

Funkcja restrukturyzacyjna ubezpieczenia społecznego rolników

Józefina KRÓL¹

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Złożono: 27 października 2017; Zaakceptowano do druku: 20 grudnia 2017; Opublikowano: 12 kwietnia 2018

Streszczenie. W artykule poruszono problem znaczenia ubezpieczenia społecznego (emerytalno-rentowego) rolników dla struktury agrarnej oraz generacyjnej gospodarstw rolnych w Polsce, określając to jako funkcję restrukturyzacyjną ubezpieczenia społecznego. Dokonano porównania instrumentu ubezpieczeniowego (ubezpieczenie społeczne rolników) oraz instrumentu pozaubezpieczeniowego (renta strukturalna) w oparciu o kryterium skuteczności, które wyraża się liczbą przekazanych gospodarstw rolnych w zamian za świadczenie emerytalno-rentowe. Na tej podstawie można stwierdzić, że w zakresie potencjalnego wpływania na strukturę obszarową i generacyjną rolników, instrument ubezpieczeniowy jest bardziej powszechny aniżeli instrument pozaubezpieczeniowy.

Słowa kluczowe: ubezpieczenie społeczne rolników, funkcja restrukturyzacyjna.

Kody JEL: G22, Q14.

1. Wstęp

Pogarszająca się struktura wieku w sektorze rolnym skłania do refleksji nad sposobami ochrony gospodarstw rolnych, które są nośnikami wielu pożądanych wartości: produkcyjnych (wysokiej jakości żywności), kulturowych, środowiskowych, przyrodniczych czy społecznych. Oprócz narzędzi i instrumentów mających wzmacniać gospodarstwa rolne – przewidzianych w ramach polityki rolnej – istnieją także regulacje w zakresie ubezpieczenia społecznego. Rola tych drugich była szczególnie podkreślana przed 1990 r., kiedy to zaznaczano ich pozaubezpieczeniowe funkcje, w tym strukturalną funkcję ubezpieczenia społecznego rolników [Jedynak 2015]. Celem niniejszej pracy jest wskazanie funkcji restrukturyzacyjnej ubezpieczenia społecznego rolników.

Pytanie badawcze brzmi: jaka jest skuteczność historycznych i współczesnych regulacji ubezpieczeniowych i pozaubezpieczeniowych (renty strukturalnej jako instrumentu polityki rolnej powiązanego bezpośrednio z rozwiązaniem ubezpiecze-

¹ Kontakt z autorem: Józefina Król, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Wydział Finansów i Ubezpieczeń, ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, Polska, e-mail: jozefina.krol@edu.uekat.pl.

niowym) w kształtowaniu obszarowej i generacyjnej struktury polskiego rolnictwa²? Pytanie to jest wciąż aktualne i nawiązuje do tezy A. Wosia [1987] o konieczności wykorzystania ubezpieczenia do „sterowania rozwojem wsi i produkcją rolniczą” [Wierzbowski 1997; Jończyk 2006]. W okresie PRL-u wskazywano na funkcję strukturalną ubezpieczenia społecznego. Współcześnie pojęciem lepiej oddającym sens działań jest funkcja restrukturyzacyjna. Znajduje to uzasadnienie i odzwierciedlenie w nazewnictwie stosowanym w dokumentach strategicznych z zakresu polityki rolnej. Funkcja restrukturyzacyjna ubezpieczenia społecznego rolników rozumiana jest zatem jako możliwość kształtowania struktury obszarowej i generacyjnej w rolnictwie poprzez regulację ubezpieczeniową (w szczególności poprzez ubezpieczenie emerytalno-rentowe).

W opracowaniu wykorzystano metodę analizy tekstów prawnych, badań literatury z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz rolnictwa, a także przeprowadzono badania ekonomiczno-społeczne w odniesieniu do rolnictwa, w tym badania ilościowe liczby przekazywanych gospodarstw rolnych w zamian za świadczenia emerytalne. Zastosowanym w pracy kryterium skuteczności jest liczba gospodarstw przekazywanych na skutek regulacji ubezpieczeniowej (ubezpieczenie społeczne rolników) lub regulacji pozaubezpieczeniowej (mechanizm renty strukturalnej).

2. Funkcje ubezpieczenia społecznego

Podstawową funkcją ubezpieczenia społecznego jest zapewnienie ochrony ubezpieczeniowej. Jednocześnie gwarantowanie i wypłacanie określonych świadczeń wpływa na sferę konsumpcji i produkcji, a także kreuje postawy ludzi, nastroje polityczne i obyczaje [Muszalski 2008]. Jak wskazuje W. Muszalski, system ubezpieczeniowy może być także wykorzystywany do realizacji innych celów niż tylko ochrona ubezpieczeniowa, ponieważ zaprojektowane działania wywołują także skutki wtórne. Wyróżnione zostały następujące funkcje pozaubezpieczeniowe: funkcja rozdzielcza, funkcja zatrudnienia, funkcja polityki ludnościowej oraz funkcja fiskalno-ekonomiczna [Muszalski 2008].

