

**WOJCIECH NAGEL**

## Ubezpieczenia społeczne rolników w obliczu zmian

*Zaniechania związane z niedokończeniem reformy ubezpieczeń społecznych w Polsce, a także brak istotnych przedsięwzięć służących ujednoczaniu reguł funkcjonowania obywateli w tej sferze, budzą niepokój. Wydaje się, iż problematyka emerytalna stała się przedmiotem politycznego przetargu nie zaś – rachunku aktuarnego. Ponadto nie jest wszczynana i prowadzona debata publiczna dotycząca ważnych problemów wymagających pilnych rozwiązań. W szczególności – zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, a w kolejnym etapie jego wydłużenia (u mężczyzn), podjęcia istotnej korekty w tzw. systemach uprzywilejowań (emerytury mundurowe oraz górnicze). Także wdrożenia ewolucyjnych zmian w ubezpieczeniu społecznym rolników. Artykuł podejmuje próbę zarysowania kierunków jego możliwej modernizacji oraz ukazuje znaczenie przepływów finansowych do sfery zabezpieczenia emerytalnego w polityce ekonomicznej państwa.*

### **Wprowadzenie**

System powszechnego zabezpieczenia emerytalnego w Polsce podlegać będzie zapewne istotnym zmianom modyfikującym jego dotychczasowe zasady. W pierwszym rzędzie dotyczyć to ma podsystemu kapitałowego, wprowadzonego reformą emerytalną z 1999 roku. Istota planowanych modyfikacji streszcza się do poważnego zmniejszenia alokacji (z 7,3 proc. do 2,3 proc.) składki emerytalnej do części kapitałowej – na rzecz repartycyjnego systemu emerytalnego. Doprowadzi to do zmniejszenia kosztów refundacji do OFE, skutkować natomiast będzie – utworzeniem indywidualnych kont emerytalnych w ZUS, dla osób będących uczestnikami funduszy. Autorzy zmian przekonują o ich korzyściach płynących dla ubezpieczonych a wynikających z waloryzowania wpływających składek, gwarancji państwowej oraz – niesprecyzowanej jak dotąd – możliwości dziedziczenia aktywów składkowych. Trudno przewidzieć obecnie jaki będzie ostateczny kształt zapowiadanych modyfikacji funkcjonowania funduszy emerytalnych, ale nie należy wykluczać, iż zmiany, które mają obowiązywać począwszy od 1 kwietnia 2011 roku zmienią kierunek rozwoju ubezpieczeń społecznych w Polsce. Warto zastanowić się w jaki sposób projektowane zmiany mogą stać się impulsem do modyfikacji w systemie zabezpieczenia społecznego rolników?

Ubezpieczenie społeczne rolników budzi od wielu lat emocje i spory, między innymi z uwagi na wzrost rangi problematyki wiejskiej po akcesji unijnej oraz uzyskaniu przez wieś istotnego wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej UE. Należy wspomnieć, iż łączna wartość płatności zrealizowanych na rzecz polskich rolników do 2010 roku wyniosła 54 mld zł<sup>1</sup>. Kwota ta obejmuje płatności, które były finansowane z budżetu UE oraz uzupełnione z budżetu krajowego. Szczególnie korzystnie ukształtowała się sytuacja w 2009 roku, w którym na skutek wzrostu płatności oraz czynników kursowych, nastąpił przyrost wartości alokacji w stosunku do poprzedniego roku o blisko 2/5.

