

Kierunki modyfikacji niektórych elementów systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce w świetle doświadczeń wybranych krajów europejskich

Artykuł podejmuje problematykę funkcjonowania systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce. Problem badawczy obejmuje określenie kierunku, w jakim powinny zmierzać zmiany w zakresie funkcjonowania tego systemu w kontekście doświadczeń wybranych państw Unii Europejskiej. Struktura opracowania jest pochodną przyjętych celów badawczych. Poza wstępem, w którym uzasadniono motywy podjęcia tematu, obejmuje on trzy części, w ramach których: 1) dokonano charakterystyki systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce oraz zidentyfikowano kluczowe obszary wymagające modyfikacji; 2) przeprowadzono przegląd zasad funkcjonowania systemów ubezpieczenia społecznego rolników w wybranych państwach Unii Europejskiej; 3) określono wyzwania stojące przed systemem ubezpieczenia społecznego rolników Polsce. Ponadto w zakończeniu sformułowane zostały ogólne postulaty w zakresie kierunków reform systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Do najważniejszych wniosków płynących z przeprowadzonych rozważań należy stwierdzenie, zgodnie z którym właściwym kierunkiem zmian w polskim systemie ubezpieczenia społecznego rolników jest jego gruntowna reforma, niezakładająca jednak likwidacji KRUS. Podkreślono również, że reforma systemu rolniczego musi być przeprowadzona w sposób przemyślany i ostrożny, z uwzględnieniem specyfiki polskiej wsi oraz ubezpieczeniowego i socjalnego charakteru tego systemu.

Słowa kluczowe: ubezpieczenie społeczne rolników, KRUS, emerytury rolnicze, reforma KRUS.

Otrzymano: 10.02.2017

Zaakceptowano po recenzjach: 14.06.2017

Wprowadzenie

W ostatnich latach w Polsce trwa ożywiona dyskusja dotycząca funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych. Przejawem dużego znaczenia tej problematyki jest zarówno głębokie zainteresowanie tą kwestią środowiska naukowego, jak i uwaga, jaką poświęcają jej media i politycy. Głos w debacie zabierają również instytucje publiczne, czego wyrazistym przykładem jest m.in. przegląd systemu emerytalnego przygotowany pod koniec 2016 r. przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w formie tzw. zielonej księgi¹. Główne wątki trwającej dyskusji koncentrują się na kwestiach związanych z funkcjonowaniem powszechnego systemu emerytalnego (m.in. zasady ustalania minimalnego wieku emerytalnego oraz istnienie otwartych funduszy emerytalnych), zasadami odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne (problem oskładkowania umów cywilnoprawnych) oraz z zasadnością utrzymywania przywilejów emerytalnych dla niektórych grup zawodowych. Istotne zagadnienie w toczącej się debacie to także problematyka systemu ubezpieczenia społecznego rolników, którego funkcjonowanie jest poddawane szerokiej krytyce.

Komentatorzy wskazują głównie na nieefektywność ekonomiczną oraz niesprawiedliwy społecznie charakter systemu rolniczego², a także podkreślają brak zgody społeczeństwa na jego dalsze istnienie w obecnym kształcie³. Pomimo że w literaturze przedmiotu problem reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników był w przeszłości wielokrotnie podnoszony, do dziś nie zostały wyznaczone powszechnie akceptowane strategiczne kierunki jego rozwoju⁴. Ponadto większość opracowań dotyczących tej tematyki ogranicza się do analiz o charakterze krajowym, nie odnosząc się w szerszym zakresie do doświadczeń innych państw.

Sytuacja ta skłoniła autora do podjęcia problemu badawczego, którego wyrazem jest pytanie o to, czy analiza zasad funkcjonowania systemów ubezpieczenia społecznego rolników w innych krajach może być pomocna w określeniu kierunku, w jakim powinny zmierzać zmiany w zakresie funkcjonowania systemu polskiego. Dążąc do udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie, zdefiniowano główne cele niniejszego opracowania: 1) charakterystyka systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce oraz określenie kluczowych problemów związanych z jego funkcjonowaniem; 2) analiza zasad funkcjonowania systemów ubezpieczenia społecznego rolników w wybranych państwach

1 *Zielona księga. Przegląd systemu emerytalnego 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, Warszawa 2016.

2 *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, red. B. Kłos i D. Stankiewicz, „Studia BAS” 2010, nr 4, s. 132.

3 *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, red. J. Pawłowska-Tyszko, Warszawa 2011, s. 7.

4 Zob. np. L. Ostrowski, *System ubezpieczenia rolniczego – konserwować czy zmieniać*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 48; L. Goraj, W. Jagła, *Znaczenie rolniczych ubezpieczeń społecznych w dochodach rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2002, nr 2; W. Jagła, *Reforma składek KRUS, czy raczej reforma podatków w rolnictwie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 33; *Raport w sprawie KRUS*, Warszawa 2008, inwestycje.pl/resources/Attachment/2010/10_26/file8630.pdf (13.06.2017); A. Czyżewski, A. Matuszczak, *KRUS w budżecie rolnym Polski. Fakty i mity*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 53; W. Kobielski, *Koncepcja reformy systemu emerytalno-rentowego rolników*, 2015, <http://www.efrwp.pl/raporty/show> (1.02.2017).

Unii Europejskiej; 3) przegląd propozycji zmian w polskim systemie ubezpieczenia społecznego rolników; 4) określenie potencjalnych kierunków modyfikacji niektórych elementów systemu ubezpieczenia społecznego rolników wynikających z doświadczeń państw europejskich.

Charakterystyka systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce

W obecnym kształcie system ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce funkcjonuje od 1991 r.⁵ Jest on całkowicie odrębny od powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, a jego administrację powierzono wyspecjalizowanej instytucji publicznej – Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Autonomiczność systemu rolniczego wynika głównie z tego, że oprócz celów ubezpieczeniowych realizuje on również zadania z zakresu polityki agrarnej oraz polityki socjalnej na obszarach wiejskich⁶. Do istotnych cech systemu ubezpieczenia społecznego rolników należy jego dopełniający względem systemu powszechnego charakter. Oznacza to, że co do zasady powinien obejmować wyłącznie tych rolników, dla których gospodarstwo rolne stanowi jedyne źródło utrzymania. Formalnie system rolniczych ubezpieczeń społecznych jest repartycyjnym systemem składkowym, jednakże ze względu na wysoki poziom dotacji budżetowych przeznaczonych na finansowanie wypłacanych w jego ramach świadczeń często określa się go mianem systemu zaopatrzeniowo-składkowego⁷.

Zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego rolników obejmuje rolników, małżonków rolników oraz domowników⁸. Osoby te podlegają dwóm rodzajom ubezpieczenia społecznego rolników: ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu (UWCM) oraz ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu (UER). W zależności od warunków spełnianych przez osobę zainteresowaną objęcie poszczególnymi typami ubezpieczenia następuje w trybie obowiązkowym lub dobrowolnym. Zasady podlegania ubezpieczeniem społecznym rolników syntetycznie przedstawiono w tabeli 1.

5 Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1991 nr 7, poz. 24, z późn. zm.), dalej u.u.s.r.

6 *Zmiany...*, op. cit., s. 7.

7 W. Jagła, *System rolniczy, jaki jest, jaki może być*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 38, s. 97.

8 Przy czym zgodnie z u.u.s.r. rolnikiem jest pełnoletnia osoba fizyczna, zamieszkująca i prowadząca na terytorium kraju, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osoba, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia. Małżonek rolnika podlega ubezpieczeniom społecznym rolników, jeżeli pracuje on w gospodarstwie rolnika lub w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym. Domownikiem jest natomiast 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 oraz stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy.

Tabela 1. Zasady podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w Polsce

Tryb zawierania ubezpieczenia	Rodzaj ubezpieczenia	Ubezpieczony	Ograniczenia
Obowiązkowy (z mocy ustawy)	- UER - UWCM	1) rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha* lub dział specjalny, 2) domownik rolnika.	Jeżeli nie podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu i nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty albo nie mają ustalonego prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.
	- UER	1) osoba pobierająca rentę strukturalną współfinansowaną ze środków UE, 2) małżonek takiej osoby.	-
Dobrowolny (na wniosek)	UWCM	1) rolnik prowadzący działalność rolniczą w gospodarstwie o powierzchni do 1 ha lub jego domownik, jeżeli działalność rolnicza stanowi stałe źródło jego utrzymania, 2) osoba, która będąc rolnikiem, przeznaczyła grunty prowadzonego gospodarstwa rolnego do zalesienia.	Jeżeli podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu albo mają ustalone prawo do emerytury lub renty lub do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, UWCM obejmuje wyłącznie świadczenia z tytułu jednorazowego odszkodowania. Nie dotyczy emerytów i rencistów, którzy mają orzeczoną niezdolność do samodzielnej egzystencji.
	UER	1) rolnik lub domownik, który podlega ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu w pełnym zakresie, jeżeli złożono wnioski o objęcie go ubezpieczeniem emerytalno-rentowym, 2) osoba, która podlegała ubezpieczeniu jako rolnik i zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej, nie nabywając prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia, jeżeli podlegała ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 12 lat i 6 miesięcy,	Jeżeli nie podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu i nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty albo nie mają ustalonego prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

* Hektar przeliczeniowy.

Tryb zawierania ubezpieczenia	Rodzaj ubezpieczenia	Ubezpieczony	Ograniczenia
		3) osoba, która podlegała ubezpieczeniu jako rolnik lub domownik i zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej lub pracy w gospodarstwie rolnym w związku z nabyciem prawa do świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego albo zasiłku dla opiekuna. 4) osoba pobierającą rentę rolniczą z tytułu niezdolności do pracy jako rentę okresową.	

Źródło: T. Jedynek, *Funkcjonowanie systemu zabezpieczenia emerytalnego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 54, s. 62

Zakres świadczeń oferowanych w ramach systemu ubezpieczenia społecznego rolników jest zbliżony do zakresu ubezpieczenia w systemie pracowniczym. Wyjątkiem jest zasiłek opiekuńczy, który przysługuje tylko w systemie pracowniczym. W ramach ubezpieczenia emerytalno-rentowego przyznawane są świadczenia o charakterze długoterminowym, takie jak: emerytura i renta z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz dodatki do tych emerytur i rent, renta rolnicza szkoleniowa, renta rodzinna, a także zasiłek macierzyński oraz zasiłek pogrzebowy (art. 18 u.u.s.r.). Z tytułu ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego rolnikom lub ich rodzinom wypłacane są świadczenia jednorazowe i krótkoterminowe. Do świadczeń tych należą w szczególności jednorazowe odszkodowania z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłek chorobowy z tytułu niezdolności do pracy przez okres co najmniej 30 dni (art. 9 u.u.s.r.).