Pierwsza z wymienionych funkcji – rozdzielcza – jest jedną z form podziału dochodu narodowego i polega na dzieleniu środków pomiędzy grupy osób, które są uprawnione. Funkcja rozdzielcza związana jest także z umową międzypokoleniową, czyli podziałem pomiędzy pokoleniem przedprodukcyjnym, pracującym oraz poprodukcyjnym [Pacud 2015]. Może się to dokonywać dzięki sprawiedliwości międzypokoleniowej, w ramach której dochód wypracowywany przez współcześnie pracujących zapewnia środki utrzymania emerytom i rencistom. Rozdział środków jest zróżnicowany według potrzeb, które są konsekwencją wypadków losowych lub ustalonych społecznie okoliczności. W przypadku tej grupy, dla której świadczenie społeczne jest jedynym źródłem utrzymania, dochodzi jednocześnie do kształtowania poziomu życia. Kwestią do rozważenia jest określenie, jaka część dochodu

² Struktura obszarowa oraz struktura generacyjna rozumiane są jako elementy struktury agrarnej.

powinna być przeznaczana na płace, a jaka na emerytury [Muszalski 2008]. Jest to decyzja o podziale środków pomiędzy konsumpcję (spożycie) a fundusz ubezpieczenia społecznego.

W przypadku ubezpieczenia społecznego rolników rozdział środków zachodzi również pomiędzy różnymi grupami osób uprawnionych. Wśród nich można wyszczególnić: rolników prowadzących działalność rolniczą, rolników prowadzących działalność rolniczą i dział specjalny produkcji rolnej, rolników pracujących wyłącznie w działach specjalnych produkcji rolnej, rolników prowadzących jednocześnie działalność rolniczą i pozarolniczą działalność gospodarczą, emerytów i rencistów oraz domowników [KRUS 2017]. Kwoty składek i świadczeń są zupełnie niezależne od dochodów osiąganych w gospodarstwie rolnym. Polityka podziału w tym przypadku ma zupełnie inny charakter niż w systemie ogólnym. Ustawodawca zróżnicował wielkość składki w zależności od wielkości gospodarstwa rolnego wyrażonej w hektarach przeliczeniowych (hap), wydzielając grupę rolników, których gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych poniżej 50 hap, oraz różnicując grupę powyżej 50 hap. Zastosowanie takiego rozwiązania ma jednak marginalne znaczenie, ponieważ wyższa składka ubezpieczeniowa dotyczy jedynie ok. 1,5% płatników [KRUS 2017]. Redystrybucja w rolnictwie odnosi się także do dwóch innych aspektów: wyrównywania dochodów pomiędzy rolnikami i pozostałą częścią społeczeństwa oraz redystrybucji pomiędzy samymi rolnikami na linii: rolnictwo – budżet państwa – rolnictwo [Gołasa 2010].

Kolejną funkcją ubezpieczenia społecznego jest funkcja zatrudnienia. Jest ona związana nie tylko z kształtowaniem struktury wiekowej osób zatrudnionych (poprzez regulowanie wieku emerytalnego czy możliwość przechodzenia na tzw. wcześniejszą emeryturę [Muszalski 2008]). Polega ona także na wpływanie na zdolność do pracy matek oraz osób wychowujących dzieci. Ubezpieczenie społeczne kształtuje także zachowania i postawy wobec pracy. W systemie ubezpieczenia rolniczego rolników obowiązuje taki sam jak w przypadku powszechnego ubezpieczenia wiek emerytalny. Na mocy art. 19 ust. 12 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³ uprawnienie rolników do wcześniejszej emerytury zostało zlikwidowane. Funkcja zatrudnienia w ubezpieczeniu społecznym rolników odnosi się do kształtowania wieku emerytalnego, a także zachowań wobec pracy poprzez wprowadzanie zasiłku macierzyńskiego. Rozwiązaniem specyficznym dla ubezpieczenia społecznego rolników jest objęcie nim także małżonków i domowników, co wpływa na strukturę zatrudnienia w rolnictwie niezależnie od zaangażowanej w produkcję powierzchni użytków rolnych i dochodów uzyskiwanych w gospodarstwie rolnym.

Kolejnym celem ubezpieczenia społecznego może być wywoływanie zamierzonych zmian w rozwoju i ruchu ludności poprzez funkcję polityki ludnościowej [Muszalski 2008, s. 228]. Realizacja tego celu uzależniona jest jednak od sytuacji de-

³ Dz. U. z 1991 r., Nr 7, poz. 24 z późn. zm.

mograficznej. Wpływ na zapewnienie warunków do prawidłowego rozwoju można wywierać poprzez stosowanie urlopów i zasiłków wychowawczych⁴.

Funkcja fiskalno-ekonomiczna jest powiązana z funkcją rozdzielczą, ponieważ dotyczy podziału świadczeń między różne grupy uprawnionych. Ma ona jednak związek z działaniami w sferze finansów publicznych oraz wywołuje skutki ekonomiczne dla całej gospodarki [Muszalski 2008]. Rolą ubezpieczenia społecznego jest zgromadzenie odpowiednich środków na zaspokojenie wszystkich świadczeń. Według W. Muszalskiego źródłem finansowania systemu mogą być zarówno składki, jak i budżet państwa [Muszalski 2008]. W systemie powszechnym składka – jako procent wydatków na płace – obciąża wszystkich pracowników i pracodawców. W systemie ubezpieczenia rolniczego składka – niezależna od osiąganych dochodów – stanowi znikomą część, a zasadniczą częścią jest dofinansowanie z budżetu państwa. Łączna dotacja z budżetu państwa do KRUS w 2016 r. wynosiła 16,4 mld zł (92,1% przychodów), a przypis składek od rolników – 1,4 mld zł (7,9% przychodów) [Rada Ministrów 2017].

