

Zmierzch pozaubezpieczeniowych funkcji części emerytalnej rolniczego ubezpieczenia społecznego

Ernest Nasternak

Abstrakt

W artykule podjęto próbę analizy ewolucji znaczenia ubezpieczenia społecznego rolników w kontekście wpływu na zmiany struktury agrarnej oraz generacyjnej w polskim rolnictwie. Ma to szczególne znaczenie w związku z ostatnią zmianą w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników, dotyczącą rezygnacji z obowiązku zaprzestawania prowadzenia działalności rolniczej po nabyciu prawa do emerytury rolniczej w celu wypłaty tego świadczenia w pełnej wysokości. Można bowiem stwierdzić, że doszło do rezygnacji z celów polityki rolnej realizowanych do tej pory za pomocą ww. regulacji. Powstaje zatem pytanie, czy cele te osiągnięto, czy może nastąpiła zmiana w odniesieniu do dotychczasowej polityki rolnej i w konsekwencji doszło do przedmiotowej zmiany. Wprawdzie można spotkać się z poglądem, że w Polsce do największych wyzwań polityki rolnej należy zaliczyć bardziej stymulowanie procesów koncentracji, a tym samym poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych i racjonalizowanie zatrudnienia w rolnictwie, niż wspieranie procesu przemian pokoleniowych¹. Mając zaś na względzie, że przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników zasadniczo wspierały proces przemian pokoleniowych², być może należałoby poszukiwać nowych rozwiązań w kierunku realizacji celów polityki rolnej – takich, które powinny być obecnie stawiane przed ubezpieczeniem społecznym rolników.

Słowa kluczowe: funkcja restrukturyzacyjna, ubezpieczenie społeczne rolników, wymiana pokoleń.

-
1. A. Czyżewski, A. Matuszczyk, *Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i innych krajach UE*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Warszawie zgodnie z umową z 10 lipca 2014 roku, s.12. Podobne stanowisko przedstawione jest [w:] B. Kłós, *Ubezpieczenia społeczne rolników a rozwój obszarów wiejskich*, „Studia BAS” 2010, nr 4(24), s. 154.
 2. J. Król, *Funkcja restrukturyzacyjna ubezpieczenia społecznego rolników*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” 2018, nr 27(1).

Ernest Nasternak, dr. nauk prawnych, radca prawny, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi; Politechnika Warszawska, Wydział Samochodów i Maszyn Roboczych.

Wstęp

Od momentu ustanowienia w Polsce uregulowań prawnych odnoszących się do zabezpieczenia społecznego rolników unormowania w zakresie przekazywania gospodarstw rolnych w zamian za rolnicze świadczenia emerytalno-rentowe uległy kilkukrotnym zmianom. Do 1962 roku nie istniał żaden system zabezpieczenia społecznego rolników. Opieka nad starszymi rolnikami była wtedy traktowana jako obowiązek następców, więc zazwyczaj gospodarstwa rolne były przekazywane na zasadzie dożywocia. Pierwsze rozwiązanie w zakresie zabezpieczenia społecznego rolników powstało na mocy ustawy z 28 czerwca 1962 roku o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin³. 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 z gospodarczymi. Kolejne akty prawne to ustawa z 24 stycznia 1968 roku o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa⁴ oraz ustawa z 29 maja 1974 roku o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne⁵. Drugi okres w historii ubezpieczenia społecznego rolników obejmuje lata 1977–1989. Na podstawie ustawy z 27 października 1977 roku o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin⁶ wprowadzono składkę, od której opłacenia zależało także otrzymanie emerytury. Następnym ważnym elementem było wprowadzenie możliwości otrzymania świadczeń emerytalno-rentowych w zamian za przekazanie gospodarstwa rolnego następcy, z tym że przekazanie go państwu wiązało się z podwyższeniem otrzymanego świadczenia emerytalno-rentowego. Gospodarstwo rolne zostało określone w ustawie nie przy użyciu kryterium powierzchni, tylko 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 roku znajduje się zapis dotyczący celowości wprowadzonych rozwiązań z zakresu zabezpieczenia społecznego o następującej treści:

3. Dz. U. 1962 nr 38 poz. 166.

4. Dz. U. 1968 nr 3 poz. 15.

5. Dz. U. 1974 nr 21 poz. 118.

6. Dz. U. 1977 nr 32 poz. 140.

„(...) 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 (...);
- stworzy warunki do dalszego rozwoju rolnictwa uspołecznionego oraz do korzystnej przebudowy struktury indywidualnych gospodarstw rolnych i unowocześnienia metod gospodarowania”.

Na pierwszym miejscu wskazano cel socjalny polegający na zapewnieniu rolnikom i członkom rodzin rolniczych odpowiednich świadczeń w momencie utraty zdrowia oraz w okresie starości. Ważny jest również charakter działalności prowadzonej przez 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 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin⁷, zgodnie z którą emerytura przysługiwała odrębnie rolnikowi i jego małżonkowi oraz domownikowi. Emerytura przysługiwała rolnikowi, który spełniał łącznie następujące warunki: (1) osiągnął wiek emerytalny – 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet; (2) prowadził gospodarstwo rolne lub pracował w nim przez co najmniej 25 lat – mężczyzna i 20 lat – kobieta, i w tym okresie opłacał składki na ubezpieczenie rolników; (3) przekazał gospodarstwo rolne (art. 15 ustawy z 1982 roku). Ten ostatni warunek oczywiście nie dotyczył domownika.