W tabeli 2 przedstawiono liczbę oraz koszt wybranych rodzajów świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników, które zostały przyznane w 2015 r. Ponadto w ostatniej kolumnie tabeli przedstawiono również informację na temat przeciętnej wartości wypłaconych świadczeń. W kontekście zdefiniowanych we wstępie celów opracowania oraz rozważań prowadzonych w dalszej części tekstu na szczególną uwagę zasługuje relatywnie niska przeciętna wartość świadczeń wypłacanych przez KRUS. Dla porównania: przeciętna wartość emerytury wypłacanej przez ZUS w 2015 r. wynosiła 2096,55 zł, renty z tytułu niezdolności do pracy – 1590,33 zł, renty rodzinnej – 1825,03 zł, a średnia dzienna wysokość zasiłku chorobowego kształtowała się na poziomie 70,91 zł⁹.

⁹ *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2015 r.*, Warszawa 2016, <http://www.zus.pl/files/Wa%C5%BCniejsze%20informacje%20z%20zakresu%20ubezpiecze%C5%84%20spo%C5%82ecznych%202015%20r.pdf> (20.01.2017).

Tabela 2. Świadczenia wypłacane w ramach systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce w 2015 r.

Rodzaj świadczenia	Liczba przyznanych świadczeń	Koszt świadczeń (mln zł)	Przeciętna wartość świadczenia (zł)
Emerytury razem	943 019	12 111,5	1 070,28 ^a
Renty z tytułu niezdolności do pracy	215 604	2 648,0	1 023,50 ^a
Renty rodzinne	44 351	581,3	1 092,20 ^a
Zasiłki pogrzebowe	54 417	217,6	3 999,16
Zasiłki chorobowe	39 260 ^b	392,6	10,00 ^c
Zasiłki macierzyńskie	29 255	101,4	3 466,89
Jednorazowe odszkodowania powypadkowe	14 712	71,8	4 881,28
Razem	1 301 358 ^d	16 124,2	-

^a wartość świadczeń bez uwzględnienia dodatków pielęgnacyjnych i dodatków dla sierot zupełnych, a także wypłat z innych systemów ubezpieczeniowych w przypadku zbiegu uprawnień;

^b łączna liczba dni (w tys.), za które wypłacono zasiłek;

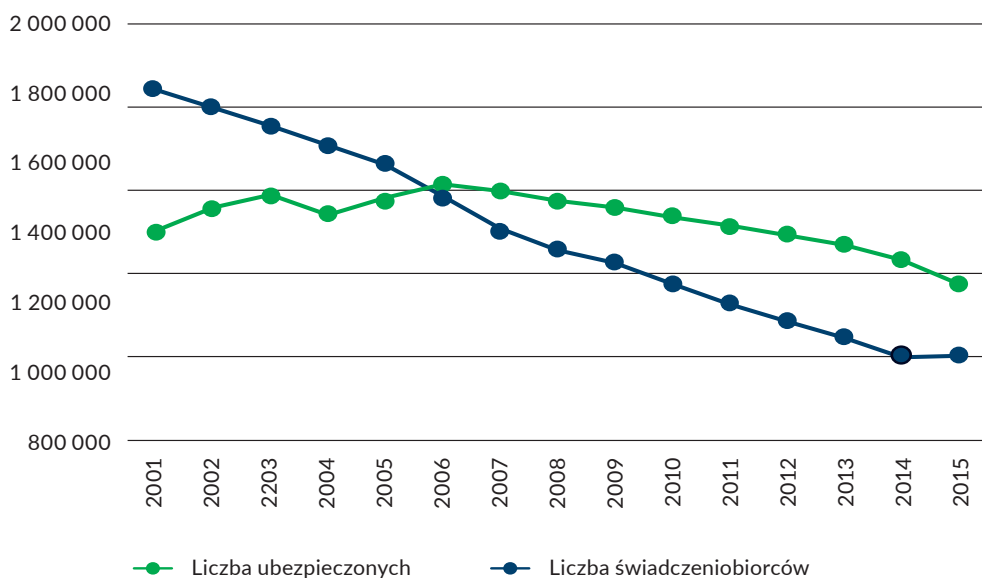
^c przeciętna dzienna wartość świadczenia;

^d bez zasiłków chorobowych.

Źródło: *Kwartalna informacja statystyczna. IV kwartał 2015 r.*, Warszawa 2016, http://www.krus.gov.pl/fileadmin/moje_dokumenty/dokumenty/statystyki-BE/KIS/2016-stat.BE/IV.kw.2015.informacja-statystyczna.pdf (28.01.2017)

Liczbę osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników oraz łączną liczbę świadczeniobiorców KRUS w latach 2001–2015 przedstawiono na rysunku 1. Zobrazowane dane jednoznacznie wskazują, że od 2001 r. utrzymuje się tendencja spadkowa liczby ubezpieczonych oraz liczby świadczeniobiorców KRUS. Aktualnie (dane za grudzień 2015 r.) w rolniczym systemie ubezpieczenia społecznego ubezpieczonych jest 1,375 mln osób, a świadczenia pobiera 1,203 mln osób.

Rysunek 1. Ubezpieczeni i świadczeniobiorcy w systemie ubezpieczenia społecznego rolników w latach 2001–2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *KRUS w liczbach*, <http://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/wymiar-kwartalnych-skladek-na-ubezpieczenie-spoleczne-rolnikow> (28.01.2017)

Świadczenia przyznawane w ramach ubezpieczenia emerytalno-rentowego wypłacane są z Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER). Jest to państwowy fundusz celowy, którego główne źródła przychodów stanowią dotacje z budżetu państwa oraz wpływy z tytułu składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. W ustawie budżetowej na 2016 r. zaplanowano, że łączna dotacja do funduszu emerytalno-rentowego KRUS wyniesie 17,8 mld zł (w tym 1,8 mld tytułem pokrycia składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników¹⁰),

¹⁰ Finansowanie składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników z funduszu emerytalno-rentowego wynika z wprowadzonej w 1999 r. reformy systemu finansowania ochrony zdrowia. Zgodnie z jej założeniami dotychczasowe finansowanie opieki zdrowotnej ze środków budżetu państwa zastąpiono finansowaniem ze składek na ubezpieczenie zdrowotne, przy czym podstawowym założeniem wprowadzanych zmian było nieobniżanie dochodów osób objętych tym ubezpieczeniem. Stąd też przyjęto, że nowo wprowadzone składki na ubezpieczenie zdrowotne będą odliczane od zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych. Dla rolników, którzy nie mają obowiązku opłacania podatku dochodowego od osób fizycznych, rozwiązanie to nie było możliwe, przyjęto więc, że składki zdrowotne za nich będą opłacane z budżetu państwa, a ich płatnikiem będzie KRUS. W związku z kontrowersjami związanymi z opłacaniem składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników ze środków budżetowych oraz wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 26.10.2010 r. począwszy od 1.01.2013 r., wprowadzona została zasada, zgodnie z którą składka na ubezpieczenie zdrowotne rolników i domowników wynosi za każdą osobę podlegającą temu ubezpieczeniu 1 zł za hektar przeliczeniowy (hap, zob. przypis 14). Przy czym w gospodarstwach rolnych o powierzchni poniżej 6 hap składka ta jest finansowana przez KRUS z funduszu emerytalno-rentowego, który na ten cel otrzymuje dotację z budżetu państwa, a rolnicy posiadający grunty rolne powyżej 6 hap są obowiązani opłacać składkę na ubezpieczenie zdrowotne z własnych środków. Obecnie kwestię ubezpieczenia zdrowotnego rolników szczegółowo regulują art. 80, 84 oraz 86 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. nr 210, poz. 2135).

a kwota przypisu składek wyniesie 1,4 mld zł¹¹. Oznacza to, że ponad 91,7% ogółu wydatków na emerytury i renty rolników jest finansowana metodą zaopatrzeniową ze środków budżetowych. Pozostała część (8,3%) jest natomiast pokrywana wpływami ze składek opłacanych przez rolników.

Podstawą określania wysokości składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników jest emerytura podstawowa¹², która na 1 marca 2017 r. wynosiła 886,44 zł. Składka podstawowa na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wynosi 10% emerytury podstawowej miesięcznie za każdą osobę objętą ubezpieczeniem¹³. Rolnik, którego gospodarstwo zajmuje powierzchnię większą niż 50 hektarów przeliczeniowych¹⁴, jest zobowiązany również do opłacania składki dodatkowej, która jest zależna od wielkości zajmowanych użytków rolnych (zob. tabela 3). Ponadto podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników prowadzący jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą jest zobowiązany do opłacania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w wysokości 20% emerytury podstawowej. W tym miejscu trzeba jednak zaznaczyć, że przy obecnym kształcie systemu składka dodatkowa ma charakter marginalny, a obowiązkiem jej opłacania objętych jest jedynie ok. 1,5% gospodarstw rolnych. W ujęciu kwotowym wysokość miesięcznej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników w drugim kwartale 2017 r. mieściła się w przedziale od 89 zł (rolnik prowadzący gospodarstwo rolne o powierzchni do 50 hap) do 514 zł (rolnik prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą i gospodarstwo rolne powyżej 300 hap).

Tabela 3. Składka dodatkowa na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników

Wysokość składki dodatkowej	Powierzchnia użytków rolnych gospodarstwa
12% emerytury podstawowej	od 50 hap do 100 hap
24% emerytury podstawowej	od 100 hap do 150 hap
36% emerytury podstawowej	od 150 hap do 300 hap
48% emerytury podstawowej	od 300 hap

Źródło: opracowanie własne na podstawie u.u.s.r.

¹¹ *Plan finansowy KRUS na 2016 r. w układzie ustawy budżetowej na 2016 r.*, 2016, <http://www.krus.gov.pl/bip/finanse-i-majatek/2016-r/> (21.01.2017).

¹² Do końca 2016 r. emerytura podstawowa stanowiła równowartość miesięcznej kwoty najniższej emerytury określonej w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Dz.U. nr 162, poz. 1118, z późn. zm.). Od 2017 r. w myśl nowych przepisów u.u.s.r. przez emeryturę podstawową rozumie się kwotę 882,56 zł, która podlega waloryzacji zgodnie z przepisami tej ustawy (art. 6 ust. 7 u.u.s.r.). Por. Ustawa z dnia 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 2).