Do opisanych przez W. Muszalskiego funkcji, które odnoszą się do ubezpieczenia społecznego w ogóle, ale odgrywają także rolę w ubezpieczeniu społecznym rolników, należałoby dodać także funkcje związane z sektorem rolnym. Jako funkcje ubezpieczenia społecznego rolników zostały wymienione także: ochronna, gwarancyjna, kompensacyjna i prewencyjna [Puślecki 2016]. B. Kłós również pisze: „Ubezpieczenie społeczne rolników poza swoją oczywistą funkcją socjalną (zabezpieczeniem przed ryzykami) pełni również rolę instrumentu polityki państwa wobec rolnictwa i obszarów wiejskich w zakresie dochodów rolników i przemian struktury agrarnej” [Kłós 2010]. Zatem funkcja restrukturyzacyjna ubezpieczenia społecznego rolników związana będzie z oddziaływaniem uregulowań prawnych w zakresie ubezpieczenia społecznego na strukturę agrarną i wiekową w rolnictwie. Znaczenie ubezpieczenia społecznego rolników dla realizacji celów i zadań polityki rolnej i społecznej państwa podkreślają J. Pawłowska-Tyszko i M. Podstawka [2011].

3. Ewolucja ubezpieczeniowych oraz pozaubezpieczeniowych instrumentów wsparcia restrukturyzacji obszarów rolnych

Z punktu widzenia celu opracowania analizie poddano uregulowania ubezpieczeniowe (w tym także regulacje związane z zabezpieczeniem społecznym⁵), natomiast instrumenty pozaubezpieczeniowe ograniczono do jednego instrumentu – renty strukturalnej, która w swoich rozwiązaniach prawnych nawiązuje do konstrukcji

⁴ Ma to zastosowanie w powszechnym ubezpieczeniu, ale również w ubezpieczeniu społecznym rolników poczyniono starania o wprowadzenie przywileju w tym zakresie. Na mocy art. 1. ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 983) wprowadzono zmiany umożliwiające finansowanie składek osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników w związku ze sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem.

⁵ Pojęcie zaopatrzenia społecznego jest rozumiane jako szersza kategoria, obejmująca ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie emerytalne oraz inne formy pomocy społecznej [Paszkowski 2006].

ubezpieczenia. Rola tych instrumentów w regulowaniu struktury agrarnej i generacyjnej związana jest przede wszystkim z przekazywaniem gospodarstw rolnych w zamian za otrzymanie określonego świadczenia.

Od momentu ustanowienia w Polsce uregulowań prawnych odnoszących się do zabezpieczenia społecznego rolników unormowania w zakresie przekazywania gospodarstw rolnych w zamian za świadczenie społeczne (emerytalno-rentowe) uległy kilkukrotnym zmianom [Piętka 2007]. Do 1962 r. nie istniał żaden system zabezpieczenia społecznego rolników, a opieka nad starszymi rolnikami była traktowana jako obowiązek potomków, więc gospodarstwa rolne przekazywane były następcom na zasadzie dożywocia [Budzinowski 2009]. Pierwsze rozwiązanie w zakresie zabezpieczenia socjalnego powstało na mocy ustawy z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin⁶. Akt ten wprowadził możliwość uzyskania świadczeń emerytalnych przez rolników w zamian za przejęcie nieruchomości rolnej w zagospodarowanie albo przejęcie na własność przez państwo (w drodze decyzji administracyjnej). Od początku można zatem obserwować próbę powiązania celów socjalnych (społecznych) z gospodarczymi. Kolejne akty prawne to ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa⁷ oraz ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne⁸.

Drugi okres w historii ubezpieczenia społecznego rolników obejmuje lata 1977–1989. Na podstawie ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin⁹ wprowadzono składkę, od której opłacenia także zależało otrzymanie emerytury. Drugim ważnym elementem było wprowadzenie możliwości otrzymania świadczeń emerytalno-rentowych w zamian za przekazanie gospodarstwa rolnego następcy – z tym że przekazanie państwu wiązało się z podwyższeniem otrzymanego świadczenia emerytalno-rentowego. Gospodarstwo rolne zostało w ustawie określone nie przy użyciu kryterium powierzchni, a kryterium wartości sprzedaży z gospodarstwa. Na mocy ustawy utworzono także fundusz emerytalny rolników zasilany składkami rolników oraz dotacją z budżetu państwa. We wstępie do wymienionej ustawy z 1977 r. znajduje się zapis dotyczący celowości wprowadzonego systemu, następującej treści:

„[...] uznając, że wprowadzenie systemu zaopatrzenia emerytalnego oraz innych świadczeń dla rolników i ich rodzin:

- zapewni zaopatrzenie na starość oraz na wypadek inwalidztwa tym rolnikom, którzy zwiększając produkcję rolną i sprzedając produkty rolne jednostkom gospodarki uspołecznionej [...];

⁶ Dz. U. Nr 38, poz. 166.

⁷ Dz. U. Nr 3, poz. 15.

⁸ Dz. U. Nr 21, poz. 118.

⁹ Dz. U. Nr 32, poz. 140.