Polskie rolnictwo funkcjonuje w modelu tradycyjnym, z dominującym typem gospodarstwa małego, produkującego w układzie samozaopatrzeniowym. Według danych GUS liczba gospodarstw rolnych o wielkości do 2 ha stanowi ponad 46 proc., zaś pomiędzy 2 a 10 ha – blisko 40 proc. ich ogólnej liczby. Jedno gospodarstwo powyżej 30 ha – przypada na 40 mniejszych. Liczba gospodarstw rolnych w Polsce w 2007 roku stanowiła blisko 1/6 wszystkich gospodarstw poszerzonej Unii Europejskiej (17,45 proc.)<sup>2</sup> i wynosiła ok. 2,4 mln. funkcjonujących podmiotów. Konstrukcja polskiego systemu ubezpieczeń rolnych powoduje, iż niezależnie od dochodowości gospodarstwa może ono zapewniać właścicielowi posiadającemu więcej aniżeli 1 ha przeliczeniowych gruntów – świadczenie z ubezpieczenia społecznego.

## 1. Rolnictwo polskie, „ubezpieczenie” społeczne na wsi

Znaczenie rolnictwa dla życia społecznego w Polsce oraz gospodarki posiada odmienny wymiar gospodarczy aniżeli w innych krajach europejskich. Zatrudnienie na wsi wynosi obecnie blisko 20 proc., wobec 8,1 proc. w Hiszpanii i 4,8 proc. w Niemczech. Udział rolnictwa w PKB wynosi w Polsce ok. 4,5 proc. PKB<sup>3</sup>. Okres transformacji i poakcesyjny (1995-2008) przyniósł spadek liczby pracujących w krajowym rolnictwie o ok. 1,1 mln osób. Jednocześnie polscy rolnicy zanotowali w latach 2000-2009 ponad 107 proc. przyrost przeciętnych uzyskiwanych dochodów (wskaźniki dla Czech i Słowacji – wynoszą odpowiednio: niespełna 55 proc. i 52 proc.)<sup>4</sup>.

Ubezpieczenie społeczne rolników posiada w zasadzie całkowicie zaopatrzeniowy charakter i jest utrzymywany przez podatników. Operatorem instytucjonalnym systemu jest KRUS, który zatrudnia blisko 6,5 tys. pracowników i wykonuje zadania dla ok. 1,6 mln ubezpieczonych rolników oraz wobec 1,5 mln świadczeniobiorców. Zadania Kasy dotyczą w szczególności obejmowania ubezpieczeniem społecznym rolników, pobierania składek, przyznawania oraz wypłatę świadczeń. Odpowiadają one odpowiednim ryzykom i zdarzeniom ubezpieczeniowym: emerytalno-rentowemu, wypadkowemu, chorobowemu oraz macierzyńskiemu. Operator ustala ponadto prawa ubezpieczonych do świadczeń z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym. Prowadzi

- 
1. Dane na podstawie programów Jednolitej Płatności Obszarowej oraz Uzupełniających Krajowych Płatności Bezpośrednich dla Polski, UE.
  2. Por. *Rural development in the European Union*, EC report 2009.
  3. Dane: Eurostat, EC 2010.
  4. *Ibidem*.

obsługę krajowych rent strukturalnych i wypłatę dodatkowych świadczeń pieniężnych przysługujących emerytom i rencistom.

Mało znanym a istotnym zadaniem Kasy jest prowadzenie działalności prewencyjnej i rehabilitacji leczniczej. Działalność prewencyjna służy eliminowaniu zagrożeń w środowisku pracy i życia rolników, minimalizowaniu liczby i skutków wypadków przy pracy w gospodarstwach ubezpieczonych rolników. Podstawowym zadaniem prewencji jest ograniczanie wydatków budżetowych na świadczenia rentowe oraz odszkodowawcze z ubezpieczenia społecznego rolników. Subwencje budżetowe przeznaczane na Fundusz Prewencji i Rehabilitacji zmalały z 29,3 mln zł w 2003 r. do 4,5 mln w 2009 roku<sup>5</sup>. Z drugiej strony w minionych dwóch dekadach nastąpił spadek o blisko połowę liczby wypadków w gospodarstwach rolnych. Bilans prowadzenia działań prewencyjnych przez ponad 15 lat wskazuje na ograniczenie wypadków z ponad 42 tys. odnotowanych w 1993 roku do ok. 28 tys. na koniec 2007 r. Odnotowano także mniej wypadków śmiertelnych wśród ubezpieczonych rolników lub poszkodowanych z trwałym kalectwem. Ocena funkcjonowania operatora powinna uwzględniać te istotne z punktu widzenia społecznego (aspekty profilaktyki zdrowotnej, prewencja wypadkowa) przedsięwzięcia, poprawiające kondycję psychofizyczną mieszkańców wsi.