¹³ Przy czym składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest opłacana przez rolnika w cyklu kwartalnym.

¹⁴ Hektar przeliczeniowy jest to umowna jednostka kalkulacyjna powierzchni gruntu, której stosowanie ma główny związek z podatkiem rolnym. Hektar przeliczeniowy jest równy 1 ha klasy gruntów przyjętej za podstawę do przeliczania powierzchni innych klas gruntów, przy czym za 1 hektar przeliczeniowy przyjęto 1 ha gruntów klasy IV, biorąc za podstawę plon zbóż z 1 ha gleby IV klasy. Szczegółową tabelę ha przeliczeniowych zawiera ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 1993 r. nr 94, poz. 431 ze zm.).

Świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników przyznawane w ramach ubezpieczenia wypadkowego i chorobowego są finansowane ze środków Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (FS). Fundusz ten jest osobą prawną, a jego organy to zarząd (funkcję tę z urzędu pełni jednoosobowo prezes KRUS) oraz Rada Nadzorcza. Fundusz Składkowy tworzony jest ze składek opłacanych przez ubezpieczonych rolników oraz innych źródeł wskazanych w jego statucie. Wysokość składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie rolników ustala raz na kwartał Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Ma ona pełną swobodę w tym zakresie. W pierwszym kwartale 2017 r. wysokość ustalonej przez Radę składki wynosiła 42 zł miesięcznie niezależnie od wielkości gospodarstwa rolnego. Należy również podkreślić, że Fundusz Składkowy jest w pełni samofinansujący się, czyli funkcjonuje bez udziału dopłat z budżetu państwa.

Pełna charakterystyka systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce oraz diagnoza stojących przed nimi wyzwań nie są możliwe bez odniesienia się do kontekstu jego funkcjonowania w przeszłości. Stąd też na zakończenie rozważań prowadzonych w tej części opracowania wskazano na dwa aspekty, które mają co prawda charakter historyczny, ale nadal istotnie wpływają na dzisiejszy kształt oraz funkcjonowanie rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych.

Po pierwsze odnotować trzeba, że utworzenie systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych w obecnym kształcie było rekompensatą za dyskryminujący sposób traktowania rolników indywidualnych w poprzednim systemie politycznym¹⁵. W powojennej Polsce, w której dominowały idee kolektywizmu i gospodarki uspołecznionej, indywidualni rolnicy byli grupą zawodową drugiej kategorii. Stąd w pierwszych latach po II wojnie światowej byli oni obciążani wysokimi świadczeniami finansowymi: progresywnym podatkiem gruntowym, funduszem gromadzkim i pracą na rzecz społeczności lokalnej oraz byli obowiązani do dostaw produktów rolnych¹⁶. Zmiana nastawienia władz do rolników indywidualnych nastąpiła dopiero w latach 60. i 70., kiedy wprowadzono rozwiązania stanowiące podwaliny systemu zabezpieczenia społecznego tej grupy społeczno-zawodowej¹⁷. Podkreślić należy jednak, że głównym celem tych rozwiązań nie było wcale zapewnienie ochrony socjalnej mieszkańcom wsi, ale raczej intensyfikacja przemian strukturalnych w rolnictwie prowadząca do wzmocnienia sektora uspołecznionego¹⁸. Podobne założenia przyświecały również ustawom z 1977 r. i 1982 r. wprowadzającym faktyczny system ubezpieczeń społecznych rolników indywidualnych w Polsce¹⁹. Ustawy

15 M. Podstawka, *Mity i prawdy o KRUS*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 37, s. 8.

16 *Ibidem*.

17 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 (Dz.U. nr 38, poz. 166); ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości na własność państwa (Dz.U. nr 3, poz. 15) oraz ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o przekazaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz.U. nr 21, poz. 118).

18 *Zmiany...*, *op. cit.*, s. 29.

19 Ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz.U. nr 32, poz. 140) oraz ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz.U. nr 40, poz. 268).

te miały za zadanie realizację zadań związanych z tzw. socjalistyczną przebudową rolnictwa, w ramach której poza celem socjalnym (zapewnienie emerytur, rent i innych świadczeń rolnikom) realizowane były również cele gospodarcze (uzależnienie prawa do świadczeń i ich wysokości od wytworzonej i sprzedanej produkcji jednostkom gospodarki uspołecznionej), strukturalne (przeciwdziałanie rozdrabnianiu gospodarstw rolnych), transformacji ustrojowej rolnictwa (preferowanie przekazywania gospodarstw na rzecz państwa) oraz wymiany pokoleniowej w rolnictwie²⁰.

Po drugie, omawiając system ubezpieczenia społecznego rolników, jego funkcjonowanie oraz aktualne problemy, nie można zapominać o funkcji, jaką rolnictwo oraz KRUS pełniły w pierwszych latach po transformacji ustrojowej²¹. W okresie tym cały sektor rolniczy przejął znaczną część kosztów przemian społeczno-ekonomicznych. W szczególności chodzi o tzw. chłoporobotników, którzy w ramach restrukturyzacji zatrudnienia w działach pozarolniczych utracili główne źródło utrzymania. Osoby te, jeżeli posiadały gospodarstwa o powierzchni co najmniej 2 ha, w myśl przepisów nie nabywały statusu bezrobotnych i nie otrzymywały stosownych zasiłków. W tej sytuacji to właśnie system rolniczy i KRUS przejęły nie tylko ciężar ubezpieczenia, lecz także zabezpieczenia socjalnego tych osób²². Po transformacji ustrojowej rolniczy system ubezpieczeń społecznych pełnił więc przede wszystkim funkcję osłony socjalnej dla najuboższych mieszkańców wsi oraz dotkniętych wysokim bezrobociem chłoporobotników. Wysoki poziom dofinansowania systemu emerytalno-rentowego rolników ze środków budżetowych należy więc traktować jako przejaw dużej roli redystrybucyjnej państwa w kształtowaniu dochodów ludności wiejskiej²³. Podkreślenia wymaga również, że wysoce redystrybucyjny charakter systemu administrowanego przez KRUS zaplanowano już na etapie jego projektowania, od początku zakładając transfer środków od ogółu społeczeństwa do rolników.

Problemy funkcjonowania systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce

Podejmując próbę nakreślenia aktualnych problemów związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce, w pierwszej kolejności trzeba podkreślić, że wbrew opinii niektórych publicystów największym z nich wcale nie jest

20 M. Piątkowski, *Zaopatrzenie emerytalne rolników*, Warszawa 1979 [za:] *System ubezpieczeń społecznych*, red. W. Sułkowska, Kraków 2014, s. 92.

21 Szerzej: A. Kowalski, *Znaczenie uchwalenia i funkcjonowanie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2012, nr 46, s. 7–10.

22 M. Podstawka, *Mity...*, *op. cit.*, s. 9.; A. Czyżewski, A. Matuszczak, *op. cit.*, s. 8.

23 R. Przygodzka, *Budżet państwa a system emerytalno-rentowy rolników* [w:] *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Warszawa 2002, s. 151.

samo istnienie autonomicznego systemu. Formułowane postulaty dotyczące likwidacji systemu rolniczego i włączenia rolników do systemu powszechnego wynikają najprawdopodobniej z braku uwzględnienia omówionych wcześniej uwarunkowań historycznych rolnictwa w Polsce oraz specyfiki polskiej wsi.

Analizując funkcjonowanie systemu ubezpieczenia społecznego rolników, trzeba też odnotować, że jeżeli zestawimy wszystkie transfery publiczne kierowane do ludności rolniczej oraz ludności pozarolniczej, to wbrew obiegowym przekonaniom wydatki na zabezpieczenie społeczne rolników wcale nie okażą się wielokrotnie wyższe od wydatków ponoszonych w związku z zabezpieczeniem pozostałej części społeczeństwa²⁴. Odnosząc się do obecnego kształtu systemu ubezpieczenia społecznego rolników, trzeba również zaznaczyć, że olbrzymią, aczkolwiek często niedoceniającą zaletą tego systemu jest jego prostota oraz przejrzystość, które sprawiają, że jest on zrozumiały dla ubezpieczonych²⁵.

Niezależnie jednak od powyższych spostrzeżeń nie ulega wątpliwości, że system ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce stoi obecnie w obliczu licznych wyzwań, które wynikają zarówno z jego konstrukcji, jak i z obiektywnych okoliczności związanych ze specyfiką polskiej wsi. W literaturze przedmiotu na ogół formułowane są następujące kluczowe problemy i dylematy związane z funkcjonowaniem tego systemu:

1. Przeważający udział dopłat budżetowych w źródłach finansowania systemu emerytalno-rentowego rolników powoduje, że traci on swój ubezpieczeniowy charakter i nabiera cech systemu zaopatrzeniowego²⁶. W obecnym kształcie system rolniczy w zasadzie nie jest ani ubezpieczeniem społecznym, ani pomocą społeczną, a głównym uzasadnieniem jego funkcjonowania wydaje się utrzymujące się ubóstwo przeważającej części ludności wiejskiej²⁷.
2. Zasady podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników naruszają poczucie sprawiedliwości i równości osób nieobjętych systemem oraz skutkują wadliwym ukierunkowaniem dotacji budżetowej. Chodzi tu o nieszczelności w systemie (kryterium własnościowe jako podstawa objęcia ubezpieczeniem), które powodują faktyczne dotowanie osób spoza rolnictwa, a także o niewielkie zróżnicowanie wymiaru składki, która w nierównomiernym stopniu obciąża podmioty zobowiązane do jej opłacania²⁸.

24 Zob. np. M. Podstawka, *Ocena polityki egalitaryzmu ubezpieczeniowego w KRUS i ZUS*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 38, s. 7–9; M. Podstawka, *ZUS i KRUS w sektorze finansów publicznych i w innych kontekstach porównawczych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2013, nr 49, s. 9–11.

25 W. Jagła, *System...*, *op. cit.*, s. 97.

26 A. Szymecka-Wesołowska, *O potrzebie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników – głos w dyskusji*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 36, s. 90.

27 J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego: Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, Bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2003, s. 259.

28 A. Szymecka-Wesołowska, *O potrzebie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników – głos w dyskusji*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 36, s. 90; A. Kowalski, *op. cit.*, s. 9.