- stworzy warunki do dalszego rozwoju rolnictwa uspołecznionego oraz do korzystnej przebudowy struktury indywidualnych gospodarstw rolnych i unowocześnieniu metod gospodarowania;
- będzie kolejnym doniosłym aktem realizacji sojuszu robotniczo-chłopskiego [...]”.

Na pierwszym miejscu został wskazany cel socjalny, polegający na zapewnieniu rolnikom i członkom rodzin rolniczych odpowiednich świadczeń w momencie utraty zdrowia oraz w okresie starości. Ważne jest tu wskazanie na charakter rolnika, który musi realnie prowadzić produkcję rolniczą – jest tu więc też ukryty cel gospodarczy. Drugim aspektem, na który wskazano we wstępie do ustawy, jest cel strukturalny. Następcą może być tylko jedna osoba (wyjątek stanowi małżeństwo – art. 43 ust. 1 ustawy – oraz sytuacja, w której przekazanie gospodarstwa kilku następcom poprawi strukturę agrarną i wpłynie na zwiększenie produkcji towarowej w gospodarstwach prowadzonych przez te osoby – art. 43 ust. 2 ustawy). Kolejną fazą rozwoju systemu była ustawa z 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin¹⁰, na mocy której wprowadzono obowiązek zawierania ubezpieczenia społecznego przez rolników.

Trzeci etap tworzenia się systemu ubezpieczenia społecznego został zapoczątkowany ustawą z dnia 20 grudnia 1990 o ubezpieczeniu społecznym rolników, w której prawo do świadczeń zostało uzależnione od opłacania składki ubezpieczeniowej. Zgodnie z uregulowaniami tam zawartymi jednym z warunków otrzymania świadczenia emerytalno-rentowego w pełnej wysokości było zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Umowa z następcą regulowana jest w rozdziale 7 ustawy. Na mocy tej ustawy ustanowiono Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), poprzez którą nastąpiło także administracyjno-organizacyjne wyłączenie rolników z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego.

Historyczny przegląd ustaw z zakresu zabezpieczenia społecznego rolników ukazuje ewolucję wykorzystywanych instrumentów, do których współcześnie należy ubezpieczenie społeczne realizujące jednocześnie cele polityki społecznej i rolnej. W 2001 r. wprowadzono nowe rozwiązanie w postaci renty strukturalnej, która z założenia była mechanizmem w ramach polityki rolnej [Paszkowski 2006]. Instytucja renty strukturalnej wywodzi się z prawodawstwa unijnego i można ją zaklasyfikować jako instrument tradycyjnego oddziaływania na stosunki własnościowe i obszarowe w rolnictwie [Zięba 2013]. Jako funkcje tego instrumentu wymieniane są: strukturalna (służąca poprawie struktury agrarnej), socjalna (zapewniająca rolnikom w starszym wieku utrzymanie poprzez świadczenia rentowe), wymiany generacyjnej (poprawiająca czynnik pracy w gospodarstwach rolnych), ewolucyjna (zachowująca żywotność gospodarstw rolnych) oraz edukacyjna (wymagająca posiadania przez rolnika kwalifikacji zawodowych) [Zięba 2013].

Pierwsze renty strukturalne przyznawane były w latach 2002–2004 na mocy ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie¹¹. Były one wy-

¹⁰ Dz.U. 1982 nr 40 poz. 268.

¹¹ Dz. U. Nr 52, poz. 539.

płacane z budżetu państwa z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Renta strukturalna definiowana była jako szczególny przypadek świadczenia pieniężnego za przekazanie gospodarstwa rolnego i spełnienie określonych warunków, takich jak: kryterium wiekowe, podleganie ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez określony czas, prowadzenie działalności rolniczej nieprzerwanie w okresie 10 lat poprzedzających złożenie wniosku, a następnie zaprzestanie prowadzenia działalności oraz przekazanie gospodarstwa o łącznej powierzchni minimum 3 ha. Szczegółowe kwestie odnoszące się do kreowania struktury agrarnej znajdują się w art. 6 ustawy. Zgodnie z nim grunty z przekazywanego gospodarstwa musiały służyć powiększeniu innych istniejących gospodarstw. Grunty mogły wejść do jednego gospodarstwa albo kilku różnych z zastrzeżeniem, że powierzchnia tych gospodarstw nie może być mniejsza niż 15 ha (z wyjątkiem województw lub powiatów, w których w drodze rozporządzenia może być ona obniżona).

Kolejne świadczenia określane jako renty strukturalne były przyznawane i wypłacane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 (zgodnie z ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej¹²), a następnie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 (zgodnie z ustawą z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013¹³). Pomimo że renty strukturalne wypłacane z PROW 2004–2006 i PROW 2007–2013 były zupełnie odmiennymi świadczeniami, część wymogów została określona w taki sam sposób jak w przypadku rent strukturalnych wypłacanych w latach 2002–2004. Na mocy art. 12 pkt 5. rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013¹⁴ wprowadzono możliwość zwiększenia wypłacanych świadczeń, jeśli gospodarstwo zostanie przekazane innemu rolnikowi w wieku do 40 lat.

4. Skuteczność instrumentów ubezpieczeniowych oraz pozaubezpieczeniowych wsparcia restrukturyzacji obszarów rolnych

Przekazywanie gospodarstw rolnych w ramach systemu powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników (regulacja ubezpieczeniowa) porównano do działań wynikających z PROW 2004–2006 oraz PROW 2007–2013 (regulacja pozaubezpieczeniowa) (tabela 1).