Emerytura przysługiwała każdemu ubezpieczonemu w podstawowej wysokości, równej najniższej emeryturze pracowniczej. Do emerytury rolnikowi i jego małżonkowi przysługiwały zwiększenia z tytułu osiągnięcia średniej rocznej wartości sprzedaży produktów rolnych jednostkom gospodarki uspołecznionej, z ostatnich 10 lat kalendarzowych przed dniem przekazania gospodarstwa rolnego. Wartość sprzedaży produktów rolnych podlegała rewaloryzacji odpowiadającej zmianom cen skupu w okresie 10 lat przed przekazaniem gospodarstwa, z zastosowaniem współczynnika rewaloryzacyjnego ogłaszanego corocznie zarządzeniem Ministra Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych (art. 19 ustawy z 1982 roku). Rolnikowi, który nieodpłatnie przekazał gospodarstwo rolne państwu, zwiększało się emeryturę lub rentę – w zależności

7. Dz. U. 1982 nr 40 poz. 268.

od wartości przekazanych gruntów, sadów, krzewów owocowych i innych plantacji, lasów oraz budynków – o 0,3% łącznej wartości wymienionych składników. W razie gdy do świadczenia byli uprawnieni małżonkowie, zwiększenie było dzielone w równych częściach na nich oboje (art. 22 ustawy z 1982 roku). W końcowym etapie funkcjonowania przepisów tej ustawy zrezygnowano z przyznawania powyższego zwiększenia, przysługiwały tylko dodatki rodzinny, pielęgnacyjny i z tytułu odznaczeń państwowych.

Zabezpieczenie emerytalne funkcjonujące na podstawie tej ustawy, jak i poprzednich regulacji, miało do spełnienia szereg funkcji, a mianowicie socjalną, produkcyjną i strukturalną. Jak wynika z dotychczasowych rozważań cel socjalny najlepiej był realizowany przez ustawę z 1982 roku, po raz pierwszy na dalszym planie znalazły się cele ustrojowe i produkcyjne. Każdemu z małżonków przyznano bowiem odrębną emeryturę, której wysokość zrównano z poziomem najniższej emerytury pracowniczej, ponadto przewidziano odpowiednie zwiększenia. Wprowadzono emerytury dla domowników za pracę w gospodarstwie rolnym. Świadczenie to podlegało corocznej waloryzacji według zasad, jakie podjęto w pracowniczym systemie emerytalnym, co przeciwdziało ich dewaluacji. Realizacja pozostałych celów okazała się trudna. W rzeczywistości rozwiązania dotyczące procesów społecznych pozwalają maksymalizować przeważnie jeden cel, a takim celem w odniesieniu do zabezpieczenia emerytalnego rolników od początku było budowanie bezpieczeństwa socjalnego ludzi niezdolnych do dalszej pracy w rolnictwie ze względu na wiek. Zrealizowanie celów dodatkowych za pomocą zabezpieczenia emerytalnego powinno być uznawane za dalszy efekt, który nie powinien podlegać zbytnej krytyce, gdyż zabezpieczenie emerytalne może być czynnikiem wspomagającym politykę państwa wobec rolnictwa, nie będąc jednak jej głównym instrumentem.

Z tego wynika, że na przestrzeni lat zabezpieczenie społeczne rolników wraz ze zmianą celów polityki rolnej ulegało stopniowej ewolucji, choć dominującym elementem było traktowanie świadczeń jako ekwiwalentu gospodarstwa rolnego, którego rolnik wyzbywał się nieodpłatnie w zamian za rentę na rzecz następcy, a konkretnie osoby fizycznej lub państwa. W konsekwencji we wprowadzanych regulacjach widoczny był cel gospodarczy, jednak nie można zapominać, że realizowany był również zasadniczo cel socjalny poprzez zapewnienie rolnikom zabezpieczenia społecznego po zakończeniu aktywności zawodowej⁸.