3. Obok braku powiązania wysokości składki z dochodami rolników system rolniczy nie wiąże również wysokości świadczeń z wielkością tych dochodów. Skutkuje to nieoptymalną alokacją dochodu w cyklu życia oraz prowadzi do braku adekwatności świadczeń i rozczarowania części rolników.
4. Przeciętna wysokość świadczeń emerytalno-rentowych przyznawanych w ramach systemu rolniczego jest dużo niższa niż w systemie powszechnym i kształtuje się na poziomie minimum socjalnego²⁹.
5. Świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego są niższe niż w systemie pracowniczym. Nie można też uznać, że ubezpieczenie to zapewnia rolnikom wystarczającą osłonę na wypadek zdarzeń uniemożliwiających im pracę w gospodarstwie³⁰.
6. Pomimo niskich kwot świadczeń wypłacanych przez KRUS dla wielu małych gospodarstw rolnych stanowią one podstawę dochodu. Zmniejszenie wysokości tych świadczeń lub odebranie prawa do nich będzie oznaczało skazanie części mieszkańców wsi na życie na granicy minimum egzystencji³¹.
7. Obecnie co piąty ubezpieczony w systemie rolniczym to domownik lub ubezpieczony na wniosek³². Pomijając sytuacje, w których faktycznie są oni następcami posiadaczy gospodarstw rolnych, zasadność włączania domowników do systemu rolniczego może być dyskusyjna. Podobne wątpliwości budzi wysoki odsetek osób ubezpieczonych na wniosek nie będących małżonkami rolnika, których dochody z działalności rolniczej na ogół nie zapewniają utrzymania.
8. W obecnej formie system ubezpieczenia społecznego rolników nie motywuje do przechodzenia z rolnictwa do innej aktywności zawodowej oraz ogranicza koncentrację działalności rolniczej, co sprzyja utrwaleniu rozdrobnionej struktury agrarnej³³. W tym kontekście stawiana jest również teza, że utrzymywanie systemu rolniczego w dotychczasowym kształcie powoduje jedynie odkładanie w czasie problemu restrukturyzacji polskiego rolnictwa³⁴.
9. Wprowadzenie modyfikacji w zasadach opłacania składki na ubezpieczenie społeczne rolników oraz powiązanie jej z dochodem gospodarstw rolnych wymaga

29 B. Andryczuk, *Systemy rolniczych ubezpieczeń społecznych jako gwarancja bezpieczeństwa ekonomicznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 53; T. Jedynak, *O potrzebie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 55–56.

30 L. Ostrowski, *op. cit.*, s. 51.

31 L. Goraj, W. Jagła, *op. cit.*, s. 37–39; A. Czyżewski, A. Matuszczak, *op. cit.*, s. 8.

32 *Kwartalna informacja statystyczna. IV kwartał 2015 r.*, Warszawa 2016, http://www.krus.gov.pl/fileadmin/ moje_dokumenty/dokumenty/statystyki-BE/KIS/2016-stat.BE/IV.kw.2015.informacja-statystyczna.pdf (28.01.2017).

33 Przede wszystkim chodzi o to, że preferencyjne zasady opłacania składki na ubezpieczenie społeczne rolników zniechęcają osoby ubezpieczone w KRUS do podejmowania pracy w kierunkach pozarolniczych. Zob. A. Szymecka-Wesołowska, *op. cit.*, s. 60 oraz *Rozwój...*, *op. cit.*, s. 160.

34 A. Czyżewski, A. Matuszczak, *op. cit.*, s. 16.

przeprowadzenia daleko idących reform w obszarze rachunkowości rolnej oraz sposobu opodatkowania rolnictwa³⁵. Podobnie istotna zmiana relacji pomiędzy wkładem ubezpieczonych a budżetem krajowym w finansowaniu świadczeń wymaga rozwiązania kwestii bezrobocia agrarnego oraz nadal utrzymującej się niskiej dochodowości rolnictwa³⁶.

Systemy ubezpieczenia społecznego rolników w państwach Unii Europejskiej

Przegląd systemów ubezpieczenia społecznego rolników w krajach Unii Europejskiej prowadzi do wyróżnienia ich dwóch podstawowych wariantów:

- 1) systemy, w których rolnicy objęci są powszechnym systemem zabezpieczenia społecznego na równi z innymi grupami społeczno-zawodowymi;
- 2) systemy, w ramach których obowiązują odrębne zasady uczestnictwa dla rolników.

W przypadku pierwszego ze wskazanych wariantów możliwe jest również dokonanie dalszego podziału na systemy, w których rolnicy są traktowani na równi z wszystkimi innymi uczestnikami, oraz systemy, w których rolników obowiązują takie zasady jak innych samozatrudnionych przedsiębiorców³⁷.

Do państw Unii Europejskiej, w których rolnicy objęci są powszechnym systemem zabezpieczenia społecznego, należą m.in.: Bułgaria, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Łotwa, Luksemburg, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania i Włochy. W systemach zabezpieczenia społecznego tych krajów nie ma organizacyjnego ani strukturalnego rozróżnienia systemu powszechnego i systemu rolniczego, a zasady opłacania składek oraz przyznawania świadczenia dla rolników są – co do zasady – takie same jak dla innych grup zawodowych i społecznych³⁸. Należy przy tym odnotować, że w Danii, Estonii, Finlandii, Holandii oraz Szwecji zakwalifikowanie systemów zabezpieczenia społecznego rolników do systemów powszechnych odnosi się do części bazowej tych systemów. W krajach tych bowiem podstawowe świadczenia socjalne nie są związane z zatrudnieniem i wykonywanym zawodem. Obok powszechnego systemu bazowego w krajach tych funkcjonują również systemy dodatkowe, przeznaczone dla ogółu

35 A. Szymecka-Wesołowska, *op. cit.*, s. 100.

36 *Ibidem*, s. 90.

37 P. Schoukens, *Securing social protection for farmers*, s. 22, www.coe.int/t/dg3/sscsst/Source/RepSelecTopSchoukens.pdf (13.06.2017).

38 Nie wyklucza się jednak, że szczegółowe przepisy mogą uwzględniać specjalne zasady uczestnictwa rolników w systemie.

społeczeństwa lub wybranych grup zawodowych. Na szczególną uwagę w tym kontekście zasługuje Finlandia, gdzie obok systemu bazowego istnieje odrębny przeznaczony dla rolników system ubezpieczenia społecznego. Szczegółowe zasady funkcjonowania tego systemu zostaną omówione w dalszej części tekstu.

Przykładem rozwiązania, w którym rolnicy są objęci powszechnym systemem zabezpieczenia społecznego dla samozatrudnionych przedsiębiorców, jest Belgia. System ten jest oddzielony od systemu pracowniczego, ma własną strukturę administracyjną oraz odrębne zasady opłacania składki i przyznawania świadczeń. W systemie tym rolnicy uczestniczą na dokładnie takich samych zasadach jak każdy inny przedsiębiorca.

Rozwiązanie, w ramach którego funkcjonują w pełni odrębne systemy zabezpieczenia społecznego dla rolników, zastosowano w Austrii, Francji, Grecji, Niemczech oraz w Polsce. Odrębność systemów rolniczych w tych krajach często wynika z szerszej koncepcji kategoryzowania systemów zabezpieczenia społecznego dla różnych grup społeczno-zawodowych. Stąd też w wymienionych krajach obok systemów rolniczych często funkcjonują również systemy przeznaczone dla innych grup zawodowych (np. rzemieślników, przedstawicieli zawodów prawniczych i innych wolnych zawodów, przedsiębiorców).

Podsumowując, autonomiczne systemy ubezpieczenia społecznego rolników funkcjonują obecnie w sześciu krajach członkowskich Unii Europejskiej. Krajami tymi są wspomniane wcześniej Austria, Francja, Grecja, Niemcy i Polska, a także Finlandia, gdzie system rolniczy stanowi uzupełnienie systemu bazowego, który jest jednakowy dla wszystkich obywateli. Instytucje ubezpieczeniowe wymienionych państw (zob. tabela 4) tworzą branżową organizację reprezentującą ich interesy na forum europejskim – Europejską Sieć Rolniczego Systemu Ochrony Społecznej (European Network of Agricultural Social Protection Systems, ENASP). W ujęciu zagregowanym ENASP reprezentuje interesy ponad 12,3 mln świadczeniobiorców, którzy corocznie otrzymują od instytucji członkowskich świadczenia na poziomie ok. 46,8 mld euro³⁹. Główne zadania tej organizacji to definiowanie nowych celów w zabezpieczeniu społecznym rolników, ochrona interesów ludności rolniczej, reprezentacja interesów zabezpieczenia społecznego rolników wobec władz unijnych i inicjowanie konsultacji z władzami europejskimi. ENASP stanowi również forum wymiany informacji i dobrych praktyk pomiędzy członkami organizacji i innymi partnerami w ubezpieczeniach społecznych⁴⁰. Ponadto w ramach prowadzonej działalności ENASP gromadzi oraz udostępnia informacje dotyczące funkcjonowania systemów ubezpieczenia społecznego rolników w poszczególnych krajach członkowskich.

39 *The social protection for rural populations of Europe*, 2015, http://www.enasp.eu/wp-content/uploads/2015/11/ENASP_Booklet_2015_EN2.pdf (13.06.2017).

40 *Europejska Sieć Rolniczych Systemów Zabezpieczenia Społecznego*, <http://www.krus.gov.pl/zadania-krus/wspolpraca-z-zagranica/enasp/> (15.01.2017); *The social protection...*, *op. cit.*

Tabela 4. Instytucje ubezpieczenia społecznego rolników w krajach członkowskich Unii Europejskiej

Kraj	Instytucja ubezpieczeniowa	Rok powstania	Struktura	Witryna internetowa
Austria	Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB)	1974	1 fundusz centralny oraz 7 funduszy regionalnych	www.svb.at
Finlandia	Maatalousrittäjien Eläkelaitos (Mela)	1969	1 fundusz centralny oraz 42 agencje regionalne	www.mela.fi
Francja	Mutualité Sociale Agricole (MSA)	1945	1 fundusz centralny oraz 35 towarzystw ubezpieczeń wzajemnych rolników (MSA)	www.svb.at
Grecja	Οργανισμος ΓεΩργικΩν ΑσφαλισεΩν (OGA)	1961	1 fundusz centralny oraz 9 departamentów regionalnych	www.oga.gr
Niemcy	Die Landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV)	1957 (1972)*	1 fundusz centralny	www.svlfg.de
Polska	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)	1990	1 fundusz centralny oraz 16 oddziałów regionalnych	www.krus.gov.pl

* System ubezpieczeń zdrowotnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The social protection for rural populations of Europe, 2015*, http://www.enasp.eu/wp-content/uploads/2015/11/ENASP_Booklet_2015_EN2.pdf (13.06.2017) oraz stron internetowych instytucji ubezpieczenia społecznego rolników w poszczególnych krajach

Bazując na danych ENASP, w kolejnej części opracowania przeprowadzona została analiza porównawcza autonomicznych systemów ubezpieczenia społecznego rolników w sześciu krajach Unii Europejskiej. Mając na uwadze konieczność zachowania syntetycznej formy, a także czytelność oraz precyzję analizy, jej rezultaty przedstawiono w formie tabelarycznej z uwzględnieniem następujących aspektów:

- 1) kategorie osób objętych ubezpieczeniem oraz zakres ich głównej działalności (tabela 5),
- 2) zasady podlegania rolniczym ubezpieczeniom społecznym (tabela 6),
- 3) łączna wartość przyznanych świadczeń (tabela 7),
- 4) liczba świadczeniobiorców i liczba ubezpieczonych (tabela 7),
- 5) zasady finansowania świadczeń (tabela 8).

