpieczone. Średnia wysokość wpływów ze składek do FUS w latach 2002–2018 kształtowała się na poziomie 107,4 mld zł, a ich średni udział w przychodach funduszu w tym okresie wyniósł 68,6% i był wyższy od tego samego wskaźnika dla FER o 61,0 p.p. (wykres 6).

Tak duże rozbieżności w udziale składek w przychodach wynikają przede wszystkim z liczby płatników, jak również nominalnej wysokości składek. W latach 2002–2018 średnia roczna składka płacona do FER wyniosła ok. 880 zł i była niższa od składki płaconej przez ubezpieczonych w ZUS o 6 585 zł (tj. ponad 8 razy) – wykres 7.

Wykres 6. Udział składek w przychodach FUS i FER w latach 2002–2018 (%)

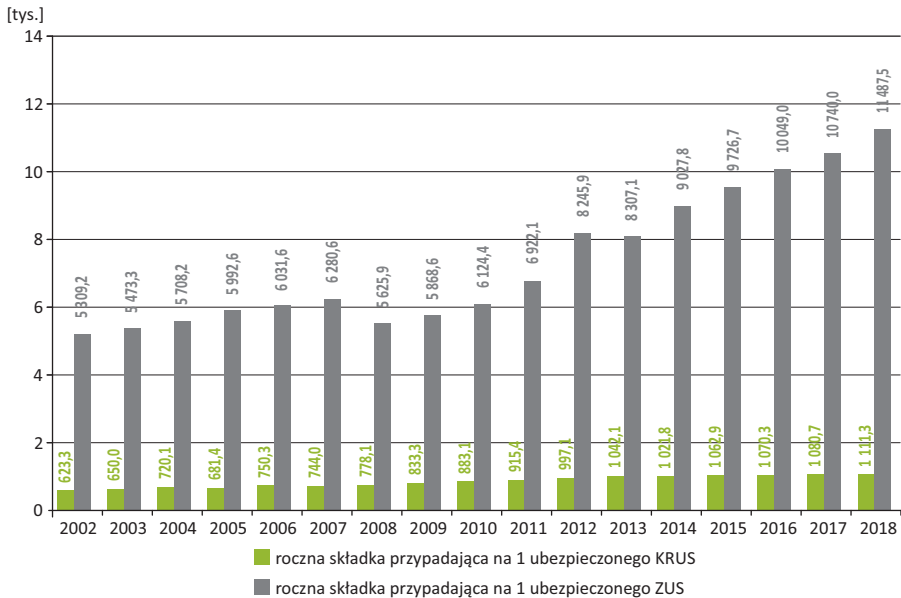


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Kwartalnych Informacji Statystycznych KRUS 2002–2018, Realizacji i Planu Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2002–2018, Roczników Statystycznych Ubezpieczeń Społecznych 1999–2014, Roczników Statystycznych GUS 2019, Kwartalnej informacji o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2018.

Z analizy danych przedstawionych na wykresie 7 wynika, że wysokość składek wpłacanych do FER sukcesywnie rośnie, nadal jednak występują silne dysproporcje pomiędzy składką płaconą przez rolnika a składką odprowadzaną do systemu pracowniczego. Pozytywnie należy jednak ocenić fakt, że w 2009 r. miała miejsce nowelizacja ustawy o ubezpieczeniach społecznych rolników²⁸, która wprowadziła zróżnicowanie składek rolników na ubezpieczenie społeczne w zależności od skali prowadzenia działalności rolniczej i prowadzenia dodatkowej działalności gospodarczej, co w dużej mierze przyczyniło się do zwiększenia wpływów ze składek odprowadzanych przez rolników do FER.

²⁸ Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009 nr 79 poz. 667.

Wykres 7. Roczna składka przypadająca na jedną osobę ubezpieczoną w ZUS i KRUS w latach 2002–2017 (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Ubezpieczeń Społecznych 1999–2014, Roczników Statystycznych GUS 2017 oraz danych KRUS – Kwartalne Informacje Statystyczne KRUS 2002–2018.

Kiedy patrzymy przez pryzmat stabilności obu systemów w aspekcie partycypowania ubezpieczonych w świadczeniach, znacznie korzystniej na tym tle wypada system ZUS, który w dużej mierze finansowany jest ze składek ubezpieczonych. Dane wskazują na różnice w sposobie naliczania i finansowania składek na ubezpieczenie społeczne rolników i ubezpieczenie osób należących do systemu pracowniczego, co może zachęcać do dokonania zmian w tym zakresie. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że zmiany takie skutkowałyby ogromnym wzrostem obciążeń składkowych rolników, co byłoby szczególnie dotkliwe dla małych gospodarstw rolnych, które w stosunku do gospodarstw dużych, silnych ekonomicznie są znacznie bardziej obciążone składką. Co więcej, należy pamiętać, że preferencyjny system ubezpieczeniowy KRUS jest w pewnym sensie sposobem na niwelowanie różnic społecznych pomiędzy miastem a wsią, wyrównaniem dysproporcji dochodowych i stanowi swoisty rodzaj zabezpieczenia społecznego rolników.

Podsumowanie

Budżet państwa przeznaczony na dotację dla Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS od 2000 r. sukcesywnie maleje w formule udziałowej względem wydatków budżetowych ogółem (z 8,7% w 2000 r. do 4,4% w 2018 r.) oraz względem PKB (z 2,05% w 2000 r. do 0,84% w 2018 r.). Oznacza to, że rola wydatków na KRUS w budżecie Polski w długim okresie relatywnie spada, a ich socjalny charakter zostaje powoli ograniczany, na co wskazuje ponad dwukrotny spadek udziału w ogóle wydatków budżetowych państwa. Średnio udział wydatków na zadania finansowane przez KRUS w wydatkach budżetu Polski w okresie minionych 27 lat wynosił 6,3%. W tym samym czasie udział wydatków na FUS w wydatkach państwa odznaczał się dużymi wahaniami z tendencją wzrostową i wyniósł średnio 10,8%. Nominalna wysokość dotacji kierowana do FER od 2000 r. kształtuje się na prawie niezmiennym poziomie ok. 17–18 mld zł i jest ponad dwuipółkrotnie niższa od dotacji dla FUS, która w badanym okresie cały czas rosła i w roku 2018 będzie stanowiła po korekcie ok. 40 mld zł.

Pomimo niższego poziomu dotacji przeznaczonej dla FER, jej kwota, jaka przypada na jednego świadczeniobiorcę, jest prawie trzykrotnie wyższa niż w FUS (na jednego uposażonego w ZUS przypadała dotacja w wysokości ok. 5,5 tys. zł, natomiast na jednego uposażonego w KRUS – ok. 14,5 tys. zł). Można jednak uznać, że poziom wydatków budżetowych na FER osiągnął pewną stabilizację na poziomie ok. 17–18 mld zł rocznie, a potrzeby finansowania dotychczasowych świadczeń, zarówno co do poziomu, jak i skali, nie będą wzrastać.

Ten względnie stały poziom dotacji dla FER pozwala na pewną swobodę budżetową w zakresie planowania wydatków. Większą zmiennością cechuje się poziom dotacji dla FUS – jej udział w przychodach wahał się od minimalnego poziomu 16,5% w roku 2014 do maksymalnego 28,7% w roku 2003. Ta niestabilność wpływów z dotacji wynika w głównej mierze ze ścisłej zależności FUS od wpływu składek odprowadzanych przez ubezpieczonych, a determinowana jest przez ogólny stan koniunktury gospodarczej, co może ograniczać swobodę w zakresie planowania wydatków FUS.

Pomiędzy funduszami FUS i FER występują wyraźne różnice w kwestii partycypacji ubezpieczonych w finansowaniu świadczeń. Pozytywną tendencją w systemie KRUS był wzrost wpływów z tytułu składek w przychodach FER ogółem o ok. 50% w latach 2002–2018. Wpływ na to miała m.in. nowelizacja ustawy o ubezpieczeniach społecznych rolników w 2009 r., która wprowadziła zróżnicowanie składek rolników na ubezpieczenie społeczne w zależności od skali prowadzenia działalności rolniczej i podejmowania dodatkowej działalności gospodarczej. Pomimo że przychody ze składek w analizowanym

okresie nominalnie wzrosły z ok. 1 mld w 2002 r. do ok. 1,4 mld w 2018 r., to i tak samofinansowanie się FER było nadal niskie. W latach 2002–2017 średnia roczna składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe płacona do FER wyniosła ok. 866 zł i stanowiła ok. 14% składki emerytalno-rentowej płaconej przez ubezpieczonych w ZUS.

Pozytywnie należy ocenić realizację podstawowych funkcji zabezpieczenia społecznego przez oba fundusze, zwłaszcza w obszarze tworzenia wspólnot osób narażonych na podobne zdarzenia losowe oraz gromadzenia środków w funduszach ze składek ubezpieczonych lub ubezpieczającego.

Joanna Pawłowska-Tyszko – dr inż., Zakład Rachunkowości Gospodarstw Rolnych, IERiGŻ–PIB

Literatura

1. Bułajewski S., Dąbrowski M., *Wolność i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne* [w:] *Wolność i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Zakamycze, Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2006.
2. Dekret Rady Państwa z 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. 1954 nr 30 poz. 116.
3. Główny Urząd Statystyczny, *Roczniki statystyczne 1992–2019*.
4. Jagła W., *Problemy tak zwanego uszczelniania KRUS*, „Wies i Rolnictwo” 2004, nr 1.
5. Jędrasiak-Jankowska I., *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, LexisNexis, 2006.
6. Kawiński M., *Ubezpieczenie społeczne a finanse osobiste* [w:] *Doubezpieczenie społeczne. Idea i kontynuacja*, red. M. Kawiński, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2015.
7. Kolański K., *Modele i funkcje ubezpieczeń społecznych*, Toruń, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2009.
8. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Kwartalne Informacje Statystyczne 1991–2018*.
9. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Realizacja Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2002–2018*.
10. Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006.
11. Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004.

12. Orzeczenie TK z 29 września 1993 r. K.17/92, OTK 1993 nr 2 poz. 33.
13. Pławucka H., *Systemy ubezpieczenia społecznego* [w:] *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, red. B. Wagner, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytet Jagielloński, 1996.
14. Puślecki D., *Nowe zasady przyznawania emerytur rolniczych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 2 (13).
15. Salwa Z., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa, LexisNexis, 2006.
16. Szpor G., *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2004.
17. Szumlicz T., *Metoda ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] *Społeczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, red. T. Szumlicz, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, 2010.
18. Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz–Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2006.
19. Szumlicz T., *Ubezpieczenie w polityce społecznej. Teksty i komentarze*, Warszawa, Fundacja Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, 2015.
20. Tryfan B., *Ubezpieczenie społeczne rolników polskich na tle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, z. 1.
21. Ustawa z 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. 1968 nr 3 poz. 6.
22. Ustawa z 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 1989 nr 25 poz. 137 ze zm.
23. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991 nr 7 poz. 24.
24. Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009 nr 79 poz. 667.
25. Ustawa z 28 marca 1993 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1993 nr 51 poz. 396.
26. Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. 2019 poz. 945 ze zm.
27. Walczak D., *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Toruń, TNOiK, 2011.
28. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Roczniki Statystyczne Ubezpieczeń Społecznych 1999–2014*.
29. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Kwartalne Informacje Statystyczne 2015–2018*.
30. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Kwartalna informacja o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2018*.
31. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Kwartalna informacja o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2019*.

Assessment of the functioning of the Social Insurance Fund (FUS) and the Pension and Disability Fund (FER) in the context of the performance of the social security function

Abstract

The right to social security is a subjective human right which gives rise to specific state obligations in their internal policies. One of the elements of this system is social security. In Poland, the financial systems of social insurance are fund-based, which means that they function not only thanks to contributions from their members but also largely due to subsidies from the state budget. The study aims to assess the functioning of the Social Insurance Fund (FUS) and the Pension and Disability Fund (FER) in terms of the sources of financing of both funds and the possibility of implementing the social security function. The conducted analyzes showed that the performance of the basic functions of social security of both funds should be assessed positively, especially in the area of creating communities of people exposed to similar random events and collecting funds from the contributions of the insured or the policyholder.

Keywords: Pension and Disability Fund (FER), Social Insurance Fund (FUS).

*Joanna Pawłowska-Tyszko**

Assessment of the functioning of the Social Insurance Fund (FUS) and the Pension and Disability Fund (FER) in the context of the performance of the social security function

Abstract

The right to social security is a subjective human right which gives rise to specific state obligations in their internal policies. One of the elements of this system is social security. In Poland, the financial systems of social insurance are fundbased, which means that they function not only thanks to contributions from their members but also largely due to subsidies from the state budget. The study aims to assess the functioning of the Social Insurance Fund (FUS) and the Pension and Disability Fund (FER) in terms of the sources of financing of both funds and the possibility of implementing the social security function. The conducted analyzes showed that the performance of the basic functions of social security of both funds should be assessed positively, especially in the area of creating communities of people exposed to similar random events and collecting funds from the contributions of the insured or the policyholder.

Keywords: Pension and Disability Fund (FER), Social Insurance Fund (FUS).

* **Joanna Pawłowska-Tyszko** – PhD Eng., Department of Accounting for Agricultural Farms, IERiGŻ – PIB.

Introduction

An important tool of the state's social policy is the social security system, which in any democratic country constitutes the basic element of the social security of its citizens. The right to social security is a subjective human right which gives rise to specific state obligations with regard to internal policies. The existence of a well-managed social security system is important not only for the well-being of the citizens but also because it can improve efficiency and support socio-economic development. One of the elements of this system is social security, which is very often treated as a general social security system¹.

Due to the political changes, the Polish model of social insurance has undergone a thorough transformation. Starting in 1933, when the capital model was introduced, through the changes after World War II, when the principle of equity financing was replaced by the "pay-as-you-go" trend, until 1987, when the insurance system became a fund. Since the beginning of the 1990s, the functioning of the social insurance system has been based on a mixed model – PAYG-capital based system. The tasks of the system are carried out by the Social Insurance Institution (ZUS) and the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS). The financial system of social insurance is fund-based, which means that the insurance operates not only thanks to contributions from its members but also – in large part – thanks to subsidies from the state budget.

The aim of the study is to assess the functioning of the Social Insurance Fund (FUS) and the Pension and Disability Fund (FER) in terms of the sources of financing of both funds and the possibility of implementing the social security function.

The work uses data from the Statistical Yearbooks of the Central Statistical Office of Poland, Statistical Yearbooks of Social Insurance and the KRUS Quarterly Statistical Information. The analysis covered the years 1990–2018.

Social security system

The social security system is an element of the social security of citizens in every democratic state. This system is defined in various ways. According to W. Muszalski, "social security is the idea according to which the general public, through its organization, i.e. the state, is obliged to provide living conditions to all those who, through no fault of their own, cannot ensure them through their own work"².

¹ Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa, LexisNexis, 2006, p. 327.

² W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006, p. 93.

Social security is described more broadly by G. Szpor, who explains that this system is “the entirety of public resources and activities by means of which society tries to protect its members against the threat of inability to meet basic needs recognized as important”³.

This idea is developed by the Constitutional Tribunal, which treats social security as “a system of devices and benefits serving to satisfy the justified needs of citizens who have lost or suffered a reduction in their ability to work or have been overburdened with the costs of maintaining their family”⁴.

T. Szumlicz considers the social security system to be “all social devices (appearing in institutional forms; created at the initiative of the state), serving to provide certain entities with a certain standard of social security”⁵.

The security mechanism is built up of many subsystems (pillars) that contribute to the protection of the citizen at various levels of his needs and, more importantly, uses various support instruments depending on the actual situation of the beneficiary. The elements of social security are social insurance, social provision and, in a complementary way, social assistance⁶. Therefore, the social security system in Poland includes: the social security and welfare system, the health insurance system, unemployment benefits and family benefits.

In terms of the political system, social security is one of the branches of government administration, which results from Art. 31 sec. 1 of the Act of September 4, 1997 on government administration departments⁷. According to this article, this security covers, inter alia, matters of social insurance and social security, pension funds, social assistance and benefits for people and households in a difficult financial and social situation (Figure 1). The minister responsible for social security, currently the Minister of Family, Labor and Social Policy, is responsible for the implementation of these activities. As defined by the International Labor Organization (ILO), social security is one of the four forms of social protection. Apart from that, one should mention universal social benefits (the so-called social provision), social assistance and private benefit systems related to employment or provided individually by

³ G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [in:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2004, p. 15.

⁴ Orzeczenie TK z dnia 29 września 1993 r. K.17/92, OTK 1993 nr 2, poz. 33.

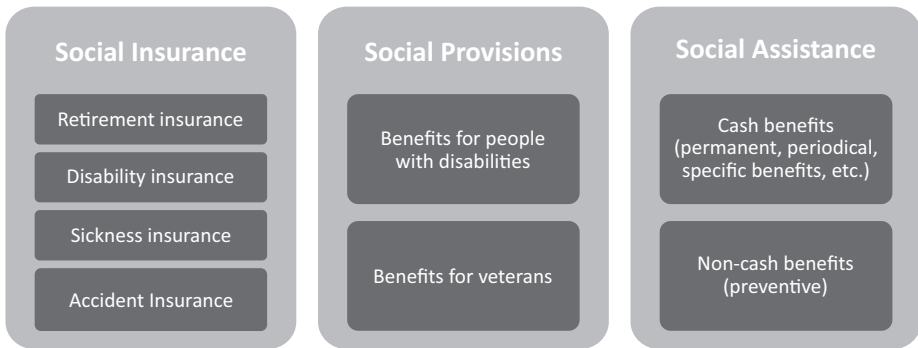
⁵ T. Szumlicz, *Metoda ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [in:] *Społeczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, red. T. Szumlicz, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, 2010.

⁶ S. Bułajewski, M. Dąbrowski, *Wolność i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne* [in:] *Wolność i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Zakamycze, Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2006, p. 205.

⁷ Ustawa z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, Dz. U. 2019 poz. 945 ze zm.

an individual. However, the ILO indicates that the first of the coverages, i.e. social security, in traditional, European and Polish terminology corresponds to social insurance⁸.

Figure 1. Types of social security in Poland



Source: Own elaboration based on the analysis of the literature on the subject.

Social insurance is very often treated as a general social security system⁹, which is compulsory and is based on social solidarity, which allows each insured to be protected against adverse events.

Social insurance can therefore be defined as a system of statutory and work-related benefits of a claim nature, covering the needs caused by random events or other comparable events, provided by obligated institutions and financed by direct or indirect burden sharing of these benefits in full or at least to a large extent on the community of persons entitled to them¹⁰.

Social provision is the most difficult to define field in social security and is treated as an intermediate structure between insurance and social assistance.

T. Szumlicz defines social insurance as “a method of financing social risk, ensuring household insurance coverage”¹¹. He points out that, among other principles of social security (supply and philanthropic), it is distinguished

⁹ Z. Salwa, Prawo pracy...op. cit.

primarily by financing from contributions and insurance funds arising from them, entitlement to benefits resulting from being a member of the insurance risk community, and the occurrence of contractual redistribution, in which the amount of contributions depends on from the risk “contributed” to a given risk community, and the losses incurred only by some of its members are compensated in proportion to the previously established fund¹².

The Polish model of social insurance has undergone a thorough transformation, which was forced by political changes. The origins of insurance date back to 1933, when under the so-called consolidation reform, the Act of March 28, 1993 on social insurance was passed¹³. The system was based on a capitalization mechanism (without state participation, capital accumulated in the form of contributions by the insured person)¹⁴. It underwent profound changes after World War II, when the principle of equity financing was replaced by the pay-as-you-go system, consisting in a kind of intergenerational solidarity, i.e. financing disability and retirement benefits from current contributions of working-class people¹⁵.

In the 1950s, there was a strong link between social security and the state budget, which meant that pensions were financed from state funds, created from contributions paid by workplaces, without any deductions from employee salaries¹⁶. This system was of a budgetary and financial nature, and in 1968 it changed into a the fund and budgetary system¹⁷. A characteristic feature of this model was a certain dualism of forms of financing, based on subsidies from the state budget and earmarked funds¹⁸. Since 1987, under the Act of November 25, 1986 on the organization and financing of social insurance¹⁹, the insurance system took on a funded nature (funds and budget resources were integrated), which meant limiting the role of the state budget to a supplementary level (the so-called supplementary subsidies)²⁰. In 1999, a key reform of the insurance system was carried out, which was a reaction to the unfavorable ratio of inflows to expenses.

¹² T. Szumlicz, *Ubezpieczenie w polityce społecznej. Teksty i komentarze*, Warszawa, Fundacja Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, 2015.

¹³ Ustawa z 28 marca 1993 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. 1993 nr 51 poz. 396.

¹⁴ Z. Salwa, *Prawo pracy...*, op. cit. p. 329–330.

¹⁵ G. Szpor, *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa, LexisNexis, 2011, p. 29.

¹⁶ Dekret Rady Państwa z 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. 1954 nr 30 poz. 116.

¹⁷ Ustawa z 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. 1968 nr 3 poz. 6.

¹⁸ I. Jędrasiak-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, LexisNexis, 2006, p. 24

¹⁹ Ustawa z 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 1989 nr 25 poz. 137 ze zm.

²⁰ I. Jędrasiak-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje...*, op. cit. p. 26.

The social security system described above is implemented by the Social Insurance Institution (ZUS). The farmers' social insurance system functions in parallel to this model²¹ implemented by the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS). Its legal basis is the Act of December 20, 1990. The current insurance system operates in a mixed model – PAYG-capital based system. Redistribution takes place at the level of the FUS pension fund (or at the level of FER within KRUS), and capital investment on the basis of open-ended pension funds (OFE), which are less and less important from year to year.

The above indicates that in the Polish social insurance system two divisions can be distinguished: employee and social insurance for farmers²². Not only in Poland, but also in other countries that constitute the basis of agriculture in the European Union, farmers have separate social insurance systems²³.

Farmers (next to miners and the so-called uniformed services, judges and prosecutors) are located in the so-called a group of separate entities. This distinction was introduced in 1990 as an element of aid for farmers resulting from the difficulties related to the economic transformation in Poland. It consists of the possibility of paying lower contributions than those paid under the general system by insured employees or entrepreneurs.

In principle, the agricultural system was to be a system with low contributions and small benefits, but the condition of Polish agriculture has changed significantly compared to that of the early 1990s.

Sources of financing for the Social Insurance Fund (FUS) and the Pension and Disability Fund (FER)

One of the organizational and legal forms of public finance sector units are the funds on which the social insurance financial system is based²⁴. This means that the social insurance systems implemented under KRUS and ZUS are based

²¹ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2020 poz. 174 ze zm.

²² D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Toruń, TNOiK, 2011; K. Kolański, *Modele i funkcje ubezpieczeń społecznych*, Toruń, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2009; H. Pławucka, *Systemy ubezpieczenia społecznego* [in:] *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, red. B. Wagner, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 1996.

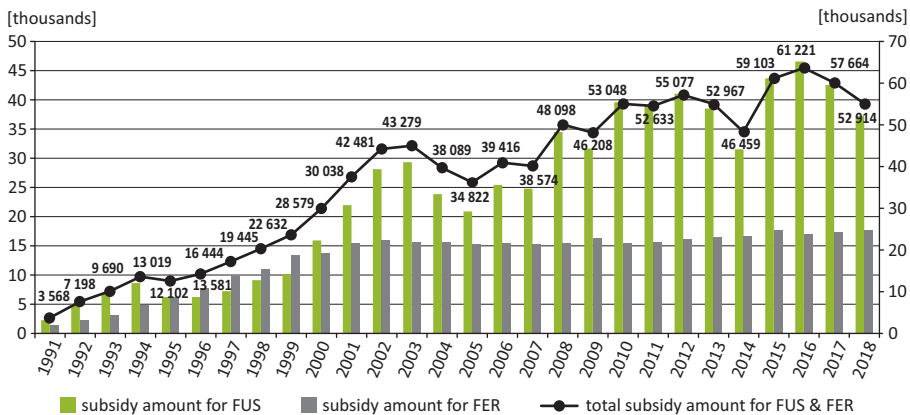
²³ B. Tryfan, *Ubezpieczenie społeczne rolników polskich na tle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1999, z. 1.

²⁴ A special purpose fund is a statutory fund. Its revenues come from public revenues, and the expenses are allocated to the implementation of tasks separated from the state budget (Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. 1998 nr 155 poz. 1014; Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104; Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 1998 nr 155 poz. 1014).

on various sources of financing, in particular subsidies from the state budget and, to a lesser extent, contributions from their members. This is due to the fact that one of the elements of the stable functioning of social security systems (based on demographic and social conditions) is the social contract, which provides for the participation of the state in financing pension benefits. The scale of state expenditure directed to insurance funds (the Social Insurance Fund “FUS” implemented under the Social Insurance Institution and the Pension and Disability Fund “FER” implemented under the KRUS) in the years 1991–2018 is shown in Graph 1.

The data presented in Graph 1 shows that the total amount of budget subsidies allocated to both funds in 1991–2018 ranged from PLN 3.6 billion in 1991 to PLN 52.9 billion in 2018. In 1991–1994 The subsidy for FUS was almost twice as high as the subsidy for FER and amounted to PLN 2.2 billion to PLN 8.3 billion, respectively. In 1995, the level of the budget subsidy for FUS and FER was equalized – for each fund it amounted to PLN 6.0–6.1 billion, and from 1996 to 1999, the subsidy for FER amounted to PLN 7.5–12.9 billion, respectively and was higher by approx. 21–34% than the subsidy for the Social Insurance Fund (PLN 6.0–9.7 billion, respectively). Since 2000, there has been a clear (threefold) increase in subsidies for the Social Insurance Fund from PLN 15.4 billion in 2000 to PLN 35.8 billion in 2018, which was the result of statutory changes relating to the state’s participation in the costs of benefits. In the same period, the subsidy for FER increased only by approx. 33% and amounted to approx. PLN 17.1 billion in 2018. It was lower by approx. PLN 18.7 billion than the subsidy for the Social Insurance Fund (slightly more than double).

Graph 1. The amount of the budget subsidy to FUS and FER in 1991–2018 (in PLN million)



Source: Own elaboration based on the Statistical Yearbooks of the Central Statistical Office 1992–2019.

However, it should be noted that the number of FER beneficiaries is more than six times lower than the number of FUS beneficiaries, which translates into the amount of subsidies for both systems. The analysis of the number of beneficiaries and the insured in the ZUS and KRUS systems shows a different situation in this area (Graph 2). In the general old-age and disability pension system, the number of the insured in 1999–2018 amounted to an average of approx. 14 million people and was over nine times higher than in the agricultural retirement and disability pension system (approx. 1.5 million insured persons). The number of beneficiaries in the ZUS system amounted to approximately 7.3 million, while in the KRUS system – 1.6 million people (almost five times less than in ZUS). In the general pension system (ZUS), we can therefore talk about a much more favorable proportion between the number of beneficiaries and the number of insured persons (in the analyzed period, there are about two insured persons per beneficiary) than in the agricultural pension system (there is slightly more than one insured per beneficiary).

Analysis of the number of people insured in the agricultural pension insurance system disability pension scheme indicates that it decreased from 1991 to 1996 (which was caused by the retirement of people reaching the retirement age), and then gradually increased in the following years. The number of beneficiaries was slightly different, the largest increase was recorded at the beginning of the transformation period, when the effects of socio-economic changes in Poland were strongly felt in the countryside. This situation relieved the social welfare institution (by limiting its operating costs) with benefits from the farmers' social insurance system²⁵, the tasks belonging to it were partially taken over²⁶. In the following years, the number of beneficiaries decreased, and the ratio of the number of people receiving benefits to the number of insured also decreased. A detailed analysis of the data presented in Graph 2 shows that until 1996 the difference between the number of beneficiaries and the number of insured persons was systematically, unfavorably increasing, as the former exceeded the latter (the ratio of the number of beneficiaries to the insured systematically increased from 1.02 to 1.46). This situation was caused by the possibility of using low agricultural insurance by people who do not conduct agricultural activity, which resulted, inter alia, from imprecise definitions of farmer, farm and agricultural activity²⁷. From 1997 to 2014, a positive trend was observed in the decrease in the number of beneficiaries in relation to the number of the insured, and since 2006 the number of farmers insured in KRUS practically equaled the number of beneficiaries.

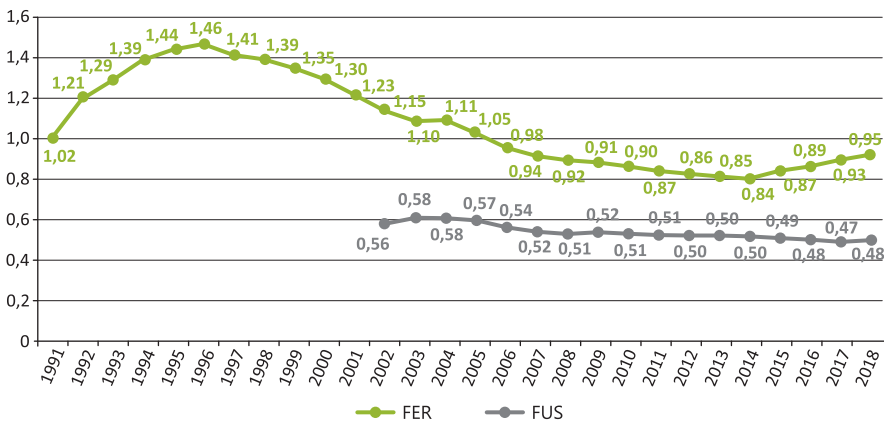
²⁵ During the transformation period, benefits paid out by KRUS were the basic social benefits in the countryside, supporting the existence of not only agricultural retirees and pensioners, but also entire farmer families. J. Wilkin, op. cit.

²⁶ D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania...*, op. cit.

²⁷ W. Jagła, *Problemy tak zwanego uszczelniania KRUS*, "Wieś i Rolnictwo" 2004, nr 1.

The perspective of the entire analyzed period, i.e. from 1995 to 2014, allows for a systematic improvement in the relationship between the number of beneficiaries and the insured in the KRUS system. In 1996, this ratio was 1.46, and in 2014 it improved to 0.84, which, however, still significantly differs from what is happening in the ZUS system. The discussed relation in the years 1999–2014 was there at the level of 0.53. The presented data indicate that the ratio of the number of beneficiaries to the number of insured persons is economically unfavorable for agricultural social insurance. Although in the years 1991–2018 the number of beneficiaries decreased by about 34%, at the same time the number of farmers paying contributions to FER also decreased, by 28% (from 1,750,000 in 1991 to 1,221,000 in 2018). Such a state of affairs requires that the system should still be based on a budget subsidy, the share of which in the total revenues of FER is approximately 92%. The situation is slightly different in the Social Insurance Fund, where in the years 1999–2018 the number of the insured (paying contributions) increased by approx. 17%, while the number of beneficiaries only by approx. clear support from the state budget, which in the analyzed period constituted approx. 22%.

Graph 2. Ratio of the number of beneficiaries to the insured in FUS and FER in 1991–2018 (%)



Source: Own elaboration based on the Social Insurance Statistical Yearbooks 1999–2014, ZUS Quarterly Statistical Information 2015–2018 and KRUS Quarterly Statistical Information 1991–2018.

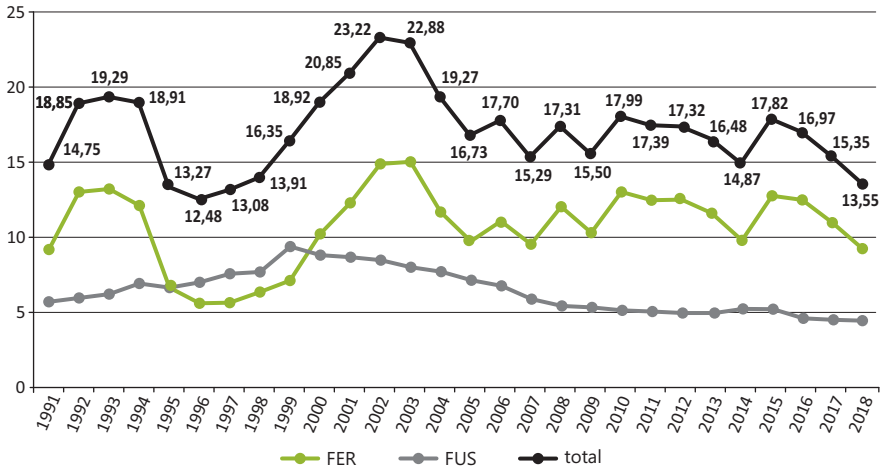
It should be noted that there are also people employed on the basis of an employment relationship on farms, for which employers/farm owners pay contributions to the ZUS system. In 2005, the number of these people amounted

to 99.0 thousand, which constituted approx. 4.8% of the total number of people employed in agriculture. In 2016, this number increased to 103.1 thousand. (i.e. by approx. 4.1%), but in relation to the total number of employed persons, it decreased by 0.4 pp compared to 2005. Contributions to the employee system are also paid by members of agricultural production cooperatives, who in 2005 accounted for approx. 0.7% of the total number of people working in agriculture. However, it should be added that the number of such people is decreasing year by year and in 2016 it amounted to 8.8 thousand (it was lower than in 2005 by 6.5 thousand).

The problem of financing both systems looks a bit different when we look at subsidies in relation to beneficiaries and insured persons. A different amount corresponds to the total amount of subsidies per one beneficiary of each group (ZUS, KRUS). In 2018, one ZUS beneficiary received a subsidy in the amount of approx. 5.5 thousand PLN, while for one beneficiary of KRUS – approx. 14.5 thousand PLN. The amounts of subsidies were slightly different in relation to the person insured with ZUS, for which there was 2.6 thousand PLN, and in KRUS – 13.4 thousand PLN. These disproportions depend to some extent on the number of beneficiaries, but also on the amount of benefits granted or on the state's share in financing benefits.

If we look at budget expenditure on social insurance, it turns out that their total share in the total budget expenditure in 1991–2018 was on the average level of approx. 17.1%, including the share of FER subsidies in total expenditure 4.4%, and for the Social Insurance Fund – 9.2%. The trend line also indicates that the general level of subsidies for both systems is largely dependent on the amount of subsidies for the Social Insurance Fund, the share of which in the analyzed period in the total budget expenditure accounted for at least 5.5% in 1996, and a maximum of 14.9% in 2003. At the same time, the minimum subsidy for FER was 4.4% in 2018, the maximum – 9.3% in 1999 (Graph 3). The data in Table 1 shows that although the nominal expenditure on KRUS does not decrease (not taking into account the inflation rate), and on the contrary – increases, the share of expenditure on tasks financed by KRUS in the expenditure of the Polish budget over the past 27 years has clearly decreased. In the years 2000–2018, it decreased by almost a half, i.e. from 9.1% to 4.4%, and after 2009 this share amounted to an annual average of approximately 4.3%. At the same time, the share of ZUS expenditure in state expenditure showed large fluctuations with an upward trend. In 2018, expenditure on Social Security Fund in general budget expenditure was lower by 1.74 pp compared to 2017 and higher than in 1999 by 2.13 pp (Graph 3). On the other hand, expenditure on KRUS decreased slightly in 2018 compared to 2017 by approx. 0.07 pp.

Graph 3. Share of subsidies for FUS and FER in state budget expenditure in 1991–2018 (%)

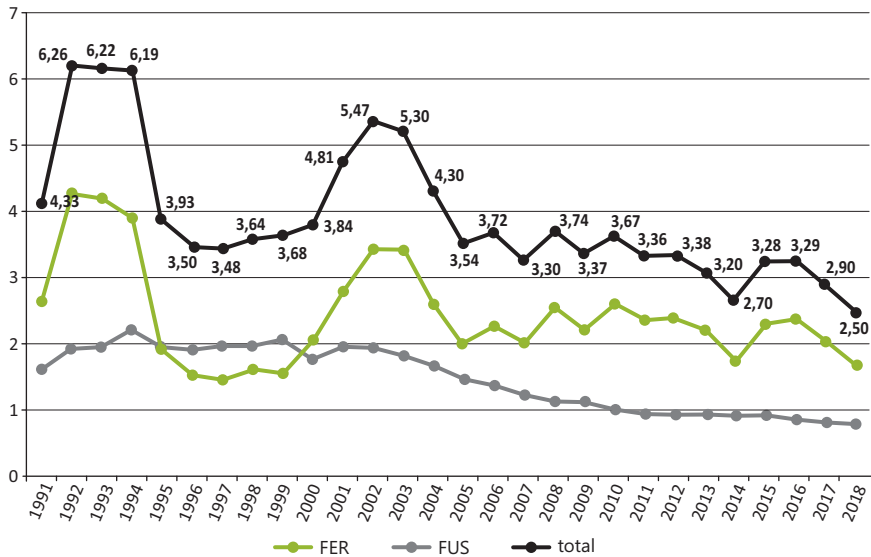


Source: Own elaboration based on the Statistical Yearbooks of the Central Statistical Office 1992–2019.

Therefore, it should be positively assessed that since 1999 there has been not only a decrease in the share of FER subsidies in total budget expenditure (from 9.3% in 1999 to 4.4% in 2018), which continued in 1991–2018 at an average level of approx. 6.3% (Graph 3), but also in relation to the GDP, where it fell from 2.0% in 1998 to 0.81% in 2018 (on average it was approx. 3% of GDP) – Graph 4. The decrease in the share of KRUS expenditure observed in Graph 3 was mainly due to the change in the ratio of the number of beneficiaries to the number of insured persons and an increase in state budget expenditure for other purposes.

A slightly different situation takes place in the ZUS system, where the share of subsidies in general budget expenditure was characterized by high fluctuations in the analyzed period. In the first years of the analysis, it increased from 9.1% in 1991 to 13.1% in 1993, then decreased to 5.6% in 1997, in subsequent years it increased again to 14.9% in 2004, finally reached 9.17% in 2018. The average share of subsidies for the Social Insurance Fund in the total budget expenditure in 1991–2018 amounted to 10.66% and was higher than the subsidy for FER by 4.36 pp (Graph 3). In relation to GDP, there was a similar tendency and in the analyzed years this percentage on average in the Social Insurance Fund amounted to 2.46% of GDP. It was higher than the FER average by 0.96 pp (Graph 4).

Graph. 4. Share of subsidies for FUS and FER in relation to GDP in 1991–2018 (%)



Source: Own elaboration based on the Statistical Yearbooks of the Central Statistical Office 1992–2019.

However, the nominal amount of budget expenditure directed to KRUS is changing. In 2018, the total subsidy for FER amounted to PLN 17.1 billion and, compared to 2017, it was higher by approx. PLN 406 million (approx. 2.4%), and compared to 2016 by approx. PLN 718 million (i.e. approx. 4.4%). This means that despite the fact that the share of FER expenditure in total budget expenditure remains almost unchanged, its nominal value is constantly growing (Table 1).

We also observe a similar situation in the ZUS system. In 2018, the total subsidy to the Social Insurance Fund amounted to PLN 35.8 billion and, compared to 2017, it was lower by PLN 5.2 billion (approx. 13.6%), and in relation to 2016 by PLN 9.0 billion (i.e. approx. 20.1%) – Table 1. It should be noted that despite the general downward trend that took place in the analyzed period, the nominal subsidy for the Social Insurance Fund is still high.

Table 1. The budget subsidy for FUS and FER (in PLN million) in 1991–2018 and its share in general budget expenditure and GDP (%)

Year	Total state budget expenditure (PLN million)	Nominal GDP (PLN billion)	Subsidies (PLN mln)		Total Subsidies (in PLN mln)	Total Subsidies (in PLN mln)			Share of subsidies in GDP (%)		
			FUS	FER		FUS	FER	Total	FUS	FER	Total
1991	24 186	82 432	2 206	1 362	3 568	9,12	5,63	14,75	2,68	1,65	4,33
1992	38 189	114 944	4 951	2 247	7 198	12,96	5,88	18,85	4,31	1,95	6,26
1993	50 242	155 780	6 605	3 085	9 690	13,15	6,14	19,29	4,24	1,98	6,22
1994	68 865	210 407	8 297	4 722	13 019	12,05	6,86	18,91	3,94	2,24	6,19
1995	91 170	308 103	6 000	6 102	12 102	6,58	6,69	13,27	1,95	1,98	3,93
1996	108 842	387 826	6 031	7 550	13 581	5,54	6,94	12,48	1,56	1,95	3,50
1997	125 675	472 350	7 000	9 444	16 444	5,57	7,51	13,08	1,48	2,00	3,48
1998	139 752	533 560	8 793	10 652	19 445	6,29	7,62	13,91	1,65	2,00	3,64
1999	138 401	615 115	9 750	12 882	22 632	7,04	9,31	16,35	1,59	2,09	3,68
2000	151 055	744 378	15 366	13 213	28 579	10,17	8,75	18,92	2,06	1,78	3,84
2001	172 885	749 311	21 157	14 881	36 038	12,24	8,61	20,85	2,82	1,99	4,81
2002	182 922	777 112	27 091	15 390	42 481	14,81	8,41	23,22	3,49	1,98	5,47
2003	189 154	816 081	28 265	15 014	43 279	14,94	7,94	22,88	3,46	1,84	5,30
2004	197 698	885 337	22 959	15 130	38 089	11,61	7,65	19,27	2,59	1,71	4,30
2005	208 133	983 302	20 112	14 710	34 822	9,66	7,07	16,73	2,05	1,50	3,54
2006	222 703	1 060 031	24 483	14 933	39 416	10,99	6,71	17,70	2,31	1,41	3,72
2007	252 324	1 167 796	23 893	14 681	38 574	9,47	5,82	15,29	2,05	1,26	3,30
2008	277 894	1 286 069	33 230	14 868	48 098	11,96	5,35	17,31	2,58	1,16	3,74
2009	298 029	1 372 208	30 503	15 705	46 208	10,23	5,27	15,50	2,22	1,14	3,37
2010	294 894	1 445 297	38 112	14 936	53 048	12,92	5,06	17,99	2,64	1,03	3,67
2011	302 682	1 566 824	37 513	15 120	52 633	12,39	5,00	17,39	2,39	0,97	3,36
2012	318 002	1 629 425	39 521	15 556	55 077	12,43	4,89	17,32	2,43	0,95	3,38
2013	321 345	1 656 895	37 114	15 853	52 967	11,55	4,93	16,48	2,24	0,96	3,20
2014	312 520	1 720 430	30 363	16 096	46 459	9,72	5,15	14,87	1,76	0,94	2,70
2015	331 743	1 800 228	42 066	17 037	59 103	12,68	5,14	17,82	2,34	0,95	3,28
2016	360 843	1 861 112	44 848	16 373	61 221	12,43	4,54	16,97	2,41	0,88	3,29
2017	375 768	1 988 730	40 979	16 685	57 664	10,91	4,44	15,35	2,06	0,84	2,90
2018	390 454	2 115 242	35 823	17 091	52 914	9,17	4,37	13,55	1,69	0,81	2,50

Source: Own elaboration based on the Statistical Yearbooks of the Central Statistical Office 1992–2019.

The above indicates that the revenues of FER and FUS are mainly budget subsidies and contributions for old-age and disability pension insurance, with clear differences in the proportions of individual components.

In the years 2002–2018, the total revenues of FER amounted to approx. PLN 17,015.0 million on average and increased from PLN 16,406.2 million in 2002 to PLN 18,468.4 million in 2018 (i.e. by approx. 11.2%). It should be noted that these revenues grew steadily throughout the analyzed period, and the increases resulted from an increase in both the budget subsidy and contributions. At the same time, the revenues of the Social Insurance Fund amounted to an average of PLN 154,071.0 million and in 2018 compared to 2002 they were more than twice as high (an increase from 95,428.1 million in 2002 to 217,872.0 million in 2018). The main source of supply for FER was the budget subsidy, while FUS – contributions from the insured (Table 2). This structure results from the assumptions underlying the functioning of both systems. When establishing FER, the share of the state was set at around 70%, and that of farmers – 30%. In the case of FUS, it was assumed that it would be a self-financing system. The reality turned out to be different (shaped, inter alia, by demographic conditions and the situation on the labor market) and the current structure of both funds differs from the original arrangements.

In the years 2002–2013, the budget subsidy for FER was relatively stable and remained at the level of approx. PLN 15.2 billion, and in subsequent years it increased up to PLN 17.1 billion in 2018 (Table 2). The subsidy for FER has remained relatively stable for many years and accounts for approximately 92% of its revenues. The level of subsidies for the Social Insurance Fund is characterized by greater volatility – its share in revenues ranged from the minimum level of 16.5% in 2018 to the maximum level of 28.7% in 2003. This instability of revenues from subsidies results mainly from contributions paid by the insured, and is determined by the general state of the economic situation.

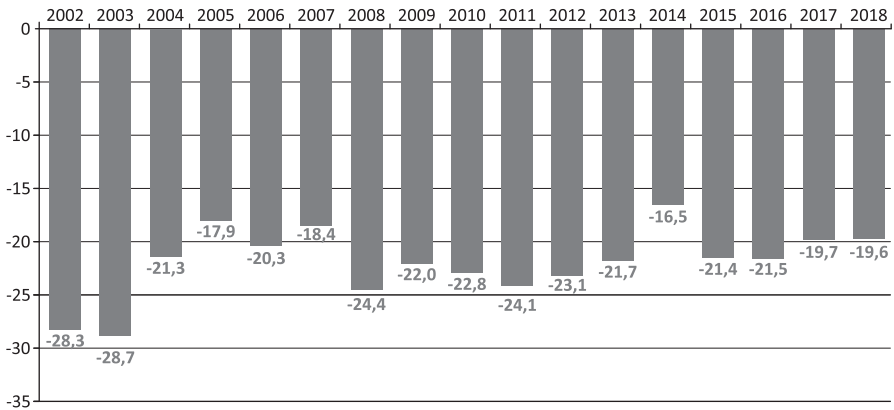
The share of premiums in the overall revenues of the Social Insurance Fund in the analyzed period of 2002–2018 averaged approx. 68.6%. This means that the deficit of this system remains at the level of approx. PLN 48 billion (i.e. approx. 31.4%) – Graph 5. In principle, the payment of benefits under the state social security system should be financed from contributions. However, as shown by the data in Graph 5, there is a deficit in this fund every year, which forces the search for funds to cover it. These are mainly budgetary resources (subsidies) from taxes that feed the Social Insurance Fund.