## 2. Świadczenia emerytalne, przepływy finansowe do KRUS i ZUS

System emerytalny rolników bywa traktowany przez oponentów jako system uprzywilejowany. Wskazuje się w nim na minimalne, *de facto*, zryczałtowane składki oraz możliwość dodatkowego zatrudnienia bez groźby utraty świadczenia. Objęci ubezpieczeniem rolniczym posiadają także uprawnienie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę (kobieta po ukończeniu 55 lat, mężczyzna – po ukończeniu 60 lat). Warunkiem uzyskania wcześniejszego świadczenia emerytalnego jest podleganie ubezpieczeniu społecznemu przez co najmniej 30 lat oraz zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Powyższe uwarunkowania wskazują na odmienności od zasad obowiązujących w tzw. systemie pracowniczym<sup>6</sup>, w którym kobiety i mężczyźni przechodzą na emeryturę odpowiednio o 5 lat później, płacąc składkę emerytalną w wysokości 19,52 proc. od podstawy wynagrodzenia brutto. Składka rentowa opłacana przez pracownika wynosi obecnie 6 proc. – odnosząc łącznie do podstawy wymiaru – obciążenie płacy osiąga 25,52 proc.

Sposób naliczania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników posiada odmienny charakter. Odniesieniem do niego jest wysokość emerytury podstawowej: przykładowo we wrześniu 2010 roku wynosiła ona 706,29 zł<sup>7</sup>. Miesięczna podstawowa składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników stanowi 10 proc. emerytury podstawowej – w IV kwartale ubiegłego roku składka podstawowa wyniosła zatem 71 zł – za każdą osobę podlegającą ubezpieczeniu.

5. Dane za Centralą KRUS, Warszawa 2010.

6. Bez osób zatrudnionych w tzw. warunkach szczególnych, nauczycieli oraz górników.

7. Por. Wymiar składek na ubezpieczenie społeczne rolników w IV kwartale 2010 r., [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl)

Rolnicy, którzy prowadzą gospodarstwa rolne powyżej 50 hektarów przeliczeniowych, opłacali w ostatnim kwartale roku składki również w relacji do emerytury podstawowej – odpowiednio<sup>8</sup>:

1. 12 proc. emerytury podstawowej (85 zł) dla gospodarstw rolnych obejmujących obszar użytków rolnych do 100 ha przeliczeniowych (HP),
2. 24 proc. emerytury podstawowej (170 zł) dla gospodarstw rolnych obejmujących obszar użytków rolnych do 150 HP,
3. 36 proc. emerytury podstawowej, (254 zł) dla gospodarstw rolnych obejmujących obszar użytków rolnych do 300 HP,
4. 48 proc. emerytury podstawowej (339 zł) dla gospodarstw rolnych obejmujących obszar użytków rolnych powyżej 300 HP.

Miesięczna składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w IV kw. 2010 r. została ustalona w wysokości 36 zł za każdą osobę podlegającą temu ubezpieczeniu. Ograniczony zakres ubezpieczenia – na wniosek danej osoby, która jest nim objęta, skutkuje płaceniem niższej składki (1/3 – 12 zł).

Porównanie uwarunkowań funkcjonowania osób objętych powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego (dalej SUP) oraz ubezpieczeniem społecznym rolników (dalej SUR) wskazuje, iż zarówno sposób opłacania składki, jak i wysokość świadczeń są zasadniczo odmienne.

