

Damian Walczak

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

KIERUNKI ZMIAN UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH ROLNIKÓW

1. Ubezpieczenie społeczne rolników w czasach PRL

Rolnicy jako grupa społeczna została objęta ubezpieczeniami społecznymi stosunkowo późno. Pierwszą ustawą uwzględniającą potrzeby ubezpieczeniowe tej grupy była Ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin [9], która umożliwiała otrzymanie świadczenia emerytalnego rolnikowi po przekazaniu nieruchomości rolnej o powierzchni ponad 2 hektarów na rzecz jednostek państwowych (PGR) lub jednostek uspołecznionych (rolnicze spółdzielnie produkcyjne). Przejęcie gospodarstwa przez uprawnione jednostki zależało od zgody organu administracyjnego. Ze względu na dodatkowe ograniczenia podmiotowe dotyczące osób przekazujących użytki rolne¹ przez pierwsze 5 lat obowiązywania ustawy przejętych zostało 13 tys. gospodarstw [3, s. 49].

Kolejnym aktem prawnym dotyczącym zabezpieczenia społecznego rolników była Ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność państwa [10]. Co prawda, wiek uprawniający do otrzymania świadczenia został obniżony aż do 40 lat, jednak jednocześnie podniesiono minimalną wielkość gospodarstwa z obowiązujących 2 do 5 hektarów. Utrzymano również w mocy fakultatywność przejmowania ziemi w zależności od możliwości zagospodarowania przejmowanych gruntów. Z tych powodów w roku 1973 tylko 54,3 tys. osób pobierało renty za ziemię, co stanowiło zaledwie 2,5% ludności wiejskiej w wieku emerytalnym (w miastach wskaźnik ten wynosił ok. 40%) [3, s. 51].

Zapewne czynnikiem ograniczającym wpływ prezentowanych rozwiązań prawnych na sytuację finansową osób starszych było wyłączenie z zakresu obowiązujących przepisów osób posiadających niewielkie gospodarstwa.

¹ Dochód z pracy w gospodarstwie rolnym miał stanowić główne źródło dochodu; osoba przekazująca gospodarstwo rolne ani jej współmałżonek nie mogli posiadać innej nieruchomości; zadłużenie nieruchomości nie mogło przekraczać 75% wartości gruntów; wiek kobiety wynosił minimum 60 lat, a mężczyzny – 65 lat.

Duże zmiany we wspomnianych uregulowaniach przyniosła Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne [11], która wprowadziła obowiązek przejmowania przekazywanych gruntów rolnych przez państwo oraz obniżyła do 2 hektarów minimalny areal przekazywanego gospodarstwa rolnego. Zwiększyła ona również wysokość otrzymywanego świadczenia pieniężnego oraz zróżnicowała wysokość świadczenia ze względu na wielkość gospodarstwa. Wspomniane zapisy spowodowały wzrost przekazywanych gospodarstw w zamian za ziemię z 64,7 tys. w 1973 r. do 314,6 tys. hektarów w 1975 r. [6, s. 236].

2. Początki systemu w latach 1977 i 1982

Aktem prawnym, który upowszechnił świadczenie emerytalne dla rolników, była Ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, która weszła w życie 1 stycznia 1978 r. [12]. Umożliwiła ona otrzymanie emerytury za przekazanie gospodarstwa rolnego o powierzchni powyżej 0,5 hektara na państwo lub następcę.

Warunkiem otrzymania emerytury było:

- osiągnięcie wieku emerytalnego (kobieta – 60 lat, mężczyzna – 65 lat),
- wytwarzanie i sprzedaż gospodarce społecznej produktów o wartości nie mniejszej niż 15 000 zł rocznie przez co najmniej 25 lat (mężczyzna) lub 20 lat (kobieta),
- opłacanie składki na fundusz emerytalny rolników²,
- przekazanie następcy lub państwu gospodarstwa rolnego.

Ustawa przewidywała również wypłatę emerytur osobom, które przekazały nieodpłatnie gospodarstwa zstępnym przed wejściem w życie wymienionej ustawy. Nadal poza systemem pozostawała duża grupa osób [3, s. 55-56]:

- osoby osiągające przychody z produkcji rolnej poniżej 15 000 tys. zł rocznie,
- inwalidzi III grupy³,
- osoby nieposiadające tytułu własności gospodarstwa rolnego, a będące na utrzymaniu innych osób,
- osoby, które przekazały gospodarstwa przed dniem wejścia w życie ustawy innym osobom niż własne dzieci.