Tabela 5. Osoby objęte ubezpieczeniem i zakres ich głównej działalności w autonomicznych systemach ubezpieczenia społecznego rolników w krajach Unii Europejskiej

Kraj	Kategorie osób objętych ubezpieczeniem	Zakres głównej działalności ubezpieczonych
Austria	rolnicy indywidualni i ich rodziny	gospodarka rolna, uprawa winorośli, sadownictwo, ogrodnictwo, rybołówstwo, myślistwo
Finlandia	rolnicy indywidualni, właściciele lasów, rybacy, hodowcy reniferów oraz członkowie ich rodzin, artyści i pracownicy naukowcy, których dochód pochodzi z dotacji i stypendiów	rolnictwo, gospodarka leśna, rybołówstwo, hodowla reniferów, sztuka i działalność badawcza
Francja	rolnicy indywidualni i ich rodziny, pracownicy zatrudnieni w branży rolnej (również pracownicy sezonowi) i ich rodziny	rolnictwo, hodowla, tresura, rybołówstwo, leśnictwo, agroturystyka i działalność przedsiębiorców z branży rolnej, zawodowe organizacje rolnicze oraz prywatne szkoły przysposabiające do zawodu w przemyśle rolniczym
Grecja	rolnicy indywidualni i ich rodziny, pracownicy zatrudnieni w branży rolnej i niewykwalifikowani pracownicy zatrudnieni w gospodarstwach i przedsiębiorstwach rolniczych, wszystkie osoby zatrudnione mieszkające w miejscowościach liczących do 5000 mieszkańców (pod warunkiem, że nie należą do innej instytucji ubezpieczenia społecznego), samozatrudnieni i rzemieślnicy mieszkający w miejscowościach liczących do 2000 mieszkańców	gospodarka rolna, hodowla, pszczelarstwo, rybołówstwo, przedsiębiorstwa z branży rolniczej (dla zatrudnionych pracowników), takie jak: plantacje, uprawa kwiatów, hodowla bydła, rybołówstwo; prowadzenie działalności na własny rachunek i wiejskie firmy rzemieślnicze w miejscowościach liczących do 2000 mieszkańców
Niemcy	ubezpieczenie zdrowotne i emerytury: rolnicy indywidualni i ich rodziny wypadki przy pracy i choroby zawodowe: rolnicy indywidualni i ich rodziny oraz zatrudnieni pracownicy i pracownicy sezonowi.	działalność rolnicza i leśnictwo, przedsięwzięcia mające na celu ochronę krajobrazu i środowiska naturalnego, prywatni kontrahenci z branży rolnej i leśnictwa, parki i ogrody, cmentarze, przedsięwzięcia na rzecz ochrony i wspierania rolnictwa, hodowla zwierząt, rodzinne gospodarstwa rolne oraz szkolenia zawodowe oraz edukacja na rzecz podejmowania działalności w zakresie wspomnianych wyżej przedsięwzięć
Polska	rolnicy indywidualni i pracujący z nimi małżonkowie oraz domownicy	wszelkie rodzaje upraw, hodowla, łowiectwo, leśnictwo, wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia stanowiące kontynuację działalności związanej z rolnictwem; zawodowe organizacje rolnicze

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The social protection for rural populations of Europe, 2015*, http://www.enasp.eu/wp-content/uploads/2015/11/ENASP_Booklet_2015_EN2.pdf (13.06.2017) oraz stron internetowych instytucji ubezpieczenia społecznego rolników w poszczególnych krajach (zob. tabela 4)

Tabela 6. Zasady podlegania ubezpieczeniu w autonomicznych systemach ubezpieczenia społecznego rolników w krajach Unii Europejskiej

Kraj	Zasady podlegania ubezpieczeniu
Austria	Właściciele gospodarstw rolników indywidualnych, w których szacunkowa wartość produkcji przekracza 150 euro w przypadku ubezpieczeń wypadkowych i 1500 euro w przypadku ubezpieczeń zdrowotnych i emerytalnych. W mniejszych gospodarstwach rolnych składki są obowiązkowe tylko wtedy, jeżeli jego dochód pochodzi głównie z działalności rolniczej.
Finlandia	Rolnicy indywidualni oraz ich współmałżonkowie i bliscy krewni, którzy uprawiają ziemię o wielkości co najmniej 5 hektarów, dla których wartość nakładu pracy wynosi co najmniej 3000 euro na rok. System obejmuje również niepełnoetatowych rolników. Ponadto ubezpieczenie jest dostępne dla artystów i pracowników naukowych, którzy otrzymali grant lub stypendium.
Francja	Rolnicy indywidualni podlegają ubezpieczeniu pod warunkiem posiadania obszarów rolnych o powierzchni 0,25 ha (przy czym wielkość ta jest różna w zależności od rejonu oraz rodzaju prowadzonej działalności). Jeżeli nie można określić rozmiarów działalności poprzez powierzchnię gospodarstwa, zastosowanie ma kryterium czasu niezbędnego do jego prowadzenia – min. 1200 godzin rocznie.
Grecja	Główne zatrudnienie w rolnictwie albo w innych wspomnianych w tabeli 5 gałęziach produkcyjnych. Główny dochód pochodzący z rolnictwa albo z innych działalności wspomnianych w tabeli 5.
Niemcy	Ubezpieczenie wypadkowe jest obowiązkowe dla posiadaczy gospodarstwa rolnego, przy czym jeśli wykorzystywane jest mniej niż 0,25 ha gruntów, można ubiegać się o zwolnienie z obowiązku ubezpieczenia. Dla ubezpieczenia emerytalnego i chorobowego graniczna powierzchnia gospodarstwa wynosi ok. 6 ha (dokładne rozmiary są zależne od regionu).
Polska	Zasady podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w Polsce omówiono szczegółowo w rozdziale <i>Problemy funkcjonowania systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce</i> .

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The social protection for rural populations of Europe*, 2015, http://www.enasp.eu/wp-content/uploads/2015/11/ENASP_Booklet_2015_EN2.pdf (13.06.2017) oraz stron internetowych instytucji ubezpieczenia społecznego rolników w poszczególnych krajach (zob. tabela 4)

Tabela 7. Świadczenia przyznawane w ramach autonomicznych systemów ubezpieczenia społecznego rolników w krajach Unii Europejskiej w 2015 r. (dane przybliżone)

Kraj	Rodzaje wypłacanych świadczeń (ryzyko objęte ubezpieczeniem)	Wartość wypłacanych świadczeń (mld EUR)	Wartość wypłacanych świadczeń/ PKB	Liczba świadczeniobiorców (tys.)	Liczba świadczeniobiorców/ populacja ogółem	Liczba ubezpieczonych (tys.)	Liczba ubezpieczonych/ populacja ogółem
Austria	Wypadki przy pracy i choroby zawodowe, świadczenia rodzinne, świadczenia zdrowotne, emerytury i renty	3,3	1,0%	280	3,3%	370	4,3%
Finlandia	Wypadki przy pracy i choroby zawodowe, świadczenia rodzinne, emerytury i renty	1,2	0,6%	130	2,4%	70	1,2%
Francja	Wypadki przy pracy i choroby zawodowe, świadczenia rodzinne, świadczenia zdrowotne i chorobowe, emerytury i renty	27,7 (w tym 16,3 dla rolników indywidualnych)	1,3% (0,7%)	5 400	8,1%	1 200	1,8%
Grecja	Świadczenia rodzinne, świadczenia zdrowotne, emerytury i renty	4,4	2,5%	1 700	15,7%	600	5,5%
Niemcy	Wypadki przy pracy i choroby zawodowe, świadczenia zdrowotne i chorobowe, emerytury i renty	6,6	0,2%	720 (świadczenia zdrowotne) 600 (emerytury i renty) 3 500 (wypadki przy pracy i choroby zawodowe)	0,9% 0,7% 4,3%	220 (świadczenia zdrowotne) 220 (emerytury i renty) 1 500 (wypadki przy pracy i choroby zawodowe)	0,2% 0,3% 1,9%
Polska	Wypadki przy pracy i choroby zawodowe, świadczenia chorobowe, zasiłki macierzyńskie, emerytury i renty	3,6	0,8%	1 200	3,2%	1 375	3,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The social protection for rural populations of Europe, 2015*, http://www.enasp.eu/wp-content/uploads/2015/11/ENASP_Booklet_2015_EN2.pdf (13.06.2017) oraz stron internetowych instytucji ubezpieczenia społecznego rolników w poszczególnych krajach (zob. tabela 4)

Podsumowując informacje zestawione w tabeli 5, zauważyć można, że w analizowanych krajach katalog osób objętych ubezpieczeniem w ramach rolniczych systemów ubezpieczenia społecznego jest tworzony w różny sposób. We wszystkich badanych krajach do autonomicznego systemu ubezpieczenia społecznego rolników należą rolnicy indywidualni i ich rodziny. We Francji i Niemczech system rolniczy obejmuje jednak również pracowników etatowych i sezonowych zatrudnionych w rolnictwie. Podobne rozwiązanie przewiduje system grecki, do którego należeć mogą także osoby mieszkające w małych miejscowościach niezależnie od wykonywanego zawodu. Ciekawostką jest, że w Finlandii system ubezpieczenia społecznego rolników pod pewnymi warunkami obejmuje również artystów i pracowników naukowych.

Można stwierdzić, że w zakresie głównej działalności ubezpieczonych zasady uczestnictwa w systemie ubezpieczenia społecznego rolników w analizowanych krajach są do siebie zbliżone. Generalną zasadą podlegania ubezpieczeniom rolniczym jest wykonywanie działalności w szeroko pojętej gospodarce rolnej (uprawa roli, ogrodnictwo, sadownictwo, hodowla itp.), leśnictwie, rybołówstwie, myślistwie itp. Niekiedy zakres działalności uprawniającej do objęcia ubezpieczeniem rolniczym rozszerzany jest również o działalność bezpośrednio związaną z rolnictwem (np. szkoły i organizacje rolnicze) lub obszarami wiejskimi (np. agroturystyka).

