

Radosław Pacud*
Józefina Król-Nowinski**

Rolnicze ubezpieczenie emerytalne wobec zmian pokoleniowych w rolnictwie

Agricultural pension insurance in the face of generational changes in agriculture

The subject of the article is pension insurance as an instrument of social security policy through which the state can influence agricultural activity. The choice of the topic is related to the generational changes in agriculture, as well as the change in legal regulations regarding the cessation of agricultural activity as one of the conditions for obtaining a full pension. The aim of the research was to determine the economic effects of the legal regulation of agricultural pension insurance and to discuss the necessary directions of changes. The work in particular shows the possibilities of implementing the restructuring function aimed at shaping the generational structure of Polish agriculture and the development of the economic base of farmers' social insurance in the future. The introduced solution does not improve the financial situation of the pension fund, both on the expenditure side, due to the increase in the payment of agricultural pensions to farmers conducting agricultural activity, and on the income side, due to the reduction of access of new people to agricultural activity.

DOI	https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2023.25
Słowa kluczowe	rolnictwo w Polsce, rolnicze ubezpieczenie emerytalne, zmiany pokoleniowe w Polsce, baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego
Keywords	agriculture in Poland, agricultural pension insurance, generational changes in Poland, economic base of social insurance
O autorach	* doktor hab., prof. UE, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach • ✉ radoslaw.pacud@ue.katowice.pl • https://orcid.org/0000-0002-6573-0245 ** doktor inż., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi ¹ • ✉ jozefina.krol@uekat.pl • https://orcid.org/0000-0002-6257-446X



Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL).

Wstęp

Zjawiska demograficzne na obszarach wiejskich, takie jak brak zastępowalności pokoleń, wydłużanie dalszego trwania życia czy starzenie się społeczeństwa, wskazują na ekonomiczny wymiar zmian pokoleniowych, które mają znaczenie dla funkcjonowania systemu ubezpieczenia emerytalnego rolników². Procesy starzenia się populacji rolniczej mają negatywny wpływ na sprawność i stabilność repartycyjnych systemów ubezpieczeń społecznych. Podobnie niekorzystne są te

- 1 Treść artykułu jest wyłącznie odzwierciedleniem poglądów współautorki i nie stanowi oficjalnego stanowiska Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Artykuł został przygotowany jako kontynuacja badań rozpoczętych w rozprawie doktorskiej pt. „Rolnicze ubezpieczenie emerytalne w polityce społecznej i rolnej”, obronionej z wyróżnieniem na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach w 2023 r.
- 2 W. Koczur, *Przegląd systemu emerytalnego 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności. Kluczowe zagadnienia i rekomendacje. Podsumowanie*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 2, s. 3; A. Bera,

zmiany generacyjne w rodzinnych gospodarstwach rolnych, które prowadzą do indywidualnych decyzji o rezygnacji z pracy w zawodzie rolnika. Zmiany te zachodzą w ramach procesów społecznych i gospodarczych, które są rozpoznawane na podstawie zmian modelu zatrudnienia osób z terenów wiejskich, zmian w rentowności produkcji rolnej czy postrzegania zawodu rolnika³. Wskazane uwarunkowania oddziałują na przydatność (skuteczność) ochrony ubezpieczeniowej ubezpieczonych zamieszkujących przede wszystkim tereny wiejskie, a także wpływają na efektywność rolniczego systemu emerytalnego, którego wyodrębnienie w Polsce przekłada się na kształtowanie ochrony ubezpieczeniowej na innych zasadach niż w systemie powszechnym.

Przedmiotem artykułu jest rolnicze ubezpieczenie emerytalne jako instrument polityki zabezpieczenia społecznego, przez który państwo może oddziaływać na sytuację w rolnictwie. Do wyboru tematu skłoniły obserwowane zmiany pokoleniowe w rolnictwie, a także działania prawodawcy, który od 15 czerwca 2022 r. zrezygnował w ubezpieczeniu emerytalnym rolników z bodźca regulacyjnego nakierowanego na przekazywanie gospodarstw rolnych. W ten sposób został zdeprecjonowany sens wyodrębnienia autonomicznego systemu ubezpieczeń społecznych rolników polegający na jego dwufunkcyjności – zabezpieczeniu społecznym rolników oraz wspieraniu następstwa pokoleniowego w rolnictwie. Stosowana dotychczas w Polsce, ale także w innych państwach europejskich, w których wyodrębniono system ubezpieczeń społecznych dla rolników⁴, konstrukcja ubezpieczeń społecznych rolników powinna więc wspomagać realizację polityki rolnej w zakresie zapewnienia wymiany pokoleniowej w gospodarstwach rolnych, przyczyniającej się do utrzymania i rozwoju bazy ekonomicznej ubezpieczenia rolniczego⁵.

Celem artykułu jest zbadanie ekonomicznych skutków regulacji prawnej rolniczego ubezpieczenia emerytalno-rentowego⁶ w zakresie wspierania wymiany pokoleniowej w rolnictwie

D. Walczak, *Problematyka wieku emerytalnego w modernizacji polskiego systemu emerytalnego. Głos w dyskusji*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2012, nr 1, s. 112.

- 3 Według badań Polska Wieś i Rolnictwo 62,2% ogółu respondentów uważa, że w rolnictwie pracuje się więcej/ciężej niż w innych zawodach. Zob. *Raport z badania Polska Wieś i Rolnictwo 2022*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, 2023, s. 79, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/polska-wies-i-rolnictwo> [dostęp: 24 lipca 2023 r.].
- 4 Do tych państw należą: Austria, Finlandia, Francja i Niemcy. Należy podkreślić, że instytucje ubezpieczeniowe dla rolników z tych państw oraz z Polski tworzą Europejską Sieć Rolniczych Systemów Zabezpieczenia Społecznego (ang. *European Network of Agriculture Social Protection Systems*, ENASP), której celem jest podejmowanie wspólnych działań na rzecz określania kierunków rozwoju zabezpieczenia społecznego rolników, ochrony interesów ludności rolniczej zgodnie z zasadą solidarności i spójności terytorialnej. Zob. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <https://www.gov.pl/web/krus/europejska-siec-rolniczych-systemow-zabezpieczenia-spolecznego-enasp> [dostęp: 24 września 2023 r.].
- 5 Baza ekonomiczna, w konwencji produkcji, uwzględnia wszystkie elementy ekonomiczne stanowiące podstawę do uzyskania dochodu oraz strumienia pieniężnego, który jest kierowany do funduszy ubezpieczeń społecznych. R. Pacud, *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego jako przedmiot badań* [w:] *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego*, red. R. Pacud, Difin, Warszawa 2019, s. 22.
- 6 Ubezpieczenie emerytalno-rentowe wyodrębnione na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 2023, poz. 208, ze zm.). W zakresie opracowania znajduje się część dotycząca zabezpieczenia rolników przed ryzykiem emerytalnym.

oraz omówienie niezbędnych kierunków zmian ze względu na wskazane uwarunkowania. Rozpatrzono w szczególności możliwości realizacji funkcji restrukturyzacyjnej⁷ ukierunkowanej na kształtowanie generacyjnej struktury polskiego rolnictwa oraz rozwój bazy ekonomicznej ubezpieczenia społecznego rolników w przyszłości.