Table 2. Income and expenses of the Social Insurance Fund and the Pension and Disability Fund in 2002–2018

Description	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total FUS revenues (in PLN million), including:	95 428	98 600	107 713	112 580	120 859	129 628	136 096	138 350	167 481	155 797	171 306	171 204	183 586	196 115	208 678	207 920	217 872
I. Budget subsidy	26 988	28 265	22 959	20 112	24 483	23 893	33 230	30 503	38 112	37 513	39 521	37 114	30 363	42 066	44 848	40 979	35 823
II. Insurance premiums	67 751	69 726	73 392	78 181	80 547	88 397	81 647	85 300	89 762	101 520	120 422	122 731	131 129	143 298	151 837	166 941	182 049
<i>Contribution share in revenues (%)</i>	71,0	70,7	68,1	69,9	66,6	68,2	60,0	61,7	53,6	65,2	70,3	70,5	71,4	73,5	72,8	80,3	83,6
<i>Share of the budget subsidy in FUS revenues (%)</i>	28,3	28,7	21,3	17,9	20,3	18,4	24,4	22,0	22,8	24,1	23,1	21,7	16,5	21,4	21,5	19,7	16,4
Total FER revenues (in PLN million), including:	16 406	16 101	16 307	15 887	16 205	15 942	16 185	17 064	16 348	16 567	17 102	17 446	17 606	18 555	17 906	18 506	18 468
I. Budget subsidy, including:	15 389	15 014	15 130	14 710	14 933	14 681	14 868	15 705	14 936	15 120	15 556	15 853	16 096	17 037	16 372	17 012	17 097
Subsidy for health insurance	1 456	1 445	1 564	1 591	1 358	1 784	2 759	2 572	1 859	1 862	1 781	1 750	1 751	1 753	1 755	1 758	1 760
II. Proceeds from contributions	972	1 033	1 109	1 078	1 212	1 189	1 225	1 299	1 356	1 388	1 488	1 530	1 464	1 462	1 429	1 373	1 371
<i>Share of the budget subsidy in FER revenues (%)</i>	93,8	93,2	92,8	92,6	92,2	92,1	91,9	92,0	91,4	91,3	91,0	90,9	91,4	91,8	91,4	91,9	91,8

Source: Own elaboration based on KRUS data – Implementation of the Pension Fund in 2002–2018, Statistical Yearbooks of the Central Statistical Office 2003–2019 and Statistical Yearbooks of Social Insurance 1999–2014, Statistical Yearbooks of the Central Statistical Office 2016–2018, Quarterly information on cash benefits from FUS – 2019.

Graph 5. Deficit of the Social Insurance Fund in 2002–2018 (%)



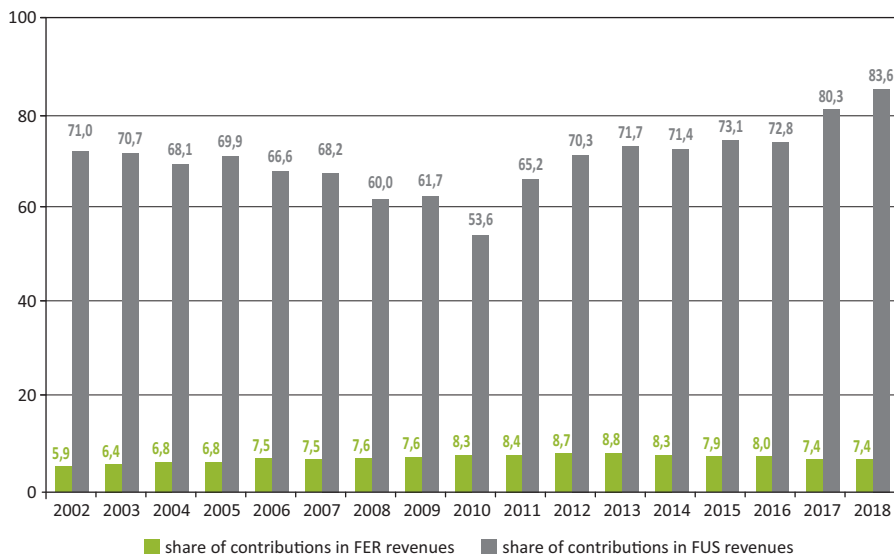
Source: Own elaboration based on the Social Insurance Statistical Yearbooks 2002–2014 and the Statistical Yearbooks of the Central Statistical Office of Poland 2019.

Premiums paid by the insured constitute an important power supply for both funds. Analysis of contributions coming to FUS and FER. A positive tendency in the KRUS system was the increase in revenues from contributions in the total FER revenues, from 5.9% in 2002 to almost 9.0% in 2013. Unfortunately, since 2014, with the decrease in the number of people paying contributions to the KRUS system, there has been a slow decline in revenues from contributions, from approx. 9.0% in 2013 to 7.4% in 2017 and 2018 (on average in the period 2002–2018 to 7.6%) – Graph 6. Despite the fact that the revenues from premiums in the analyzed period in nominal terms increased from approx. PLN 1 billion in 2002 to approx. 1.4 billion in 2018, the self-financing of FER was still low.

Against this background, the method of financing the Social Insurance Fund is different, where the amount of its revenues is mainly determined by the contributions paid by the insured persons. The average amount of inflows from contributions to the Social Insurance Fund in 2002–2018 was PLN 107.4, and their average share in the fund’s revenues in this period was 68.6% and was higher than the same word development for FER by 61.0 pp (Graph 6).

Such large discrepancies in the share of contributions in revenues result primarily from the number of payers as well as the nominal amount of contributions. In the years 2002–2018, the average annual premium paid to FER amounted to approx. PLN 880 and was lower than the premium paid by the insured at ZUS by PLN 6 585 (i.e. more than 8 times) – Figure 7.

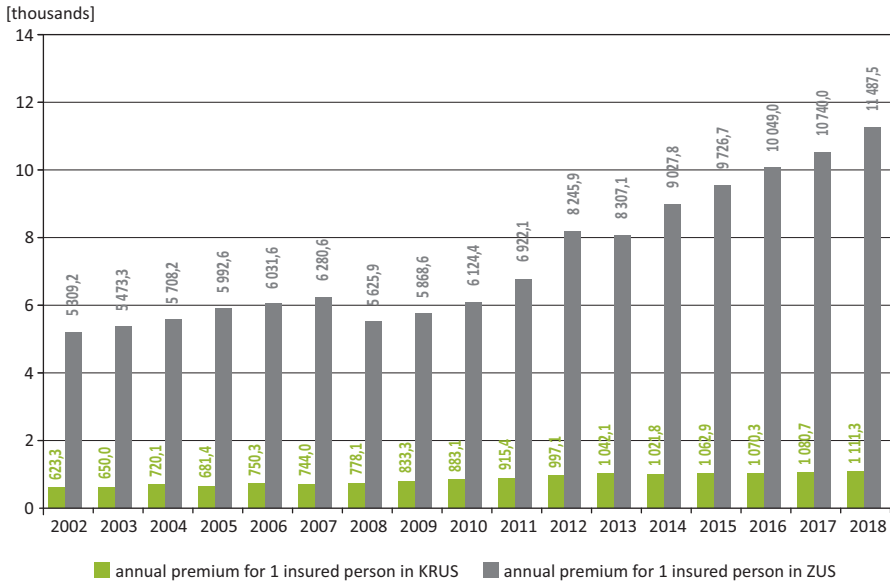
Graph 6. Share of contributions in the revenues of FUS and FER in 2002–2018 (%)



Source: Own elaboration based on the quarterly Statistical Information of KRUS 2002–2018, Implementation and Plan of the Pension and Disability Fund in 2002–2018, Statistical Yearbooks of Social Insurance 1999–2014, Statistical Yearbooks of the Central Statistical Office 2019, Quarterly information on services provided by FUS – 2018.

The analysis of the data presented in Chart 7 shows that the amount of contributions paid to FER is gradually increasing, but there are still strong disproportions between the contribution paid by the farmer and the contribution paid to the employee system. However, it should be positively assessed that in 2009 there was an amendment to the act on social insurance for farmers, which introduced differentiation of farmers' social security contributions depending on the scale of agricultural activity and additional economic activity, which largely contributed to the increase in revenues from contributions paid by farmers to the FER.

Graph 7. Annual premium for one person insured in ZUS and KRUS in the years 2002–2017 (in PLN)



Source: Own study based on the Social Insurance Statistical Yearbooks 1999–2014, Statistical Yearbooks of the Central Statistical Office of Poland 2017 and KRUS data – KRUS Quarterly Statistical Information 2002–2018.

When we look through the prism of both systems in terms of the participation of the insured in benefits, the ZUS system, which is largely financed from the contributions of the insured, looks much more favorable. Data on changes in the method of calculating and financing social security contributions for farmers and people’s insurance to the employee system, which may encourage changes in this regard. However, it should be emphasized directly that changes such as resulted in a huge increase in the contribution burden of farmers, which increased severely for small farms, which in areas to economically strong households have higher contributions. Moreover, it should be remembered that the preferential KRUS insurance system is, in a sense, a way to eliminate social differences between the city and the countryside, leveling income proportions and constitutes a kind of social security for farmers.

Summary

Since 2000, the budget allocated to the subsidy for the KRUS Pension Fund has been gradually decreasing in the formula of total budgetary budget shares (from 8.7% in 2000 to 4.4% in 2018) and in relation to GDP (from 2.05 % in 2000 to 0.84% in 2018). This means that the role of KRUS expenditures in the Polish budget in the period is relatively decreasing, and their social character is slowly being limited, as evidenced by a more than two-fold decline in the share of total state budget expenditures. On average, the share of expenses for tasks financed by KRUS in the expenses of the Polish budget over the past 27 years was 6.3%. At the same time, the share of FUS expenditure in the state expenditure was characterized by large fluctuations with an upward trend and amounted to 10.8%. The nominal amount of subsidies allocated to FER since 2000 has remained at an almost unchanged level of approx. PLN 17–18 billion and is more than two and a half times lower than the subsidy for the Social Insurance Fund, which in the analyzed period is still different and in 2018 will amount to approx. PLN billion.

Despite the lower level of the subsidy allocated to FER, its amount per one beneficiary is almost three times higher than in FUS (for one ZUS beneficiary there was a subsidy in the amount of approx. 5.5 thousand. PLN, while for one beneficiary of KRUS – approx. 14.5 thousand. PLN). However, it can be decided that the level of budgetary expenditure on FER has stabilized somewhat at the level of PLN 17–18 billion per year, and the projections of early recordings, which can be watched at the level and scale, are not developing.

This relatively constant subsidy level for FER allows some budgetary certainty in terms of spending planning. The level of subsidies for the Social Insurance Fund is characterized by greater volatility – its share in revenues ranged from the minimum level of 16.5% in 2014 to the maximum level of 28.7% in 2003. This volatility of revenues from subsidies concerns the final price from the strict side of FUS on the impact of contributions paid by the insured, and is determined by the general state of the economic situation, which may limit the freedom in planning FUS expenditure.

There are clear differences between the FUS and FER funds in terms of the participation of the insured in financing benefits. A positive tendency in the KRUS system was the increase in revenues from contributions in the total FER revenues by approx. 50% in the years 2002–2018. It was influenced, among others, by an amendment to the Act on Farmers' Social Insurance in 2009, which introduced differentiation of farmers' social insurance contributions depending on the scale of agricultural activity and undertaking additional economic activity. Despite the fact that the revenues from premiums in the analyzed period in nominal terms increased from approx. 1 billion in 2002 to approx. 1.4 billion in 2018, the self-financing of FER was still low. In the years 2002–2017, the average annual

pension contribution paid to FER amounted to approx. PLN 866 and accounted for approx. 14% of the pension contribution paid by the insured to ZUS.

The performance of the basic functions of social security by both funds should be assessed positively, especially in the area of creating communities of people exposed to similar random events and collecting funds from the contributions of the insured or the policy holder.

Joanna Pawłowska-Tyszko – PhD Eng., Department of Accounting for Agricultural Farms, IERiGŻ – PIB

Literature

1. Bułajewski S., Dąbrowski M., *Wolność i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne* [in:] *Wolność i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Zakamycze, Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2006.
2. Dekret Rady Państwa z 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. 1954 nr 30 poz. 116.
3. Główny Urząd Statystyczny, *Roczniki statystyczne 1992–2019*.
4. Jagła W., *Problemy tak zwanego uszczelniania KRUS*, “Wieś i Rolnictwo” 2004, nr 1.
5. Jędrasiak-Jankowska I., *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, Lexi-sNexis, 2006.
6. Kawiński M., *Ubezpieczenie społeczne a finanse osobiste* [in:] *Doubezpieczenie społeczne. Idea i kontynuacja*, red. M. Kawiński, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2015.
7. Kolasiński K., *Modele i funkcje ubezpieczeń społecznych*, Toruń, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2009.
8. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Kwartalne Informacje Statystyczne 1991–2018*.
9. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Realizacja Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2002–2018*.
10. Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006.
11. Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004.
12. Orzeczenie TK z 29 września 1993 r. K.17/92, OTK 1993 nr 2 poz. 33.
13. Pławucka H., *Systemy ubezpieczenia społecznego* [in:] *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, red. B. Wagner, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytet Jagielloński, 1996.

14. Puślecki D., *Nowe zasady przyznawania emerytur rolniczych*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2013, nr 2 (13).
15. Salwa Z., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa, LexisNexis, 2006.
16. Szpor G., *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [in:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2004.
17. Szumlicz T., *Metoda ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [in:] *Społeczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, red. T. Szumlicz, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, 2010.
18. Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz–Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2006.
19. Szumlicz T., *Ubezpieczenie w polityce społecznej. Teksty i komentarze*, Warszawa, Fundacja Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, 2015.
20. Tryfan B., *Ubezpieczenie społeczne rolników polskich na tle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1999, z. 1.
21. Ustawa z 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. 1968 nr 3 poz. 6.
22. Ustawa z 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 1989 nr 25 poz. 137 ze zm.
23. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991 nr 7 poz. 24.
24. Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009 nr 79 poz. 667.
25. Ustawa z 28 marca 1993 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1993 nr 51 poz. 396.
26. Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. 2019 poz. 945 ze zm.
27. Walczak D., *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Toruń, TNOiK, 2011.
28. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Roczniki Statystyczne Ubezpieczeń Społecznych 1999–2014*.
29. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Kwartalne Informacje Statystyczne 2015–2018*.
30. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Kwartalna informacja o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2018*.
31. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Kwartalna informacja o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2019*.

Zmiany wydatków Funduszu Emerytalno-Rentowego oraz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2002–2018

Streszczenie

Fundusze ubezpieczeń społecznych ZUS i KRUS mają charakter funduszy celowych i są jedną z form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych. Do głównych funduszy obu systemów zalicza się Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), którego środkami dysponuje ZUS, oraz Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER) powołany do realizacji zadań z zakresu rolniczych ubezpieczeń społecznych. Celem opracowania była ocena zmian struktury wydatków FUS i FER w latach 2002–2018. W opracowaniu porównano wydatki i omówiono zmiany w najważniejszych elementach wydatkowych obu funduszy w powiązaniu z niektórymi przeobrażeniami gospodarczymi. Porównanie sposobów wydatkowania środków z FUS i FER pozwoliło zauważyć, że znaczna część ich dochodów przeznaczana jest na wypłatę świadczeń pieniężnych dla uposażonych, co jest zgodne z ogólnymi założeniami funkcjonowania ubezpieczeń społecznych.

Keywords: Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER), Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), ubezpieczenia społeczne.

* **Joanna Pawłowska-Tyszko** – dr inż., Zakład Rachunkowości Gospodarstw Rolnych, IERiGŻ–PIB.

Obowiązująca w latach 2006–2009 Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych wprowadziła podział sektora finansów publicznych na trzy podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych¹. Do podsektora ubezpieczeń społecznych zaliczono ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych), KRUS (Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego) i zarządzane przez te podmioty fundusze, na których opiera się system finansowy ubezpieczeń. Mają one charakter funduszy celowych i są jedną z form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych. Funduszem celowym jest fundusz powołany ustawowo. Jego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację zadań wyodrębnionych z budżetu państwa (Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych²; Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³; Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴). W powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych funkcjonuje m.in. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), którego środkami dysponuje ZUS. Przychody FUS pochodzą ze składek na ubezpieczenia społeczne, dotacji z budżetu państwa oraz krótkoterminowych kredytów komercyjnych (pożyczki płynnościowe). Ze środków zgromadzonych w funduszu finansowane są m.in. emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinne, zasiłki pogrzebowe, zasiłki chorobowe, macierzyńskie, prewencja rentowa i wypadkowa oraz odpis na ZUS.

W rolniczym systemie ubezpieczeń społecznych istnieje m.in. Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER), który jest państwowym funduszem celowym powołanym do realizacji zadań z zakresu rolniczych ubezpieczeń społecznych. Dysponentem FER jest KRUS, powołana w 1991 r. Przychody FER to przede wszystkim dotacje budżetowe oraz składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Wydatki FER przeznaczone są w szczególności na wypłatę emerytur i rent rolniczych z tytułu niezdolności do pracy, rent szkoleniowych, rent rodzinnych, a także dodatków do emerytur i rent, zasiłków pogrzebowych, emerytur i rent z innego ubezpieczenia społecznego, które wypłacane są łącznie ze świadczeniami z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, jak również na refundację kosztów czy finansowanie ubezpieczenia zdrowotnego.

Celem opracowania była ocena zmian struktury wydatków FUS i FER w latach 2002–2018. Porównano tutaj wydatki i omówiono zmiany w najważ-

¹ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104, art. 4 ust. 2.

² Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. 1998 nr 155 poz. 1014.

³ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104.

⁴ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1241.

niejszych elementach wydatkowych obu funduszy w powiązaniu z niektórymi przeobrażeniami gospodarczymi. W pracy wykorzystano dane wtórne dotyczące ubezpieczeń społecznych pochodzące z GUS, KRUS oraz ZUS.

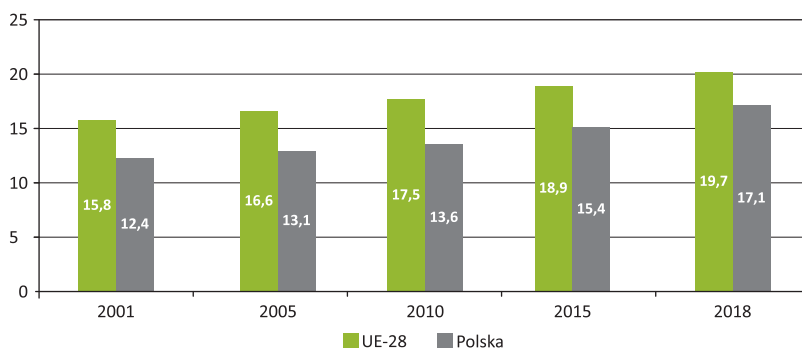
Wydatki budżetu państwa na świadczenia emerytalno-rentowe

Z Funduszu Emerytalno-Rentowego oraz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych pokrywane są różnego rodzaju wydatki związane z tzw. świadczeniami emerytalno-rentowymi. W tej grupie można wyodrębnić trzy podkategorie: świadczenia związane ze starzeniem się (emerytury), świadczenia związane ze śmiercią bliskiej osoby (renty rodzinne i zasiłki pogrzebowe) oraz świadczenia związane z chorobą i niepełnosprawnością (renty z tytułu niezdolności do pracy i zasiłki chorobowe). W 2018 r. nakłady na te cele pokryły 1/4 wydatków sektora finansów publicznych, co stanowiło równowartość 11,4% PKB. Wydatki budżetu państwa w 2018 r. wyniosły 390,5 mld zł, a wydatki sektora finansów publicznych zamknęły się w kwocie 861,2 mld zł. Oznacza to, że mniej więcej co czwarty złoty wydawany przez państwo trafił do kieszeni emerytów i rencistów. Najwięcej na świadczenia emerytalno-rentowe przeznacza ZUS (214,4 mld zł w 2018 r.). Do świadczeniobiorców KRUS w 2018 r. trafiło 17,0 mld zł. Zatem świadczenia emerytalno-rentowe realizowane przez ZUS stanowiły 92,6% łącznej wysokości wydatków socjalnych, udział KRUS to zaledwie 7,4%.

Należy zauważyć, że wysokie wydatki emerytalno-rentowe w Polsce nie są uzasadnione strukturą wiekową populacji, ponieważ udział osób w wieku 65+ stanowił w roku 2018 zaledwie 17,1%⁵. Niepokojący jest jednak szybki proces starzenia się społeczeństwa zarówno w Polsce, jak i w UE-28, na co wskazuje liczba osób w wieku powyżej 65 lat, która z roku na rok się zwiększa (wykres 1).

⁵ Eurostat, *Ageing Europe. Looking at lives of older people*, październik 2019.

Wykres 1. Udział osób w wieku 65 lat i powyżej w krajach Unii Europejskiej oraz w Polsce w latach 2001–2018 (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat 2001–2018.

Wysokie wydatki emerytalno-rentowe w Polsce wynikają zarówno z szybkiego procesu starzenia się społeczeństwa, jak i stosunkowo szybkiej dezaktywacji zawodowej osób starszych oraz relatywnie wysokiego poziomu świadczeń. Przeciętny wiek wycofania się z aktywności zawodowej w Polsce to 62 lata, podczas gdy średnio w państwach UE – 63 lata⁶.

Warto również podkreślić, że w rolniczym systemie emerytalnym świadczenia pobierane są również przez znaczną część osób w wieku produkcyjnym. Stosunkowo wczesne przechodzenie na emeryturę związane jest przede wszystkim z regulacjami prawnymi, które zachęcają do rezygnacji z aktywności zawodowej. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje możliwość przyznania ubezpieczonemu rolnikowi emerytury rolniczej, jeśli do 31 grudnia 2017 r. spełnił on łącznie następujące warunki: 1) osiągnął wiek 55 lat, jeśli jest kobietą albo 60 lat, jeśli jest mężczyzną, 2) podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 30 lat i 3) zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej.

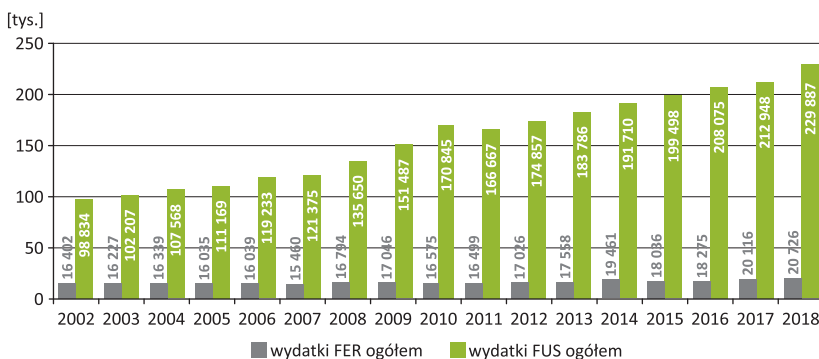
Porównanie wydatków FUS i FER

W latach 2002–2018 całkowite wydatki FER zwiększyły się o 26,4% – wzrost ten był większy od wzrostu przychodów tego funduszu o ok. 9,8 p.p. Znacząco zmieniły się również wydatki FUS – z poziomu 98 854 mln zł

⁶ Ibidem.

w roku 2002 do 212 948 mln zł w roku 2017, co wynikało głównie z ponad dwukrotnego wzrostu świadczeń pieniężnych. W roku 2018 były one nominalnie wyższe niż w roku 2002 o 131 053 mln zł (wykres 2). Tempo wzrostu wydatków FUS jest zatem znacznie wyższe aniżeli wydatków FER, co w perspektywie niekorzystnych zmian demograficznych (starzenia się społeczeństwa) czy też obniżania wieku emerytalnego może wpłynąć na stabilność systemu ZUS. W tym aspekcie znacznie korzystniejszą sytuację obserwujemy w KRUS.

Wykres 2. Wysokość całkowitych wydatków FUS i FER w latach 2002–2018 (w mln zł)

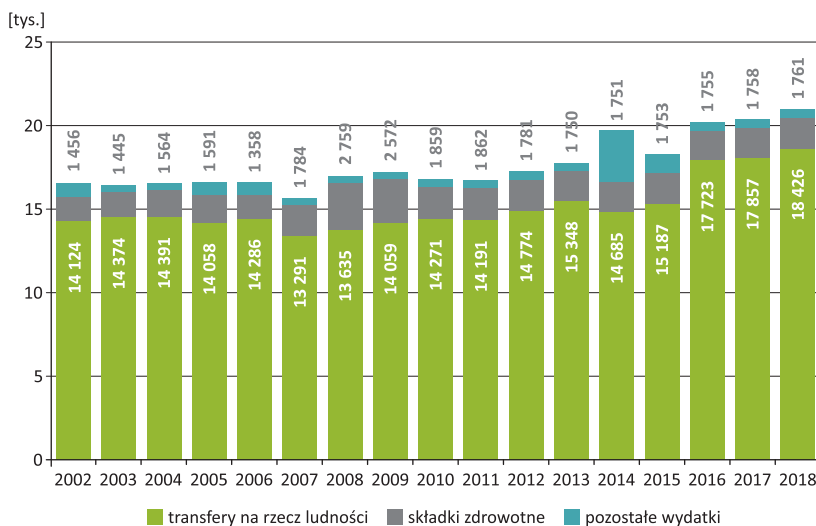


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Kwartalnych Informacji Statystycznych KRUS 2002–2018 i Realizacji Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2002–2018 oraz Roczników Statystycznych Ubezpieczeń Społecznych 1999–2014, Roczników Statystycznych GUS 2018 i Kwartalnej informacji o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2018.

Szczegółowa analiza wydatków Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS wykazała, że największy udział stanowią w nich transfery na rzecz ludności (m.in. emerytury i renty) oraz składki zdrowotne. W analizowanym okresie 2002–2018 wydatki z FER na wszystkie świadczenia stanowiły 86,4%, w tym na renty i emerytury razem wyniosły średnio 13 991 mln zł (tj. 80,7% ogółu wydatków). Wydatki na ubezpieczenia zdrowotne w tym czasie to średnio 1 798 mln zł (tj. 10,4% ogółu wydatków FER), a pozostałe obciążenia (w tym odpis na fundusz administracyjny, koszty obsługi świadczeń zleconych do wypłaty oraz odpisy aktualizujące należności) stanowiły zaledwie 3,2% (wykres 3). W wydatkach FER istotne znaczenie miało finansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, które w badanych latach stanowiły 10,4% wydatków ogółem. Zgodnie z obowiązującymi przepisami składki na ubezpieczenie

zdrowotne niektórych rolników pokrywane są z dotacji budżetowej, a ich wysokość zależy od liczby osób podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu i od wielkości gospodarstw rolnych. Do 2012 r. z FER finansowane były składki zdrowotne niemal wszystkich rolników, później zaczęło to dotyczyć rolników prowadzących działalność rolniczą na gruntach poniżej 6 ha przeliczeniowych oraz domowników. Należy podkreślić, że rolnicy prowadzący działy specjalne produkcji rolnej odpłacają składkę zdrowotną od zadeklarowanej podstawy wymiaru równej dochodowi ustalonemu dla opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, przy czym kwota ta nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia lub równa minimalnemu wynagrodzeniu, jeśli prowadzona działalność nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

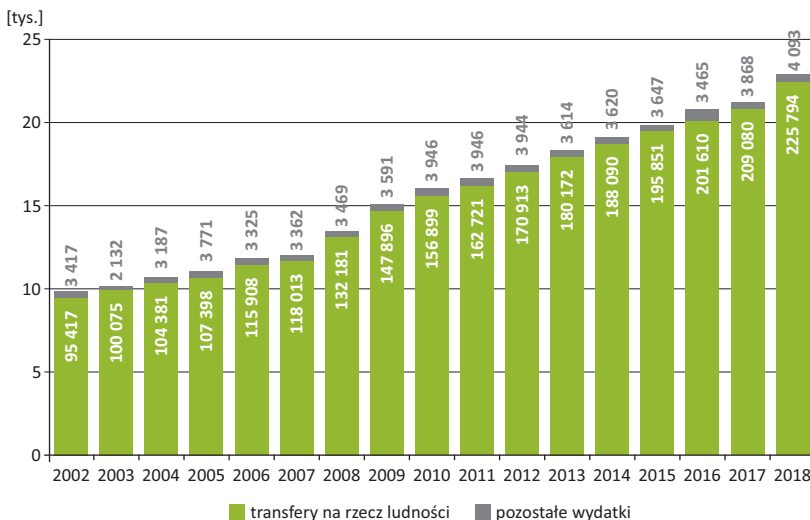
Wykres 3. Struktura wydatków FER (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Kwartalnych Informacji Statystycznych KRUS 2002–2018 i Realizacji Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2002–2018.

Analiza wydatków FUS wykazała, że największy udział w nich stanowią, podobnie jak w wydatkach FER, transfery na rzecz ludności (emerytury i renty), natomiast drugą grupą są pozostałe wydatki (w tym odpisy na działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych). W latach 2002–2018 wydatki na świadczenia pieniężne z FUS (głównie emerytury i renty) wyniosły średnio 153 806,0 mln zł (tj. 97,4% ogółu wydatków), zaś na pozostałe zadania zlecone FUS przeznaczono kwotę 4 403,0 mln zł (tj. 2,8% ogółu wydatków) – wykres 4.

Wykres 4. Struktura wydatków FUS (w mln zł)

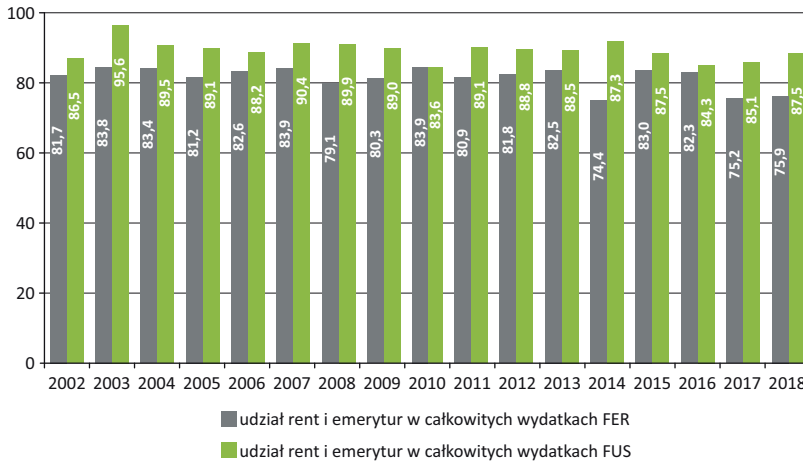


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Ubezpieczeń Społecznych 1999–2014, Roczników Statystycznych GUS 2018 i Kwartalnej informacji o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2018.

Należy dodać, że łączna wartość świadczeń z FER w latach 2002–2006 utrzymywała się na poziomie nieco ponad 14 mld. W 2007 r. i 2008 r. można zauważyć ich niewielki spadek do poziomu 13,5 mld zł, po czym od roku 2009 odnotowuje się ich powolny wzrost z poziomu 14,0 mld zł do 18,4 mld zł w roku 2018. Oznacza to, że wówczas świadczenia wypłacone z FER były wyższe niż w roku 2002 o 16,2%. W latach 2005–2018 średnie wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe FER wzrosły o 17,4%, ale liczba świadczeniobiorców spadła o 30%. Średni udział emerytur w wydatkach FER wyniósł 78%, renty z tytułu niezdolności do pracy to 18% całości, a pozostałe świadczenia – 4%. Od roku 2015 udział emerytur w ogólnych wydatkach FER stopniowo maleje i wynosi ok. 67%, co w porównaniu do lat wcześniejszych stanowi kwotę niższą o ok. 10 p.p.

W tym samym czasie średnia łączna wartość wydatków na świadczenia z FUS wyniosła 157 988 mln zł i zmieniała się z poziomu 98 834 mln zł w roku 2002 do 229 887 mln zł w roku 2018. Oznacza to ponad dwukrotny wzrost wydatków w tym okresie. Należy zauważyć, że sytuacja ta nie mogła być podyktowana wzrostem liczby świadczeniobiorców ZUS, bowiem w latach 2002–2018 ich liczba pozostawała na prawie niezmiennym poziomie i wyniosła od 7,2 mln osób w roku 2002 do 7,6 mln w roku 2018 (wzrost o 5%).

Wykres 5. Udział wydatków na główne świadczenia pieniężne (emerytury i renty) w całkowitych wydatkach FUS i FER w latach 2002–2018 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Kwartalnych Informacji Statystycznych KRUS 2002–2018 i Realizacji Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2002–2018*.

Porównanie sposobów wydatkowania środków z obu funduszy może prowadzić do wniosku, że znaczną część swoich dochodów przeznaczają one na wypłatę świadczeń pieniężnych dla swoich uposażonych, co jest zgodne z ogólnymi założeniami funkcjonowania ubezpieczeń społecznych. Udział wydatków na renty i emerytury w ogólnych wydatkach budżetowych jest nieznacznie wyższy w FUS (tj. 88,3%) aniżeli w FER (tj. 80,9%). Zestawienie wydatków w obu funduszach przedstawia wykres 5.

W analizach porównujących oba fundusze nie można nie odnieść się do wysokości świadczeń, jakie otrzymują uposażeni. W latach 2012–2018 nastąpił wzrost emerytur rolniczych o 26,2% i rent rolniczych o 34,1%, przy jednoczesnym spadku liczby wypłaconych świadczeń o 8,2%. W tym samym okresie emerytury pracownicze wzrosły o ok. 23,0%, przy czym liczba wypłaconych świadczeń zwiększyła się o 3,5%.

Tabela 1. Porównanie świadczeń (emerytur i rent) finansowanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2002–2018

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Liczba wypłaconych emerytur i rent z FUS (w tys.)	7 122	7 451	7 504	7 524	7 217	7 303	7 414	7 565	7 491	7 414	7 351	7 307	7 256	7 274	7 313	7 305	7 610
Przebiegła emerytura i renta finansowana z FUS (w zł)	999,8	1 092,4	1 140,9	1 170,7	1 213,9	1 251,7	1 370,8	1 491,5	1 589,0	1 669,2	1 759,9	1 855,5	1 922,9	1 981,0	2 014,4	2 068,9	2 221,9
Przebiegła emerytura finansowana z FUS (w zł)	b.d.	1 237,5	1 288,6	1 305,7	1 310,7	1 346,5	1 499,7	1 596,5	1 698,4	1 783,1	1 889,1	1 988,7	2 043,0	2 096,6	2 131,7	2 182,5	2 323,2
Liczba wypłaconych emerytur i rent z FER (w tys.)	b.d.	b.d.	b.d.	1 662	1 585	1 530	1 478	1 426	1 375	1 327	1 286	1 246	1 212	1 202	1 193	1 179	1 180
Przebiegła emerytura finansowana z FER (w zł)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	984,1	983,4	1 010,5	1 209,31	1 067,2	1 221,7	1 242,4
Przebiegła renta finansowana z FER (w zł)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	915,2	916,1	941,9	978,2	990,0	1 023,0	1 226,9
Przebiegła miesięczna emerytura i renta finansowana z FER (w zł)	b.d.	b.d.	b.d.	758,11	695,48	692,22	734,16	766,4	806,9	837,9	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Ubezpieczeń Społecznych 1999–2014, Roczników Statystycznych GUS 2017 i planu finansowego ZUS na 2018 r., Kwartalnej informacji o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2017.

W latach 2012–2018 przeciętna wysokość emerytury z FER wyniosła 1 102,3 zł, a emerytury z FUS – 2 093,3 zł (tabela 1). To oznacza, że wysokość emerytur pobieranych przez ubezpieczonych w KRUS jest prawie dwukrotnie niższa aniżeli emerytur, jakie otrzymują świadczeniobiorcy ZUS. Należy również wyraźnie podkreślić, że tempo wzrostu emerytur finansowanych z FUS jest nieco szybsze aniżeli z FER i średnio w latach 2012–2018 wyniosło odpowiednio ok. 3,2% i 2,2%.

Wysokość świadczeń z FER determinuje potrzebę dyskusji na ten temat, z czego zdają sobie sprawę również sami rolnicy, będący skłonni do akceptacji zmian, zwłaszcza tych, które przez różnicowanie składek mogłyby wpłynąć na wypłacanie wyższych świadczeń. Jak pokazują dane odnoszące się do wysokości składek odprowadzanych przez ubezpieczonych w obu systemach, to świadczeniobiorcy w KRUS opłacają zdecydowanie niższe składki niż osoby ubezpieczone w pozarolniczym systemie pracowniczym, ale też otrzymują niższe świadczenia emerytalne i rentowe. Jak wynika z danych w tabeli 2, emerytury finansowane z FER były w jednoosobowych gospodarstwach emeryckich nieznacznie wyższe (o ok. 8%) od minimum socjalnego, a w odniesieniu do gospodarstw dwuosobowych o ok. 30%. Analiza rent wypłacanych rolnikom z tytułu niezdolności do pracy wykazała, że w gospodarstwach jednorodzinnych były one niższe od minimum socjalnego o prawie 5%, a w dwuosobowych gospodarstwach emeryckich wyższe o prawie 15%. Z perspektywy emerytur i rent wypłacanych z systemu pracowniczego znacząco przekraczały one minimum socjalne w jedno- i dwuosobowych gospodarstwach emeryckich.

Tabela 2. Przeciętne emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy z FUS i FER a minimum socjalne w 2018 r.

Wyszczególnienie	Przeciętna kwota świadczenia (1) (w zł)	Minimum socjalne w 1-osobowym gospodarstwie emeryckim (MS1) (w zł/osobę)	Minimum socjalne w 2-osobowym gospodarstwie emeryckim (MS2) (w zł/osobę)	Relacja świadczenia do minimum socjalnego (w %)	
				1/MS1	1/MS2
Emerytura rolnicza z FER	1 242,37	1 151,97	954,95	107,85	130,10
Renta z tytułu niezdolności do pracy z FER	1 098,11			95,32	114,99
Emerytura z FUS	2 323,20			201,67	243,28
Renta z tytułu niezdolności do pracy z FUS	1 803,46			156,55	188,85

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Kwartalnej informacji statystycznej. IV kwartał 2017 r., KRUS; Kwartalnej informacji o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2017, ZUS; danych Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, www.ipiss.com.pl, dostęp 13.11.2018.

Istotną kwestią, którą należy brać pod uwagę w analizach systemów emerytalnych, jest ocena ich efektywności i skuteczności. Zdaniem Chybalskiego⁷ przez skuteczność systemu emerytalnego rozumie się poziom świadczeń emerytalnych, czyli stopień realizacji celu społecznego tego systemu, inaczej stopień zgodności rezultatu z założonym celem. Jeżeli rozważamy efektywność systemu emerytalnego, to w literaturze przedmiotu daje się wyodrębnić dwa główne podejścia:

- 1) efektywność w wąskim znaczeniu – w tym przypadku ocenie podlega relacja między rezultatami a nakładami bezpośrednio związanymi z badanym obiektem (systemem, funduszem); jest ona nazywana również efektywnością wewnętrzną, dotyczy bowiem wyłącznie badanego systemu bądź jego wybranych elementów (np. funduszy emerytalnych);
- 2) efektywność w szerokim znaczeniu – bada, oprócz relacji rezultatów i nakładów, również efekty uboczne (pozytywne i negatywne); efektywność ta zwana jest również efektywnością całkowitą; dotyczy obiektu i jego otoczenia, czyli obejmuje zarówno efektywność wewnętrzną, jak i zewnętrzną, i charakteryzuje wpływ systemu emerytalnego na gospodarkę.

Efektywność i skuteczność systemu mogą być analizowane łącznie, przy czym w zależności od przyjętego celu badań uzasadnione jest również rozpatrywanie wyłącznie skuteczności bądź wyłącznie efektywności systemu emerytalnego. Najbardziej prawidłowe do kompleksowej oceny skuteczności i efektywności systemów emerytalnych jest wielowymiarowe podejście, badające systemy zarówno pod kątem skuteczności, jak i efektywności.

Najczęściej badania skupiają się na sprawdzaniu wyłącznie efektywności, a w szczególności efektywności wewnętrznej. Taka ocena została przeprowadzona m.in. przez Ł. G. Podstawkę⁸, który dokonał porównań efektywności ubezpieczeń emerytalnych w ZUS i KRUS w kontekście ubezpieczonego. Efektywność ta została obliczona jako relacja emerytur do skapitalizowanych składek hipotetycznych ubezpieczonych. Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że efektywność ubezpieczenia emerytalnego dla hipotetycznego ubezpieczonego w ZUS wyniosła 0,478%, a w KRUS 2,87%, co oznacza, że efektywność ubezpieczenia emerytalnego w KRUS była ponad sześciokrotnie wyższa niż w ZUS. Taka sytuacja oznacza, że oszczędzanie w systemie KRUS jest bardziej efektywne niż w systemie ZUS, pomimo że wysokość emerytur pobieranych przez ubezpieczonych w KRUS jest prawie dwukrotnie niższa aniżeli emerytur, jakie otrzymują świadczeniobiorcy ZUS.

Kompleksowe badania Chybalskiego odnoszące się do efektywności i skuteczności systemów emerytalnych na świecie wskazują, że z punktu widzenia

⁷ F. Chybalski, *Skuteczność i efektywność systemu emerytalnego. Koncepcja analizy i próbna pomiaru*, „Zeszyty Naukowe” 2012, nr 1111.

⁸ Ł. G. Podstawka, *Ubezpieczenia emerytalne w ZUS i KRUS w kontekście ubezpieczonego i finansów publicznych*, „Studia Ekonomiczne i Regionalne” 2019, Vol. 12, nr. 3.

efektywności systemu emerytalnego istotna jest dywersyfikacja ryzyka wypłat świadczeń emerytalnych, a tym samym zobowiązań emerytalnych, pomiędzy państwo a rynek, lub inaczej – pomiędzy sektor publiczny i sektor prywatny. Oznacza to, że bardziej efektywne systemy emerytalne to te, w których państwo zapewnia jednolitą podstawową emeryturę, niepowiązaną z dochodami w okresie aktywności zawodowej, oraz dopuszcza znaczący udział rynku w systemie zabezpieczenia emerytalnego (są to tzw. modele zaklasyfikowane do porządku mieszanego). Należy zauważyć, że polski system ubezpieczeniowy ZUS oparty jest na modelu Bismarcka⁹, który, jak wynika z badań Chybalskiego, jest znacznie mniej efektywny aniżeli model Beveridge'a¹⁰, na którym bazuje w pewnym zakresie m.in. system KRUS.

Podsumowanie

Porównanie sposobów wydatkowania środków z obu funduszy (FUS i FER) może prowadzić do wniosku, że znaczną część swoich dochodów przeznaczają one na wypłatę świadczeń pieniężnych dla swoich uposażonych, co jest zgodne z ogólnymi założeniami funkcjonowania ubezpieczeń społecznych. Udział wydatków na renty i emerytury w ogólnych wydatkach budżetowych jest nieznacznie wyższy w FUS (tj. 88,3%) aniżeli w FER (tj. 80,9%).

Osoby ubezpieczone w KRUS otrzymują niższe świadczenia emerytalne i rentowe w porównaniu do osób ubezpieczonych w ZUS. Świadczenia emerytalno-rentowe z KRUS w jednoosobowych gospodarstwach emeryckich są porównywalne do minimum socjalnego, a w gospodarstwach dwuosobowych nieznacznie je przekraczają.

Wysokość emerytur pobieranych przez ubezpieczonych w KRUS jest prawie dwukrotnie niższa aniżeli emerytur, jakie otrzymują świadczeniobiorcy ZUS. W latach 2012–2018 przeciętna wysokość emerytury z FER wyniosła 1 102,3 zł, a emerytury z FUS – 2 093,3 zł. Tempo wzrostu emerytur finansowanych z FUS jest nieco szybsze aniżeli wypłacanych z FER i w latach 2002–2018 średnio wyniosło odpowiednio ok. 3,2% i 2,2%. Wysokość świadczeń z FER może

⁹ Model Bismarcka oparty jest na systemie składkowym i oznacza porządek emerytur pracowniczych (ang. *pure occupational*) charakteryzujący się uzależnieniem prawa do świadczeń od stażu zawodowego. Głównym celem jest utrzymanie poziomu życia w okresie emerytalnym na dość wysokim poziomie, zbliżonym do tego z okresu zawodowego. System emerytalny ma charakter niefinansowy (PAYG) i jest finansowany ze składek opłacanych przez pracownika i pracodawcę.

¹⁰ Model Beveridge'a oznacza porządek emerytur powszechnych (ang. *pure universal*), w którym świadczenia pochodzą z systemu państwowego i są finansowane z podatków oraz składek opłacanych przez pracodawców. System publiczny obejmuje wszystkich rezydentów. System emerytalny ma charakter niefinansowy (PAYG).

stanowiąc przyczynek do dyskusji, niemniej efektywność systemu KRUS jest znacznie wyższa aniżeli ZUS, w którym świadczeniobiorcy otrzymują ponad dwukrotnie wyższe świadczenia w porównaniu do ubezpieczonych w KRUS.

Joanna Pawłowska-Tyszko – dr inż., Zakład Rachunkowości Gospodarstw Rolnych, IERiGŻ–PIB

Literatura

1. Chybalski F., *Skuteczność i efektywność systemu emerytalnego. Koncepcja analizy i próba pomiaru*, „Zeszyty Naukowe” 2012, nr 1111.
2. Eurostat, *Ageing Europe. Looking at lives of older people*, październik 2019.
3. Główny Urząd Statystyczny, *Roczniki Statystyczne 2017*.
4. Główny Urząd Statystyczny, *Roczniki Statystyczne 2018*.
5. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, <http://www.ipiss.com.pl/>, dostęp 13.11.2018.
6. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Kwartalne informacje statystyczne 2002–2018*.
7. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Kwartalna informacja statystyczna. IV kwartał 2017*.
8. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Realizacja Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2002–2018*.
9. Podstawka Ł. G., *Ubezpieczenia emerytalne w ZUS i KRUS w kontekście ubezpieczonego i finansów publicznych*, „Studia Ekonomiczne i Regionalne” 2019, Vol. 12, nr 3.
10. Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. 1998 nr 155 poz. 1014.
11. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1241.
12. Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104.
13. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Kwartalna informacja o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2018*.
14. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Roczniki Statystyczne Ubezpieczeń Społecznych 1999–2014*.
15. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Kwartalna informacja o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2017*.
16. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Kwartalna informacja o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2018*.