Analizując zasady podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w badanych krajach (zob. tabela 6), wskazać można cztery podstawowe kryteria, które są wykorzystywane do ustalenia obowiązku ubezpieczenia:

- 1) kryterium minimalnej powierzchni gruntów (Niemcy, Polska),
- 2) kryterium minimalnego dochodu lub minimalnej wartości produkcji z działalności rolniczej (Austria),
- 3) kryterium głównego źródła dochodu (Grecja),
- 4) kryterium nakładu pracy przeznaczanego na pracę w rolnictwie, przy czym nakład pracy może być liczony w roboczogodzinach lub wartościach pieniężnych.

Istnieje również możliwość łącznego stosowania różnych kombinacji powyższych kryteriów. Przykładowo w Finlandii zastosowanie ma kombinacja kryterium 1 i 4, a we Francji, gdy nie można zastosować kryterium minimalnej powierzchni, stosuje się kryterium nakładu pracy.

Informacje zestawione w tabeli 7 pozwalają stwierdzić, że w ujęciu bezwzględnym zdecydowanie największe wydatki na świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników ponoszone są we Francji (27,7 mld euro). Kraj ten cechuje się również największą liczbą świadczeniobiorców (5,4 mln osób). Przy czym tak wysokie wartości są pochodną zarówno całkowitej liczebności populacji Francji (drugi kraj w Unii Europejskiej), jak i szerokiego kręgu osób objętych ubezpieczeniem rolniczym (zob. tabela 3), który przekłada się na wysoki udział świadczeniobiorców w ogóle populacji Francji (8,1%).

Drugim pod względem wartości wypłaconych świadczeń systemem ubezpieczenia społecznego rolników jest system niemiecki (6,6 mld euro). W Niemczech katalog osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników jest jednak znacznie węższy niż we Francji. Ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników podlega jedynie ok. 0,7% populacji, ubezpieczeniu chorobowemu 0,9%, a ubezpieczeniu wypadkowemu 4,3%.

Warto również odnotować niewielki udział świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczenia społecznego rolników w PKB Niemiec (0,2%).

Spośród analizowanych krajów względnie największe wydatki na ubezpieczenie społeczne rolników ponosi Grecja – 2,5% PKB. Symptomatyczne jest jednak, że ze względu na liberalne zasady podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników (zob. tabela 5 i tabela 6) w Grecji świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników otrzymuje prawie 16% populacji (1,7 mln osób), a składki do systemu odprowadza 5,5% populacji.

Finlandia jest najmniejszym krajem Unii Europejskiej posiadającym autonomiczny system ubezpieczenia społecznego rolników. Na sfinansowanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników w Finlandii przeznacza się ok. 1,2 mld euro, co stanowi równowartość 0,6% PKB.

Łączna wartość świadczeń wypłaconych z wszystkich rodzajów ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce wynosi ok. 3,6 mld euro (0,8% PKB). Warto odnotować, że podobne wartości odnotowano również w Austrii (3,3 mld euro i 1% PKB). Należy jednak zauważyć, że podczas gdy w Polsce świadczenia pobiera ponad 1,2 mln osób, w Austrii liczba świadczeniobiorców to ok. 280 tys. osób.

W kontekście toczących się dyskusji o funkcjonowaniu Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz kontrowersji związanych z finansowaniem rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce należy zauważyć, że w żadnym z analizowanych krajów Unii Europejskiej autonomiczny system ubezpieczenia społecznego rolników nie jest system samofinansującym się (zob. tabela 8).

Tabela 8. Finansowanie autonomicznych systemów ubezpieczenia społecznego rolników w krajach Unii Europejskiej

Kraj	Kategoria ubezpieczenia/ ubezpieczonych	Źródło finansowania
Austria	Wypadki przy pracy i choroby zawodowe	samofinansowanie
	Świadczenia zdrowotne	54,4% samofinansowanie* 45,6% dotacje budżetowe
	Emerytury	20,9% samofinansowanie 79,1% dotacje budżetowe
	Świadczenia rodzinne	0,02% samofinansowanie 99,8% dotacje budżetowe
Finlandia	Wypadki przy pracy i choroby zawodowe	33,5% samofinansowanie 29,5% dotacje budżetowe 37% fundusze z powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego
	Emerytury i świadczenia rodzinne	25% samofinansowanie 75% dotacja państwa

* Finansowanie ze składek ubezpieczonych.

Kraj	Kategoria ubezpieczenia/ ubezpieczonych	Źródło finansowania
Francja	Pracownicy zatrudnieni w rolnictwie	53% samofinansowanie 47% finansowanie zewnętrzne (środki budżetowe)
	Rolnicy indywidualni	24% samofinansowanie 76% finansowanie zewnętrzne (środki budżetowe)
Grecja	Świadczenia rodzinne, świadczenia zdrowotne, emerytury	10,1% samofinansowanie 88,7% dotacje budżetowe 1,2% inne źródła
Niemcy	Wypadki przy pracy i choroby zawodowe	Samofinansowanie wspomagane rolniczą rekompensatą socjalną
	Emerytury i świadczenia zdrowotne	23% samofinansowanie 77% dotacje budżetowe
Polska	Wypadki przy pracy i choroby zawodowe, świadczenia chorobowe	samofinansowanie
	Emerytury i renty, zasiłek macierzyński	8,3% samofinansowanie 91,7% dotacje budżetowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The social protection for rural populations of Europe*, 2015, http://www.enasp.eu/wp-content/uploads/2015/11/ENASP_Booklet_2015_EN2.pdf (13.06.2017) oraz stron internetowych instytucji ubezpieczenia społecznego rolników w poszczególnych krajach (zob. tabela 4)

Zasadniczo wszystkie objęte badaniem systemy emerytalne i emerytalno-rentowe wymagają dotacji ze środków budżetowych. Mając na uwadze często podnoszoną kwestię wysokiego poziomu dopłat do systemu emerytalno-rentowego rolników w Polsce, trzeba podkreślić, że wcale nie odbiega on bardzo istotnie od relatywnej wielkości dopłat w Grecji (88,7%), Austrii (79,1%), Niemczech (77%) czy Finlandii (75%)⁴¹. Trzeba również zauważyć, że na tle innych krajów system polski wyróżnia się pełnym samofinansowaniem ubezpieczeń wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. Spośród innych poddanych analizie krajów jedynie w Austrii wydatki na świadczenia z ubezpieczeń wypadkowego i chorobowego są pokrywane w pełni z opłacanych składek. W pozostałych krajach wydatki te, podobnie jak wydatki na świadczenia emerytalne, w przeważającej części są finansowane ze środków budżetowych.

⁴¹ Ze względu na brak szczegółowych danych dotyczących finansowania świadczeń emerytalnych we Francji nie jest możliwe odniesienie się do poziomu dopłat w tym kraju. Uwzględniając ogólny poziom dotacji do ubezpieczeń społecznych rolników indywidualnych, można jednak przypuszczać, że również kształtuje się on na poziomie 70–80%.

Propozycje reform systemu ubezpieczenia społecznego rolników

Z perspektywy minionych dwudziestu pięciu lat trzeba uznać, że utworzony w 1990 r. system ubezpieczenia społecznego rolników w dużej mierze spełnił swoje najważniejsze zadania. Przede wszystkim w trudnych latach po okresie transformacji ustrojowej, w obliczu niskich dochodów z produkcji rolnej i wysokiego bezrobocia na obszarach wiejskich umożliwił on zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego mieszkańcom wsi⁴². Również dzisiaj system ten istotnie łagodzi skutki przemian społeczno-gospodarczych, które dotyczą gospodarstwa rolne i ich bezpośrednie otoczenie. Wydaje się jednak, że dalsze utrzymywanie sytuacji, kiedy rolnicy w zamian za symboliczną składkę nabywają prawa do niskich emerytur i rent niepowiązanych z poziomem uzyskiwanych dochodów, nie przystaje do ogólnego modelu zabezpieczenia społecznego realizowanego w warunkach gospodarki rynkowej⁴³. W swoim obecnym kształcie system ubezpieczenia społecznego rolników generuje również problemy w finansach publicznych oraz przyczynia się do powstawania napięcia społecznego na linii ludność pozarolnicza–rolnicy.

Zasadniczo wśród różnych koncepcji reformowania systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce wyróżnić można cztery grupy stanowisk:

1. likwidacja odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników i włączenie rolników do systemu powszechnego (np. na zasadach analogicznych jak przedsiębiorcy prowadzący działalność pozarolniczą);
2. likwidacja KRUS jako instytucji realizującej zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych rolników oraz powierzenie tych zadań Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych przy względnie niezmienionych zasadach uczestnictwa w systemie rolniczym;
3. utrzymanie dotychczasowego, odrębnego systemu rolniczego z ewentualnymi modyfikacjami o charakterze parametrycznym;
4. gruntowna reforma systemu rolniczego, polegająca przede wszystkim na jego uszczelnieniu oraz na zmianie zasad ustalania wymiaru składek i świadczeń⁴⁴.

Pierwsze i drugie z wymienionych stanowisk są wyrażane na ogół przez politycznych demagogów wyczuwających niechęć części społeczeństwa do niesprawiedliwego w ich opinii systemu rolniczego. Ponadto pierwsze stanowisko popierają także środowiska liberalne traktujące ziemię jak każdy inny czynnik produkcji i których argumentacja koncentruje się głównie na interesie finansów publicznych i doraźnych korzyściach budżetowych⁴⁵. Trzecie stanowisko jest charakterystyczne dla polityków związanych z ruchami ludowymi oraz przedstawicieli zachowawczych środowisk wiejskich, dążących do obrony *status quo*, które ich zdaniem umożliwia sprawiedliwą redystrybucję dochodu w społeczeństwie oraz pozwala

42 L. Ostrowski, *op. cit.*, s. 33.

43 *Ibidem*.

44 M. Podstawka, *Mity...*, s. 7; *Zmiany...*, *op. cit.*, s. 65.

45 W. Jagła, *30 lat ubezpieczenia społecznego rolników – uwagi i refleksje*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2009, nr 34, s. 37–38.

realizować zasadę egalitaryzmu społecznego. Zwolennicy czwartej opcji wskazują na ogół na specyfikę polskiej wsi oraz podkreślają, że obecna sytuacja rolnictwa w Polsce jest nie tylko pochodną bieżących okoliczności, lecz także wynika z uwarunkowań historycznych.

