

Igor POGONOWSKI

DOI 10.14746/ssp.2023.2.4

Politechnika Koszalińska

ORCID: 0000-0003-3755-1087

Polityka emerytalna państwa wobec bezpieczeństwa socjalnego rolników

Streszczenie: W artykule opisano polski system ubezpieczeń społecznych rolników, z uwzględnieniem jego odrębności. Przedstawiono charakterystykę systemu w ujęciu porównawczym do powszechnego systemu ubezpieczeń. Podkreślono elementy wskazujące na uprzywilejowanie rolników i członków ich rodzin wobec pozostałej części społeczeństwa. Podniesiono również aspekt zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego beneficjentom systemu rolniczego w kontekście wysokości przysługujących świadczeń, które kształtują się na poziomie znacznie niższym, niż w systemie ubezpieczeń powszechnych.

Słowa kluczowe: polityka państwa, bezpieczeństwo socjalne, ubezpieczenie społeczne rolników

Wprowadzenie

Polski system ubezpieczeń społecznych rolników jest przedmiotem wielu dyskusji. Charakteryzuje się znacznym udziałem państwa w finansowaniu świadczeń pobieranych przez rolników i członków ich rodzin. Fakt istnienia odrębnego systemu, a w szczególności odmiennego sposobu naliczania składek i wypłaty świadczeń, może być postrzegany jako pewnego rodzaju niesprawiedliwość społeczna. Celem artykułu jest próba weryfikacji hipotezy, według której system ubezpieczeń społecznych rolników daje niewspółmierne korzyści dla tej grupy ubezpieczonych (rolników). Niniejszy artykuł stanowi odpowiedź na pytanie czy kształt systemu ubezpieczeń społecznych rolników nie jest podstawą uprzywilejowania tej grupy wobec pozostałej części społeczeństwa. Drugim kluczowym pytaniem, postawionym przez autora artykułu, jest pytanie czy świadczenia wypłacane w systemie rolniczym, mogą zapewnić ich beneficjentom poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Wysokość świadczeń przysługujących rolnikom, kształtuje się bowiem na poziomie

znacznie niższym, niż w systemie ubezpieczeń powszechnych, głównie ze względu na stosunkowo niską wysokość opłacanych składek.

W rolnictwie w Polsce pracuje 8% ogółu pracujących¹. Według Powszechnego Spisu Rolnego (*Powszechny Spis...*, 2022, s. 32) w 2020 roku liczba gospodarstw rolnych ogółem wynosi 1,3 mln. Mimo, że odsetek rolników jest na stosunkowo niskim poziomie, to dla tej grupy społecznej funkcjonuje odrębny system ubezpieczeń społecznych, realizowany przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Liczba osób ubezpieczonych w KRUS² stanowi 6,4% wobec liczby osób ubezpieczonych w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych³, realizowanym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych⁴.

Aby pokazać uprzywilejowanie systemu rolniczego, konieczne jest wskazanie najważniejszych założeń i funkcjonujących rozwiązań oraz analiza, pod kątem zwrócenia uwagi na aspekty niewystępujące w powszechnym systemie.

1. Historia i prawne ramy ubezpieczenia społecznego rolników

Historia ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce sięga lat 70. XX wieku. W 1977 roku wprowadzono obowiązkowe ubezpieczenie społeczne rolników, które miało na celu zapewnienie im świadczeń emerytalnych, rentowych, chorobowych i wypadkowych (Ustawa z 27 października 1977 r.). Ubezpieczenie to objęło wszystkich rolników, którzy prowadzili gospodarstwo rolne o określonym minimalnym rozmiarze.

Do 1977 r. zabezpieczenie bytu na starość odbywało się na podstawie zawieranych umów dożywocia i selektywnych przepisów prawa krajowego. Swoistą rolę w tym zakresie odegrały ustawy z 1962 r. (Ustawa z 28 czerwca 1962 r.), 1968 r. (Ustawa z 24 stycznia 1968 r.) i 1973 r.

¹ Według stanu na 30 czerwca 2022 (Biuletyn Statystyczny”, 2022, tabl. 8.