Na potrzeby niniejszego opracowania obszar badawczy zawężono do problematyki zmian pokoleniowych w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Ze względu na cel artykułu w badaniach wykorzystano metodę ekonomicznej analizy prawa⁸. W ujęciu pozytywnym objaśnia ona instytucję prawa przez określenie jej rzeczywistych działań i skutków, natomiast w ujęciu normatywnym wskazuje, czy zakładane cele są osiągalne poprzez zastosowanie przez ustawodawcę środków ich realizacji albo jakie zmiany powinny być wprowadzone, aby te cele osiągnąć⁹. Celem normatywnej analizy jest stwierdzenie, jakie skutki powinna wywołać regulacja prawna. Przy założeniu, że wybory dokonywane przez człowieka są racjonalne, poznanie, oszacowanie oraz ocena mechanizmów i prawidłowości ekonomicznych powinny wpływać na decyzje podejmowane przez normodawcę w zakresie kształtowania prawa¹⁰. Na tym tle zarysowują się pytania badawcze: czy w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych są normy wspierające sukcesję gospodarstw rolnych zwiększające bazę ekonomiczną ubezpieczenia rolniczego lub efektywność finansową Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER), a także jakie skutki ekonomiczne wywołała wprowadzona nowelizacja art. 28 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, która polega na zniesieniu konieczności zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej jako warunku nabycia pełnego świadczenia emerytalnego.

W opracowaniu uzupełniająco wykorzystano także metodę krytycznej analizy literatury z zakresu zabezpieczenia społecznego, ubezpieczeń społecznych oraz rozwoju sektora rolnego, analizy tekstów prawnych oraz metodę statystyki opisowej w oparciu o dane ilościowe ze zbiorów statystyki publicznej. Ponadto w badaniach posłużono się otwartymi danymi publicznymi wtórnymi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) za lata 2017–2023.

7 Funkcja restrukturyzacyjna jest rozumiana jako jedna z funkcji pozaubezpieczeniowych rolniczego ubezpieczenia społecznego, która oznacza możliwość wpływania na strukturę agrarną i generacyjną w rolnictwie przez regulację ubezpieczeniową. Zob. J. Król, *Funkcja restrukturyzacyjna ubezpieczenia społecznego rolników*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” 2018, t. 27, nr 1, s. 106.

8 W ekonomicznej analizie prawa stosuje się teorię racjonalnego wyboru. Jest to sposób postępowania badawczego w celu analizy rozwiązań i poglądów już istniejących z punktu widzenia ogólnego dobrobytu społecznego, prowadzący do opisu rzeczywistości społecznej i poszukiwania rozwiązań problemów, które się w tej rzeczywistości pojawiają. Zob. R.T. Stroiński, *Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa (Law and economics)* [w:] *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, red. M. Bednarski, J. Wilkin, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 476.

9 *Ibidem*.

10 I. Lipińska, *Ekonomiczna analiza prawa w aspekcie zarządzania ryzykiem w rolnictwie* [w:] *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, red. D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko, Fundacja FAPA, Warszawa 2018, s. 249, <http://fapa.org.pl/publikacjePDF/Wsp%C3%B3%C5%82czesne%20problemy%20prawa%20rolnego%20i%20cywilnego.%20Ksi%C4%99ga%20jubileuszowa%20Profesor%20Teresy%20Kurowskiej.pdf> [dostęp: 22 sierpnia 2023 r.].

Zmiany demograficzne społeczności rolniczej jako determinanta liczby i struktury ubezpieczonych rolników

W Polsce starzenie się populacji jest procesem ciągłym, który przebiega w coraz szybszym tempie¹¹. Ponadto przewiduje się, że będzie zachodzić nieodwracalna depopulacja terenów wiejskich¹². Jak wskazano we wstępie, zjawiska demograficzne mają istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu ubezpieczenia emerytalnego. W populacji rolniczej dodatkowo wiążą się one z problemem wymiany pokoleniowej w rodzinnych gospodarstwach rolnych, która jest warunkiem unowocześniania rolnictwa i przebudowy struktury społecznej na obszarach wiejskich. Konsekwencje procesów demograficznych uwidaczniają się w systemie ubezpieczenia emerytalnego rolników, w którym zmniejsza się liczba zarówno ubezpieczonych, jak i świadczeniobiorców. Trend ten, w obliczu zachodzących przemian strukturalnych polskiego rolnictwa oraz zmniejszającej się liczby osób pracujących w tym sektorze, będzie stanowił coraz większe wyzwanie dla utrzymania sprawności odrębnego systemu emerytalnego dla rolników.

Dane wskazują, że w strukturze wiekowej ludności rolniczej zwiększa się udział rolników w wieku przedemerytalnym, a zmniejsza udział młodych rolników (wykres 1). Postępujące zmiany w tym zakresie będą oddziaływać na przyszłą organizację systemu emerytalnego dla rolników, w tym na jego skuteczność zapewniania ochrony socjalnej w okresie emerytalnym. W ujęciu ekonomicznym fundusz emerytalny cechuje się bowiem wyższą efektywnością przy wyższej relacji osób ubezpieczonych do liczby świadczeniobiorców. Przy obniżającym się wskaźniku tej efektywności, którą można nazwać efektywnością demograficzną, równoważenie funduszu emerytalnego następuje przez zwiększenie dotacji budżetowych oraz obniżanie ogólnej wartości wypłacanych świadczeń.

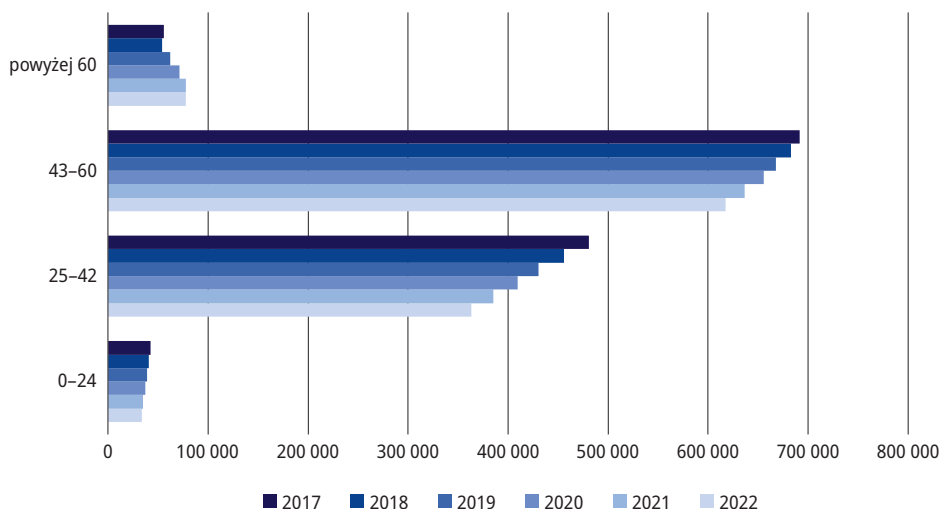
Z prowadzonych badań ilościowych wynika, że ogólna liczba ubezpieczonych w KRUS w latach 2017–2022 zmniejszyła się o 14%. W badanym okresie ponad połowa ubezpieczonych była w wieku powyżej 42 lat, natomiast jedną trzecią stanowiły osoby w wieku od 25 do 42 lat. Grupa ubezpieczonych w wieku do 42 lat zmniejszyła się o jedną czwartą, natomiast w grupie najstarszych ubezpieczonych – powyżej 60 lat – liczebność zwiększyła się o 40,5%. Taka sytuacja utrwała niesprawność systemu emerytalnego rolników oraz jego uzależnienie od finansowania przez budżet państwa.