W ostatnich latach dokonując porównań pomiędzy SUP a SUR, można spotkać poglądy na temat możliwości scalenia obu systemów bądź też połączenia instytucjonalnego operatorów, czyli ZUS i KRUS. Aby zbadać sensowność ewentualnego wdrożenia podobnych rozwiązań warto spojrzeć na znaczenie zabezpieczenia społecznego Polaków z punktu widzenia ich udziału w wydatkach budżetu państwa. Wydatki na ubezpieczenie społeczne rolników w ostatniej dekadzie wyraźnie spadały z 9,1 proc. w 2000 do 5,4 proc. w 2010 roku, stabilizując swój udział w ostatnim trzyleciu na poziomie poniżej 5,5 proc. Wydatki na ubezpieczenie społeczne (SUP), administrowane przez ZUS, z wyłączeniem tzw. systemu emerytur mundurowych, w analogicznym okresie czasu, zaczęły spadać od 2003 roku z 18,9 proc. do 12,4 proc. w 2009 roku. Ich wzrost do 15 proc. w 2010 roku ma związek z pogorszeniem się koniunktury gospodarczej i wpływem tego zjawiska na kształtowanie się parametrów makroekonomicznych wpływających na płynność Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Nie należy także zapominać o wciąż istniejących na rynku pracy mechanizmach dezaktywizujących roczniki z przedziału wiekowego 50+ oraz niepełną implementację rządowego programu aktywizacji zawodowej.

---

8. Na podstawie Uchwały Nr 38 Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 1 września 2010 r.

Tablica 1: Udział przepływów budżetowych w funkcjonowaniu SUP i SUR

Wyszczególnienie roku (1998-2010)	Wydatki budżetowe (BP) ogółem (mld zł)	Przepływy BP do SUP* (mld zł)	Udział przepływu do SUP w BP (%)	Przepływy BP do SUR w mld zł	Udział przepływu do SUR w BP (%)
2010	301	45,1	15,0	16,2	5,4
2009	300	37,2	12,4	16,6	5,5
2008	309	42,5	13,8	15,8	5,1
2007	259	35,2	13,6	15,9	6,1
2006	223	32,4	14,5	15,0	6,7
2005	208	30,6	14,7	15,4	7,4
2004	198	31,3	15,9	15,7	7,9
2003	189	35,7	18,9	15,5	8,2
2002	183	34,5	18,9	15,9	8,7
2001	173	28,8	16,6	15,4	8,9
2000	151	22,0	14,6	13,7	9,1
1999	138	15,0	10,9	13,3	9,6
1998	140	12,7	9,1	11,0	7,9

\* z uwzględnieniem refundacji składki przekazywanej do OFE (7,3 proc. podstawy wymiaru).

Źródło: opracowanie własne, dane: Centrala ZUS, Centrala KRUS, Warszawa 2010.

Utrzymywanie się wysokiego poziomu dopłat do systemu zabezpieczenia społecznego Polaków, powoduje pojawianie się projektów zmian, które mają stabilizować (bądź obniżyć) przepływy finansowe z budżetu państwa. O zmianach w systemie OFE w 2011 roku rząd zdecydował na posiedzeniu w dniu 4 stycznia b.r.

Nad modyfikacjami w systemie ubezpieczeń rolniczych pracuje rządowy zespół międzyresortowy<sup>9</sup> powołany we wrześniu 2008 roku. Zmiany miałyby obejmować m.in. wprowadzenie właścicieli gospodarstw do powszechnego systemu podatkowego, objęcie ich obowiązkiem prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz włączenia właścicieli największych gospodarstw do ubezpieczenia społecznego prowadzonego w ramach FUS. Ten ostatni pomysł budzi kontrowersje i napotkał na kontrpropozycję, o której będzie mowa w dalszej części artykułu.