Problemy te rozwiązała Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin [13]. Wartość minimalnego przychodu ustalono na poziomie 5 kwintali z hektara przeliczeniowego. Wspomniany zapis był korzystny zwłaszcza dla rolników gospodarujących na słabszych ziemiach, którzy nie byli w stanie osiągnąć obowiązującego poziomu przychodów z produkcji w gospodarstwie rolnym.

² Celem utworzonego funduszu emerytalnego rolników było finansowanie emerytur określonych ustawą. Źródłami dochodu były dotacje z budżetu państwa oraz składki rolników.

³ Inwalidzi I i II grupy mieli prawo do renty inwalidzkiej.

Wprowadzono renty inwalidzkie dla osób z III grupą oraz świadczenia dla osób niebędących rolnikami, dla których praca w gospodarstwie rolnym była głównym źródłem utrzymania i które pozostawały we wspólnym gospodarstwie domowym z rolnikiem (domownicy). Świadczenia otrzymały również osoby, które przed 1 stycznia 1978 r. przekazały gospodarstwa najbliższym krewnym – nie tylko dzieciom.

Ustawa umożliwiła zacieranie różnicy w zabezpieczeniu socjalnym mieszkańców wsi i miast. Ubezpieczeniem objęto wszystkie osoby pracujące w gospodarstwach oraz rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej⁴. Zrównano także poziom najniższych rent i emerytur rolniczych z poziomem najniższej emerytury pracowniczej [7, s. 52-53].

3. Obecnie obowiązujące uregulowania prawne

Dotychczasowe zmiany miały charakter częściowy, a gruntownej reformy dokonano Ustawą z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników [14]. Ustawa ta obowiązuje do dzisiaj. Była ona kilkunastokrotnie nowelizowana, jednak dokonane zmiany w większości dotyczą spraw organizacyjnych i finansowych, a nie systemowych.

Głównym celem reformy było zabezpieczenie finansowe rolników na starość oraz na wypadek choroby uniemożliwiającej pracę w gospodarstwie rolnym. Reforma ubezpieczeń społecznych miała również sprzyjać zmianom pokoleniowym i strukturalnym na wsi [2, s. 18].

Ustawa z 1990 r. wprowadziła kilka istotnych zmian w systemie ubezpieczeń społecznych rolników [7, s. 55]:

- rozdzielono ubezpieczenie emerytalno-rentowe od ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego z odrębnym systemem finansowania,
- wprowadzono odrębną składkę dla każdego rodzaju ubezpieczenia⁵,
- wprowadzono możliwość ubezpieczenia na wniosek⁶,
- wprowadzono dwuczęściową konstrukcję emerytury i renty inwalidzkiej (część składkowa i uzupełniająca)⁷,
- powołano do życia odrębną instytucję ubezpieczeniową – Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS).

Głównymi zadaniami KRUS są obsługa ubezpieczeń społecznych rolników, pobór składek, a także zapobieganie wypadkom przy pracy w rolnictwie i choro-

⁴ Dział specjalny produkcji rolnej to jednostka zajmująca się produkcją specjalistyczną o wartości rocznej co najmniej 50 q żyta.

⁵ Wydzielono dwie części składki: składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe (179 zł w II kwartale 2007 r.) oraz składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie (72 zł w II kwartale 2007 r.), dla wszystkich w tej samej wysokości, bez względu na wielkość gospodarstwa rolnego.

⁶ Największą grupę osób ubezpieczonych na wniosek stanowią rolnicy prowadzący działalność rolniczą w gospodarstwie o powierzchni poniżej 1 ha przeliczeniowego oraz osoby ubezpieczone w ZUS, które są ubezpieczone w zakresie ograniczonym ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim.

⁷ Niestety ze względu na ustalenie części uzupełniającej na poziomie 85-95% emerytury podstawowej, „spłaszczono” świadczenia, w małym zakresie różnicując je ze względu na staż pracy.

bom zawodowym, rehabilitacja osób niezdolnych do pracy w rolnictwie, promocja zdrowia oraz wspieranie ubezpieczeń dobrowolnych rolników [5, s. 269-270].