Na finanse ubezpieczeń społecznych rolników negatywnie oddziałuje nie tylko spadek liczby osób wykonujących pracę rolnika i starzenie się populacji rolniczej, lecz także taki czynnik demograficzny, jak wydłużanie się długości życia. Dane wskazują, że wiek życia ludzi wydłuża się – na przestrzeni lat 1950–2020 przeciętna długość trwania życia¹³ wzrosła o 16,5 lat dla mężczyzn i o 19 lat dla kobiet, przy czym przeciętne trwanie życia jest krótsze na wsi, zarówno dla kobiet,

11 P. Śleszyński, *Identyfikacja i ocena procesów demograficznych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem wsi*, „Wieś i Rolnictwo” 2018, nr 3(180), s. 48, <https://doi.org/10.53098/wir032018/02>.

12 *Ibidem*, s. 62.

13 Zgodnie z metodą przyjętą przez Główny Urząd Statystyczny przeciętne dalsze trwanie życia to wskaźnik wyrażony średnią liczbą lat, jaką w danych warunkach umieralności ma jeszcze do przeżycia osoba pochodząca z określonej zbiorowości, przy założeniu umieralności z okresu, dla którego opracowano tablice

Wykres 1. Ubezpieczeni w KRUS według wieku w latach 2017–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), *KRUS w liczbach 2017–2019*, Warszawa 2020; KRUS, *KRUS w liczbach 2018–2020*, Warszawa 2021; KRUS, *KRUS w liczbach 2019–2021*, Warszawa 2022; KRUS, *KRUS w liczbach 2020–2022*, Warszawa 2023, dostępnych na stronie: <https://www.gov.pl/web/krus/broszura-krus-w-liczbach> [dostęp: 10 kwietnia 2023 r.].

jak i mężczyzn¹⁴. W konsekwencji w ujęciu ekonomicznym wydłużanie się życia może prowadzić do wydłużania aktywności zawodowej, jak również wydłużania czasu kontroli środków produkcji przez osoby prowadzące działalność rolniczą. W ujęciu finansowym jednak wydłużanie się czasu życia na emeryturze prowadzi do wzrostu wydatków publicznych na świadczenia emerytalne w przypadku utrzymania ustawowego wieku emerytalnego.

Zmniejszająca się liczba ubezpieczonych przy jednoczesnym wydłużaniu się życia na emeryturze powodują kurczenie się bazy ekonomicznej ubezpieczenia emerytalnego rolników przy obecnej konstrukcji tego systemu. Wpływa to na zmniejszanie się wydolności funduszu, czyli stopnia pokrycia wydatków na świadczenia emerytalne ze składek ubezpieczeniowych. Wymaga podkreślenia, że baza ta jest współcześnie eksploatowana w oparciu o daniny składkowe rolników nakładane w związku z samym faktem prowadzenia działalności rolniczej. Wysokość składek nie zależy od osiągniętych z działalności rezultatów w formie dochodu czy przychodu, a zróżnicowanie danin ze względu na sposób zorganizowania gospodarstw (wielkość gospodarstwa) jest bardzo niewielkie. Finanse ubezpieczeń społecznych rolników są zatem nadmiernie zdeterminowane sytuacją demograficzną i nie zależą od dochodów uzyskiwanych z prowadzonej działalności rolniczej. Jeżeli ma się utrzymać założenie o odrębności systemu ubezpieczenia

trwania życia. Zob. M. Potyra, K. Góral-Radziszewska, K. Waśkiewicz, *Trwanie życia w 2021 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022, s. 7, 11.

¹⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Trwanie życia*, <https://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/TrwanieZycia.aspx> [dostęp: 23 września 2021 r.].

społecznego rolników, to jest konieczne oddziaływanie przez ubezpieczeniową regulację prawną na decyzje przyspieszające lub ułatwiające sukcesję w gospodarstwach rolnych, stanowiącą czynnik kształtowania zasobów ludzkich w tym systemie.

Zmiany pokoleniowe na skutek sukcesji w gospodarstwach rolnych. Uwagi w świetle ekonomicznej analizy prawa

Jednym z warunków wzrostu innowacyjności i konkurencyjności polskiego rolnictwa jest zmiana pokoleniowa w tym sektorze. Większy udział osób młodych w prowadzeniu gospodarstw rolnych przez zapewnienie ciągłości produkcji rolniczej jest istotny dla przyszłości rolnictwa oraz transformacji systemów żywnościowych, wymagających wdrażania innowacyjnych rozwiązań i poszukiwania nowoczesnych metod produkcji oraz dystrybucji żywności, a także oddziałujących pozytywnie na klimat i środowisko. Przyszłość rolnictwa i transformacji systemów żywnościowych jest warunkowana rozwojem technologii cyfrowych, a w tym kontekście – rozwojem kompetencji i zdolności rolników, które są niezbędne do wdrażania nowoczesnych i innowacyjnych rozwiązań w rolnictwie. To właśnie młode osoby w rolnictwie szybciej i automatycznie w procesie edukacji zdobywają umiejętności i doświadczenie niezbędne w zmieniających się warunkach gospodarowania, a także chętniej i łatwiej wprowadzają zmiany i nowe rozwiązania w swoich gospodarstwach. Z badań wynika, że to młodzi rolnicy są „agentami” lub „katalizatorami” zmian w rolnictwie¹⁵. Kluczowe jest także to, że innowacje są w większym stopniu wprowadzane w gospodarstwach mających następcę i uznawanych przez rolników za rozwojowe. Z badań H. Kałuży i M. Krakowskiej wynika, że obecność następcy ponad czterokrotnie zwiększa szansę na to, że w gospodarstwie będą wprowadzane innowacje¹⁶.

Przekazanie gospodarstwa rolnego może nastąpić na podstawie umowy dożywocia, darowizny albo sprzedaży (typowe umowy prawa cywilnego) albo na podstawie umowy z następcą (rodzaj umowy prowadzącej do wyzbycia się gospodarstwa rolnego, unormowany w rozdziale 7 w art. 84–91 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników)¹⁷. Z badań Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego (IERGŻ PIB) wynika, że w Polsce większość gospodarstw indywidualnych jest przekazywana w ramach rodziny, głównie przez umowę darowizny albo w drodze spadku¹⁸. W tym procesie to moment przekazania kontroli nad gospodarstwem jest jednym z najtrudniejszych etapów i warunkuje powodzenie sukcesji

15 B. Kiełbasa, J. Puchała, *Innowacyjność młodych rolników i ich postawy wobec zmian na przykładzie gospodarstw rolnych położonych w regionie rozdrobnionego rolnictwa*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, t. 17, nr 1, s. 109.

16 H. Kałuża, M. Krakowska, *Determinanty innowacji w gospodarstwach rolnych*, „Przegląd Zachodniopomorski” 2014, nr 3/2, s. 334.

17 Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2007 r., sygn. akt V CSK 37/07 „strony nie są [...] zobowiązane do zawarcia przewidzianej w przepisach tej ustawy [u.u.s.r.] umowy z następcą, lecz w ramach przysługującej im swobody umów (art. 353¹ KC) mogą dokonać wyboru każdego rodzaju umowy, prowadzącej do wyzbycia się przez rolnika własności lub posiadania gospodarstwa”.