Autor opracowania podziela opinię części ekspertów, którzy uważają, że właściwym kierunkiem zmian w polskim systemie ubezpieczenia społecznego rolników jest jego gruntowna reforma, niezakładająca jednak całkowitej likwidacji KRUS (stanowisko czwarte)⁴⁶. Pytaniem otwartym pozostaje jednak kwestia skali i zakresu tej reformy oraz nowych rozwiązań, jakie powinna ona wprowadzać. Wśród ogólnych kierunków reformowania systemu rolniczego w literaturze na ogół formułowane są następujące postulaty:

1. Wyraźne oddzielenie funkcji socjalnej oraz funkcji ubezpieczeniowej systemu. Co do zasady dotacje budżetowe powinny wspomagać w największym stopniu najbardziej potrzebujących mieszkańców wsi. Pozostałe osoby w możliwie szerokim zakresie powinny zostać objęte rozwiązaniami ubezpieczeniowymi.
2. Wyłączenie z systemu ubezpieczeniowego rolników produkujących wyłącznie na własne potrzeby⁴⁷.
3. Ograniczenie dostępu do systemu wyłącznie do osób faktycznie utrzymujących się z rolnictwa. W tym celu niezbędne jest ściśle określenie działalności rolniczej oraz odejście od kryterium powierzchni gospodarstwa jako jedyne go warunku do objęcia ubezpieczeniem rolniczym (przykładowo A. Kowalski proponuje wprowadzenie pojęcia „aktywnego rolnika”⁴⁸).
4. Powiązanie wysokości składki z wysokością uzyskiwanych dochodów⁴⁹. Przy czym zaznaczyć należy, że kwestia ta jest jedną z najbardziej problematycznych, gdyż wiąże się z pytaniem o sposób naliczania składki. Możliwe rozwiązania to m.in. 1) składka płacona od dochodów (konieczność wprowadzenia rachunkowości rolnej) lub przychodów; 2) składka ryczałtowa obliczana od określonej podstawy, np. średniego wynagrodzenia w gospodarce, a więc podobnie jak w przypadku przedsiębiorców w systemie powszechnym, 3) składka obliczana na podstawie wielkości ekonomicznej gospodarstwa (ESU)⁵⁰.
5. Wprowadzenie zachęt do późniejszego przechodzenia na emeryturę poprzez określenie zasad ustalania wysokości świadczeń emerytalnych w zależności od okresu aktywności zawodowej.

W kontekście różnych propozycji zmian w systemie ubezpieczenia społecznego za A. Kowalskim warto również odnotować, że zgłaszane postulaty na ogół charakteryzują

46 Np. W. Kobielski, *op. cit.*; J. Neneman, M. Plich, M. Zagórski, *Koncepcja reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników*, Warszawa 2013; M. Podstawka, *Uwagi do opracowania pt. Koncepcja reformy systemu emerytalno-rentowego rolników autorstwa dr. W. Kobielskiego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 34, s. 11.

47 Szerzej kwestię wyłączenia z systemu ubezpieczenia społecznego rolników osób prowadzących produkcję rolniczą wyłącznie na zaspokojenie własnych potrzeb omówiono w: A. Szymecka-Wesołowska, *op. cit.*, s. 93–94.

48 A. Kowalski, *op. cit.*, s. 12.

49 J. Neneman, M. Plich, M. Zagórski, *op. cit.*, s. 16–17.

50 Szerzej: M. Podstawka, *System...*, *op. cit.*, s. 107–110. Propozycje w zakresie zmian w opodatkowaniu gospodarstw rolników sformułował również A. Kowalski, *op. cit.*, s. 12–14.

się jedną wspólną tezą, którą można ująć w następujący sposób: po 2004 r. (akcesja do Unii Europejskiej) dochody realne w rolnictwie wzrosły ponaddwukrotnie, należy więc odciążyć budżet państwa, który dotuje system rolniczy poprzez zwiększenie składek płaconych przez rolników indywidualnych⁵¹.

Doświadczenia państw europejskich a kierunki modyfikacji niektórych elementów systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce

Podsumowaniem analiz przeprowadzonych w niniejszym opracowaniu jest próba wskazania kierunków modyfikacji systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce. Punktem wyjścia dla sformułowanych rekomendacji są refleksje wynikające z dokonanej charakterystyki systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce, a także konkluzje bazujące na syntezie wskazanych na podstawie kwerendy literatury najczęściej podnoszonych problemów dotyczących funkcjonowania tego systemu. Ponadto podstawą rekomendacji są wnioski wynikające z analizy wybranych zasad funkcjonowania autonomicznych systemów ubezpieczenia społecznego rolników w krajach Unii Europejskiej. W tym miejscu należy również podkreślić, że celem autora nie było przedstawienie propozycji całościowej reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników, a jedynie wskazanie, jakie rozwiązania przyjęte w innych krajach posiadających odrębne systemy ubezpieczenia społecznego rolników mogą znaleźć zastosowanie przy reformowaniu systemu polskiego.

Podjmując próbę określenia kierunków modyfikacji elementów systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce, w pierwszej kolejności należy zgodzić się z twierdzeniem, że konieczna jest jego gruntowna reforma. Nie powinna ona jednak zakładać całkowitej likwidacji autonomiczności tego systemu. Jak pokazują bowiem doświadczenia innych krajów europejskich, dobrze skonstruowane autonomiczne systemy rolnicze mogą być skutecznym instrumentem zapewniania bezpieczeństwa socjalnego ludności wiejskiej, a także stanowić efektywny instrument polityki rolnej. W tym kontekście bezzasadne są wszelkie postulaty dotyczące likwidacji KRUS. Jak słusznie zauważa M. Podstawka, obecnie za objęciem rolników systemem powszechnym i połączeniem ZUS oraz KRUS nie przemawiają żadne istotne argumenty ekonomiczne lub społeczne⁵². Ponadto trzeba pamiętać, że w polskim systemie KRUS nie tylko realizuje usługi z zakresu ubezpieczenia

⁵¹ A. Kowalski, *op. cit.*, s. 11.

⁵² M. Podstawka, *System ubezpieczenia społecznego rolników a finanse publiczne*, Warszawa–Toruń 2015, s. 287–306.

społecznego rolników i ich rodzin, lecz także bezpośrednio wpływa na kształtowanie przyszłego losu większości osób pracujących obecnie w gospodarstwach rolnych i stopień samowystarczalności żywnościowej kraju⁵³.

Utrzymanie autonomicznego systemu ubezpieczenia społecznego rolników niewątpliwie będzie wiązało się z koniecznością jego dofinansowywania. Mając na uwadze, że w żadnym z analizowanych w opracowaniu krajów odrębny system rolniczy nie jest samofinansujący się, przyjąć trzeba, że nawet po gruntownej reformie polski system nadal będzie wymagał dopłat ze środków budżetowych. Należy jednak pamiętać, że systemy autonomiczne poza zadaniami z zakresu ubezpieczeń społecznych realizują również inne cele społeczne. W szczególności są one narzędziem transferu środków w społeczeństwie i gdyby zrezygnować z ich dofinansowywania, to środki te i tak musiałyby być przekazywane do ludności wiejskiej innymi kanałami.

Stwierdzenie konieczności dalszego dofinansowywania systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce nie oznacza jednak, że nie należy dążyć do zwiększenia udziału składki w strukturze przychodów funduszu emerytalno-rentowego. Przeciwnie, zmiany zachodzące na polskiej wsi w ostatnich dwudziestu latach – przede wszystkim wzrost zamożności części gospodarstw rolnych oraz przeobrażenia strukturalne – stanowią istotne argumenty przemawiające za modyfikacją dotychczasowych zasad finansowania systemu. Określenie właściwego poziomu samofinansowania ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników wymaga jednak przyjęcia szeregu założeń co do kształtu systemu po reformie oraz przeprowadzenia na ich podstawie dokładnych wyliczeń. Na podstawie przeglądu źródeł finansowania ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników w innych krajach posiadających autonomiczne systemy rolnicze⁵⁴ można jedynie w przybliżeniu szacować, że poziom ten docelowo mógłby oscylować wokół 20–25%.

Osiągnięcie wskazanego powyżej udziału składki w finansowaniu wydatków systemu rolniczego pociąga za sobą rzecz jasna konieczność wprowadzenia istotnych zmian w jego funkcjonowaniu. Analiza zasad funkcjonowania autonomicznych systemów rolniczych w innych krajach prowadzi do wniosku, że szczególnie istotna jest kwestia określenia katalogu osób mających prawo do objęcia ubezpieczeniem rolniczym. Dobrze skonstruowany system rolniczy powinien być przeznaczony wyłącznie do osób faktycznie utrzymujących się z rolnictwa. Kiedy z systemu rolniczego korzystają osoby, dla których działalność rolnicza nie jest podstawowym źródłem utrzymania, dochodzi do wypaczenia idei społecznego ubezpieczenia rolników i nie powinno być ono utrzymywane⁵⁵. W polskim systemie ubezpieczenia społecznego rolników konieczna jest więc zmiana sposobu określania katalogu osób objętych ubezpieczeniem oraz zasad podlegania temu ubezpieczeniu.

53 A. Kowalski, *op. cit.*, s. 14.

54 Uwzględniono doświadczenia austriackie, fińskie, francuskie i niemieckie. Model grecki (89% dofinansowania) może budzić wątpliwości, jako że jego funkcjonowanie jest wskazywane jako jedna z przyczyn utrzymującego się od kilku lat w tym kraju kryzysu.

55 J. Neneman, M. Plich, M. Zagórski, *op. cit.*, s. 21.

Z podmiotowego punktu widzenia ubezpieczeniu rolniczemu, podobnie jak ma to miejsce teraz, powinni podlegać wyłącznie rolnicy indywidualni oraz ich rodziny. Trzeba jednak redefiniować samo pojęcie rolnika na potrzeby ubezpieczenia społecznego. W tym celu rekomenduje się zastosowanie dotychczasowego kryterium powierzchni gospodarstwa oraz dodatkowo kryterium głównego źródła dochodów lub przychodów⁵⁶. Za rolnika powinno się więc uważać osobę, która utrzymuje co najmniej 1 ha użytków rolnych lub prowadzi działalność w ramach działu specjalnego produkcji rolnej oraz dla której rolnictwo jest głównym źródłem (ponad 50%) dochodów lub przychodów. Osoby utrzymujące gospodarstwa rolne poniżej 1 ha i nieosiągające innych dochodów powinny zostać objęte innymi, nieubezpieczeniowymi systemami pomocowymi państwa. Z kolei osoby spełniające kryterium powierzchni gospodarstwa, a nie spełniające kryterium dochodowego (przychodowego) powinny być włączone do systemu powszechnego.