Ubezpieczeniu społecznemu rolników obowiązkowo podlegają rolnicy zamieszkujący i prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osobiście i na własny rachunek działalność rolniczą w pozostającym w jego posiadaniu gospodarstwie rolnym o powierzchni powyżej 1 hektara przeliczeniowego użytków rolnych lub dział specjalny produkcji rolnej, małżonkowie rolników oraz domownicy (osoby stale pracujące w gospodarstwie).

4. Postulowane zmiany w systemie

System ubezpieczeń społecznych rolników wymaga zmiany. Najistotniejszym powodem uzasadniającym potrzebę zmian jest dotacja skarbu państwa, który finansuje wydatki systemu w ok. 90% [16, s. 495]. W budżecie na 2007 r. suma planowanych dotacji wynosi 14,4 mld zł [15]. Kolejną przesłanką jest konieczność zróżnicowania wysokości składki i świadczeń w zależności od dochodu rolnika [8, s. 59].

Wśród proponowanych reform najbardziej radykalnym rozwiązaniem jest likwidacja rolniczych ubezpieczeń społecznych i objęcie rolników, jako prywatnych przedsiębiorców samodzielnie prowadzących działalność gospodarczą, powszechnym systemem emerytalnym⁸, ewentualnie objęcie nim rolników użytkujących największe gospodarstwa rolne. W Polsce w najbliższych latach rozwiązanie takie jest ze względów społeczno-politycznych niemożliwe do wprowadzenia.

Bardziej prawdopodobne w obecnych warunkach pozostaje dokonanie zmian w obecnie obowiązującym systemie. Podstawą reformy powinno stać się wprowadzenie składki uzależnionej od dochodu rolnika. Spowoduje to obniżenie dotacji budżetowej i umożliwi wypłatę świadczeń w różnej wysokości.

Możliwym rozwiązaniem jest pozostawienie składek na dotychczasowym poziomie z opcją dodatkowego ubezpieczenia dla rolników o wyższych dochodach i przyznanie im w związku z tym w przyszłości prawa do wyższych świadczeń.

Brak uzależnienia składki od wielkości dochodu, który w znacznym zakresie zależy od wielkości gospodarstwa rolnego, uniemożliwia zróżnicowanie przyszłych świadczeń społecznych. Wprowadzenie systemu kapitałowego opartego na zdefiniowanej składce wymaga określenia składki na podstawie uzyskanego dochodu. Przyjęcie tego systemu będzie się wiązać ze znacznym wzrostem składki, tak aby mogła ona finansować przyszłą emeryturę [17, s. 14].

Uzależnienie wysokości składek na ubezpieczenie społeczne rolników od wysokości osiąganego dochodu rolnego wymaga ustalenia metody liczenia dochodu rolniczego. Rolnicy nie są opodatkowani podatkiem dochodowym i z tego powodu nie jest łatwe określenie wysokości ich dochodów. Wpływ na dochodowość rolną dodatkowo mają środki otrzymywane w ramach wspólnej polityki rolnej z Unii

⁸ W kilku krajach Europy nie ma oddzielnych ubezpieczeń rolników (np.: w Danii, Irlandii, Szwecji, na Węgrzech, w Rumunii).

Europejskiej [1, s. 117]. Wśród możliwych wariantów ustalania dochodu pojawia się możliwość określania dochodu na podstawie wielkości gospodarstwa lub rzeczywistego dochodu obliczonego na podstawie ksiąg rachunkowych.

Wprowadzając reformę, należy dokonać uszczelnienia systemu przez wyeliminowanie lub ograniczenie możliwości ubezpieczania się na wniosek dla osób gospodarujących na gruntach poniżej 1 hektara oraz domowników niespokrewnionych z rolnikiem.

W projektach reform nie pojawia się kwestia zmian w finansowaniu przez skarb państwa składki zdrowotnej za rolników, ich małżonków i domowników. Opłacanie tej składki dotuje się z budżetu na kwotę przekraczającą w 2007 r. 1,6 mld zł [15]. Nałożenie na rolników obowiązku opłacania wspomnianej składki na obecnie obowiązujących zasadach – w zależności od wielkości gospodarstwa – mogłoby stanowić pierwszy etap wprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników.