18 M. Dudek, *Rola czynnika ludzkiego w rolnictwie indywidualnym na przykładzie gospodarstw emerytów i młodych rolników*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej PIB, Warszawa 2008, s. 35.

w gospodarstwie rolnym¹⁹. Planowanie przekazania gospodarstwa rolnego zwiększa prawdopodobieństwo jego przetrwania²⁰, lecz w prawie nie ma żadnych bodźców skłaniających do właściwego przeprowadzenia tego procesu. Uznaje się, że plan sukcesji powinien być przygotowywany minimum 5 lat przed przejściem na emeryturę²¹. Powinien uwzględniać następujące etapy²²:

- zaangażowanie przekazującego i następcy w proces sukcesji,
- wychowanie pokolenia następców,
- wybór następcy najlepszego dla działalności,
- wybór momentu przekazania gospodarstwa,
- wybór alternatywnych zajęć dla seniorów.

Do tych etapów należałoby dodać zapewnienie adekwatnej ochrony socjalnej rolnikom w wieku emerytalnym. Sprzyjałoby to integracji międzypokoleniowej, która jest współcześnie bardzo ważna ze względu na to, że pokolenie następców wychowało się w erze nowoczesnej technologii oraz nadmiaru informacji rynkowych, przez co będą od nich wymagane nowe kompetencje i umiejętności w prowadzeniu gospodarstw rolnych²³.

Wymianę pokoleniową w rolnictwie można traktować w kategorii efektów zewnętrznych działalności rolniczej. Efekty te na ogół nie są brane pod uwagę w mikroekonomicznym kryterium podejmowania decyzji przez rolników, natomiast powinien je uwzględniać prawodawca kierujący się dobrobytem społecznym wszystkich obywateli, w tym potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w państwie. Potrzebna jest tu interwencja czynnika instytucjonalnego (władz), który może dla internalizacji tych efektów wykorzystać również instrumenty administracyjno-prawne w postaci norm (standardów) lub transferów finansowych²⁴. Państwo ma obowiązek optymalizacji instrumentów ustawowych w zakresie wspierania rodzin prowadzących gospodarstwa rolne oraz przeprowadzanej przez nie sukcesji, albowiem, zgodnie z art. 23 Konstytucji RP, podstawą kształtowania ustroju rolnego są gospodarstwa rodzinne²⁵.

19 M. Czekaj, *Plan sukcesji w gospodarstwie rolnym*, „Wieś i Rolnictwo” 2018, nr 3(180), s. 219, <https://doi.org/10.53098/wir032018/10>.

20 *Ibidem*, s. 214.

21 *Ibidem*, s. 224.

22 Por. A. Lewandowska, J. Greser, J. Jakubowski, *Sukcesja w firmie rodzinnej* [w:] M. Zawadka, *Firma w rodzinie czy rodzina w firmie. Metodologia wsparcia firm rodzinnych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012, s. 121–130.

23 Por. G. Czapiewska, *Dialog międzypokoleniowy a aktywizacja społeczna osób starszych w środowisku wiejskim*, „Wieś i Rolnictwo” 2019, nr 4(185), s. 165–185, <https://doi.org/10.53098/wir042019/08>.

24 J.S. Zegar, *Przesłanki nowej ekonomiki rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, nr 4, s. 14.

25 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483). W świetle teorii prawa wskazany przepis konstytucyjny jest podstawą określenia normy programowej (T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski [w:] *Charakter i struktura norm w konstytucji*, red. J. Trzciniński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 98). Do takich norm należy stosować kryterium optymalizacyjne w rozumieniu koncepcji R. Alexy'ego, który wprowadza pojęcie nakazu optymalizacyjnego, wymuszającego „realizację czegoś – w obrębie faktycznych i prawnych możliwości – w największym stopniu” (R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985, s. 75, cyt. za: K. Ślęzak, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 218). Od ustawodawcy oraz sądownictwa konstytucyjnego zależy to, które wartości konstytucyjne w ramach realizacji zasady programowej należy uwzględnić w najwyższym stopniu.

Norma ta, mająca charakter gwarancyjny i ochronny, daje legitymację władzy publicznej do kształtowania ustroju rolnego. Celem jest utrzymanie w polskim rolnictwie struktury, której podstawą są gospodarstwa rodzinne, a także zapewnienie im należytego wsparcia nienaruszającego prawa własności i działalności gospodarczej²⁶. Zgodnie z obecnymi regulacjami za gospodarstwo rodzinne jest uznawane takie gospodarstwo, które prowadzi indywidualny rolnik (osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych), o powierzchni użytków rolnych do 300 ha²⁷. Należy podkreślić, że w tej definicji nie odwołano się do podstawowego atrybutu rodzinności działalności rolniczej²⁸, ale zastosowano jedynie kryterium powierzchni, czego nie można uznać za optymalne. Jak zwracają uwagę R. Gasson i A. Errington, w gospodarstwie rodzinnym istotą jest m.in. łączenie własności gospodarstwa z kontrolą zarządczą skupioną w rękach właściciela gospodarstwa, a także przekazywanie tej własności i kontroli zarządczej z pokolenia na pokolenie²⁹. To właśnie te atrybuty uzasadniają podejmowanie działań na rzecz wspierania wymiany pokoleniowej, w której kluczowym etapem jest zachęcenie i przygotowanie młodych następców do przejmowania gospodarstw rodzinnych. Uwzględnienie tych czynników w regulacjach prawnych może przyczynić się do skuteczniejszej realizacji normy konstytucyjnej.

Poszukiwanie rozwiązań mających stworzyć dla młodych rolników dogodne warunki do gospodarowania w rolnictwie było prowadzone w Polsce już w latach 70. XX w. Chodziło wtedy przede wszystkim o tworzenie prawnych udogodnień oraz wsparcie finansowe³⁰. Współcześnie w realizowanej polityce rolnej jest wskazane podejmowanie działań służących przyspieszeniu przekazywania gospodarstw rolnych młodym rolnikom. Zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wymiana pokoleniowa jest bardzo ważna i powinna być wspomagana m.in. przez narzędzia wspierające młodych rolników³¹. Brak młodych następców jako zagrożenie dla modelu rolnictwa rodzinnego został również uwzględniony w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie wdrażania narzędzi WPR dla młodych rolników w UE po reformie z 2013 r.³² Dlatego wśród priorytetów polityki rolnej na lata 2023–2027 wskazuje się wsparcie wymiany pokoleniowej. W rozporządzeniu o planach strategicznych dla wspólnej polityki rolnej na lata 2023–2027 jako jeden z dziewięciu celów szczegółowych określono: przyciąganie i utrzymanie młodych rolników oraz nowych rolników,

26 W. Borysiak, *Art. 23 Konstytucja RP [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2016, pkt 29, 33.

27 Art. 5 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2022, poz. 2569; Dz.U. 2023, poz. 326, 412, 595).

28 D. Puślecki, *Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2016, t. 18, nr 2, s. 220.

29 R. Gasson, A. Errington, *The Farm Family Business*, CABI International, Wallingford 1993, s. 18.

30 M. Błażejczyk, A. Kostecki, A. Lichorowicz, *Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych. Studium społeczno-prawne*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1979, s. 29.