Changes in the expenditure of the Pension Fund and the Social Insurance Fund in 2002–2018

Abstract

Social insurance funds ZUS and KRUS are special-purpose funds and are one of the organizational and legal forms of units in the public finance sector. The main funds of both systems include the Social Insurance Fund (FUS), whose resources are at the disposal of the Social Insurance Institution, and the Pension and Disability Fund (FER) established to perform tasks in the field of agricultural social insurance. The study aimed to assess the changes in the structure of FUS and FER expenditure in 2002–2018. The study compares expenditure and discusses changes in the most important expenditure items of both funds in connection with some economic transformations. A comparison of the ways of spending funds from FUS and FER showed that a significant part of their income is allocated to the payment of cash benefits for beneficiaries, which is consistent with the general assumptions of the functioning of social insurance.

Keywords: Pension and Disability Fund (FER), Social Insurance Fund (FUS), social insurance.

*Joanna Pawłowska-Tyszko**

Changes in the expenditure of the Pension Fund and the Social Insurance Fund in 2002–2018

Abstract

Social insurance funds ZUS and KRUS are special-purpose funds and are one of the organizational and legal forms of units in the public finance sector. The main funds of both systems include the Social Insurance Fund (FUS), whose resources are at the disposal of the Social Insurance Institution, and the Pension and Disability Fund (FER) established to perform tasks in the field of agricultural social insurance. The study aimed to assess the changes in the structure of FUS and FER expenditure in 2002–2018. The study compares expenditure and discusses changes in the most important expenditure items of both funds in connection with some economic transformations. A comparison of the ways of spending funds from FUS and FER showed that a significant part of their income is allocated to the payment of cash benefits for beneficiaries, which is consistent with the general assumptions of the functioning of social insurance.

Keywords: Pension and Disability Fund (FER), Social Insurance Fund (FUS), social insurance.

* **Joanna Pawłowska-Tyszko** – PhD Eng., Department of Accounting for Agricultural Farms, IAFE-PIB.

Introduction

The Act of 30 June 2005 on public finance, in force in the years 2006–2009, introduced the division of the public finance sector into three subsectors: government, local government and social insurance¹. The social insurance subsector includes ZUS (Social Insurance Institution), KRUS (Agricultural Social Insurance Fund) and the funds managed by these entities, on which the insurance financial system is based. They are characterized as special-purpose funds and are one of the organizational and legal forms of public finance sector units. A special-purpose fund is a statutory fund. Its revenues come from public revenues, and the expenses are allocated to the implementation of tasks separated from the state budget (Act of November 26, 1998 on public finance²; Act of June 30, 2005 on public finance³; Act of 27 August 2009 on public finance⁴). The common social insurance system includes the Social Insurance Fund (FUS), the resources of which are at the disposal of ZUS. FUS revenues come from social security contributions, subsidies from the state budget and short-term commercial loans (liquidity loans). The funds accumulated in the fund are used to finance, inter alia, old-age pensions, disability pensions, survivors' pensions, funeral benefits, sickness and maternity benefits, disability and accident prevention and social security contributions.

The agricultural social insurance system includes The Pension and Disability Fund (FER), which is a state special-purpose fund established to carry out tasks in the field of agricultural social insurance. The FER is administered by KRUS, established in 1991. The revenues of FER are mainly budget subsidies and contributions for retirement and disability insurance. FER expenses are allocated in particular to the payment of retirement pensions and agricultural pensions for incapacity to work, training pensions, survivors' pensions, as well as pensions and pensions supplements, funeral allowances, pensions and pensions from other social insurance, which are paid together with benefits from old-age and disability insurance, as well as reimbursement of costs or financing of health insurance.

The aim of the study was to assess the changes in the structure of FUS and FER expenditure in 2002–2018. The expenditure is compared here and the changes in the most important expenditure elements of both funds in connection with some economic transformations are discussed. The work uses secondary data on social insurance from the Central Statistical Office, KRUS and ZUS.

¹ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104, art. 4 ust. 2.

² Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. 1998 nr 155 poz. 1014.

³ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104.

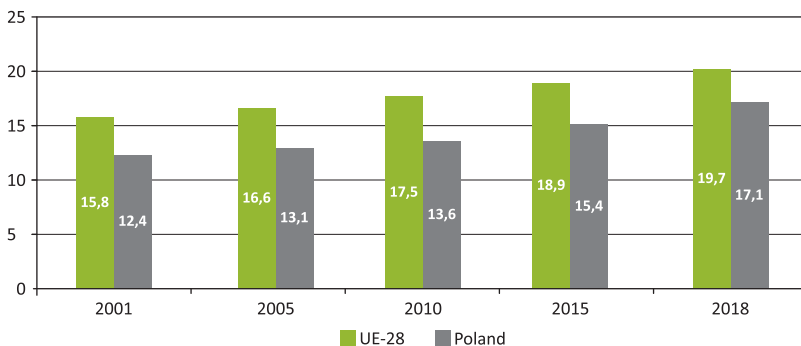
⁴ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1241.

State budget expenditure on retirement and disability benefits

The Pension Fund and the Social Insurance Fund cover various types of expenses related to the so-called retirement and disability benefits. In this group, three subcategories can be distinguished: benefits related to aging (pensions), benefits related to the death of a loved one (survivors' pensions and funeral grants) and benefits related to sickness and disability (disability pensions and sickness benefits). In 2018, the expenditures for these purposes covered 1/4 of the expenditures of the public finance sector, which was the equivalent to 11.4% of the GDP. The state budget expenditure in 2018 amounted to PLN 390.5 billion, and the expenditure of the public finance sector amounted to PLN 861.2 billion. This means that more or less every fourth zloty spent by the state ended up in the pockets of old age and disability pensioners. ZUS spends the most on retirement and disability benefits (PLN 214.4 billion in 2018). In 2018, the beneficiaries of KRUS received PLN 17.0 billion. Thus, the pension benefits provided by ZUS accounted for 92.6% of the total amount of social expenditure, the share of KRUS is only 7.4%.

It should be noted that the high pension expenditure in Poland is not justified by the age structure of the population, as the share of people aged 65+ was only 17.1%⁵ in 2018. However, the rapid aging of the population is worrying, both in Poland and in the EU-28, as evidenced by the number of people over 65, which is increasing year by year (Graph 1).

Graph 1. Share of people aged 65 and over in the European Union and Poland in 2001–2018 (%)



Source: Own study based on Eurostat 2001–2018 data.

⁵ Eurostat, *Ageing Europe. Looking at lives of older people*, October 2019.

High retirement and disability pension expenditure in Poland results from both the rapid aging of the society and the relatively quick economic deactivation of older people and the relatively high level of benefits. The average age of withdrawal from professional activity in Poland is 62 years, while the average age in EU countries is 63 years⁶.

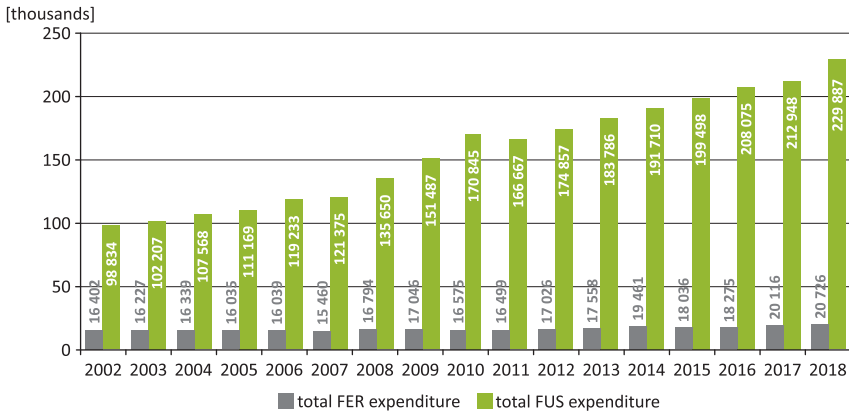
It is also worth emphasizing that in the agricultural retirement system, benefits are also collected by a significant part of the working-age population. Relatively early retirement is primarily related to legal regulations that encourage people to quit their professional activity. The Act on Farmers' Social Insurance provides for the possibility of granting an insured farmer an agricultural retirement pension if, by 31 December 2017, they have met all of the following conditions: 1) she has reached the age of 55 if she is a woman or 60 if he is a man, 2) disability pension for a period of at least 30 years and 3) ceased agricultural activity.

Comparison of FUS and FER expenditure

In the years 2002–2018, the total expenditure of FER increased by 26.4% – this increase was greater than the increase in the fund's revenues by approx. 9.8 pp. Social Security Fund expenditures also changed significantly – from PLN 98,854 million in 2002 to PLN 212,948 million in 2017, which was mainly due to an over twofold increase in cash benefits. In 2018, they were nominally higher than in 2002 by PLN 131,053 million (Graph 2). The growth rate of FUS expenditure is therefore much higher than that of FER expenditure, which in the perspective of unfavorable demographic changes (aging of the population) or lowering the retirement age may affect the stability of the ZUS system. In this aspect, we can observe a much more favorable situation in KRUS.

⁶ Ibidem.

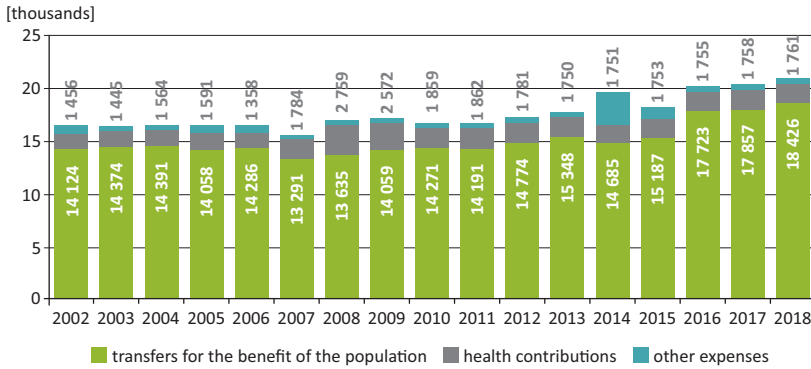
Graph 2. The amount of total expenditure of FUS and FER in 2002–2018 (in PLN million)



Source: Own study based on *Quarterly Statistical Information of KRUS 2002–2018 and the Implementation of the Pension and Disability Fund in 2002–2018* and *Statistical Yearbooks of Social Insurance 1999–2014*, *Statistical Yearbooks of the Central Statistical Office 2018* and *Quarterly information on cash benefits from FUS – 2018*.

A detailed analysis of the expenditures of the KRUS Pension and Disability Fund showed that the largest share in them are transfers for the benefit of the population (including pensions) and health contributions. In the analyzed period of 2002–2018, expenditure from FER on all benefits amounted to 86.4%, of which total pensions amounted to an average of PLN 13,991 million (ie 80.7% of total expenditure). Expenditure on health insurance at that time amounted to an average of PLN 1,798 million (i.e. 10.4% of total FER expenditure), and other charges (including the write-off to the administrative fund, costs of servicing services ordered for payment and write-downs of receivables) accounted for only 3.2% (Graph 3). The financing of health insurance premiums, which in the analyzed years accounted for 10.4% of the total expenditure, played a significant role in the FER expenditure. In accordance with the regulations in force, premiums for health insurance of some farmers are covered from the budget subsidy, and their amount depends on the number of people covered by health insurance and the size of farms. Until 2012, FER financed health contributions of almost all farmers, later it began to apply to farmers running agricultural activity on land below 6 conversion hectares and household members. It should be emphasized that farmers running special departments of agricultural production pay a health insurance contribution on the declared basis of assessment equal to the income determined for taxation with personal income tax, and this amount may not be lower than the minimum wage or equal to the minimum wage, if the activity is not subject to personal income tax.

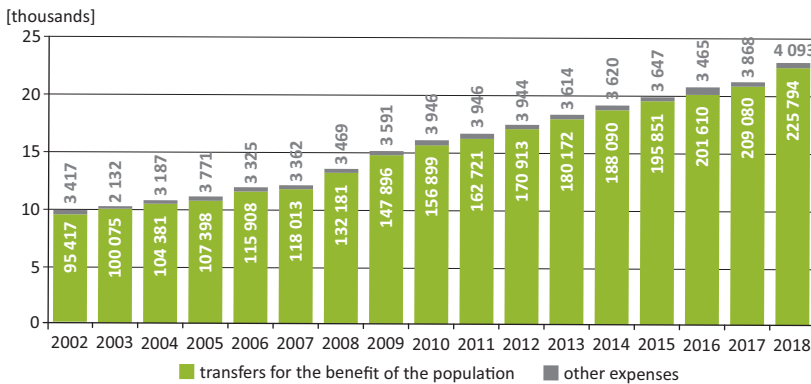
Graph 3. Structure of FER expenditure (in PLN million)



Source: Own study based on the KRUS Quarterly Statistical Information 2002–2018 and the Implementation of the Pension and Disability Fund in 2002–2018.

The analysis of FUS expenditures showed that the largest share in them are, as in FER expenditures, transfers to the public (pensions and disability pensions), while the second group are other expenditures (including write-offs for the activity of the Social Insurance Institution). In the years 2002–2018, expenditure on cash benefits from the Social Insurance Fund (mainly pensions) amounted to an average of PLN 153,806.0 million (i.e. 97.4% of the total expenditure), while the amount of PLN 4,403.0 million was allocated to other tasks commissioned by the Social Insurance Fund. (i.e. 2.8% of total expenditure) – Graph 4.

Graph 4. Structure of Social Insurance Fund expenditure (in PLN million)



Source: Own study based on the Social Insurance Statistical Yearbooks 1999–2014, the Statistical Yearbooks of the Central Statistical Office of Poland 2018 and the Quarterly information on cash benefits from FUS – 2018.

It is important to add that the total value of benefits from FER in 2002–2006 remained at the level of slightly over 14 billion. In 2007 and 2008, their slight decrease to the level of PLN 13.5 billion is noticeable, after which, since 2009, they have been slowly increasing from PLN 14.0 billion to PLN 18.4 billion in 2018. This means that then the benefits paid from FER were higher than in 2002 by 16.2%. Between 2005 and 2018, the average expenditure on FER pension benefits increased by 17.4%, but the number of beneficiaries fell by 30%. The average share of pensions in FER expenditure was 78%, disability pensions were 18% of the total, and other benefits were 4%. Since 2015, the share of pensions in the total expenditure of FER has been gradually decreasing and amounts to approx. 67%, which, compared to the previous years, is an amount lower by approx. 10 pp.

At the same time, the average total value of expenditure on benefits from the Social Insurance Fund amounted to PLN 157,988 million and changed from PLN 98,834 million in 2002 to PLN 229,887 million in 2018. This means more than a double increase in expenditure in this period. It should be noted that this situation could not be dictated by the increase in the number of ZUS beneficiaries, because in the years 2002–2018 their number remained almost unchanged and amounted to 7.2 million people in 2002 to 7.6 million in 2018 (an increase of 5%).

Graph 5. Share of expenditure on the main cash benefits (pensions) in the total expenditure of FUS and FER in 2002–2018 (%)



Source: Own study based on the KRUS Quarterly Statistical Information 2002–2018 and the Implementation of the Pension and Disability Fund in 2002–2018.

By comparing the ways of spending funds from both funds may lead us to conclude that they allocate a significant part of their income to the payment of cash benefits for their beneficiaries, which is consistent with the general assumptions of the functioning of social insurance. The share of expenditure on pensions in the total budget expenditure is slightly higher in FUS (i.e. 88.3%) than in FER (i.e. 80.9%). The breakdown of expenditure in both funds is presented in Graph 5.

In the analysis comparing both funds, one cannot fail to refer to the benefit amount received by the beneficiaries. In 2012–2018, there was an increase in agricultural pensions by 26.2% and agricultural pensions by 34.1%, with a simultaneous decrease in the number of paid benefits by 8.2%. In the same period, employee pensions increased by approx. 23.0%, while the number of paid benefits increased by 3.5%.

Table 1. Comparison of benefits (pensions) financed by the Social Insurance Fund and the Pension Fund in 2002–2018

Description	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Number of pensions and disability pensions paid from FUS (in thousands)	7 122	7 451	7 504	7 524	7 217	7 303	7 414	7 565	7 491	7 414	7 351	7 307	7 256	7 274	7 313	7 305	7 610
Average old-age and disability pension financed from FUS (in PLN)	999,8	1 092,4	1 140,9	1 170,7	1 213,9	1 251,7	1 370,8	1 491,5	1 589,0	1 669,2	1 759,9	1 855,5	1 922,9	1 981,0	2 014,4	2 068,9	2 221,9
Average old-age pension financed from FUS (in PLN)	N/D	1 237,5	1 288,6	1 305,7	1 310,7	1 346,5	1 499,7	1 596,5	1 698,4	1 783,1	1 889,1	1 988,7	2 043,0	2 096,6	2 131,7	2 182,5	2 323,2
Number of pensions and disability pensions paid from FER (in thousand)	N/D	N/D	N/D	1 662	1 585	1 530	1 478	1 426	1 375	1 327	1 286	1 246	1 212	1 202	1 193	1 179	1 180
Average old-age pension financed from FER (in PLN)	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	984,1	983,4	1 010,5	1 209,31	1 067,2	1 221,7	1 242,4
Average annuity financed from FER (in PLN)	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	915,2	916,1	941,9	978,2	990,0	1 023,0	1 226,9
Average monthly retirement and disability pension financed from FER (in PLN)	N/D	N/D	N/D	758,11	695,48	692,22	734,16	766,4	806,9	837,9	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D

Source: Own study based on the Social Insurance Statistical Yearbooks 1999–2014, Statistical Yearbooks of the Central Statistical Office of Poland 2017 and the ZUS financial plan for 2018, Quarterly information on cash benefits from FUS–2017.

In the years 2012–2018, the average pension from FER was PLN 1,102.3, and the average pension from FUS – PLN 2,093.3 (Table 1). This means that the amount of pensions received by the insured in KRUS is almost two times lower than the pensions received by ZUS beneficiaries. It should also be clearly emphasized that the growth rate of pensions financed from the Social Insurance Fund is slightly faster than from the FER and on average in the years 2012–2018 amounted to approx. 3.2% and 2.2%, respectively.

The amount of benefits from FER determines the need for discussion on this topic, which is also realized by farmers themselves, who are willing to accept changes, especially those which, by differentiating contributions, could affect the payment of higher benefits. As shown by the data relating to the amount of contributions paid by insured persons in both systems, beneficiaries in KRUS pay much lower contributions than persons insured in the non-agricultural employment system, but also receive lower retirement and disability benefits. As can be seen from the data in Table 2, pensions financed from FER were slightly higher (by approx. 8%) in one-person retirement farms than the subsistence minimum, and in relation to two-person households by approx. 30%. The analysis of pensions paid to farmers due to incapacity for work showed that in single-family farms they were lower than the subsistence minimum by almost 5%, and in two-person retirement farms higher by almost 15%. From the point of view of pensions and disability pensions paid from the employee system, they significantly exceeded the subsistence minimum in one and two-person retirement farms.

Tabela 2. Przeciętne emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy z FUS i FER a minimum socjalne w 2018 r.

Description	Average Amount of Benefit (1) (in PLN)	Minimum subsistence in a 1-person retirement farm (MS1) (in PLN/person)	Minimum subsistence in a 2-person retirement farm (MS2) (in PLN/person)	Relation of the benefit to the subsistence minimum (in%)	
				1/MS1	1/MS2
Agricultural pensions from FER	1 242,37	1 151,97	954,95	107,85	130,10
Pension for incapacity to work from FER	1 098,11			95,32	114,99
Retirement pension from FUS	2 323,20			201,67	243,28
Renta z tytułu niezdolności do pracy z FUS	1 803,46			156,55	188,85

Source: Own study based on *Quarterly statistical information. Q4 2017, KRUS*; *Quarterly information on cash benefits from FUS – 2017, ZUS*; data from the Institute of Labor and Social Affairs, www.ipiss.com.pl, access 13.11. 2018.

An important issue that should be taken into account in the analysis of pension systems is the assessment of their effectiveness and efficiency. According to Chybalski⁷, the effectiveness of the pension system is understood as the level of retirement benefits, i.e. the degree of implementation of the social goal of this system, in other words, the degree of compliance of the result with the assumed goal. If we consider the effectiveness of the pension system, the literature on the subject can distinguish two main approaches:

- 1) efficiency in the narrow sense – in this case, the assessment is made of the relationship between the results and the inputs directly related to the examined object (system, fund); it is also called internal efficiency, as it concerns only the examined system or its selected elements (e.g. pension funds);
- 2) efficiency in a broad sense – examines, in addition to the relationship of results and inputs, also side effects (positive and negative); this efficiency is also called total efficiency; it concerns the facility and its surroundings, i.e. it covers both internal and external efficiency, and characterizes the impact of the pension system on the economy.

The efficiency and effectiveness of the system may be analyzed jointly, and depending on the adopted research objective, it is also justified to consider only the effectiveness or only the effectiveness of the pension system. The most appropriate for a comprehensive assessment of the effectiveness and efficiency of pension systems is a multidimensional approach, examining systems both in terms of effectiveness and efficiency.

Most often, research focuses on checking only effectiveness, and in particular internal effectiveness. Such an assessment was carried out, inter alia, by Ł. G. Podstawka⁸, who compared the effectiveness of pension insurance in ZUS and KRUS in the context of the insured. This efficiency was calculated as the ratio of pensions to capitalized notional contributions of the insured. The results of the analysis show that the effectiveness of the pension insurance for the hypothetical insured in ZUS was 0.478%, and in KRUS 2.87%, which means that the effectiveness of the pension insurance in KRUS was over six times higher than in ZUS. This situation means that saving in the KRUS system is more effective than in the ZUS system, despite the fact that the amount of pensions received by the insured in KRUS is almost twice lower than the pensions received by ZUS beneficiaries.

Chybalski's comprehensive research on the effectiveness and efficiency of pension systems in the world shows that from the point of view of the effectiveness of the pension system, it is important to diversify the risk of pension payments, and thus pension liabilities, between the state and the market, or in other words – between the public sector and the private sector. This means that more effective

⁷ F. Chybalski, *Effectiveness and efficiency of the pension system. The concept of analysis and trial measurement*, "Zeszyty Naukowe" 2012, nr 11.

⁸ Ł. G. Podstawka, *Retirement insurance in ZUS and KRUS in the context of the insured and public finances*, "Studia Ekonomiczne i Regionalne" 2019, nr 12 (3).

pension systems are those in which the state provides a uniform basic pension, not linked to income during working life, and allows a significant market share in the pension security system (these are so-called mixed order models). It should be noted that the Polish ZUS insurance system is based on the Bismarck model⁹, which, according to Chybalski's research, is much less effective than the Beveridge model¹⁰, on which it is based to some extent, inter alia, the KRUS system.

Summary

A comparison of the ways of spending funds from both funds (FUS and FER) may lead to the conclusion that they allocate a significant part of their income to the payment of cash benefits for their beneficiaries, which is consistent with the general assumptions of the functioning of social insurance. The share of expenditure on pensions in the total budget expenditure is slightly higher in FUS (i.e. 88.3%) than in FER (i.e. 80.9%).

Persons insured with KRUS receive lower retirement and disability benefits compared to persons insured with ZUS. Pension benefits from KRUS in one-person retirement farms are comparable to the subsistence minimum, and in two-person households they slightly exceed them.

The amount of pensions received by the insured in KRUS is almost two times lower than the pensions received by ZUS recipients. In 2012–2018, the average pension from FER amounted to PLN 1,102.3, and the average pension from FUS – PLN 2,093.3. The pace of growth of pensions financed from the Social Insurance Fund is slightly faster than those paid from the FER and in the years 2002–2018 on average amounted to approx. 3.2% and 2.2%, respectively. The benefit amounts from FER may contribute to the discussion, but the effectiveness of the KRUS system is much higher than that of ZUS, where the beneficiaries receive more than twice as many benefits as compared to those insured in KRUS.

*Joanna Pawłowska-Tyszko – PhD Eng., Department of Accounting
for Agricultural Farms, IAFE-PIB*

⁹ The Bismarck model is based on the contributory system and stands for pure occupational pensions, characterized by the dependence of the right to benefits on professional experience. The main goal is to maintain the standard of living during the retirement period at a fairly high level, similar to that of the professional period. The pension system is non-financial (PAYG) financed by contributions paid by the employee and the employer.

¹⁰ The Beveridge model stands for pure universal pensions in which benefits come from the state system and are funded by taxes and employer contributions. The public system covers all residents. The pension system is non-financial (PAYG).

Literature

1. Chybalski F., *Skuteczność i efektywność systemu emerytalnego. Koncepcja analizy i próbna pomiaru*, "Zeszyty Naukowe" 2012, nr 11.
2. Eurostat, *Ageing Europe. Looking at lives of older people*, October 2019.
3. Główny Urząd Statystyczny, *Roczniki Statystyczne 2017*.
4. Główny Urząd Statystyczny, *Roczniki Statystyczne 2018*.
5. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, <http://www.ipiss.com.pl/>, access 13.11.2018.
6. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Kwartalne informacje statystyczne 2002–2018*.
7. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Kwartalna informacja statystyczna. IV kwartał 2017*.
8. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Realizacja Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2002–2018*.
9. Podstawka Ł. G., *Ubezpieczenia emerytalne w ZUS i KRUS w kontekście ubezpieczonego i finansów publicznych*, "Studia Ekonomiczne i Regionalne" 2019, nr 12 (3).
10. Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. 1998 nr 155 poz. 1014.
11. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1241.
12. Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104.
13. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Kwartalna informacja o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2018*.
14. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Roczniki Statystyczne Ubezpieczeń Społecznych 1999–2014*.
15. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Kwartalna informacja o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2017*.
16. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Kwartalna informacja o świadczeniach pieniężnych z FUS – 2018*.

Finanse publiczne a ubezpieczenia społeczne

Streszczenie

Długoterminowa trwałość systemu zabezpieczeń społecznych niekoniecznie zależy od kwoty bieżących lub przyszłych wydatków, ale raczej od zdolności rządów do finansowania tych zobowiązań. Na tę zdolność z kolei mają wpływ uwarunkowania społeczno-gospodarcze i polityczne państwa. Celem opracowania jest ocena zasadności wsparcia budżetowego ubezpieczeń społecznych z transferów publicznych. Do realizacji tego celu wykorzystano studia literaturowe. Wyniki przeprowadzonych analiz przedstawiono w postaci zestawień tabelarycznych i graficznych. Badania wskazują, że wzrost wydatków budżetowych związanych z subsydiowaniem ubezpieczeń społecznych może skutkować większym deficytem budżetowym i długiem publicznym, pogorszeniem się elastyczności gospodarki oraz wzrostem jej uzależnienia od mobilnego kapitału zagranicznego.

Słowa kluczowe: budżet zabezpieczenia społecznego, finanse publiczne, stabilność finansowa.

Wstęp

Zapewnienie długoterminowej stabilności finansowej systemu ubezpieczeń społecznych (również z wyodrębnieniem specjalnych podsystemów sektorowych) będzie szczególnie trudne w krajach odczuwających już skutki szybkiego starzenia się (ang. *ageing*) społeczeństwa. Podczas gdy inne programy społeczne będą podlegały głębokiej ewolucji pod wpływem procesu starzenia się (m.in. polityka zdrowotna), bieżące decyzje polityczne wciąż generują zo-

* **Jacek Kulawik** – prof. dr. hab., Zakład Finansów i Zarządzania Ryzykiem, IERiGŻ – PIB.

bowiązania długoterminowe, które w niektórych krajach nie są już zrównoważone uzyskiwanymi składkami od uczestników systemu (przyszłych świadczeniobiorców). Długoterminowa trwałość systemu zabezpieczeń społecznych niekoniecznie zależy od kwoty bieżących lub przyszłych wydatków, ale raczej od zdolności rządów do finansowania tych zobowiązań. Na tę zdolność z kolei mają wpływ uwarunkowania społeczno-gospodarcze i polityczne państwa.

Celem opracowania jest ocena zasadności wsparcia budżetowego ubezpieczeń społecznych z transferów publicznych. Do realizacji tego celu wykorzystano studia literaturowe. Wyniki przeprowadzonych analiz przedstawiono w postaci zestawień tabelarycznych i graficznych.

Ubezpieczenia społeczne w systemie finansów publicznych

M. Dorfman i R. Palacios¹, na podstawie wyników analizy przeprowadzonej z wykorzystaniem modeli regresji panelowej, stwierdzili, że z punktu widzenia oceny efektywności systemów zabezpieczeń społecznych państw o niskich dochodach (ang. *low income countries* – LIC) i średnich dochodach (ang. *middle income countries*) największą trudnością jest zachowanie wskaźników pokrycia (ang. *coverage ratio*) wydatków na świadczenia emerytalne wpływami ze składek. Warto w tym miejscu podkreślić, że przesłanki dla uwzględnienia ubezpieczeń społecznych w finansach publicznych były wielorakie. Należy też dodać, że konstrukcja rolniczych systemów zabezpieczenia emerytalno-rentowego zależy od co najmniej kilku czynników, spośród których istotnym był status społeczno-ekonomiczny ludności na obszarach wiejskich (por. ramka 1).

¹ M. Dorfman, R. Palacios, *World Bank support for pensions and social security*, „Social Protection and Labor Discussion Paper” 2012, No. SP 1208, Washington, DC, World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/427291468331138312/World-Bank-support-for-pensions-and-social-security>, dostęp 7.11.2018.

Ramka 1. Ubezpieczenia społeczne w systemie finansów publicznych – ewolucja podejścia

Przesłanki dla uwzględnienia ubezpieczeń społecznych w finansach publicznych były wielorakie i pojawiły się już pod koniec drugiej połowy XIX w. (1880–1900) jako odpowiedź polityk publicznych na postępującą industrializację, która wywołała szereg implikacji społecznych:

- uzależnienie się wielu rodzin od wynagrodzenia pracującego mężczyzny, a także możliwości podejmowania przez niego pracy;
- migracje wewnętrzne ludności z obszarów wiejskich do ośrodków wielkomijskich – oddzielenie jednostek od wsparcia finansowego ze strony licznej rodziny;
- obowiązek edukacji szkolnej wydłużył zależność dzieci od rodziców.

Nieco inne przesłanki zostały uwzględnione przy **konstrukcji rolniczych systemów zabezpieczenia emerytalno-rentowego**:

- ograniczony dostęp do ziemi i kapitału przy jednoczesnym przyroście liczby ludności rolniczej (por. teoria Malthusa);
- konieczność uzupełnienia dochodów rodziny ze źródeł poza sektorem rolnym (zatrudnienie w przemyśle czy w górnictwie);
- niestabilny poziom dochodów uzyskiwany w gospodarstwie rolniczym, a w konsekwencji ograniczone możliwości odkładania oszczędności na okres starości przez członków rodziny;
- produkcja rolnicza należy do jednych z najbardziej ryzykownych form działalności (m.in. ryzyko produkcyjne, cenowe), dodatkowo występuje dość silne oddziaływanie niektórych determinant związanych z położeniem w danym regionie;
- niestabilność dochodów rolniczych, szczególnie w przypadku gospodarstw małoobszarowych nieukierunkowanych na produkcję towarową, stanowi przeszkodę w utrzymaniu systemu zabezpieczeń społecznych wyłącznie ze składek na ubezpieczenia społeczne (tak jak w przypadku ludności zatrudnionej poza rolnictwem, wyłączając niektóre zawody obdarzone preferencjami);
- zanik typowych społeczeństw wiejskich, w których zapewnienie opieki osobom starszym było traktowane jako obowiązek kulturowy i religijny, jako uzasadnienie subsydiowanych przez państwo systemów zabezpieczenia emerytalno-rentowego rolników.

Pierwsze na świecie formy zabezpieczenia emerytalno-rentowego pojawiły się w Danii (1891 r.) i Nowej Zelandii (1898 r.). W krajach tych, a przede wszystkim w Danii, systemy ubezpieczeń społecznych miały złagodzić negatywne następstwa biedy i wykluczenia społeczno-ekonomicznego starszych mieszkańców wsi, niezdolnych z racji choroby czy wieku do pracy w rolnictwie.

Zasadniczo, wykształcenie subsydiowanych przez państwo systemów zabezpieczenia emerytalno-rentowego zależy od rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, statusu społeczno-ekonomicznego grupy objętej uprzywilejowaniem, a także zdolności administracyjnych (ang. *administrative capacity*) instytucji państwa do obsługi tego systemu. Wzrost dobrobytu ekonomicznego obywateli prowadzi do odroczenia konsumpcji (czyli oszczędzania). Służy temu m.in. rozbudowa systemu ubezpieczeń społecznych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie B. Abel-Smith, *Social Security. Government Program*, <https://www.britannica.com/topic/social-security-government-program> [w:] *Encyclopædia Britannica*, dostęp 11.01.2018.

Relacje te w ujęciu statycznym, a więc jednookresowym, i w warunkach *ceteris paribus* daje się sformalizować w dosyć prosty sposób. Przyjmijmy zatem na początku następujące oznaczenia: DB – deficyt budżetowy; DE – dotacja do emerytur; DP – dług publiczny; EG – elastyczność gospodarki, a m.in. odporność na różne szoki; PND – prawdopodobieństwo objęcia kraju procedurą nadmiernego deficytu UE nakazującą m.in. redukcję wydatków budżetowych; PP – potrzeby pożyczkowe budżetu państwa; WB – wydatki budżetowe; WS – udział wydatków sztywnych w budżecie państwa; ZKZ – zależność

od kapitału zagranicznego. Zapiszmy teraz ciąg zależności spowodowanych wzrostem kwoty dotacji do emerytur i rent, bo z taką sytuacją od lat mamy do czynienia w przypadku FER:

$$\uparrow DE \rightarrow \uparrow DB \rightarrow \uparrow DP \rightarrow \uparrow PND \uparrow WB \rightarrow \uparrow WS \rightarrow \uparrow PP \rightarrow \uparrow ZKZ \rightarrow \uparrow EG.$$

Wprawdzie pozycja fiskalna Polski w latach 2017–2018 uległa poprawie, jednak na tle UE wciąż wypadamy poniżej średniej. Wystarczy tu podać, że w 2017 r. 13 krajów Unii miało nadwyżkę budżetową. Polska w tej klasyfikacji zajmowała 21. pozycję. O. Blanchard analizuje kwestię zadłużenia publicznego poprzez konstrukcję tzw. ograniczenia budżetowego rządu:

$$B_t - B_{t-1} = rB_{t-1} + G_t - T_t, \quad (1)$$

gdzie:

- B_t, B_{t-1} – dług publiczny odpowiednio w okresie t i $t-1$,
- G_t – wydatki rządowe w roku t ,
- r – realna stopa procentowa,
- T_t – podatki netto, a więc podatki brutto pomniejszone o transfery, w roku t^2 .

Należy wspomnieć, że różnica określana jest jako saldo pierwotne budżetu państwa³. Dodając do formuły (1) realną wielkość PKB (Y) oraz stopę jego wzrostu (g), otrzymujemy finalną postać ograniczenia budżetowego rządu:

$$\frac{B_t}{Y_t} - \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} = (r - g) \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G_t - T_t}{Y_{t-1}} \quad (2)$$

Po lewej stronie równania (2) mamy zmiany relacji długu publicznego do PKB w czasie, a więc wskaźnik bardzo uważnie śledzony m.in. przez Komisję

² O. Blanchard, *Macroeconomics. 5th edition*, New York, Prentice Hall, 2011.

³ Istnieją jeszcze inne rodzaje deficytu budżetowego. Może on być liczony jako różnica między całkowitymi wydatkami państwa a jego dochodami (deficyt budżetowy rzeczywisty). Możliwe jest operowanie po stronie wydatków realnym oprocentowaniem długu publicznego (deficyt budżetowy skorygowany o inflację). Kategorię tę można ustalać jeszcze przy założeniu, że gospodarka rozwija się według normalnego trendu (deficyt budżetowy wyrównany cyklicznie). W tym przypadku zmiana salda budżetowego jest spowodowana różnicami między produkcją potencjalną a rzeczywistą. Deficyt strukturalny z kolei to taki, który istniałby w warunkach osiągnięcia produkcji potencjalnej. W Polsce deficyt budżetowy i dług publiczny oblicza się zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych. Unia Europejska stosuje własny system. Poprzednio był to ESA'95, a obecnie obowiązuje ESA'10. Różnice między polską a unijną statystyką wynoszą 1–3 p.p. w przypadku relacji dług publiczny/PKB.

Europejską, która bierze go pod uwagę przy ocenie sytuacji fiskalnej krajów członkowskich. Przykładowo, jest on uwzględniany w pracach analitycznych związanych z wdrażaniem tzw. procedury nadmiernego deficytu. Powyższa relacja jest zawarta *explicite* także w naszej konstytucji oraz w ustawie o finansach publicznych. Ogólnie wskaźnik rośnie, gdy:

- zwiększa się realna stopa procentowa,
- maleje tempo wzrostu PKB,
- wyższy jest poziom początkowy PKB,
- wyższa jest relacja deficytu pierwotnego do PKB.

Wskaźnik deficytu budżetowego do PKB wykorzystywany jest także do określania zadłużenia „zrównoważonego”, a więc możliwego do spłaty. Zostanie tu krótko zaprezentowana koncepcja Ch. B. Blankarta, która w istocie jest kolejnym zdynamizowaniem zmodyfikowanego ujęcia O. Blancharda⁴.

Po kilku przekształceniach dochodzimy do ostatecznego równania:

$$\frac{d\left[\frac{D(t)}{Y(t)}\right]}{dt} = \frac{G'(t) - T(t)}{Y(t)} + (i - g)\frac{D(t)}{Y(t)}, \text{ przy czym } g = \frac{Y'(t)}{Y(t)}, \quad (3)$$

gdzie:

$D(t)$ – dług publiczny w momencie t ,

i – realna stopa procentowa,

pozostałe oznaczenia jak we wzorze (2).

Z formuły (3) wynika, że w gospodarce rosnącej, bez uwzględnienia inflacji, dług publiczny jest trwale zrównoważony, tzn. jego relacja do PKB jest stała, gdy:

1. Przy $i = g$ deficyt pierwotny jest równy zeru. Innymi słowy, dług finansowany jest w całości przez gospodarkę krajową.
2. Jeśli $i > g$, potrzebna jest nadwyżka pierwotna. Im jednak później ta ostatnia się pojawi, tym wyższy musi być jej poziom.
3. Gdy $i < g$, deficyt pierwotny w stosunku do długu publicznego musi być równy różnicy między stopą wzrostu gospodarczego a realną stopą procentową.

Wsparcie budżetowe sfery ubezpieczeń społecznych, w tym emerytalno-rentowych, realizowane jest za pomocą transferów. To, ogólnie rzecz ujmując, dochody, które nie są wynagrodzeniem za dostarczanie usług przez czynniki produkcji. Pozwalają one przenosić siłę nabywczą od jednej grupy ludzi do innej⁵. W ujęciu makroekonomicznym nie są one składnikiem produktu narodowego.

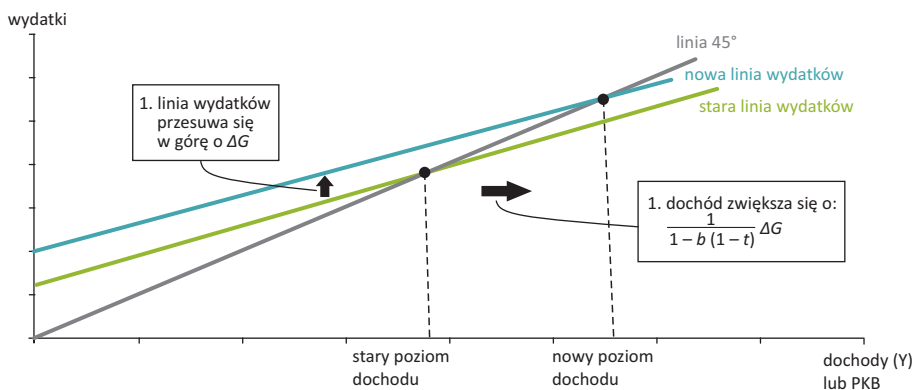
⁴ B. Ch. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 8. Auflage, München, Vahlen, 2011.

⁵ B. Ch. Blankart, op. cit.; A. Woll, *Volkswirtschaftslehre*, 16. Auflage, München, Vahlen, 2011.

W finansach i polityce publicznej transfery zwykle się dzielić na celowe i ogólne⁶. Otrzymanie tych pierwszych wiąże się z przestrzeganiem określonych warunków. Drugie natomiast są bezwarunkowe i można je przeznaczyć na zakup dóbr i usług najlepiej dostosowanych do preferencji ich adresatów. Dlatego też dla identycznej kwoty transferu te o charakterze ogólnym są wyżej wyceniane z punktu widzenia ich wpływu na dobrobyt społeczny, szczególnie wtedy, gdy mają charakter podmiotowy, a nie przedmiotowy. Z kolei transfery celowe bywają mniej kosztowne dla państwa, jeśli zamierza się osiągnąć założony poziom wydatków publicznych, gdyż zmieniają one ceny względne. Niestety, często transfery te bywają mało skuteczne w poprawianiu podziału dochodów i majątku.

Transfery społeczne wpływają na gospodarkę narodową za pomocą mechanizmów mnożnikowych, a więc relacji między zmianami wielkości produkcji/dochodu w punkcie równowagi do powodującej ją zmiany wydatków autonomicznych, tzn. niezależnych od produkcji. Ich ogólną istotę pokazano na rysunku 1. Wynika z niego, że transfery powodują przesunięcie w górę wydatków państwa, co w konsekwencji prowadzi do jeszcze większego wzrostu PKB⁷.

Rysunek 1. Istota mnożnika wydatków publicznych



Oznaczenia: b – krańcowa skłonność do konsumpcji; ΔG – zmiana wydatków publicznych; stawka podatku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie E. R. Hall, B. J. Taylor, *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1997.

⁶ D. Brümmerhoff, *Finanzwissenschaft*, 10. Auflage, München, Oldenburg Verlag, 2011; E. J. Stiglitz, K. J. Rosengard, *Economics of the Public sector. Fourth Edition*, New York, London, W.W. Norton and Company, INC, 2015.

⁷ O. Blanchard, op. cit.; E. R. Hall, B. J. Taylor, op. cit.; D. K. Hoover, *Applied intermediate macroeconomics*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2012; G. N. Mankiw, *Macroeconomics. Seventh edition*, New York, Worth Publishers, 2010.

Bardzo kompleksowo do mnożników transferów społecznych podeszli W. Scherf oraz H. Zimmermann i inni⁸. Scherf swoją analizę rozpoczyna od poniższego równania tożsamościowego produktu społecznego dla wydatków rządowych i podatków autonomicznych:

$$Y = C^a + I + NX + A_{St} - c(T - Tr) + cY,$$

gdzie: A_{St} – wydatki rządowe na dobra i usługi; C^a – prywatna konsumpcja autonomiczna (niezależna od produktu/dochodu); c – krańcowa skłonność do konsumpcji; I – inwestycje prywatne; NX – eksport netto (różnica między eksportem a importem); T – podatki niezależne od produkcji/dochodu; Tr – transfery społeczne niezależne od produkcji/dochodu.

Po zróżniczkowaniu powyższego równania względem Y , co pominięto, Scherf podaje formułę na mnożnik wydatków rządowych m_{St} .

$$m_{St} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1}{1 - c},$$

by następnie dojść do wyrażenia na mnożnik transferów społecznych m_{Tr} :

$$m_{Tr} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1}{1 - c} = cm_{St}$$

Jak widzimy, jest on iloczynem mnożnika wydatków rządowych na nabycie dóbr i usług oraz prywatnej skłonności do konsumpcji. Dalej Scherf prezentuje mnożnik podatków, który jest identyczny jak mnożnik transferów, ale ze znakiem minus. Stąd niektórzy nazywają transfery ujemnymi podatkami. Jeśli cały przyrost dochodów podatkowych przeznaczy się na transfery, to mnożnik tych ostatnich jest równy zeru, co wynika z teorematu Haavelmo.

Rząd może jednak nakładać również podatki zależne od produktu/dochodu społecznego. Równanie tożsamościowe zapiszemy teraz jak poniżej:

$$Y = C^a + I + NX + A_{St} - c(T^a - Tr) + c(1 - t)Y$$

gdzie: T^a – podatki autonomiczne (niezależne od dochodu), t – stopa podatków zależnych od dochodu.

⁸ W. Scherf, *Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft*, 2. Auflage, Konstanz, München, UVK Lucias UTB, 2011; H. Zimmermann, K. D. Henke, M. Broer, *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwissenschaft*, 11. Auflage, München, Vahlen, 2012.

Stąd mamy następujący wzór na mnożnik wydatków rządowych:

$$m_{St} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1}{1 - c(1 - t)} < \frac{1}{1 - c}$$

i mnożnik transferów:

$$m_{Tr} = \frac{\Delta Y}{\Delta T_r} = \frac{1}{1 - c(1 - t)} = cm_{St}$$

Są one niższe w porównaniu do mnożników obliczanych na bazie autonomicznych podatków. Co oczywiste, dodanie teraz podatków dochodowych musi zmienić sposób liczenia mnożników podatków i transferów zgodnych z teorematem Haavelmo, chociaż nadal pierwszy będzie równy jedności, natomiast wartość drugiego wyniesie zero:

$$m_{St}^H = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1 - c}{1 - c} = 1 \quad \text{dla} \quad \Delta A_{St} = \Delta T^a + t\Delta Y = \Delta T$$

$$m_{Tr}^H = \frac{\Delta Y}{\Delta T_r} = \frac{c - c}{1 - c} = 0 \quad \text{dla} \quad \Delta T_r = \Delta T^a + t\Delta Y = \Delta T$$

Scherf analizuje również kwestię finansowania wzrostu wydatków rządowych i zastępowania podatków długiem. W procesach mnożnikowych może wtedy pojawić się efekt samofinansowania, który odciąża budżet państwa, ale z drugiej strony obniża wartość mnożników. Sytuacja się jeszcze skomplikuje, gdy państwo zrezygnuje z dodatkowych dochodów generowanych w procesach mnożnikowych i pozostawi je obywatelom, którzy mogą je wydać nawet w całości. Zazwyczaj przyjmuje się, że finansowanie długiem wydatków państwa oddziałuje silniej na produkt społeczny niż finansowanie za pomocą podatków. Proporcje między obydwoma źródłami finansowania raczej trudno jest z góry precyzyjnie określić. Zasadniczo można natomiast przyjąć, że im bardziej elastycznie reagują dochody państwa na zmianę produktu społecznego lub im większa jest elastyczność dochodów podatkowych, tym słabiej oddziałuje popyt autonomiczny, a w szczególności wydatki państwa, na poziom produktu społecznego.