8. E. Nasternak, *Prawo do emerytury rolniczej*, rozprawa doktorska z 2017 roku, s. 69.

Analiza problemu

Trzeci etap tworzenia systemu ubezpieczenia społecznego rolników został zapoczątkowany na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników⁹ (zwanej dalej u.s.r.). Od początku funkcjonowania tych regulacji jednym z warunków otrzymania świadczenia emerytalno-rentowego w pełnej wysokości było zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Oprócz tego oczywiście, w celu nabycia prawa do emerytury, rolnik lub domownik musiał się wylegitymować osiągnięciem wieku emerytalnego i posiadaniem wymaganego stażu ubezpieczeniowego, obecnie wyłącznie rolniczego. Należy zwrócić uwagę, że art. 28 u.s.r. zawiera – nieznaną w innych rozwiązaniach funkcjonujących w naszym kraju w zakresie zabezpieczenia społecznego – konstrukcję częściowego zawieszenia wypłaty rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych, przy czym zawieszenie to dotyczy części uzupełniającej emerytury rolniczej bądź renty rolniczej. Oprócz części uzupełniającej rolnicze świadczenia emerytalno-rentowe składają się dodatkowo z części składkowej, będącej pochodną opłacanych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Instytucja zawieszenia wypłaty części uzupełniającej, będącej zasadniczą częścią świadczenia emerytalno-rentowego, następowała co do zasady w przypadkach kontynuowania przez świadczeniobiorcę działalności rolniczej¹⁰. To rozwiązanie z istoty miało na celu rekompensować brak możliwości prowadzenia działalności rolniczej po nabyciu prawa do rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych. Z kolei osoby, które po nabyciu tych świadczeń nie zdecydowały się zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej i osiągały z niej dodatkowe dochody, uzyskiwały tylko świadczenie w wysokości będącej pochodną opłacania składek (część składkowa emerytury rolniczej albo renty rolniczej). Z tego względu, że składki na rolnicze ubezpieczenie emerytalno-rentowe są niskie, to część składkowa również jest w ograniczonej wysokości. Od wejścia w życie omawianego przepisu nie ulegała zasadniczej zmianie określona w nim norma prawna – aż do chwili obecnej, kiedy na podstawie ustawy z 28 kwietnia 2022 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 2022 poz. 1155), doszło do zmiany, zgodnie z którą osoby uprawnione do emerytury rolniczej nie muszą zaprzestawać prowadzenia działalności rolniczej w celu uzyskania świadczenia w pełnej wysokości. W odniesieniu do rencistów rolnych dotychczasowe rozwiązania nie uległy zmianie. Przedmiotowa

9. Dz. U. 2022 poz. 933.

10. 15 czerwca 2022 roku weszła w życie zmiana w ustawie rolniczej – ustawa z 28 kwietnia 2022 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 2022 poz. 1155), zgodnie z którą część uzupełniająca emerytury rolniczej nie jest zawieszana w przypadku prowadzenia działalności rolniczej przez emeryta rolnego.

zmiana jest pochodną oczekiwań świadczeniobiorców, którzy domagali się umożliwienia im prowadzenia działalności rolniczej po nabyciu prawa do emerytury rolniczej. Świadczy o tym treść uzasadnienia przedmiotowego projektu ustawy, zgodnie z którym zmiana ta jest konsekwencją licznych postulatów rolników, jak również organizacji rolniczych. Wynika to zapewne także z trudnej sytuacji gospodarczej i niskich rolniczych świadczeń emerytalnych (co do zasady niewiele wyższych od najniższej emerytury). Wprowadzając powyższą zmianę, ustawodawca pozbawił się jednak możliwości oddziaływania na zachodzące procesy w polskim rolnictwie, polegające na pożądanej dotąd wymianie pokoleniowej. Historyczny przegląd ustaw z zakresu zabezpieczenia społecznego rolników ukazuje ewolucję wykorzystywanych instrumentów, w tym ubezpieczenia społecznego rolników, do realizacji celów polityki społecznej i rolnej. Niemniej zmiana dotycząca rezygnacji z realizacji dotychczasowych celów może budzić zdziwienie co do jej zasadności, rolnicze świadczenia emerytalne są bowiem finansowane w ponad 90% z budżetu państwa.

W tym momencie warto przypomnieć, że rolnicze świadczenia emerytalno-rentowe składają się z dwóch elementów, tj. części składkowej i części uzupełniającej. Część składkowa emerytury lub renty rolniczej jest kwotą niezbyt wysoką (1% emerytury podstawowej za każdy rok podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu) i ma niewielkie znaczenie w rozmiarze świadczenia. Jednak ta część rolniczego świadczenia emerytalno-rentowego została oparta na zasadzie wzajemności okresów opłacania składki i rozmiarów świadczenia. Zasadnicza część świadczenia to część uzupełniająca, która zgodnie z przepisami o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowi kwotę wynoszącą od 85% do 95% emerytury podstawowej, w zależności od przyjętych do obliczenia części składkowej lat ubezpieczenia rolniczego.

Mając to na względzie, można stwierdzić, że konstrukcja rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych różni się istotnie od budowy takich świadczeń w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Zasadnicza różnica sprowadza się do zredukowania do niewielkich rozmiarów elementu wzajemności konstrukcji świadczeń rolniczych do opłacanych składek na ubezpieczenie społeczne rolników w trakcie aktywności zawodowej rolników. Takie ukształtowanie rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych ma swoje uzasadnienie w początkowym etapie budowy odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników i przyjmowanym niższym poziomie dochodowości z działalności rolniczej. Dzisiaj ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do przeważającej liczby gospodarstw w naszym państwie, których powierzchnia nie jest wystarczająco duża, aby osiągać zadowalające dochody. W związku z tym uzasadnione jest uczestniczenie budżetu państwa w finansowaniu ubezpieczenia społecznego rolników w większym zakresie. Niemniej pozostaje do rozważenia, czy opisywana zmiana jest wystarczająca i nie powinna jej towarzyszyć głębsza reforma ubezpieczenia społecznego

rolników, która uzasadniałaby tak duży poziom dofinansowania bez możliwości wpływania na pożądane kierunki rozwoju polskiego rolnictwa. Sama rezygnacja z realizacji celów pozaubezpieczeniowych może bowiem doprowadzić do postawienia pod znakiem zapytania sensu dalszego funkcjonowania odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników, gdyż do poboru składek i wypłaty świadczeń rolniczych nie jest potrzebny odrębny organ rentowy. Należy zaznaczyć, że stwierdzenie to nie stanowi przesłanki przemawiającej za likwidacją odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego, ale powinno być odczytywane jako wyraz troski o zachowanie istotnego instrumentu, który może wpływać na realizację polityki rolnej w naszym kraju.