31 Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniło rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń. Sprawozdanie specjalne nr 10*, 2017.

32 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie wdrażania narzędzi WPR dla młodych rolników w UE po reformie z 2013 r. (2017/2088(INI)), preambuła lit. H.

a także ułatwianie rozwoju zrównoważonej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich³³. W związku z tym będą wdrażane interwencje, takie jak uzupełniające wsparcie dochodów dla młodych rolników oraz premie dla młodych rolników.

We wcześniejszych okresach programowania w ramach wspólnej polityki rolnej wprowadzano różnego typu działania, które miały wpływać na strukturę generacyjną rolnictwa. W latach 2004–2013 należały do nich m.in. ułatwianie startu młodym rolnikom oraz renty strukturalne³⁴. W ramach tego ostatniego działania w latach 2004–2015 przekazano łącznie 73 tys. gospodarstw w zamian za rentę strukturalną³⁵. W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 wdrożono m.in. premie dla młodych rolników oraz płatności na rzecz rolników kwalifikujących się do systemu małych gospodarstw, którzy trwale przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi³⁶.

Procesowi formalnej sukcesji gospodarstw rodzinnych miały dotychczas służyć instytucjonalne mechanizmy mające na celu wspieranie następców, a także system zabezpieczenia emerytalnego rolników. W tym ostatnim ujawnia się także funkcja powiązana z umową międzypokoleniową, czyli podziałem dochodu gospodarczego oraz kosztów utrzymania pomiędzy pokoleniami przedprodukcyjnym, pracującym oraz poprodukcyjnym³⁷. Autonomia rolniczego ubezpieczenia społecznego ma sens, gdy ta umowa międzypokoleniowa zachodzi w obszarze rolnictwa w społeczności byłych, obecnych i przyszłych rolników, którzy kontrolują zasoby ziemi rolnej i ją eksploatują, a także przy jednoczesnym wsparciu wspólnoty narodowej – ze względu na dostarczane przez rolników dobra publiczne.

Ocena funkcji rolniczego ubezpieczenia emerytalnego w zakresie wspierania wymiany pokoleniowej w rolniczym ubezpieczeniu emerytalnym

Dotychczasowy trend wspierania sukcesji gospodarstw rolnych przez regulacje w prawie ubezpieczeń społecznych został osłabiony. W II kwartale 2022 r. wprowadzono nowelizację ustawy z dnia 20 grudnia 1991 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁸ – w art. 28 dotyczącym zawie-

33 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. L 435), art. 6 ust. 1 pkt g.

34 *Sektorowy Program Operacyjny Rolnictwo 2004–2006*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, <https://www.gov.pl/web/arimr/sektorowy-program-operacyjny---rolnictwo-2004-2006> [dostęp: 10 kwietnia 2023 r.]; *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, <https://www.gov.pl/web/arimr/roznicowanie-w-kierunku-dzialalnosci-nierolniczej3> [dostęp: 10 kwietnia 2023 r.].

35 J. Król, *op. cit.*, s. 102.

36 *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, <https://www.gov.pl/web/arimr/program-rozwoju-obszarow-wiejskich-lata-2014---2020> [dostęp: 10 kwietnia 2023 r.].

37 R. Pacud, *Sprawiedliwość w prawie emerytalnym. Kwestie międzypokoleniowe oraz ekonomiczne*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 2015, t. 62, nr 2, s. 167, <https://doi.org/10.17951/g.2015.62.2.159>.

38 Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 2022, poz. 1155).

szenia wypłaty emerytury – polegającą na zniesieniu konieczności zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej jako warunku otrzymania pełnego świadczenia emerytalnego³⁹. Prawo do wypłaty emerytury rolniczej w pełnej wysokości nabyli 15 czerwca 2022 r. także ci rolnicy, którzy do momentu wejścia w życie ustawy mieli zawieszoną wypłatę części uzupełniającej emerytury rolniczej z powodu prowadzenia działalności rolniczej.

W uzasadnieniu do projektu tej ustawy wskazano: „W związku z licznymi postulatami kierowanymi do ministerstwa zarówno ze strony rolników, jak i organizacji rolniczych odnośnie do krzywdzących, zdaniem rolników, rozwiązań zawartych w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, dotyczących zawieszania wypłaty emerytur rolniczych w przypadku niezaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, zostały zaproponowane zmiany w tym zakresie. Polegają one na tym, że emeryt nie musi zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej, aby otrzymywać świadczenie w pełnej wysokości (tzn. zarówno część składkową, jak i uzupełniającą emerytury)”⁴⁰. W ocenie skutków regulacji wskazano, że rozwiązanie będzie oddziaływać na ponad 31 tys. osób, które są uprawnione do emerytury rolniczej (pobierają świadczenia i jednocześnie prowadziły działalność rolniczą albo są ubezpieczone i legitymują się wiekiem oraz stażem ubezpieczeniowym wystarczającym do uzyskania prawa do emerytury rolniczej). Otrzymają one pełne świadczenie bez warunku zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej. W ocenie tej pominięto potencjalne oddziaływanie na liczbę nowych osób, które nie zostaną następcami i nie wejdą do systemu ubezpieczenia społecznego rolników.

Należy się zgodzić z argumentem, że wprowadzone rozwiązanie jest wyrazem sprawiedliwości społecznej odnoszącej się do zachowania prawa do kontynuowania prowadzenia swojej działalności, tak jak w przypadku przedsiębiorców w systemie powszechnego ubezpieczenia społecznego. Należałoby jednak wprowadzić system danin składkowych na podobnych zasadach, z zachowaniem preferencji dla rolników. Przy naliczaniu składek od dochodu zachodziłaby automatyczna ochrona pozycji finansowej rolnika w razie realizacji ryzyka pogodowego lub innego ryzyka operacyjnego, które istotnie zaburza wyniki działalności produkcyjnej. Wydaje się przy tym, że obecna konstrukcja składki mogłaby pozostać wyznacznikiem składki minimalnej.

W odniesieniu do funkcji ochronnej ubezpieczenia emerytalnego rolników wprowadzone rozwiązanie daje możliwości czerpania dalszych korzyści ze zgromadzonego majątku, a tym samym stanowi dodatkowe źródło środków zabezpieczających okres emerytalny. Ponadto uzależnienie prawa do świadczeń emerytalnych od zaprzestania działalności rolniczej przez nestora, przy jednoczesnym braku realnych następców, którzy chcieliby ją kontynuować, sprzyja zjawisku „sukcesji pozornej”⁴¹. Wynika ono z tego, że w krajowym rolnictwie zawęży się rzeczywisty krąg osób, którym można przekazać gospodarstwo rolne, a szczególnie dotyczy to gospodarstw

39 *Ibidem*, art. 1 pkt 5.

40 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Sejm IX kadencji, druk nr 2185, s. 30.

41 M. Czekaj, *op. cit.*, s. 224; T. Wojewodzik, *Pozorna sukcesja. Zaburzenie cyklu życia gospodarstw rolniczych*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2013, nr 103, s. 141–152.

mniej profesjonalnych i niezorientowanych rynkowo⁴². Wprowadzone rozwiązanie odsuwa w czasie skutki tego zjawiska.