Transfery społeczne mogą być również zależne od produktu/dochodu społecznego. Najlepszym przykładem są tu zasiłki dla bezrobotnych, rosnące w czasie dekonunktury, ale malejące w fazie ożywienia i rozkwitu. Można je przeto zrównywać z odwróconymi podatkami dochodowymi. Zgodnie z tym iloczyn ich stopy (r) oraz dochodu (Y) pomniejsza transfery autonomiczne. W konsekwencji prowadzą one do dalszego spadku mnożnika wydatków rządowych, co wynika z poniższej formuły:

$$m_{S_t} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{S_t}} = \frac{1}{1 - c(1 - t - r)} < \frac{1}{1 - c(1 - t)},$$

a w ślad za tym, co jest jasne w kontekście wcześniejszych rozważań, redukują także mnożnik transferów. Jako rzecz oczywistą trzeba przypomnieć, że redukcja wydatków budżetowych oraz transferów społecznych odwraca mechanizmy mnożnikowe, tzn. prowadzi do jeszcze szybszego spadku produktu/dochodu społecznego.

Zimmermann i in. wskazują, że zakres transferów społecznych, a więc ich skuteczność redystrybucyjna, jest niepewny. Zgadza się jednakże z poglądem, że transfery podmiotowe i w gotówce są skuteczniejsze niż przedmiotowe i w naturze. Im transfery te są bardziej zróżnicowane, tym precyzyjniejsze jest ich adresowanie. Z reguły trzeba się wtedy liczyć ze wzrostem kosztów transakcyjnych ich udzielania. Wiązanie transferów z koniecznością płacenia podatku dochodowego przez ich beneficjentów może natomiast powodować to, że zawsze trafiają one do osób oraz gospodarstw domowych najbardziej ich potrzebujących.

Podejście Zimmermanna i in. do obliczania wielkości mnożników transferów jest zasadniczo podobne do stosowanego przez Scherfa, tzn. nawiązuje do ekonomii keynesistowskiej. Zimmermann i in. transfery te prezentują jednakże w sposób praktycznie kompletny, a więc podają formuły zarówno dla wydatków publicznych, jak i dla dochodów budżetowych, a dodatkowo włączają do analizy sposoby finansowania potrzeb budżetu przez bank centralny. Nie podaje się dalej równań tożsamościowych, których różniczkowanie względem odpowiednich kategorii makroekonomicznych prowadziło do poszczególnych formuł mnożników, ograniczając się tylko do tabeli 1, będącej ich zestawieniem. Zauważmy ponownie, że w pewnych sytuacjach mnożniki transferów są zerowe, o czym już pisano.

Tabela 1. Mnożniki wydatków i finansujących je dochodów publicznych

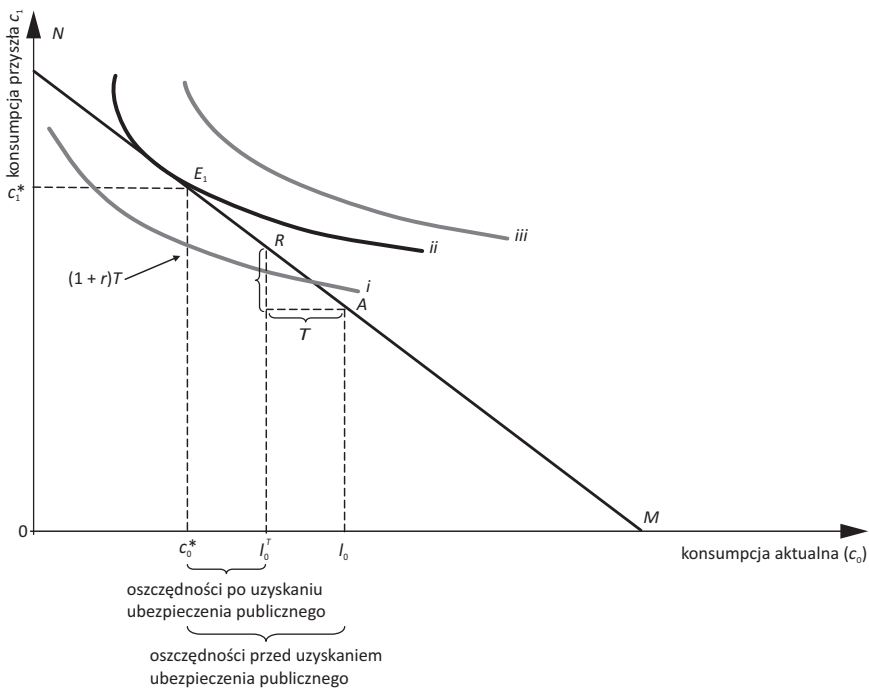
Dochody / Wydatki	I. Bez wzrostu podatków (np. finansowanie przez bank centralny)		II. Przez wzrost podatków autonomicznych (niezależnych od produktu/dochodu społecznego)	
	1. W systemie podatków niezależnych od dochodów (np. pogłównym)	2. W systemie z podatkiem dochodowym ($0 < t < 1$)	1. W systemie podatków niezależnych od dochodów (np. pogłównym)	2. W systemie z podatkiem dochodowym ($0 < t < 1$)
A. Zwiększenie popytu państwa	$\frac{1}{1-b} > 1$	$\frac{1}{1-b+bt} > 1$	$\frac{1}{1-b} + \left(\frac{-b}{1-b}\right) = 1$	$0 < \frac{1}{1-b+bt} + \left(\frac{-b}{1-b+bt}\right) < 1$
B. Wzrost transferów	$\frac{1}{1-b} > 0$	$\frac{1}{1-b+bt} > 0$	$\frac{1}{1-b} + \left(\frac{-b}{1-b}\right) = 0$	$\frac{1}{1-b+bt} + \left(\frac{-b}{1-b+bt}\right) = 0$
C. Bez wzrostu wydatków państwa (brak finansowania przez bank centralny)	-	-	$\frac{-b}{1-b} < 0$	$\left(\frac{-b}{1-b+bt}\right) < 0$

 Oznaczenia: b – krańcowa skłonność do konsumpcji; t – stopa podatkowa.

 Źródło: Opracowanie własne na podstawie H. Zimmermann, K. D. Henke, M. Broer, *Finanzwissenschaft*..., op. cit.

Wiele kontrowersji wywołuje wciąż kwestia relacji między ubezpieczeniami emerytalnymi PAYG, funkcjonującymi w ramach KRUS, a oszczędnościami prywatnymi. Przeanalizujemy ten problem, korzystając z rysunku 2. Linia MN oznacza ograniczenie budżetowe jednostki, która znajduje się w punkcie A . Jeśli konieczność zapłacenia składki emerytalnej potraktuje się jako rodzaj podatku (T), to redukcji ulegnie obecna konsumpcja.

Rysunek 2. Wypieranie oszczędności prywatnych przez ubezpieczenia publiczne



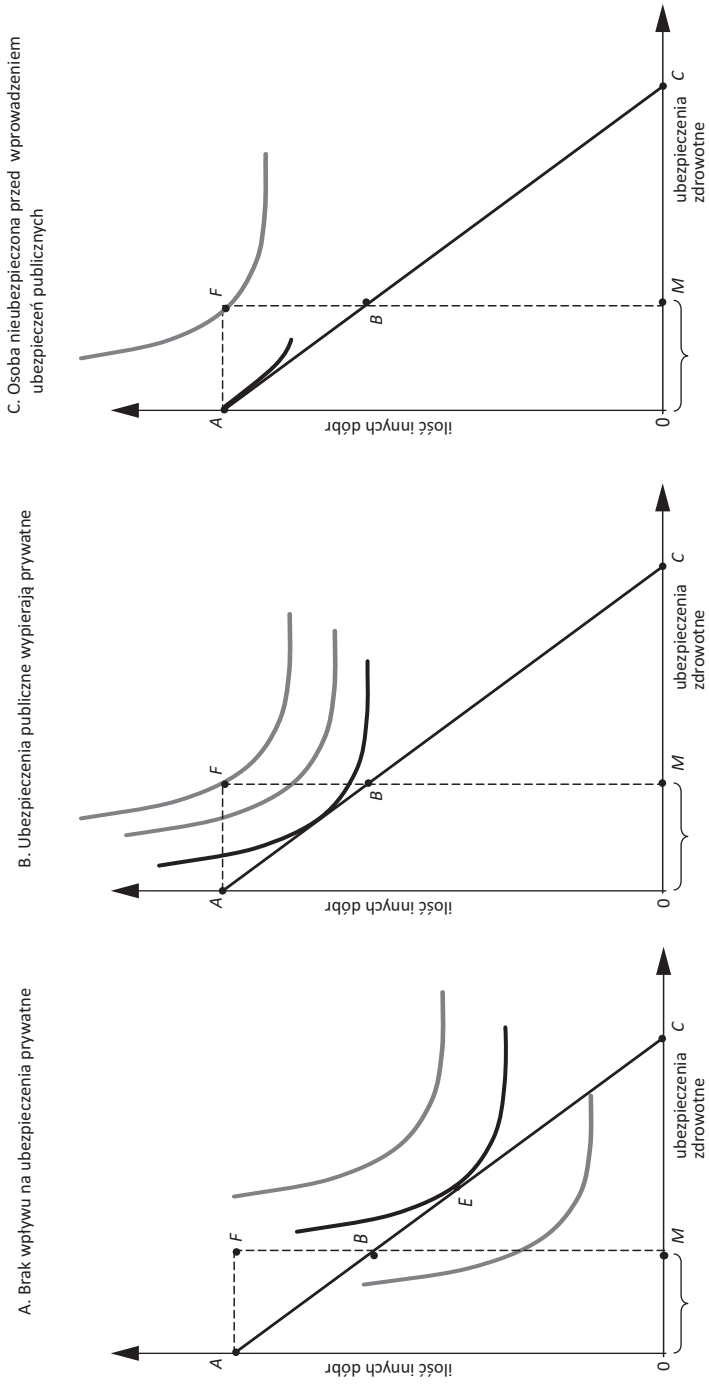
Źródło: Opracowanie własne na podstawie H. S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance. Ninth Edition*, New York, McGraw-Hill, 2010.

Równocześnie jednak powinna wzrosnąć konsumpcja na emeryturze o od-cinek równy $(1 + r)T$ – przy czym r oznacza tu stopę procentową, tj. stopę zwrotu. W konsekwencji jednostka przesunie się do punktu R . Gdyby mogła ona oszczędzać i pożyczać przy stopie r , optimum między konsumpcją obecną, w okresie zatrudnienia, a konsumpcją na emeryturze wyznaczyłyby punkt E_1 . Zauważmy jednak, że jednostka ta, uczestnicząc w systemie emerytalnym,

może zaoszczędzić kwotę $I_0^T - c_0^*$. Gdyby natomiast nie była ubezpieczona, mogłaby zaoszczędzić równowartość $I_0 - c_0^*$. Różnica między powyższymi kwotami oszczędności określana jest jako efekt wypychania (ang. *the crowding-out*) oszczędności prywatnych przez emerytalne. Można ją też utożsamiać z efektem substytucji majątku. Ponieważ w systemie PAYG składki, tj. przymusowe podatki, ale zarazem i oszczędności publiczne, służą do finansowania bieżących świadczeń, nie mogą być one inwestowane w pomnażanie kapitału rzeczowego w gospodarce narodowej. Inaczej może być natomiast w systemie emerytur kapitałowych.

Rosen i Gayer analizują efekt wypychania również w kontekście publicznych ubezpieczeń zdrowotnych. Posłużmy się w tym momencie rysunkiem 3. Gdy powyższe ubezpieczenia nie są oferowane, jednostka konfrontowana jest z ograniczeniem budżetowym AC . Rząd jednak w pewnym momencie zdecydował się na wprowadzenie bezpłatnych świadczeń zdrowotnych w rozmiarze M . To pozwala jej cały dochód wydać na nabycie innych dóbr, co pokazuje punkt F . Gdyby jednostka nie akceptowała takiego rozwiązania, musiałaby zrezygnować z ubezpieczeń publicznych na rzecz prywatnych. Jeśli przywiązuje ona duże znaczenie do tych drugich, to nabędzie dodatkową ochronę, a więc jej optimum wyznaczy punkt E . W tym przypadku nie nastąpi wypychanie ubezpieczeń prywatnych przez ubezpieczenia publiczne (panel A). Przy niższej wycenie ochrony prywatnej jednostka z niej zrezygnuje, bo wystarczy jej zakres zabezpieczenia M . Tym samym pojawi się tu efekt wypychania (panel B). Wreszcie, panel C przedstawia przypadek, w którym jednostka nie korzystała z żadnych ubezpieczeń prywatnych przed wprowadzeniem systemu publicznego. Bezprzedmiotowe tym samym stają się obecne rozważania na temat wypychania. W podsumowaniu swojej analizy Rosen i Gayer zwracają uwagę, by nie traktować wypychania jako jakiegoś absolutnego zła. Przeciwnie uwolnione fundusze prywatne po wprowadzeniu ubezpieczeń społecznych mogą być wykorzystywane do podniesienia standardu życia wielu rodzin.

Rysunek 3. Czy ubezpieczenia publiczne powodują wypieranie ubezpieczeń prywatnych?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie H.S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance, Ninth Edition, McGraw-Hill, New York 2010.*

Trendy ogólne w zakresie kształtowania się wydatków na cele społeczne i składek na ubezpieczenia społeczne w krajach OECD

Po globalnym kryzysie finansowym 2007/2008+ (GCF 2007/2008+) w latach 2010–2013/14 w większości krajów rozwiniętych znacznie obniżył się udział wydatków na świadczenia socjalne (w tym emerytury i renty) w PKB. Nie dotyczyło to jednak m.in. Estonii i Polski, w których zredukowano zakres świadczeń emerytalnych, a także zaczęto stopniowo podnosić wiek emerytalny⁹. Tendencja wzrostowa poziomu wydatków państwa na świadczenia emerytalne (ang. *pension-spending*) wynika w krajach rozwiniętych przede wszystkim ze zwiększającej się liczby osób zaczynających pobierać emerytury, a także optymistycznych prognoz dotyczących oczekiwanej dalszej długości trwania życia (ang. *life-expectancy* – LE). Szczególnie wzrasta udział grupy kobiet uprawnionych do poboru wyższych świadczeń emerytalnych. Żeby zahamować wzrost wydatków związanych z zabezpieczeniem społecznym obywateli, w krajach OECD zaczęto wykorzystywać różne narzędzia polityki socjalnej¹⁰:

- podwyższono wiek emerytalny (Australia, Belgia, Czechy, Grecja, Węgry, Włochy, przejściowo Polska¹¹, Hiszpania);
- znacznie ograniczono dostęp (poprzez dodatkowe i/lub restrykcyjne kryteria kwalifikowalności) do świadczeń przedemerytalnych, a także zmniejszono ich wysokość (Belgia, Kanada, Grecja, Polska, Portugalia);
- ograniczono lub zamrożono waloryzację wysokości świadczeń emerytalnych (np. Czechy);
- zawieszono wypłacanie dodatkowych płatności (np. „trzynasta emerytura” – Węgry, „czternasta emerytura” – Portugalia).

W OECD wypracowano ujednoliconą dla państw członkowskich terminologię dotyczącą zagregowanych kategorii wydatków na cele społeczne (ang. *social expenditures* – SOCX), obejmujących dominujące świadczenia emerytalne i rentowe. Według terminologii OECD zagregowana kategoria „składek na ubezpieczenia społeczne” (ang. *social contributions* – SC lub *social security contributions* – SSC) obejmuje „obowiązkowe płatności wypłacane na rzecz instytucji rządowych i samorządowych, które uprawniają do otrzymania (warunkowej) przyszłej korzyści socjalnej”. Kategoria ta jest bardzo pojemna, obejmuje bowiem m.in. zasiłki i dodatki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe, emerytury, renty inwalidzkie i rodzinne, zasiłki rodzinne, zwrot kosztów leczenia i opieki

⁹ W Polsce docelowy podniesiony wiek emerytalny 67 lat (dla mężczyzn i kobiet) został obniżony od 1.10.2017 r. do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.

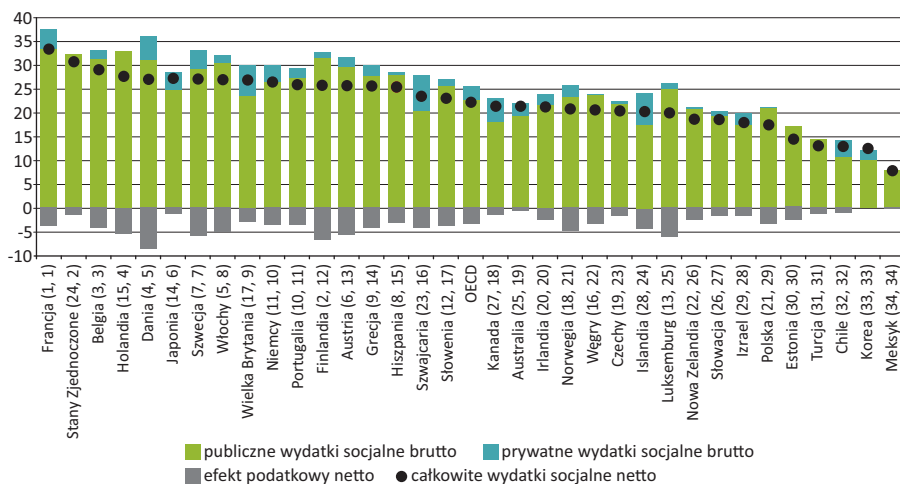
¹⁰ OECD, *Pensions at a Glance*, 2013; OECD, *Pensions at a Glance*, 2015.

¹¹ Por. uwagę w przedostatnim przypisie.

szpitalnej lub świadczenie usług szpitalnych albo medycznych. Składki mogą być pobierane zarówno od pracowników, jak i od pracodawców. Takie płatności są zazwyczaj przeznaczone na sfinansowanie świadczeń społecznych i często są wypłacane instytucjom administracji publicznej, które je zapewniają¹².

Jak wynika z wykresu opartego na danych OECD (rysunek 4), udział sumy tzw. publicznych (ang. *gross public social expenditure*, dalej: GPubSE) i prywatnych (ang. *gross public social expenditure*, dalej: GPrivSE) wydatków na cele społeczne (socjalne) brutto, czyli w przybliżeniu całkowitych wydatków na cele socjalne netto (ang. *net total social expenditure*, dalej: NTSE), zależał istotnie od stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego danego państwa. O ile we Francji udział NTSE w PKB był najwyższy spośród wszystkich krajów OECD (niespełna 33%), to Polska znalazła się w dolnym kwartyle, jeśli weźmiemy pod uwagę kształtowanie się wartości wskaźnika NTSE. Na podkreślenie zasługuje w zasadzie śladowy udział wydatków prywatnych na cele społeczne (tj. GPrivSE) w przypadku naszego państwa.

Rysunek 4. Wydatki socjalne: od publicznych wydatków brutto do całkowitych wydatków socjalnych netto



Kategorie jw. wyrażone jako % PKB w cenach rynkowych.

Wartości w nawiasach – miejsce w rankingu krajów OECD pod względem wartości publicznych wydatków socjalnych brutto i całkowitych wydatków socjalnych netto.

Dane dla Grecji, Meksyku i Polski odnoszą się do 2011 r., w pozostałych krajach do 2013 r.

Źródło: OECD, *Social Expenditure Update 2016: Social spending stays at historically high levels in many countries*, s. 7.

¹² OECD, *Social Expenditure Database (SOCX)*, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, dostęp 7.11.2018; OECD, *Social security contributions*, <https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm>, dostęp 7.11.2018.

Jak wynika z danych zestawionych w tabeli 2, udział wydatków na cele społeczne w krajach OECD wzrósł o 4,2 punkty procentowe (z 16,9% w 1990 r.), osiągając maksimum (21,1%) w 2010 r., a więc w czasie oddziaływania globalnego kryzysu finansowego 2007/2008+ na gospodarkę i polityki publiczne. W bieżącym dziesięcioleciu udział ten nie ulegał znacznym wahaniom, czemu sprzyjało bardziej restrykcyjne i rozważne wydatkowanie funduszy budżetowych w zasadzie we wszystkich krajach OECD. W Polsce najwyższy udział wydatków na cele społeczne w PKB odnotowano w 2005 r. (20,9%). W analizowanym okresie udział ten był nieznacznie niższy niż średnia dla krajów OECD.

Z analizy danych w tabeli 3 wynika, że najwyższy udział wydatków na cele społeczne w wydatkach rządowych ogółem w przypadku próby krajów OECD został osiągnięty w 2010 r. i wyniósł 46,1%. Od 1995 r. do 2005 r. ww. wskaźnik dla Polski był wyższy niż średnia dla państw członkowskich OECD, jednak jeszcze większym zaangażowaniem funduszy budżetowych w finansowanie wydatków na cele społeczne charakteryzowały się m.in. Austria, Francja czy Luksemburg (>50%).

Tabele 4 i 5 przedstawiają kształtowanie się udziału składek na ubezpieczenia społeczne (SSC/SC) w PKB z tytułu opodatkowania (w ujęciu procentowym). Im w danym państwie silniejsze było powiązanie systemu zabezpieczeń społecznych z rynkami finansowymi (np. Dania, Szwajcaria, Wielka Brytania, USA), tym udział składek na ubezpieczenia społeczne w PKB był niższy. W przypadku Polski, w której dominujące znaczenie ma system redystrybucyjny w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, udział ten kształtował się na poziomie wyższym (tj. 10,80–12,80%) niż średnia OECD. Wskaźnik będący relacją składek na ubezpieczenia społeczne do wpływów z podatków (ang. *tax revenues*) ulegał nieznacznym wahaniom zarówno dla krajów OECD (w przedziale 23,3–26,3% w analizowanym okresie), jak i Polski (od 31,1 do 40,9%¹³). Należy stwierdzić, że wzrost wysokości obciążeń obywateli z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne był powiązany ze zwiększeniem się wpływów z podatków do budżetu państwa. Nasz kraj znalazł się w grupie państw, w których udział składek na ubezpieczenia społeczne we wpływach podatkowych wynosił powyżej 30% (podobnie Niemcy, Francja, Holandia, Belgia, Słowenia, Hiszpania, Węgry).

¹³ Wyłączyć należy 2016 rok, w którym odnotowano bardzo niski udział składek na ubezpieczenia społeczne we wpływach z podatku do budżetu kraju (zaledwie 12,8%).

Tabela 2. Wydatki na cele społeczne (SOCX) jako % PKB

Kraj	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016
Australia	13,1	16,9	18,2	16,7	16,7	18,1	18,7	18,8	19,1
Austria	23,2	26,0	25,5	25,9	27,6	27,6	27,9	28,0	27,8
Belgia	24,4	25,2	23,5	25,3	28,3	29,3	29,2	29,2	29,0
Kanada	17,5	18,4	15,8	16,1	17,5	16,9	16,8	17,2	..
Chile	9,8	11,0	12,7	8,7	10,5	10,0	10,5	11,2	..
Czechy	14,2	16,1	18,0	18,1	19,8	20,3	19,9	19,5	19,4
Dania	22,0	25,5	23,8	25,2	28,9	29,0	29,0	28,8	28,7
Estonia	..	..	13,8	13,0	18,3	15,9	16,0	17,0	17,4
Finlandia	23,3	28,9	22,6	23,9	27,4	29,5	30,2	30,6	30,8
Francja	24,3	28,3	27,5	28,7	30,7	31,5	31,9	31,7	31,5
Niemcy	21,4	25,2	25,4	26,3	25,9	24,8	24,9	25,0	25,3
Grecja	15,7	16,6	18,4	20,4	23,8	26,0	26,1	26,4	27,0
Węgry	..	..	20,1	21,9	23,0	22,1	21,4	20,7	20,6
Islandia	13,2	14,7	14,6	15,9	17,0	16,6	16,7	15,7	15,2
Irlandia	16,8	17,5	12,6	14,9	22,4	20,2	19,2	17,0	16,1
Izrael	..	17,0	17,0	16,3	16,0	16,1	16,2	16,0	16,1
Włochy	20,7	21,0	22,6	24,1	27,6	28,6	29,0	28,9	28,9
Japonia	11,1	14,1	16,3	18,2	22,1	23,1	..	..	..
Korea	2,7	3,1	4,5	6,1	8,3	9,3	9,7	10,1	10,4
Łotwa	..	0,0	14,8	12,2	18,7	14,4	14,2	14,4	14,5
Luksemburg	18,1	19,7	18,6	22,4	22,9	23,2	23,0	22,2	21,8
Meksyk	3,2	4,1	4,8	6,3	7,5	..	..	..	..
Holandia	24,0	22,3	18,4	20,5	22,1	22,9	22,7	22,3	22,0
Nowa Zelandia	20,5	17,9	18,5	17,8	20,3	19,3	19,4	19,7	..
Norwegia	21,6	22,5	20,4	20,7	21,9	21,8	22,4	23,9	25,1
Polska	14,6	21,8	20,2	20,9	20,6	19,6	19,5	19,4	20,2
Portugalia	12,2	16,0	18,5	22,3	24,5	25,5	24,5	24,1	24,1
Słowacja	..	18,4	17,6	15,8	18,1	18,1	19,3	19,4	18,6
Słowenia	..	5,7	22,4	21,4	23,4	24,0	23,1	22,4	22,8
Hiszpania	19,2	20,7	19,5	20,4	25,8	26,3	26,1	25,4	24,6
Szwecja	27,2	30,6	26,8	27,4	26,3	27,4	27,1	26,7	27,1
Szwajcaria	12,1	16,1	16,3	18,4	18,4	19,2	19,3	19,6	19,7
Turcja	5,5	5,6	7,7	10,3	12,8	13,4	13,5	..	..
Wielka Brytania	15,2	18,3	17,7	19,4	22,8	21,9	21,6	21,5	21,5
USA	13,2	15,1	14,3	15,6	19,3	18,8	18,8	19,0	19,3
OECD	16,9	18,8	18,0	18,8	21,1	21,1	21,1	21,0	21,0

Objaśnienie: (..) – dane niedostępne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

**Tabela 3. Wydatki na cele społeczne (SOCX)
jako % całkowitych wydatków rządowych ogółem**

Kraj	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014
Australia	36,1	45,7	50,4	48,1	45,6	49,4	51,3
Austria	..	46,9	50,6	50,9	52,3	54,1	..
Belgia	..	48,0	47,9	49,1	53,1	52,8	..
Kanada	35,9	39,0	38,9	42,1	40,9	41,8	..
Czechy	..	31,1	44,5	43,3	46,0	47,6	..
Dania	..	43,6	45,1	49,2	50,7	51,3	..
Estonia	..	..	38,0	38,2	45,2	41,5	..
Finlandia	48,7	47,3	47,2	48,6	50,1	51,4	..
Francja	48,9	52,3	53,8	54,3	54,3	55,2	..
Niemcy	..	46,1	56,8	56,9	54,9	55,6	..
Grecja	..	36,1	39,6	44,8	45,4	..	..
Węgry	..	..	42,6	44,1	46,5	44,6	..
Islandia	..	..	35,4	38,3	34,4	37,6	..
Irlandia	..	43,0	40,7	44,6	34,1	51,0	..
Izrael	..	33,6	35,3	35,5	38,5	38,9	39,4
Włochy	..	40,5	49,8	51,1	55,4	56,0	..
Japonia	..	39,2	42,1	50,0	53,9	54,4	..
Korea	12,5	14,0	18,3	20,7	26,7	29,4	30,4
Łotwa	..	0,0	39,8	35,7	41,9	39,0	..
Luksemburg	..	51,3	51,3	52,6	52,3	53,7	..
Meksyk	..	..	..	32,2	31,7	..	..
Holandia	..	41,6	44,1	48,4	45,9	49,3	..
Nowa Zelandia	40,7	46,8	54,0	52,8	47,0	53,7	54,5
Norwegia	..	44,7	48,5	49,3	48,7	49,4	..
Polska	..	45,8	48,2	47,0	45,2	..	..
Portugalia	..	37,6	43,4	47,8	47,2	51,1	..
Słowacja	..	38,2	33,7	40,0	43,0	44,1	..
Słowenia	..	11,0	48,5	47,7	47,5	39,8	..
Hiszpania	..	46,7	49,8	53,3	56,6	58,2	..
Szwecja	..	48,1	50,0	51,9	51,3	52,3	..
Szwajcaria	..	47,1	47,6	54,2	56,0	56,4	..
Turcja	..	..	..	..	31,9	..	..
Wielka Brytania	38,8	44,3	46,4	45,3	47,2	49,0	..
USA	35,7	40,5	42,2	43,0	45,0	48,2	..
OECD	38,3	41,8	44,5	45,8	46,1	45,2	..

Objaśnienie: (..) – dane niedostępne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Tabela 4. Składki na ubezpieczenia społeczne jako % PKB

Kraj	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016
Australia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	..
Austria	12,95	14,75	14,31	13,96	14,06	14,52	14,62	14,69	14,85
Belgia	13,68	13,96	13,41	13,23	13,82	14,39	14,24	14,29	13,70
Kanada	4,28	4,86	4,73	4,76	4,56	4,71	4,70	4,83	4,77
Chile	1,52	1,19	1,37	1,35	1,34	1,43	1,42	1,42	1,46
Czechy	..	14,36	14,35	14,75	14,54	14,72	14,50	14,36	14,66
Dania	0,01	0,05	0,64	0,11	0,10	0,08	0,07	0,07	0,06
Estonia	..	12,23	10,92	10,18	12,77	11,00	11,02	11,31	11,62
Finlandia	11,00	13,72	11,56	11,48	12,11	12,61	12,66	12,71	12,81
Francja	18,06	17,98	15,52	15,84	16,11	16,75	16,94	16,77	16,74
Niemcy	13,04	14,12	14,15	13,49	13,72	13,88	13,90	13,95	14,15
Grecja	7,61	9,00	10,11	11,00	10,95	10,71	10,44	10,70	10,99
Węgry	..	14,57	11,31	11,96	11,76	12,43	12,42	12,63	13,63
Islandia	0,95	2,47	2,80	3,12	3,93	3,70	3,66	3,60	3,60
Irlandia	4,56	4,30	3,64	3,83	5,03	5,00	4,93	3,90	3,91
Izrael	..	4,95	5,11	5,41	5,19	5,04	5,08	5,12	5,18
Włochy	11,98	12,14	11,59	12,04	13,03	13,12	12,93	13,03	12,97
Japonia	7,46	8,67	9,07	9,67	10,91	11,79	12,02	12,12	..
Korea Płd.	1,90	2,31	3,58	4,77	5,46	6,41	6,61	6,69	6,88
Łotwa	..	10,97	9,77	7,93	8,66	8,48	8,39	8,33	8,35
Luksemburg	9,22	9,41	9,63	10,57	10,83	11,12	10,67	10,68	10,64
Meksyk	2,08	2,48	2,25	2,19	2,09	2,19	2,20	2,25	2,23
Holandia	15,05	14,92	14,40	12,20	13,10	14,92	14,87	14,11	14,84
Nowa Zelandia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Norwegia	10,58	9,40	8,77	8,71	9,38	9,52	9,97	10,46	10,63
Polska	..	11,26	12,90	12,15	10,80	12,23	12,21	12,50	12,80
Portugalia	7,19	7,67	7,92	8,19	8,59	8,89	9,00	9,03	9,16
Słowacja	..	14,74	13,95	12,45	12,07	13,28	13,42	13,80	14,11
Słowenia	..	16,43	13,92	13,97	14,85	14,67	14,38	14,54	14,69
Hiszpania	11,20	11,28	11,58	11,75	11,70	11,49	11,64	11,43	11,43
Szwecja		12,61	12,90	12,52	10,93	9,99	9,87	9,68	10,04
Szwajcaria	5,55	6,87	6,68	6,34	6,31	6,70	6,70	6,81	6,83
Turcja	2,86	1,98	4,42	5,24	6,18	6,96	7,01	7,29	7,34
Wielka Brytania	5,60	5,31	5,57	6,12	6,19	6,10	5,99	6,09	6,28
USA	6,64	6,66	6,64	6,35	6,13	6,17	6,19	6,20	6,24
OECD – średnia	7,35	8,79	8,56	8,50	8,78	9,00	8,99	9,01	..

Objaśnienie: (..) – dane niedostępne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Tabela 5. Składki na ubezpieczenia społeczne jako % wpływów z tytułu opodatkowania

Kraj	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016
Australia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	..	..
Austria	32,71	34,57	32,46	34,03	33,99	33,96	33,63	34,80	14,85
Belgia	34,30	32,54	31,33	30,60	32,39	31,66	31,88	31,01	13,70
Kanada	13,14	14,00	14,19	14,57	14,73	15,07	15,08	15,04	4,77
Chile	7,70	6,41	7,32	5,82	6,30	7,24	6,92	7,16	1,46
Czechy	..	42,98	44,07	43,64	43,90	43,81	43,05	43,07	14,66
Dania	0,05	0,14	1,38	0,21	0,25	0,15	0,15	0,13	0,06
Estonia	..	33,98	35,10	32,78	36,84	33,65	33,39	33,43	11,62
Finlandia	27,78	28,92	26,91	27,87	28,73	28,89	28,93	29,04	12,81
Francja	43,83	41,92	36,31	37,04	37,60	37,36	37,08	36,97	16,74
Niemcy	38,21	40,25	39,76	38,32	38,55	37,80	37,63	37,68	14,15
Grecja	29,18	26,91	31,87	33,82	31,79	29,09	29,41	28,51	10,99
Węgry	35,87	34,30	29,67	33,17	34,07	32,56	32,38	34,57	13,63
Islandia	6,91	8,61	8,02	7,92	11,40	9,48	9,82	9,89	3,60
Irlandia	14,42	12,70	13,10	12,52	19,29	17,27	16,85	16,98	3,91
Izrael	..	14,23	15,55	15,36	16,86	16,33	16,36	16,59	5,18
Włochy	33,02	34,07	28,52	29,52	30,84	29,75	30,10	30,25	12,97
Japonia	27,49	33,84	36,50	36,63	41,52	39,68	39,43	..	..
Korea Płd.	10,42	13,33	18,31	21,20	23,99	26,87	26,60	26,15	6,88
Łotwa	..	35,33	32,44	28,12	31,37	29,12	28,71	27,60	8,35
Luksemburg	29,14	26,75	27,77	27,87	29,20	28,51	28,99	28,69	10,64
Meksyk	17,26	21,27	16,99	16,76	15,68	15,43	13,86	..	2,23
Holandia	37,37	37,93	35,73	35,96	38,38	39,64	37,76	38,19	14,84
Nowa Zelandia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Norwegia	26,11	23,00	21,51	19,87	22,02	25,64	27,30	27,99	10,63
Polska	31,87	31,08	40,85	35,70	34,91	38,16	38,52	38,13	12,80
Portugalia	27,12	25,18	26,53	25,82	27,52	26,27	26,12	26,64	9,16
Słowacja	..	40,37	43,15	39,45	42,25	43,05	42,72	43,11	14,11
Słowenia	..	39,32	38,40	36,56	40,17	39,44	39,75	39,73	14,69
Hiszpania	35,56	35,96	35,79	32,71	37,65	34,49	33,79	34,14	11,43
Szwecja	29,06	28,62	28,50	25,63	23,29	23,18	22,37	22,77	10,04
Szwajcaria	24,48	26,68	25,60	23,43	24,45	24,86	24,59	24,56	6,83
Turcja	19,63	15,76	21,53	22,38	27,88	28,53	29,02	28,84	7,34
Wielka Brytania	17,63	17,56	17,16	18,57	18,59	18,61	18,73	18,91	6,28
USA	26,08	24,44	24,54	23,64	22,87	23,86	23,65	23,99	6,24
OECD – średnia	23,32	25,23	25,34	24,79	26,27	25,98	25,84	..	..

Objaśnienie: (..) – dane niedostępne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Podsumowanie

W krajach OECD udział sumy tzw. publicznych i prywatnych wydatków na cele społeczne (socjalne) brutto, czyli – w przybliżeniu – całkowitych wydatków na cele socjalne netto (NTSE), zależał istotnie od stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego danego państwa. Z przeprowadzonych analiz wynika, że Polska charakteryzowała się relatywnie niską wartością wskaźnika NTSE na tle pozostałych krajów OECD. Udział prywatnych wydatków na cele społeczne był niewielki.

W ujęciu statycznym wzrost wydatków budżetowych związanych z subsydiowaniem ubezpieczeń społecznych, w warunkach *ceteris paribus*, skutkować może większym deficytem budżetowym i długiem publicznym, pogorszeniem się elastyczności gospodarki oraz wzrostem jej uzależnienia od mobilnego kapitału zagranicznego. Z drugiej strony można w ten sposób zainicjować korzystne procesy mnożnikowe, ale ich efekt może być zredukowany przez pojawienie się zjawiska wypychania oszczędności i inwestycji prywatnych przez rosnące „wydatki budżetowe. Rezultat netto takiej ekspansji fiskalnej jest sprawą otwartą.”

Jacek Kulawik – prof. dr. hab., Zakład Finansów i Zarządzania Ryzykiem, IERiGŻ – PIB

Literatura

1. Abel-Smith B., *Social Security. Government Program*, <https://www.britannica.com/topic/social-security-government-program>, dostęp 11.01.2018.
2. Blanchard O., *Macroeconomics. 5th edition*, New York, Prentice Hall, 2011.
3. Blankart B. Ch., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 8. Auflage, München, Vahlen, 2011.
4. Brümmerhoff D., *Finanzwissenschaft*, 10. Auflage, München, Oldenburg Verlag, 2011.
5. Dorfman M., Palacios R., *World Bank support for pensions and social security*, „Social Protection and Labor Discussion Paper” 2012, No. SP 1208, Washington, DC, World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/427291468331138312/World-Bank-support-for-pensions-and-social-security>, dostęp 7.11.2018.
6. Hall E. R., Taylor B. J., *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1997.

7. Hoover D. K., *Applied intermediate macroeconomics*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2012.
8. Mankiw G. N., *Macroeconomics. Seventh edition*, New York, Worth Publishers, 2010.
9. OECD, *Pensions at a Glance*, 2013.
10. OECD, *Pensions at a Glance*, 2015.
11. OECD, *Social Expenditure Databe (SOCX)*, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, dostęp 7.11.2018.
12. OECD, *Social security contributions*, <https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm>, dostęp 7.11.2018.
13. OECD, *Social Expenditure Update 2016: Social spending stays at historically high levels in many countries*.
14. Rosen H. S., Gayer T., *Public Finance. Ninth Edition*, New York, McGraw-Hill, 2010.
15. Scherf W., *Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft*, 2. Auflage, Konstanz, München, UVK Lucias UTB, 2011.
16. Stiglitz E. J., Rosengard K. J., *Economics of the Public sector. Fourth Edition*, New York, London, W.W. Norton and Company, INC, 2015.
17. Woll A., *Volkswirtschaftslehre*, 16. Auflage, München, Vahlen, 2011.
18. Zimmermann H., Henke K. D., Broer M., *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwissenschaft*, 11. Auflage, München, Vahlen, 2012.

Public finance and social insurance

Abstract

The long-term sustainability of a social security system does not necessarily depend on the amount of current or future spending, but rather on the ability of governments to finance these liabilities. This ability, in turn, is influenced by the socio-economic and political conditions of the state. The aim of the study is to assess the legitimacy of the social security budget support from public transfers. Literature studies were used to achieve this goal. The results of the analyzes were presented in graphs and tables. Research indicates that an increase in budget expenditure related to subsidizing social security may result in a greater budget deficit and public debt, deterioration of the flexibility of the economy and increase the country's dependence on mobile foreign capital.

Keywords: social security budget, public finance, financial stability.

Public finance and social insurance

Abstract

The long-term sustainability of a social security system does not necessarily depend on the amount of current or future spending, but rather on the ability of governments to finance these liabilities. This ability, in turn, is influenced by the socio-economic and political conditions of the state. The aim of the study is to assess the legitimacy of the social security budget support from public transfers. Literature studies were used to achieve this goal. The results of the analyzes were presented in graphs and tables. Research indicates that an increase in budget expenditure related to subsidizing social security may result in a greater budget deficit and public debt, deterioration of the flexibility of the economy and increase the country's dependence on mobile foreign capital.

Keywords: social security budget, public finance, financial stability.

Introduction

Ensuring the long-term financial stability of the social security system (also with the separation of specific sectoral subsystems) will be particularly difficult in countries already suffering from the effects of a rapidly aging population. While other social programs will be subject to profound evolution under the influence of the aging process (e.g. health policy), current political decisions still generate long-term liabilities, which in some countries are no longer balanced by contributions received from system participants (future beneficiaries). The long-term sustainability of a social security system does not necessarily depend on the amount of current or future spending, but rather on the ability of

* **Jacek Kulawik** – prof. dr. hab., Department of Finance and Risk Management, IERiGŻ – PIB.

governments to finance these liabilities. This ability, in turn, is influenced by the socio-economic and political conditions of the state.

The aim of the study is to assess the legitimacy of the social security budget support from public transfers. Literature studies were used to achieve this goal. The results of the analyzes were presented in graphs and tables.

Social insurance in the public finance system

M. Dorfman i R. Palacios¹, on the basis of the results of the analysis carried out with the use of panel regression models, found that from the point of view of the effectiveness of the social security systems of low-income countries (LIC) and middle-income countries the coverage ratio of retirement benefits with contributions revenue. It is worth emphasizing here that the reasons for including social insurance in public finances were manifold. It should also be added that the construction of agricultural retirement and disability pension systems depends on at least several factors, among which the socio-economic status of the population in rural areas was important (see Box 1).

¹ M. Dorfman, R. Palacios, *World Bank support for pensions and social security*, „Social Protection and Labor Discussion Paper” 2012, No. SP 1208, Washington, DC, World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/427291468331138312/World-Bank-support-for-pensions-and-social-security>, access 7.11.2018.

Box 1. Social insurance in the public finance system – evolution of the approach

The reasons for including social insurance in public finances were manifold and appeared as early as the end of the second half of the 19th century (1880–1900) as a response to public policies of progressive industrialization, which had a number of social implications:

- dependence of many families on the income of the working man, as well as his job opportunities;
- internal migrations of people from rural areas to metropolitan centers – separation of individuals from the financial support of a large family;
- compulsory schooling extended children's dependence on parents.

Slightly different premises were taken into account in **the construction of agricultural retirement and disability pension systems**:

- limited access to land and capital with a simultaneous increase in the agricultural population (cf. Malthus' theory);
- the need to supplement family income from sources outside the agricultural sector (employment in industry or mining);
- unstable level of income obtained on a farm and, consequently, limited possibilities of saving for old age by family members;
- agricultural production is one of the most risky forms of activity (including production risk, price risk), additionally there is quite a strong influence of some determinants related to the location in a given region;
- the instability of agricultural income, especially in the case of small-scale farms not oriented towards commodity production, is an obstacle to the maintenance of the social security system solely from social security contributions (as in the case of non-agricultural workers, excluding certain professions with preferences);
- the disappearance of typical rural societies where the provision of care for the elderly was treated as a cultural and religious obligation, justifying state-subsidized retirement and disability schemes for farmers.

The world's first forms of retirement and disability insurance appeared in Denmark (1891) and New Zealand (1898). In these countries, and above all in Denmark, social security systems were to alleviate the negative consequences of poverty and socio-economic exclusion of older rural residents, incapable of working in agriculture due to disease or age.

Basically, the education of state-subsidized pension security systems depends on the socio-economic development of the country, the socio-economic status of the privileged group, and the administrative capacity of state institutions to operate the system. The increase in the economic welfare of citizens leads to the postponement of consumption (i.e. saving). This is achieved by expansion of the social security system.

Source: Own elaboration based on B. Abel-Smith, Social Security. Government Program, <https://www.britannica.com/topic/social-security-government-program> [in:] Encyclopædia Britannica, access 11.01.2018.

These relations in the static approach, i.e. single-period, and in *ceteris paribus* conditions, can be formalized in a fairly simple way. Let us then assume the following symbols: DB – budget deficit; DE – pension subsidy; DP – public debt; EG – flexibility of the economy, including resistance to various shocks; EDP – the likelihood of the country being covered by the excessive deficit procedure of the EU, ordering, inter alia, reduction of budget expenses; PP – state budget borrowing requirements; WB – budget expenses; WS – share of fixed expenses in the state budget; ZKZ – dependence on foreign capital. Let us now write down the sequence of dependencies caused by the increase in the amount of subsidies to pensions, because this is the situation we have been dealing with for years in the case of FER:



Although Poland's fiscal position improved in 2017–2018, we are still below the EU average compared to the EU. Suffice it to say here that in 2017, 13 EU countries had a budget surplus. Poland was 21st in this classification. O. Blanchard analyzes the issue of public debt through the construction of the so-called government budget constraints:

$$B_t - B_{t-1} = rB_{t-1} + G_t - T_t, \quad (1)$$

where:

- B_t, B_{t-1} – public debt in period t and $t-1$, respectively,
- G_t – government spending in year t ,
- r – real interest rate,
- T_t – net taxes, i.e. gross taxes minus the transfers, in year t .