9. Zarządzenie nr 105 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 września 2008 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

### 3. Problematyka włączenia rolników do powszechnego systemu podatkowego

Jednym z zagadnień obecnych w debacie poświęconej zmianom w ubezpieczeniu rolniczym jest problem utrzymywania rolników poza powszechnym systemem podatkowym. W obecnym stanie prawnym<sup>10</sup> przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie mają zastosowania do przychodów z działalności rolniczej, za wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej, a także przychodów z gospodarki leśnej (oraz gruntów rolnych do zalesienia). Za działalność rolniczą rozumie się<sup>11</sup> wytwarzanie produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu.

Podatkiem dochodowym objęte są tzw. działy specjalne produkcji rolnej, do których zalicza się w szczególności uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, fermową hodowlę i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowlę i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych. Także, co powszechnie mniej znane jak hodowlę dżdżownic, prowadzenie pasiek oraz hodowlę i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym<sup>12</sup>.

W sytuacji nieprowadzenia przez podatnika ksiąg podatkowych, jego dochód ustala się na podstawie norm szacunkowych dochodu – biorąc pod uwagę powierzchnię upraw bądź jednostki produkcji zwierzęcej<sup>13</sup>. Podstawę opodatkowania stanowi dochód wynikający z iloczynu właściwej dla danego rodzaju działu specjalnego – normy szacunkowej dochodu oraz liczby jednostek produkcji, których dana norma szacunkowa dotyczy.

Warto zauważyć, iż dochody osiągnane z prowadzenia działów specjalnych podlegają, podobnie jak w przypadku dochodów uzyskiwanych z pozarolniczej działalności gospodarczej, opodatkowaniu na zasadach ogólnych. Skala opodatkowania jest progresywna w przypadku podatników, którzy ustalają dochód na podstawie prowadzonych ksiąg. Możliwe jest także ustalenie podstawy opodatkowania przy zastosowaniu norm szacunkowych dochodu. Stawka zryczałtowana 19 proc., może być zastosowana w sytuacji, gdy dochód jest ustalany także na podstawie prowadzonych ksiąg przez podatników.

Zagadnienie prowadzenia ksiąg podatkowych jest kolejnym z istotnych problemów podnoszonych w dyskusji na temat ujednoczenia sytuacji podatników, którzy osiągają przychody podlegające opodatkowaniu. Warto przypomnieć, iż obowiązek ten zależy od formy prawnej jednostki lub wielkości osiągniętych przychodów, a nie od przedmiotu działalności i sposobu opodatkowania. Także osoby fizyczne, które prowadzą działalność rolniczą i przekroczą określoną wysokość przychodów netto ze sprzedaży towa-

---

10. Por. art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, z późn. zm.)

11. Por. art. 2 ust. 2 ustawy, j.w.

12. Rodzaje i rozmiary upraw, chowu i hodowli zaliczanych do działów specjalnych produkcji rolnej określone zostały w załączniku nr 2 do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

13. Tamże: normy szacunkowe są zryczałtowaną formą ustalania podstawy opodatkowania.

rów, produktów i operacji finansowych<sup>14</sup>, są poddane temu obowiązкови. Przekroczenie wymienionej kwoty powoduje bowiem konieczność prowadzenia ksiąg rachunkowych i stosowania przepisów o rachunkowości.

#### 4. Reforma systemu ubezpieczenia społecznego rolników: propozycje kierunkowe

Potrzeba zreformowania funkcjonującego systemu ubezpieczenia społecznego rolników jest podnoszona przez ekonomistów od wielu lat, w szczególności po przystąpieniu Polski do UE. Formalnym przejawem uznania zasadności prowadzenia prac analitycznych oraz wypracowania propozycji zmian było powołanie w 2008 roku rządowego zespołu międzyresortowego. W jego skład weszli wyznaczeni eksperci, których zadaniem była szczegółowa analiza systemu. Efektem ich prac miało być przedstawienie założeń do zmian legislacyjnych w zakresie funkcjonowania ubezpieczenia społecznego rolników, w tym zróżnicowania wysokości składek opłacanych przez rolników. Pomimo upływu ponad dwóch lat od rozpoczęcia przez zespół pracy nie jest znany bilans jego dokonań. Tymczasem w sprawach dotyczących funkcjonowania ubezpieczenia zdrowotnego rolników oraz łączenia ich praw emerytalnych w wypadku ich zbiegu dwukrotnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny.

