



UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE

materiały i studia

38

KWARTALNIK 38/2010 ISSN 1507 - 4757

**ORGANIZACJA, EKONOMIKA
I PROBLEMY SPOŁECZNE**

**OCHRONA ZDROWIA
I REHABILITACJA**

USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

DOKUMENTACJA I STATYSTYKA

Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia



KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
WARSZAWA 2010

**UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE
MATERIAŁY I STUDIA**

**Kwartalnik
Nr 38/2010 r.
ISSN 1507-4757**

Wydawca

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Redakcja

Bogusław Uliasz (redaktor naczelny)
Wojciech Jagła (zastępca redaktora naczelnego)
Wojciech Nagel (sekretarz naukowy)
Maria Lewandowska (sekretarz redakcji)
Anna Tylec (członek redakcji)
Jolanta Socha (redaktor techniczny)

Rada Programowa

Przewodniczący – prof. dr hab. Wojciech Józwiak
Członkowie: dr Lech Goraj, prof. Irena Jędrzejczyk,
prof. dr hab. Andrzej Kowalski, dr n. med. Andrzej Kosiniak-Kamysz,
dr Ryszard Miazek, dr Wojciech Nagel, dr Helena Pławucka,
prof. dr hab. Marian Podstawka

DTP

Igor Zalewski

Skład

Oddział Regionalny KRUS
Warszawa, ul. Mińska 25
Tel. 22 810 30 00, 22 810 27 13
Zam. nr 205/10

W numerze

Od wydawcy	
Wstęp do wydania	5
Organizacja, ekonomika i problemy społeczne	
Ocena polityki egalitaryzmu ubezpieczeniowego w KRUS i ZUS <i>Marian Podstawka</i>	7
Instrumenty ubezpieczania dochodów producentów rolnych w warunkach zmiennych cen skupu <i>Włodzimierz Rębisz</i>	20
Dzierżawa jako instrument poprawy struktury agrarnej w polskim rolnictwie <i>Maria Alina Sikorska</i>	44
Dochody rodzin rolników współpracujących z Polskim FADN w 2008 roku <i>Lech Goraj</i>	54

Programowanie rozwoju obszarów wiejskich
a polityka kształtowania dochodów w rolnictwie polskim
Zbigniew Floriańczyk

68

Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich
– narzędzie dla rozwoju obszarów wiejskich
Michał Marciniak

81

System rolniczy, jaki jest, jaki może być
Wojciech Jagła

92

Ustawodawstwo i orzecznictwo

Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich
w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników
– propozycje rozwiązań
Agnieszka Szymecka-Wesołowska

117

Ubezpieczenia na świecie

Ubezpieczenia społeczne rolników niemieckich
Barbara Tryfan

133

Dynamiczne zabezpieczenie społeczne dla Europy:
Wybór i odpowiedzialność. Rozwój sytuacji i tendencje.
Hans-Horst Konkolewsky

152

Od Wydawcy

Najnowszy 38 numer kwartalnika „Ubezpieczenia w rolnictwie...” skoncentrowany jest przede wszystkim na problemach ekonomiczno-organizacyjnych indywidualnego rolnictwa w naszym kraju. Obok tej problematyki zamieszczamy też artykuły dotyczące organizacji ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce i w Niemczech, a także opracowania o mało znanych u nas ubezpieczeniach dochodów producentów rolnych.

Tymczasem dyskusja w kwestii ubezpieczenia społecznego rolników, raz z mniejszym, innym razem z większym natężeniem, jest w toku. Ostatnio, za sprawą wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26.10.2010 r. dotyczącego składek zdrowotnych rolników, KRUS ponownie znalazł się w czołówce doniesień prasowych. Ze zdwojoną siłą odżyły stare pomysły reformowania systemu rolniczego. Bez jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia opartego na bezstronnym rachunku ekonomicznym powielią się te same pomysły, że tylko wcielenie rolników do systemu powszechnego usprawni KRUS, przysporzy 2-3 mld oszczędności.

Dlatego też pragniemy zwrócić uwagę czytelników na artykuł znanej i cenionej profesor Barbary Tryfan, przedstawiający ubezpieczenia społeczne rolników niemieckich. Rozwiązania niemieckie były bowiem (obok francuskich) jednymi z pierwszych w Europie i na świecie. Autorka przypomina, że: *„Utrzymywanie w Niemczech przez kilkadziesiąt lat odrębnego systemu ubezpieczeń społecznych rolników przyczynia się do poprawy struktury agrarnej, do przyspieszenia rotacji pokoleń, a tym samym do odmłodzenia kadry producentów z perspektywą modernizacji rolnictwa oraz godziwych warunków bytu wiejskim seniorom zgodnie z ideą solidarności narodowej.”* Szczególnie interesujące jest to, że: *„dopłata budżetowa wynosi średnio 80% składki, wyliczanej na podstawie dochodu. Przy dochodach bardzo wysokich dopłata ulega zmniejszeniu do 3,2%, a przy dochodach powyżej maksymalnej kwoty nie przysługuje.”* W ubiegłym roku właśnie w tym kierunku zrobiono pierwszy krok, podwyższając w KRUS najzamożniejszym rolnikom składkę emerytalno-rentową. Pragniemy zwrócić uwagę czytelników na jeszcze jedną istotną cechę niemieckiego systemu rolniczego – jego organizacyjną różnorodność. Owszem, boryka się on, jak każda instytucja czy organizacja, z rozmaitymi problemami. Ale w Niemczech nikt nie proponuje ustanowienia

jednego, a więc scentralizowanego systemu powszechnego. Samo zaś usprawnienie systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce, tak jak w systemie niemieckim, winno przebiegać w drodze wewnątrzsystemowej ewolucji. Zastosowanie niektórych rozwiązań niemieckich (zróżnicowanie składek emerytalnych i rentowych, składek na ubezpieczenia wypadkowe liczonych od wielkości gospodarstw i dochodów, opieka pielęgnacyjna, ubezpieczenia chorobowe) z całą pewnością byłoby przydatne w racjonalizacji naszego systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Być może za wolno, nie na miarę naszych oczekiwań, przekształca się struktura obszarowa gospodarstw. W jej ocenie coraz bardziej niezbędna jest wiedza o stanie posiadania. Na nią zaś składa się ziemia własna i dzierżawiona. Niestety, większość dzierżaw nie jest właściwie udokumentowana, gdyż umowy są zawierane w formie ustnej i nie zgłaszane do ewidencji gruntów. W tej sytuacji nie znamy rzeczywistej struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw. Uporządkowanie kwestii dzierżaw w zakresie organizacyjnym i prawnym będzie niezbędne, na przykład, do szacowania dochodów gospodarstw przy zastosowaniu SNB.

Na problemy dzierżaw, zwłaszcza na ich coraz większą rolę w organizacji produkcji rolniczej, zwraca uwagę prof. Alina Sikorska z IERiGŻ w opracowaniu „*Dzierżawa jako instrument poprawy struktury agrarnej w polskim rolnictwie*”. Autorka zauważa za konieczne uregulowanie w przyszłości kwestii dzierżawy na racjonalnych podstawach prawnych. Jest to niezbędny warunek do ustalenia rzeczywistej struktury obszarowej indywidualnego rolnictwa.

Z kolei prof. dr hab. Włodzimierz Rębisz zapoznaje nas z mało znanymi wśród rolników ubezpieczeniami dochodów, a dr L. Goraj z IERiGŻ prezentuje ostatnie wyniki dotyczące dochodu rodzin rolników współpracujących z Polskim FADN w 2008 r.

Warto zapoznać się z artykułami prof. M. Podstawki z SGGW i dr. Zbigniewa Floriańczyka z IERiGŻ.

Natomiast skupiający uwagę mediów, a za ich pośrednictwem opinii publicznej, wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie finansowania przez rolników ubezpieczenia zdrowotnego szerzej przedstawiony będzie w następnym wydaniu kwartalnika.

Ocena polityki egalitaryzmu ubezpieczeniowego w KRUS i ZUS

Wstęp

Politykę egalitaryzmu ubezpieczeniowego można rozpatrywać w różnych kontekstach. Wydaje się, że cztery z nich są najistotniejsze:

- 1) poziom finansowania ze środków publicznych każdego z podsystemów (ZUS i KRUS);
- 2) relacja obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne do osiągniętych dochodów przez ludność rolniczą i pracowniczą;
- 3) poziom świadczeń w relacji do składek w obu podsystemach;
- 4) przepisy zawarte w obu podsystemach, regulujące zasady otrzymywania świadczeń oraz ich wysokość.

Opracowanie to bazuje na danych statystyki masowej, na danych i informacjach internetowych, oraz na przepisach regulujących zasady społecznego ubezpieczenia rolników i pracowników.¹

1. Poziom dofinansowania ze środków publicznych ubezpieczenia społecznego rolników i pracowników

Problem kryzysu w finansach publicznych w Polsce postrzegany jest głównie przez pryzmat dofinansowywania z budżetu państwa podsystemu rolniczego ubezpieczenia społecznego. We wszelkich toczących się dyskusjach podkreśla się preferencyjność rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego, wskazując, że budżet państwa corocznie dofinansowuje go

¹ Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z 13 października 1998 r. Tekst jednolity (Dz. U. z 2009 r., nr 205, poz. 1585, nr 298, poz. 1690) oraz ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach społecznych.

w kwocie ok. 15 mld zł. Tymczasem, w owych dyskusjach nie dokonuje się porównań dotyczących dofinansowywania podsystemu pracowniczego. Tym samym, wśród społeczeństwa ukształtowano pogląd, iż dofinansowanie z budżetu państwa dotyczy tylko ubezpieczonych w KRUS rolników. Warto zauważyć, że zgodnie z obowiązującymi zasadami, w ubezpieczeniach społecznych pracowników za osoby zatrudnione w sektorze publicznym drugą część składki pokrywa pracodawca, czyli ogół podatników, a zatem budżet państwa. Takich osób zatrudnionych w tym sektorze w II kwartale 2009 r. było 3 406 821. Przyjmując: 9,76% składki na ubezpieczenie rentowe, 1,00% na ubezpieczenie wypadkowe, 2,45% na ubezpieczenie zdrowotne, 0,10% na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, otrzymujemy łącznie 17,81% składek odnoszonych do płacy brutto, które pokrywa budżet państwa. Przyjmując płacę brutto dla tych osób na poziomie przeciętnej płacy w gospodarce narodowej – 3 243,60 zł w IV kwartale 2009 r., otrzymujemy miesięczną podstawę wymiaru składek wynoszącą 11 000 mld zł. Odnosząc do tej podstawy wskaźnik sumy składek (17,81 zł), otrzymujemy kwotę 1 968 mld zł składek miesięcznie. W skali roku jest to kwota wynosząca 23 616 mld zł. Oprócz tego, corocznie ZUS nie bilansuje swoich wydatków z dochodami. Składki w 2009 r. pokrywały jedynie 57,2% jego wydatków, które wynosiły 151 200 mld zł. Tym samym, dofinansowanie z budżetu państwa wynosiło 42,8%, co daje kwotę (151 200 mld zł x 42,8%) równą 64 700 mld zł. Wobec tego łączne dofinansowanie z budżetu państwa do ZUS w 2009 r. wynosiło 88 300 mld zł. Aby dokonać oceny egalitaryzmu tych dwóch podsystemów z punktu widzenia ich dotowania przez finanse publiczne, zostaną ustalone kwoty dotacji odniesione do:

- a) świadczeniobiorców,
- b) świadczeniobiorców wraz z osobami płacącymi odsetki.

Stosowne informacje przedstawia tabela nr 1.