Dotychczas powszechnie przyjmowano zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, że przyznanie znacznie większej rangi części uzupełniającej emerytury lub renty rolniczej miało za zadanie realizację celów z zakresu polityki rolnej, polegających na stymulowaniu zmian pokoleniowych w rolnictwie i przekształcaniu jego struktury. Służyło temu zawieszanie części uzupełniającej rolniczego świadczenia emerytalno-rentowego w całości bądź części określonej w przepisach, jeżeli mimo spadku sił rolnik nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników¹¹.

Można zatem stwierdzić, że zawieszanie części uzupełniającej rolniczego świadczenia emerytalno-rentowego jest wpisane w logikę systemu ubezpieczenia społecznego rolników, gdzie część składowa odpowiadająca odprowadzonym składkom wypłacana jest zawsze, a wypłata części uzupełniającej finansowanej z budżetu państwa jest uzależniona od realizacji określonych celów polityki rolnej.

Trzeba jednocześnie zastrzec, że w projekcie ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹², skierowanym do Sejmu RP, nie zrezygnowano całkowicie z realizacji celów pozaubezpieczeniowych za pośrednictwem regulacji w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników. W rządowym projekcie¹³ zaproponowano zmianę w art. 16 ust. 3, zgodnie z którą tytuł do podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy i opłacania składek miało stanowić również prowadzenie działalności rolniczej przez osoby uprawnione do emerytury rolniczej. Jak wynika z uzasadnienia do tej zmiany, była to konsekwencja zmiany w art. 28, zgodnie z którą nie będzie już dochodziło do zawieszania wypłaty części uzupełniającej emerytury rolniczej, jeżeli emeryt nie zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. W ten sposób, zgodnie z intencją projektodawców zawartą w uzasadnieniu do projektu, opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe z jednej strony miało stanowić

11. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 maja 2000 roku, sygn. K.37/98.

12. Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników – nr UD273 wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

13. Druk sejmowy nr 2185.

czynnik wpływający w umiarkowany sposób na wymianę pokoleń, a z drugiej strony emeryci osiągający jednocześnie dochody z emerytury oraz z działalności rolniczej mieli natomiast mieć większy udział w finansowaniu systemu ubezpieczenia, który tylko w niewielkim stopniu jest finansowany ze składek ubezpieczonych.

Zatem rezygnując z obowiązku zaprzestawania prowadzenia działalności rolniczej w celu wypłaty emerytury rolniczej w pełnej wysokości, projektodawca zamierzał wprowadzić inne rozwiązanie w postaci obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, które wpisywałyoby się (jak wyżej zaznaczono) w logikę, na jakiej zbudowany jest odrębny system ubezpieczenia społecznego rolników.

Z tego rozwiązania zrezygnowano jednak w trakcie prac parlamentarnych. Oznacza to, że ustawodawca postanowił, że część emerytalna ubezpieczenia społecznego rolników będzie pełnić wyłącznie funkcję socjalną polegającą na zagwarantowaniu bezpieczeństwa materialnego bez związku z pełnioną dotychczas rolą instrumentu polityki państwa wobec rolnictwa i obszarów wiejskich w zakresie przemian generacyjnych na wsi. Należy zwrócić uwagę, że dotychczasowe rozwiązania w omawianym zakresie pełniły jeszcze dodatkowe funkcje, gdyż obowiązek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej łączył się przeważnie z przekazaniem gospodarstwa rolnego dla następcy bądź sprzedażą na powiększenie innego gospodarstwa. Tym samym zmiana generacyjna w gospodarstwie rolnym zachodziła za życia rolnika. To zapewniało ciągłość gospodarowania oraz zapobiegało nadmiernemu podziałowi gospodarstwa pomiędzy spadkobierców i tym samym konfliktom w sytuacji dokonywania podziału spadku.