It should be mentioned that the difference is defined as the primary balance of the state budget³. By adding the real size of GDP (Y) and its growth rate (g) to formula (1), we obtain the final form of the government's budget constraint:

$$\frac{B_t}{Y_t} - \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} = (r - g) \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G_t - T_t}{Y_{t-1}} \quad (2)$$

On the left-hand side of equation (2), we have changes in the ratio of public debt to GDP over time, so the indicator is closely monitored, e.g. by the European Commission, which takes it into account when assessing the fiscal situation of the member states. For example, it is included in analytical work related to the implementation of the so-called excessive deficit procedures. The above relation is also explicitly included in our constitution and in the Public Finance Act. Overall, the indicator increases when:

- the real interest rate increases,
- the GDP growth rate is decreasing,
- the starting level of GDP is higher,
- the ratio of the primary deficit to GDP is higher.

The ratio of the budget deficit to GDP is also used to determine “sustainable” and therefore repayable debt. The concept of Ch. B. Blankart, which in fact is another dynamization of the modified approach by O. Blanchard⁴.

After a few transformations, we come to the final equation:

$$\frac{d\left[\frac{D(t)}{Y(t)}\right]}{dt} = \frac{G'(t) - T(t)}{Y(t)} + (i - g)\frac{D(t)}{Y(t)}, \text{ wherein } g = \frac{Y'(t)}{Y(t)}, \quad (3)$$

where:

$D(t)$ – public debt at time t ,

i – real interest rate,

other markings as in formula (2).

Formula (3) shows that in a growing economy, without taking into account inflation, public debt is permanently balanced, i.e. its relation to GDP is constant when:

1. At $i = g$, the primary deficit is zero. In other words, the debt is financed entirely by the domestic economy.
2. If $i > g$, a primary surplus is needed. However, the later the latter appears, the higher its level must be.
3. When $i < g$, the primary deficit against government debt must be equal to the difference between the economic growth rate and the real interest rate.

Budget support in the sphere of social insurance, including retirement and disability insurance, is provided by means of transfers. This is, broadly speaking, income that is not rewarded for the provision of services by the factors of production. They allow purchasing power to be transferred from one group of people to another⁵. In macroeconomic terms, they are not a component of the national product.

In finance and public policy, transfers are usually divided into deliberate and general⁶. Obtaining the former is associated with compliance with certain conditions. The second, however, is unconditional and can be used to purchase

⁴ B. Ch. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 8. Auflage, München, Vahlen, 2011.

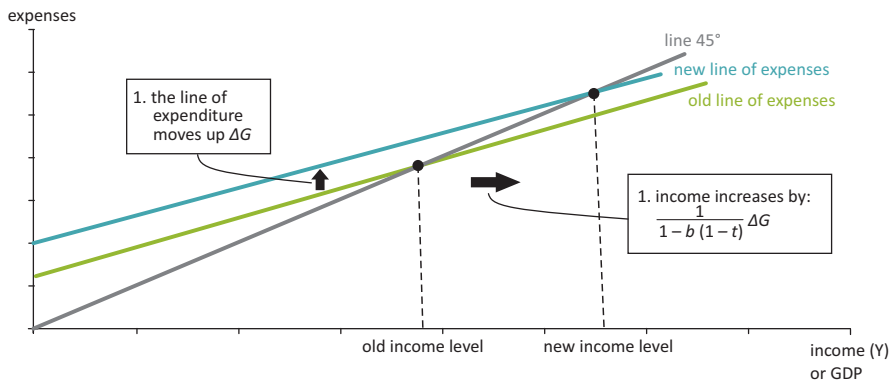
⁵ B. Ch. Blankart, op. cit.; A. Woll, *Volkswirtschaftslehre*, 16. Auflage, München, Vahlen, 2011.

⁶ D. Brümmerhoff, *Finanzwissenschaft*, 10. Auflage, München, Oldenburg Verlag, 2011; E. J. Stiglitz, K. J. Rosengard, *Economics of the Public sector. Fourth Edition*, New York, London, W.W. Norton and Company, INC, 2015.

goods and services best suited to the preferences of their addressees. Therefore, for an identical amount of transfer, these general ones are valued higher from the point of view of their impact on social welfare, especially when they are subjective, not objective. On the other hand, targeted transfers are less costly for the state if one intends to achieve the assumed level of public expenditure, as they change relative prices. Unfortunately, these transfers are often ineffective in improving the distribution of income and wealth.

Social transfers affect the national economy through multiplier mechanisms, i.e. the relationship between changes in the volume of production/income at the point of equilibrium to the resulting change in autonomous expenditure, i.e. independent of production. Their general essence is shown in Figure 1. It shows that transfers cause an upward shift in state spending, which in turn leads to even greater GDP growth⁷.

Figure 1. The essence of the public expenditure multiplier



Source: Own elaboration based on E. R. Hall, B. J. Taylor, *Makroekonomia. Theory, functioning and politics*, Warsaw, Polish Scientific Publishers PWN, 1997.

W. Scherf and H. Zimmermann et al.⁸ approached the multipliers of social transfers very comprehensively. Scherf begins his analysis with the following social product identity equation for government expenditure and autonomous taxes:

⁸ W. Scherf, *Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft*, 2. Auflage, Konstanz, München, UVK Lucias UTB, 2011; H. Zimmermann, K. D. Henke, M. Broer, *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwissenschaft*, 11. Auflage, München, Vahlen, 2012.

$$Y = C^a + I + NX + A_{st} - c(T - Tr) + cY,$$

where: A_{st} – government expenditure on goods and services; C^a – private autonomous consumption (independent of product/income); c – marginal propensity to consume; I – private investments; NX – net export (difference between export and import); T – taxes not related to production/income; Tr – production/income independent social transfers.

After differentiating the above equation for Y , which was omitted, Scherf gives the formula for the government expenditure multiplier m_{st} :

$$m_{st} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{st}} = \frac{1}{1 - c},$$

to then come to the expression for the multiplier of social transfers m_{Tr} :

$$m_{Tr} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{st}} = \frac{1}{1 - c} = cm_{st}$$

As we can see, it is the product of the multiplier of government spending on the purchase of goods and services and private propensity to consume. Next, Scherf presents a tax multiplier that is identical to the transfer multiplier but with a minus sign. Hence, some call transfers negative taxes. If the entire increase in tax revenues is spent on transfers, the multiplier of the latter is zero, which results from the Haavelmo theorem.

However, the government can also levy taxes based on product/social income. We will now write the identity equation as follows:

$$Y = C^a + I + NX + A_{st} - c(T^a - Tr) + c(1 - t)Y$$

where: T^a – autonomous taxes (independent of income), t – income-dependent taxes.

Hence, we have the following formula for the government spending multiplier:

$$m_{st} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{st}} = \frac{1}{1 - c(1 - t)} < \frac{1}{1 - c}$$

transfer multiplier:

$$m_{Tr} = \frac{\Delta Y}{\Delta T_r} = \frac{1}{1 - c(1 - t)} = cm_{st}$$

$$m_{St}^H = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1-c}{1-c} = 1 \quad \text{dla} \quad \Delta A_{St} = \Delta T^a + t\Delta Y = \Delta T$$

They are lower compared to the multipliers calculated on the basis of autonomous taxes. Obviously, adding income taxes now must change the way of calculating tax and transfer multipliers in accordance with the Haavelmo theorem, although the first will still be equal to one, while the second will be zero:

$$m_{Tr}^H = \frac{\Delta Y}{\Delta T_r} = \frac{c-c}{1-c} = 0 \quad \text{dla} \quad \Delta T_r = \Delta T^a + t\Delta Y = \Delta T$$

Scherf also examines the financing of government spending growth and the replacement of taxes with debt. In multiplier processes, the self-financing effect may then appear, which relieves the state budget, but on the other hand, reduces the value of the multipliers. The situation will get even more complicated when the state gives up the additional income generated in multiplier processes and leaves it to citizens who can spend it even in full. It is usually assumed that debt financing of state expenditure has a stronger impact on the social product than financing through taxes. It is rather difficult to precisely define the proportions between the two sources of financing. In principle, however, it can be assumed that the more flexibly state revenues react to changes in the social product or the greater the flexibility of tax revenues, the less autonomous demand, and in particular state expenditure, affects the level of the social product.

Social transfers can also be product/social income dependent. The best example is unemployment benefits, rising in times of economic downturn, but decreasing in the boom and bust phase. They can therefore be equated with reverse taxes on income. Accordingly, the product of their rate (r) and income (Y) reduces autonomous transfers. As a consequence, they lead to a further decrease in the multiplier of government spending, which results from the following formula:

$$m_{St} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1}{1-c(1-t-r)} < \frac{1}{1-c(1-t)},$$

and, following what is clear in the context of the above considerations, they also reduce the multiplier of transfers. Here it is obvious that we must remember that the reduction of budget expenditures and social transfers reverses the multiplier mechanisms, i.e. leads to an even faster decline in the social product/income.

Zimmermann et al. indicate that the scope of social transfers, and hence their redistributive effectiveness, is uncertain. However, they agree with the

view that subjective transfers and cash transfers are more efficient than subjective and in kind. The more diverse these transfers are, the more precise their addressing is. As a rule, then you have to take into account the increase in transaction costs of providing them. However, linking transfers with the necessity to pay income tax by their beneficiaries may mean that they always go to the people and households that need them the most.

The approach of Zimmermann et al. for calculating the size of transfer multipliers is essentially similar to that used by Scherf, i.e. it refers to Keynesian economics. Zimmermann et al. however, these transfers are practically complete, and thus provide formulas for both public expenditure and budget revenues, and additionally include in the analysis methods of financing budget needs by the central bank. Identity equations, the differentiation of which in relation to the respective macroeconomic categories, led to individual multiplier formulas, limited only to Table 1, which is their summary, are not given further. Note again that in certain situations the transfer multipliers are zero as already mentioned.

Table 1. Multipliers of expenditures and the public revenues financing them

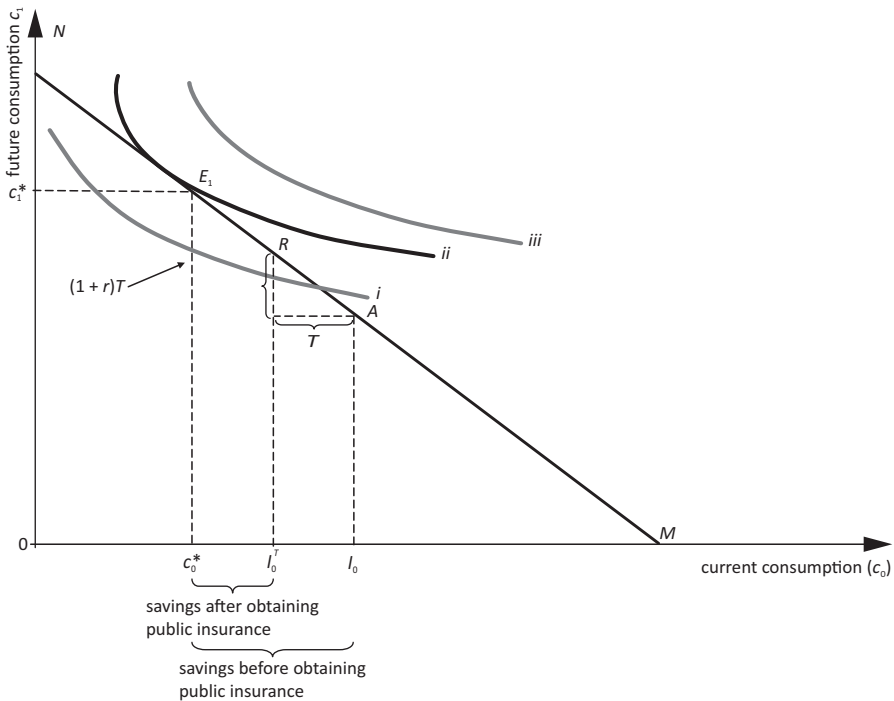
Income Expenditures	I. No tax increase (e.g. central bank financing)		II. By increasing autonomous taxes (independent of product/social income)	
	1. In the system of taxes independent of income (e.g. poll tax)	2. In the system with income tax (0 < t < 1)	1. In the system of taxes independent of income (e.g. poll tax)	2. In the system with income tax (0 < t < 1)
A. Increasing state demand	$\frac{1}{1-b} > 1$	$\frac{1}{1-b+bt} > 1$	$\frac{1}{1-b} + \left(\frac{-b}{1-b}\right) = 1$	$0 < \frac{1}{1-b+bt} + \left(\frac{-b}{1-b+bt}\right) < 1$
B. Increase in transfers	$\frac{1}{1-b} > 0$	$\frac{1}{1-b+bt} > 0$	$\frac{1}{1-b} + \left(\frac{-b}{1-b}\right) = 0$	$\frac{1}{1-b+bt} + \left(\frac{-b}{1-b+bt}\right) = 0$
C. No increase in state spending (no central bank financing)	-	-	$\frac{-b}{1-b} < 0$	$\left(\frac{-b}{1-b+bt}\right) < 0$

Symbols: b – extreme propensity to consume; t – tax rate.

Source: Own study based on H. Zimmermann, K. D. Henke, M. Broer, *Finanzwissenschaft...*, op. cit.

Much controversy is still caused by the relationship between PAYG pension insurance, operating within KRUS, and private savings. Let us analyze this problem using Figure 2. The MN line denotes the budgetary limit of the unit listed in point A. If the necessity to pay the pension contribution is treated as a type of tax (T), the current consumption will be reduced.

Figure 2. Displacement of private savings by public insurance



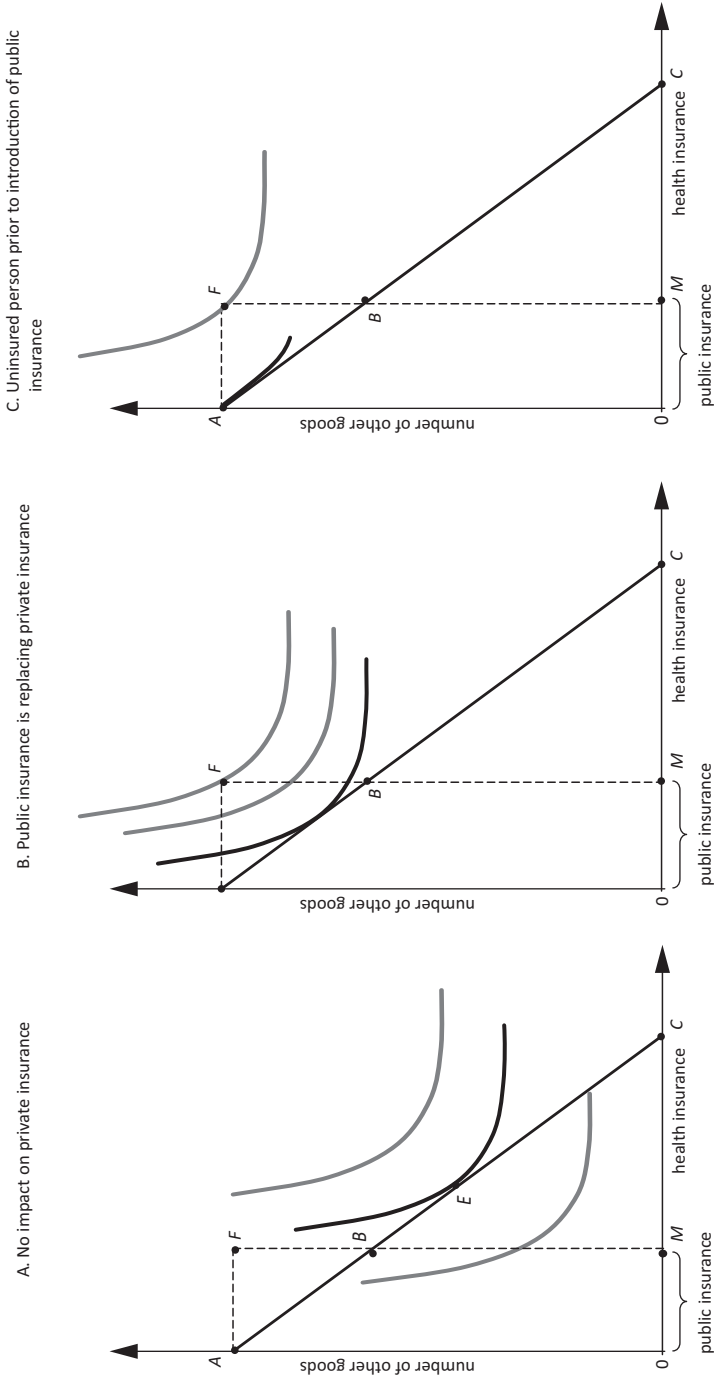
Source: Own elaboration based on H. S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance. Ninth Edition*, New York, McGraw-Hill, 2010.

At the same time, however, consumption in retirement should increase by a section equal to $(1 + r)T$ – where r is the interest rate, i.e. the rate of return. Consequently, the individual will move to point R. If he could save and borrow at rate r , the optimum between present consumption during employment and retirement consumption would be the point E_1 . Note, however, that this individual, by participating in the pension system, can save the amount $I_0^T - c_0^*$. If, on the other hand, the person was not insured, they could save the equiv-

alent $I_0 - c_0^*$. The difference between the above savings amounts is known as the crowding-out of private savings by retirement. It can also be equated with the property substitution effect. Since in the PAYG system contributions, i.e. compulsory taxes, but also public savings, are used to finance current benefits, they cannot be invested in increasing physical capital in the national economy. However, the situation may be different in the funded pension system.

Rosen and Gayer analyze the crowding-out effect also in the context of public health insurance. Let us now use Figure 3. When the above insurance is not offered, the individual is confronted with a budgetary AC budget limitation. However, at some point the government decided to introduce free health benefits in size M . This allows the person to spend all their income on purchasing other goods, as shown in point F . If the individual did not accept this solution, they would have to give up public insurance in favor of private ones. If they attach great importance to the latter, they will acquire additional protection, so their optimum will be determined by point E . In this case, private insurance will not be crowded out by public insurance (panel A). With a lower valuation of private protection, the individual will give it up, because their scope of protection is sufficient. Thus, the crowding out effect will appear here (panel B). Finally, panel C presents a case where the individual did not have any private insurance before the introduction of the public system. Thus, the current considerations on crowding out become irrelevant. In concluding their analysis, Rosen and Gayer point out not to treat crowding out as some absolute evil. After all, released private funds after the introduction of social security can be used to raise the standard of living of many families.

Figure 3. Is public insurance crowding out private insurance?



Source: Own elaboration based on H.S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance, Ninth Edition, McGraw-Hill, New York 2010.*

General trends in the development of social spending and social security contributions in OECD countries

Following the global financial crisis 2007/2008 + (GCF 2007/2008 +) in 2010–2013/14, the share of expenditure on social benefits (including pensions) in GDP decreased significantly in most developed countries. However, this did not apply to Estonia and Poland, where the scope of retirement benefits has been reduced and the retirement age has been gradually increased⁹. The upward trend in state pension-spending in developed countries is mainly due to the increasing number of people starting to receive pensions, as well as optimistic life-expectancy (LE) forecasts. Particularly, the share of women entitled to higher retirement benefits is growing. In order to curb the increase in spending related to the social security of citizens, various tools of social policy have been used in OECD countries¹⁰:

- the retirement age was increased (Australia, Belgium, Czech Republic, Greece, Hungary, Italy, Poland temporarily¹¹, Spain);
- access (through additional and/or restrictive eligibility criteria) to pre-retirement benefits has been significantly reduced and their amount has been reduced (Belgium, Canada, Greece, Poland, Portugal);
- the indexation of pension benefits has been limited or frozen (e.g. in the Czech Republic);
- Payment of additional payments was suspended (e.g. “Thirteenth Pension” – Hungary, “Fourteenth Pension” – Portugal).

The OECD has developed a unified terminology for member states regarding aggregated categories of social expenditures (SOCX), including the dominant retirement and disability benefits. In OECD terminology, the aggregate category of “social security contributions” (SC or SSC) includes “compulsory payments made to general government that entitle you to receive a (conditional) future social benefit”. This category is very broad, as it includes unemployment benefits and allowances, sickness benefits, pensions, invalidity and survivors’ pensions, family benefits, reimbursement of costs of treatment and hospital care, or the provision of hospital or medical services. Contributions can be collected from both employees and employers. Such payments are usually intended to finance social benefits and are often paid to the public administration that provides them¹².

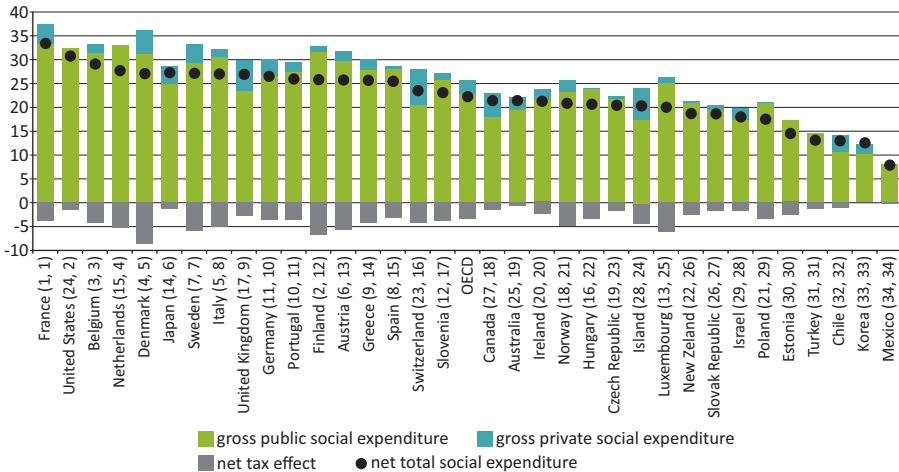
As can be seen from the chart based on OECD data (Figure 4), the share of the sum of gross public social expenditure (GPubSE) and gross public social expenditure (GPrivSE) gross social (social) expenditure, i.e. approximately the net total social expenditure social expenditure, hereinafter: NTSE) depended significantly on the degree of socio-economic development of a given country. While in France the share of the NTSE in GDP was the highest among all

OECD countries (less than 33%), Poland was in the lower quartile if we take into account the evolution of the NTSE index. It should be emphasized that the share of private expenditure for social purposes (i.e. GPrivSE) in our country is very small.

Figure 4. Social Spending: From Gross Public Spending to Total Net Social Spending

Categories as above expressed as % of GDP at market prices.
 Values in brackets – place in the ranking of OECD countries in terms of the value of gross public social expenditure and total net social expenditure.
 Data for Greece, Mexico and Poland refer to 2011, in other countries to 2013.

Source: OECD, *Social Expenditure Update 2016: Social spending stays at historically high levels in many countries*, p. 7.



As can be seen from the data summarized in Table 2, the share of social spending in OECD countries increased by 4.2 percentage points (from 16.9% in 1990), reaching the maximum (21.1%) in 2010, and thus during the impact of the global financial crisis 2007/2008 + on the economy and public policies. In the current decade, this share did not fluctuate significantly, which was supported by more restrictive and prudent spending of budget funds in virtually all OECD countries. In Poland, the highest share of social spending in GDP was recorded in 2005 (20.9%). In the analyzed period, this share was slightly lower than the average for OECD countries.

The analysis of data in Table 3 shows that the highest share of social spending in total government spending in the sample of OECD countries was achieved in 2010 and amounted to 46.1%. From 1995 to 2005, the above-mentioned the

indicator for Poland was higher than the average for OECD member states, however, an even greater involvement of budget funds in financing expenditure for social purposes was characterized, among others, by Austria, France or Luxembourg (> 50%).

Tables 4 and 5 present the share of social insurance contributions (SSC/SC) in GDP from taxation (in percentage terms). The stronger the link between the social security system and financial markets in a given country (e.g. Denmark, Switzerland, Great Britain, USA), the lower the share of social security contributions in GDP. In the case of Poland, where the redistributive system within the Social Insurance Fund is of dominant importance, this share was higher (i.e. 10.80–12.80%) than the OECD average. The ratio of social security contributions to tax revenues fluctuated slightly for both OECD countries (in the range of 23.3% to 26.3% in the analyzed period) and Poland (from 31.1 to 40.9%¹³). It should be stated that the increase in the amount of the burden on citizens related to social security contributions was related to the increase in tax revenues to the state budget. Our country is in the group of countries where the share of social security contributions in tax revenues was over 30% (similarly to Germany, France, the Netherlands, Belgium, Slovenia, Spain, and Hungary).

¹³ The year 2016, with a very low share of social security contributions in the tax revenue to the national budget (only 12.8%), should be excluded.

Table 2. Social spending (SOCX) as % of GDP

Country	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016
Australia	13,1	16,9	18,2	16,7	16,7	18,1	18,7	18,8	19,1
Austria	23,2	26,0	25,5	25,9	27,6	27,6	27,9	28,0	27,8
Belgium	24,4	25,2	23,5	25,3	28,3	29,3	29,2	29,2	29,0
Canada	17,5	18,4	15,8	16,1	17,5	16,9	16,8	17,2	..
Chile	9,8	11,0	12,7	8,7	10,5	10,0	10,5	11,2	..
Czech Republic	14,2	16,1	18,0	18,1	19,8	20,3	19,9	19,5	19,4
Denmark	22,0	25,5	23,8	25,2	28,9	29,0	29,0	28,8	28,7
Estonia	..	..	13,8	13,0	18,3	15,9	16,0	17,0	17,4
Finland	23,3	28,9	22,6	23,9	27,4	29,5	30,2	30,6	30,8
France	24,3	28,3	27,5	28,7	30,7	31,5	31,9	31,7	31,5
Germany	21,4	25,2	25,4	26,3	25,9	24,8	24,9	25,0	25,3
Greece	15,7	16,6	18,4	20,4	23,8	26,0	26,1	26,4	27,0
Hungary	..	..	20,1	21,9	23,0	22,1	21,4	20,7	20,6
Iceland	13,2	14,7	14,6	15,9	17,0	16,6	16,7	15,7	15,2
Ireland	16,8	17,5	12,6	14,9	22,4	20,2	19,2	17,0	16,1
Israel	..	17,0	17,0	16,3	16,0	16,1	16,2	16,0	16,1
Italy	20,7	21,0	22,6	24,1	27,6	28,6	29,0	28,9	28,9
Japan	11,1	14,1	16,3	18,2	22,1	23,1	..	..	..
S. Korea	2,7	3,1	4,5	6,1	8,3	9,3	9,7	10,1	10,4
Latvia	..	0,0	14,8	12,2	18,7	14,4	14,2	14,4	14,5
Luxemburg	18,1	19,7	18,6	22,4	22,9	23,2	23,0	22,2	21,8
Mexico	3,2	4,1	4,8	6,3	7,5	..	..	..	..
Netherlands	24,0	22,3	18,4	20,5	22,1	22,9	22,7	22,3	22,0
New Zealand	20,5	17,9	18,5	17,8	20,3	19,3	19,4	19,7	..
Norway	21,6	22,5	20,4	20,7	21,9	21,8	22,4	23,9	25,1
Poland		21,8	20,2	20,9	20,6	19,6	19,5	19,4	20,2
Portugal	12,2	16,0	18,5	22,3	24,5	25,5	24,5	24,1	24,1
Slovakia	..	18,4	17,6	15,8	18,1	18,1	19,3	19,4	18,6
Slovenia	..	5,7	22,4	21,4	23,4	24,0	23,1	22,4	22,8
Spain	19,2	20,7	19,5	20,4	25,8	26,3	26,1	25,4	24,6
Sweden	27,2	30,6	26,8	27,4	26,3	27,4	27,1	26,7	27,1
Switzerland	12,1	16,1	16,3	18,4	18,4	19,2	19,3	19,6	19,7
Turkey	5,5	5,6	7,7	10,3	12,8	13,4	13,5	..	..
Great Britain	15,2	18,3	17,7	19,4	22,8	21,9	21,6	21,5	21,5
USA	13,2	15,1	14,3	15,6	19,3	18,8	18,8	19,0	19,3
OECD	16,9	18,8	18,0	18,8	21,1	21,1	21,1	21,0	21,0

Explanation: (..) – data not available.

Source: Own work based on OECD data.

Table 3. Social spending (SOCX) as % of total government spending

Country	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014
Australia	36,1	45,7	50,4	48,1	45,6	49,4	51,3
Austria	..	46,9	50,6	50,9	52,3	54,1	..
Belgium	..	48,0	47,9	49,1	53,1	52,8	..
Canada	35,9	39,0	38,9	42,1	40,9	41,8	..
Czech Republic	..	31,1	44,5	43,3	46,0	47,6	..
Denmark	..	43,6	45,1	49,2	50,7	51,3	..
Estonia	..	..	38,0	38,2	45,2	41,5	..
Finland	48,7	47,3	47,2	48,6	50,1	51,4	..
France	48,9	52,3	53,8	54,3	54,3	55,2	..
Germany	..	46,1	56,8	56,9	54,9	55,6	..
Greece	..	36,1	39,6	44,8	45,4	..	..
Hungary	..	..	42,6	44,1	46,5	44,6	..
Iceland	..	..	35,4	38,3	34,4	37,6	..
Ireland	..	43,0	40,7	44,6	34,1	51,0	..
Israel	..	33,6	35,3	35,5	38,5	38,9	39,4
Italy	..	40,5	49,8	51,1	55,4	56,0	..
Japan	..	39,2	42,1	50,0	53,9	54,4	..
S. Korea	12,5	14,0	18,3	20,7	26,7	29,4	30,4
Latvia	..	0,0	39,8	35,7	41,9	39,0	..
Luxemburg	..	51,3	51,3	52,6	52,3	53,7	..
Mexico	..	..	..	32,2	31,7	..	..
Netherlands	..	41,6	44,1	48,4	45,9	49,3	..
New Zealand	40,7	46,8	54,0	52,8	47,0	53,7	54,5
Norway	..	44,7	48,5	49,3	48,7	49,4	..
Poland		45,8	48,2	47,0	45,2	..	..
Portugal	..	37,6	43,4	47,8	47,2	51,1	..
Slovakia	..	38,2	33,7	40,0	43,0	44,1	..
Slovenia	..	11,0	48,5	47,7	47,5	39,8	..
Spain	..	46,7	49,8	53,3	56,6	58,2	..
Sweden	..	48,1	50,0	51,9	51,3	52,3	..
Switzerland	..	47,1	47,6	54,2	56,0	56,4	..
Turkey	..	..	..	..	31,9	..	..
Great Britain	38,8	44,3	46,4	45,3	47,2	49,0	..
USA	35,7	40,5	42,2	43,0	45,0	48,2	..
OECD	38,3	41,8	44,5	45,8	46,1	45,2	..

Explanation: (..) – data not available.

Source: Own work based on OECD data.

Table 4. Social insurance contributions as % of GDP

Country	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016
Australia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	..
Austria	12,95	14,75	14,31	13,96	14,06	14,52	14,62	14,69	14,85
Belgium	13,68	13,96	13,41	13,23	13,82	14,39	14,24	14,29	13,70
Canada	4,28	4,86	4,73	4,76	4,56	4,71	4,70	4,83	4,77
Chile	1,52	1,19	1,37	1,35	1,34	1,43	1,42	1,42	1,46
Czech Republic	..	14,36	14,35	14,75	14,54	14,72	14,50	14,36	14,66
Denmark	0,01	0,05	0,64	0,11	0,10	0,08	0,07	0,07	0,06
Estonia	..	12,23	10,92	10,18	12,77	11,00	11,02	11,31	11,62
Finland	11,00	13,72	11,56	11,48	12,11	12,61	12,66	12,71	12,81
France	18,06	17,98	15,52	15,84	16,11	16,75	16,94	16,77	16,74
Germany	13,04	14,12	14,15	13,49	13,72	13,88	13,90	13,95	14,15
Greece	7,61	9,00	10,11	11,00	10,95	10,71	10,44	10,70	10,99
Hungary	..	14,57	11,31	11,96	11,76	12,43	12,42	12,63	13,63
Iceland	0,95	2,47	2,80	3,12	3,93	3,70	3,66	3,60	3,60
Ireland	4,56	4,30	3,64	3,83	5,03	5,00	4,93	3,90	3,91
Israel	..	4,95	5,11	5,41	5,19	5,04	5,08	5,12	5,18
Italy	11,98	12,14	11,59	12,04	13,03	13,12	12,93	13,03	12,97
Japan	7,46	8,67	9,07	9,67	10,91	11,79	12,02	12,12	..
S. Korea	1,90	2,31	3,58	4,77	5,46	6,41	6,61	6,69	6,88
Latvia	..	10,97	9,77	7,93	8,66	8,48	8,39	8,33	8,35
Luxemburg	9,22	9,41	9,63	10,57	10,83	11,12	10,67	10,68	10,64
Mexico	2,08	2,48	2,25	2,19	2,09	2,19	2,20	2,25	2,23
Netherlands	15,05	14,92	14,40	12,20	13,10	14,92	14,87	14,11	14,84
New Zealand	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Norway	10,58	9,40	8,77	8,71	9,38	9,52	9,97	10,46	10,63
Poland		11,26	12,90	12,15	10,80	12,23	12,21	12,50	12,80
Portugal	7,19	7,67	7,92	8,19	8,59	8,89	9,00	9,03	9,16
Slovakia	..	14,74	13,95	12,45	12,07	13,28	13,42	13,80	14,11
Slovenia	..	16,43	13,92	13,97	14,85	14,67	14,38	14,54	14,69
Spain	11,20	11,28	11,58	11,75	11,70	11,49	11,64	11,43	11,43
Sweden		12,61	12,90	12,52	10,93	9,99	9,87	9,68	10,04
Switzerland	5,55	6,87	6,68	6,34	6,31	6,70	6,70	6,81	6,83
Turkey	2,86	1,98	4,42	5,24	6,18	6,96	7,01	7,29	7,34
Great Britain	5,60	5,31	5,57	6,12	6,19	6,10	5,99	6,09	6,28
USA	6,64	6,66	6,64	6,35	6,13	6,17	6,19	6,20	6,24
OECD – average	7,35	8,79	8,56	8,50	8,78	9,00	8,99	9,01	..

Explanation: (..) – data not available.

Source: Own work based on OECD data.

Table 5. Social security contributions as % of tax revenues

Country	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016
Australia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	..	..
Austria	32,71	34,57	32,46	34,03	33,99	33,96	33,63	34,80	14,85
Belgium	34,30	32,54	31,33	30,60	32,39	31,66	31,88	31,01	13,70
Canada	13,14	14,00	14,19	14,57	14,73	15,07	15,08	15,04	4,77
Chile	7,70	6,41	7,32	5,82	6,30	7,24	6,92	7,16	1,46
Czech Republic	..	42,98	44,07	43,64	43,90	43,81	43,05	43,07	14,66
Denmark	0,05	0,14	1,38	0,21	0,25	0,15	0,15	0,13	0,06
Estonia	..	33,98	35,10	32,78	36,84	33,65	33,39	33,43	11,62
Finland	27,78	28,92	26,91	27,87	28,73	28,89	28,93	29,04	12,81
France	43,83	41,92	36,31	37,04	37,60	37,36	37,08	36,97	16,74
Germany	38,21	40,25	39,76	38,32	38,55	37,80	37,63	37,68	14,15
Greece	29,18	26,91	31,87	33,82	31,79	29,09	29,41	28,51	10,99
Hungary	35,87	34,30	29,67	33,17	34,07	32,56	32,38	34,57	13,63
Iceland	6,91	8,61	8,02	7,92	11,40	9,48	9,82	9,89	3,60
Ireland	14,42	12,70	13,10	12,52	19,29	17,27	16,85	16,98	3,91
Israel	..	14,23	15,55	15,36	16,86	16,33	16,36	16,59	5,18
Italy	33,02	34,07	28,52	29,52	30,84	29,75	30,10	30,25	12,97
Japan	27,49	33,84	36,50	36,63	41,52	39,68	39,43	..	..
S. Korea	10,42	13,33	18,31	21,20	23,99	26,87	26,60	26,15	6,88
Latvia	..	35,33	32,44	28,12	31,37	29,12	28,71	27,60	8,35
Luxemburg	29,14	26,75	27,77	27,87	29,20	28,51	28,99	28,69	10,64
Mexico	17,26	21,27	16,99	16,76	15,68	15,43	13,86	..	2,23
Netherlands	37,37	37,93	35,73	35,96	38,38	39,64	37,76	38,19	14,84
New Zealand	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Norway	26,11	23,00	21,51	19,87	22,02	25,64	27,30	27,99	10,63
Poland		31,08	40,85	35,70	34,91	38,16	38,52	38,13	12,80
Portugal	27,12	25,18	26,53	25,82	27,52	26,27	26,12	26,64	9,16
Slovakia	..	40,37	43,15	39,45	42,25	43,05	42,72	43,11	14,11
Slovenia	..	39,32	38,40	36,56	40,17	39,44	39,75	39,73	14,69
Spain	35,56	35,96	35,79	32,71	37,65	34,49	33,79	34,14	11,43
Sweden	29,06	28,62	28,50	25,63	23,29	23,18	22,37	22,77	10,04
Switzerland	24,48	26,68	25,60	23,43	24,45	24,86	24,59	24,56	6,83
Turkey	19,63	15,76	21,53	22,38	27,88	28,53	29,02	28,84	7,34
Great Britain	17,63	17,56	17,16	18,57	18,59	18,61	18,73	18,91	6,28
USA	26,08	24,44	24,54	23,64	22,87	23,86	23,65	23,99	6,24
OECD –average	23,32	25,23	25,34	24,79	26,27	25,98	25,84	..	..

Explanation: (..) – data not available.

Source: Own work based on OECD data.

Summary

In the OECD countries, the share of the sum of the gross public and private social expenditure, i.e. – approximately – the total net social expenditure (NTSE), depended significantly on the degree of socio-economic development of a given country. The conducted analyzes show that Poland was characterized by a relatively low value of the NTSE index compared to other OECD countries. The share of private spending for social purposes was small.

Statistically, an increase in budget expenditure related to subsidizing social security, in ceteris paribus conditions, may result in a greater budget deficit and public debt, deterioration of the flexibility of the economy and increase its dependence on mobile foreign capital. On the other hand, favorable multiplier processes can be initiated in this way, but their effect can be reduced by the phenomenon of crowding out savings and private investments by increasing “budget expenditures. The net effect of such a fiscal expansion is an open case”.

Jacek Kulawik – prof. dr. hab., Department of Finance and Risk Management, IERiGŻ – PIB

Literature

1. Abel-Smith B., *Social Security. Government Program*, <https://www.britannica.com/topic/social-security-government-program>, access 11.01.2018.
2. Blanchard O., *Macroeconomics. 5th edition*, New York, Prentice Hall, 2011.
3. Blankart B. Ch., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 8. Auflage, München, Vahlen, 2011.
4. Brümmerhoff D., *Finanzwissenschaft*, 10. Auflage, München, Oldenburg Verlag, 2011.
5. Dorfman M., Palacios R., *World Bank support for pensions and social security*, „Social Protection and Labor Discussion Paper” 2012, No. SP 1208, Washington, DC, World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/427291468331138312/World-Bank-support-for-pensions-and-social-security>, access 7.11.2018.
6. Hall E. R., Taylor B. J., *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1997.
7. Hoover D. K., *Applied intermediate macroeconomics*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2012.
8. Mankiw G. N., *Macroeconomics. Seventh edition*, New York, Worth Publishers, 2010.

9. OECD, *Pensions at a Glance*, 2013.
10. OECD, *Pensions at a Glance*, 2015.
11. OECD, *Social Expenditure Database (SOCX)*, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, access 7.11.2018.
12. OECD, *Social security contributions*, <https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm>, access 7.11.2018.
13. OECD, *Social Expenditure Update 2016: Social spending stays at historically high levels in many countries*.
14. Rosen H. S., Gayer T., *Public Finance. Ninth Edition*, New York, McGraw-Hill, 2010.
15. Scherf W., *Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft*, 2. Auflage, Konstanz, München, UVK Lucias UTB, 2011.
16. Stiglitz E. J., Rosengard K. J., *Economics of the Public sector. Fourth Edition*, New York, London, W.W. Norton and Company, INC, 2015.
17. Woll A., *Volkswirtschaftslehre*, 16. Auflage, München, Vahlen, 2011.
18. Zimmermann H., Henke K. D., Broer M., *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwissenschaft*, 11. Auflage, München, Vahlen, 2012.

Ekonomiczne, prawne i finansowe aspekty systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Austrii, Niemczech i w Polsce

Streszczenie

Na poziomie europejskim brak jest jednorodnych wskazań dotyczących organizowania zabezpieczenia społecznego, co sprawia, że w zakresie zabezpieczenia społecznego rolników, a w szczególności ubezpieczenia społecznego, stosowane są indywidualne rozwiązania. Ma to związek także ze specyficznymi funkcjami, jakie rolnictwo pełni w Unii Europejskiej, oraz specyficznymi rodzajami ryzyka występującymi w tym sektorze. Sytuacja ta znajduje odzwierciedlenie w prawie ubezpieczenia społecznego przyjmującego różne rozwiązania i determinującego sposób finansowania systemu ubezpieczenia społecznego.

W związku z przyjętymi założeniami celem artykułu jest wykazanie podobieństw i różnic w sferze ekonomii, prawa i finansów ubezpieczenia społecznego rolników w Austrii, Niemczech i Polsce. Część ekonomiczna odnosi się do zagadnienia bazy ekonomicznej ubezpieczenia społecznego rolników. W zakresie prawa podniesiono kwestię podmiotu ubezpieczenia. W części finansowej z jednej strony zestawiono sposób określania składki ubezpieczeniowej, a z drugiej przedstawiono rolę państwa w finansowaniu systemu. Zastosowana w artykule metoda badawcza to studia literaturowe, a także metoda porównawcza z wykorzystaniem danych statystyki publicznej, metoda prawno-porównawcza oraz ekonomiczna analiza prawa.

Słowa kluczowe: baza ubezpieczenia społecznego, ubezpieczenie społeczne rolników.

* **Józefina Król-Nowinski** – mgr inż., doktorantka w Katedrze Prawa i Ubezpieczeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

Kształt rolniczych systemów ubezpieczenia społecznego w Austrii, Niemczech i w Polsce wynika z regulacji prawnych, które zawierają się w kategorii prawa rolnego. W. Szubert wskazuje, że „regulacja prawna ubezpieczenia rolników stanowi wprawdzie integralną część prawa ubezpieczenia społecznego, jest jednak również w znacznej mierze instrumentem polityki rolnej i posługuje się w związku z tym środkami wchodzącymi w zakres prawa rolnego”¹. Porządek prawny w zakresie ubezpieczenia społecznego ma szczególne znaczenie dla prawidłowego zapewnienia ochrony socjalnej ludności rolniczej².

W prowadzonych badaniach przyjęto założenie, że ubezpieczenie społeczne rolników ma służyć realizacji celów zarówno polityki rolnej, jak i polityki społecznej. Z tego względu w analizie porównawczej wybranych krajów należy brać pod uwagę zarówno aspekt struktury rolnej, jak i aspekt prawny oraz finansowy. Takie podejście jest uzasadnione z kilku powodów. Po pierwsze, brak jednorodnych wskazań co do organizowania zabezpieczenia społecznego na poziomie europejskim, co w konsekwencji stwarza możliwość istnienia odrębności systemów ubezpieczenia społecznego rolników. Po drugie, rolnictwo jest szczególnym obszarem ingerencji państwa, a także regulacji Unii Europejskiej ze względu na funkcje, jakie pełni, oraz specyficzne ryzyka w nim występujące. Po trzecie, jako uzasadnienie można traktować rolę państwa w systemie ubezpieczenia społecznego – poprzez swoje działania kształtuje ono obowiązujące prawo, a także wprowadza instrumenty i narzędzia w tych obszarach, które pozostają poza sferą wolnego rynku.

W związku z przyjętymi założeniami podjęto badania w zakresie analizy porównawczej systemów ubezpieczenia społecznego rolników w Austrii, Niemczech i w Polsce. Celem jest wykazanie wybranych podobieństw i różnic w sferze ekonomii, prawa i finansów ubezpieczenia społecznego rolników w tych krajach. Część ekonomiczna odnosi się do zagadnienia bazy ekonomicznej ubezpieczenia społecznego rolników. W przypadku sfery prawnej podniesiono kwestię podmiotu ubezpieczenia. W części finansowej z jednej strony zestawiono sposób określania składki ubezpieczeniowej, a z drugiej przedstawiono rolę państwa w finansowaniu systemu. Metoda badawcza zastosowana w artykule to studia literaturowe, a także metoda porównawcza z wykorzystaniem danych statystyki publicznej (Eurostat), metoda prawno-porównawcza w obszarze podmiotu i składki w ubezpieczeniu społecznym rolników oraz ekonomiczna analiza prawa w zakresie skutków finansowych stosowanych rozwiązań prawnych. Część wyników przedstawiono w postaci graficznej.

¹ W. Szubert, *Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.

² H. Szewczyk, *Prawo do emerytury rolniczej. Stan obecny i perspektywy zmian* [w:] *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, Warszawa, Wolters Kluwer SA, 2015, s. 221–244.

Charakter sektora rolniczego w kontekście wybranych elementów bazy ekonomicznej ubezpieczenia społecznego rolników

Struktura sektora rolnego w analizowanych krajach jest ważna z punktu widzenia bazy ekonomicznej ubezpieczenia społecznego rolników. Jak stwierdza R. Pacud: „badanie bazy ekonomicznej daje estymację możliwości uzyskiwania składek na obszarze określonej wspólnoty ubezpieczeniowej, których przypis w danym roku budżetowym zależy od stosunków realnych, w których dochodzi do użycia sił wytwórczych oraz ukształtowania stosunków produkcji, w tym: liczby osób wykonujących pracę odpłatną oraz wielkości włączonych do produkcji dóbr kapitałowych”³. Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego rolników musi być zatem poddawana empirycznej weryfikacji. W niniejszej pracy badanie tej bazy odnosi się do badania czynników produkcji. W przypadku ubezpieczenia rolników osoby stanowiące zasób pracy to osoby zaangażowane w prowadzenie działalności rolniczej (zgodnie z przyjętymi przez daną regulację krajową kryteriami objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników). Kapitał to wartość odnosząca się do gospodarstwa rolnego jako majątku i zasobów pieniężnych. Natomiast ziemia ujmowana w jednostkach powierzchni według zdolności do wykorzystania rolniczego może stać się podstawą do wyliczenia składki⁴. Zatem punktem wyjścia do rozważań jest analiza struktury rolnej obejmującej strukturę agrarną oraz strukturę demograficzną.