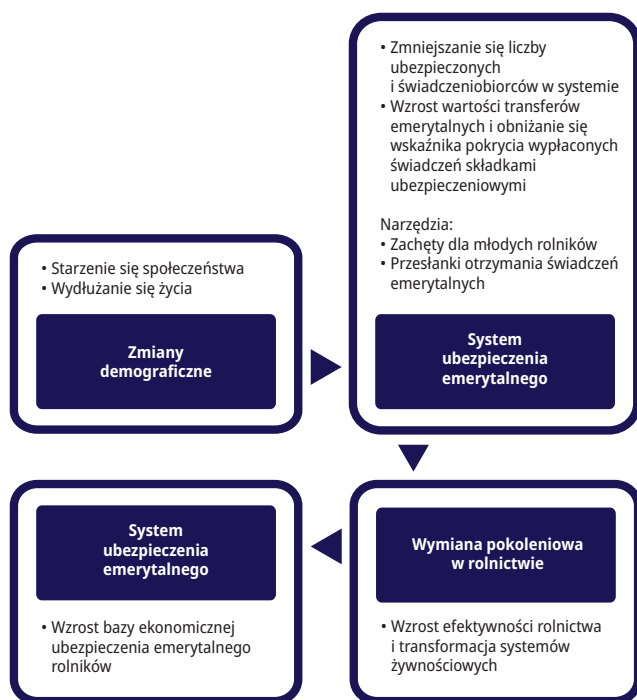
W odniesieniu do funkcji restrukturyzacyjnej rozwiązanie należy ocenić pod względem kształtowania motywacji do przekazania gospodarstwa rolnego następcy. Dotychczasowe budowanie takiej zachęty było wspierane przez regulację prawną – państwo, jako podmiot dofinansowujący emerytury rolnicze, warunkowało tę dopłatę realizacją polityki rolnej w zakresie sukcesji. Jednakże zamiast wzmocnienia tej funkcji doszło do jej osłabienia. W specyficznej sytuacji, jaką jest przywiązanie do ziemi, prawo powinno zachęcać do świadomego przekazywania gospodarstw rolnych. Zarządzający gospodarstwem musi być gotowy do zmiany, a argumenty za tą zmianą, które docierają do niego z zewnątrz, powinny go przekonać, że powierzenie nowej osobie nowej funkcji okaże się korzystne dla rozwoju samego gospodarstwa⁴³ i dla niego samego. Bez czynnika instytucjonalnego zmuszającego do takiej zmiany niezbędne jest podjęcie innych działań wpływających na świadomość rolników-emerytów konieczności przemyślanej i zaplanowanej sukcesji gospodarstwa rolnego. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że w długim okresie dojdzie do sytuacji, w której gospodarstwa rolne nie będą przekazywane w odpowiednim czasie, ale dopiero w wyniku śmierci, czego konsekwencją będą procesy dziedziczenia – długotrwałe i mogące prowadzić do podziału gospodarstw rolnych z jednoczesnym zaprzestawianiem prowadzenia rzeczywistej produkcji rolniczej. Ponadto może wzrosnąć liczba gospodarstw, które będą przekazywane nieformalnie. Będzie to bariera ich rozwoju ze względu na brak stabilności działania, ograniczenie skłonności nieformalnych użytkowników do inwestycji czy brak narzędzi do oceny korzyści ekonomicznej wynikającej z wprowadzania innowacyjnych rozwiązań ze względu na niepełną wiedzę o przepływach finansowych w gospodarstwie. Stąd w długiej perspektywie pojawia się zagrożenie w postaci jeszcze większego spadku liczby ubezpieczonych w systemie rolniczego ubezpieczenia emerytalnego.

Przeprowadzone analizy skłaniają do wniosków natury ogólnej. Wyzwaniem dla prawodawcy pozostaje zrewidowanie obecnych warunków korzystania z ubezpieczeń społecznych rolników, tak aby prawo emerytalne było narzędziem z jednej strony modernizacji sektora rolnego, a drugiej – poprawy finansów ubezpieczenia społecznego rolników. Kwestia wymiany pokoleniowej wymaga zatem właściwego uregulowania w prawie rolnym oraz prawie ubezpieczeń społecznych, określającym prawa rolników do świadczeń emerytalnych. Instytucje prawa ubezpieczeń społecznych można zaliczyć do tych narzędzi prawnych, które mogą przyczynić się do zwiększenia bazy ekonomicznej ubezpieczenia społecznego rolników, co w przyszłości stworzy możliwości poprawy wysokości rolniczych świadczeń emerytalnych, względnie zapewni większą stabilność finansów rolniczych ubezpieczeń społecznych na czas trudności w gromadzeniu publicznych środków finansowych wystarczających do pokrycia kosztów realizowanych zadań publicznych. Potencjał ten pokazano na schemacie 1.

42 M. Dudek, Ł. Komorowski, *Sprawozdanie z konferencji „Konsekwencje zmian demograficznych dla rozwoju rolnictwa” zorganizowanej w ramach III Kongresu Demograficznego przy współudziale Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, „Wieś i Rolnictwo” 2021, nr 4(193), s. 114, <https://doi.org/10.53098/wir042021/05>.*

43 M. Dudek, *op. cit.*, s. 43.

Schemat 1. Schemat zależności pomiędzy zmianami demograficznymi a systemem ubezpieczenia emerytalnego dla rolników



Źródło: opracowanie własne.

W przepisach regulujących warunki nabycia praw emerytalnych przez przekazujących gospodarstwa rolne nie zawarto żadnych preferencji dla młodych rolników⁴⁴. Wymiana pokoleniowa w rolnictwie powinna być jednak stymulowana przez zachęty dla młodych osób do przejmowania rodzinnych gospodarstw rolnych i organizowania życia na obszarach wiejskich. Przykładem takiego mechanizmu może być wprowadzenie w przyszłości dopłat do składek ubezpieczeniowych dla młodych rolników, np. przed osiągnięciem określonego wieku. W takim rozwiązaniu ujawniałyby się model wspierania młodych rolników przez odciążanie ich od nadmiernych zobowiązań, które mogłyby utrudniać modernizację i inwestycje w gospodarstwie, a także zachęcania młodych osób do podejmowania działalności rolniczej w młodszym wieku.

Nie można rezygnować z tworzenia mechanizmów prawnych w zakresie przekazywania gospodarstw rolnych. Do 15 czerwca 2022 r. odpowiedzią na ten postulat było rozwiązanie prawne odnoszące się do zaprzestania działalności rolniczej jako warunku otrzymania pełnej emerytury rolniczej. Rezygnacja z tego warunku nie została zastąpiona innym bardziej skutecznym me-

⁴⁴ P. Litwiniuk, *Pozycja prawna młodego rolnika w Polsce w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z 29 maja 2018 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2(27), s. 70, <https://doi.org/10.14746/ppr.2020.27.2.3>.