¹² Dz. U. Nr 229, poz. 2273.

¹³ Dz. U. Nr 64, poz. 427.

¹⁴ Dz. U. Nr 109, poz. 750.

Tabela 1. Liczba gospodarstw rolnych przekazanych w zamian za otrzymanie świadczenia emerytalno-rentowego albo renty strukturalnej w latach 2004–2015

Przekazane gospodarstwa rolne w zamian za		
Uzyskanie świadczeń emerytalno-rentowych z KRUS	Rentę strukturalną w ramach PROW	
256 411	PROW 2004-2006	53 307
	PROW 2007-2013 (nabory do 2015 r.)	19 947
	razem	73 254

Źródło: opracowanie własne na podstawie [KRUS 2017; MRiRW 2017].

W latach 2004–2015 znacznie mniej gospodarstw rolnych zostało przekazanych w zamian za rentę strukturalną (73 254 gospodarstw rolnych) aniżeli za świadczenie emerytalno-rentowe w ramach powszechnego systemu (256 411 gospodarstw rolnych). Przyczyną były m.in. ograniczenia wynikające z wymogów koniecznych do spełnienia w kolejnych programach przewidujących renty strukturalne finansowane ze środków Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że instytucja rent strukturalnych nie zastępuje świadczeń wynikających z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Stanowi ona uzupełnienie względem systemu emerytalno-rentowego dla rolników. Po zakończeniu okresu pobierania renty strukturalnej osoba korzysta ze swojego prawa do świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych przez KRUS.

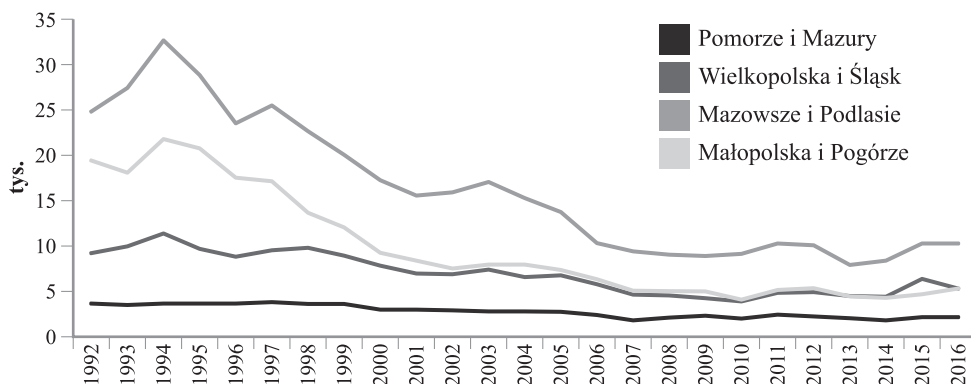
Celem zilustrowania konsekwencji wprowadzonych przepisów prawnych, dokonano analizy liczby gospodarstw przekazanych w latach 1992–2016 w zamian za emeryturę (łącznie następcy i Państwu). Wykres 1 prezentuje zmiany dla Polski podzielonej na cztery regiony¹⁵.

Ogólna liczba gospodarstw przekazanych w zamian za emeryturę w badanym okresie wykazywała tendencję spadkową. Na początku lat 90. zaobserwowano wzrost liczby przekazywanych gospodarstw. Od 2007 r. ich liczba stanowiła ok. 30–40% liczby przekazanych gospodarstw rolnych w 1992 r. Przyczyną tego stanu rzeczy jest zmiana warunku otrzymania części uzupełniającej świadczenia emerytalno-rentowego, czyli konieczność zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej¹⁶. W latach 2006–2016 w zamian za świadczenie emerytalne przekazywanych było ok. 20 tys. gospodarstw rolnych rocznie.

¹⁵ Cztery jednorodne regiony w Polsce zostały wydzielone na podstawie siedmiu parametrów statystycznych na potrzeby przeprowadzenia wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej [Pastuszko 2015].

¹⁶ Warunek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej jest określony w art. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników [Jaworska-Spićak 2014].

Wykres 1. Liczba gospodarstw rolnych przekazanych w zamian za świadczenia emerytalno-rentowe w latach 1992–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie [KRUS 2017].

Uzyskane dane pokazują – widoczne szczególnie do 2006 r. – regionalne zróżnicowanie w liczbie przekazywanych gospodarstw. W liczbach bezwzględnych najwięcej gospodarstw rolnych było przekazywanych na Mazowszu i Podlasiu oraz w Małopolsce i na Pogórze. Te dwa regiony cechują się gospodarstwami średnimi i małymi oraz średnią i niską intensywnością produkcji. Porównanie w stosunku do roku bazowego 1992 względnych zmian w liczbie przekazywanych gospodarstw rolnych przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Liczba przekazywanych gospodarstw w zamian za świadczenie emerytalno-rentowe w 1992 i 2016 r. według regionów

Region	1992	2016	Zmiana (1992=100) [%]	Udział przekazanych gospodarstw w 2016 r. w całkowitej liczbie gospodarstw [%]
Pomorze i Mazury	3 607	2 031	56,3	1,55
Wielkopolska i Śląsk	9 334	5 111	54,8	1,92
Mazowsze i Podlasie	24 897	10 284	41,3	1,72
Małopolska i Pogórze	19 562	5 006	25,6	1,22
Razem	57 400	22 432	39,1	1,59