Dane tabeli 1 wskazują na to, iż w przeliczeniu na jednego świadczeniobiorcę ZUS dotacja z budżetu państwa jest wyższa niż na taką osobę pobierającą świadczenia z KRUS. Inaczej te wartości układają się, jeżeli dokonujemy przeliczenia dotacji do tych podsystemów na ogół osób przez nie obsługiwanych. W tym przypadku, kwota dotacji na jednego podlegającego systemowi ZUS jest niższa o ok. 1 tys. zł, niż na jednego ubezpieczonego w KRUS. Wydaje się, że bardziej właściwym dla oceny egalitaryzmu ubezpieczeniowego, w kontekście dotacji budżetowej, jest jej poziom odnoszony do jednego świadczeniobiorcy. To właśnie te osoby są bezpośrednio beneficjentami dofinansowania danego podsystemu. To z racji wypłacanych dla nich świadczeń, których łączna kwota przewyższa wpływy do podsystemu, uruchamiane są dotacje. Warto zauważyć, że w ZUS zmniejsza się wskaźnik pokrycia składkami wydatków FUS. W 2005

wynosił 72,8%, w 2007 r. – 73,8%, a w 2009 – 57,2%. Tym samym, udział dotacji do ZUS w relacji do PKB wzrasta. W 2007 r. dotacja do ZUS stanowiła 10,1% PKB, a w 2009 r. – 11,0% PKB. Natomiast, dotacje do KRUS w relacji do PKB mają tendencję malejącą. W 2000 r. wynosiła ona 9,2% PKB, w 2007 r. – 6,1% PKB, a w 2008 r. – 5,1%. Informacje te odzwierciedlają obiektywny egalitaryzm w sensie zaangażowania finansów publicznych we wspieraniu tych podsystemów ubezpieczeniowych. Ukazują one w zachodzące w nich tendencje zmian. Są one konsekwencją dezagrarnizacji polskiej gospodarki. Przedstawione porównanie wspierania KRUS i ZUS z budżetu państwa względem PKB wskazuje, że w przyszłości coraz większą jego część trzeba będzie przeznaczać na wspieranie pracowniczego systemu ubezpieczeń społecznych.

Tabela 1. Dotacje do ZUS i KRUS z budżetu państwa w przeliczeniu na liczbę świadczeniobiorców i na liczbę osób podlegających ubezpieczeniu

L.p.	Wyszczególnienie	2009 r.
KRUS		
1.	Kwota dotacji	15,2 mld zł
2.	Liczba świadczeniobiorców	1 425 500 osób
3.	Liczba ubezpieczonych (świadczeniobiorcy i płacący składki)	2 995 828 osób = = (1 425 500 + 1 570 328)
4.	Kwota dotacji w przeliczeniu na 1 świadczeniobiorcę	10 663 zł
5.	Kwota dotacji w przeliczeniu na 1 ubezpieczonego	5 074 zł
ZUS		
1.	Kwota dotacji	88,3 mld zł
2.	Liczba świadczeniobiorców	7 535 000 osób
3.	Liczba ubezpieczonych (świadczeniobiorcy i płacący składki)	22 070 000 osób = = (7 535 000 + 14 535 000)
4.	Kwota dotacji w przeliczeniu na 1 świadczeniobiorcę	11 705 zł
5.	Kwota dotacji w przeliczeniu na 1 ubezpieczonego	3 996 zł

Źródło: opracowanie własne.

2. Wysokość składek na ubezpieczenie społeczne w KRUS i w ZUS w odniesieniu do dochodów ludności rolniczej i pracowniczey

Ustalenie egalitaryzmu ubezpieczeniowego w tym aspekcie będzie wymagało przyjęcia pewnych założeń. Otóż, do analizy przyjmujemy, iż ubezpieczony w ZUS to – przez analogię do rolnika – osoba prowadząca

działalność gospodarczą i osiągającą dochód do naliczania składek na swoje ubezpieczenie społeczne na poziomie przeciętnej płacy w gospodarce narodowej. Aby zapewnić większą jeszcze porównywalność sytuacji w obu podsystemach, przyjmujemy – zgodnie z obowiązującymi zasadami w ubezpieczeniu ZUS, iż ubezpieczony prowadzący działalność gospodarczą deklaruje do ustalenia składek minimalny poziom dochodów, równy 60% przeciętnej płacy. Stosowne obliczenia przedstawia tabela nr 2.

Tabela 2. Obciążenie składkami z tytułu ubezpieczenia społecznego w ZUS osoby prowadzącej działalność gospodarczą

L.p.	Wyszczególnienie	Składki na ubezpieczenia społeczne			
		emerytalne	rentowe	chorobowe	wypadkowe
1.	Podstawa wymiaru składek (60% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w IV kwartale 2009 r. – 1 994,16 zł (3 243,60 x 60%))	389,26 zł (1 994,16 x 19,52%)	119,65 zł (1 994,16 x 6,0%)	(1 994,16 x 2,45%)	(1 994,16 x 1,00%)
2.	Roczna kwota składek	$577,71 \times 12 = 6\,932,52 \text{ zł}$			
3.	Udział składek na ubezpieczenie społeczne w dochodzie	$\frac{6\,932,52 \text{ zł}}{38\,923,20 \text{ zł}} = 17,81\%$			

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 3 przedstawiono analogiczne obliczenie dla gospodarstw rolnych. Jednakże dane dotyczą 2008 r. i pochodzą z gospodarstw rolnych prowadzących rachunkowość rolną FADN. Traktuje się, że gospodarstwa te są o ok. 25% bardziej efektywne i dochodowe od przeciętnego gospodarstwa rolnego w Polsce. O poziomie kosztów wynikających z tytułu ubezpieczenia w KRUS decyduje, w gospodarstwach do 50 ha, liczba osób ubezpieczonych. Stąd w rozważaniach tabeli 3 przyjęto wariantowo, iż w gospodarstwie podlegają ubezpieczeniu jedna, dwie i trzy osoby.

Z informacji zawartych w tabelach 2 i 3 wynika, że polskie rolnictwo jest mocno zróżnicowane. Tradycyjnie o tym zróżnicowaniu decyduje struktura obszarowa gospodarstw, z którą wiąże się zróżnicowanie innych elementów tej struktury, takich jak: dochodowość, efektywność itp. Informuje o tym tabela 3. Z zawartych w niej danych wynika, że średnio, badane gospodarstwa, gdy ubezpieczeniu podlegają 3 osoby, charakteryzują się 16,83% udziałem składek w ich dochodach. Jest on prawie taki sam, jaki obliczono dla osób prowadzących działalność gospodarczą i podlegających ubezpieczeniu w ZUS. Wskaźnik ten, zgodnie z tabelą 2, wynosił w 2009 r. – 17,81%. Jest niezaprzeczalną prawdą, że wśród badanych gospodarstw objętych systemem rachunkowości FADN znajdują się i takie,

wśród których wskaźniki kosztów ubezpieczenia do ich dochodów są niskie. Najniższe relatywne koszty ubezpieczenia społecznego mają miejsce wśród gospodarstw o powierzchni 30-50 ha prowadzonych przez 1 osobę. Wskaźnik udziału składek do dochodów wynosi w takich gospodarstwach, tylko 1,94%. Wydaje się, że takie gospodarstwa w praktyce nie występują lub – jeżeli istnieją, to jest ich niewielka liczba.

Tabela. 3. Obciążenia dochodów rolniczych z tytułu ubezpieczenia społecznego w 2008 r.

Wyszczególnienie	j.m.	średnio	wielkość gospodarstwa w ha				
			do 4	5-10	10-20	20-30	30-50
Dochód rolniczy	zł	20 942	25 499	10 240	16 798	29 621	48 324
Obciążenia z tytułu ubez. społ. 1 osoby	zł	1 076,00	1 076,00	1 076,00	1 076,00	1 076,00	1 076,00
Udział składki z tytułu ubez. społ. w dochodzie rolniczym gosp. rolnego prowadzonego przez 1 osobę	%	5,14	4,22	10,50	6,40	3,63	2,22
Obciążenia z tytułu ubez. społ. 2 osób	zł	2 152,00	2 152,00	2 152,00	2 152,00	2 152,00	2 152,00
Udział składek z tytułu ubez. społ. w dochodach rolniczych gosp. rolnego prowadzonego przez 2 osoby	%	10,28	8,44	21,00	22,38	12,68	7,66
Obciążenia z tytułu ubez. społecznego 3 osób	zł	3 228,00	3 228,00	3 228,00	3 228,00	3 228,00	3 228,00
Udział składek z tytułu ubez. społ. w dochodzie rolniczym gosp. rolnego prowadzonego przez 3 osoby	%	15,41	12,66	31,52	19,22	10,90	6,68

Źródło: Opracowanie własne na podstawie gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną FADN 2008 r.

3. Relacja składek do świadczeń

W prowadzonej ocenie tych dwóch podsystemów ubezpieczeniowych należy dokonać porównania płaconych składek do otrzymywanych świadczeń.

Do tej oceny wykorzystano – w przypadku podsystemu pracowniczego – sytuację osób prowadzących działalność gospodarczą. Stosowne informacje zawiera tabela nr 4.

Tabela 4. Porównanie wysokości składek na ubezpieczenie społeczne ze świadczeniami emerytalno-rentowymi w KRUS i ZUS

L.p.	Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.
KRUS			
1.	Roczna składka na 1 ubezpieczonego – w zł	1 076,00	1 132,00
2.	Przeciętne roczne świadczenie emerytalno-rentowe – w zł	8 685,60	9 613,13
3.	Udział składki w przeciętnym świadczeniu emerytalno-rentowym – w %	12,38	11,78
ZUS			
1.	Roczna składka na 1 ubezpieczonego ^{a)} – w zł	5 839,32	6 158,88
2.	Przeciętne roczne świadczenie emerytalno-rentowe – w zł	17 449,72	17 893,44
3.	Udział składki w przeciętnym świadczeniu emerytalno-rentowym – w %	33,46	34,42

^{a)} Dla osoby prowadzącej działalność gospodarczą od minimalnej podstawy.

Źródło: Opracowanie własne.

Dane tabeli 4 wskazują, że ubezpieczenia społeczne w ZUS są bardziej składkochłonne dla ubezpieczonych, w stosunku do rolniczego podsystemu ubezpieczenia społecznego. Z danych tabeli 4 wynika, że dla ubezpieczonych w ZUS ich system ubezpieczeń społecznego jest trzykrotnie droższy od ubezpieczenia rolniczego. Dla ubezpieczonych rolników system ubezpieczenia społecznego jest tańszy. Stąd do tego systemu wyraża chęć wejścia wiele osób. Najczęściej owo „wejście” do systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych ma charakter spekulacyjny, ponieważ kryterium tego wejścia oparte jest o 1 ha przeliczeniowy. Stąd też wiele osób szybko spełnia to kryterium, stając się ubezpieczonymi w KRUS, utrzymując się jednocześnie ze źródeł pozarolniczych. Na uwagę zasługuje wzrost liczby osób ubezpieczonych na wniosek. Osoby te nie muszą spełniać powierzchniowego kryterium odnoszącego się do 1 ha przeliczeniowego. Odpowiednie informacje przedstawia tabela 5.

Informacje zawarte w tabeli 5 wyraźnie dowodzą, że w ostatnich latach wzrasta liczba gospodarstw drobnych, podlegających KRUS. W 2004 r. gospodarstw do 1 ha przeliczeniowego objętych ubezpieczeniem na wniosek było 133 280. W kolejnych latach ich liczba wzrastała. Odpowiednio takich gospodarstw było: w 2006 r. – 148 069, w 2007 r. – 151 502, a w 2009 r. – 152 832. Na przestrzeni 5 lat wzrosła o prawie 20 000 liczba takich gospodarstw.²

² Zwiększenie po 2004 r. liczby ubezpieczonych na wniosek w gospodarstwach do 1 ha w decydującej mierze wynika z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników przez świadczeniobiorców tzw. unijnych rent strukturalnych (wg stanu na koniec II kw. 2010 r. wymóg ten dotyczył 65 637 osób). Ponadto, zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz ust 2 pkt. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w liczbie ubezpieczonych na wniosek w gospodarstwach do 1 ha p. są osoby, które podlegały ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu jako rolnicy przez co najmniej 12 lat i 6 miesięcy i zaprzestały prowadzenia działalności rolniczej, nie nabywając prawa do emerytury lub renty rolniczej.

Tabela 5. Zmiany liczby ubezpieczonych w KRUS, w zależności od powierzchni gospodarstw

Powierzchnia gospodarstwa w ha przeliczeniowych	Rok			
	2009	2004	2006	2007
0,00-0,50	152 832	64 690	72 218	73 646
0,51-1,00		68 590	75 847	77 856
1,01-1,50	288 290	165 272	174 272	169 598
1,51-2,00		128 556	134 301	131 027
2,01-3,00	164 628	170 747	175 767	171 560
3,01-4,00	125 488	134 055	136 751	131 942
4,01-5,00	101 003	120 486	109 849	107 021
5,01-7,00	156 172	171 237	169 536	166 633
7,01-10,00	157 649	172 168	169 694	166 493
10,01-20,00	202 682	64 006	66 149	66 629
20,01-30,00	55 346	47 937	52 386	53 770
30,01-40,00	21 925	16 512	19 216	20 314
40,01-50,00	10 824	7 434	8 838	9 403
50,01-60,00	14 164	3 834	4 725	5 068
60,01-100,00		5 353	7 145	7 667
100,01-300,00	4 847	2 606	3 618	3 882
300,01-600,00	937	509	748	771
600,01-999,99	250	249	280	269
Działy specjalne	7 699	31 251	10 279	9 520
Razem	1 464 040	1 513 810	1 533 566	1 507 813

Źródło: Dane KRUS.