Tabela 1. Wskaźniki efektywności finansowej Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2017–2022

Rok	Przychody		Koszty		Udział dotacji z budżetu państwa w przychodach FER** (w %)	Wskaźnik pokrycia kosztów realizacji zadań FER dotacją z budżetu państwa (w %)	Wskaźnik pokrycia wyplaconych świadczeń składkami emerytalno-rentowymi (w %)
	Dotacja z budżetu państwa (w tys. zł)	Przebieg składki emerytalno-rentowych (w tys. zł)	Ogółem* (w tys. zł)	w tym: emerytury i renty rolnicze (w tys. zł)			
[a]	[b]	[c]	[d]	[e]	[f]	[b/d]	[c/e]
2017	16 684,8	1 390,4	20 002,4	15 063,5	91,5	83,4	9,2
2018	17 097,0	1 370,6	20 164,8	15 245,4	91,9	84,8	9,0
2019	18 510,8	1 370,7	21 664,2	16 824,3	92,5	85,4	8,1
2020	18 430,1	1 043,4	19 832,2	16 280,1	92,2	92,9	6,4
2021	18 367,0	1 418,5	19 974,9	16 294,9	91,6	92,0	8,7
2022	18 658,3	1 455,2	20 202,0	16 530,0	92,2	92,4	8,8
2023***	19 878,1	1 610,7	21 992,9	18 084,6	92,0	90,4	8,9

* bez świadczeń zbiegowych (świadczeń dla osób, które spełniły warunki do przyznania świadczenia rolnego i miały ustalone prawo do świadczenia z innego ubezpieczenia społecznego) i innych transferów

** przychody bez refundacji kosztów wypłaty świadczeń zbiegowych i innych transferów

*** plan według ustawy budżetowej na 2023 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rada Ministrów (RM), *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018; RM, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.*, Warszawa 2019; RM, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.*, Warszawa 2020; RM, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.*, Warszawa 2021; RM, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.*, Warszawa 2022; KRUS, *Sprawozdanie z wykonania planu rzeczowo-finansowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego za 2022 rok*, Warszawa 2023; Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz.U. 2023, poz. 256).

chanizmem⁴⁵. Przy niskiej efektywności finansowej FER oraz wysokich dotacjach budżetowych (tabela 1) jest konieczne wzmocnienie systemu ubezpieczeniowego przez urealnienie składek dla rolników dysponujących czynnikiem ziemi, względnie odstąpienie od mechanizmu ubezpieczeniowego na rzecz zróżnicowania danin celowych zależnych od sytuacji majątkowej rolników, którzy nie dokonują przekazania gospodarstwa rolnego lub po jego przekazaniu nadal czerpią korzyści ze zgromadzonego majątku. Zgoda na pobieranie emerytury i dalsze prowadzenie gospodarstw rolnych pogłębia tylko istniejący problem ekonomiczny związany z niską bazą ekonomiczną ubezpieczeń rolniczych, która przy obecnej formie eksploatacji jest w istocie zbyt mocno zorientowana demograficznie. Przyczynia się to do pogłębienia problemu finansowego związanego z niską efektywnością finansową FER.

Dyskusja nad rolniczym ubezpieczeniem emerytalnym jako instrumentem, który może wspierać wymianę pokoleniową w rolnictwie, jest uzasadniona przy założeniu, że zmiana generacyjna w gospodarstwach rolnych przyczynia się do unowocześniania procesów produkcji oraz zwiększania osiąganych wyników produkcyjnych, a tym samym – do zwiększania bazy ekonomicznej rolniczego ubezpieczenia emerytalnego. W tym kontekście, a także wskutek wprowadzonych zmian w przepisach ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników polegających na zniesieniu konieczności zaprzestania prowadzenia działalności rolników jako warunku otrzymania pełnego świadczenia emerytalnego, jest uzasadnione prowadzenie dalszych badań w nurcie ekonomii behawioralnej. Pozwoli to zrozumieć rzeczywistą motywację do przekazywania i przejmowania gospodarstw rolnych przez rolników, którzy w swoich decyzjach i zachowaniach gospodarczych nie kierują się wyłącznie racjonalnymi przesłankami.

Podsumowanie – wnioski i rekomendacje

Zmiany demograficzne na obszarach wiejskich negatywnie oddziałują na system ubezpieczenia emerytalnego rolników, ponieważ zmniejsza się liczba osób ubezpieczonych i świadczeniobiorców w systemie. Tym samym wzrastają jednostkowe koszty administracyjne jego organizacji, a także zależność rolniczego systemu ubezpieczeniowego od środków budżetu państwa. Pojawiające się możliwości związane z wdrażaniem rozwiązań cyfrowych, automatyzujących proces organizacji systemu ubezpieczenia rolniczego, są trudniejsze do wykorzystania ze względu na ograniczenie stymulacji sukcesji gospodarstw rolnych za pomocą ubezpieczenia społecznego.

Od 15 czerwca 2022 r. rolnikom przysługuje prawo do wypłaty emerytury rolniczej w pełnej wysokości bez konieczności zaprzestawania prowadzenia działalności rolniczej. Rozwiązanie to można uznać z jednej strony za odpowiedź na rzeczywisty brak następców w gospodarstwach rolnych, z drugiej zaś – za odpowiedź niewłaściwą, która petryfikuje, a nawet pogłębia nieko-

⁴⁵ Por. propozycję wprowadzenia efektywniejszego systemu zachęt, np. dodatku do emerytury rolniczej za przekazanie gospodarstwa rolnego na powiększenie innego gospodarstwa w celu poprawy struktury obszarowej tego drugiego gospodarstwa. E. Nasternak, *Zmierzch pozaubezpieczeniowych funkcji części emerytalnej rolniczego ubezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia” 2022, nr 2(78), s. 85, <https://doi.org/10.48058/78.2022.3>.

rzystną sytuację demograficzną na obszarach wiejskich i nie stymuluje zmian pokoleniowych w gospodarstwach rolnych. Finanse ubezpieczeń społecznych rolników są obecnie nadmiernie zdeterminowane sytuacją demograficzną, gdyż dochody składkowe są oparte na liczbie osób spełniających kryterium rolnika, a dochody Funduszu Emerytalno-Rentowego są niezależne od dochodów uzyskiwanych z prowadzonej działalności rolniczej. Wprowadzone rozwiązanie nie poprawia sytuacji finansowej FER ani po stronie wydatkowej (zwiększenie wypłat emerytur rolniczych dla rolników prowadzących działalność rolniczą), ani – długofalowo – po stronie dochodowej (zagrożenie zmniejszaniem się liczby młodych rolników prowadzących samodzielnie działalność rolniczą).

Brak młodych następców został uznany za zagrożenie dla modelu rolnictwa rodzinnego w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie wdrażania narzędzi WPR dla młodych rolników w UE po reformie z 2013 r. Odpowiednia konstrukcja systemu ubezpieczenia emerytalnego rolników może być jednym z czynników skutecznej sukcesji w rodzinnych gospodarstwach rolnych, a tym samym – utrzymania ciągłości rolniczych procesów gospodarowania. Ze względu na odstępianie od reguły sukcesji w prawie emerytalnym w najbliższej przyszłości są potrzebne innowacyjne rozwiązania systemowe, które na zasadzie automatycznego stabilizatora będą oddziaływać na wszystkie gospodarstwa rolne, względnie aktualizacja rozwiązań wspierających sukcesję gospodarstw rolnych przez uaktualnienie warunków nabycia prawa do emerytury rolniczej.