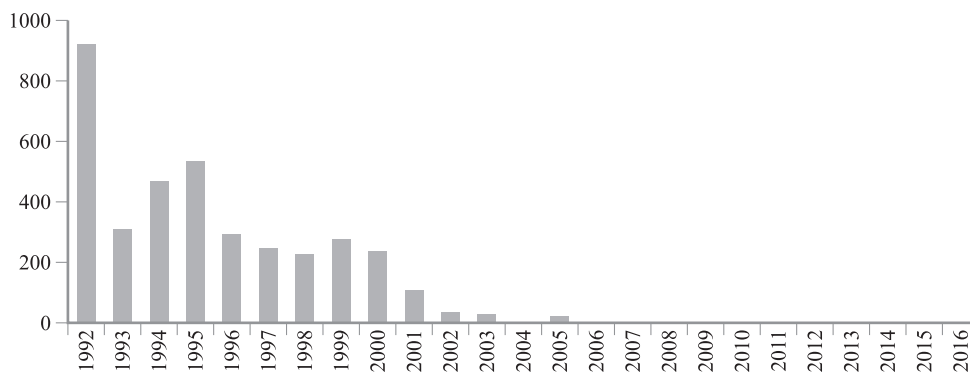
Źródło: opracowanie własne na podstawie [KRUS 2017] oraz [Główny Urząd Statystyczny 2017].

W okresie od 1992 do 2016 r. liczba gospodarstw przekazywanych w zamian za świadczenie emerytalne zmniejszyła się o 60,9% (względem roku bazowego 1992). Najwyższy spadek liczby przekazywanych gospodarstw rolnych zaobserwowano w Małopolsce i na Pogórze (74,4%). W regionach, w których gospodarstwa są duże

i bardzo duże (Pomorze i Mazury, Wielkopolska i Śląsk), liczba przekazywanych gospodarstw w badanym okresie zmniejszyła się o odpowiednio 43,7% oraz 45,2%. W 2016 r. liczba przekazywanych gospodarstw stanowiła 1,59% wszystkich gospodarstw rolnych.

Kolejną obserwacją jest spadek liczby gospodarstw przekazywanych Państwu w zamian za emeryturę albo rentę (wykres 2). Od 1994 r. przekazanie gospodarstwa rolnego Państwu miało charakter odpłatny [KRUS 2017].

Wykres 2. Łączna liczba gospodarstw rolnych przekazanych Państwu w zamian za świadczenie emerytalno-rentowe w latach 1992-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie [KRUS 2017].

5. Ocena skutków realizacji funkcji restrukturyzacyjnej w ubezpieczeniu społecznym rolników

Ubezpieczenie społeczne (emerytalno-rentowe) zakładające konieczność przekazania gospodarstwa rolnego w celu uzyskania świadczenia emerytalnego albo rentowego, przyczynia się do tego, że zmiana generacyjna w gospodarstwie zachodzi w sposób *inter vivos* (za życia rolnika) [Budzinowski 2000]. Przekazanie gospodarstwa rolnego w takiej formie ma kilka zalet, m.in. zapewnia ciągłość gospodarowania, zapobiega podziałowi gospodarstwa oraz potencjalnym konfliktom między spadkobiercami w sytuacji dokonywania podziału spadku. Aktualnie przekazanie gospodarstwa na potrzeby uzyskania świadczeń emerytalnych albo rentowych może być dokonane na podstawie umowy darowizny, dożywocia, sprzedaży albo umowy z następcą. D. Malinowska wskazuje, że w świetle badań decyzja o zaprzestaniu działalności rolniczej i przekazaniu gospodarstwa rolnego jest przede wszystkim wynikiem indywidualnych uwarunkowań, w tym posiadania lub braku następcy. Innym czynnikiem jest także system dziedziczenia obowiązujący w danym kraju [Malinowska 2012].

W założeniach ubezpieczenie społeczne ma pełnić funkcję restrukturyzacyjną przede wszystkim poprzez skłanianie do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej przez osoby w określonym wieku oraz do przekazywania gospodarstw rol-

nych młodszym generacjom. Wywołuje to skutki społeczne (socjalne) i ekonomiczne. Ze społecznego punktu widzenia takie rozwiązanie może wspomagać poprawę struktury wiekowej osób pracujących w sektorze rolnym, ponieważ starzejąca się obecnie populacja rolników jest problemem, który wymaga podejmowania kolejnych działań. System ubezpieczenia społecznego wymagający od rolnika przekazania gospodarstwa rolnego (zaprzestania działalności rolniczej) byłby zatem czynnikiem pozytywnie wpływającym na cały sektor rolny.

Ekonomiczne skutki takiego działania związane są m.in. ze wzrostem potencjału produkcyjnego gospodarstw rolnych. Przekazywanie gospodarstw o niskim potencjale produkcyjnym może prowadzić do dwóch typów zachowań: aktywujących lub dezaktywujących. Osoby młode przejmujące gospodarstwo rolne mogą albo – wykorzystując swoją wiedzę i umiejętności – znaleźć nowe zastosowania dla zasobów znajdujących się w takim gospodarstwie, albo podjąć decyzję o zaprzestaniu prowadzenia działalności rolniczej. Przekazanie gospodarstwa, zmiana właściciela i kierującego zawsze wiążą się ze zmianą dotychczasowego statusu. Niemniej jednak uproszczenie wymogów związanych z otrzymaniem świadczenia emerytalnego polegające obecnie na zaprzestawaniu prowadzenia działalności rolniczej prowadzi do rozdziału funkcji właścicielskich oraz zarządczych w gospodarstwie rolnym.