W latach 2004-2009 gospodarstwa, których powierzchnia przekraczała 1 ha i nie była wyższa niż 10 ha przeliczeniowych, zmniejszyła się. W badanych latach liczba gospodarstw powyżej 10 ha przeliczeniowych objętych KRUS wzrastała. Warto zauważyć, że w latach 2004-2009 redukcji ulega liczba gospodarstw prowadzących działy specjalne produkcji rolniczej. Jest to niewątpliwie efekt zmian, w definicji działu specjalnego, wprowadzonych nowelą ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 2 kwietnia 2004 r. Wówczas to z istniejących 17 rodzajów działów specjalnych zredukowano ich liczbę do 10, zwiększając jednocześnie minimalne rozmiary produkcji będące podstawą uznania danej działalności za dział specjalny. W 2009 r. było 31 251 gospodarstw prowadzących działy specjalne. Natomiast w 2004 r. było już tylko 7 699 takich gospodarstw. Jest to zmniejszenie o 23 552 gospodarstwa. Przyjęte w 2004 r. zobowiązania uznawania działalności za działy specjalne należy ocenić negatywnie. Należy powrócić do poprzednich przedmiotowych regulacji, odnoszących się do uznawania działów specjalnych dla celów ubezpieczenia społecznego. Należałoby je rozszerzyć o inne, np: inne gatunki drobiu, o chów trzmieli itp. Należałoby jednak jako kryterium wejścia do rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego przyjąć

pewien poziom osiągniętych dochodów przez osoby je prowadzące. Takim kryterium może być 60% przeciętnej płacy na jedną osobę zajmującą się danym działem specjalnym. Rozszerzenie rolniczej działalności specjalnej, a nie jej ograniczenie, może przyczynić się do zintensyfikowania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, który może być współfinansowany ze środków UE.

Na zakończenie tych rozważań przedstawiono hipotetyczne skutki finansowe objęcia rolników jednolitym systemem podatkowo-ubezpieczeniowym. W tabeli 6 dokonano obliczeń wykorzystując dane z ok. 12 tys. gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną FADN. W tabeli tej przyjęto, iż od dochodów rolniczych będzie naliczona składka ZUS oraz rolnicy objęci zostaną podatkiem dochodowym PIT.

Tabela 6. Obciążenia dochodów rolniczych składkami na ubezpieczenie społeczne według ZUS i podatkiem PIT

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
	w zł				
Składka na ubezpieczenie społeczne ZUS	7 103	7 581	8 031	8 403	8 846
Podstawa opodatkowania PIT (dochód rolniczy) na 1 gospodarstwo	49 453	40 788	38 079	50 987	28 006
Podatek PIT na 1 gospodarstwo	13 368	10 509	9 272	13 295	5 993
Dochód pomniejszony o składkę ZUS na 1 gospodarstwo	36 085	30 279	28 806	37 691	22 012
Udział ubezpieczeń finansowych (ZUS+PIT) w dochodach rolniczych (w%)	41,4	44,4	45,4	42,6	53,0
Liczba gospodarstw					
Objętych badaniem	11 051	11 706	11 735	11 956	12 253
Gospodarstwa o dodatnim dochodzie rolniczym	8 131	7 487	7 862	8 549	6 854
Gospodarstwa w I przedziale PIT	4 867	4 545	4 677	4 987	4 407
Gospodarstwa w II przedziale PIT	1 727	1 525	1 668	1 790	1 266
Gospodarstwa w III przedziale PIT	1 537	1 417	1 517	1 772	1 181

Źródło: Praca doktorska P. Gołasa pt. Redystrybucyjna rola rolniczych instytucji finansowych.

Z danych tabeli 6 wynika, że obciążenia finansowe gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną FADN pomniejszają uzyskiwane przez nie dochody rolnicze, średnio – w badanych latach – o ok. 45%. Jest to porównywalne obciążenie w stosunku do dochodów realizowanych poza rol-

nictwem. Warto jednak zauważyć, że wśród gospodarstw FADN, znacznie ekonomicznie silniejszych niż pozostałe gospodarstwa w kraju, około 50% z nich nie realizuje dochodów rolniczych (2008 r.). Należy zauważyć, że sytuacja dochodowa w rolnictwie jest bardzo zmienna. W niektórych latach (2006-2008) miał miejsce spadek dochodów rolniczych po zastosowaniu składek ZUS i podatku PIT. Ich poziom w tych latach, był bardzo niski. W tych warunkach tak niskie dochody (w latach 2006-2008) mogą nie wystarczyć na inwestycje, ponieważ w takiej sytuacji w pierwszej kolejności dochody te będą przeznaczone na spożycie. A zatem poziom dochodów rolniczych to także problem ogólnospołeczny, ponieważ decydują one o ilości produktów rolniczych i o ich cenach.

Warto brać pod uwagę te współzależności, decydując się na reformę rolniczych ubezpieczeń społecznych.

4. Ocena niektórych przepisów regulujących zasady otrzymywania podstawowych świadczeń oraz ich wysokość

Warto wskazać także na pewne odrębności systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych, które nie mają charakteru preferencyjnego. Status emeryta rolnika jest gorszy niż emeryta ZUS-owskiego. Emeryt rolnik nie może zainwestować w nieruchomości rolne, tak jak mogą to czynić inni emeryci. Jeżeli emeryt rolnik kupi nieruchomość rolną, która będzie spełniać normy gospodarstwa rolnego (1 ha przeliczeniowy), to wówczas KRUS pozbawia go zasadniczej części emerytury (części uzupełniającej). Status emeryta rolnika jest gorszy w stosunku do emeryta pracowniczego. Wymaga się od niego przekazania gospodarstwa (zaprzestania działalności rolnej). Takich uwarunkowań otrzymania emerytury czy renty z ZUS przepisy nie przewidują. Emeryt czy rencista rolniczy ma ograniczone możliwości dorobienia do otrzymanych świadczeń, bo w środowisku wiejskim w zasadzie nie ma dla niego pracy. Przykładowo, pan prokurator może uprawiać nawet 1000 ha ziemi, bez skutków zawieszenia emerytury czy renty. Oprócz tego, świadczeniobiorcy ZUS nie mają żadnych ograniczeń dorabiania, gdy przekroczą 60 lat (kobieta) i 65 lat (mężczyzna). Kolejnym niepreferencyjnym rozwiązaniem dla rolnika jest zasiłek chorobowy. Z założenia ma on pełnić funkcję podtrzymania procesu gospodarczego, wówczas gdy ubezpieczony rolnik jest chory. 10 zł zasiłku na 1 dzień choroby rolnika, takiej funkcji z pewnością nie pełni. W ubezpieczeniu ZUS świadczenia

związane z chorobą są prawie takiej samej wysokości jak płaca, są przyznawane za każdy dzień choroby. W ubezpieczeniu społecznym rolników, aby otrzymać zasiłek chorobowy, rolnik musi być chory nieprzerwanie co najmniej 30 dni. Załóżmy, iż jego choroba trwa do 29 dni, to wówczas nie otrzymuje żadnego świadczenia. Jest także problem ubezpieczenia dzieci rolnika. Podlegają one ubezpieczeniom jako domownicy, ale wówczas, gdy osiągną 16 lat. Powstaje problem ubezpieczenia dzieci rolnika przed ukończeniem 16. roku życia Tego przepisy KRUS nie rozwiązują. Takich osób nie można w KRUS ubezpieczyć nawet dobrowolnie. Wydaje się, że reforma KRUS winna uwzględniać także kwestie kształtowania ustroju rolnego. Władza publiczna winna za te kwestie odpowiadać. Mało tego, ma ona ku temu odpowiednie instrumenty. Takim instrumentem są dotacje do rolniczego systemu emerytalnego. Otóż, za dotacje do emerytur i rent rolniczych, odnoszące się do części uzupełniającej, która jest związana z przekazaniem gospodarstwa, władze publiczne mogłyby wprowadzić kryteria pożądanego kierunku przekazywania ziemi rolniczej. Póki co, nie ma w tym zakresie żadnej koncepcji i żadnego modelu. Kształtując strukturę agrarną (obszarową) można by zróżnicować wielkość tej części emerytury czy renty rolniczej i uzależnić ją od kierunku i efektów wynikających z kierunku przepływu ziemi.

Należy uporządkować definicję gospodarstwa rolnego. W KRUS winni być ubezpieczeni tylko ci rolnicy, którzy produkują na rynek i produkcja rolnicza stanowi dla nich i ich rodzin źródło utrzymania. W tej sytuacji, gospodarstwem rolnym dającym podstawę ubezpieczenia w KRUS nie może być obszar użytków rolnych przekraczający 1 ha przeliczeniowy. To samo odnosi się do działów specjalnych produkcji rolniczej. Aktualnie istniejące normy nie dają podstaw do utrzymania się z realizowanych z nich dochodów. Należy respektować prawa nabyte tych, którzy aktualnie funkcjonują w KRUS. Ograniczyć trzeba dostęp do Kasy dla tych, którzy dziś spekulacyjnie kupują 1 ha przeliczeniowy i nabywają prawo ubezpieczenia się w KRUS. Można by rozważyć przyjęcie innego kryterium dostępu do KRUS. Takim warunkiem mogłaby być produkcja sprzedana, potwierdzona fakturami. Wreszcie rolnicze ubezpieczenia można by połączyć z ubezpieczeniami gospodarczymi (upraw i zwierząt) funkcjonującymi z dopłatami z budżetu państwa.

Aktualnie istniejący w KRUS fundusz składkowy ma cechy towarzystwa ubezpieczeniowego. To właśnie on mógłby pełnić rolę instytucji zajmującej się ubezpieczeniem społecznym w dotychczasowym zakresie i ubezpieczeniami gospodarczymi. Jeżeli państwo wprowadza dopłaty do ubezpieczenia upraw i zwierząt, to winno sterować polityką w tym zakresie. Oprócz tego publiczne środki finansowe pochodzące z dopłat byłyby akumulowane w sektorze rolnym i jemu służyły. Wiele problemów wynika z nowelizacji przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym, jaka doko-

nała się wraz z wejściem w życie ustawy o emeryturach kapitałowych 8 stycznia 2009 r.³ Przepisy tej ustawy przewidują, że rolnicy urodzeni po 31 grudnia 1948 r. nie mają prawa doliczać do stażu w KRUS okresów, w których podlegali ubezpieczeniom w ZUS z tytułu pracy poza rolnictwem. Szacunki wskazują, że takich osób dwuzawodowych urodzonych po 1948 r. może być nawet 100 tys. Aktualnie do KRUS zgłaszają się kobiety, które mają przykładowo: 22, 23, 24 lata pracy w gospodarstwie rolnym, a reszta stażu ubezpieczeniowego pochodzi z pracy poza rolnictwem. W myśl nowych przepisów, taka osoba nie otrzyma emerytury rolniczej. Może po nią wystąpić do ZUS, skąd otrzyma znacznie niższe świadczenie. Należy podkreślić, że kryteria otrzymania renty z tytułu niezdolności do pracy w gospodarstwie nie uległy bowiem zmianie. Nadal pozwalają one na wliczanie do okresów ubezpieczenia stażu ubezpieczeniowego odbytego poza rolnictwem. Jest to rozwiązanie tymczasowe, z chwilą gdy te osoby osiągną wiek emerytalny. KRUS będzie musiał przeliczyć im rentę na emeryturę. Zgodnie ze zmienionymi zasadami, nie będzie mógł zaliczyć stażu ubezpieczenia w ZUS. Taki ubezpieczony rolnik, bez 25 lat pracy w gospodarstwie i ubezpieczenia w KRUS, będzie musiał przejść na znacznie niższą emeryturę z ZUS.