Struktura rolna w analizowanych krajach przyjmuje różny kształt ze względu na uwarunkowania historyczne, polityczne, społeczne i środowiskowe. Współczesny kierunek ewolucji struktur i stosunków rolnych w krajach Unii Europejskiej jest wyznaczany przez wspólną politykę rolną (WPR), w której szczególną rolę odgrywają rodzinne gospodarstwa rolne. Zgodnie z europejskim modelem rozwoju rolnictwo pełni trzy podstawowe funkcje: produkcyjną, terytorialną i socjalną⁵. Rolnictwo ma zapewnić konsumentom bezpieczne i stabilne dostawy zdrowej, wysokojakościowej żywności i produktów nieżywnościowych, a także rozwijać konkurencyjność rolnictwa europejskiego, opartego na zrównoważonych metodach produkcji. Funkcja terytorialna odnosi się do zabezpieczenia i wzmocnienia obszarów wiejskich pełniących także

³ R. Pacud, *Państwo i prawo w kształtowaniu bazy ekonomicznej ubezpieczeń społecznych* [w:] *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, Difin, 2019, s. 209–241.

⁴ R. Baranek, J. Król, *Zasoby państwa. Uzupelnienie bazy ekonomicznej ubezpieczenia społecznego* [w:] *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, Difin, 2019, s. 80.

⁵ Committee of Agricultural Organisations in the European Union; General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union, *The European model of agriculture: the way ahead*, Bruxelles 1999, s. 3.

funkcje środowiskowe i zatrudnieniowe. Natomiast funkcja socjalna dotyczy zmniejszania dysparytetu między bogatymi a biednymi regionami, jak również sprzyjania spójności gospodarczej i społecznej grup i regionów.

Zgodnie z definicją zawartą w encyklopedii ekonomiczno-rolniczej struktura agrarna może być ujmowana na cztery sposoby: (1) procentowy udział określonych grup obszarowych gospodarstw w ogólnej liczbie lub powierzchni gospodarstw; (2) grupy gospodarstw o różnym tytule prawnym; (3) grupy gospodarstw według wielkości produkcji rolniczej w przeliczeniu na gospodarstwo, hektar lub pracownika; (4) grupy gospodarstw według osiągniętej produkcji towarowej itp.⁶ W niniejszym opracowaniu zastosowano pierwsze podejście.

Struktura rolnictwa w analizowanych krajach różni się przede wszystkim liczbą gospodarstw rolnych zaangażowanych w działalność rolniczą w poszczególnych kategoriach wielkości (tabela 1).

Tabela 1. Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Austrii, Niemczech i Polsce

Kraj	Liczba gospodarstw (tys.)	Udział gospodarstw według przedziałów wielkości gospodarstwa (%)						Udział gospodarstw większych niż 50 ha (%)
		0–2 ha	2–5 ha	5–10 ha	10–50 ha	50–100 ha	>100 ha	
Austria	139,6	10,4	19,8	17,5	44,1	6,3	1,8	8,1
Niemcy	282,2	4,3	3,4	15,8	46,2	17,8	12,5	30,3
Polska	1 421,6	22,9	31,2	21,7	21,9	1,4	0,8	2,2

Źródło: *Opracowanie własne na podstawie Eurostat FSS, Farm structure survey, 2018.*

Różnice w badanych krajach ujawniają się na płaszczyźnie liczby, ale także struktury gospodarstw. Największy udział gospodarstw o powierzchni większej niż 50 ha jest w Niemczech – podmioty te stanowią prawie jedną trzecią wszystkich gospodarstw. W Austrii udział tych podmiotów wynosi ok. 8%, a w Polsce zaledwie 2,2%.

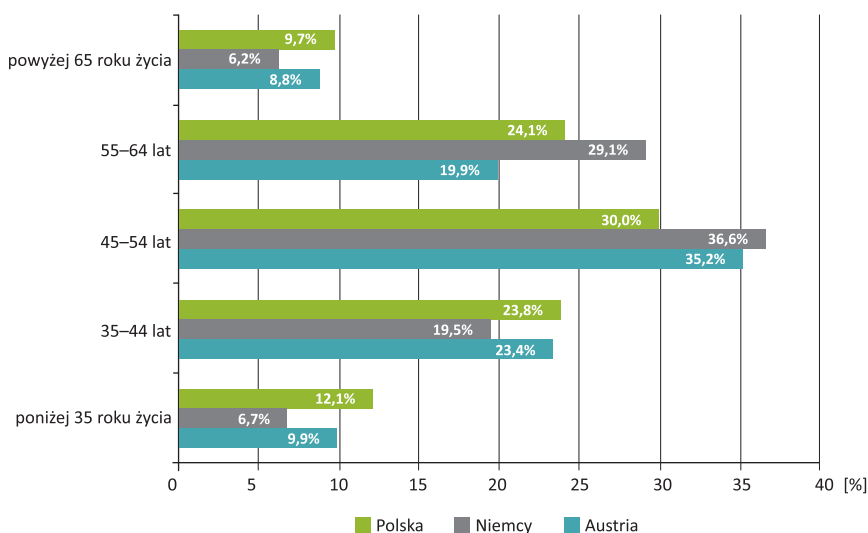
Specyfika struktury znajduje odzwierciedlenie nie tylko w potrzebach, lecz także szansach i zagrożeniach, jakie stają przed gospodarstwami danej wielkości. Abstrahując od tych podmiotów, dla których wielkość powierzchni gospodarstwa rolnego nie przekłada się jednoznacznie na wielkość wytwarzanej produkcji (np. gospodarstwa z uprawami ogrodnictwami w polu obserwacji europejskiego systemu zbierania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (FADN) osiągające przeciętnie wysoki dochód użytkują relatywnie małą po-

wierzchnię gruntów⁷), inną politykę rozwoju należy stosować wobec małych podmiotów, a inną wobec dużych. W obu przypadkach celem jest powstawanie i trwanie nowych, lepiej zorganizowanych gospodarstw, co będzie skutkowało narastaniem kapitału w gospodarce, a przez to wzmacnianiem się bazy ekonomicznej.

Drugim elementem jest struktura demograficzna. Zgodnie z definicją encyklopedii ekonomiczno-rolniczej struktura demograficzna ludności rolniczej odnosi się do podziału ludności rolniczej według płci, wieku, stanu cywilnego, miejsca urodzenia i zamieszkania, typów rodzin i liczby osób w rodzinie oraz innych cech natury demograficznej⁸. Dane o podziale ludności rolniczej ze względu na wiek w badanych krajach przedstawia wykres 1.

Wykres 1. Struktura wiekowa rolników w Austrii, Niemczech i Polsce w 2013 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp



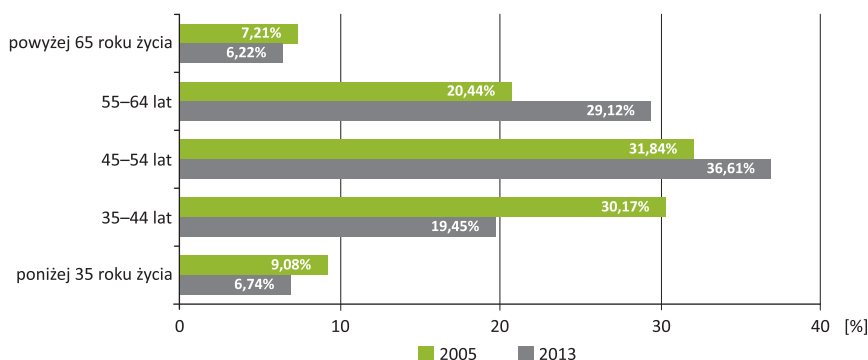
11.03.2020.

⁷ M. Bocian, B. Malanowska, *Wyniki Standardowe 2017 uzyskane przez gospodarstwa rolne osób fizycznych uczestniczących w Polskim FADN. Część I. Wyniki Standardowe*, Warszawa, IERiGŻ-PIB, 2019, s. 47-51.

⁸ *Struktura demograficzna ludności rolniczej, Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, Warszawa, PWRiL, 1984, s. 741.

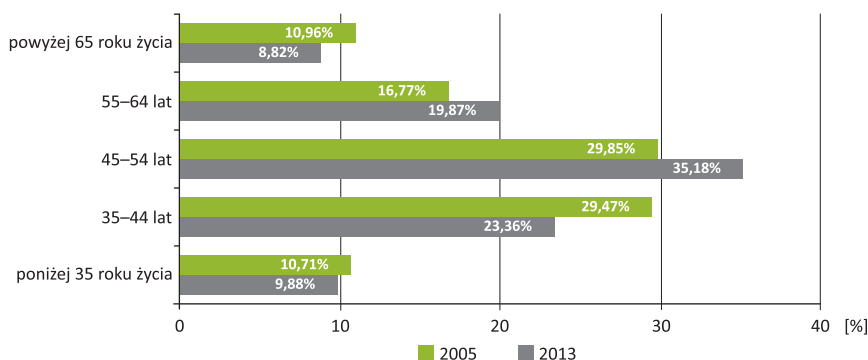
Jak zostanie zaprezentowane w dalszej części pracy, najbardziej regresywną strukturą wiekową ludności rolniczej na tle porównywanych krajów cechują się Niemcy. Odsetek młodych rolników do 35 roku życia jest prawie dwukrotnie mniejszy niż w Polsce. Najwięcej rolników w badanych krajach jest w wieku od 45 lat do 54 lat. Najbardziej spłaszczoną strukturą wiekową charakteryzuje się Polska, gdzie udział liczby rolników należących do najmłodszej grupy jest najwyższy spośród analizowanych krajów. Tendencje zmian struktury wiekowej na przestrzeni lat 2005–2013 dla porównywanych państw przedstawiają kolejne wykresy 2,3 i 4.

Wykres 2. Struktura wiekowa rolników w Niemczech w latach 2005 i 2013



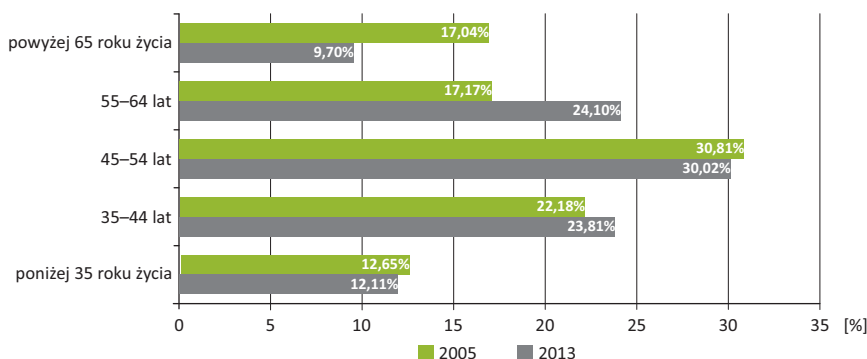
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp 11.03.2020.

Wykres 3. Struktura wiekowa rolników w Austrii w latach 2005 i 2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp 11.03.2020.

Wykres 4. Struktura wiekowa rolników w Polsce w latach 2005 i 2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp 11.03.2020.

W przypadku Niemiec i Austrii spada udział rolników w najmłodszych grupach wiekowych, a rośnie udział ludności rolniczej w wieku od 45 lat do 64 lat. W Polsce tendencja w badanych latach jest odmienna.

Z ekonomicznego punktu widzenia w ubezpieczeniu ma następować re-dystrybucja dochodów między pokoleniami. Dane wskazują na pewien trend, w którym liczba gospodarstw rolnych się zmniejsza, przy jednoczesnym kurczeniu się grupy młodych rolników na rzecz rosnącej grupy rolników w wieku przedemerytalnym i emerytalnym. Zatem zmiany demograficzne wskazują na negatywny wymiar dokonującego się podziału dochodu poprzez ubezpieczenie społeczne.

Zakres podmiotowy w ubezpieczeniu społecznym, struktura oraz jego liczebność mają bezpośredni związek z wielkością systemu ubezpieczenia społecznego, a przez to z możliwościami jego finansowania z wykorzystaniem różnych źródeł. Jak zostało wcześniej wskazane, potencjalna wielkość systemu ubezpieczenia społecznego rolników jest różna w zależności od liczby funkcjonujących w danym kraju gospodarstw rolnych. Tym samym regulacja prawna będzie dookreślać rzeczywisty rozmiar systemu, bowiem „w każdym z systemów ustawodawca uzależnia możliwość objęcia danego rolnika systemem ubezpieczenia społecznego od spełnienia przez tę osobę określonych przesłanek podmiotowych”⁹. Warto podkreślić, że przesłanki te mogą być wykorzystywane tylko na potrzeby regulacji ubezpieczeniowej, a w innych obszarach regulacji mogą pozostawać odmienne.

Prawo kształtujące zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego rolników w Austrii, Niemczech i w Polsce

W odniesieniu do systemu ubezpieczenia społecznego, w tym także do systemu ubezpieczenia społecznego rolników, nie funkcjonuje jednolitość na poziomie europejskim. Każdy kraj ma swobodę w zakresie ustalania natury świadczeń, poziomu ochrony czy metody finansowania. Istnieje jednak koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, której celem jest zagwarantowanie obywatelom Unii Europejskiej prawa do swobodnego przemieszczania się w obrębie granic administracyjnych Wspólnoty bez obawy o utratę uprawnień do świadczeń społecznych i socjalnych¹⁰. W sześciu państwach Unii Europejskiej utrzymywana jest odrębność systemu zabezpieczenia społecznego rolników. Należą do nich: Austria, Finlandia, Francja, Grecja, Niemcy i Polska. Kraje te stworzyły branżową Europejską Sieć Rolniczego Systemu Ochrony Społecznej (w skrócie ENASP)¹¹.

W niniejszym opracowaniu przyjęto, że system ubezpieczenia społecznego obejmuje, obok ubezpieczenia emerytalnego, chorobowego i wypadkowego, także ubezpieczenie zdrowotne¹². To ostatnie jest wydzielone ze względu na odmienny charakter przedmiotu ochrony w postaci zdrowia i życia (a nie skutków w zakresie zdolności do pracy)¹³.

W Austrii instytucję odpowiedzialną za realizację ubezpieczenia społecznego rolników – der Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB) – ustanowiono w 1974 roku¹⁴. Od 1 stycznia 2020 r. system ubezpieczenia rolniczego stał się organizacyjnie częścią systemu SVS (niem. die Sozialversicherung der Selbständigen) – systemu zabezpieczenia społecznego dla osób prowadzących działalność na własny rachunek¹⁵. Obejmuje on ubezpiecze-

¹⁰ R. Pastuszko, *System emerytalno-rentowy rolników indywidualnych* [w:] *Prawo rolne*, red. A. Oleszko, Warszawa 2009, s. 337–355.

¹¹ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <http://www.krus.gov.pl/niezbednik/statystyki/>, dostęp 17.03.2020.

¹² Przeciwnie stanowisko prezentuje m.in. G. Szyburska-Walczak, według której ubezpieczenie zdrowotne jest odrębnym od systemu ubezpieczeń społecznych systemem, którego zadaniem jest ochrona zdrowia i życia ludzkiego i w którym uczestnictwo jest przymusowe dla posiadających tytuł do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego. G. Szyburska-Walczak, *Ubezpieczenie społeczne: repetytorium*, Warszawa, Wolters Kluwer SA, 2015, s. 29.

¹³ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, Wolters Kluwer SA, 2014, s. 27.

¹⁴ SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816784&portal=svsportal>, dostęp 11.03.2020.

¹⁵ SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816784&portal=svsportal>, dostęp 11.03.2020.

nie zdrowotne, wypadkowe i emerytalne dla handlowców, rolników i osób rozpoczynających prowadzenie własnej działalności. SVS jako organizacja samorządna została utworzona z połączenia dwóch instytucji: zakładu ubezpieczenia społecznego SVA (ubezpieczenie społeczne dla przedsiębiorstw) i zakładu ubezpieczenia społecznego SVB (ubezpieczenie społeczne dla rolników). Pomimo stworzenia jednej organizacji ubezpieczeniowej obsługującej grupę osób pracujących na własny rachunek, wciąż zachowana jest odrębność w zakresie świadczeń i składek dla poszczególnych grup. Dla rolników obowiązująca jest ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników: *Bauern-sozialversicherungsgesetz – BSVG*¹⁶. Została ona wprowadzona w 1979 r. i ujednoliciła przepisy odnoszące się do rolniczego ubezpieczenia zdrowotnego, wypadkowego i emerytalnego.

Na mocy art. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (BSVG)¹⁷ podmiotami ubezpieczenia zdrowotnego, wypadkowego i emerytalnego są¹⁸:

- 1) rolnik (niem: *Betriebsführer*) prowadzący działalność rolniczą (leśną) na własny rachunek i ryzyko (musi zostać spełniony warunek osiągnięcia lub przekroczenia wartości jednostkowej działalności rolniczej¹⁹ (leśnej) 1500,00 EUR w przypadku ubezpieczenia zdrowotnego i emerytalnego oraz 150,00 EUR w przypadku ubezpieczenia wypadkowego; dla tzw. drobnego austriackiego rolnictwa przewidziana jest możliwość podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu w przypadku nieosiągnięcia progu wartości jednostkowej, jeśli głównym źródłem zarobku jest dochód z działalności rolniczej (leśnej);
- 2) partnerzy określonych spółek (niem. *offene Gesellschaft i Kommanditgesellschaft*), w których jednym z celów biznesowych jest prowadzenie działalności rolniczej (leśnej);
- 3) małżonek rolnika (pracujący etatowo w gospodarstwie «niem. *hauptberuflich beschäftigt*» lub współposiadacz);
- 4) dziecko, wnuk, dziecko przysposobione, synowa, zięć pracujący etatowo w gospodarstwie (niem. *hauptberuflich beschäftigte*);

¹⁶ Bundesgesetz vom 11. Oktober 1978 über die Sozialversicherung in der Land- und Forstwirtschaft selbständig Erwerbstätigen (Bauern-Sozialversicherungsgesetz – BSVG) [BGBl. Nr. 559/1978].

¹⁷ Bundesgesetz vom 11. Oktober 1978 über die Sozialversicherung in der Land- und Forstwirtschaft selbständig Erwerbstätigen (Bauern-Sozialversicherungsgesetz – BSVG) [BGBl. Nr. 559/1978], [BGBl. I Nr. 104/2019 (Nr: GP XXVI IA 985/A AB 692 S. 88. BR: AB 10252 S. 897)] art 2.

¹⁸ SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816465&portal=svsportal>, dostęp 11.03.2020.

¹⁹ Wartość jednostkową oblicza urząd skarbowy, biorąc pod uwagę wielkość gospodarstwa, jakość gleby, położenie, faktyczny dochód. A. Czyżewski i A. Matuszczak, *Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i innych krajach UE*, Warszawa 2014, s. 8.

5) rodzice, rodzice przybrani, dziadkowie, teściowie pracujący etatowo w gospodarstwie (niem. *hauptberuflich beschäftigte*).

Niemiecki system ubezpieczenia społecznego dla rolników we współczesnym kształcie zaczął się tworzyć w 1957 r., kiedy to wprowadzono ustawę o pomocy dla rolników na starość, na mocy której ustanowiono prawo do renty starczej, tzw. pieniądza starczego (niem. *Altersgeld*)²⁰. Kolejnym etapem było wprowadzenie w 1969 r. tzw. renty za oddanie ziemi (niem. *Landabgabrente*). W 1972 r. wprowadzono ubezpieczenie chorobowe jako trzeci element specyficznego systemu ubezpieczenia społecznego rolników i członków ich rodzin²¹. Obecne Ubezpieczenia Społeczne dla Rolnictwa, Leśnictwa i Ogrodnictwa (niem. *Die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau – SVLG*) przyjmują formę samorządnej organizacji, której organem nadzorczym jest Federalne Biuro Ubezpieczeń (niem. *Bundesversicherungsamt*), będące niezależnym organem federalnym podlegającym pod Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych (niem. *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*)²². Struktura obejmuje ubezpieczenia: wypadkowe (niem. *die landwirtschaftliche Unfallversicherung*), emerytalne (niem. *die Alterssicherung der Landwirte*), chorobowe (niem. *die Krankenversicherung*) i pielęgnacyjne (niem. *die Pflegeversicherung*).

Pojęcie rolnika pojawia się w kluczowym dla systemu ubezpieczenia społecznego rolników akcie prawnym, jakim jest Ustawa z 29 lipca 1994 r. o ubezpieczeniu emerytalnym rolników (niem. *Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte – ALG*)²³. Zgodnie z definicją, która nie znajduje zastosowania na gruncie innych aktów prawnych, rolnik to przedsiębiorca (niem. *Unternehmer*) prowadzący przedsiębiorstwo opierające się na rolniczym wykorzystaniu gruntów rolnych, które osiągnęło minimalną wielkość produkcji (niem. *Mindestgrösse*)²⁴. Od 2014 r. minimalna wielkość produkcji jest jednolita w całych Niemczech i jest określona według różnych typów działalności rolniczej, np. dla upraw rolniczych to 8 ha, dla hodowli ryb – 10 ha powierzchni stawu²⁵. Przedsiębiorca to osoba, która samodzielnie wykonuje swoją działalność zawodową, a tym samym ponosi ryzyko gospodarcze. Rolnikiem może być także wspólnik spółki osobowej oraz członkowie osób prawnych, jeśli praca w przedsiębiorstwie rolnym stanowi ich główny zawód i z tego tytułu nie podlegają innemu ubezpieczeniu z mocy ustawy. Tytuł rolnika może przysługiwać

²⁰ B. Tryfan, B. van Deen, J. Okuniewski, *Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie Niemiec i Polski*, Warszawa, IRWiR PAN, 1997, s. 31.

²¹ Ibidem.

²² SVLFG, <https://www.svlf.de/satzung>, dostęp 13.03.2020.

²³ Publ. BGBl. I S. 1890, 1891.

²⁴ P. Blajer, *Koncepcja prawna...*, op. cit., s. 205.

²⁵ Tabela zawierająca wszystkie typy działalności rolniczej wraz z określeniem minimalnego progu dostępna jest na stronie SVLG (Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau), <https://www.svlf.de/versicherte-personen-alterskasse>, dostęp 19.05.2020.

niezależnie od tytułu prawnego prowadzonego gospodarstwa (prawo nie wyklucza użytkowników i dzierżawców). Zgodnie z SVLG ubezpieczonym w ramach ubezpieczenia emerytalnego jest: rolnik, małżonek (partner życiowy), członek rodziny pracujący na pełny etat (do trzeciego stopnia pokrewieństwa i krewny do drugiego stopnia, a także przybrane dzieci rolnika lub jego małżonka)²⁶.

W Polsce zadania z zakresu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego dla rolników wykonuje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)²⁷. W ubezpieczeniu społecznym rolników funkcjonują na odrębnych zasadach finansowych dwa rodzaje ubezpieczenia: (1) ubezpieczenie emerytalno-rentowe, finansowane w przeważającej części z dotacji budżetowej, uzupełnionej dochodami ze składek ubezpieczonych rolników; (2) ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie – finansowane głównie ze składek rolników gromadzonych w Funduszu Składowym Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

W ubezpieczeniu społecznym rolników w Polsce podmiotem ubezpieczenia społecznego można być z mocy ustawy albo na wniosek. Z mocy Ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników²⁸ ubezpieczonym jest:

- 1) rolnik – pełnoletnia osoba fizyczna, zamieszkująca w Rzeczypospolitej Polskiej i prowadząca na jej terytorium, osobiście i na własny rachunek działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym o powierzchni powyżej 1 ha przeliczeniowego użytków rolnych lub dział specjalny produkcji rolnej w rozumieniu przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w tym również w ramach grupy producentów rolnych;
- 2) małżonek ww. rolnika;
- 3) domownik – osoba bliska rolnikowi, która ukończyła 16 lat, pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie, stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy;
- 4) pomocnik rolnika – osoba pełnoletnia, z którą rolnik zawarł umowę o pomocy przy zbiorach (od 2018 r. tylko ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie),

a także w przypadku ubezpieczenia emerytalno-rentowego:

- 5) osoba pobierająca rentę strukturalną współfinansowaną ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz jego małżonek, jeśli renta strukturalna jest wypłacana wraz z dodatkiem na tego małżonka.

²⁶ SVLG (Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau), <https://www.svlfg.de/versicherte-personen-alterskasse>, dostęp 17.03.2020.

²⁷ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991 nr 7 poz. 24 ze zm.

²⁸ Ibidem.

Różnice w sposobie określania podmiotu ubezpieczenia uwidaczniają się na poziomie definiowania samego rolnika oraz poszczególnych członków rodziny. W definicji rolnika w Austrii podkreślona jest konieczność prowadzenia działalności rolniczej o określonej wartości. W ubezpieczeniu emerytalnym w Niemczech i Polsce konieczne jest posiadanie gospodarstwa rolnego o określonej wielkości. W przypadku członków rodziny w Austrii i Niemczech ważnym elementem jest zaangażowanie w pracę w pełnym wymiarze. W Polsce wskazany jest element stałej pracy w gospodarstwie bez dookreślenia wymiaru czasowego w przypadku domownika oraz świadczenia pomocy przy zbiorach przez okres nie dłuższy niż 180 dni w roku²⁹. Status rolnika jest różny ze względu na miejsce, jakie zajmuje w konkretnym gospodarstwie rolnym, oraz ze względu na przynależność prowadzącego do określonej kategorii prawnej producentów rolnych. Zgodnie z poczynionymi ustaleniami status socjalny rolnika jest kształtowany przez akty normatywne w ramach rolniczego prawa socjalnego rozumianego jako te normy, które przyznają uprawnienia socjalne tylko rolnikom lub członkom ich rodzin³⁰.

Finansowanie składek przez ubezpieczonych w ramach systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Austrii, Niemczech i Polsce

W Austrii świadczenia z ubezpieczenia zdrowotnego, wypadkowego i emerytalnego dla rolników finansowane są ze składek ubezpieczonych, ale także z podatku celowego i funduszy federalnych w przypadku finansowania świadczeń wypadkowych i emerytalnych. Składki w ubezpieczeniu społecznym rolników w Austrii mogą być wyliczane z uwzględnieniem wartości jednostkowej (system zryczałtowany) albo na podstawie dochodu wykazywanego w zeznaniu podatkowym³¹. Zwykle podstawą wyliczenia składki jest ta pierwsza forma, odnosząca się do standardowej wartości działalności rolniczej (leśnej). Stopa miesięcznej składki wynosi odpowiednio: w ubezpieczeniu emerytalnym 17,0%, w ubezpieczeniu zdrowotnym 6,8% oraz w ubezpieczeniu wypadkowym 1,9% podstawy wymiaru składek³².

W Niemczech w ubezpieczeniu emerytalnym zastosowanie ma ogólna stawka składki, która jest określona kwotowo i zróżnicowana dla starych oraz nowych krajów związkowych. Od 1 stycznia 2020 r. w starych krajach związkowych dla rolników, małżonków i osób dobrowolnie ubezpieczonych obowiązuje miesięczna stawka 261 EUR, a w nowych krajach związkowych – 244 EUR. Dla pracujących członków rodziny stawki wynoszą odpowiednio 50% podanych

kwot³³. W przypadku małych gospodarstw rolnych i młodych rolników możliwe jest subwencjonowanie składki przez rząd federalny (na wniosek zainteresowanego rolnika). Warunkiem kwalifikowalnym uzyskania tego wsparcia jest roczny całkowity dochód nieprzekraczający 31 000 EUR (łącznie dla małżonków). W ubezpieczeniu zdrowotnym ustalona jest tabela składek obejmująca 20 klas. Składka dla danego rolnika jest wyliczana na podstawie skorygowanej wartości powierzchni³⁴ i przyporządkowania do odpowiedniej klasy. Tym samym składka jest uzależniona od wielkości gospodarstwa rolnego.

W Polsce w ubezpieczeniu emerytalno-rentowym składka wynosi 10% emerytury podstawowej, a rolnik, którego gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 50 ha przeliczeniowych, opłaca za siebie i współmałżonka dodatkową składkę miesięczną na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w wysokości odpowiednio: 12% emerytury podstawowej – w przypadku, gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych do 100 ha przeliczeniowych; 24% – powyżej 100 ha przeliczeniowych do 150 ha przeliczeniowych; 36% emerytury podstawowej – powyżej 150 ha przeliczeniowych do 300 ha przeliczeniowych, 48% emerytury podstawowej – powyżej 300 ha przeliczeniowych³⁵. Składka w ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim może być ustalana kwotowo albo jako procent emerytury podstawowej. W ubezpieczeniu zdrowotnym, na mocy Ustawy z 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, do opłacania składek zobligowani są tylko ci rolnicy, którzy posiadają gospodarstwa rolne o powierzchni użytków rolnych większej niż 6 ha przeliczeniowych, natomiast za rolników posiadających gospodarstwa poniżej tej granicy składkę opłaca Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego ze środków budżetu państwa³⁶.

³³ SVLG (Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau), <https://www.svlfg.de/versicherte-personen-alterskasse>, dostęp 17.03.2020.

³⁴ Skorygowana wartość powierzchni ma odzwierciedlać dochód uzyskiwany z gospodarstwa rolnego. SVLG, <https://www.svlfg.de/beitraege-lkk>, dostęp 17.03.2020.

³⁵ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenie-spoleczne-rolnikow/zasady-wymierzania-i-oplacania-skladek/>, dostęp 17.03.2020.

³⁶ Ustawa z 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2016 poz. 2250.

Rola państwa w finansowaniu systemu ubezpieczenia społecznego rolników

Rozważania nad ubezpieczeniem społecznym rolników nie mogą być prowadzone bez poruszenia teoretycznych kwestii dotyczących roli państwa – zarówno w gospodarce (w szczególności polityka rolna³⁷), jak i w systemie społecznym (polityka społeczna³⁸). Ubezpieczenie społeczne pełni bowiem liczne funkcje pozaubezpieczeniowe, w tym jest bardzo ważnym elementem bezpieczeństwa gospodarczego kraju³⁹. Państwo poprzez swoje działania kształtuje obowiązujące prawo, a także wprowadza instrumenty i narzędzia w tych obszarach, które pozostają poza sferą wolnego rynku. Szczególnym obszarem ingerencji państwa, a także Unii Europejskiej, jest sektor rolnictwa ze względu na pełnione funkcje oraz specyficzne ryzyka w nim występujące.

Kwestia ubezpieczenia społecznego rolników może być rozważana zarówno z punktu widzenia polityki społecznej, jak i polityki rolnej, w której jest rozpatrywana jako problem pewnego niedostosowania rolnictwa do systemu gospodarki narodowej⁴⁰. Dlaczego bowiem nie mówi się o ubezpieczeniach w polityce przemysłowej albo usługowej? W sektorze rolnym ubezpieczenie staje się przedmiotem rozważań mających uzasadnienie ze względu na ważną rolę, jaką rolnictwo i gospodarstwa rolne pełnią w gospodarce i w społeczeństwie. W europejskim dyskursie politycznym rolnictwo jest sektorem, który wymaga ingerencji państwa. Szczególne znaczenie przypisuje się rodzinnym gospodarstwom rolnym, jako tym, które są podstawą struktury agrarnej w Europie. Europejskie gospodarstwa rolne powinny bowiem utrzymywać swój rodzinny charakter głównie ze względu na podtrzymywanie zdolności produkcyjnej posiadanej ziemi. Zdolność ta jest szczególnie ważna z punktu widzenia dbania o bezpieczeństwo żywnościowe. Zatem polityka rolna musi odnosić się do różnych sfer, które będą miały wpływ w szczególności na sytuację społeczno-ekonomiczną rodzinnych gospodarstw rolnych.

Prowadzona polityka znajduje odzwierciedlenie w regulacjach prawnych, które to z kolei wywołują określone konsekwencje, m.in. ekonomiczne i finansowe. Przyjęte założenie badawcze uwidacznia się w pytaniu o to, czy dostęp do świadczeń społecznych poparty dopłatami budżetowymi nie powinien realizować aktualnych wyzwań w polityce rolnej.

³⁷ Por. A. Woś, *Podstawy nauki o polityce rolnej*, Warszawa, PWRiL, 1987.

³⁸ Por. T. Szumlisz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz–Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2005.

³⁹ *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, red. J. Pawłowska-Tyszko, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2011, s. 14.

⁴⁰ F. Tomczak, *Rolnictwo rodzinne i agrobiznes w USA. Współczesna polityka rolna*, Warszawa, Wyd. Ośrodek Analiz Społeczno-Gospodarczych, 1990.

Niniejszy artykuł przedstawia ubezpieczenie społeczne rolników w Austrii, Niemczech i Polsce w świetle wybranych uwarunkowań ekonomicznych, prawnych i finansowych. Stosowana definicja podmiotu ubezpieczenia społecznego określa obszar bazy ekonomicznej ubezpieczenia społecznego. Natomiast sposób określenia składki ubezpieczeniowej wpływa na finansowy wymiar środków gromadzonych przez grupę ubezpieczonych. To zróżnicowanie wskazuje na konieczność kompleksowego pojmowania zjawiska, jakim jest ubezpieczenie społeczne rolników. Perspektywa porównawcza może wzbogacić proces jego racjonalizacji.

W badanych krajach składka ubezpieczeniowa jest w różny sposób kalkulowana. W Austrii ma ona charakter procentowy i odnosi się do wartości jednostkowej produkcji albo do podstawy wykazywanego dochodu. W Niemczech w ubezpieczeniu emerytalnym składka przyjmuje postać stałej określonej stawki kwotowej, a w ubezpieczeniu zdrowotnym – zróżnicowanej stawki kwotowej w zależności od wielkości gospodarstwa rolnego. W Polsce stawka ubezpieczeniowa procentowa lub kwotowa odnosi się do wielkości emerytury podstawowej.

Badane kraje, pomimo tego, że różnią się wielkością sektora rolnego wyrażonego liczbą gospodarstw, a także jego strukturą agrarną i demograficzną, realizują cele polityki rolnej opierającej rolnictwo europejskie na gospodarstwach rodzinnych. Bazując na przyjętych we wstępie założeniach należy stwierdzić, że ubezpieczenie społeczne rolników jest rozwiązaniem ogólnym dla osób prowadzących gospodarstwa rolne. Niemniej ustawodawcy wprowadzają także szczegółowe rozwiązania. W Austrii w ubezpieczeniu społecznym rolników uwzględnione jest tzw. drobne austriackie rolnictwo. W Niemczech w przypadku małych gospodarstw rolnych i młodych rolników możliwe jest subwencjonowanie składki przez państwo.

Postawione w ostatniej części artykułu pytanie jest przyczynkiem do dalszych badań w zakresie racjonalizacji ubezpieczenia społecznego rolników z uwzględnieniem wielu płaszczyzn i kontekstów.

Józefina Król-Nowinski – mgr inż., doktorantka w Katedrze Prawa i Ubezpieczeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Literatura

1. Baranek R., Król J., *Zasoby państwa. Uzupełnienie bazy ekonomicznej ubezpieczenia społecznego* [w:] *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, Difin, 2019.
2. Blajer P., *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2009.
3. Bocian M., Malanowska B., *Wyniki Standardowe 2017 uzyskane przez gospodarstwa rolne osób fizycznych uczestniczących w Polskim FADN. Część I. Wyniki Standardowe*, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2019.
4. Bundesgesetz vom 11. Oktober 1978 über die Sozialversicherung in der Land- und Forstwirtschaft selbständig Erwerbstätigen (Bauern-Sozialversicherungsgesetz – BSVG), BGBl, Nr. 559/1978.
5. Committee of Agricultural Organisations in the European Union; General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union, *The European model of agriculture: the way ahead*, Bruxelles 1999.
6. Eurostat FSS, *Farm structure survey*, 2018.
7. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp 11.03.2020.
8. Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, Wolters Kluwer SA, 2014.
9. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, www.krus.gov.pl, dostęp 17.03.2020.
10. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenie-spoleczne-rolnikow/zasady-wymierzania-i-oplacania-skladek/>, dostęp 17.03.2020.
11. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <http://www.krus.gov.pl/niezbednik/statystyki/>, dostęp 17.03.2020.
12. Pacud R., *Państwo i prawo w kształtowaniu bazy ekonomicznej ubezpieczeń społecznych* [w:] *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, Difin, 2019.
13. Pastuszko R., *System emerytalno-rentowy rolników indywidualnych* [w:] *Prawo rolne*, red. A. Oleszko, Warszawa 2009.
14. *Struktura demograficzna ludności rolniczej*, Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza, Warszawa, PWRiL, 1984.
15. Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, www.svlfg.de/versicherte-personen-alterskasse, dostęp 17.03.2020.
16. Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, <https://www.svlfg.de/beitraege-lkk>, dostęp 17.03.2020.
17. Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, <https://www.svlfg.de/satzung>, dostęp 13.03.2020.

18. SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, <https://www.svs.at/cdscontent/load?contentid=10008.728815&version=1576227553>, dostęp 17.03.2020.
19. SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816784&portal=svsportal, dostęp 11.03.2020.
20. SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816465&portal=svsportal>, dostęp 11.03.2020.
21. SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816645&portal=svsportal>, dostęp 11.03.2020.
22. Szewczyk H., *Prawo do emerytury rolniczej. Stan obecny i perspektywy zmian* [w:] *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, Warszawa, Wolters Kluwer SA, 2015.
23. Szubert W., *Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
24. Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz–Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2005.
25. Szyburska-Walczak G., *Ubezpieczenie społeczne: repetytorium*, Warszawa, Wolters Kluwer SA, 2015.
26. Tomczak F., *Rolnictwo rodzinne i agrobiznes w USA. Współczesna polityka rolna*, Warszawa, Wyd. Ośrodek Analiz Społeczno-Gospodarczych, 1990.
27. Tryfan B., van Deen B., Okuniewski J., *Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie Niemiec i Polski*, Warszawa, IRWiR PAN, 1997.
28. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991 nr 7 poz. 24 ze zm.
29. Ustawa z 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2016 poz. 2250.
30. Wierzbowski B., *Status socjalny rolnika* [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa, LexisNexis, 2009.
31. Woś A., *Podstawy nauki o polityce rolnej*, Warszawa, PWRiL, 1987.
32. *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, red. J. Pawłowska-Tyszkó, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2011.

**Economic, legal and financial aspects of the
farmers' social insurance system
in Austria, Germany and Poland**
Abstract

At the European level, there are no homogeneous guidelines concerning the organization of social security, which means that individual solutions are applied in the field of social security for farmers, in particular social insurance. This is also related to the specific functions that agriculture plays in the European Union and the specific types of risk in this sector. This situation is reflected in the social insurance law which adopts various solutions and determines the method of financing the social insurance system.

In connection with the adopted assumptions, the aim of the article is to show the similarities and differences in the sphere of economics, law and finances of farmers' social insurance in Austria, Germany and Poland. The economic part relates to the issue of the economic basis of farmers' social insurance. In terms of law, the issue of the insurance entity was raised. The financial part presents, on the one hand, the method of determining the insurance premium, and, on the other hand, the role of the state in financing the system. The research method used in the article is a literature study, as well as a comparative method using public statistics data, a legal-comparative method and economic analysis of law.

Keywords: social insurance base, farmers' social insurance.

Economic, legal and financial aspects of the farmers' social insurance system in Austria, Germany and Poland

Summary

At the European level, there are no homogeneous guidelines concerning the organization of social security, which means that individual solutions are applied in the field of social security for farmers, in particular social insurance. This is also related to the specific functions that agriculture plays in the European Union and the specific types of risk in this sector. This situation is reflected in the social insurance law which adopts various solutions and determines the method of financing the social insurance system.

In connection with the adopted assumptions, the aim of the article is to show the similarities and differences in the sphere of economics, law and finances of farmers' social insurance in Austria, Germany and Poland. The economic part relates to the issue of the economic basis of farmers' social insurance. In terms of law, the issue of the insurance entity was raised. The financial part presents, on the one hand, the method of determining the insurance premium, and, on the other hand, the role of the state in financing the system. The research method used in the article is a literature study, as well as a comparative method using public statistics data, a legal-comparative method and economic analysis of law.

Keywords: social insurance base, farmers' social insurance.

* **Józefina Król-Nowinski** – M.Sc., PhD student at the Department of Law and Insurance, University of Economics in Katowice.

Introduction

The shape of agricultural social insurance systems in Austria, Germany and Poland results from legal regulations that fall under the category of agricultural law. W. Szubert points out that “the legal regulation of farmers’ insurance is an integral part of the social insurance law, but it is also to a large extent an instrument of agricultural policy and therefore uses measures falling within the scope of agricultural law”¹. The legal order in the field of social insurance is of particular importance for the proper provision of social protection to the agricultural population².

The conducted research assumes that farmers’ social insurance ought to serve the objectives of both agricultural and social policy. For this reason, the comparative analysis of selected countries should take into account both the agricultural structure and the legal and financial aspects. This approach is justified for several reasons. Firstly, there are no homogeneous indications as to the organization of social security at the European level, which in turn, creates the possibility of separate social insurance systems for farmers. Secondly, agriculture is a special area of state interference and regulation of the European Union due to the functions it performs and specific risks occurring in it. Thirdly, the role of the state in the social security system can be treated as a justification – through its actions it shapes the applicable law and introduces instruments and tools in those areas that remain outside the free market.

In connection with the adopted assumptions, research was undertaken in the field of comparative analysis of the social insurance systems of farmers in Austria, Germany and Poland. The aim is to show selected similarities and differences in the sphere of economics, law and finance of farmers’ social insurance in these countries. The economic part relates to the issue of the economic basis of farmers’ social insurance. In the legal sphere, the issue of the insurance entity was raised. The financial part shows, on the one hand, the method of determining the insurance premium, and, on the other hand, the role of the state in financing the system. The research method used in the article is literature studies, as well as a comparative method using public statistics data (Eurostat), a legal-comparative method in the area of the subject and premiums in farmers’ social insurance, and an economic analysis of the law in terms of the financial consequences of the legal solutions applied. Some of the results are presented graphically.

¹ W. Szubert, *Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.

² H. Szewczyk, *Prawo do emerytury rolniczej. Stan obecny i perspektywy zmian* [in:] *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, Warszawa, Wolters Kluwer SA, 2015, p. 221–244.

The nature of the agricultural sector in the context of selected elements of the economic base of social insurance for farmers

The structure of the agricultural sector in the analyzed countries is important from the point of view of the economic base of farmers' social insurance. As R. Pacud states: "the study of the economic base gives an estimate of the possibility of obtaining premiums in the area of a specific insurance community, the premium of which in a given financial year depends on real relations in which productive forces are used and the relations of production, including: the number of persons performing wage labor and the quantities involved in the production of capital goods"³. Therefore, the economic base of farmers' social insurance must be subject to empirical verification. In this paper, the study of this database refers to the study of factors of production. In the case of farmers' insurance, the persons who constitute the labor resource are persons engaged in agricultural activity (in accordance with the criteria for covering farmers with social insurance adopted by a given national regulation). Capital is the value of a farm as property and money. On the other hand, land recognized in area units according to its agricultural capacity may become the basis for calculating the premium⁴. Thus, the starting point for considerations is the analysis of the agricultural structure including the agrarian structure and the demographic structure.

The agricultural structure in the analyzed countries takes a different shape due to historical, political, social and environmental conditions. The contemporary direction of the evolution of agricultural structures and relations in the European Union countries is determined by the common agricultural policy (CAP), in which family farms play a special role. In line with the European model of development, agriculture performs three basic functions: productive, territorial and social⁵. Agriculture is to provide consumers with a safe and stable supply of healthy, high-quality food and non-food products, and to develop the competitiveness of European agriculture based on sustainable production methods. The territorial function relates to securing and strengthening rural areas, which also fulfill environmental and employment functions. On the other hand, the social function is concerned with reducing the disparity between rich

³ R. Pacud, *Państwo i prawo w kształtowaniu bazy ekonomicznej ubezpieczeń społecznych* [in:] *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, Difin, 2019, p. 209–241.

⁴ R. Baranek, J. Król, *Zasoby państwa. Uzupełnienie bazy ekonomicznej ubezpieczenia społecznego* [in:] *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, Difin, 2019, p. 80.

⁵ Committee of Agricultural Organisations in the European Union; General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union, *The European model of agriculture: the way ahead*, Bruxelles 1999, p. 3.

and poor regions, as well as fostering economic and social cohesion of groups and regions.

According to the definition contained in the economic and agricultural encyclopedia, the agrarian structure can be defined in four ways: (1) the percentage share of specific area groups of farms in the total number or area of farms; (2) groups of farms with different legal titles; (3) groups of farms according to the size of agricultural production per farm, hectare or employee; (4) groups of farms according to commercial production, et cetera⁶. The first approach is used in this study.

The structure of agriculture in the analyzed countries differs mainly in the number of farms engaged in agricultural activity in individual size categories (Table 1).

Table 1. The area structure of farms in Austria, Germany and Poland

Country	Number of farms (thousands)	Share of farms by farm size ranges (%)						Share of farms larger than 50 ha (%)
		0–2 ha	2–5 ha	5–10 ha	10–50 ha	50–100 ha	>100 ha	
Austria	139,6	10,4	19,8	17,5	44,1	6,3	1,8	8,1
Germany	282,2	4,3	3,4	15,8	46,2	17,8	12,5	30,3
Poland	1 421,6	22,9	31,2	21,7	21,9	1,4	0,8	2,2

Source: Own study based on Eurostat FSS, Farm structure survey, 2018.

Differences in the studied countries are revealed in terms of the number and structure of farms. The largest share of farms with an area of more than 50 ha is in Germany – these entities account for almost one third of all farms. In Austria, the share of these entities is about 8%, and in Poland only 2.2%.