² Liczba ubezpieczonych rolników łącznie z liczbą współmałżonków, domowników, pomocników rolnika, ubezpieczonych w okresie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego albo zasiłku dla opiekuna oraz członków rodzin sprawujących opiekę nad dzieckiem (wg stanu na 31 grudnia 2022).

³ Łączna ilość osób partycypujących w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych oscyluje wokół 17 mln ubezpieczonych. Liczba ubezpieczonych (osoby fizyczne) w ubezpieczeniu zdrowotnym, bez emerytów i rencistów, osób pobierających zasiłki i świadczenia przedemerytalne oraz renty socjalne (wg stanu na 31 grudnia 2022).

⁴ Zwany dalej ZUS.

(Ustawa z 29 maja 1973 r.), które to przewidywały wypłatę świadczenia (ekwiwalentu) w zamian za przekazanie gospodarstwa na rzecz państwa. Należy jednak zaznaczyć, że przywołane ustawy miały charakter uznaniowy, ponieważ uzależniały przejście gospodarstwa rolnego od jego powierzchni czy też sąsiedztwa z innymi gospodarstwami państwowymi lub spółdzielczymi (Podstawka, 2016, s. 18).

System ubezpieczeń społecznych dla rolników był częścią ogólnego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce, który obejmował również inne grupy zawodowe. Ubezpieczenie rolników było finansowane przez składki ubezpieczeniowe opłacane przez samych rolników. Wraz z upływem czasu system ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce ewoluował. W 1990 roku wprowadzono zmiany w systemie, które miały na celu dostosowanie go do zmieniających się warunków ekonomicznych i społecznych w kraju. Wprowadzono możliwość dobrowolnego ubezpieczenia dla rolników, którzy nie spełniali wymogów obowiązkowego ubezpieczenia.

W kolejnych latach system ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce był modyfikowany i dostosowywany do zmieniających się potrzeb. Wprowadzono różne rodzaje świadczeń, takie jak świadczenia macierzyńskie, zasiłki opiekuńcze, świadczenia na wypadek niezdolności do pracy, a także programy wsparcia dla młodych rolników.

Ważnym krokiem w rozwoju ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce było również przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. W ramach polityki rolnej Unii Europejskiej wprowadzono różne programy wsparcia dla rolników, które miały na celu poprawę warunków życia i pracy w sektorze rolnym (Wilkin, 2014, s. 22).

Obecnie organizacyjne i prawne ramy ubezpieczenia społecznego rolników reguluje ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. 2022, poz. 933), która weszła w życie 1 stycznia 1991 roku. Ustawa ta stanowiła przełom w rozwoju ubezpieczenia społecznego rolników. Przyjęte rozwiązania przybliżyły nieco system ubezpieczenia społecznego rolników do systemów ubezpieczenia w krajach europejskich. Ubezpieczeniem objęto rolników i pracujących z nimi domowników oraz pomocników rolnika, którzy posiadają obywatelstwo polskie lub są uprawnieni do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Za rolnika uznaje się pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkujejącą i prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (osobiście i na własny rachunek) działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospo-

darstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych. W rozumieniu ustawy rolnikiem jest również osoba, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia. Domownikiem określa się osobę bliską rolnikowi, która ma ukończone 16 lat, pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub mieszka na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie oraz stale pracuje w tym gospodarstwie i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy. Natomiast osoba pełnoletnia, z którą rolnik zawarł umowę o pomocy przy zbiorach, jest określana pomocnikiem rolnika.

W ubezpieczeniu wyodrębnia się ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Ustawa wyróżnia dwie formy objęcia ubezpieczeniem: obowiązkową (z mocy ustawy) i dobrowolną (na wniosek).

Ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu podlega z mocy ustawy rolnik oraz domownik tego rolnika, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny. Warunkiem jest niepodleganie innemu ubezpieczeniu społecznemu lub brak ustalonego prawa do emerytury, renty bądź prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Istnieje możliwość dobrowolnego objęcia ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim rolnika lub domownika, jeżeli działalność rolnicza stanowi stałe źródło jego utrzymania. Taką możliwość posiada również osoba, która będąc rolnikiem przeznaczyła grunty prowadzonego gospodarstwa rolnego do zalesienia na zasadach określonych w odrębnych przepisach. W tej sytuacji osoby te obejmuje się ubezpieczeniem wyłącznie w zakresie ograniczonym do przyznania i wypłaty jednorazowych odszkodowań z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej.