Podsumowanie

Wypada się zastanowić, czy przedmiotowa zmiana jest uzasadniona ze względu na założenia, na których jest zbudowany odrębny system ubezpieczenia społecznego rolników. Mając na względzie te rozważania, być może należałoby w konsekwencji przystąpić do dalszych modyfikacji systemu ubezpieczenia społecznego rolników, gdyż rezygnacja z dotychczasowej metody oddziaływania na ubezpieczonych nie oznacza, że zostały spełnione zakładane cele przed tymi rozwiązaniami. Nie jest niczym odkrywczym stwierdzenie, że polskie rolnictwo boryka się wciąż ze zbyt dużym rozdrobnieniem, któremu towarzyszy przeciążenie nadmiarem siły roboczej i mniejsza dochodowość na tle rolnictwa europejskiego. Trzeba się zgodzić również z tym, że podejmowanie radykalnych działań mających na celu poprawę struktury obszarowej w polskim rolnictwie może przynieść liczne niepożądane zjawiska jak bezrobocie i kryzys na wsi. Poza tym z nadmierną koncentracją w rolnictwie może łączyć się szereg niekorzystnych zjawisk społecznych, jak choćby problemy z zapewnieniem

dostępu do usług publicznych dla zmniejszonej liczby mieszkańców wsi. Zatem polityka rolna państwa powinna być wyważona, aby przebieg chociażby procesów demograficznych dotyczących ludności wsi nie wymknął się spod kontroli. Mając na względzie możliwość wystąpienia zasygnalizowanych problemów, należy również zadbać o to, aby polityka rolna państwa nie sprowadzała się do biernej postawy i tym samym do pełnienia roli „nocnego stróża”. Zatem wydaje się, że racjonalne działanie ustawodawcy nie powinno sprowadzać się do prostej rezygnacji z możliwości realizowania celów, które stopniowo mogą się przyczyniać do osiągnięcia pożądanych efektów.

Niemniej uwzględniając, że omawiana zmiana w ustawie została już wprowadzona w życie, wypada rozważyć, czy nie ma uzasadnienia do wprowadzenia być może efektywniejszego systemu zachęt do osiągnięcia pożądanych celów, jak choćby dodatku do emerytury rolniczej za przekazanie gospodarstwa rolnego na powiększenie innego gospodarstwa w celu poprawy struktury obszarowej tego drugiego gospodarstwa. Ten artykuł może stać się elementem inicjującym dyskusję nad kierunkiem zmian w ubezpieczeniu społecznym rolników. Aby nadal została zachowana odrębność tego systemu i mógł on realizować cele pozaubezpieczeniowe, poziom finansowania świadczeń emerytalno-rentowych z budżetu państwa powinien pozostać na tak znaczącym poziomie jak obecnie.

Bibliografia

Czyżewski A., Matuszczak A., *Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i innych krajach UE*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Warszawie zgodnie z umową z 10 lipca 2014 roku.

Kłos B., *Ubezpieczenia społeczne rolników a rozwój obszarów wiejskich*, „Studia BAS” 2010, nr 4(24).

Król J., *Funkcja restrukturyzacyjna ubezpieczenia społecznego rolników*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” 2018, nr 27(1).

Nasternak E., *Prawo do emerytury rolniczej*, rozprawa doktorska z 2017 roku.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 maja 2000 roku, sygn. K.37/98.

otrzymano: 15.09.2022
zaakceptowano: 17.10.2022



The fall of non-insurance functions of the retirement part of agricultural social insurance

Ernest Nasternak

Abstract

The article attempts to analyse the evolution of the significance of social insurance for farmers in the context of the impact regarding changes in the agrarian and generational structure in Polish agriculture. This is particularly important in reference to the recent amendment to provisions relating to farmers' social insurance, referring to waiving the obligation to cease agricultural activity after acquiring the right to an agricultural pension in order to pay out this benefit in full. It can be concluded that the objectives of agricultural policy pursued so far by means of the above-mentioned regulations, have been abandoned. Therefore, a question arises as to whether these objectives have been achieved or whether there has been a change in relation to the existing agricultural policy and, as a consequence, the amendment in question has taken place. Even though it is possible to come across the view that in Poland, the biggest challenges of the agricultural policy should include stimulating the processes of concentration, and therefore improving the area structure of agricultural holdings and rationalising employment in agriculture, rather than supporting the process of generational change¹. Bearing in mind that the provisions on farmers' social insurance generally supported the process of generational change², perhaps it would be justified to search for new solutions aiming at achieving the objectives of agricultural policy – such that should now be put before farmers' social insurance.

Keywords: restructuring function, farmers' social security, generation exchange.

-
1. A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i innych krajach UE*, Expertise performed at the commission of the Ministry of Agriculture and Rural Development in Warsaw in accordance with the Act of July 10, 2014, p.12. A similar position is presented in: B. Kłos, *Ubezpieczenia społeczne rolników a rozwój obszarów wiejskich*, "Studia BAS" 2010, nr 4(24), p. 154.
 2. J. Król, *Funkcja restrukturyzacyjna ubezpieczenia społecznego rolników*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” 2018, nr 27(1).

Ernest Nasternak, PhD in legal sciences, legal advisor, Ministry of Agriculture and Rural Development, Warsaw University of Technology – Faculty of Automotive and Construction Machinery Engineering.