Dokonując porównania obu podsystemów ubezpieczenia społecznego, warto odnieść się do wysokości podstawowych emerytalno-rentowych świadczeń z nich przyznawanych. Tu wyraźną przewagę ma podsystem ubezpieczenia pracowniczego. Świadczenia emerytalno-rentowe w odniesieniu do przeciętnej płacy w gospodarce narodowej w ostatnich latach (2005-2009) przedstawia tabela 7.

Tabela 7. Świadczenia emerytalno-rentowe z ZUS i KRUS w relacji do przeciętnej płacy w gospodarce narodowej (w %)

Rodzaj świadczeń	Rok		
	2005	2007	2009
ZUS			
Emerytura	63,6	59,2	58,8
Renta	45,6	44,5	43,6
KRUS			
Emerytalno-rentowe razem	28,3	24,8	25,82

Źródło: Opracowanie własne na podstawie stron internetowych ZUS i KRUS.

Z danych zawartych w tabeli 7 wynika, że podstawowe świadczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia ZUS są ponad dwukrotnie wyższe od analogicznych tego rodzaju świadczeń wypłacanych rolnikom z KRUS.

³ Dz. U. nr 228 z 2008 r., poz. 1507.

Tym samym, rolnicze świadczenia emerytalno-rentowe są dwukrotnie niższe w stosunku do przeciętnej płacy w gospodarce narodowej, w porównaniu z tego rodzaju świadczeniami z ubezpieczenia ZUS. Wobec tego, status ekonomiczny oraz siła nabywcza beneficjentów KRUS na rynku artykułów konsumpcyjnych jest o połowę niższa wobec takich samych świadczeniobiorców z ZUS.

Wnioski

1. Zaangażowanie finansów publicznych w finansowanie dwóch podsystemów ubezpieczenia społecznego – rolniczego i pracowniczego – jest podobne.
W przeliczeniu na 1 świadczeniobiorcę nieco wyższe kwoty dotacji otrzymuje podsystem pracowniczego ubezpieczenia społecznego niż analogiczny podsystem rolniczego ubezpieczenia. Natomiast, w większym stopniu finanse publiczne wspierają jednego ubezpieczonego w KRUS (świadczeniobiorców wraz z płacącymi składki) niż jedną taką osobę objętą ubezpieczeniem ZUS.
2. Relacja składek do dochodów dla osób ubezpieczonych w obu podsystemach jest podobna. Dla osób prowadzących działalność gospodarczą, będących ubezpieczonymi od minimalnej podstawy wymiaru składek w ZUS, relacja składek do dochodu wynosi około 17%. Analogiczny wskaźnik dla ogółu rolników prowadzących rachunkowość FADN wynosi ponad 15%. Są jednak kategorie gospodarstw gdzie wskaźnik ten jest znacznie niższy. W grupie gospodarstw średnich, prowadzonych przez 3 osoby, wskaźniki składek do dochodów są dużo wyższe i wynoszą od ponad 19% dla gospodarstw 10-20 ha do ponad 31% dla gospodarstw 5-10 ha.
3. Niektóre przepisy istniejące w podsystemie rolniczego ubezpieczenia społecznego są bardziej restrykcyjne niż te, które dotyczą podsystemu pracowniczego. Owa restrykcyjność polega na ograniczeniu niektórych uprawnień dla emerytów i rencistów rolniczych.
4. Wielkość składek odnoszona do przeciętnych świadczeń emerytalno-rentowych jest korzystniejsza w rolniczym podsystemie ubezpieczenia społecznego. Prawie ponad trzykrotnie jest ona wyższa w podsystemie pracowniczym. Sprawia to, że tzw. stopa zastąpienia składek przez świadczenia jest wyższa w rolniczym podsystemie ubezpieczenia społecznego. Z tym jednak, że relacja świadczeń emerytalno-rentowych do przeciętnej płacy w gospodarce narodowej jest znacznie mniej korzystna

w ubezpieczeniach rolniczych. Świadczeniobiorcy z KRUS dysponują o połowę niższymi emeryturami i rentami w stosunku do swoich kolegów z ZUS.

5. System rolniczego ubezpieczenia rolniczego wymaga zmian. Te zmiany powinny mieć charakter wieloaspektowy. Rolnicze ubezpieczenia społeczne winny być instrumentem kształtowania struktury agrarnej. To za sprawą rozwiązań zawartych w tym podsystemie ubezpieczeniowym należy oddziaływać na zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw, na wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Jednakże, dokonując reformy rolnej ubezpieczenia społecznego należy pamiętać, że 50% gospodarstw prowadzących rachunkowość FADN nie osiąga dochodów rolniczych. Zmieniając rolniczy podsystem ubezpieczenia społecznego, warto wziąć pod uwagę spostrzeżenia zawarte powyżej.

Prof. dr hab. Marian Podstawka jest Kierownikiem Katedry Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

Włodzimierz Rębisz

Instrumenty ubezpieczania dochodów producentów rolnych w warunkach zmiennych cen skupu

Celem artykułu jest pokazanie instrumentów rynku rolnego, w istocie instrumentów finansowych, które mogą i powinny być wykorzystywane przez producentów rolnych do ubezpieczania i stabilizacji ich dochodów, niezależnie od naturalnych rynkowych zmian i wahań cen skupu.¹ Mieści się to w ramach zarządzania ryzykiem cenowym, którego istotą jest neutralizowanie, czy ograniczanie, wpływu niekorzystnych zmian i wahań cen na zaplanowany wynik ekonomiczny.

Planowany wynik, czyli dochody lub zysk, to poziom określony przez uzyskaną efektywność oraz przewidywane ceny (w tym nożyce cen). Przesłaniem artykułu jest przekonanie, stopniowo również podzielane w polityce rolnej, czego wyrazem jest ewolucja WPR, iż o ubezpieczeniu i stabilizowaniu dochodów rolnych winni w coraz większym stopniu dbać sami producenci rolni, a nie pozostawiać to interwencji. Omawiane instrumenty są w zasadzie dostępne zarówno na gruncie uregulowań prawnych, jak i organizacyjnych. Zasadniczym jednak problemem jest brak dostatecznej wiedzy o nich, o ich mechanizmach i ekonomicznie.²

Schematycznie ujmując, ryzyko dochodowe producenta rolnego, niezależnie od jego przyczyn, można ograniczyć poprzez: programy inter-

¹ Odnosi się to też do innych uczestników rynku rolnego jak przetwórcy rolno-spożywczy, firmy skupu i przechowalnictwa oraz firmy handlowe. Ci uczestnicy rynku za pomocą omawianych instrumentów mogą stabilizować swoje zyski.

² Pełne wyjaśnienie mechanizmów omawianych instrumentów wraz z zastosowaniami znajduje się w: W. Rębisz „Instrumenty rynku rolnego” Wyd. Vizja Press&It, Warszawa 2009.

wencyjne, niejako na koszt podatnika lub konsumenta; poprzez stosowanie instrumentów inżynierii rynkowej; poprzez mniej lub bardziej konwencjonalne instrumenty ubezpieczeniowe ryzyka dochodowego; działania w zakresie organizacji gospodarstwa. W artykule odniesiemy się do instrumentów inżynierii rynkowej, w istocie instrumentów finansowych, takich jak kontrakty *forward*, *futures* i kwity składowe, oraz do niektórych rozwiązań na gruncie prywatno-publicznym w zakresie, mniej lub bardziej, konwencjonalnych instrumentów ubezpieczeniowych dochodów producentów rolnych. Przy czym, większą uwagę poświęcamy tym ostatnim.

Ujmując to w nieco inny sposób, można stwierdzić, iż obecnie możliwy jest wybór co do sposobu stabilizowania dochodów producentów rolnych. Wyboru tego winni dokonywać sami producenci rolni. Jest to kwestia wiedzy, przyzwyczajień, umiejętności, a także polityki rolnej oraz oczywiście kosztów i sprawności określonego instrumentu. Najprościej jest sięgnąć do interwencji nie dlatego, że są to metody proste, bo w istocie tak nie jest, ale dlatego że jest to kwestia polityki i miejsca interwencji w podziale budżetu. Relatywnie łatwo można by też sięgnąć po konwencjonalne ubezpieczenia, bo z reguły są one łatwe do zrozumienia. Przeszkodą natomiast jest wysokość składki, które trzeba płacić. Trudniej jest sięgnąć po najbardziej efektywne, najmniej kosztowne i zintegrowane z rynkiem mechanizm stabilizacji dochodów, czyli do instrumentów pochodnych. Problemem jest tu zwykle brak wiedzy i utarte przyzwyczajenia oraz to, że łatwiej jest skorzystać z pozostałych instrumentów. Zauważyć przy tym można, że metody te, tj. instrumenty ubezpieczeniowe i pochodne mogą się w jakimś stopniu uzupełniać. Na przykład, konieczna jest znajomość cenowego punktu odniesienia do potrzeb ubezpieczenia.³ Konieczna jest znajomość określonych prognoz produkcji i cen w ramach danego cyklu produkcyjno-skupowego. Przydatne tu mogą być, na przykład, notowania cen w kontraktach *futures*, o ile takie dla danych produktów występują. Ponadto firmy ubezpieczeniowe mogą z powodzeniem zdejmować swoje ryzyko poprzez otwieranie pozycji w instrumentach pochodnych, *futures*, a zwłaszcza w opcjach.

W praktyce występują instrumenty ubezpieczenia dochodów producentów rolnych, w tym od skutków zmian cen. Są to rozwiązania stosowane w niektórych państwach, głównie stosujących poza Unią mniej protekcyjną politykę interwencyjną. Celem tych instrumentów ubezpieczeniowych jest przede wszystkim stabilizacja dochodów – ale producentów rolnych, którzy o to zadbali. Celem tym nie jest zatem, jak to jest

³ Obiektywny punkt odniesienia cenowego dla ubezpieczeń, to takie ceny, na które nie mogą wpłynąć ubezpieczeni producenci rolni. Ten warunek przypadku prawie wszystkich branżowych rynków rolnych jest spełniony.

w przypadku interwencji, stabilizacja i ubezpieczanie dochodów dla wszystkich producentów oraz nie jest nim podnoszenie dochodów ponad poziom, jaki byłby osiągnięty, gdyby interwencji nie było. Jest to zasadnicza różnica między instrumentami interwencyjnymi oraz instrumentami ubezpieczeniowymi. Te ostatnie wymagają udziału finansowego zainteresowanego producenta. Instrumenty ubezpieczenia dochodowego mogą stać się znaczącymi instrumentami rynku rolnego, w warunkach realizowanego kierunku reformy WPR. Polega ona na przywróceniu rynku jako głównego regulatora procesów gospodarowania w rolnictwie. Zwiększa to ekspozycje ryzyka dochodowego producentów rolnych.

1. Kontrakty *forward*

Kontrakty *forward* w sensie ekonomicznym są metodą umożliwiającą planowanie sprzedaży przez producentów rolnych.⁴ Ułatwiają planowanie produkcji oraz przepływów finansowych. Można je też nazywać kontraktami terminowymi rzeczywistymi, będącymi wyrazem transakcji dostawnych, czyli fizycznych, na dany termin w przyszłości. Te transakcje, a więc i kontrakty *forward*, obok transakcji gotówkowych bieżących, czyli transakcji spot, określają rynek rolny rzeczywisty, realny nazywany też rynkiem fizycznym.⁵ Kontrakt *forward* jest też wyrazem transakcji bezwarunkowych, w których kontrahenci muszą wykonać w dniu realizacji zobowiązania wynikające z zawartej umowy. Kontrakty *forward* są ważnym instrumentem, dlatego że niejako są sposobem *ex-ante* uzgadniania sprzecznych z natury interesów ekonomicznych poszczególnych podmiotów rynku rolnego. Ma to znaczenie zwłaszcza w kolejnych ogniwach tzw. łańcucha żywnościowego, tj. w drodze od surowca rolniczego do finalnego produktu żywnościowego, czyli w drodze od producenta rolnego do konsumenta – coraz bardziej obecnie wydłużonej. Każdy podmiot na tej drodze maksymalizuje własne cele. Producenci rolni maksymalizując swoje dochody, chcą sprzedawać produkty rolne po jak najwyższych cenach, przetwórcy rolno-spożywczy chcą je kupować po jak najniższych cenach. Kontrakty *forward* okazują się, w ramach regulacji rynkowej, relatywnie skuteczną formą

⁴ W odniesieniu do całego rynku rolnego, kontrakty *forward* umożliwiają planowanie i realizowanie sprzedaży i zakupów przez wszystkie podmioty tego rynku, a więc firmy skupu i przechowalnictwa, przetwórców rolno-spożywczych, firmy zaopatrzenia w środki do produkcji rolnej itp.