Z mocy ustawy ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu podlega rolnik oraz domownik rolnika, posiadający gospodarstwo obejmujące obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny. Ubezpieczeniem emerytalno-rentowym na wniosek można zostać objętym w kilku przypadkach. Do ubezpieczenia ma prawo rolnik lub domownik, który podlega ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu w pełnym zakresie. Również osoba, która podlegała ubezpieczeniu jako rolnik i zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej, nie nabywając prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia może wnioskować o objęcie tym ubezpieczeniem. Warunkiem jest podleganie ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 12 lat

i 6 miesięcy. Kolejnym przypadkiem jest sytuacja, w której rolnik lub domownik podlegający ubezpieczeniu zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej lub pracy w gospodarstwie rolnym, a nabył prawo do świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego albo zasiłku dla opiekuna. Osoba ta ma prawo do objęcia ubezpieczeniem w okresie pobierania tego świadczenia albo zasiłku (do uzyskania 25-letniego okresu ubezpieczenia emerytalno-rentowego). W każdym z wymienionych przypadków, warunkiem podlegania do ubezpieczenia emerytalno-rentowego jest niepodleganie innemu ubezpieczeniu społecznemu, brak ustalonego prawa do emerytury, renty lub świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

2. Składki na ubezpieczenie społeczne rolników

Składki na ubezpieczenie za każdego ubezpieczonego opłaca rolnik. Jeżeli działalność rolnicza jest prowadzona na rachunek kilku osób, obowiązek opłacenia składki ciąży na nich solidarnie. Wysokość składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jest ustalana kwotowo (istnieje możliwość jej korygowania w przypadku zmiany wysokości emerytury podstawowej) albo za pomocą określonego procentu emerytury podstawowej. Wysokość miesięcznej składki na jeden lub kilka kolejnych kwartałów jest ustalana przez Radę Rolników, co najmniej 14 dni przed pierwszym dniem danego kwartału, następnie jest ogłaszana w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa KRUS.

Wysokość składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie za podlegającego przez cały miesiąc rolnika, małżonka, domownika i pomocnika rolnika w II kwartale 2023 została ustalona na 60,00 zł miesięcznie. Jeżeli rolnik, małżonek lub domownik objęty jest tym ubezpieczeniem na wniosek wyłącznie w zakresie ograniczonym (z prawem do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym lub choroby zawodowej), należna składka stanowi 1/3 pełnej składki, tj. 20,00 zł miesięcznie. Istnieje możliwość uzyskania ulgi w wysokości składki. Ulgę taką ustanawia minister właściwy do spraw rozwoju wsi w drodze rozporządzenia na wniosek Rady Rolników.

Składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe finansowana jest z dotacji budżetu państwa do Funduszu Emerytalno-Rentowego przeznaczanego na te składki. Składka jest opłacana za rolnika lub domownika pod-

legającego ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy albo na wniosek. Na wniosek składki opłaca osoba w związku ze sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem, trwającej przez okres do 3 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 5 roku życia, a w przypadku dziecka, które z powodu stanu zdrowia potwierdzonego orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wymaga osobistej opieki tej osoby, przez okres do 6 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 18. roku życia. Warunkiem jest niepodleganie przez rolnika lub domownika innemu ubezpieczeniu społecznemu.

Podstawowa miesięczna składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe za każdą osobę ubezpieczoną wynosi 10% emerytury podstawowej. W II kwartale 2023 jest to 143,00 zł (ze względu na wysokość emerytury podstawowej ustalonej w kwocie 1429,60 zł). Rolnicy, których gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 50 ha przeliczeniowych opłacają dodatkową składkę miesięczną w zależności od areалу posiadanych gruntów (jako procent emerytury podstawowej: 12% – 172,0 zł, 24% – 343,0 zł, 36% – 515,0 zł lub 48% – 686,0 zł).