Wyrokiem z 26 października 2010 roku<sup>15</sup> Trybunał Konstytucyjny (TK) uznał za niekonstytucyjny przepis o finansowaniu z budżetu państwa składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników. Zmodyfikowane przepisy powinny zostać przygotowane i wdrożone od lutego 2012 roku. Konsekwencją ewentualnego braku wprowadzenia nowej regulacji byłaby konieczność opłacania składki z własnych środków lub niemożność korzystania z usług NFZ. Niebezpieczeństwo takie jest zgłaszane z uwagi na kalendarz wyborczy oraz trudności związane z przygotowaniem stosownych przepisów. Najbardziej istotną kwestią będzie opracowanie algorytmu ustalenia wysokości dochodu rolnika.

Kolejnym zagadnieniem będącym przedmiotem rozstrzygnięcia TK<sup>16</sup> w 2010 roku, a dotyczącym przepisu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, było stwierdzenie o niezgodności z Konstytucją uniemożliwienia ubiegania się (przez osoby, które mają ustalone prawo do emerytury rolniczej) o zwiększenie emerytury z FUS, z uwagi na fakt opłacania składek na ubezpieczenie rolnicze. Dotyczy to osób, które pracowały zawodowo i prowadziły działalność gospodarczą odprowadzając składki na ubezpieczenie społeczne rolników. W przypadku ustalonego prawa do renty bądź emerytury rolniczej ich świadczenie z FUS nie może być zwiększone. Także w sytuacji jeśli świadczeń rolniczych nie pobierali lub też mieli je zawieszane.

Wnioskodawcy argumentowali, iż emerytura rolnicza jest podzielona na dwie części: składki rolników i dotacji z budżetu państwa (analogicznie – ich zdaniem – do emerytury z FUS). Jeżeli zatem dana osoba pobiera emeryturę z FUS, a odprowadzała

14. Pułap wynosi 1,2 mln euro, art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, z późn. zm.).

15. Sygn. akt K 58/07, wyrok został ogłoszony 3 listopada 2010 r.

16. Z wniosku posłów klubu parlamentarnego PiS.

składki na emeryturę rolniczą, to jej emerytura z FUS powinna zostać zwiększona o kwotę, wynikającą z odprowadzanych w przeszłości składek rolniczych. Tymczasem zgodnie z prawem podobna możliwość istnieje wyłącznie w przypadku, gdy przy ustalaniu świadczenia z FUS nie brano pod uwagę okresów przepracowanych w gospodarstwie i nie ustalono prawa do renty bądź emerytury rolniczej.

Trybunał Konstytucyjny po rozpatrzeniu wniosku uznał, że regulujące to przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników są konstytucyjne. Warte podkreślenia jest to, iż TK zauważył związek pomiędzy wysokością odprowadzanej składki a wysokością otrzymywanego świadczenia, którego to związku – jego zdaniem – nie ma w przypadku świadczeń rolniczych. Składki płacone przez rolników były symboliczne, a ich emerytura jest w blisko 95 proc. finansowana z budżetu państwa. Z tych rozważań można wywieść, iż Trybunał dostrzegł bardziej zaopatrzeniowy aniżeli ubezpieczeniowy charakter ubezpieczeń rolniczych.