Według A. Wosia jeden mechanizm nie może jednocześnie pobudzać wzrostu produkcji i zabezpieczać socjalnie rolników, dlatego uzasadnione jest rozdzielenie programu produkcyjnego od socjalnego. Zgodnie z tym stwierdzeniem system emerytalny powinien być tworzony w celu zapewnienia ochrony społecznej rolników, a jedynie wtórnym efektem może być realizacja celów ekonomicznych. Pomimo tak postawionej tezy autor zauważa pewne rezultaty zbudowanego systemu emerytalnego w zakresie oddziaływania na strukturę agrarną. Poprzez wprowadzenie zasady przekazywania gospodarstw w całości jednemu następcy zapobiega się rozdrobnieniu gospodarstw [Woś 1987].

Zaletą instrumentów ubezpieczeniowych jest przede wszystkim ich powszechność. Cecha ta przyczynia się do efektu skali, dlatego ubezpieczenie społeczne powinno być wykorzystywane szczególnie do ulepszania struktury wiekowej. Wykorzystanie funkcji restrukturyzacyjnej ubezpieczenia społecznego rolników jest jednocześnie ograniczone ze względu na swoją konstrukcję prawną, która nie obejmuje preferowanych warunków przekazywania i przejmowania gospodarstw rolnych w zamian za świadczenie emerytalno-rentowe. Innym problemem związanym z ubezpieczeniem społecznym rolników w kontekście zmian w strukturze obszarowej gospodarstw i liczbie osób ubezpieczonych jest tzw. nieszczelność KRUS [Jagła 2014].

Ocena mechanizmu renty strukturalnej funkcjonującego w latach 2002–2004 została dokonana przez S. Paszkowskiego. Wyniki przeprowadzonych badań pokazują, że oddziaływanie funkcjonującej w latach 2002–2004 renty strukturalnej na przekształcenia agrarne w polskim rolnictwie było marginalne [Paszkowski 2004]. Efekt agrarny najsilniej zaznacza się, gdy następuje przekazanie gruntów na powiększenie innego gospodarstwa. Z badań R. Rudnickiego wynika, że w latach 2004–2006 taki kierunek zmian dotyczył 48,9% gospodarstw uczestniczących w działaniu,

czyli ok. 1,9% ogólnej liczby gospodarstw rolnych [Rudnicki 2009]. Ocena oddziaływania renty strukturalnej na strukturę agrarną wykazała, że działanie to nie przyczyniło się do zmniejszenia różnic regionalnych w rolnictwie polskim [Rudnicki 2009]. Kolejne badania polegające na analizie przestrzennej rent strukturalnych w latach 2002–2010 wykazały, że instrument ten w niewielkim stopniu przyczynił się do poprawy struktury agrarnej, zwłaszcza w regionie południowo-wschodnim [Rudnicki 2013]. Inne wyniki prezentuje D. Malinowska, która stwierdza, że w zakresie poprawy struktury rolnej w skali całej UE renta strukturalna miała więcej pozytywnych skutków niż negatywnych [Malinowska 2012].

6. Podsumowanie

Istnieją przesłanki, aby wśród pozaubezpieczeniowych funkcji ubezpieczenia społecznego rolników wyodrębnić funkcję restrukturyzacyjną. Oznacza ona możliwość wpływania na strukturę agrarną i generacyjną w rolnictwie poprzez regulację ubezpieczeniową. Do 1989 r. znaczenie ubezpieczenia dla kształtowania struktury agrarnej miało związek z polityką centralnie planowaną i próbą wpływania na prywatną własność gospodarstw rolnych. Szczególne podkreślenie konieczności realizacji funkcji strukturalnej (jak była wówczas nazywana) przez system zaopatrzenia społecznego pojawiło się we wstępie do ustawy z 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin. Historyczne kształtowanie struktury w rolnictwie poprzez ubezpieczenie miało głównie związek z przekazywaniem gospodarstw rolnych na rzecz Skarbu Państwa. Współcześnie takie rozwiązanie praktycznie nie ma zastosowania. Od 2006 r. nie przekazano ani jednego gospodarstwa Państwu w zamian za świadczenie emerytalno-rentowe.

Na podstawie zastosowanego kryterium skuteczności – wyrażonego liczbą przekazanych gospodarstw rolnych w zamian za świadczenie emerytalno-rentowe – można stwierdzić, że w zakresie potencjalnego wpływania na strukturę obszarową i wiekową rolników instrument ubezpieczeniowy jest bardziej powszechny niż instrument pozaubezpieczeniowy. Porównanie danych empirycznych wskazuje, że liczba rent strukturalnych była znacznie niższa od liczby wszystkich świadczeń emerytalno-rentowych wypłaconych z KRUS. Dodatkowo renty strukturalne były przyznawane tylko w ograniczonym czasie, bo w latach 2002–2015.