W systemie powszechnym opłacane składki są znacznie wyższe. Składka na ubezpieczenie emerytalne wynosi 19,52% podstawy wymiaru, na ubezpieczenie rentowe – 8% podstawy wymiaru, składka chorobowa – 2,45%, natomiast wypadkowa od 0,67% do 3,33% podstawy wymiaru. Porównując wysokość opłacanych składek przez rolników do wysokości składek obowiązujących w ZUS, należy zwrócić uwagę nie tylko na fakt, iż składki te są znacznie niższe, lecz również na to, że rolnik składkę opłaca w całości „ze swojej kieszeni”. Porównania można by było dokonać jedynie do osób samozatrudnionych, gdyż pracownicy najemni ubezpieczeni w ZUS, którzy stanowią największą grupę ubezpieczonych, płacą niecałą połowę składek pobieranych za nich przez ZUS (część składek opłaca pracodawca) (Jagła, 2014, s. 38). W 2023 roku dla osób prowadzących pozarolniczą działalność wysokość składek wynosi 1418,48 zł (w tym 812,23 zł na ubezpieczenie emerytalne, 332,88 zł na ubezpieczenie rentowe, 101,94 zł na ubezpieczenie chorobowe, 69,49 zł na ubezpieczenie wypadkowe – przy zastosowaniu stopy procentowej 1,67% oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy 101,94 zł).

Świadczenia emerytalno-rentowe z rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych są znacznie niższe od świadczeń wypłacanych przez ZUS. W 2021 r. łączna kwota świadczeń emerytalno-rentowych wypłaconych w Polsce przez ZUS wyniosła 240 381 mln zł, kwota emerytur i rent z KRUS wyniosła zaledwie 17 774 mln zł. Przeciętne miesięczne świad-

czenia emerytalno-rentowe brutto wypłacane przez ZUS kształtowały się na poziomie 2554,59 zł, natomiast w KRUS wartość tych świadczeń wynosiła 1428,84 zł. Warto również przedstawić relację przeciętnej miesięcznej emerytury brutto do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W 2021 w pozarolniczym systemie ubezpieczeń społecznych relacja ta wyniosła 55%, w systemie rolniczym natomiast tylko 29% (*Emerytury i renty...*, 2022, s. 18–24).

3. Finansowanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników

Istotną różnicą pomiędzy ubezpieczeniem rolników i powszechnym systemem ubezpieczeń jest sposób finansowania świadczeń. Występujące dwa rodzaje ubezpieczenia społecznego rolników (ubezpieczenie emerytalno-rentowe oraz ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie) są finansowane na odrębnych zasadach.

Ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest finansowane z państwowego funduszu celowego, tj. Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER). W skład przychodów tego funduszu wchodzi składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe opłacane przez ubezpieczonych rolników i domowników. FER jest zasilany przez dotacje uzupełniające z budżetu państwa na świadczenia emerytalno-rentowe, dotację celową na składki na ubezpieczenie zdrowotne osób ubezpieczonych w gospodarstwach poniżej 6 ha przeliczeniowych, czy refundację ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na pokrycie wydatków na świadczenia z innego ubezpieczenia społecznego wraz z dodatkami.

Ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jest natomiast systemem samofinansującym się ze środków Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Przychody pochodzą ze składek rolników oraz działalności kapitałowej tego Funduszu. Fundusz musi sprawnie działać i mieć zapewnianą płynność finansową, aby zapewnić rolnikom możliwość uzyskania należnych im jednorazowych i krótkoterminowych świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego.

4. Wydatki na świadczenia wg rodzajów

Najważniejszą konstatacją jest ujemny bilans wydatków na świadczenia dla rolników. Każdego roku państwo pokrywa występujący defi-

cyt. Deficyt występuje również w powszechnym systemie. I tak według danych za 2021 rok wpływy ze składek ubezpieczeniowych pokrywają około 81,7% wydatków (*Podsumowanie sytuacji...*, 2022, s. 1) i jest to najwyższy stopień pokrycia od wielu lat. W systemie ubezpieczeń społecznych rolników tylko Fundusz Składowy jest funduszem samowystarczalnym finansowo. Gromadzone składki wystarczają na finansowanie wydatków, wśród których znajdują się przede wszystkim świadczenia z ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego i macierzyńskiego (Walczak, 2010, s. 177). Finansowanie pozostałych świadczeń, głównie emerytur i rent, na które konieczne jest przeznaczenie znacznie wyższych środków, odbywa się w szczególności z dotacji budżetu państwa (z przychodów FER).