Introduction

Since the moment of establishing legal regulations in Poland referring to the social security of farmers, the regulations regarding transferring farms in exchange for agricultural retirement and pension benefits have changed several times. Until 1962, there was no social security system for farmers. Care provided to older farmers at that time was considered as an obligation of the following generation, so usually farms were transferred on a lifetime basis. The first solution in the area of farmers' social security was created in the course of Act of 28 June 1962, on taking over certain agricultural properties for development or state ownership and on the retirement provision of the owners of these properties and their families³. This Act introduced the possibility of obtaining retirement benefits by farmers in exchange for taking over agricultural property for development or state ownership (by means of an administrative decision). Therefore, an attempt to link social and economic objectives can be observed from the very outset. Further legal acts are the Act of 24 January 1968 on pensions and other benefits for farmers transferring agricultural property to the state⁴ as well as the Act of 29 May 1974 on transferring agricultural holdings for state ownership for a pension and cash payments⁵. The second period in the history of farmers' social insurance covers 1977–1989. On the basis of the Act of 27 October 1977 on pension provision and other benefits for farmers and their families, a contribution⁶ was introduced, paying which also had an impact on receiving a pension. A following important element consisted in introducing the possibility of receiving retirement and pension benefits in exchange for transferring an agricultural holding to the successor, although transferring it to the state resulted in an increase in the received pension benefit. An agricultural holding was specified in the Act not using the criterion of area but the value of the holding's sales. A farmers' pension fund was also created in terms of the Act, supported by farmers' contributions and a subsidy from the state budget. The introduction to the aforementioned Act from 1977 includes a provision regarding the justification of the introduced social security solutions, which reads as follows:

3. Dz. U. 1962 nr 38 poz. 166.

4. Dz. U. 1968 nr 3 poz. 15.

5. Dz. U. 1974 nr 21 poz. 118.

6. Dz. U. 1977 nr 32 poz. 140.

“(…) recognising that introducing the retirement pension system and other benefits for farmers and their families:

- will ensure provisions for old age and invalidity to those farmers who, by increasing agricultural production and selling agricultural products to units of the socialised economy (...);
- will create conditions for further development of socialised agriculture and for a beneficial reconstruction of the structure of individual farms, as well as modernisation of farming methods”.

The social objective consisting in providing farmers and members of agricultural families with adequate benefits at the time of deterioration in health and during old age was indicated in the first place. The nature of the activity carried out by a given farmer, who must actually carry out agricultural production, is also important – so there is also a hidden economic objective. The second aspect indicated in the introduction to the Act is the structural objective. Only one person may become the successor (the exception is marriage: Article 43 section 1 of the Act; and a situation in which transferring a farm to several successors will improve the agrarian structure and impact increasing commodity production in terms of farms run by these persons: Article 43 section 2 of the Act).

The following stage in developing the system consisted in the Act of 1982 on social insurance for individual farmers and members of their families⁷, according to which a farmer, that person's spouse and household member were entitled to a separate pension. The pension was granted to a farmer who met the following conditions collectively: (1) reached the retirement age – 65 years for men and 60 years for women; (2) handled a farm or worked there for at least 25 years – a man, or 20 years – a woman, and during that period paid contributions for insurance of farmers; (3) transferred the farm (Article 15 of the Act of 1982). The latter condition, of course, did not apply to the household member.

Every insured person was entitled to a basic pension equal to the lowest occupational pension. The farmer and the farmer's spouse were entitled to an increase in the pension due to achieving an average annual value of sales of agricultural products to socialized economy units, concerning the last 10 calendar years before the date of transferring the agricultural holding. The value of sales of agricultural products was subject to revaluation corresponding to changes in purchase prices over the 10 years before transferring the holding, applying the revaluation coefficient announced annually by an order of the Minister of Labour, Wages, and Social Affairs (Article 19 of the Act of 1982). Depending on the value of the land, orchards,

7. Dz. U. 1982 nr 40 poz. 268.

fruit shrubs and other plantations, forests, and buildings transferred to the state, the farmer who transferred a holding to the state free of charge received an increase in the pension by 0.3% of the total value of the listed components. In the event that spouses were also entitled to the benefit, the increase was divided among them in equal parts (Article 22 of the Act of 1982). In the final stage of the functioning of the provisions of this Act, granting the above increase was abandoned, only family, nursing, and state decoration allowances were kept.

The pension scheme, which operated on the basis of this Act, as well as previous regulations, intended to serve a number of functions, namely social, productive, and structural. According to the previous considerations, the social goal was most fully carried out by the Act of 1982. For the first time there were political and production goals in the background. That is because, each of the spouses was granted a separate pension, the amount of which was equal to the level of the lowest occupational pension, and furthermore, appropriate increases were also provided for. Pensions for household members for working on a farm were also introduced. This benefit was subject to annual indexation according to the principles adopted in the occupational pension system, which prevented their devaluation. Implementing other objectives turned out to be difficult. Actually, social process solutions usually maximise one goal, and such a goal, in relation to farmers' pensions, from the outset was to build social security for people unable to continue working in agriculture due to their age. Fulfilling additional objectives by means of a pension scheme should be considered as a further effect, which should not be subject to excessive criticism, as a pension scheme may constitute a factor supporting the state's policy towards agriculture, not being its main instrument.

Thus, over the years, the farmers' social security scheme has gradually evolved with the change in agricultural policy objectives, even though the dominant element consisted in treating benefits as equivalent to an agricultural holding, which a farmer disposes free of charge in exchange for a pension in favour of a successor, namely a natural person or the state. As a consequence, an economic objective was noticeable in the introduced regulations. However, it should not be forgotten that the social objective was also being pursued in principle by providing a social security for farmers after they were no longer active in terms of labour⁸.