Realizacja celu restrukturyzacyjnego przez ubezpieczenie wiąże się z przekazaniem gospodarstwa rolnego, a obecnie z zaprzestaniem prowadzenia działalności rolniczej. Dane empiryczne za lata 1992–2016 pokazują, że liczba gospodarstw rolnych przekazywanych w zamian za świadczenia emerytalno-rentowe wykazywała tendencję spadkową. W ogólnym ujęciu liczba gospodarstw rolnych przekazywanych następcy po 2006 r. uległa stabilizacji i wynosi ok. 20 tys. gospodarstw rolnych rocznie.

Wobec wyzwań przyszłości należy szukać maksymalnego wykorzystania już funkcjonujących instrumentów. Ubezpieczenie społeczne rolników jest przykładem takiego wielofunkcyjnego narzędzia. W kontekście przyszłych analiz należałoby

się zastanowić nad modyfikacją konstrukcji tego ubezpieczenia, aby w większym stopniu zastosować je do sterowania przemianami agrarnymi i generacyjnymi w rolnictwie. Rodzi to jednocześnie pytanie o pożądany kształt struktury polskiego rolnictwa.

Bibliografia

- Budzinowski R., 2009, *Formy prawne zmiany generacji inter vivos w rolnictwie*, [w:] Stelmachowki A. (red.), *Prawo rolne*, LexisNexis, Warszawa.
- Gołasa P., 2010, *Redystrybucyjna rola rolniczych instrumentów finansowych w Polsce* (praca doktorska), SGGW, Warszawa.
- GUS, <https://bdl.stat.gov.pl> (dostęp: 17.12.2017).
- Jagła W., 2015, *Zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw i liczbie osób ubezpieczonych*, [w:] Józwiak W. (red.), *Problemy ubezpieczenia społecznego rolników*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Jaworska-Spičak, E., 2014, *Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej w świetle orzeczeń Sądu Najwyższego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” nr 50, s. 68-76.
- Jedynak T., 2015, *Funkcjonowanie systemu zabezpieczenia emerytalnego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” nr 54, s. 54-73.
- Jończyk J., 2006, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Kraków.
- Kłós B., 2010, *Ubezpieczenie społeczne rolników a rozwój obszarów wiejskich*, „Studia BAS” nr 4 (24), s. 127-158.
- KRUS, 2017, <http://www.krus.gov.pl/niezbednik/statystyki> (dostęp: 24.07.2017).
- Malinowska D., 2012, *Renty strukturalne jako instrument prawny wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa.
- MRiRW, 2017, <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2007-2013/Monitoring-i-sprawozdawczosc-PROW-2007-2013/Zbiorcze-sprawozdania-okresowe-z-realizacji-PROW-2007-2013> (dostęp: 24.07.2017).
- Muszalski W., 2008, *Ubezpieczenie społeczne*, PWN, Warszawa.
- Pacud R., 2015, *Sprawiedliwość w prawie emerytalnym. Kwestie międzypokoleniowe oraz ekonomiczne*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska sectio H” nr 62 (2), s. 159-171.
- Pastuszko R., 2015, *Od „przekazania gospodarstwa rolnego” do „zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej”. Uwagi na tle ewolucji systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” nr 55-56, s. 56-73.
- Paszkowski S., 2004, *Rolnicze renty strukturalne jako narzędzia przekształceń agrarnych w rolnictwie polskim*, „Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu. Rozprawy Naukowe” nr 345, s. 283-299.
- Paszkowski S., 2006, *Renty strukturalne w rolnictwie*, IRWIR PAN, Warszawa.
- Pawłowska-Tyszko J., Podstawka M., 2011, *Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie*, [w:] Pawłowska-Tyszko J. (red.), *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

- Piętka P., 2007, *Renty strukturalne jako instrument zmiany struktury agrarnej w Polsce*, „Acta Oeconomia” nr 6 (4), s. 39-47.
- Puślecki D., 2016, *Jeszcze w sprawie ubezpieczeniowego charakteru rolniczego ubezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia”, 60, s. 98-120.
- Rada Ministrów, 2017, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Omówienie*, Warszawa.
- Rudnicki R., 2009, *Renty strukturalne jako czynnik przemian agrarnych i demograficznych w rolnictwie polskim w latach 2004–2006*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Rudnicki R., 2013, *Działanie PROW „Renty strukturalne” a zmiany struktury wielkościowej gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Roczniki Naukowe SERIA” nr 15 (2), s. 313-318.
- Wierzbowski B., 1997, *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników w świetle orzecznictwa*, „Zeszyty Naukowe WSP w Bydgoszczy. Administracja Publiczna” nr 1, s. 7-30.
- Woś A., 1987, *Podstawy nauki o polityce rolnej*, PWRiL, Warszawa.
- Zięba J., 2013, *Renty strukturalne w ustawodawstwie rolnym*, C.H. Beck, Warszawa.

Restructuring function of the Farmers' Social Insurance

Abstract. The article discusses the problem of the importance of farmers' social insurance for the area structure and the generation structure of agricultural holdings in Poland. That function is called as the restructuring function in terms of social insurance. On the basis of the efficiency criterion, the insurance instrument (social insurance for farmers) and the non-insurance one (structural pension) were compared. Based on the applied efficiency criterion expressed by the number of transferred farms in return for a pension benefit, it can be stated that the insurance instrument is more widespread than the non-insurance tool in exerting potential influence on the area and the generation structure of the farmer.

Keywords: farmers' social insurance, restructuring function.

JEL Codes: G22, Q14.