W 2021 wydatki na świadczenia realizowane przez KRUS z FER wyniosły 21 192 mln zł. Wśród głównych wydatków FER najwyższy odsetek stanowiły wydatki na emerytury i renty rolnicze – 16 295 mln zł. Z kolei przychody tego funduszu w 2021 r. wyniosły 21 271 mln zł. W strukturze przychodów największą część stanowiły dotacje z budżetu państwa – 18 367 mln zł. Przychody ze składek wyniosły 1 419 mln zł.

Tabela 1

Wydatki i przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego (w mln zł)

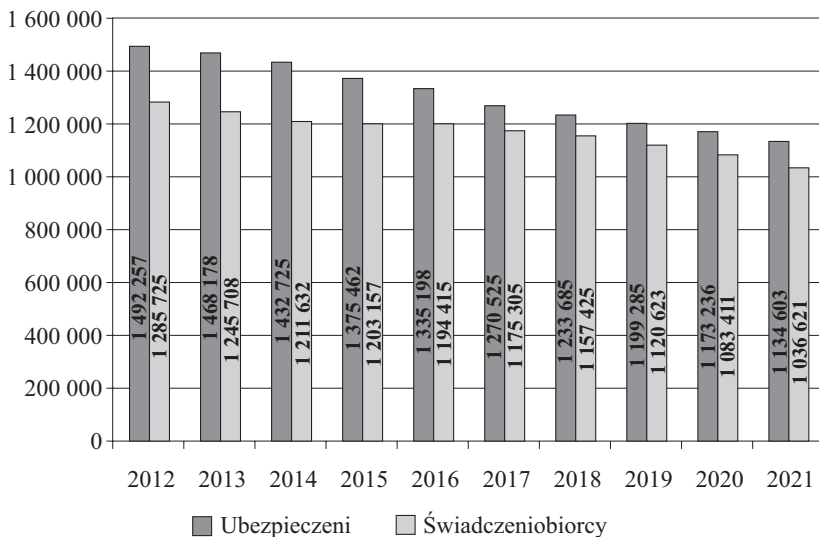
Wydatki na zadania realizowane przez KRUS	2020	2021
Fundusz Emerytalno-Rentowy, w tym:	21 183	21 192
Emerytury, renty	16 280	16 295
Zasiłki pogrzebowe	215	237
Zasiłki macierzyńskie	173	151
Pozostałe świadczenia	720	752
Świadczenia zbiegowe i inne transfery	1 351	1 217
Składki na ubezpieczenia zdrowotne finansowane z dotacji budżetu	1 762	1 762
Odpis na Fundusz Administracyjny	626	626
Koszty przeciwdziałania COVID-19	54	149
Inne koszty	2	2
Przychody (w mln zł)	2020	2021
Fundusz Emerytalno-Rentowy, w tym:	21 346	21 271
Dotacja z budżetu państwa	18 430	18 367
Składki (przypis)	1 043	1 419
Pozostałe przychody (przypis)	43	59
Refundacja kosztów wypłaty świadczeń zbiegowych i inne transfery	1 351	1 217
Odpis z funduszu składowego	69	61
Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19	410	148

Źródło: Wykonanie własne na podstawie: *Sprawozdanie finansowe...*, 2022.

Analizując wysokość wydatków na poszczególne świadczenia wypłacane rolnikom, warto też zwrócić uwagę na stosunek liczby osób ubezpieczonych do liczby świadczeniobiorców. Porównując dane liczbowe z lat 2012–2021 zauważyć można, że zmniejsza się zarówno liczba osób podlegających ubezpieczeniu, jak i liczba osób pobierających świadczenia. W 2012 roku ubezpieczeniu społecznemu rolników podlegało 1 492 257 osób, w 2021 natomiast 1 134 603 (o 24% mniej). Liczba świadczeniobiorców zmniejszyła się natomiast z 1 285 725 w 2012 roku do 1 036 621 osób w 2021 (o 19%). Z danych wynika również, że liczba ubezpieczonych rolników wciąż przewyższa liczbę świadczeniobiorców.