8. E. Nasternak, *Prawo do emerytury rolniczej*, doctoral dissertation, 2017, p. 69

Problem analysis

The third stage of creating a system of social insurance for farmers was initiated on the basis of the currently applicable Act of 20 December 1990 on social insurance for farmers⁹ (hereinafter referred to as the u.s.r.). Since the beginning of these regulations, one of the conditions for receiving a pension in full consisted in ceasing agricultural activity. Additionally, in order to acquire the right to a pension, a farmer or a household member had to prove reaching the retirement age and possessing the required insurance period, currently exclusively agricultural. It should be noted that Article 28 of the u.s.r. includes – unknown in other solutions functioning in our country in the field of social security – a mechanism of partially suspending the payment of agricultural retirement and pension benefits (this suspension applies to the part supplementing the agricultural retirement or agricultural pension). In addition to the supplementary part, agricultural pension benefits consist of a contribution part, which is a derivative of the paid pension contributions. The instance suspending the payment of the supplementary part, which constitutes an essential part of the pension benefit, generally took place in cases of continuing agricultural activity by the recipient¹⁰. Essentially, this solution intended to compensate the inability to carry out agricultural activities after acquiring the right to agricultural retirement benefits. Whereas, people who did not decide to cease agricultural activity and gained additional income from it after acquiring these benefits, received only a benefit in an amount derived from the payment of contributions (the contribution part of the agricultural pension). Due to the fact that the contributions to the agricultural pension insurance are low, the amount of the contribution part is also limited. Since the discussed law entered into force, the legal standard determined in it did not undergo a serious change – until now, when on the basis of the Act of 28 April 2022 on amending the act on social insurance of farmers (Journal of Laws 2022, item 1155), there has been a change according to which persons entitled to an agricultural pension don't have to stop agricultural activity in order to obtain the benefit in full. In reference to agricultural pensioners, the already existing arrangements have not changed. This change is a derivative of the expectations of beneficiaries who demanded that they be allowed to carry out agricultural activities after acquiring the right to an agricultural pension. This is evidenced by the content of the justification of the draft law in question, according

9. Dz. U. 2022 poz. 933.

10. An amendment to the Agricultural Act entered into force on 15 June 2022 – Act of 28 April 2022 amending the Act on social insurance for farmers (Dz. U. 2022 poz. 1155), according to which the supplementary part of the agricultural pension is not suspended in the case of carrying out agricultural activity by an agricultural pensioner.

to which this change constitutes a consequence of numerous demands of farmers as well as agricultural organisations. The above probably also results due to the difficult economic situation and low agricultural pensions (as a rule, only slightly higher than the lowest pension). However, by introducing the above change, the legislator has deprived itself of the possibility to impact the processes taking place in Polish agriculture, consisting in the so far desirable generational exchange. A historical review of farmers' social security laws shows the evolution of used instruments, including farmers' social insurance, to achieve social and agricultural policy objectives. Nevertheless, a change regarding abandoning the previous objectives may be surprising as to its legitimacy, as agricultural retirement benefits are financed in more than 90% from the state budget.

At this point, it is worth mentioning that agricultural pensions consist of two elements, namely the contributory part and the supplementary part. The contributory part of the agricultural pension is not very high (1% of the basic pension for each year of being covered by the pension insurance) and is of minor significance when it comes to the size of the benefit. However, this part of the agricultural pension benefit was based on the principle of reciprocity of contribution periods and the size of the benefit. The main part of the benefit consists in the supplementary part, which, in accordance with the provisions on social insurance for farmers, is an amount making up from 85% to 95% of the basic pension, depending on the applicable agricultural insurance years for calculating the contribution part.

Taking this into consideration, it can be concluded that the structure of agricultural pension benefits differs significantly from constructing such benefits in the universal social security system. The basic difference comes down to reducing the element of reciprocity in the structure of agricultural benefits to the paid social insurance contributions of farmers during their professional activity, to a small extent. Such a form of agricultural pension benefits is justified in terms of the initial stage of the construction of a separate social insurance system for farmers and the assumed lower level of profitability from agricultural activities. Today, this is of particular significance in relation to the vast majority of farms in our country, which area is not large enough to make a satisfactory income. Therefore, it is justified for the state budget to participate in the financing of the social insurance of farmers to a greater extent. Nevertheless, it remains to be considered whether the described change is sufficient and should not be accompanied by a deeper reform of the social insurance of farmers that would justify such a high level of co-financing without the possibility of impacting the desired directions of development of Polish agriculture. That is because, the sole resignation from implementing non-insurance objectives may lead to questioning the validity of the further functioning of a separate social insurance system for farmers, as a separate pension body is not required for collecting

contributions and paying agricultural benefits. It should be noted that this statement is not a prerequisite for abolishing the separate social security system, but should be understood as an expression of concern for maintaining a significant instrument that may affect the implementation of agricultural policy in our country.