⁵ Podkreślamy to, bo dalej będziemy omawiać kontrakty pochodne, czyli odnoszące się do transakcji rynku nierzeczywistego.

rozstrzygnięcia tej sprzeczności.⁶ Z uwagi na ich cechy, są one też dość praktycznym instrumentem zarządzania ryzykiem cenowym w procesie obrotu na rynku rolnym. W efekcie daje to możliwość pewnego stabilizowania dochodów. Kontrakty *forward* są też sprawdzoną formą ograniczania ryzyka dostaw i popularne dlatego, że są zrozumiałe dla większości podmiotów rynku rolnego, zwłaszcza dla producentów rolnych.

Najważniejsze kwestie kontraktu *forward* to: formuła cenowa; ubezpieczenie ryzyka cenowego; oraz warunki wypełnienia zobowiązań kontraktowych przez obie strony. To ostatnie to najczęściej sprawa sankcji prawnych związanych z niewypełnieniem tych zobowiązań, ale też odpowiednich rozwiązań ekonomicznych, np. poprzez wprowadzenie wzajemnych zadatków lub przedpłat. Dodatkowo kontrakt *forward* najczęściej zawiera wymagania, co do stosowanych technologii w procesie produkcji i co do jakości produktów. Gdy stroną zainteresowaną jest odbiorca, np. przetwórcza, to mogą być ujęte przedpłaty na nakłady oraz doradztwo. Oczywiście w kontrakcie *forward* nie można przewidzieć i ująć wszystkich potencjalnych sytuacji, chociażby z uwagi na niepełną informację. Te kontrakty wpływają na obniżanie się tzw. kosztów transakcyjnych i stabilizacji wyników – co przekłada się na uzyskiwane dochody przez producentów rolnych. Kontrakt *forward* jest, w istocie, nowoczesnym instrumentem inżynierii rynku rolnego. Jego szczególną cechą jest to, że jest dostosowany do indywidualnych potrzeb uczestników tego rynku. W szczególności, umożliwia producentom rolnym, przetwórcom rolno-spożywczym, podmiotom skupu i przechowalnictwa, planowanie przepływów finansowych oraz ograniczanie ryzyka dostaw i ryzyka cenowego zwłaszcza zaś – stabilizację standardów jakościowych dostaw surowców rolniczych dla przetwórcy rolno-spożywczego.

Kontrakt *forward* jest obecnie przedmiotem szczególnego zainteresowania (np. na forum OECD⁷). Dzieje się tak z uwagi na to, że zmieniają się formy interwencji w kontekście uzgodnień w ramach WTO i związanych z tym zmian we WPR. Następuje zdecydowane odchodzenie od podtrzymywania i stabilizowania cen rolnych. Tym samym następuje odwrót od podtrzymywania czy podnoszenia dochodów producentów za pomocą interwencji rynkowej na rzecz bezpośredniego wsparcia poza rynkiem.

⁶ Jedną z form uzgadniania tych sprzeczności, są np. spółdzielnie producentów, w których łączy się produkcję surowca rolnego z jego przetwórstwem. Jest to jednak mało efektywne rozwiązanie, bo nie wiadomo, która funkcja celu (czy maksymalizacja zysku z produkcji rolniczej, czy z przetwórstwa) ma być realizowana. Stąd ta forma organizacji (struktur kierowania), aczkolwiek ideologicznie atrakcyjna, ekonomicznie się w zasadzie nie sprawdza.

⁷ Np. Materiały na sesję 13-15 X 2008 „*Role, usage and motivation for contracting in agriculture*” TAD/CA/APM/WP (2008)14.

Wielkość tego wsparcia, jest coraz bardziej, oddzielona od wielkości produkcji.⁸ Powodować to ma bardziej dostosowaną do rynku produkcję rolną. Oczywiście, towarzyszyć temu musi wzrastająca ekspozycja ryzyka cenowego producentów rolnych i zmienność dochodów.

Producenci rolni, zwłaszcza mniejsi, wykazują pewną rezerwę w stosunku do tego typu kontraktów. Związane jest to z obawą przed zbytnią zależnością od nabywców, z upodobnieniem się do formy systemu nakładczego, gdzie mogą się stawiać jedynie wykonawcami przydzielanych zleceń. Ponadto, producenci rolni byli często stroną słabszą, zwłaszcza w zakresie alternatywnych utraconych korzyści.

Formalnie rzecz biorąc, kontrakt *forward* jest niejako starszym, jednakże bardzo różnym, bratem kontraktu *futures*, który to jest klasycznym instrumentem zarządzania ryzykiem cenowym, służącym producentom rolnym do ubezpieczania określonego poziomu ich dochodów.

2. Kontrakty *futures*

Ryzyko cenowe dla producenta rolnego, które w istocie oznacza ryzyko nieosiągnięcia zaplanowanych dochodów, wynika z obawy, że wysokość i kierunek wahań cen skupu będzie dla niego niekorzystny. Dla producenta rolnego, który awansem ponosi koszty w stosunku do odroczonego w czasie i zależnego od uwarunkowań przyrodniczych efektu produkcyjnego, ryzyko cenowe, uwarunkowane koniunkturalnie, jest szczególnie bolesne. Producent rolny, który wytwarza i sprzedaje zboże, jest wystawiony na skutki spadku cen skupu poniżej poniesionych kosztów. Producent żywca ma ryzyko wzrostu zakupywanych pasz (zboż) oraz ryzyko spadku cen żywca.

Podobnie przetwórca młynarski ma ryzyko wzrostu cen skupowanego zboża, a w warunkach konkurencyjnych nie jest w stanie kosztowych skutków wzrostu tych cen przenieść na cenę sprzedawanej mąki. Również przedsiębiorca skupu i przechowania zbóż nie ma pewności, że wzrost cen w okresie przechowywania tych zbóż pokryje koszty składowania i zapewni co najmniej minimalną marżę zysku. Ryzyko cenowe jest więc, po pierwsze, związane z naturalną, niezależną od danego podmiotu, nieprzewidy-

⁸ Zgodnie z założeniami strategii Lizbońskiej, ewolucja WPR idzie dalej. Instrumenty o charakterze inwestycyjnym mają dominować nad instrumentami wspierającymi dochody, dla zwiększenia efektywności produkcji oraz by rozwój rolnictwa o charakterze trwałym był silniej powiązany z mechanizmami rynkowymi.

walną zmiennością i wahaniami cen, niezależnie od ich uwarunkowań.⁹ Po wtóre, jest ono związane z warunkami konkurencyjnymi, co oznacza, że dany podmiot nie może skutków zmian cen przenieść na finalnego odbiorcę. Ponadto – w przypadku produktów rolno-spożywczych, produkcja (podaż) jest bardziej zmienna niż popyt.

Producenci rolni nie są jednak bezradni wobec ryzyka cenowego. Od około 180 lat znane są kontrakty *futures* i opcje, czyli instrumenty pochodne służące do ograniczania czy nawet eliminowania tego ryzyka, lub precyzyjnie ujmując – do neutralizowania skutków niekorzystnych dla danego producenta zmian cen, albo otrzymywanych, albo płaconych¹⁰ i ich relacji. To oznacza to samo, co ubezpieczenie danego poziomu dochodów. Rynek pochodnych także weryfikuje – co jest najistotniejszą jego mikroekonomiczną rolą – indywidualne koszty oraz oczekiwania co do cen skupu. Pomaga więc podjąć właściwe decyzję przez producenta rolnego. Przyczynia się to oczywiście do zwiększania stabilności i ubezpieczania dochodów. Ma wpływ na poprawę efektywności gospodarowania jako podstawy. Właściwe wykorzystanie pochodnych rolniczych zwiększa stabilizację finansową producentów, poprawiającą przepływy pieniężne.

Pochodne rolnicze, czyli kontrakty *futures* i opcje, są jednymi z najstarszych instrumentów finansowych, najstarszą częścią, bardzo dziś rozwiniętego rynku pochodnych, nazywanego też rynkiem terminowym. Rynek ten, między innymi, obok rynku akcji i ich indeksów, oraz obligacji, jest składową rynku finansowego. Pochodne rolnicze wchodzi w skład pochodnych towarowych, czyli kontraktów *futures* i opcji dla takich bazowych instrumentów, jak na przykład ropa naftowa i jej przetwory, metale, takie jak miedź, cynk, złoto, srebro. Pochodne towarowe, w tym pochodne rolnicze, oferowane są na giełdach towarowych, najczęściej nazywanych giełdami terminowymi, lub na giełdach papierów wartościowych (gieł-

⁹ Nie uznaje się, że ryzykiem jest sezonowa zmienność cen, czy zmian cen w ramach cyklu świńskiego. Istotny dla istoty ryzyka cenowego, a właściwie skutków kosztowych niekorzystnych zmian cen, jest niepewność i brak możliwości przewidywania czy kwantyfikowania prawdopodobieństwa niekorzystnych zmian, por. E. Majewski i inni „Czynniki ryzyka i strategie zarządzania przedsiębiorstwem rolniczym w Polsce w kontekście zmian WPR i uwarunkowań polskiego rolnictwa” w: „Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych” red. M. Hamulczuk, S. Stańko, Wyd. IERiGŻ, Warszawa 2009, s. 75-78.

¹⁰ Przyjmujemy tu terminologię stosowaną w literaturze i praktyce amerykańskiej i szerzej anglojęzycznej, tj. posługujemy się pojęciem cen otrzymywanych i cen płaconych przez dany podmiot rynku rolnego. Jest to ujęcie uniwersalne i ogólne. Cena skupu pszenicy może być dla jednego podmiotu, np. gospodarstwa rolnego zbożowego – ceną otrzymywaną, dla drugiego – produkującego drób – ceną płaconą. Dla przedsiębiorstwa skupu i przechowania cena skupu raz jest ceną płaconą lub ceną otrzymywaną. Taka klasyfikacja jest związana z funkcją i czynnościami danego podmiotu na rynku rolnym i jest klasycznym podejściem mikroekonomicznym.

dach kapitałowych).¹¹ Zmiany cen na rynku terminowym są pochodną zmian tych samych cen na rzeczywistym rynku rolnym. Występuje ścisły związek korelacyjny i wysoka regresja między zmianami cen produktów w rzeczywistych transakcjach na rynku fizycznym a cenami tych samych produktów w kontraktach futures i opcjach. W ścisłym sensie ekonomicznym, nazwa instrumenty pochodne wynika stąd, iż ich istotą jest rozliczanie powstałych różnic cenowych (czy inaczej ujmując, różnic wartości tych kontraktów¹²).

Jak wspomnieliśmy, w sensie decyzyjnym i z punktu widzenia analizy ekonomicznej, rynek pochodnych, zwłaszcza rynek *futures*, weryfikuje indywidualne koszty.¹³ Notowania tego rynku, są weryfikatorem indywidualnych oczekiwań producentów, przetwórców i handlowców co do przyszłych możliwych do uzyskania cen skupu. Te indywidualne oczekiwania mają charakter subiektywny, rynek jest zaś ich obiektywnym weryfikowanym. Pomaga to, ubezpieczać i stabilizować dochody. Te subiektywne oczekiwania, co do poziomu cen skupu, budowane np. na prognozach kupowanych od wyspecjalizowanych ośrodków, bądź publicznie dostępnych, mogą być konfrontowane z notowaniami rynku pochodnych.

Ważne znaczenie ma zachowanie spekulantów. Spekulant bowiem konfrontuje swoje indywidualne prognozy z notowaniami rynku pochodnych dla zysku, a więc jest precyzyjny. O ile jednak producent rolny korzysta z rynku pochodnych z obawy, że jego oczekiwania czy prognozy co do cen skupu mogą się nie sprawdzić, to spekulant – dlatego że jest przekonany o ich trafności. Na tej bowiem podstawie podejmuje ryzyko inwestycyjne, zajmując pozycje na rynku terminowym. Dzięki tej sprzeczności rynek pochodnych jest efektywny w pełnieniu swych funkcji w zakresie zarządzania ryzykiem cenowym.