Zmiany w sposobie funkcjonowania ubezpieczeń rolniczych powinny uwzględniać nowy sposób wyliczania składek dla rolników, których wysokość powinna być ustalana na podstawie osiąganego dochodu a nie wielkości gospodarstwa. Eksperti<sup>17</sup> przygotowali także wariantowe rozwiązanie dotyczące sposobu ubezpieczania się przez prowadzących gospodarstwa rolne:

1. ubezpieczenie dobrowolne i traktowanie w sensie podatkowym rolnika jako samozatrudnionego. Najmniej zamożni rolnicy, z gospodarstw niedochodowych – ich składki byłyby opłacane przez budżet, a emeryturę uzyskiwaliby w zamian za przekazanie nieruchomości rolnych – Agencji Nieruchomości Rolnych.
2. ubezpieczenie obowiązkowe dla wszystkich a wysokość składek uzależniona od osiąganego dochodu. Przeprowadzone wyliczenia wskazują na możliwy blisko dwukrotny wzrost kwartalnych wpływów z tytułu składek przekazywanych do Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (FSUSR) z około 334 mln zł do 600 mln zł miesięcznie (7,2 mld zł rocznie). Znacząco obniżony zostałby udział SUR w wydatkach budżetu państwa.

Przedstawione rozwiązania zmierzałyby w kierunku usankcjonowania sytuacji, w której inaczej traktowane byłyby gospodarstwa małe do 5 HP. Po osiągnięciu wymaganego wieku emerytalnego rolnik przekazywałby gospodarstwo w zamian za emeryturę a Agencja mogłaby prowadzić działania na rzecz konsolidacji areałów i tworzenia gospodarstw większych. W przypadku tzw. gospodarstw towarowych, o powierzchni powyżej 5 HP, składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe byłaby ustalana na podstawie deklarowanego dochodu. Przewidziano możliwość jej podwyższenia w celu uzyskania wyższego świadczenia. Propozycje uwzględniłyby także możliwość uzyskania świadczeń w zamian za przekazanie gospodarstwa rolnego Skarbowi Państwa, w ramach zawieranego przez rolnika i Agencję kontraktu.

Wariant, który można byłoby określić jako obligatoryjny zakłada (drugi z przedstawionych), iż podstawa wymiaru składek ustalana byłaby jako procent przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Uznano, iż takie rozwiązanie pozwoli na szacowanie dochodu danego gospodarstwa uwzględniając jego wielkość, strukturę produkcji oraz

---

17. Ekspertyzę przygotował zespół pod kierunkiem prof. Aliny Sikorskiej z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, na zlecenie MRiRW w kwietniu 2009 r.



położenie geograficzne. W takim przypadku gospodarstwa najmniejsze (do 5 HP, 4 ESU<sup>18</sup>) opłacałyby – przykładowo w warunkach 2009 roku<sup>19</sup> – 81,5 zł miesięcznie a największe (powyżej 100 ESU) – blisko 490 zł. Tę samą kwotę zapłaciłby samozatrudnieni, dla których podstawa wymiaru składek byłaby określona na poziomie 3/5 przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce.

Przedstawiona koncepcja zakłada podział gospodarstw na sześć grup dochodowych, zaś spodziewany przyrost wpływów do FSUSR byłby osiągany w szczególności w grupie gospodarstw wysokotowarowych o dochodach powyżej 16 ESU.

## Podsumowanie

Opisany kierunek zmian jest próbą kompleksowego spojrzenia na modyfikację zasad ubezpieczenia społecznego rolników, z uwzględnieniem faktu, iż ponad 80 proc. gospodarstw rolnych jest niedochodowa i produkuje na samozaopatrzenie. Wydaje się, iż nie ma istotnych przeszkód, aby po zatwierdzeniu szczegółowych rozwiązań rozpocząć ich implementację – począwszy od 2012 roku.