Należy podkreślić, iż stopień samofinansowania się ubezpieczenia społecznego rolników kształtuje się w okolicach 20%. Mając powyższe na uwadze, budżet państwa finansuje ubezpieczenia społeczne w wysokości około 80%. Przedmiotowa proporcja nie odbiega od tej, jaka występuje w innych państwach krajów europejskich Francja (65%), Austria (70%), Niemcy (77,5%) (Strzelecka, 2004, s. 2–4).

Wykres 1. Osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu rolników (wg stanu na koniec danego roku) i przeciętna miesięczna liczba świadczeniobiorców



Źródło: Wykonanie własne na podstawie danych statystycznych, zamieszczonych na stronie internetowej KRUS, <https://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/podstawowe-dane-statystyczne-z-zakresu-ubezpieczenych/>.

5. Proces pogłębiania uprzywilejowania

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników była wielokrotnie nowelizowana. Nowelizacja ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 337) wprowadziła istotne zmiany w zakresie ustalania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych, które niejako wpisują się w proces dalszego uprzywilejowania. Według nowelizacji ustawy wysokość emerytury podstawowej w systemie rolniczego ubezpieczenia społecznego to kwota równa 90% najniższej emerytury ustalonej w powszechnym systemie emerytalnym⁵. Emerytura podstawowa zostanie więc podwyższona do kwoty 1429,60 zł (wzrost o 345,02 zł), co spowoduje znaczący wzrost wszystkich wypłacanych przez KRUS emerytur rolniczych, rent rolniczych z tytułu niezdolności do pracy i rent rodzinnych. W konsekwencji również sposób waloryzacji rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych będzie korzystniejszy dla rolników. Kolejna zmiana wprowadzona nowelizacją ustawy to wprowadzenie dodatku do emerytury rolniczej z tytułu opłacania podwyższonej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, jeżeli poza działalnością rolniczą ubezpieczony dodatkowo prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą albo gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 50 ha przeliczeniowych. Dodatek jest ustalany w wysokości 0,5% emerytury podstawowej za każdy rok opłacania takiej składki. U podstaw przyjętych rozwiązań leżały argumenty zgłoszone w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej. Zwrócono w nim uwagę na krzywdzące – zdaniem rolników i organizacji rolniczych – opłacanie podwójnej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe lub składki dodatkowej z tytułu prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych powyżej podanej powierzchni. Swoistym paradoksem jest to, iż większość rolników (86%) pozytywnie ocenia funkcjonowanie systemu ubezpieczeń, ale jedynie ze względu na wysokość składek⁶.

Ustawodawca miał świadomość wzrostu kosztów Funduszu Emerytalno-Rentowego. Konieczność takiego wzrostu podyktowana jest m.in. potrzebą ustanowienia możliwości dokonania zwiększenia dotacji

⁵ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. 2022, poz. 504, z późn. zm.

⁶ Badania przeprowadzone w formie wywiadu przez Paulę Siekierską w 2016 roku na grupie rolników województwa wielkopolskiego, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, niepublikowane.

do Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2023 r., bowiem przepis art. 29 ust. 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ wskazuje, że zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa⁸.

6. Wnioski

Zarówno sposób naliczania składki, finansowanie świadczeń, jak i przede wszystkim ewolucja samego systemu ubezpieczenia społecznego rolników pozwalają przyjąć, że hipoteza postawiona we wstępie została zweryfikowana pozytywnie. Wyraźnie można zaobserwować elementy wskazujące na uprzywilejowanie. Wysokość składki jak wykazano jest znacznie niższa niż w przypadku chociażby osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Natomiast wysokość świadczeń nie jest proporcjonalnie niższa niż świadczeń wypłacanych z systemu powszechnego. Można uznać, że tak skonstruowany system nie jest oparty na wszystkich zasadach konstrukcyjnych systemu ubezpieczenia społecznego. Chodzi głównie o zasadę ekwiwalentności, według której w obecnie obowiązującym powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych wysokość świadczeń emerytalnych jest oparta wyłącznie na algorytmie uwzględniającym kwoty składek zaewidencjonowanych na koncie osoby ubezpieczonej.