Na marginesie rozważań dotyczących zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników odnotować trzeba, że w polskich warunkach bezzasadne jest obejmowanie systemem rolniczym pracowników etatowych zatrudnionych w rolnictwie, tak jak ma to miejsce np. we Francji i w Niemczech. Pozbawione jakiegokolwiek uzasadnienia jest również rozwiązanie greckie, w którym systemem rolniczym objęci są wszyscy mieszkańcy miejscowości nieprzekraczających określonej liczby mieszkańców.

W ramach ustalania zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, podobnie jak autorzy raportu *Koncepcja reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników*, proponuje się wprowadzenie rozwiązania hybrydowego, które polegałoby na zróżnicowaniu zasad ustalania wysokości składki oraz konsekwentnie również wysokości świadczeń w zależności od wielkości ekonomicznej gospodarstwa⁵⁷. W rozwiązaniu tym posiadacze gospodarstw najmniejszych (np. o powierzchni do 5 ha, z wyłączeniem działów specjalnych produkcji rolnej) opłacałoby składki w systemie preferencyjnym na zasadach podobnych do dotychczasowych. W ich przypadku system pozostawałby więc nadal systemem zaopatrzeniowo-ubezpieczeniowym realizującym głównie zadania z zakresu ochrony socjalnej.

Dla większych gospodarstw postuluje się wprowadzenie składki uzależnionej od wysokości dochodu lub wielkości gospodarstwa⁵⁸. Gospodarstwa średnie powinny opłacać składkę ustaloną proporcjonalnie do ich dochodu lub powierzchni. W rozwiązaniu tym dolny zakres przedziału składki stanowiłby wysokość składki dla najmniejszych gospodarstw, a górny – wysokość składki dla gospodarstw największych. Składka dla gospodarstw dużych (np. osiągających dochód powyżej 50 tys. zł na osobę pełnozatrudnioną

56 Bardziej uzasadnione jest tutaj kryterium dochodowe. Jednakże do czasu ewentualnego wprowadzenia nie omawianych szerzej w opracowaniu zasad rachunkowości rolnej jego zastosowanie w praktyce nie będzie możliwe.

57 J. Neneman, M. Plich, M. Zagórski, *op. cit.*, s. 21 i nast.

58 Z pewnością kryterium dochodowe jest najbardziej sprawiedliwą metodą ustalania wysokości składki, wymaga ono jednak wcześniejszego wprowadzenia zasad ewidencji przychodów i kosztów gospodarstw rolnych. Alternatywą dla tego rozwiązania jest stosowane w pewnym zakresie już teraz kryterium powierzchni gospodarstwa, które jest niezależne od wprowadzenia rachunkowości rolnej.

z rodziny rolnika lub o powierzchni powyżej 30 ha⁵⁹) powinna być natomiast ustalana na zasadach analogicznych jak dla przedsiębiorców.

Proponowane zmiany w zasadach podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników oraz zasadach opłacania składki na to ubezpieczenie powinny być wprowadzane stopniowo, drogą ewolucji, a nie poprzez jednorazową rewolucję. Ponadto rekomendowanym zmianom powinny towarzyszyć również modyfikacje w innych, nieomawianych szerzej w niniejszym opracowaniu elementach systemu rolniczego (np. zasady nabywania uprawnień emerytalnych i rentowych, zasady ustalania wysokości świadczeń itp.). Zasadne jest również skoordynowanie zmian w systemie ubezpieczenia społecznego rolników ze zmianami w systemie opodatkowania gospodarstw rolnych.

Podsumowując podjętą w opracowaniu problematykę, raz jeszcze trzeba podkreślić, że reforma systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce jest konieczna. Zmiany w systemie powinny jednak uwzględniać szeroki kontekst polskiej wsi, w tym w szczególności kwestie takie jak rozdrobniona struktura agrarna oraz trudności w znalezieniu pracy poza rolnictwem. Ponadto wprowadzane zmiany nie mogą prowadzić do wykluczenia społecznego części rolników i ich rodzin. Przeciwnie, ich konsekwencją powinno być ograniczenie ubóstwa na wsi. Stąd też wskazane jest utrzymanie odrębnych zasad ubezpieczenia społecznego rolników oraz autonomicznego systemu rolniczego administrowanego przez KRUS. Jak pokazują przykłady innych państw, odrębne systemy rolnicze mogą być skutecznym instrumentem polityki społecznej na wsi. Trzeba również podkreślić, że wszelkie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce muszą być przeprowadzone w sposób przemyślany i ostrożny, z uwzględnieniem jego ubezpieczeniowego oraz socjalnego charakteru.

59 Według danych FADN dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego „średnio-małego”, którego przeciętna powierzchnia to 33 ha, wynosi ok. 90 tys. zł, a dochód na osobę pełnozatrudnioną z rodziny rolnika – ok. 49 tys. zł – *System zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych – Polski FADN, 2014, <http://fadn.pl/publikacje/szeregi-czasowe> (13.06.2017).*

dr Tomasz Jedynak
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
Katedra Zarządzania Ryzykiem i Ubezpieczeń

ŹRÓDŁA

- Andryczuk B., *Systemy rolniczych ubezpieczeń społecznych jako gwarancja bezpieczeństwa ekonomicznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 53.
- Czyżewski A., Matuszczak A., *KRUS w budżecie rolnym Polski. Fakty i mity*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 53.
- *Europejska Sieć Rolniczych Systemów Zabezpieczenia Społecznego*, <http://www.krus.gov.pl/zadania-krus/wspolpraca-z-zagranica/enasp/> (15.01.2017).
- Goraj L., Jagła W., *Znaczenie rolniczych ubezpieczeń społecznych w dochodach rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2002, nr 2.

- Jagła W., *Reforma składek KRUS, czy raczej reforma podatków w rolnictwie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 33.
- Jagła W., *30 lat ubezpieczenia społecznego rolników – uwagi i refleksje*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2009, nr 34.
- Jagła W., *System rolniczy, jaki jest, jaki może być*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 38.
- Jedynak T., *Funkcjonowanie systemu zabezpieczenia emerytalnego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 54.
- Jedynak T., *O potrzebie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 55–56.
- Jończyk J. *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003.
- Kobielski W., *Koncepcja reformy systemu emerytalno-rentowego rolników*, 2015, <http://www.efrwp.pl/raporty/show> (1.02.2017).
- Kowalski A., *Znaczenie uchwalenia i funkcjonowanie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2012, nr 46.
- *KRUS w liczbach*, <http://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/wymiar-kwartalnych-skladek-na-ubezpieczenie-spoeczne-rolnikow> (28.01.2017).
- *Kwartalna informacja statystyczna. IV kwartał 2015 r.*, Warszawa 2016, http://www.krus.gov.pl/fileadmin/moje_dokumenty/dokumenty/statystyki-BE/KIS/2016-stat.BE/IV.kw.2015.informacja-statystyczna.pdf (28.01.2017).
- Neneman J., Plich M., Zagórski M., *Koncepcja reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników*, Warszawa 2013.
- Ostrowski L., *System ubezpieczenia rolniczego – konserwować czy zmieniać*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 48.
- Piątkowski M., *Zaopatrzenie emerytalne rolników*, Warszawa 1979.
- *Plan finansowy KRUS na 2016 r. w układzie ustawy budżetowej na 2016 r.*, 2016, <http://www.krus.gov.pl/bip/finanse-i-majatek/2016-r/> (21.01.2017).
- Podstawka M., *Mity i prawdy o KRUS*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 37.
- Podstawka M., *Ocena polityki egalitaryzmu ubezpieczeniowego w KRUS i ZUS*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 38.
- Podstawka M., *System ubezpieczenia społecznego rolników a finanse publiczne*, Warszawa–Toruń 2015.
- Podstawka M., *Uwagi do opracowania pt. Koncepcja reformy systemu emerytalno-rentowego rolników autorstwa dr. W. Kobielskiego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 34.
- Podstawka M., *ZUS i KRUS w sektorze finansów publicznych i w innych kontekstach porównawczych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2013, nr 49.
- *Przegląd systemu emerytalnego 2016 – Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, Warszawa 2016.
- Przygodzka R., *Budżet państwa a system emerytalno-rentowy rolników [w:] Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Warszawa 2002.

- *Raport w sprawie KRUS*, Warszawa 2008, inwestycje.pl/resources/Attachment/2010/10_26/file8630.pdf (13.06.2017).
- *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, red. B. Kłos i D. Stankiewicz, „Studia BAS” 2010, nr 4.
- Schoukens P., *Securing social protection for farmers*, www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/RepSelecTopSchoukens.pdf (13.06.2017).
- *System ubezpieczeń społecznych*, red. W. Sułkowska, Kraków 2014.
- *System zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych – Polski FADN*, 2014, <http://fadn.pl/publikacje/szeregi-czasowe> (13.06.2017).
- Szymecka-Wesołowska A., *O potrzebie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników – głos w dyskusji*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 36.
- *The social protection for rural populations of Europe*, 2015, http://www.enasp.eu/wp-content/uploads/2015/11/ENASP_Booklet_2015_EN2.pdf (13.06.2017).
- *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2015 r.*, Warszawa 2016, <http://www.zus.pl/files/Wa%C5%BCniejsze%20informacje%20z%20zakresu%20ubezpiecze%C5%84%20spo%C5%82ecznych%202015%20r.pdf> (20.01.2017).
- *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, red. J. Pawłowska-Tyszko, Warszawa 2011.

Directions of the modification of some elements of the social insurance system for farmers in Poland in the light of the experience of selected European countries

The article raises the issue of the functioning of the social insurance system for farmers in Poland. The research problem includes an identification of the direction in which changes in the functioning of this system should be sought in the context of the experiences of selected European Union countries. The structure of the study is derived from the research objectives. In addition to the introduction, where the motives for the theme are justified, it comprises three parts, which: 1) characterize the social insurance system of farmers in Poland in the context of the identification of key areas requiring modification; 2) a review of the functioning social insurance systems for farmers in selected EU Member States; 3) the challenges posed by the social insurance system for farmers in Poland are also described. The most important conclusions of the above considerations are the statement that the proper direction of changes in the Polish social insurance system for farmers is its thorough reform, but not assuming the liquidation of the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS). It was also emphasized that the reform of the agricultural system must be carried out in a thoughtful and careful manner, taking into account the specificity of the Polish countryside and the social and insurance nature of the system.

Key words: social insurance for farmers, Agricultural Social Insurance Fund, old-age pensions for farmers, reform of the Agricultural Social Insurance Fund