System ubezpieczenia społecznego rolników powinien zostać poddany zmianom o charakterze ewolucyjnym. Prognozy wskazują, iż w najbliższych latach zarysuje się spadek liczby rolników oraz nastąpi korzystne z punktu widzenia finansów publicznych zmniejszenie się udziału wydatków na SUR w PKB (2007-1,28 proc. PKB, 2020-0,69 proc. PKB, dane za EC 2010). Podstawowe elementy zmiany powinny zawierać w sobie objęcie wydolnych ekonomicznie i większych obszarowo gospodarstw rolnych – powszechnym systemem podatku dochodowego. Małe i niedochodowe gospodarstwo rolne zostanie pozostawione w dotychczasowym systemie, który posiada charakter zaopatrzeniowy.

Korzyści dla Polski wynikające ze wspólnej polityki rolnej UE oraz wdrażanie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (2007-2013), sprzyjają modernizacji gospodarstw rolnych. Czynniki te obiektywnie służą promocji zawodu rolnika wśród pokolenia wstępującego na rynek pracy, powiększaniu się wielkości gospodarstw, rozwijaniu działów produkcji specjalnej oraz wprowadzaniu dalszych ułatwień w obrocie ziemią. Współczesne, rozwojowe gospodarstwo rolne powinno zostać objęte nowoczesnym ubezpieczeniem społecznym rolników, wzorem innych krajów Unii Europejskiej.

## Wykaz źródeł:

*Jaka modernizacja obszarów wiejskich*, red. Izabela Bukraba-Rylska. III Kongres Obywatelski, Wolność i Solidarność nr 8, IBnGR Gdańsk 2008.

*Roczniki Nauk Rolniczych*, Komitet Ekonomiki Rolnictwa PAN, WNE SGGW, Tom 95 – zeszyt 1, Warszawa 2008.

*Rural development in the European Union*, EC report 2009, Commission Directorate –General for Agriculture and Rural Development, Brussels, March 2010. *Ubezpieczenia w rolnictwie*. „Materiały i studia” nr 4(8) 2000, KRUS, Warszawa 2000.

18. ESU – European Size Unit, umowna jednostka dochodu gospodarstwa rolnego. 1 ESU posiada wartość 1200 euro rocznie.

19. Przeciętne wynagrodzenie w 2009 roku wyniosło 3193 zł.

*Ubezpieczenia w rolnictwie. „Materiały i studia” nr 36/ 2010, KRUS, Warszawa 2010.*

*Ubezpieczenia emerytalne, społeczne i metody aktuarialne*, red. naukowa Wanda Ronka-Chmielowiec, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2010.

Zegar Józef, *Wspólna polityka rolna po 2013*, [w:] „Wieś i Rolnictwo”, kwartalnik nr 3 (148)/2010 Polska Akademia Nauk Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa.

*Zabezpieczenie społeczne rolników indywidualnych w Polsce Ludowej (1944-1989)*, red. Jan Łopato, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1990.

## **Social insurance for farmers in the face of changes – Summary**

*Omissions connected with the failure to complete the social insurance reform in Poland as well as the lack of important initiatives aimed at harmonising the rules applicable to citizens in this area are a cause for concern. It seems that pension issues have become the subject of political bargaining and not actuarial calculation. Furthermore, the public debate on serious problems which require urgent solutions is neither initiated nor carried out. It concerns, in particular, levelling the retirement age of men and women, then extending it (for men), substantial correction in the so-called entitlement systems (pensions of uniform-wearing employees and miners). The same is the case with gradual changes in social insurance for farmers. The article attempts to outline the possible trends in its modernisation and shows the importance of financial flows to the pension provision sector in the state's economic policy.*

**WOJCIECH NAGEL** jest doktorem nauk ekonomicznych, pracownikiem naukowo-dydaktycznym w Zakładzie Socjologii Organizacji i Instytucji w Instytucie Socjologii Uniwersytetu w Białymstoku. Jest członkiem Zespołu ds. Ubezpieczeń Społecznych Komisji Trójstronnej oraz członkiem Rady Nadzorczej ZUS (w kadencji 2007-2012).

Recenzenci: prof. dr hab. Eugeniusz Stroiński, prof. dr hab. Tadeusz Szumlicz.