The specificity of the structure is reflected not only in the needs, but also in the opportunities and threats faced by farms of a given size. Apart from those entities for which the size of the farm area does not translate unequivocally into the amount of produced production (e.g. farms with horticultural crops in the field of observation of the European system of collecting accountancy data from farms (FADN) with an average high income use a relatively small area of land⁷), a different development policy should be applied to small entities and

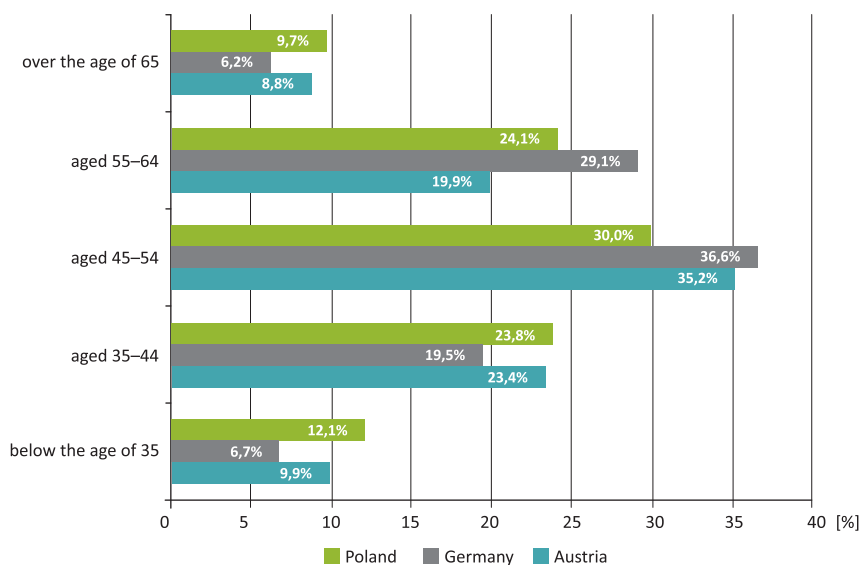
⁶ *Struktura agrarna polskiego rolnictwa, Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, Warszawa, PWRiL, 1984, p. 741.

⁷ M. Bocian, B. Malanowska, *Wyniki Standardowe 2017 uzyskane przez gospodarstwa rolne osób fizycznych uczestniczących w Polskim FADN. Część I. Wyniki Standardowe*, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2019, p. 47–51.

a different one to large entities. In both cases, the aim is to create and maintain new, better organized farms, which will result in the accumulation of capital in the economy, and thus in strengthening the economic base.

The second element is the demographic structure. According to the definition of the economic and agricultural encyclopedia, the demographic structure of the agricultural population refers to the breakdown of the agricultural population by sex, age, marital status, place of birth and residence, types of families and the number of people in the family, and other demographic characteristics⁸. Data on the breakdown of the agricultural population by age in the studied countries is presented in Graph 1.

Graph 1. Age structure of farmers in Austria, Germany and Poland in 2013



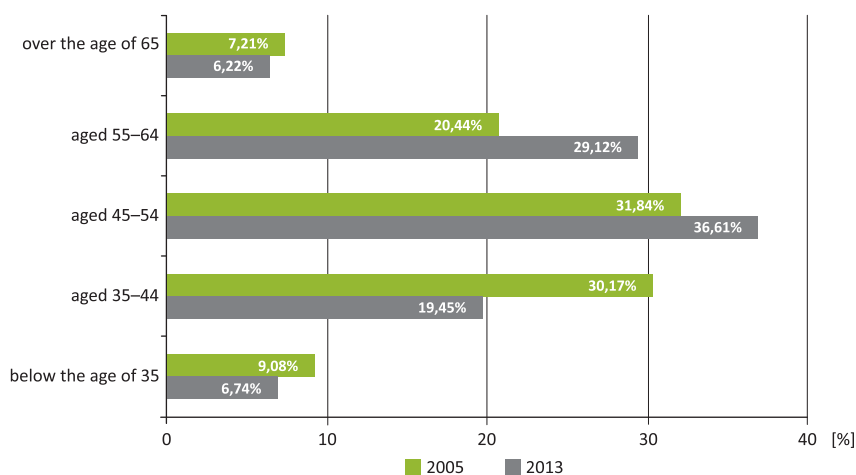
Source: Own study based on Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, access 11.03.2020.

As will be presented later in the paper, Germany has the most regressive age structure of the agricultural population compared to the compared countries. The percentage of young farmers up to the age of 35 is almost two times lower than in Poland. Most farmers in the studied countries are aged 45 to 54. The most flattened age structure is characteristic of Poland, where the share of the number

⁸ *Struktura demograficzna ludności rolniczej, Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, Warszawa, PWRiL, 1984, p. 741.

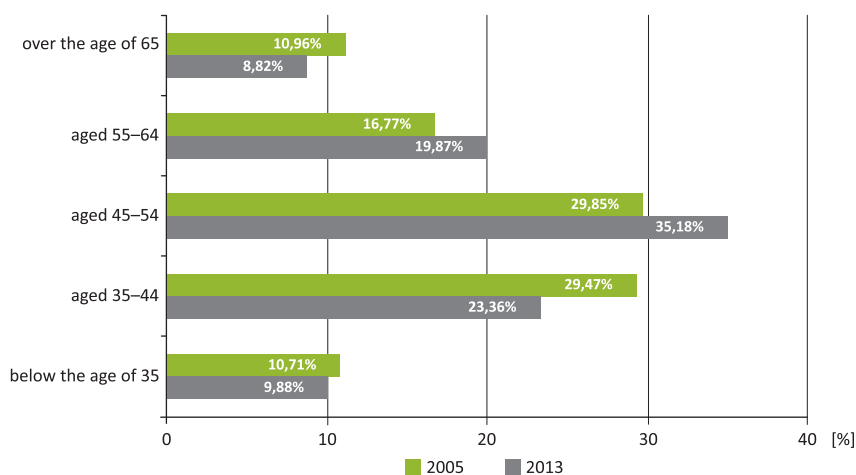
of farmers belonging to the youngest group is the highest among the analyzed countries. The trends of changes in the age structure over the years 2005–2013 for the compared countries are presented in subsequent Graphes 2, 3 and 4.

Graph 2. Age structure of farmers in Germany in 2005 and 2013



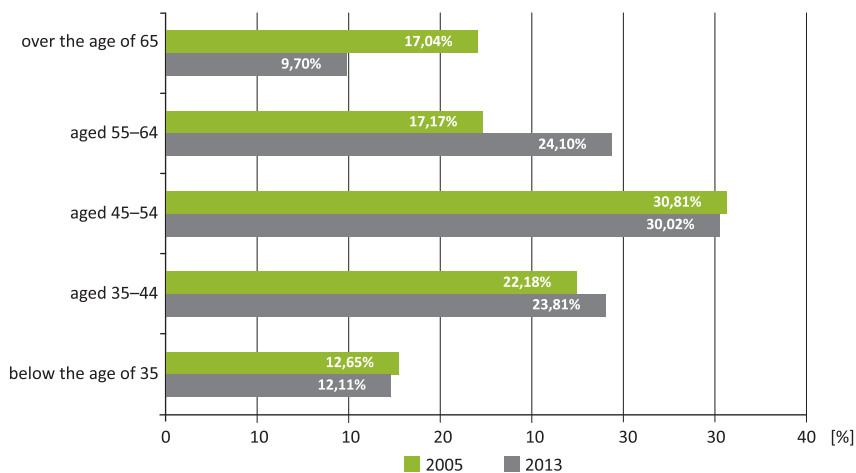
Source: Own study based on Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, access 11.03.2020.

Graph 3. Age structure of farmers in Austria in 2005 and 2013



Source: Own study based on Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, access 11.03.2020.

Graph 4. Age structure of farmers in Poland in 2005 and 2013



Source: Own study based on Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, access 11.03.2020.

In the case of Germany and Austria, the share of farmers in the youngest age groups is decreasing, and the share of the agricultural population aged 45 to 64 is increasing. In Poland, the tendency in the analyzed years is different.

From an economic point of view, insurance is to be redistributed between generations. The data indicate a certain trend in which the number of farms is decreasing, while the group of young farmers is shrinking in favor of the growing group of farmers in preretirement and retirement age. Hence, demographic changes indicate a negative dimension to the distribution of income through social security.

The subjective scope in social insurance, its structure and its size are directly related to the size of the social insurance system, and thus to the possibilities of financing it with the use of various sources. As previously indicated, the potential size of the farmers' social insurance system varies depending on the number of farms operating in a given country. Thus, the legal regulation will specify the actual size of the system, because "in each of the systems, the legislator makes the possibility of a farmer being covered by the social insurance system subject to the fulfillment of specific subjective conditions by that person"⁹. It is worth emphasizing that these premises may be used only for the purposes of insurance regulation, and in other areas of regulation they may remain different.

⁹ P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2009, p. 204.

The law shaping the subjective scope of the social insurance of farmers in Austria, Germany and Poland

There is no uniformity at the European level with regard to the social insurance system, including the farmers' social insurance system. Each country is free to determine the nature of the benefits, the level of protection and the method of financing. However, there is coordination of social security systems, the aim of which is to guarantee the right of European Union citizens to move freely within the administrative borders of the Community without fear of losing their rights to social and welfare benefits¹⁰. In six European Union countries, the separate social security system for farmers is maintained. These include: Austria, Finland, France, Greece, Germany and Poland. These countries created the European Agricultural Social Protection System Network (ENASP for short)¹¹.

This study assumed that apart from retirement, sickness and accident insurance, the social insurance system also covers health insurance¹². The latter is separated due to the different nature of the subject of protection in the form of health and life (and not the effects in terms of ability to work)¹³.

In Austria, the institution responsible for implementing social insurance for farmers – *der Sozialversicherungsanstalt der Bauern* (SVB) – was established in 1974¹⁴. From 1 January 2020, the agricultural insurance system has become organisationally part of the SVS system (German: *die Sozialversicherung der Selbständigen*) – a social security system for self-employed persons¹⁵. It includes health, accident and pension insurance for traders, farmers and business startups. As a self-governing organization, SVS was created from the merger of two institutions: the social insurance company SVA (social insurance for enterprises) and the social insurance institution SVB (social insurance for farmers).

¹⁰ R. Pastuszko, *System emerytalno-rentowy rolników indywidualnych* [in:] *Prawo rolne*, red. A. Oleszko, Warszawa 2009, p. 337–355.

¹¹ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <http://www.krus.gov.pl/niezbednik/statystyki/>, access 17.03.2020.

¹² The opposite position is presented by e.g. G. Szyburska-Walczak, according to whom health insurance is a system separate from the social insurance system, the task of which is to protect human health and life and in which participation is compulsory for those who are entitled to retirement and disability insurance. G. Szyburska-Walczak, *Social insurance: repertorium*, Warsaw, Wolters Kluwer SA, 2015, p. 29.

¹³ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, Wolters Kluwer SA, 2014, p. 27.

¹⁴ SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816784&portal=svsportal>, access 11.03.2020.

¹⁵ SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816784&portal=svsportal>, access 11.03.2020.

Despite the creation of a single insurance organization serving a group of self-employed persons, separate benefits and contributions for particular groups are still maintained. The law on farmers' social insurance applies to farmers: *Bauern-sozialversicherungsgesetz – BSVG*¹⁶. It was introduced in 1979 and unified the provisions relating to agricultural health, accident and pension insurance.

Under Art. 2 of the Act on Farmers' Social Insurance (BSVG)¹⁷, the health, accident and pension insurance entities include¹⁸:

- 1) farmer (German: *Betriebsführer*) conducting agricultural (forestry) activity on his own account and risk (the condition of achieving or exceeding the unit value of agricultural activity must be met¹⁹ (forestry) EUR 1,500.00 in the case of health and pension insurance and EUR 150.00 in the case of accident insurance; for the so-called small Austrian agriculture, it is possible to be subject to compulsory insurance if the unit value threshold is not met, if the main source of income is agricultural (forestry) income;
- 2) partners of certain companies (German: *offene Gesellschaft and Kommanditgesellschaft*), in which one of the business goals is agricultural (forestry) activity;
- 3) the farmer's spouse (working full time at the farm «German: *hauptberuflich beschäftigte*» or a co-owner);
- 4) a child, grandson, adopted child, daughter-in-law, son-in-law working full-time on the farm (German: *hauptberuflich beschäftigte*);
- 5) parents, foster parents, grandparents, in-laws working full time on the farm (German: *hauptberuflich beschäftigte*).

The German social insurance system for farmers in its modern form began to emerge in 1957, when the Act on assistance to farmers in old age was introduced, under which the right to an old age pension was established, the so-called old money (German: *Altersgeld*)²⁰. The next stage was the introduction in 1969 of the so-called pensions for the transfer of land (German: *Landab-*

¹⁶ Bundesgesetz vom 11. Oktober 1978 über die Sozialversicherung in der Land- und Forstwirtschaft selbständig Erwerbstätigen (Bauern-Sozialversicherungsgesetz – BSVG) [BGBl. No. 559/1978].

¹⁷ Bundesgesetz vom 11. Oktober 1978 über die Sozialversicherung in der Land- und Forstwirtschaft selbständig Erwerbstätigen (Bauern-Sozialversicherungsgesetz – BSVG) [BGBl. Nr. 559/1978], [BGBl. I Nr. 104/2019 (Nr. GP XXVI IA 985/A AB 692 S. 88. BR: AB 10252 S. 897)] art 2.

¹⁸ SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816465&portal=svsportal>, access 11.03.2020.

¹⁹ The unit value is calculated by the tax office, taking into account the size of the farm, soil quality, location, actual income. A. Czyżewski i A. Matuszczak, *Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i innych krajach UE*, Warszawa 2014, s. 8.

²⁰ B. Tryfan, B. van Deen, J. Okuniewski, *Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie Niemiec i Polski*, Warszawa, IRWiR PAN, 1997, p. 31.

gaberente). In 1972, sickness insurance was introduced as the third element of the specific system of social insurance for farmers and their family members²¹. The current Social Insurance for Agriculture, Forestry and Horticulture (German: *Die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau – SVLG*) takes the form of a self-governing organization whose supervisory body is the Federal Insurance Office (German: *Bundesversicherungsamt*), which is an independent federal body under the Ministry of Labor and Social Affairs (German: *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*)²². The structure includes: accident insurance (German: *die landwirtschaftliche Unfallversicherung*), pension (German: *die Alterssicherung der Landwirte*), sickness (German: *die Krankenversicherung*) and care (German: *die Pflegeversicherung*).

The concept of a farmer appears in a legal act of key importance for the farmers' social insurance system, i.e. the Act of 29 July 1994 on Farmers' Pension Insurance (German: *Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte – ALG*)²³. According to a definition that does not apply under other legal acts, a farmer is an entrepreneur (German: *Unternehmer*) who runs an enterprise based on the agricultural use of agricultural land that has achieved a minimum production volume (German: *Mindestgrösse*)²⁴. Since 2014, the minimum production volume is uniform throughout Germany and is defined according to different types of farming, e.g. 8 ha for agricultural crops, 10 ha for fish farming²⁵. An entrepreneur is a person who independently carries out his professional activity and thus bears the economic risk. A farmer may also be a partner in a partnership and members of legal persons, provided that work in an agricultural enterprise is their main profession and therefore they are not subject to other insurance under the Act. The title of a farmer may be granted regardless of the legal title of the farm run (the law does not exclude users and tenants). According to the SVLG, the insured under the pension insurance are: a farmer, a spouse (life partner), a family member working full-time (up to the third degree and up to a second degree relative, as well as foster children of the farmer or his spouse)²⁶.

In Poland, tasks in the field of social and health insurance for farmers are performed by the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS)²⁷. In the social

²¹ Ibidem.

²² SVLFG, <https://www.svlf.de/satzung>, access 13.03.2020.

²³ Publ. BGBl. I S. 1890, 1891.

²⁴ P. Blajer, *Koncepcja prawna...*, op. cit., p. 205.

²⁵ A table containing all types of agricultural activity with the definition of a minimum threshold is available on the website of the SVLG (Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau), <https://www.svlf.de/versicherte-personen-alterskasse>, access 19.05.2020.

²⁶ SVLG (Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau), <https://www.svlf.de/versicherte-personen-alterskasse>, access 17.03.2020.

²⁷ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991 nr 7 poz. 24 ze zm.

insurance of farmers, two types of insurance operate on separate financial principles: (1) old-age and disability pension insurance, mostly financed with a budget subsidy, supplemented with income from contributions of insured farmers; (2) accident, sickness and maternity insurance – financed mainly from farmers' contributions collected in the Contribution Fund of the Farmers' Social Insurance.

In the social insurance of farmers in Poland, one can become a social insurance entity, by virtue of the law or upon application. By virtue of the Act of 20 December 1990 on the social insurance of farmers²⁸ the insured is:

- 1) a farmer – an adult natural person residing in the Republic of Poland and conducting in its territory, personally and on its own account, agricultural activity on its farm with an area of more than 1 conversion ha of agricultural land or a special department of agricultural production within the meaning of the Act on social insurance for farmers, including within the group of agricultural producers;
- 2) the spouse of the above-mentioned the farmer;
- 3) a household member – a person close to the farmer who is 16 years of age or older, remains with the farmer in the same household or lives on his farm or in the close vicinity, constantly works in this farm and is not related to the farmer by any employment relationship;
- 4) the farmer's assistant – an adult with whom the farmer has concluded a contract on aid with harvest (from 2018 only accident, sickness and maternity insurance), as well as in the case of retirement and disability insurance;
- 5) a person receiving a structural pension co-financed by the Guarantee Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund and his spouse, if the structural pension is paid together with an allowance for this spouse.

The differences in the way of defining the insurance subject are visible at the level of defining the farmer himself and individual family members. The definition of a farmer in Austria stresses the need to carry out agricultural activities of a certain value. In the pension insurance in Germany and Poland it is necessary to have a farm of a certain size. For family members in Austria and Germany, a full-time commitment is an important element. In Poland, the element of permanent work on a farm is recommended without specifying the time limit for a household member and providing help with harvesting for a period not longer than 180 days a year²⁹. The status of a farmer is different due to the position he occupies in a particular farm and due to the fact that he belongs to a specific legal category of agricultural producers. In accordance with

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991 nr 7 poz. 24 ze zm., art. 91c.

the arrangements made, the social status of a farmer is shaped by normative acts within the framework of agricultural social law understood as those norms which grant social rights only to farmers or their family members³⁰.

Contribution financing by the insured under the farmers' social insurance system in Austria, Germany and Poland

In Austria, benefits from the health, accident and pension insurance for farmers are financed by insurance contributions, but also by special tax and federal funds for the financing of accident and pension benefits. Social insurance contributions for farmers in Austria can be calculated either on the basis of a unit value (flat-rate system) or on the basis of the income shown on the tax return³¹. Usually the basis for calculating the premium is the first form, referring to the standard value of agricultural (forestry) activity. The monthly premium rate is, respectively: in retirement insurance 17.0%, in health insurance 6.8% and in accident insurance 1.9% of the basis for the calculation of contributions³².

In Germany, a general rate of contribution applies to pension insurance, which is fixed in amount and differentiated for the old and new federal states. From January 1, 2020, the monthly rate of EUR 261 applies to farmers, spouses and voluntarily insured persons in the old federal states, and EUR 244 in the new federal states. For working family members, the rates are respectively 50% of the stated amounts³³. In the case of small farms and young farmers, it is possible to subsidize the contribution by the federal government (at the request of the farmer concerned). The eligible condition for receiving this support is an annual total income not exceeding EUR 31,000 (for spouses in total). There is a premium table with 20 classes in health insurance. The premium for a given farmer is calculated on the basis of the corrected value of the area³⁴ and assignment to the appropriate class. Thus, the premium depends on the size of the farm.

³⁰ B. Wierzbowski, *Status socjalny rolnika* [in:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa, LexisNexis, 2009, p. 309–328.

³¹ SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816645&portal=svsportal>, access 11.03.2020.

³² SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816645&portal=svsportal>, access 11.03.2020; table of current contributions from 01.01.2020 on the website: <https://www.svs.at/cdscontent/load?contentid=10008.728815&version=1576227553>, access 17.03.2020.

³³ SVLG (Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau), <https://www.svlfg.de/versicherte-personen-alterskasse>, access 17.03.2020.

³⁴ The adjusted value of the area is to reflect the income obtained from an agricultural holding. SVLG, <https://www.svlfg.de/beitraege-lkk>, access 17.03.2020.

In Poland, the contribution in the old-age and disability pension insurance is 10% of the basic old-age pension, and a farmer whose farm covers an area of agricultural land over 50 conversion hectares pays for himself and his spouse an additional monthly contribution for old-age and disability pension insurance in the amount of respectively: 12% of the basic pension – if the agricultural holding covers the area of agricultural land up to 100 conversion ha; 24% – over 100 conversion ha up to 150 conversion ha; 36% of the basic pension – over 150 conversion ha up to 300 conversion ha, 48% of the basic pension – over 300 conversion ha³⁵. The accident, health and maternity insurance premium may be determined as an amount or as a percentage of the basic pension. In health insurance, under the Act of 2 December 2016 amending the Act on health care services financed from public funds, only those farmers who have farms with an agricultural area of more than 6 conversion hectares are obliged to pay contributions. For farmers with farms below this limit, the premium is paid by the Agricultural Social Insurance Fund from the state budget³⁶.

The role of the state in financing the farmers' social insurance system

Considerations of farmers' social insurance cannot be conducted without addressing theoretical issues regarding the role of the state – both in the economy (in particular agricultural policy³⁷), and in the social system (social policy³⁸). Social insurance performs numerous noninsurance functions, including a very important element of the country's economic security³⁹. Through its actions, the state shapes the applicable law and introduces instruments and tools in those areas that remain outside the free market. A special area of state interference, and also of the European Union, is the agricultural sector, due to its functions and specific risks occurring in it.

The issue of farmers' social insurance can be considered both from the point of view of social policy and agricultural policy, in which it is considered as a problem of a certain mismatch between agriculture and the national economy

³⁵ Agricultural Social Insurance Fund, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenie-spoeczne-rolnikow/zasady-wymierzania-i-oplacania-skladek/>, access 17.03.2020.

³⁶ Ustawa z 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2016 poz. 2250., item 2250.

³⁷ Por. A. Woś, *Podstawy nauki o polityce rolnej*, Warszawa, PWRiL, 1987.

³⁸ Por. T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz–Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2005.

³⁹ *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, red. J. Pawłowska-Tyszko, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2011, p. 14.

system⁴⁰. Why is there no talk of insurance in industrial or service policy? In the agricultural sector, insurance is becoming the subject of justifiable considerations because of the important role agriculture and farms play in the economy and society. In European political discourse, agriculture is a sector that requires state interference. Particular importance is attached to family farms as those that are the basis of the agrarian structure in Europe. European farms should maintain their family character mainly because of maintaining the productive capacity of their land. This ability is particularly important from the point of view of food security. Thus, agricultural policy must relate to various spheres that will affect, in particular, the socioeconomic situation of family farms.

The policy pursued is reflected in legal regulations, which in turn have specific consequences, including economic and financial. The adopted research assumption is revealed in the question of whether access to social benefits supported by budget subsidies should not meet the current challenges in agricultural policy.

Conclusions

This article presents farmers' social insurance in Austria, Germany and Poland in light of selected economic, legal and financial conditions. The definition of the social insurance entity used determines the area of the economic basis of social insurance. On the other hand, the method of determining the insurance premium affects the financial dimension of funds accumulated by the group of insured persons. This differentiation indicates the need for a comprehensive understanding of the phenomenon of farmers' social insurance. A comparative perspective can enrich the process of its rationalization.

In the analyzed countries, the insurance premium is calculated in various ways. In Austria, it is a percentage and relates to the unit value of production or to the basis of the income shown. In Germany, the pension insurance contribution takes the form of a fixed amount, and in health insurance – a different amount depending on the size of the farm. In Poland, the percentage or amount of the insurance rate refers to the amount of the basic pension.

The studied countries, despite the fact that they differ in their size of the agricultural sector expressed in the number of farms, as well as in their agrarian and demographic structure, they implement the objectives of the agricultural policy based on European agriculture on family farms. Based on the assumptions made in the introduction, it should be stated that the farmers' social in-

⁴⁰ F. Tomczak, *Rolnictwo rodzinne i agrobiznes w USA. Współczesna polityka rolna*, Warszawa, Wyd. Ośrodek Analiz Społeczno-Gospodarczych, 1990.

surance is a general solution for farm owners. Nevertheless, legislators also introduce detailed solutions. In Austria, farmers' social insurance includes the so-called minor Austrian agriculture. In Germany, subsidizing the contribution by the state is possible for small farms and young farmers.

The question posed in the last part of the article is a contribution to further research in the field of rationalization of social insurance for farmers, taking into account many levels and contexts.

Józefina Król-Nowinski – M.Sc., PhD student at the Department of Law and Insurance, University of Economics in Katowice

Literature

1. Baranek R., Król J., *Zasoby państwa. Uzupełnienie bazy ekonomicznej ubezpieczenia społecznego* [in:] *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, Difin, 2019.
2. Blajer P., *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2009.
3. Bocian M., Malanowska B., *Wyniki Standardowe 2017 uzyskane przez gospodarstwa rolne osób fizycznych uczestniczących w Polskim FADN. Część I. Wyniki Standardowe*, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2019.
4. Bundesgesetz vom 11. Oktober 1978 über die Sozialversicherung in der Land- und Forstwirtschaft selbständig Erwerbstätigen (Bauern-Sozialversicherungsgesetz – BSVG), BGBl, No. 559/1978.
5. Committee of Agricultural Organisations in the European Union; General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union, *The European model of agriculture: the way ahead*, Bruxelles 1999.
6. Eurostat FSS, *Farm structure survey*, 2018.
7. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, access 11.03.2020.
8. Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, Wolters Kluwer SA, 2014.
9. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, www.krus.gov.pl, access 17.03.2020.
10. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenie-spoeczne-rolnikow/zasady-wymierzania-i-oplacania-skladek/>, access 17.03.2020.
11. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <http://www.krus.gov.pl/niezbednik/statystyki/>, access 17.03.2020.

12. Pacud R., *Państwo i prawo w kształtowaniu bazy ekonomicznej ubezpieczeń społecznych* [in:] *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, Difin, 2019.
13. Pastuszko R., *System emerytalno-rentowy rolników indywidualnych* [in:] *Prawo rolne*, red. A. Oleszko, Warszawa 2009.
14. *Struktura demograficzna ludności rolniczej*, *Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, Warszawa, PWRiL, 1984.
15. Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, www.svlfg.de/versicherte-personen-alterskasse, access 17.03.2020.
16. Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, <https://www.svlfg.de/beitraege-lkk>, access 17.03.2020.
17. Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, <https://www.svlfg.de/satzung>, access 13.03.2020.
18. SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, <https://www.svs.at/cdscontent/load?contentid=10008.728815&version=1576227553>, access 17.03.2020.
19. SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816784&portal=svsportal, access 11.03.2020.
20. SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816465&portal=svsportal>, access 11.03.2020.
21. SVS: die Sozialversicherung der Selbständigen, <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816645&portal=svsportal>, access 11.03.2020.
22. Szewczyk H., *Prawo do emerytury rolniczej. Stan obecny i perspektywy zmian* [in:] *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, Warszawa, Wolters Kluwer SA, 2015.
23. Szubert W., *Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
24. Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz–Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2005.
25. Szyburska-Walczak G., *Ubezpieczenie społeczne: repetytorium*, Warszawa, Wolters Kluwer SA, 2015.
26. Tomczak F., *Rolnictwo rodzinne i agrobiznes w USA. Współczesna polityka rolna*, Warszawa, Wyd. Ośrodek Analiz Społeczno-Gospodarczych, 1990.
27. Tryfan B., van Deen B., Okuniewski J., *Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie Niemiec i Polski*, Warszawa, IRWiR PAN, 1997.
28. Act of 20 December 1990 on the social insurance of farmers, *Journal Of Laws* 1991, No. 7, item 24 with amendments.
29. The Act of 2 December 2016 amending the Act on healthcare services financed from public funds, *Journal Of Laws* 2016, item 2250.
30. Wierzbowski B., *Status socjalny rolnika* [in:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa, LexisNexis, 2009.
31. Woś A., *Podstawy nauki o polityce rolnej*, Warszawa, PWRiL, 1987.
32. *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, red. J. Pawłowska-Tyszko, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2011.

Działalność Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w liczbach – 2019 rok

Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono dane statystyczne dotyczące podstawowych zadań realizowanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, wynikających z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w zakresie:

- 1) obsługi osób ubezpieczonych w sprawach dotyczących objęcia ubezpieczeniem społecznym i ustania ubezpieczenia oraz realizacji dochodów z tytułu składek na ubezpieczenie;
- 2) zleconych zadań dotyczących prowadzenia ewidencji ubezpieczonych rolników, domowników i członków ich rodzin oraz poboru składek na ubezpieczenie zdrowotne;
- 3) obsługi świadczeniobiorców w sprawach związanych z przyznawaniem i wypłatą świadczeń emerytalno-rentowych oraz wypadkowych, chorobowych i macierzyńskich oraz świadczeń pozaubezpieczeniowych;
- 4) realizacji własnego, dwuinstancyjnego systemu orzecznictwa lekarskiego dotyczącego ustalenia prawa ubezpieczonych do świadczeń rentowych i odszkodowawczych, których przyznanie wymaga medycznej oceny stanu zdrowia lub oceny następstw wypadku w związku z pracą rolniczą; orzeczenia wydają w pierwszej instancji lekarze rzeczoznawcy, w drugiej instancji – komisje lekarskie Kasy;
- 5) działalności prewencyjnej, mającej na celu zapobieganie wypadkom przy pracy rolniczej i chorobom zawodowym;
- 6) prowadzenia nieodpłatnej, dobrowolnej rehabilitacji leczniczej.

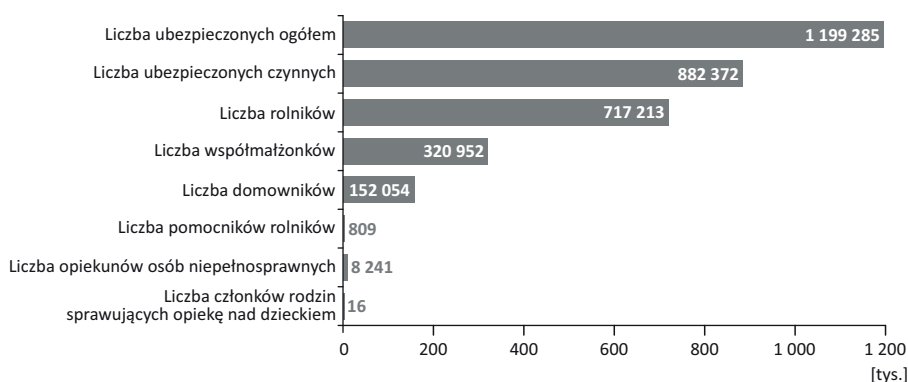
Słowa kluczowe: dane statystyczne, KRUS.

* **Biuro Statystyki** – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Obsługa osób ubezpieczonych w sprawach dotyczących objęcia ubezpieczeniem społecznym i ustania ubezpieczenia oraz realizacji dochodów z tytułu składek na ubezpieczenie

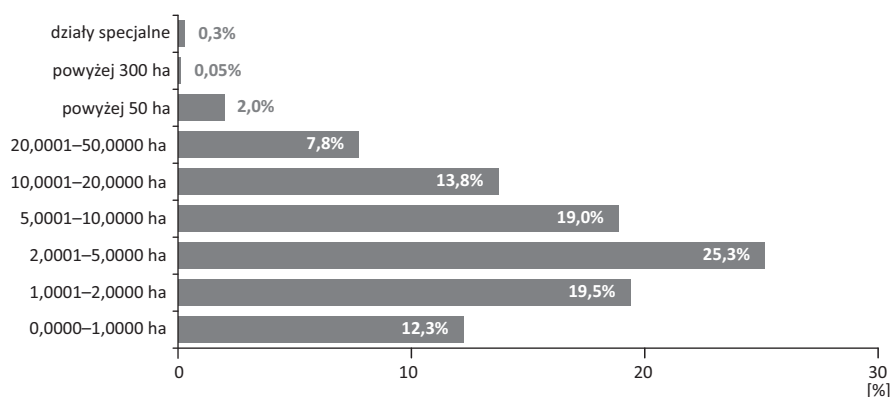
W skali roku Kasa średnio obsłużyła 1 218 994 ubezpieczone osoby.

Wykres 1. Struktura osób ubezpieczonych według stanu na koniec 2019 roku



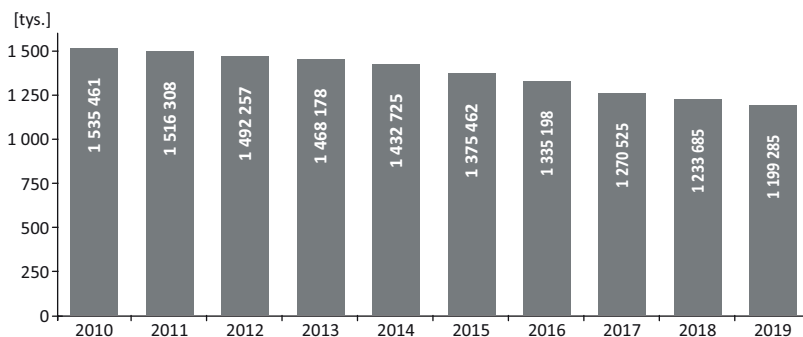
Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wykres 2. Udział liczby ubezpieczonych według stanu na koniec 2019 roku w poszczególnych grupach obszarowych według powierzchni gospodarstwa, w ogólnej liczbie ubezpieczonych



Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wykres 3. Zmiana liczby osób ubezpieczonych w KRUS według stanu na koniec danego roku w latach 2010–2019



Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Kasa wydała 346 975 decyzji z zakresu obejmowania i wyłączenia z ubezpieczenia społecznego rolników, zmiany warunków podlegania ubezpieczeniu i wymiaru składek dla osób prowadzących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą oraz finansowania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe z dotacji budżetu państwa osobom sprawującym opiekę nad dzieckiem.

Tabela 1. Wydane decyzje przez KRUS w latach 2010–2019

Rok	O podleganiu u.s.r. (*)	O ustaniu u.s.r. (*)	O zmianie warunków podlegania u.s.r. (podwójna składka)	O zmianie wymiaru składki na u.s.r. przy prow. dział. gosp.	Dot. finansowania składek na ubez. emerytalno-rentowe z dotacji budżetu państwa osobom sprawującym opiekę nad dzieckiem
2010	149 961	172 624	17 071	8 842	x
2011	167 965	183 942	18 561	9 933	x
2012	164 898	184 849	17 399	11 228	x
2013	144 439	170 375	18 553	12 420	52 635
2014	145 646	185 339	16 530	10 958	48 306
2015	155 585	215 326	15 887	11 083	35 797
2016	153 593	194 528	14 301	11 026	38 817
2017	141 546	206 304	13 845	11 059	36 174
2018	132 542	179 326	13 440	11 147	32 203
2019	123 216	169 202	13 032	10 302	31 223

* Począwszy od IV kw. 2015 r. dane dot. liczby wydanych decyzji o podleganiu i ustaniu ubezpieczenia społecznego rolników (u.s.r.) uwzględniają odpisy decyzji wydanych wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w związku z przyznanymi świadczeniami osobom sprawującym opiekę nad osobami niepełnosprawnymi.

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

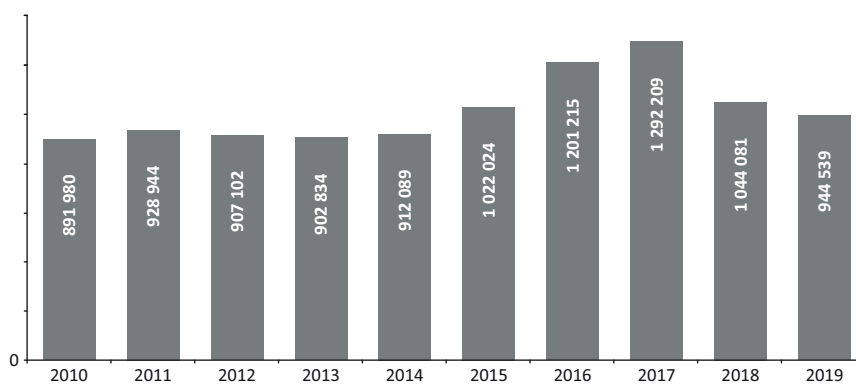
Kasa wystawiła 647 564 poświadczeń okresów ubezpieczenia m.in. do celów przyznawania zasiłków, emerytur i rent oraz zaświadczeń o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników dla potrzeb innych instytucji (np. banków, urzędów pracy, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) – na wniosek zainteresowanego.

Tabela 2. Wydane poświadczenia i zaświadczenia przez KRUS w latach 2010–2019

Rok	Liczba dokonanych poświadczeń okresów ubezpieczenia	Liczba wydanych zaświadczeń o podleganiu u.s.r.
2010	211 098	332 384
2011	214 910	333 633
2012	228 806	299 922
2013	224 209	280 203
2014	237 816	267 494
2015	335 094	253 252
2016	455 498	333 452
2017	568 910	314 371
2018	405 660	269 763
2019	388 714	258 850

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

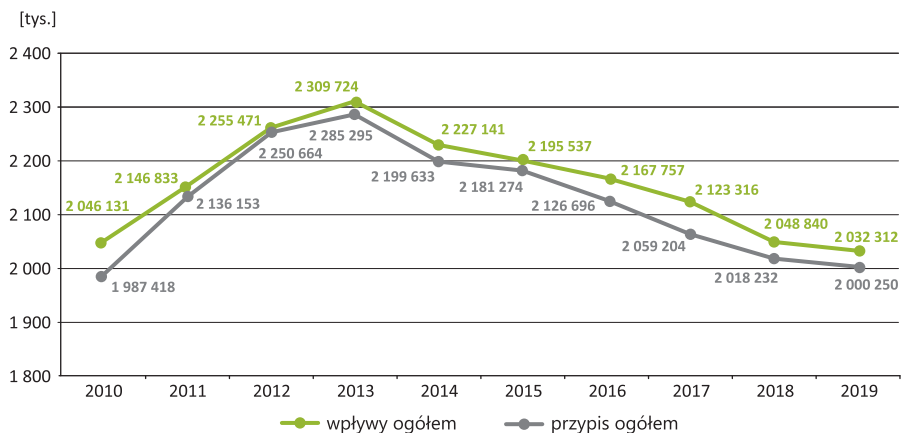
Wykres 4. Wydane ogółem decyzje, poświadczenia i zaświadczenia przez KRUS w latach 2010–2019



Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Kasa uzyskała wpływy z tytułu należności składkowych ogółem w kwocie ok. 2 032 312 tys. zł.

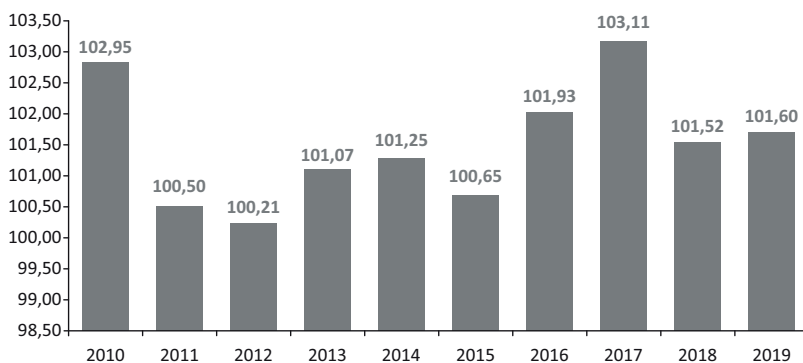
Wykres 5. Przypis i wpływy z tytułu należności składkowych w latach 2010–2019



Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Kasa osiągnęła wskaźnik ściągłości z tytułu należności składkowych na poziomie 101,60%.

Wykres 6. Wskaźnik ściągłości z tytułu należności składkowych w latach 2010–2019



Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Zlecone zadania dotyczące prowadzenia ewidencji ubezpieczonych rolników, domowników i członków ich rodzin oraz poboru składek na ubezpieczenie zdrowotne

Kasa obsługiwała średnio w skali roku 1 212 529 osób ubezpieczonych zdrowotnie:

- ściągальność składek na ubezpieczenie zdrowotne z działów specjalnych produkcji rolnej wynosiła 101,2%,
- ściągальność składek opłacanych przez rolników z gospodarstw rolnych o powierzchni 6 ha przeliczeniowych i więcej wyniosła 100,3%.

Obsługa świadczeniobiorców w sprawach związanych z przyznawaniem i wypłatą świadczeń emerytalno-rentowych, wypadkowych, chorobowych i macierzyńskich oraz świadczeń pozaubezpieczeniowych

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego:

- w skali roku wypłaciła średnio 1 120 623 świadczenia emerytalno-rentowe na kwotę 18 519 982,4 tys. zł;
- wypłaciła 10 571 jednorazowych odszkodowań z tytułu wypadku przy pracy rolniczej na kwotę 63 429,7 tys. zł;
- wypłaciła zasiłki chorobowe na kwotę 270 775,3 tys. zł za 27 077 569 dni choroby;
- wypłaciła 192 127 zasiłków macierzyńskich na kwotę 188 087,1 tys. zł;
- wypłaciła 49 136 zasiłków pogrzebowych na kwotę 196 493,6 tys. zł;
- wydała 80 189 decyzji, w tym 71 409 decyzji przyznających świadczenia i 8 780 decyzji odmownych w zakresie emerytur, rent z tytułu niezdolności do pracy, rent wypadkowych oraz rent rodzinnych.

Tabela 3. Przeciętna miesięczna liczba świadczeń emerytalno-rentowych w latach 2010–2019

Rok	Emerytury i renty ogółem ^{a)}	Z tego:			
		emerytury ^{a)}	renty z tytułu niezdolności do pracy	renty rodzinne	GBRZ ^{b)}
2010	1 374 654	1 096 321	234 786	43 233	314
2011	1 326 638	1 056 307	227 018	43 025	288
2012	1 285 725	1 021 927	220 253	43 293	252
2013	1 245 708	985 507	216 373	43 600	228
2014	1 211 632	951 542	215 850	44 036	204
2015	1 203 157	943 019	215 604	44 351	183
2016	1 194 415	934 271	215 502	44 486	156
2017	1 175 305	918 433	212 415	44 334	123
2018	1 157 425	914 389	199 694	43 233	109
2019	1 120 623 ^{c)}	883 920 ^{c)}	194 056	42 551	96

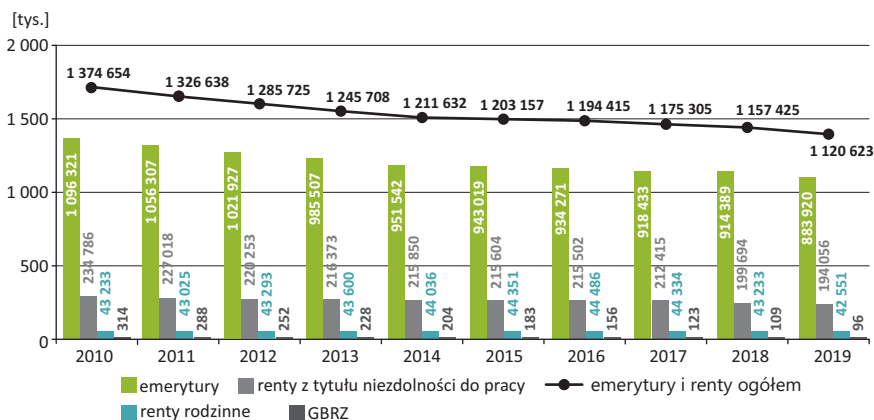
a) Łącznie z emeryturami finansowanymi z FER, a wypłaconymi przez MON, MSWiA, MS.

b) Świadczenie rolne w wysokości 50% ze względu na uprawnienia do świadczeń pracowniczych zbiegających się ze świadczeniami zagranicznymi.

c) Łącznie z rodzicielskimi świadczeniami uzupełniającymi.

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wykres 7. Przeciętna miesięczna liczba świadczeń emerytalno-rentowych w latach 2010–2019 łącznie z emeryturami finansowanymi z FER i wypłaconymi przez MON, MSWiA, MS, świadczeniami rolnymi w wysokości 50% w związku z uprawnieniami do świadczeń zbiegających się ze świadczeniami zagranicznymi oraz rodzicielskimi świadczeniami uzupełniającymi



Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Tabela 4. Świadczenia emerytalno-rentowe realizowane przez KRUS w latach 2010–2019^{a) b) c)} (w tys. zł)

Rok	Kwota emerytur i rent ogółem ^{d)}	Z tego:			
		emerytury ^{d)}	renty z tytułu niezdolności do pracy	renty rodzinne ^{e)}	pozostałe świadczenia ^{f)}
2010	15 748 287,5	13 105 642,6	2 116 482,8	524 482,0	1 680,1
2011	15 700 626,1	13 037 020,1	2 117 717,0	544 299,5	1 589,5
2012	16 271 198,1	13 461 869,0	2 212 653,6	595 177,9	1 497,6
2013	16 765 069,3	13 645 730,2	2 488 022,7	629 900,7	1 415,7
2014	16 643 923,4	13 433 461,7	2 558 670,4	650 482,1	1 309,2
2015	17 031 312,7	13 690 539,3	2 659 499,7	680 034,2	1 239,5
2016	16 953 511,6	13 568 940,6	2 695 948,5	687 539,9	1 082,6
2017	16 924 437,9	13 464 466,9	2 713 987,0	745 217,0	767,0
2018	17 039 776,8	13 632 112,5	2 631 427,0	775 520,5	716,8
2019^{g)}	18 519 982,4 ^{h)}	14 713 919,9 ^{h)}	2 926 826,3	878 577,2	659,0

^{a)} Łącznie z wypłatami z innych systemów ubezpieczeniowych w przypadku zbiegu uprawnień do świadczeń z tych systemów z uprawnieniami do świadczeń z funduszu emerytalno-rentowego.

^{b)} Łącznie z wypłatami dokonywanymi na podstawie art. 25 ust. 4 w związku z art. 25 ust. 2a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, lecz bez potrąceń nieprzekazywanych.

^{c)} Wydatki prezentowane w kwotach brutto.

^{d)} Łącznie z emeryturami finansowanymi z FER, a wypłaconymi przez MON, MSWiA, MS.

^{e)} Łącznie z rentami socjalnymi.

^{f)} Łącznie ze świadczeniami rolnymi w wysokości 50% ze względu na uprawnienia do świadczeń pracowniczych zbiegających się ze świadczeniami zagranicznymi (GBRZ) oraz świadczeniami pieniężnymi dla cywilnych niewidomych ofiar działań wojennych.