W proponowanej reformie finansów publicznych przygotowanej przez wicepremier Zytę Gilowską, a przedstawionej 4 kwietnia 2007 r., KRUS ma się stać jednostką budżetową. W związku z tym składki będą dochodem budżetowym, a całość wydatków KRUS będzie finansowana z budżetu państwa. KRUS zostanie pozbawiony jakichkolwiek możliwości zaciągania kredytów [4, s. 25].

5. Zakończenie

Zmiany w zabezpieczeniu emerytalnym rolników powinny podążać za zmianami społeczno-ekonomicznymi wsi polskiej. Wraz ze wzrostem zamożności części rolników indywidualnych powinna następować zmiana składki rentowo-emerytalnej dla tych osób, co jednocześnie spowoduje zmniejszenie subwencjonowania przez państwo ubezpieczeń społecznych rolników.

Każde z proponowanych rozwiązań ma swoje wady i zalety. Niestety w ostatnich dziesięciu latach, w okresie, w którym mówi się coraz częściej o konieczności reformy, a nie tylko zmian, proponowane rozwiązania nie mogą znaleźć poparcia osób stanowiących prawo. Wynika to z silnego reprezentowania środowisk wiejskich w organach ustawodawczych.

Literatura

- [1] Floriańczyk Z., *Wpływ instrumentów wspólnej polityki rolnej na poziom dochodów rolników w Polsce*, IERiGŻ, Warszawa 2006.
- [2] Klimkowski C., *Stan obecny i perspektywy ubezpieczenia społecznego rolników*, IERiGŻ, Warszawa 2006.
- [3] Łopato J., *Ubezpieczenie społeczne rolników indywidualnych*, [w:] *Zabezpieczenie społeczne rolników indywidualnych w Polsce Ludowej (1944-1989)*, red. J. Łopato, Ośrodek Badań Społecznych, Warszawa 1990.
- [4] Nowakowska A., *Rząd pilnuje grosza, oszczędzi 10 mld*, „Gazeta Wyborcza” 2007 nr 81.

- [5] Przygodzka R., *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa: przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006.
- [6] Rocznik Statystyczny 1976, GUS, Warszawa 1976.
- [7] Tańska-Hus B., Orlewski M., *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne Wieś i Rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002.
- [8] Tryfan B., *Dylematy zabezpieczenia rolników na starość*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- [9] Ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin, DzU 1962 nr 38, poz. 166.
- [10] Ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność państwa, DzU 1968 nr 3, poz. 15.
- [11] Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne, DzU 1974 nr 21, poz. 118.
- [12] Ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, DzU 1977 nr 32, poz. 140.
- [13] Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, DzU 1982 nr 40, poz. 268.
- [14] Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jednolity DzU 1998 nr 7, poz. 25 z późn. zm.
- [15] Ustawa budżetowa na rok 2007 z dnia 25 stycznia 2007 r., DzU 2007 nr 15, poz. 90.
- [16] Walczak D., *Źródła finansowania ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce*, [w:] *Finanse i rachunkowość wobec wyzwań procesów globalizacyjnych*, red. J. Głuchowski, J. Patyk, S. Sojak, Wyższa Szkoła Bankowa, Toruń 2007.
- [17] Wiktorowska B., *Powstanie OFE dla rolników*, „Gazeta Prawna” 2007 nr 44.

THE DIRECTIONS OF CHANGES IN FARMERS' SOCIAL INSURANCE

Summary

The first possibility of receiving pension appeared for farmers wishing to finish work on their own farmlands in the post-war period in 1962. The only condition was to assign the farm property ownership to the State. Afterwards, the law was changed repeatedly, but the condition of transferring the ownership was still valid. For that reason, the popularity of such a solution remained rather low.

Since 1st January 1978 farmers had been incorporated into a social insurance system. These changes made farmers pay social insurance contributions in return for the right to receive pension payments or benefits in case of incapacity to work.

The present law regulation introduced on 20th December 1990 needs amendments. One of the reasons is the amount of government grants which are donated to the farmers' insurance system. It accounts for app. 90% of all system expenses. The second reason is the range of pension payments depending on a farmer's income.