Nie oznacza to jednak krytyki systemu. Zwraca się na to uwagę również w publikacjach, wykazując że rolnictwo będące w zdecydowanym stopniu obszarem deficytowym, musi korzystać ze wsparcia publicznego. Celem takiego wsparcia ma być godne życie rolników i osób z nimi współpracujących. Jest ono przedmiotem zainteresowania bezpieczeństwa społecznego (Karpiniuk, 2018, s. 57–58). Taki kształt systemu ma swoje uzasadnienie przede wszystkim w tradycji polskiego społeczeństwa. Stosunkowo niskie składki, a co za tym idzie dopłaty do emerytur i rent budzą wiele kontrowersji. Jak słusznie zauważa L. Ostrowski (Ostrowski, 2000, s. 5) większość rolników z powodu trudnych do określenia dochodów nie jest w stanie samodzielnie finansować tych wydatków. Tym samym postulat o zwiększeniu się odpłatności składek wydaje się niemożliwy do zrealizowania.

⁷ Dz. U. 2022, poz. 1634.

⁸ Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej.

System ten od początku został ukształtowany, jako system szczególny, odrębny do powszechnego ubezpieczenia społecznego (Pławucka, 2017, s. 93). Pomimo pewnych dążeń do ukształtowania porównywalnego z systemem powszechnym – tak jak to sygnalizowano podczas uzasadnienia ostatniej nowelizacji ustawy o ubezpieczeniach społecznych rolników – nie należy spodziewać się, iż zostanie to dokonane w najbliższej przyszłości. Kształtowanie polityki państwa wobec rolnictwa oceniane jest okresowo przez różne grupy społeczeństwa. Szczególnie przez samych beneficjentów systemu, a więc rolników i osoby z nimi współpracujące. Przejawia się to w różnych formach sprzeciwów społecznych i demonstrowanych w zasadzie przez dziesięciolecia wobec wszystkich opcji politycznych sprawujących w danym okresie władzę. Wprawdzie w pierwszej kolejności podnoszone są wówczas kwestie, m.in. cen produktów rolnych, dopłat do upraw, kredytów, dostępu do maszyn i środków wspomagających produkcję rolną, to jednak w tle pojawia się także problematyka zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego osobom, które ze względu na wiek lub stan zdrowia nie są w stanie zadbać o to samodzielnie. W tym kontekście należy uznać, iż na postawione na wstępie pytanie czy świadczenia socjalne z ubezpieczenia społecznego mogą zapewnić poczucie bezpieczeństwa socjalnego beneficjentom systemu odpowiedzią jest stwierdzenie, iż kwoty świadczeń – głównie emerytalnych – nie spełniają tej roli albo czynią to w dość ograniczonym zakresie. Przy czym nie wyklucza to potwierdzonej hipotezy o pewnym uprzywilejowaniu społecznej grupy rolników. Być może powszechnie nie jest to zauważalne i eksponowane bo trudno również nie zauważyć tendencji międzynarodowych, a szczególnie europejskich, przejawiających się, np. w kwotach przeznaczonych z budżetu UE na politykę rolną, będącą ewidentnym wsparciem, aczkolwiek nie bezpośrednio związanym z zabezpieczeniem społecznym tej grupy ludności.

Środki unijne przeznaczone na Wspólną Politykę Rolną w ramach Wieloletnich Ram Finansowych 2021–2027 to aż 31% budżetu UE (WRF 2021–2027 to 1074,3 mld euro, na Wspólną Politykę Rolną przeznaczono 336,4 mld euro) (*Długofalowy budżet UE 2021–2027...*). Od początku członkostwa Polski w UE do końca 2022 r., łączna kwota transferów z UE do Polski to 232,07 mld euro. Środki przeznaczone na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 71,05 mld euro, co stanowi 30,6% wszystkich transferów z UE⁹.

⁹ Transfery finansowe między Polską a budżetem UE stan na grudzień 2022 <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska>.