Nowoczesne rolnictwo wymaga efektywnego działania gospodarstw rolnych, a także sprawnego przekazania gospodarstwa w ręce następców, dlatego proces ten powinien być zaplanowany. Pomocne w egzekwowaniu planowania sukcesji mogłoby być wprowadzenie obowiązku przygotowywania planu sukcesji gospodarstwa rolnego jako warunku otrzymania rolniczego świadczenia emerytalnego, który zawierałby informacje nie tylko o następcy, jego kompetencjach i przygotowaniu, lecz także o przekazującym oraz jego roli i zadaniach w okresie po przekazaniu gospodarstwa oraz o sposobie wykorzystywania posiadanej przez niego wiedzy. Takie rozwiązanie z jednej strony gwarantuje wolność dysponowania zgromadzonym majątkiem, a z drugiej może zwiększyć szanse na to, że gospodarstwo przejmie najlepszy następca. Musiałaby jednak zostać zachowana istota przedmiotowego rozwiązania w postaci jego użyteczności dla rolnika i następcy. Spełnienie tego warunku rozstrzyga o sensie ewentualnego wprowadzania tego typu rozwiązań, a także wymaga przygotowania organu emerytalnego do przeprowadzenia ich oceny, od której byłoby uzależnione przyznanie świadczenia.

Bibliografia

- Bera A., Walczak D., *Problematyka wieku emerytalnego w modernizacji polskiego systemu emerytalnego. Głos w dyskusji*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2012, nr 1.
- Błażejczyk M., Kostecki A., Lichorowicz A., *Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych. Studium społeczno-prawne*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1979.
- Borysiak W., *Art. 23 Konstytucja RP [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2016.

- Czapiewska G., *Dialog międzypokoleniowy a aktywizacja społeczna osób starszych w środowisku wiejskim*, „Wieś i Rolnictwo” 2019, nr 4(185), <https://doi.org/10.53098/wir042019/08>.
- Czekaj M., *Plan sukcesji w gospodarstwie rolnym*, „Wieś i Rolnictwo” 2018, nr 3(180), <https://doi.org/10.53098/wir032018/10>.
- Dudek M., *Rola czynnika ludzkiego w rolnictwie indywidualnym na przykładzie gospodarstw emerytów i młodych rolników*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej PIB, Warszawa 2008.
- Dudek M., Komorowski Ł., *Sprawozdanie z konferencji „Konsekwencje zmian demograficznych dla rozwoju rolnictwa zorganizowanej w ramach III Kongresu Demograficznego przy współudziale Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN*, „Wieś i Rolnictwo” 2021, nr 4(193), <https://doi.org/10.53098/wir042021/05>.
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 10. Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniło rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń*, 2017.
- Gasson R., Errington A., *The Farm Family Business*, CABI International, Wallingford 1993.
- Kałuża H., Krakowska M., *Determinanty innowacji w gospodarstwach rolnych*, „Przegląd Zachodniopomorski” 2014, nr 3/2.
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Sprawozdanie z wykonania planu rzeczowo-finansowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego za 2022 rok*, Warszawa 2023.
- Kiełbasa B., Puchała J., *Innowacyjność młodych rolników i ich postawy wobec zmian na przykładzie gospodarstw rolnych położonych w regionie rozdrobnionego rolnictwa*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, t. 17, nr 1.
- Koczur W., *Przegląd systemu emerytalnego 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności. Kluczowe zagadnienia i rekomendacje. Podsumowanie*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 2.
- Król J., *Funkcja restrukturyzacyjna ubezpieczenia społecznego rolników*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” 2018, t. 27, nr 1.
- Lewandowska A., Greser J., Jakubowski J., *Sukcesja w firmie rodzinnej* [w:] M. Zawadka, *Firma w rodzinie czy rodzina w firmie. Metodologia wsparcia firm rodzinnych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.
- Lipińska I., *Ekonomiczna analiza prawa w aspekcie zarządzania ryzykiem w rolnictwie* [w:] *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesora Teresy Kurowskiej*, red. D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko, Fundacja FAPA, Warszawa 2018.
- Litwiniuk P., *Pozycja prawna młodego rolnika w Polsce w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z 29 maja 2018 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2(27), <https://doi.org/10.14746/ppr.2020.27.2.3>.
- Nasternak E., *Zmierczch pozaubezpieczeniowych funkcji części emerytalnej rolniczego ubezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia” 2022, nr 2(78), <https://doi.org/10.48058/78.2022.3>.
- Pacud R., *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego jako przedmiot badań* [w:] *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego*, red. R. Pacud, Difin, Warszawa 2019.
- Pacud R., *Sprawiedliwość w prawie emerytalnym. Kwestie międzypokoleniowe oraz ekonomiczne*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 2015, t. 62, nr 2, <https://doi.org/10.17951/g.2015.62.2.159>.
- Potyra M., Góral-Radziszewska K., Waśkiewicz K., *Trwanie życia w 2021 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022.
- Puślecki D., *Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2016, t. 18, nr 2.

- Raport z badania Polska Wieś i Rolnictwo 2022*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, 2023, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/polska-wies-i-rolnictwo>.
- Stroiński R.T., *Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa (Law and economics)* [w:] *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, red. M. Bednarski, J. Wilkin, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Śleszyński P., *Identyfikacja i ocena procesów demograficznych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem wsi*, „Wieś i Rolnictwo” 2018, nr 3(180), <https://doi.org/10.53098/wir032018/02>.
- Wojewodzic T., *Pozorna sukcesja. Zaburzenie cyklu życia gospodarstw rolniczych*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2013, nr 103.
- Zegar J.S., *Przesłanki nowej ekonomiki rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, nr 4.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. L 435).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 2023, poz. 208, ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2022, poz. 2569; Dz.U. 2023, poz. 326, 412, 595).
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 2022, poz. 1155).
- Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz.U. 2023, poz. 256).

Dokumenty

- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Sprawozdanie z wykonania planu rzeczowo-finansowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego za 2022 rok*, Warszawa 2023.
- Plan finansowy Funduszu Emerytalno-Rentowego, załącznik do rocznego sprawozdania z wykonania budżetu państwa w latach 2017–2021 oraz ustawy budżetowej na 2022*, Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/budzet-panstwa>.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2007 r., sygn. akt V CSK 37/07.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.*, Warszawa 2019.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.*, Warszawa 2020.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.*, Warszawa 2021.

Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.*, Warszawa 2022.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie wdrażania narzędzi WPR dla młodych rolników w UE po reformie z 2013 r. (2017/2088(INI)).

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Sejm IX kadencji, druk nr 2185.

Strony internetowe

Główny Urząd Statystyczny, *Trwanie życia*, <https://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/TrwanieZycia.aspx>.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/wspolpraca-z-zagranica/europejska-siec-rolniczych-systemow-zabezpieczenia-spolecznego-enasp/>.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *KRUS w liczbach 2017–2019*, Warszawa 2020, <https://www.gov.pl/web/krus/broszura-krus-w-liczbach>.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *KRUS w liczbach 2018–2020*, Warszawa 2021, <https://www.gov.pl/web/krus/broszura-krus-w-liczbach>.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *KRUS w liczbach 2019–2021*, Warszawa 2022, <https://www.gov.pl/web/krus/broszura-krus-w-liczbach>.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *KRUS w liczbach 2020–2022*, Warszawa 2023, <https://www.gov.pl/web/krus/broszura-krus-w-liczbach>.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, <https://www.gov.pl/web/arimr/roznicowanie-w-kierunku-dzialalnosci-nierolniczej3>.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, <https://www.gov.pl/web/arimr/program-rozwoju-obszarow-wiejskich-lata-2014---2020>.

Sektorowy Program Operacyjny Rolnictwo 2004–2006, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, <https://www.gov.pl/web/arimr/sektorowy-program-operacyjny---rolnictwo-2004-2006>.