Celem otwarcia pozycji w kontrakcie *futures* przez producenta rolnego jest zabezpieczenie konkretnego poziomu ceny skupu na rynku rzeczywistym na przyszły termin. Jest to podstawą dla planowania przepływów pieniężnych i ubezpieczenia dochodów. Podobne funkcje pełni opcja. Wykorzystuje się ją w przypadku opcji sprzedaży, dla zabezpieczenia sobie ceny

¹¹ Najbardziej znane giełdy towarowe (terminowe), na których dokonywany jest obrót instrumentami pochodnymi dla bazowych produktów rolnych, są w USA: *Chicago Board of Trade* (CBOT), *Chicago Mercantile Exchange* (CME), *New York Commodity Exchange* (NYCE) oraz w Europie; *Londyn International Financial Futures Exchange* (LIF-FE) z parkietem *Londyn Commodity Exchange* (LCE), *London Metal Exchange* (LME), *International Petroleum Exchange* (IPE) w Afryce; *South Africa Future Exchange* (SAFEX),

¹² Otwarta pozycja to zakup lub sprzedaż kontraktu *futures*, z czego wynika zobowiązanie do dostawy (sprzedaży) lub odbioru (zakupu) towaru bazowego.

¹³ W przypadku producentów rolnych, ale także przetwórców, są to koszty wytwarzania, w przypadku firm handlowych są to koszty uzyskania rynkowo ukształtowanego poziomu marż.

minimalnej, dla planowanej rzeczywistej sprzedaży (lub ceny maksymalnej – w przypadku opcji kupna dla planowanej rzeczywistej transakcji kupna, np. pasz).

Te transakcje zabezpieczające mogą być jedynie zawierane na giełdzie towarowej (terminowej).¹⁴ Jest ona miejscem obrotu instrumentami pochodnymi (instrumentami finansowymi). Gdy nie ma giełdy w danym kraju, można korzystać z zagranicznej, oferującej instrument pochodny dla takiego samego produktu. Spełniony musi być jednak warunek wysokiej korelacji zmienności cen na naszym rynku i notowań na tej giełdzie. Natomiast transakcje rzeczywiste kupna-sprzedaży towarów są rozproszone i odbywają się poza giełdą, przede wszystkim z uwagi na indywidualny i bilateralny charakter.

Bardzo znaczącą rolę na rynku pochodnych rolnych na giełdzie towarowej odgrywają fundusze towarowe. Są to w istocie fundusze inwestycyjne, otwarte lub zamknięte, takie same jak na rynku kapitałowym. Te fundusze specjalizują się w operacjach na rynku pochodnych rolnych. Operują one na rynku pochodnym, jednakże zmienność wartości ich jednostek uczestnictwa jest, oczywiście, uwarunkowana sytuacją na rzeczywistych rynkach rolnych. Fundusze w sposób zawodowy, zarządzając portfelami inwestorów, dokonują złożonych operacji na rynku *futures* i opcji. Uzyskują zyski zarówno na wzrostach jak i na spadkach cen, zarówno z rozliczanych różnic cenowych jak i z premii. Aktywność funduszy towarowych ma istotne znaczenie dla rynku pochodnych rolnych, zarówno dla skali obrotów, jak i ich płynności.

W zarządzaniu ryzykiem cenowym nie idzie o ubezpieczenie ceny skupu dla wszystkich producentów rolnych, dla całego rynku. Idzie natomiast o ubezpieczenie ceny dla siebie, dla danego producenta rolnego. W zarządzaniu ryzykiem producent rolny (czy przetwórcza rolno-spożywczy) sam planuje sobie ceny pomimo naturalnej rynkowej ich zmienności. Wykona-

¹⁴ Instrumenty pochodne dla towarów rolnych oferowane są na wielu giełdach towarowych na świecie i w Europie. W USA, *Chicago Board of Trade* oferuje kontrakty *futures* i opcje (na *futures*) na kukurydzę, soję, olej i mączkę sojową, pszenice owies, ryż. *Chicago Mercantile Exchange* oferuje *futures* i opcje (na *futures*) na półtusze wieprzowe, żywiec wieprzowy i wołowy, masło, mleko, bydło opasowe. Na *New York Board of Trade* obracane są *futures* i opcje (na *futures*) na kawę arabica, cukier, kakao, bawełnę, koncentrat pomarańczowy. W Europie *Euronext.Liffe* (łączna oferta giełd w Londynie, Lizbonie, Amsterdamie, Paryżu) oferuje *futures* i opcje na nie dla bazowych: ziemniaki, żywiec wieprzowy, rzepak, pszenica, kukurydza, owies, nasiona słonecznika, kawa robusta, cukier biały oraz kontrakty pogodowe. W Afryce bardzo rozwinięta giełda *South African Futures Exchange* oferuje *futures* i opcje na nie dla kukurydzy, pszenicy, soi. Pozostałe bazowe rolne dla pochodnych towarowych to np. kakao, koncentrat pomarańczowy, skrobia ziemniaczana, ryż, rzepak. Inne bazowe towary w pochodnych towarowych to np. kauczuk, bawełna, wełna, ropa, benzyna bezołowiowa, złoto, srebro, miedź, cyna, aluminium, nikiel, platyna. Regulacje na giełdach towarowych wynikają z podstaw samorządowych oraz rządowych.

nie tego umożliwia mu – jak pokazujemy – rynek pochodnych, czyli rynek *futures* i opcji. Na tym rynku producent rolny po prostu kupuje sobie cenę.¹⁵ Kupowanie i sprzedawanie ceny, a nie kupowanie czy sprzedawanie produktów, to najważniejsza cecha handlu na rynku pochodnych towarowych. Podmioty nie korzystają z rynku pochodnych (*futures* i opcji), by kupić lub sprzedać towar. Producent rolny swoją pszenicę sprzedaje na podstawie kontraktu foward lub na bieżącym rynku (spot) do młyna, mieszalni pasz czy do firmy skupu i dla dokonania tej czynności ani myśli o kontrakcie *futures*. Tego ostatniego używa dla zabezpieczenia ceny. To zabezpieczenie uzyskuje, rozliczając do ceny uzyskanej w skupie różnicę między ceną otwarcia i zamknięcia w *futures*.¹⁶ Dla zabezpieczających się istotne są relacje różnic cenowych na rynku rzeczywistym spot i rynku *futures*.¹⁷ One bowiem decydują o efektywności zabezpieczenia. Natomiast dla spekulantów wystarcza rozliczenie wspomnianej różnicy na samym rynku pochodnych, tj. między ceną kupna (sprzedaży) a sprzedaży (kupna) kontraktu *futures* lub opcji (tu pewne modyfikacje).

Cena *futures* ma, dwa wymiary. Po pierwsze jest to cena, przy jakiej następuje otwarcie pozycji w kontrakcie *futures* (F) czyli przy zakupie lub sprzedaży tego kontraktu. Jest to aktualnie notowana, w dniu otwarcia pozycji, cena *futures* na konkretny termin w przyszłości. Notowania tej ceny są znane całemu rynkowi, czyli zainteresowanym podmiotom rynku rolnego a także, np. rządowym agencjom interwencyjnym. Cena te kształtuje się jako wynik gry rynkowej, czyli wielkości popytu i podaży na kontrakty *futures* na dany termin. Jest ona niejako odzwierciedleniem zamierzeń podmiotów. Drugi wymiar tej ceny to cena *futures* (F_t) notowana od

¹⁵ Producent rolny kupuje sobie cenę dla swoich produktów, które zamierza sprzedać, nazwijmy to ceną otrzymywaną. Podobnie postępuje firma skupu i przechowalnictwa, gdy już posiada towar. Przetwórca rolno-spożywczy kupuje cenę dla nabywanych produktów rolnych jako nakładów, nazwiemy to ceną płaconą.

¹⁶ Producent rolny dokonując transakcji sprzedaży pszenicy do młyna, rzeczywiście ją dostarcza. Ten sam producent dokonując transakcji na rynku pochodnych, sprzedając *futures*, rozlicza jedynie różnicę cenową. To kupienie sobie, czy zaplanowanie ceny sprzedaży lub ceny otrzymanej, polega właśnie na rozliczeniu różnic cen na rynku pochodnym rzeczywistym. Stąd też rynek pochodnych określa się mianem rynku nie-rzeczywistego. Korzystając więc z kontraktu *futures*, producent zabezpiecza (planuje) sobie cenę sprzedaży na poziomie ceny *futures*. Dowód tego jest następujący:

Przyjmując: V_t , S_t , F , F_t – odpowiednio: wartość zabezpieczonego towaru, cena przyszła rzeczywista towaru, cena w kontrakcie *futures* na dany termin w momencie otwarcia pozycji (sprzedaży/kupna kontraktu *futures*), ta sama cena na moment zamknięcia otwartej pozycji (kupna/sprzedaży kontraktu *futures*).

Mając: $V_t = S_t + (F - F_t)$ przy konwergencji cenowej $S_t = F_t$ otrzymujemy: $V_t = F + (S_t - F_t)$ oraz: $V_t = F$ czyli zabezpieczenie jest zawsze na poziomie ceny *futures* w otwartej pozycji czy to krótkiej czy długiej.

¹⁷ Różnice cenowe na rynku rzeczywistym i pochodnym wzajemnie się kompensują, czyli gdy zyskujemy na jednym rynku, to tracimy na drugim. Zgodnie z oznaczeniami z poprzedniego odsyłacza, mamy bowiem: $S \pm S_t = F \pm F_t = (\pm \Delta S) = (\pm \Delta F)$.

każdego następnego, po otwarciu pozycji, dnia w okresie życia kontraktu. Jest ona podstawą codziennych rozliczeń w systemie *mark to market* i – ostatecznych rozliczeń różnic cenowych w chwili zamknięcia pozycji w kontrakcie.

Sens ekonomiczny ceny *futures* jest następujący. Jeśli producent rolny zabezpieczający się przed skutkami ryzyka spadku cen skupu otwiera pozycje krótkie przy notowanym poziomie ceny *futures*, to oznacza, że ten poziom ceny, w odbiorze danego producenta, zabezpiecza jego cel gospodarowania. Według jego oceny, poziom ceny *futures* najprawdopodobniej pokrywa (lub w największym stopniu pokrywa) jego koszty, które są kategorią subiektywną i indywidualną, czyli zależną od niego. Poziom tej ceny zapewnia mu prawdopodobnie akceptowany przez niego, w danych warunkach rynkowych, poziom dochodu. Obawia się, że cena skupu na rynku rzeczywistym w przyszłości będzie niższa niż obecna.¹⁸ W taki sam sposób, jednakże w odwrotnym kierunku, rozumuje np. przetwórcza zabezpieczający się przed ryzykiem wzrostu cen skupu. Obawia się on odwrotnej od poprzedniej sytuacji cenowej. Taki podmiot zajmuje pozycje długie w otwartych kontraktach *futures*.¹⁹ Najbardziej typowe i częste przykłady ekspozycji ryzyka wzrostu cen odnoszą się do podmiotów zakupujących surowiec, np. zboże do produkcji mąki czy pasz treściwych, stanowiący główny składnik kosztów.²⁰

Oczywiście, po pierwsze, nie wszyscy producenci rolni powinni się zabezpieczać przed skutkami niekorzystnych zmian cen skupu. Po wtóre, nie jest konieczne, by w pełni całą produkcję zabezpieczać przed ryzykiem cenowym. Po trzecie, dany producent na podstawie własnych ocen i prognoz może uznać, że nie opłaca się mu stosować tych instrumentów. Nie

¹⁸ Ponadto, trzeba założyć, że dany producent nie może liczyć na administracyjne podniesienie cen otrzymywanych w dostosowaniu do ewentualnego wzrostu kosztów produkcji, co jest typowe dla działań interwencyjnych.

¹⁹ Często też pisze się, że kupują kontrakty *futures*, co jest zrozumiałe, ale nie do końca prawidłowe.