^{g)} Łącznie z jednorazowymi świadczeniami pieniężnymi.

^{h)} Łącznie z rodzicielskimi świadczeniami uzupełniającymi.

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Tabela 5. Zasiłki pogrzebowe wypłacane z Funduszu Emerytalno-Rentowego przez KRUS w latach 2010–2019

Rok	Liczba zasiłków pogrzebowych ogółem	Kwota zasiłków pogrzebowych ogółem
2010	57 420	369 753,2
2011	56 084	254 863,9
2012	54 979	219 736,4
2013	55 174	220 638,1
2014	51 672	206 622,8
2015	54 417	217 622,4
2016	51 389	205 532,4
2017	52 312	209 195,7
2018	51 791	207 128,9
2019	49 136	196 493,6

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Tabela 6. Zasiłki macierzyńskie wypłacane z Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2016–2019

Rok	Liczba świadczeń	Kwota wypłat (w tys. zł)
2016 ^{a)}	184 659	163 192,0
2017 ^{a)}	212 328	208 182,8
2018 ^{b)}	208 711	204 181,4
2019 ^{b)}	192 127	188 087,1

^{a)} Wypłacone na podstawie art. 35a i art. 35b ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 2020 poz. 174) oraz art. 20 ustawy z 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015 poz. 1217).

^{b)} Wypłacone na podstawie art. 35a i art. 35b ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 2020 r. poz. 174).

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Tabela 7. Świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego finansowane przez fundusz składowy w latach 2010–2019

Rok	Kwota świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego (w tys. zł) ogółem	Z tego:			
		jednorazowe odszkodowania z tytułu wypadków (w tys. zł) ogółem	zasilki chorobowe (w tys. zł) ogółem	zasilki macierzyńskie (w tys. zł) ogółem	zasilki z tytułu urodzenia dziecka ¹⁾ – zasiłek porodowy (w tys. zł) ogółem
2010	550 946,0	58 159,8	393 106,4	99 422,1	257,7
2011	553 268,1	59 535,9	397 120,2	96 392,1	219,9
2012	571 078,2	69 830,6	400 866,4	100 236,8	144,4
2013	582 234,1	74 453,4	409 951,5	97 754,9	74,3
2014	575 384,7	76 290,7	403 487,0	95 599,0	8,0
2015	565 887,8	71 813,4	392 640,5	101 424,0	9,9
2016	435 953,8	69 236,5	366 622,8	94,5 ²⁾	0,0
2017	407 732,8	66 407,0	341 305,2	20,6 ²⁾	0,0
2018	374 899,2	69 221,9	305 673,9	3,4 ²⁾	0,0
2019	334 205,0	63 429,7	270 775,3	0,0	0,0

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Tabela 8. Decyzje przyznające świadczenia emerytalno-rentowe w latach 2010–2019

Rok	Decyzje ogółem	Decyzje przyznające świadczenia	Decyzje odmowne
2010	60 079	46 667	13 412
2011	63 934	49 705	14 229
2012	67 742	51 823	15 919
2013	62 773	46 525	16 248
2014	66 442	50 340	16 102
2015	98 985	82 744	16 241
2016	108 552	91 318	17 234
2017	129 654	109 874	19 780
2018	97 438	87 066	10 372
2019	80 189	71 409	8 780

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Realizacja własnego, dwuinstancyjnego systemu orzecznictwa lekarskiego dotyczącego ustalenia prawa ubezpieczonych do świadczeń rentowych i odszkodowawczych, których przyznanie wymaga medycznej oceny stanu zdrowia lub oceny następstw wypadku w związku z pracą rolniczą

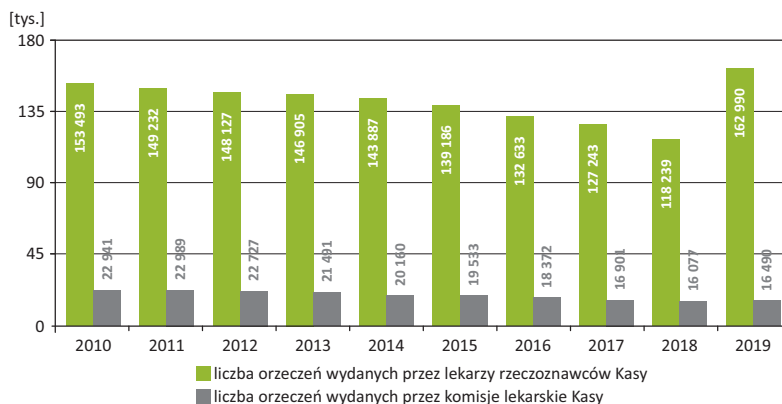
Orzeczenia wydają w pierwszej instancji lekarze rzeczoznawcy, w drugiej instancji – komisje lekarskie Kasy.

Tabela 9. Orzeczenia lekarskie wydane w KRUS w latach 2010–2019

Rok	Liczba orzeczeń wydanych przez lekarzy rzeczoznawców Kasy	Liczba orzeczeń wydanych przez komisje lekarskie Kasy
2010	153 493	22 941
2011	149 232	22 989
2012	148 127	22 727
2013	146 905	21 491
2014	143 887	20 160
2015	139 186	19 533
2016	132 633	18 372
2017	127 243	16 901
2018	118 239	16 077
2019	162 990	16 490

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

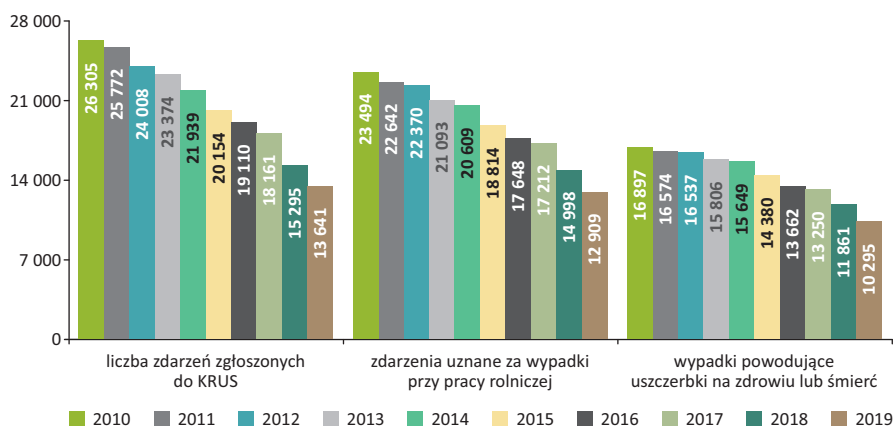
Wykres 8. Wydane orzeczenia przez lekarzy rzeczoznawców Kasy oraz komisje lekarskie Kasy w latach 2010–2019



Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

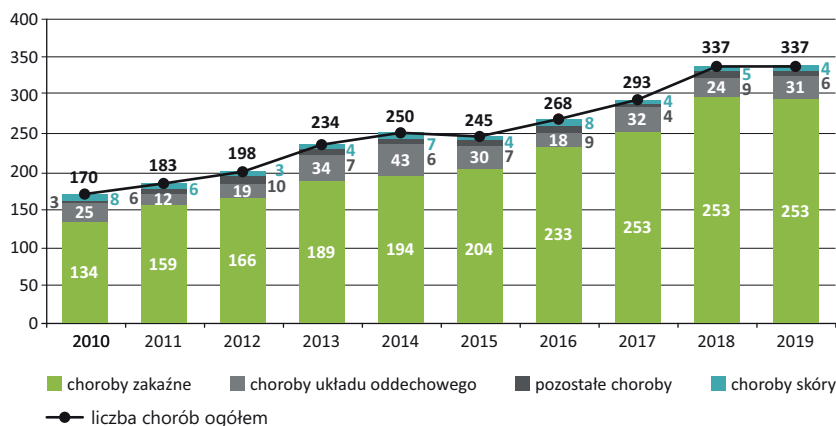
Działalność prewencyjna, mająca na celu zapobieganie wypadkom przy pracy rolniczej i chorobom zawodowym

Wykres 9. Wypadki rolników w latach 2010–2019



Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wykres 10. Choroby zawodowe zakończone wypłatą jednorazowego odszkodowania w latach 2010–2019



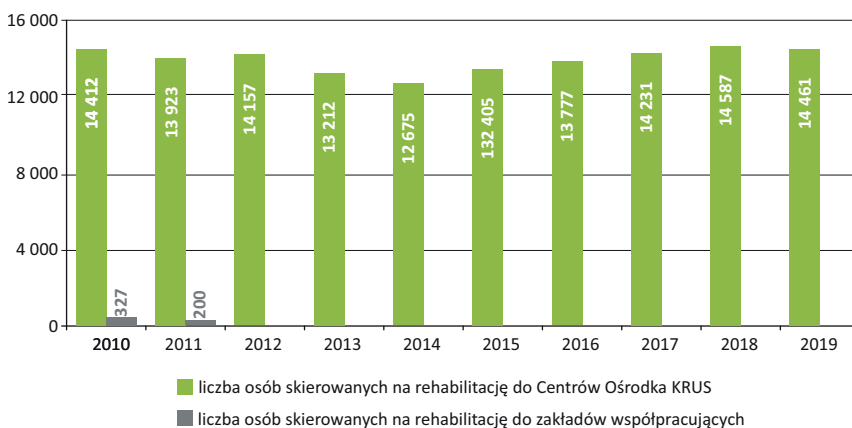
Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Prowadzenie nieodpłatnej, dobrowolnej rehabilitacji leczniczej

Z rehabilitacji leczniczej za pośrednictwem jednostek organizacyjnych KRUS skorzystało 14 461 rolników.

W zakresie chorób narządu ruchu z rehabilitacji leczniczej skorzystało 13 562 rolników, natomiast 899 osób odbyło rehabilitację w zakresie chorób układu krążenia.

Wykres 11. Osoby skierowane na rehabilitację w latach 2010–2019

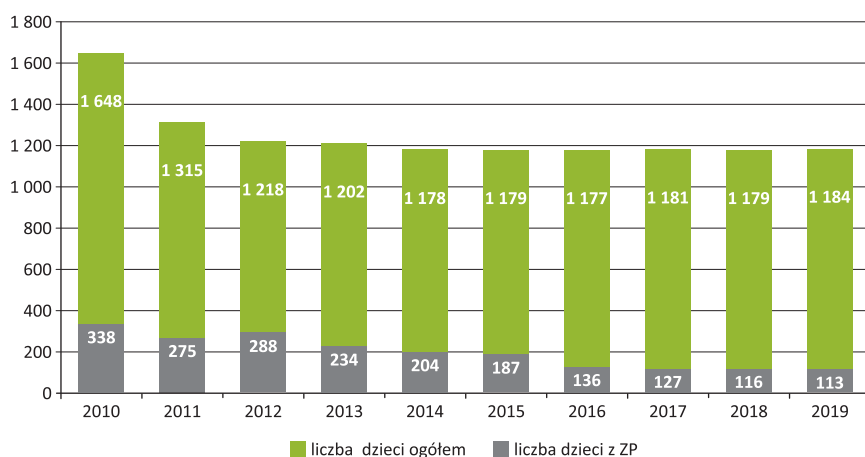


Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Rehabilitacja oraz profilaktyka zdrowotna i wypadkowa dzieci rolników

W 2019 r. na wakacyjne turnusy rehabilitacyjne skierowanych zostało 1 184 dzieci, w tym 123 dzieci posiadało orzeczenie o niepełnosprawności, co stanowiło 10,39% ogółu skierowanych.

Wykres 12. Dzieci skierowane na turnusy rehabilitacyjne w latach 2010–2019



Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Tabela 10. Przychody i koszty KRUS w 2019 roku

Wyszczególnienie	Plan 2019 r. (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	% wykonania (3:2)
Przychody			
1. Fundusz emerytalno-rentowy	20 366 352	21 449 942	105,3
w tym:			
– dotacja uzupełniająca z budżetu państwa	15 603 390	16 755 850	107,4
– dotacja celowa na pokrycie składek na ubezpieczenie zdrowotne	1 765 388	1 760 455	99,7
– przychody ze składek	1 390 934	1 370 734	98,6
2. Fundusz administracyjny	708 396	707 776	99,9
3. Fundusz prewencji i rehabilitacji	44 560	44 605	100,1
w tym:			
– dotacja	5 000	5 000	100,0
4. Fundusz motywacyjny	24 443	24 443	100,0
Koszty			
1. Fundusz emerytalno-rentowy	20 393 708	21 663 417	106,2
2. Fundusz administracyjny	721 982	703 316	97,4
3. Fundusz prewencji i rehabilitacji	44 953	42 981	95,6
4. Fundusz motywacyjny	24 550	24 533	99,9

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Tabela 11. Przychody Funduszu Składowego w 2019 roku (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Plan na 2019 r. Uchwała RN nr 40/X/2019	Wykonanie planu 2019 r. (dane wstępne)	% planu
Przychody			
– przypis	694 683	613 042	88,25 %
– wpływy	687 736	629 489	91,53 %
1. Składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie			
– przypis	669 816	590 378	88,14 %
– wpływy	663 118	605 190	91,26 %
2. Pozostałe przychody			
– przypis	24 867	22 664	91,14 %
– wpływy	24 618	24 299	98,70 %

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Biuro Statystyki, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Literatura

1. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Kwartalne Informacje Statystyczne*.

Activity of the Agricultural Social Insurance Fund in numbers – 2019 Abstract

The study presents statistical data on the basic tasks carried out by the Agricultural Social Insurance Fund, resulting from the Act on social insurance for farmers in the field of:

- 1) providing service to insured persons in matters relating to coverage by social insurance and termination of insurance as well as the implementation of income from insurance premiums;

- 2) commissioned tasks related to keeping records of insured farmers, household members and their family members, and collection of health insurance contributions;
- 3) providing service to beneficiaries in matters related to the granting and payment of retirement and disability benefits, as well as accident, sickness and maternity benefits as well as non-insurance benefits;
- 4) implementation of own, two-stage system of medical certification concerning the determination of the insured's right to disability and compensation benefits, the granting of which requires a medical assessment of health condition or assessment of the consequences of an accident in connection with agricultural work; the decisions are issued in the first instance by expert doctors, in the second instance – by the Fund's medical commissions;
- 5) preventive activities aimed at preventing accidents at work in agriculture and occupational diseases;
- 6) providing free, voluntary medical rehabilitation.

Keywords: statistical data, KRUS.

Activity of the Agricultural Social Insurance Fund in numbers – 2019

Abstract

The study presents statistical data on the basic tasks carried out by the Agricultural Social Insurance Fund, resulting from the Act on social insurance for farmers in the field of:

- 1) providing service to insured persons in matters relating to coverage by social insurance and termination of insurance as well as the implementation of income from insurance premiums;
- 2) commissioned tasks related to keeping records of insured farmers, household members and their family members, and collection of health insurance contributions;
- 3) providing service to beneficiaries in matters related to the granting and payment of retirement and disability benefits, as well as accident, sickness and maternity benefits as well as non-insurance benefits;
- 4) implementation of own, two-stage system of medical certification concerning the determination of the insured's right to disability and compensation benefits, the granting of which requires a medical assessment of health condition or assessment of the consequences of an accident in connection with agricultural work; the decisions are issued in the first instance by expert doctors, in the second instance – by the Fund's medical commissions;
- 5) preventive activities aimed at preventing accidents at work in agriculture and occupational diseases;
- 6) providing free, voluntary medical rehabilitation.

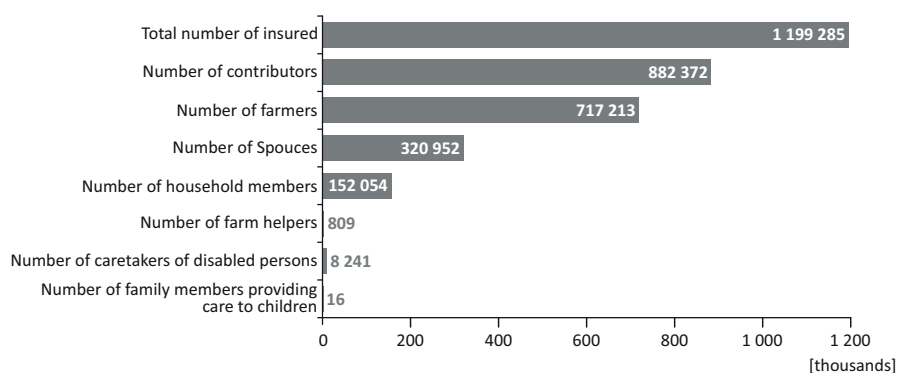
Keywords: statistical data, KRUS.

* **Statistics Office** – Agricultural Social Insurance Fund.

Support for insured persons in matters relating to coverage by social insurance and termination of insurance as well as the implementation of income from insurance contributions

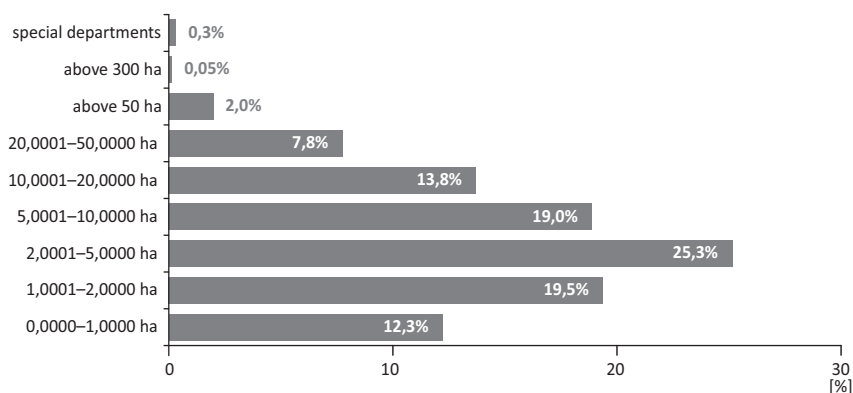
Over the course of the year, the Fund served on average 1,218,994 insured persons.

Graph 1. Structure of insured persons as at the end of 2019

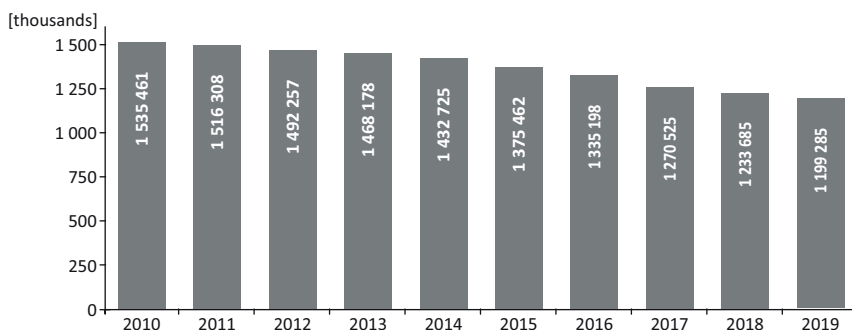


Source: Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego).

Graph 2. The share of the number of insured at the end of 2019 in individual area groups by farm area in the total number of the insured



Source: Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego).

Graph 3. Change in the number of persons insured in KRUS at the end of a given year in 2010–2019

Source: Agricultural Social Insurance Fund (*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*).

The Fund issued 346,975 decisions on the inclusion and exclusion from social insurance of farmers, changes in the conditions of insurance coverage and the amount of contributions for persons who simultaneously conduct non-agricultural business activity, and financing the pension insurance contribution from the state budget subsidy for persons caring for a child.

Table 1. Decisions issued by KRUS in 2010–2019

Year	On being subject to u.s.r.*	About the cessation of u.s.r.*	On changing the conditions of being subject to u.s.r. (double contribution)	About the change in the amount of contributions to u.s.r. in the case of running a company	On the financing of insurance contributions old age and disability pensions from the state budget subsidy to persons caring for a child
2010	149 961	172 624	17 071	8 842	x
2011	167 965	183 942	18 561	9 933	x
2012	164 898	184 849	17 399	11 228	x
2013	144 439	170 375	18 553	12 420	52 635
2014	145 646	185 339	16 530	10 958	48 306
2015	155 585	215 326	15 887	11 083	35 797
2016	153 593	194 528	14 301	11 026	38 817
2017	141 546	206 304	13 845	11 059	36 174
2018	132 542	179 326	13 440	11 147	32 203
2019	123 216	169 202	13 032	10 302	31 223

* Starting from Q4 of 2015, the data on the number of decisions on the subject to and termination of social insurance for farmers (u.s.r.) include copies of decisions issued to the commune head, mayor or president of the city in connection with the benefits granted to persons taking care of disabled people.

Source: Agricultural Social Insurance Fund (*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*).

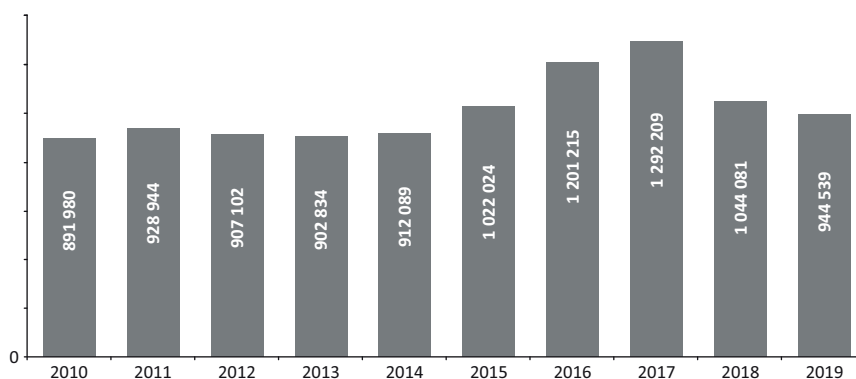
The Fund issued 647,564 certificates of insurance periods, incl. for the purposes of granting allowances, pensions and certificates of social insurance for farmers for the needs of other institutions (e.g. banks, labor offices, Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture) – at the request of the interested party.

Table 2. Statements and certificates issued by KRUS in 2010–2019

Year	Number of issued statements of insurance periods	Number of issued certificates for falling under the u.s.r.
2010	211 098	332 384
2011	214 910	333 633
2012	228 806	299 922
2013	224 209	280 203
2014	237 816	267 494
2015	335 094	253 252
2016	455 498	333 452
2017	568 910	314 371
2018	405 660	269 763
2019	388 714	258 850

Source: Agricultural Social Insurance Fund (*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*).

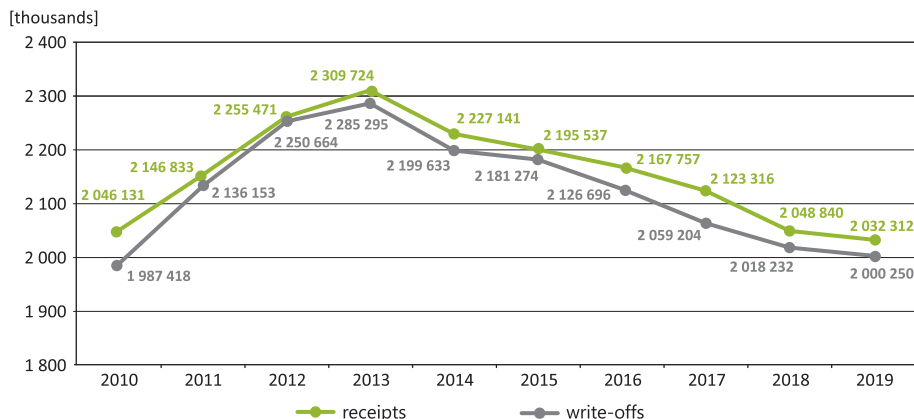
Graph 4. The total number of decisions, statements and certificates issued by KRUS in 2010–2019



Source: Agricultural Social Insurance Fund (*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*).

The Fund has received revenues from contributory receivables in the total amount approx. **2 032 312** thousand PLN.

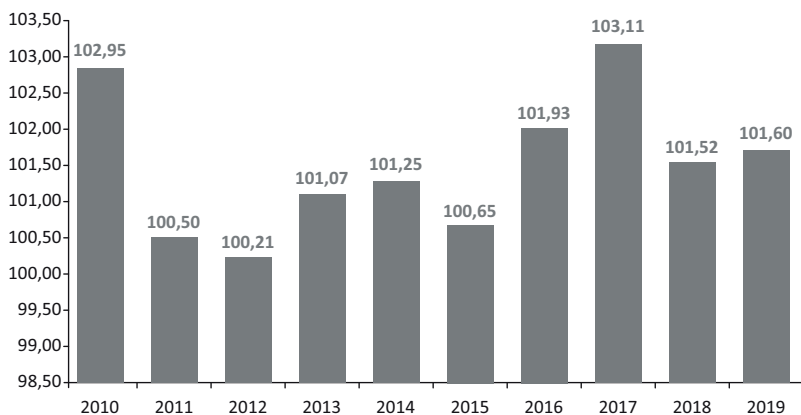
Graph 5. The write-offs and receipts from premium receivables in 2010–2019



Source: Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego).

The Fund achieved a collection ratio of 101.60% for premium receivables.

Graph 6. The collection rate for premium receivables in 2010–2019



Source: Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego).

Tasks related to keeping records of insured farmers, household members and their family members and the collection of health insurance contributions

On average, the Fund provided services to 1,212,529 insured persons in the given year:

- collectability of health insurance contributions from special departments of agricultural production was 101.2%,
- collectability of premiums paid by farmers from agricultural holdings with an area of 6 conversion hectares and more was 100.3%.

Service of beneficiaries in matters related to the granting and payment of retirement and disability benefits as well as accident, sickness and maternity benefits and non-insurance benefits

The Agricultural Social Insurance Fund:

- paid-out on average 1 120 623 retirement and disability benefits in the amount of 18,519,982.4 PLN in the course of the year
- paid-out 10,571 one-off compensations for accidents during agricultural work for the amount of 63,429.7 PLN;
- paid-out 270,775.3 PLN in sickness benefits for 27,077,569 sick days;
- paid-out 192,127 maternity benefits amounting to 188,087.1 PLN;
- paid-out 49,136 funeral grants for the amount of 196,493.6 PLN;
- issued 80,189 decisions, including 71,409 decisions granting benefits and 8,780 decisions refusing pensions, disability pensions, accident pensions and survivors' pensions

Table 3. Average monthly number of retirement and disability benefits in 2010–2019

Year	Total Retirement and pensions ^{a)}	Including:			
		retirement ^{a)}	disability pensions	family pensions	GBRZ ^{b)}
2010	1 374 654	1 096 321	234 786	43 233	314
2011	1 326 638	1 056 307	227 018	43 025	288
2012	1 285 725	1 021 927	220 253	43 293	252
2013	1 245 708	985 507	216 373	43 600	228
2014	1 211 632	951 542	215 850	44 036	204
2015	1 203 157	943 019	215 604	44 351	183
2016	1 194 415	934 271	215 502	44 486	156
2017	1 175 305	918 433	212 415	44 334	123
2018	1 157 425	914 389	199 694	43 233	109
2019	1 120 623 ^{c)}	883 920 ^{c)}	194 056	42 551	96

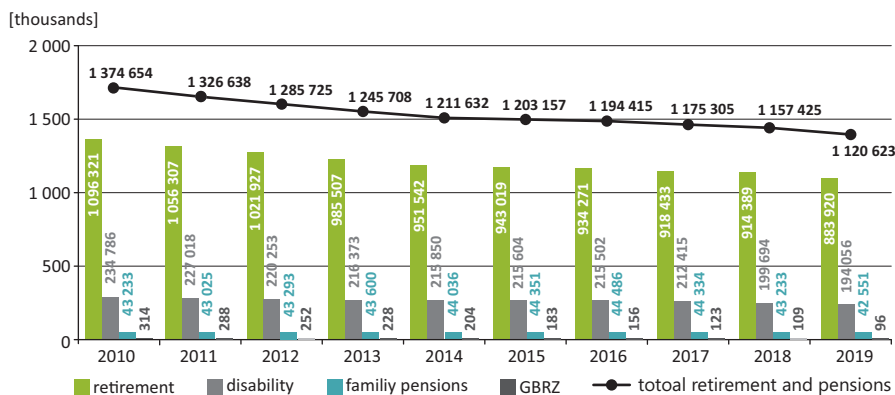
a) Including pensions financed by FER, and paid by the Ministry of National Defense, Ministry of the Interior and Administration, Ministry of Justice.

b) Agricultural benefit in the amount of 50% due to the entitlement to employee benefits coinciding with foreign benefits.

c) Including parental supplementary benefits.

Source: Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego).

Graph 7. Average monthly number of retirement and disability benefits in 2010–2019, including pensions financed by FER and paid by the Ministry of National Defense, Ministry of Interior and Administration, Ministry of Justice, agricultural benefits of 50% in connection with entitlement to benefits coinciding with foreign benefits and supplemental parental benefits



Source: Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego).

Table 4. Retirement and disability benefits provided by KRUS in 2010–2019^{a) b) c)}
(in PLN thousand)

Year	Total Amount of Retirement and Pensions ^{d)}	Including:			
		retirement ^{d)}	disability pensions	family pensions ^{e)}	other benefits ^{f)}
2010	15 748 287,5	13 105 642,6	2 116 482,8	524 482,0	1 680,1
2011	15 700 626,1	13 037 020,1	2 117 717,0	544 299,5	1 589,5
2012	16 271 198,1	13 461 869,0	2 212 653,6	595 177,9	1 497,6
2013	16 765 069,3	13 645 730,2	2 488 022,7	629 900,7	1 415,7
2014	16 643 923,4	13 433 461,7	2 558 670,4	650 482,1	1 309,2
2015	17 031 312,7	13 690 539,3	2 659 499,7	680 034,2	1 239,5
2016	16 953 511,6	13 568 940,6	2 695 948,5	687 539,9	1 082,6
2017	16 924 437,9	13 464 466,9	2 713 987,0	745 217,0	767,0
2018	17 039 776,8	13 632 112,5	2 631 427,0	775 520,5	716,8
2019 ^{g)}	18 519 982,4 ^{h)}	14 713 919,9 ^{h)}	2 926 826,3	878 577,2	659,0

a) Including payments from other insurance schemes in the event of overlapping of entitlement to benefits from these schemes with entitlement to benefits from a pension fund.

b) Together with payments made pursuant to Art. 25 sec. 4 in connection with Art. 25 sec. 2a of the Farmers' Social Insurance Act, but without any deductions not transferred.

c) Expenditure presented in gross amounts.

d) Including pensions financed by FER, and paid by the Ministry of National Defense, Ministry of the Interior and Administration, the Ministry of Justice.

e) Including social pensions.

f) Including agricultural benefits in the amount of 50% on account of entitlement to employee benefits concurrent with foreign benefits (GBRZ) and cash benefits for blind civilians who were war victims.

g) Including one-off cash benefits.

h) Including parental supplementary benefits.

Source: Agricultural Social Insurance Fund (*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*).

Table 5. Funeral allowances paid-out by the KRUS Pension Fund in 2010–2019

Year	Total number of funeral allowances	Total amount of funeral allowances
2010	57 420	369 753,2
2011	56 084	254 863,9
2012	54 979	219 736,4
2013	55 174	220 638,1
2014	51 672	206 622,8
2015	54 417	217 622,4
2016	51 389	205 532,4
2017	52 312	209 195,7
2018	51 791	207 128,9
2019	49 136	196 493,6

Source: Agricultural Social Insurance Fund (*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*).

Table 6. Maternity benefits paid-out by the Pension Fund in 2016–2019

Year	Number of benefits	The amount of payments (in PLN thousand)
2016 ^{a)}	184 659	163 192,0
2017 ^{a)}	212 328	208 182,8
2018 ^{b)}	208 711	204 181,4
2019 ^{b)}	192 127	188 087,1

a) Paid-out pursuant to Art. 35a and art. 35b of the Act of 20 December 1990 on farmers' social insurance (Dz. U. 2020 poz. 174) and art. 20 of the Act of 24 July 2015 amending the Act on family benefits and certain other acts (Dz. U. 2015 poz. 1217).

b) Paid-out pursuant to Art. 35a and art. 35b of the Act of 20 December 1990 on farmers' social insurance (Dz. U. 2020 r. poz. 174).

Source: Agricultural Social Insurance Fund (*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*).

Table 7. Benefits from accident, sickness and maternity insurance financed by the Contribution Fund in 2010–2019

Year	Total amount of benefits from accident, sickness and maternity insurance (in PLN thousand)	Including:			
		total of one-off accident claims (in PLN thousand)	total amount of sickness benefits (in PLN thousand)	total amount of Maternity benefits (in PLN thousand)	total childbirth allowance ¹⁾ (in PLN thousand)
2010	550 946,0	58 159,8	393 106,4	99 422,1	257,7
2011	553 268,1	59 535,9	397 120,2	96 392,1	219,9
2012	571 078,2	69 830,6	400 866,4	100 236,8	144,4
2013	582 234,1	74 453,4	409 951,5	97 754,9	74,3
2014	575 384,7	76 290,7	403 487,0	95 599,0	8,0
2015	565 887,8	71 813,4	392 640,5	101 424,0	9,9
2016	435 953,8	69 236,5	366 622,8	94,5 ²⁾	0,0
2017	407 732,8	66 407,0	341 305,2	20,6 ²⁾	0,0
2018	374 899,2	69 221,9	305 673,9	3,4 ²⁾	0,0
2019	334 205,0	63 429,7	270 775,3	0,0	0,0

Source: Agricultural Social Insurance Fund (*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*).

Table 8. Decisions awarding pensions in 2010–2019

Year	Total Number of Decisions	Decisions Granting Benefits	Decisions drying benefits
2010	60 079	46 667	13 412
2011	63 934	49 705	14 229
2012	67 742	51 823	15 919
2013	62 773	46 525	16 248
2014	66 442	50 340	16 102
2015	98 985	82 744	16 241
2016	108 552	91 318	17 234
2017	129 654	109 874	19 780
2018	97 438	87 066	10 372
2019	80 189	71 409	8 780

Source: Agricultural Social Insurance Fund (*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*).

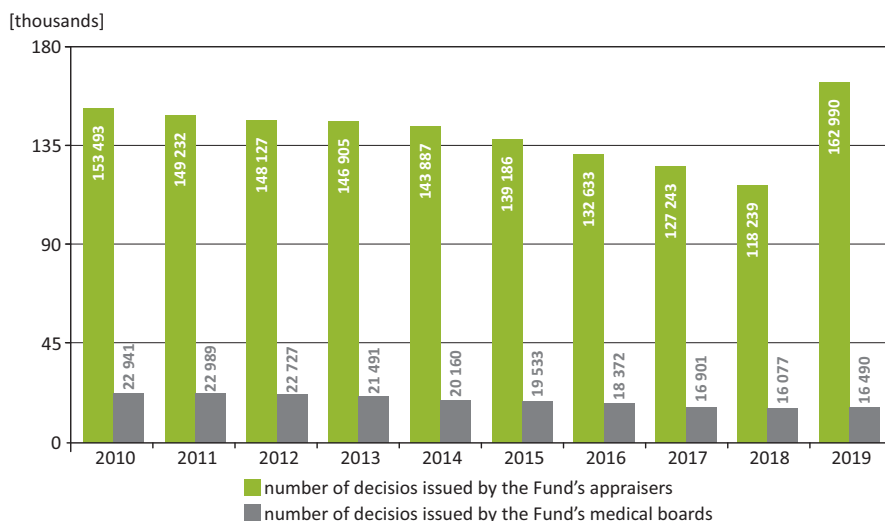
**Implementation of own, two-stage system
of medical certification regarding
the determination of the insured's right to disability
and compensation benefits, the granting
of which requires a medical assessment of health
condition or assessment of the consequences
of an accident in connection with agricultural work**

The decisions are issued in the first instance by expert doctors, in the second instance – by the Fund's medical commissions.

Table 9. Medical certificates issued by KRUS in 2010–2019

Year	Number of decisions issued by the Fund's appraisers	Number of decisions issued by the Fund's medical boards
2010	153 493	22 941
2011	149 232	22 989
2012	148 127	22 727
2013	146 905	21 491
2014	143 887	20 160
2015	139 186	19 533
2016	132 633	18 372
2017	127 243	16 901
2018	118 239	16 077
2019	162 990	16 490

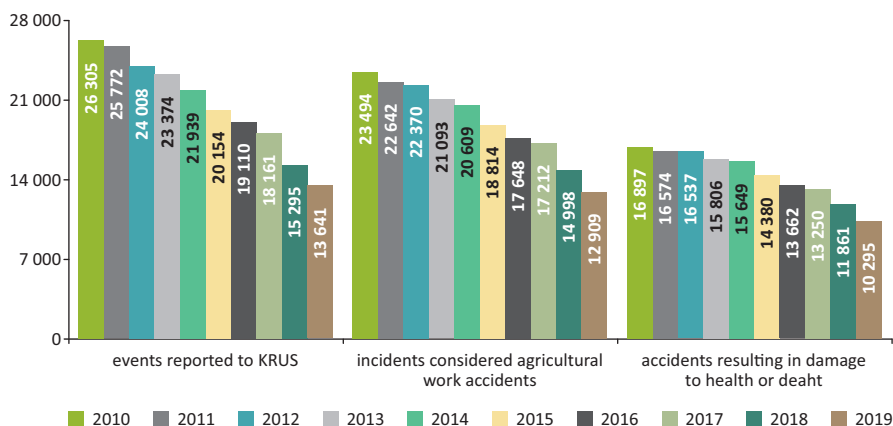
Source: Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego).

Graph 8. Decisions issued by the Fund's expert doctors and the Fund's medical commissions in 2010–2019

Source: Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego).

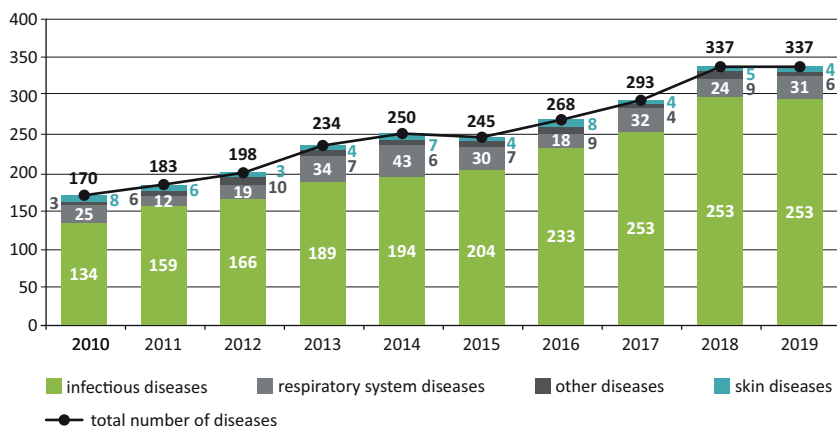
Preventive activities aimed at the prevention of agricultural work accidents and occupational diseases

Graph 9. Farmer Accidents in 2010–2019



Source: Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego).

Graph 10. Occupational diseases ended with the payment of a one-off compensation in 2010–2019



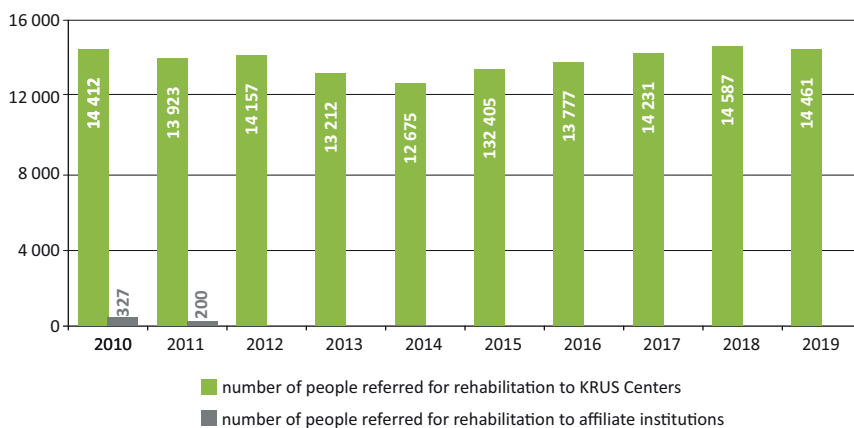
Source: Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego).

Conducting free, voluntary therapeutic rehabilitation

14,461 farmers took advantage of medical rehabilitation through KRUS organizational units.

In terms of musculoskeletal diseases, 13,562 farmers benefited from therapeutic rehabilitation, while 899 people underwent rehabilitation in the field of cardiovascular diseases.

Graph 11. People referred for rehabilitation in 2010–2019

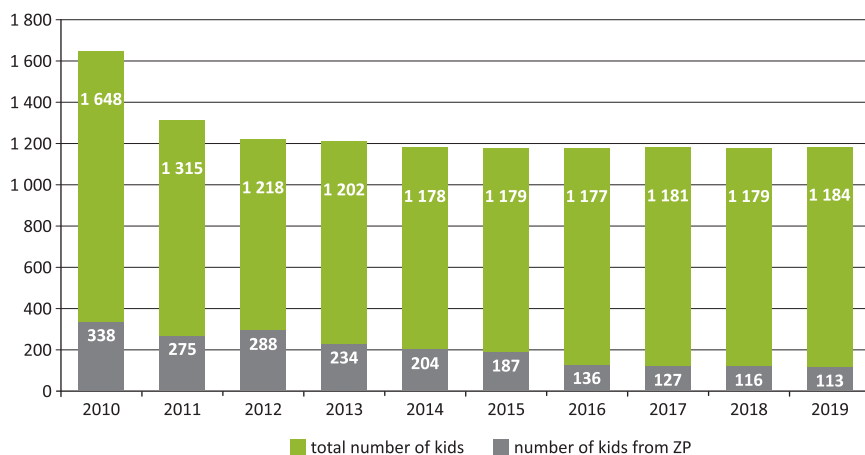


Source: Agricultural Social Insurance Fund (*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*).

Rehabilitation, health and accident prevention of farmers' children

In 2019, 1,184 children were directed to holiday rehabilitation stays, including 123 children with a certificate of disability, which accounted for 10.39% of the total number of children referred.

Graph 12. Children sent to rehabilitation camps in 2010–2019



Source: Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego).

Table 10. Income and costs of KRUS in 2019

Description	Plan for 2019 (in PLN thousand)	Realized (in PLN thousand)	% realized (3:2)
Income			
1. Pension Fund	20 366 352	21 449 942	105,3
including:			
– supplementary subsidy from the state budget	15 603 390	16 755 850	107,4
– targeted subsidy to cover health insurance contributions	1 765 388	1 760 455	99,7
– income from premiums	1 390 934	1 370 734	98,6
2. Administrative fund	708 396	707 776	99,9
3. Prevention and rehabilitation fund	44 560	44 605	100,1
including:			
– grant	5 000	5 000	100,0
4. Incentive Fund	24 443	24 443	100,0
Costs			
1. Pension fund	20 393 708	21 663 417	106,2
2. Administrative fund	721 982	703 316	97,4
3. Prevention and rehabilitation fund	44 953	42 981	95,6
4. Incentive fund	24 550	24 533	99,9

Source: Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego).

Table 11. Revenues of the Contribution Fund in 2019 (in PLN thousand)

Description	Plan for 2019 Resolution of the Supervisory Board nr 40/X/2019	Implementation of the plan 2019 (initial data)	Plan %
Income			
– write-off	694 683	613 042	88,25 %
– receipt	687 736	629 489	91,53 %
1. Contribution for accident, health and maternity insurance			
– write-off	669 816	590 378	88,14 %
– receipt	663 118	605 190	91,26 %
2. Other income			
– write-off	24 867	22 664	91,14 %
– receipt	24 618	24 299	98,70 %

Source: *Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego)*.

Statistical Office, Agricultural Social Insurance Fund

Literature

1. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Kwartalne Informacje Statystyczne*.

**Recenzenci materiałów opublikowanych w kwartalnych wydaniach
„Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”
z 2018 r.**

prof. dr hab. Paweł Czechowski, prof. dr hab. Jacek Dutkiewicz, prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk, prof. dr hab. n. med. Józef Knap, dr Erich Koch, dr n. med. Marek Kos, prof. dr hab. Andrzej Kowalski, prof. dr hab. inż. Małgorzata Krzywonos, dr n. med. Robert Liana, dr Adam Majchrzak, dr Agata Marcysiak, dr Wojciech Nagel, dr hab. Radosław Pacud, dr inż. Agnieszka Parlińska, dr Sylwia Pieńkowska-Kamieniecka, prof. dr hab. Marian Podstawka, prof. dr hab. Bogdan Sojkin, dr Grzegorz Strupczewski, prof. dr hab. Wanda Sułkowska, dr Damian Walczak, dr hab. n. med. Anna Wilmowska-Pietruszyńska (prof. UR)

Informacje dla autorów

- 1) Redakcja zaprasza do publikowania artykułów dotyczących ubezpieczeń w rolnictwie, przyjmując do druku wyłącznie wcześniej nieopublikowane nowe opracowania.
- 2) Autorów prosimy o nadsyłanie materiałów o objętości maksimum do 40 tys. znaków, za pośrednictwem poczty elektronicznej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, kierując się wartością opracowania, dopuszczone będzie opracowanie zawierające większą liczbę znaków. Elementy graficzne opracowania (tabele, wykresy, rysunki) prosimy załączyć w odrębnych plikach, w celu możliwości dokonania korekt edytorskich.
- 3) Artykuł powinien zawierać streszczenie w języku polskim i angielskim (do 1,3 tys. znaków) zawierające cele i tezy opracowania, oraz notę o Autorze.
- 4) Anonimowość Autora jest zachowana poprzez zawarcie jego danych osobowych: nazwiska, adresu, wymaganych do zawarcia umowy o dzieło, oraz krótkiej informacji zawodowej – w oddzielnie dołączonym pliku.
- 5) Artykuł podlega recenzji i opracowaniu redakcyjnemu. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania skrótów, zmiany tytułów i śródtytułów.
- 6) Honoraria autorskie są wypłacane za materiały, które uzyskały pozytywną ocenę recenzentów.

Dodatkowych informacji udzielimy telefonicznie
pod numerami: 22 592–66–88, 22 592–66–86, 22 592–64–05
lub odpowiemy na e-mail wysłany pod adresem:
kwartalnik@krus.gov.pl