So far, both in the doctrine and jurisprudence, it has been widely accepted that granting a much greater rank to the supplementary part of the agricultural pension was aimed at achieving the objectives in the field of agricultural policy, consisting in stimulating generational changes in agriculture and transforming its structure. This was done by suspending the supplementary part of the agricultural pension benefit in whole or in part specified in the regulations, if the farmer did not cease agricultural activity, despite the decrease in strength, within the meaning of the provisions on the social insurance of farmers¹¹.

Therefore, it can be stated that suspending the supplementary part of the agricultural pension benefit is a fixed part of the logic of the farmers' social security system, where the contribution part corresponding to the paid contributions is always paid out and the payment of the supplementary part financed by the state budget depends on achieving certain agricultural policy objectives.

Nevertheless, it should be noted that the draft act amending the Act on social insurance for farmers¹², addressed to the Sejm of the Republic of Poland, did not completely abandon implementing non-insurance objectives via regulations on social insurance for farmers. The government project¹³ proposes to change Article 16 section 3, according to which being subject to pension insurance should be granted due to carrying out agricultural activity by persons entitled to an agricultural pension, in addition to provisions of the act and paying contributions. According to the justification for this amendment, this was a consequence of a change in Article 28, according to which suspending payments of the supplementary part of the agricultural pension will no longer be carried out if the pensioner does not cease agricultural activity. This way, in accordance with the intention of the project promoters included in the justification for the project, the payment of pension insurance contributions on the one hand was intended to constitute a factor that moderately impacted generational exchange, and on the other hand, pensioners who simultaneously achieved pension and agricultural activity income were to have a greater share in financing the insurance system, which is only to a small extent financed from the contributions of the insured.

11. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 maja 2000 roku, sygn. K.37/98.

12. Draft Act amending the Act on social insurance of farmers – nr UD273 list of legislative and programme works of the Council of Ministers.

13. Druk sejmowy nr 2185.

Therefore, by resigning from the obligation to cease agricultural activity in order to pay an agricultural pension in full, the project promoter intended to introduce another solution in the form of an obligation to pay a pension contribution, which would fit (as indicated above) into the logic on which the separate social insurance system for farmers is built.

However, this solution was abandoned during parliamentary work. This means that the legislator decided that the pension part of the social insurance of farmers will perform only a social function consisting in guaranteeing material security without regard to the role played so far by the instrument of state policy in favour of agriculture and rural areas in the field of generational change in rural areas. It should be noted that the previous solutions in the discussed scope played additional functions, as the obligation to cease agricultural activity was usually associated with transferring the agricultural holding to the successor or selling it to expand a different holding. Thus, the generational change on a farm took place during the farmer's life. This ensured continuity and prevented excessive division of the farm among the heirs and thus conflicts in the situation of dividing the inheritance.

Conclusion

One should consider whether this change is justified due to the assumptions on which a separate social insurance scheme for farmers is based. Taking into account the above considerations, perhaps it would be necessary to proceed with further modifications of the farmers' social insurance system, as resigning from the current method of impacting the insured does not mean that the objectives assumed before these solutions have been met. It is nothing new to state that Polish agriculture still suffers from excessive fragmentation, accompanied by overloading of the workforce and lower profitability compared to European agriculture. It should also be agreed that taking radical actions to improve the area structure in Polish agriculture may bring numerous undesirable phenomena such as unemployment and a crisis in rural areas. Additionally, a number of adverse social phenomena may be associated with excessive concentration in agriculture, such as problems in ensuring access to public services for a reduced number of residents of rural areas. Therefore, the state's agricultural policy should be balanced, so that the course of demographic processes regarding the rural population does not get out of control. Taking into consideration the possibility of an occurrence of the indicated problems, it should also be ensured that the state's agricultural policy does not boil down to a passive attitude and thus to acting as a "night watchman". Therefore, it seems that reasonable actions of the

legislator should not come down to simply abandoning the possibility of achieving goals that may gradually contribute to achieving the desired effects.

Nevertheless, taking into consideration the fact that the amendment in question has already been implemented, it seems valid to consider whether it is not justified to introduce a more effective system of incentives to achieve the desired objectives, such as a supplement to the agricultural pension for transferring a holding to another holding in order to improve the area structure of the latter. This article may become an element initiating a discussion on the direction of changes concerning farmers' social insurance. In order to maintain the autonomy of this system and for it to be able to carry out non-insurance objectives, the level of financing of pension benefits from the state budget should remain at the same significant level as currently.

Bibliography

Czyżewski A., Matuszczak A., *Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i innych krajach UE*, Expertise performed at the commission of the Ministry of Agriculture and Rural Development in Warsaw in accordance with the Act of 10 July 2014.

Kłos B., *Ubezpieczenia społeczne rolników a rozwój obszarów wiejskich*, "Studia BAS" 2010, nr 4(24).

Król J., *Funkcja restrukturyzacyjna ubezpieczenia społecznego rolników*, "Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych" 2018, nr 27(1).

Nasternak E., *Prawo do emerytury rolniczej*, doctoral dissertation, 2017.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 maja 2000 roku, sygn. K.37/98.

received: 15.09.2022
accepted: 17.10.2022