²⁰ Klasycznym przykładem jest młynarz, dla którego pszenica jest surowcem i głównym składnikiem kosztów produkcji, a wzrost ceny w danym cyklu (wahania cen) cen pszenicy oznacza duże ryzyko cenowe. To ryzyko występuje jednak tylko wtedy, gdy nie może kosztowych skutków tego wzrostu cen przenieść na cenę maki, czyli na finalnego odbiorcę. Dzieje się tak w warunkach równowagi konkurencyjnej na rynku finalnych produktów młynarskich. Podobnie, dla wytwórni pasz: kukurydza, pszenica jest surowcem do produkcji pasz treściwych i oczywiście decyduje o kosztach produkcji i cenach sprzedawanych pasz treściwych. Dla zakładów przetwórstwa mięsnego półtusze są surowcem do wytwarzania finalnych wyrobów wędliniarskich i mięsnych. Z oczywistych względów to też główna pozycja w kosztach produkcji i występuje duża wrażliwość opłacalności na zmiany cen żywca, bo w warunkach ostrej konkurencji na rynku detalicznym nie jest możliwe przenoszenie na konsumenta kosztowych skutków zmian cen żywca wieprzowego, wołowego czy drobiowego. Podobnych przykładów można by wymieniać więcej.

opłaca się, bo np. nie zdyskontuje ewentualnie korzystnego dla siebie przyszłego układu cenowego dającego mu nadzwyczajny zysk. Wreszcie, może stosować tradycyjne metody ograniczania ryzyka cenowego, jak np. zróżnicowanie produkcji.

3. Kwity składowe

Kwit składowy, głównie na zboża, jest dla producenta rolnego nowoczesnym instrumentem finansowym umożliwiającym w dużym stopniu ubezpieczenie planowanego poziomu dochodów. Pozwala, po pierwsze, na wybór najlepszego ze względu na cenę momentu sprzedaży. Po wtóre, umożliwia zarządzanie przepływami pieniężnymi. Kwit składowy jest potwierdzeniem, ilości, jakości i lokalizacji składowanego zboża bądź innego produktu. Określona wartość tego instrumentu w danym czasie wynika z aktualnej ceny składowanego zboża (ewentualnie minus koszty składowania). Wartość ta jest oczywiście zmienna, kształtowana przez zmiany układu popytu i podaży na danym rynku, np. zbóż. Jest to dokładnie tak samo, jak w przypadku akcji jako papieru wartościowego.

Producent rolny odracza w czasie sprzedaż zboża z trzech powodów. Po pierwsze, nie akceptuje poziomu ceny skupu w danym okresie. Najczęściej, jak wiadomo, ceny zbóż bezpośrednio po żniwach są najniższe w sezonowym cyklu ich zmian i ogólnie są ujemnie skorelowane z wielkością zapasów. Po wtóre, producent ten nie posiada możliwości odpowiedniego składowania zapasów. Po trzecie, chce on wykorzystać przewidywany wzrost cen skupu i wybrać odpowiedni moment sprzedaży dla maksymalizacji swoich przychodów. Producent rolny, korzystając z tego instrumentu, musi mieć oczywiście świadomość, że uzyska środki finansowe z odroczeniem w czasie. Traktować to musi jako inwestycje o określonej stopie zwrotu. Można przyjąć, iż powinna ona być, co najmniej równa oprocentowaniu bezpiecznych instrumentów, jakimi są obligacje skarbowe lub lokaty bankowe. Źródłem finansowania tej stopy zwrotu powinien być odpowiedni wzrost ceny skupu w okresie przechowywania.

Z drugiej strony, producent odraczając w czasie sprzedaż zboża, a więc pozbawiając się dopływu środków finansowych w tym okresie, musi mieć alternatywny sposób pozyskania środków, niezbędnych chociażby na bieżące potrzeby produkcyjne, spłatę zaciągniętych zobowiązań itp. Tę alternatywę daje właśnie kwit składowy wykorzystany jako zastaw pod kredyt bieżący. Musi oczywiście być w tej funkcji akceptowany przez banki. Uznanie kwitu składowego przez banki, jako przedmiotu zastawu pod udzielany kredyt lub pożyczkę, to podstawa systemu kwitów składowych.

Wykorzystanie tej funkcji kwitu składowego przez producentów rolnych i innych uczestników rynku zbożowego zwiększa płynność finansową tego rynku. Równie ważna jest płynność rynku samych kwitów składowych, czyli pełna możliwość ich odsprzedaży i dalszego obrotu w każdym czasie. By tak było i by kwit składowy, w istocie instrument finansowy, był przedmiotem obrotu rynkowego, musi być zapewniona jego bezwarunkowa wiarygodność. Występuje tu podobieństwo z obrotem papierami wartościowymi. W przypadku kwitu składowego musi być odpowiednio potwierdzona pewność, co do ilości i jakości przechowywanego zboża, na które opiewa kwit. Także potwierdzony musi być standard magazynów składowych. Wymaga to niezależnej inspekcji magazynów przechowalniczych, najlepiej inspekcji państwowej. To podnosi koszty. Jest to jednak niezbędne i zwiększa bezpieczeństwo systemu kwitów składowych. Wpływa to też bezpośrednio na płynność obrotów tym instrumentem.

W systemie kwitów składowych, poza wymienioną przed chwilą inspekcją, a także ewentualną instytucją zrzeszającą uczestników systemu, występują cztery podstawowe strony bądź uczestnicy tego systemu. Są to, po pierwsze, producenci rolni (mogą to być grupy producenckie), czyli są to usługobiorcy. Po wtóre, są to operatorzy magazynów (elewatorów) składowych, czyli – usługodawcy. Po trzecie, są to banki udzielające kredytów i pożyczek pod zastaw kwitów składowych. Po czwarte, muszą być finalni nabywcy zboża, a także spekulanci, dla których kwit jest atrakcyjną formą inwestowania. Każda z tych stron powinna lub musi w tym systemie zarobić. Producent rolny zarabia na zwwyżce cen skupu. Bank – na odsetkach od udzielonego kredytu. Operator magazynu składowego uzyskuje przychody z opłaty za składowanie. Warunkiem realizacji tych zarobków jest występowanie naturalnej sezonowo-koniunkturalnej zmienności ceny skupu. Te cykliczne zmiany cen nie powinny być zakłócone przez czynnik administracyjny. To oznacza, że nie powinny jednocześnie być uruchamiane metody interwencji mające na celu stabilizację i podtrzymywanie cen. Innymi słowy, poza cenami kształtowanymi rynkowo nie powinny występować ceny administracyjnie ustalone lub podtrzymywane za pomocą interwencji, jak ceny interwencyjne czy ceny minimalne. W istocie, ten warunek jest już spełniany w związku z reformą WPR.

By zrozumieć ekonomikę systemu kwitów składowych, trzeba rozumieć istotę ceny skupu w czasie. Przyjąć można, że wzrost ceny skupu w czasie winien następować z tytułu sumowania się kosztów składowania i zamrożenia kapitału. Producent rolny, magazynując zboże na późniejszy okres sprzedaży, pozbawia się środków finansowych, które musi uzupełnić. To zaś uzupełnienie, czyli kredyt lub pożyczka, oczywiście, kosztuje. Koszt tej pożyczki jest zbliżony do kosztów zamrożenia kapitału w przechowywanym zbożu. Oczywiście, wspólnym mianownikiem jest tu stopa procento-

wa. Zatem, istotą zmiany ceny w czasie jest nie zysk, a koszty. Innymi słowy, tą istotą nie jest zysk wynikający ze wzrostu ceny, a koszty przechowywania i zamrożenia kapitału. Zysk ujawni się wtedy, gdy wzrost ceny rynkowej pokryje koszty przechowywania i zamrożenia kapitału. Ten oczekiwany wzrost ceny skupu, w naturalnym cyklu sezonowo-koniunkturalnym, jest podstawą, jak podkreślamy, decyzji o wykorzystaniu tego systemu. Jest on też źródłem samofinansowania się omawianego tu systemu. Efektem końcowym korzystania z kwitów składowych jest możliwość ubezpieczenia dochodów.

4. Instrumenty ubezpieczeniowe

Wyżej wskazane instrumenty stosowane są w celu ograniczenia skutków ryzyka cenowego i polepszenia płynności finansowej. W rezultacie prowadzi to do ubezpieczenia na określonym, wynikającym z danej efektywności i warunków rynkowych, poziomie dochodów. Nie jest to jednak ubezpieczenie dochodów w oparciu o konwencjonalne instrumenty ubezpieczeniowe. Teraz uwagę poświęcimy możliwościom ograniczania ryzyka spadku dochodów za pomocą właśnie instrumentów ubezpieczeniowych o bardziej lub mniej konwencjonalnym charakterze. Są one związane z ryzykiem produkcyjnym i jego skutkami dochodowymi. Oczywiście, łączy się to też z ryzykiem cenowym. Analizę ograniczamy do tych, instrumentów ubezpieczeniowych, które pozwalają ograniczyć ryzyko spadku dochodów poniżej przyjętego określonego progu. Przy czym, odnosimy się do tych instrumentów ubezpieczeniowych, które ten skutek (w postaci spadku dochodów) łączą z przyrodniczymi warunkami produkcji rolniczej.

Z przyrodniczym charakterem produkcji rolniczej wiążą się zjawiska klęsk żywiołowych, katastrof, epidemii chorób. Ich wystąpienie oznacza konkretne szkody, co ekstremalnie zmniejsza dochody czy nawet podstawy produkcyjne gospodarstw. Przedmiotem uwagi nie są jednak klasyczne instrumenty ubezpieczeniowe, które kompensują skutki wystąpienia określonej i konkretnej szkody odniesionej do danego producenta rolnego. Jest to kwestia oddzielnych ubezpieczeń klęskowych, najczęściej o konwencjonalnym charakterze. Wskazujemy zaś na niektóre instrumenty ubezpieczeniowe, których celem jest ubezpieczenie dochodów producentów rolnych, ale bezpośrednio nie związanych z konkretną indywidualną szkodą. Są one jednak związane z uwarunkowaniami przyrodniczymi produkcji rolniczej i ich ewentualnym negatywnym wpływem na dochody producentów rolnych w bardziej powszechnym wymiarze. Są lub mogą one

być oferowane przez ubezpieczycieli prywatnych bez udziału czynnika publicznego lub z jego udziałem. Uwagę zwrócimy na te instrumenty, które są oferowane w ramach określonych programów publicznych, np. z subwencjami, co można nazwać jako programy publiczno-prywatne. Pewne wsparcie publiczne jest jednak jedynie dopełnieniem, własnej aktywności i udziału producentów rolnych w tym zakresie. To publiczne wsparcie zwiększa jednak powszechność i przez to skuteczność takich systemów ubezpieczenia dochodów. Takie rozwiązania znajdują już zastosowanie w rolnictwie niektórych krajach europejskich i na kontynencie amerykańskim. Mogą zatem być względnie łatwo wykorzystane w polskim rolnictwie.

Skutki wszelkich ryzyk, niezależnie od ich definiowania, zawsze znajdują swój wyraz w dochodach producentów rolnych jako ich funkcji celu. Prywatne ubezpieczenie od skutków ryzyk, jak wiadomo, jest dość powszechną praktyką w innych dziedzinach gospodarowania. Realizowana jest tam najczęściej zasada, że o ubezpieczeniu od skutków ryzyka dbają sami zainteresowani. Dotyczyć to też powinno producentów rolnych. Omawiane wcześniej, a także sygnalizowane niżej instrumenty ubezpieczeniowe mogą z powodzeniem pozwalać na ubezpieczenie i stabilizację dochodów komercyjnych, zorientowanych na rynek, producentów rolnych. W praktyce jednak występuje niewielkie zainteresowanie producentów rolnych ofertą firm ubezpieczeniowych. Odnosi się to nie tylko do Polski. Przyczyną są rozbudowane programy interwencyjne. Jeśli ubezpieczenia produkcji rolniczej są nabywane przez producentów rolnych, to jedynie wtedy, gdy rządy w różny sposób dotują składkę ubezpieczeniową. W Polsce oferta tego typu instrumentów ubezpieczeniowych jest bardzo skromna, także – instrumentów ubezpieczeniowych konwencjonalnych szkodowych. Również prawie żadne jest uczestnictwo producentów rolnych w prywatnym ubezpieczeniu się.