Konstrukcję ubezpieczeń społecznych rolników, pomimo tego iż nie jest pozbawiona wad, należy uznać za generalnie właściwą. W sytuacji, w której bieżące oszacowanie miesięcznych dochodów rolników wydaje się być niemalże fizycznie niemożliwe, zasadnym wydaje się ustalenie składek w formie ryczałtowej. Praca w gospodarstwie rolnym ma pewne cechy charakterystyczne, gdyż nie można jej porównać do typowego zakładu produkcyjnego. Większość gospodarstw w Polsce ma charakter rodzinny, dlatego też praca rolnika wyraźnie różni się od zatrudnienia w przemyśle czy handlu. Praca w rolnictwie wymaga od ubezpieczonego wykonywania rozmaitych czynności nie tylko w obrębie gospodarstwa rolnego, ale również poza nim. Jednocześnie charakteryzuje się niezwykle silnym związkiem z gospodarstwem domowym. O swoistych cechach pracy rolniczej przesądza przede wszystkim: brak ram czasowych i zmienność warunków jej wykonywania, wielozadaniowość i sezonowość oraz często konieczność korzystania z pomocy osób najbliższych, w tym także dzieci (Puślecki, 2017, s. 39).

Jednocześnie należy podkreślić, iż polityka państwa polskiego względem sektora rolnego nie odbiega w znaczący sposób od rozwiązań funkcjonujących w innych krajach Unii Europejskiej.

Interesy konkurencyjne: Autor oświadczył, że nie istnieje konflikt interesów.

Competing interests: The author has declared that no competing interests exist.

Wkład autorów

Konceptualizacja: Igor Pogonowski

Analiza formalna: Igor Pogonowski

Metodologia: Igor Pogonowski

Opracowanie artykułu – projekt, przegląd i redakcja: Igor Pogonowski

Authors contributions

Conceptualization: Igor Pogonowski

Formal analysis: Igor Pogonowski

Methodology: Igor Pogonowski

Writing – original draft, review and editing: Igor Pogonowski

Bibliografia

- „Biuletyn Statystyczny” 07/2022 (2022), GUS, Warszawa, tabl. 8.
- Długofalowy budżet UE 2021–2027 i Next Generation EU – Consilium* (europa.eu), <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>.
- Emerytury i renty w 2021 r., Informacje statystyczne* (2022), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska>.
- Jągła W. (2014), *Problemy ubezpieczenia społecznego rolników*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
- Karpiniuk H. (2018), *Ubezpieczenia społeczne rolników jako element bezpieczeństwa społecznego. Aspekty prawne*, „Humanum, Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne”, 29(2).
- Ostrowski L. (2000), *System ubezpieczenia rolniczego – konserwować czy zmieniać*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie, Materiały i Studia”, nr 8, KRUS, Warszawa.
- Pławucka H. (2017), *Obowiązek ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i Praktyka”, 134(3).
- Podstawka M. (2016), *Ubezpieczenie społeczne rolników i jego perspektywy*, „Polityka Społeczna”, 19T.
- Podsumowanie sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2021 r.* (2022), Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.
- Powszechny Spis Rolny 2020. Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2020 r.* (2022), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Puślecki D. (2017), *Przedmiot ochrony jako przesłanka zachowania odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników*, „Przed Prawa Rolnego”, nr 2.
- Sprawozdanie finansowe Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na rok 2021* (2022), https://www.krus.gov.pl/fileadmin/moje_dokumenty/obrazki/Dokumenty/Wydarzenia_2022/Sprawozdanie_finansowe_KRUS_2021.pdf.
- Strzelecka J. (2004), *Ubezpieczenia emerytalne rolników w wybranych krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Studiów Budżetowych.
- Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości, Dz. U. Nr 38, poz. 166.
- Ustawa z 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność państwa, Dz. U. Nr 3, poz. 166.
- Ustawa z 29 maja 1973 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne, Dz. U. Nr 21, poz. 118.
- Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. Nr 33, poz. 140.

- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. 2022, poz. 504, z późn. zm.
- Uścińska G. (2022), *Zagadnienia Ubezpieczeń Społecznych w Historii Badań Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych oraz wyzwania na przyszłość*, „Polityka Społeczna”, 23T.
- Walczak D. (2010), *Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników – składki i świadczenia*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 106.
- Wilkin J., *Bilans 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, w: *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*, red. I. Nurzyńska, W. Poczta, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Statepension Policy Towards Farmers' Social Security

Summary

This article describes the Polish social insurance system for farmers, taking into account its distinct nature. The article presents characteristics of the system in comparison to the general insurance system. The author underlines privileges given to farmers and their families over the rest of the society. The aspect of ensuring social security for the beneficiaries of the system is raised in the context of benefits which are much lower than in the general insurance system.

Key words: state policy, social security, farmer social insurance