4.1. Specyfika i trudności ubezpieczeń w rolnictwie

Nie wszystkie rodzaje ryzyka występujące w produkcji i na rynku rolnym można ubezpieczyć metodami konwencjonalnymi, tj. w komercyjnych firmach ubezpieczeniowych. Wynika to z wielu problemów – głównie związanych z opłacalnością i kosztami produkcji rolniczej jako kategoriami kształtowanymi przez czynniki subiektywne i obiektywne. W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa czynniki, które ograniczają możliwości ubezpieczenia ryzyka w rolnictwie czy u producentów rolnych. Pierwszy, związany jest z asymetrią informacji pomiędzy ubezpieczającym się producentem rol-

nym a ubezpieczycielem, tj. firmą ubezpieczeniową.²¹ Wiąże się to z subiektywnymi i zależnymi tylko od producenta rolnego uwarunkowaniami, które wpływają na wynik gospodarowania. Odnosi się to zwłaszcza do dochodów będących przedmiotem ewentualnego ubezpieczenia. Ubezpieczający się, a więc producent rolny, wie znacznie więcej o potencjalnym ryzyku i jego czynnikach w produkcji niż ubezpieczyciel.²² Dużo zależy od jego staranności i innych nieuchwytnych i trudnych do oceny wielkości i subiektywnych uwarunkowaniach. Taka asymetria co do informacji i rzeczywistej oceny ryzyka może się łączyć z problemem pokusy nadużyć. Jest to dodatkowy czynnik, który zmniejsza skłonność firm ubezpieczeniowych do zawierania takich umów ubezpieczeniowych. Pokusa nadużyć w tym względzie pojawia się wtedy, gdy ubezpieczony po zakupieniu polisy, w rezultacie tego zmienia sposób produkcji i zarządzania. Może to dotyczyć zmniejszenia staranności,²³ rezygnacji świadomie z dobrostanu lub w inny sposób starania się, by zwiększyć potencjalny wymiar lub prawdopodobieństwo strat i tym samym odszkodowań. Innymi słowy, idzie tu o celowe działania prowadzące do ryzyka i strat bo jest ubezpieczenie. Przyjmuje się zatem, że ubezpieczenie w rolnictwie winno jedynie pokrywać zdarzenia i wypadki prowadzące do niezamierzonych szkód, gdzie można wykluczyć ewentualny wpływ czynnika subiektywnego, zależnego od rolnika. Pomocne tu są tzw. zobiektywizowane miary i klasyfikacje ryzyka w produkcji rolniczej. Do puli ryzyka, i tym samym funduszu składek, włącza się stochastycznie, niezależne, czynniki ryzyka. Uwzględniana może

²¹ Różnice w dostępie do informacji przez strony ubezpieczenia o naturze transferowanego ryzyka są zjawiskiem powszechnym we wszelkiego typu ubezpieczeniach. Z uwagi jednak na rozproszenie gospodarstw i specyfikę produkcji rolniczej, zjawisko asymetrii szczególnie silnie oddziałuje na rynek ubezpieczeń produkcji rolniczej.

²² Wysokość składki, a zatem i wielkość funduszu, zależy od szacunku prawdopodobieństwa wystąpienia czynników ryzyka i skali potencjalnych strat, na które przysługiwać będą ewentualne odszkodowania. Przy rozpoznanych czynnikach i znanym prawdopodobieństwie wystąpienia strat, w miarę wzrostu liczby ubezpieczających się, zwiększa się zdolność ubezpieczyciela do wypłaty odszkodowań bez zagrożenia finansowego dla ubezpieczyciela. Najważniejsze jest jednak, iż wtedy można określić optymalną wysokość składek, na poziomie możliwie najniższym akceptowalnym i atrakcyjnym dla ubezpieczających się i bezpiecznym dla ubezpieczyciela. W sytuacji asymetrii informacji występuje zagrożenie, dla ubezpieczyciela takie, że określone składki – aczkolwiek atrakcyjne dla rolnika – mogą się okazać za niskie dla ubezpieczyciela, by pokryć ewentualne szkody. Zatem, ubezpieczyciel dla ograniczenia własnej ekspozycji ryzyka może ustalić za wysokie stawki nie atrakcyjne dla rolników, co w efekcie zmniejsza fundusze ubezpieczeniowe i czyni ubezpieczenie ryzyka w działalności rolniczej, w tym ubezpieczenia ryzyka dochodowego, nieatrakcyjnym.

²³ W produkcji roślin może to oznaczać nierespektowanie wymogów agrotechnicznych, określone zaniedbania w stosowaniu zabiegów, w nieterminowym np. stosowaniu środków chemicznych, jak nawozy środki ochrony roślin, w produkcji zwierzęcej – zaniedbania w żywieniu, w obrzędku w zwalczaniu chorób, lub uchybień i błędów w chowie zwierząt; większą skłonnością do podejmowania decyzji i działań na granicy ryzyka itp. mając świadomość ubezpieczenia i przerzucania odpowiedzialności na ubezpieczyciela.

też być ocena wielkości poczynań, które winny prowadzić do zmniejszenia prawdopodobieństwa strat.²⁴ Problemem jest też właściwa wycena strat, w tym zwłaszcza w dochodach, związanych z niezależnymi przyczynami. Kolejnym uwarunkowaniem, które wpływa na możliwości korzystania z konwencjonalnych ubezpieczeń dochodów rolniczych jest to, że najczęściej występują te same uwarunkowania oraz przyczyny strat – aczkolwiek z założenia losowe, stochastyczne i niezależne – u większości producentów rolnych w danym regionie. Wywołuje to pewną powszechność strat.²⁵ Ujmując to naukowo, problemem jest wewnętrzne skorelowanie ryzyka i jego skutków pomiędzy gospodarstwami rolnymi w danym czasie i przestrzeni. To zaś może powodować, iż odszkodowania mogą przekraczać możliwości finansowe ubezpieczyciela. To powoduje, że wysokość ustalonej składki musi być wysoka i zwykle jest za wysoka dla ubezpieczających się. To skutecznie zmniejsza pulę producentów rolnych zainteresowanych ubezpieczeniem, zmniejszając w rezultacie potencjalny fundusz ubezpieczeniowy. Przykładem takich skorelowanych przyczyn ryzyka są koniunkturalne wahania cen, oraz powódzie, susze, gradobicia i określone epidemie wśród zwierząt hodowlanych.

Jak się sądzi, dla producenta rolnego bardziej atrakcyjne jest ubezpieczenie dochodu z całego gospodarstwa. Mniej natomiast atrakcyjne jest ubezpieczenie przychodów z poszczególnych produktów przez niego wytwarzanych. Wynika to stąd, iż, po pierwsze, dochód jest bezpośrednim celem gospodarowania. Związane jest to też z organicznym charakterem produkcji w gospodarstwie rolnym. Organiczność charakteru produkcji wpływa na sposób prowadzenia rachunku ekonomicznego przez producenta, gdzie opłacalność jednostkowa poszczególnych kierunków produkcji ma charakter bardziej względny niż bezwzględny. Liczy się wynik z całości gospodarstwa, takim wynikiem jest dochód. Wreszcie dochód z całej produkcji określa byt związanej gospodarstwem rodziny, chociaż te związki się powoli rozluźniają. Firmy ubezpieczeniowe, z powodów, o których pisaliśmy wyżej, raczej jednak preferują ubezpieczenie ryzyka przychodów z poszczególnych gałęzi produkcji. Preferują ubezpieczenie przychodów z konkretnej produkcji roślinnej czy zwierzęcej.²⁶ W umowie ubezpieczeniowej łatwiej jest

²⁴ Firmy ubezpieczeniowe mają zwykle możliwość odnotowania start, natomiast nie mają możliwości obserwowania wysiłków mających chronić przed startą. W modelach matematycznych ubezpieczeń jest to uwzględniane np. prawdopodobieństwem straty: (p) możemy określić jako funkcję zapobiegliwości: (z) oraz kosztów z tym związanych: (c) czyli: $p=p(z)+c$ przy: $dp/dz < 0$.

²⁵ Wiąże się to oczywiście z przyrodniczo-środowiskowym, uwarunkowanym warunkami klimatycznymi, biologicznym charakterem produkcji rolniczej.

²⁶ Przychody są tu prostą relacją, np. plonów pogłowia (ich podaży) i cen skupu. Zatem podstawą oceny ryzyka dla ubezpieczyciela są prognozy tych dwu zmiennych kształtujących przychody z danej gałęzi produkcji.

bowiem ująć czynniki ryzyka w sensie prawdopodobnych związków przyczynowych.²⁷ Można też precyzyjniej określić, czy zawęzić krąg przyczyn i sytuacji upoważniających do odszkodowań. Łatwiej jest też kontrolować przyczyny i skutki powstałej szkody.

Niebagatelną rolę odgrywa też problemem określania i wyliczania dochodów producenta rolnego z gospodarstwa *ex post* i *ex ante*. Powstaje kwestia dochodu rolniczego, a dochodu osobistego czy stosowania odniesień do standardowej nadwyżki bezpośredniej itp. Z uwagi na uproszczoną księgowość, lub jej najczęstszy brak, dane o rzeczywistych dochodach producenta rolnego mają charakter szacunkowy (statystyczny), a w jednostkowych przypadkach bardzo subiektywny, chociaż wraz z wprowadzaniem podatku VAT ulega to zmianom. W odniesieniu do kosztów operacyjnych, których składnikiem są nakłady naturalne, oraz zapasów czy produkcji w toku, ustalanie wielkości ma charakter szacunkowy i z punktu widzenia firmy ubezpieczeniowej może budzić obawy, że np. koszty te mogą być „kształtowane” przez producenta rolnego. Zatem podstawa ubezpieczenia, czyli ubytki dochodów, mają zbyt subiektywny i względny charakter. Dla firm ubezpieczeniowych, nastawionych przecież na zysk, nie stanowi to zachęty do oferowania takich instrumentów ubezpieczeniowych.

Specyficznym zagadnieniem dla ubezpieczenia przychodów producentów rolnych jest znajomość korelacji między wielkością uzyskanych zbiorów, także wielkością pogłowia oraz wynikającej stąd podaży, a wysokością cen skupu. Spadek np. plonów, a zatem i zbiorów (czy wielkości pogłowia), w konsekwencji zmniejszenie podaży, nie musi prowadzić do odpowiedniego, czy nawet w ogóle, spadku przychodów i w rezultacie – dochodów producentów rolnych. Znane jest to z tak zwanego efektu Kinga. Zawarty jest w tym rynkowy mechanizm neutralizacji ryzyka przychodów w rolnictwie. Jest to niejako naturalny, związany z podstawowym prawem popytu i podaży sposób ubezpieczania dochodów producentów rolnych. Odnosi się to ubezpieczania dochodów w związku z koniunkturą. Oczywiście, nie odnosi się to ubezpieczeń od szkód w wyniku zdarzeń losowych dla konkretnego producenta. Ta prawidłowość przemienności podaży i cen w rolnictwie jest istotna w aspekcie ubezpieczeń dochodów producentów rolnych. Jest ona negatywna, co do kierunku. Wyższej produkcji i większej podaży, a także wyższym zapasom, towarzyszą niższe ceny i odwrotnie – niższej podaży oraz niższym zapasom

²⁷ Łatwiej też jest zminimalizować ryzyko wypłat odszkodowawczych z uwagi na przemienność (ujemną korelację) między plonami i cenami danego produktu roślinnego, lub podażą żywca a jego ceną skupu, bo przychód jest wielkością względnie stałą dla producenta rolnego (gospodarstwa), niezależnie czy nastąpił spadek plonów (pogłowia), czy też zmniejszenie cen skupu, bo zmiany przychodów z obu tytułów w pewnym zakresie się rekompensują.

odpowiadają wyższe ceny.²⁸ Jeśli siła tego związku jest wysoka (co trzeba każdorazowo wyliczyć i prognozować), to faktyczne ubytki, czy straty, w uzyskanych przychodach są niewielkie.²⁹ Zatem koszty ubezpieczenia winny być, logicznie rzecz biorąc, też relatywnie niskie.

4.2. Publiczno-prywatne formy ubezpieczeń dochodów producentów rolnych

Akceptowane są pewne formy współudziału środków publicznych w rozwoju rynku instrumentów ubezpieczeń dochodów producentów rolnych. Jest tak z uwagi na to, że dochody w rolnictwie mają znaczenie nie tylko gospodarcze, ale także ustrojowo-polityczne oraz z uwagi na wykazane powyżej charakterystyki i problemy opłacalności tych instrumentów dla firm ubezpieczeniowych. Taki pogląd występuje w praktyce gospodarczej i politycznej, a także w literaturze przedmiotu. Jest to zagadnienie dość delikatne, bowiem w istocie jawi się jako nowa forma interwencji. Jest to dodatkowa forma transferu środków publicznych do jednej z grup społecznych. Cel jest podobny jak w interwencji o charakterze cenowo-dochodowym. Różna jest jednak przesłanka i efektywność, co jest oddzielnym problemem. Oczywiście, idzie jedynie o wsparcie ze środków publicznych własnego udziału producentów rolnych, tak by zwiększyć faktyczne ich zainteresowanie instrumentami ubezpieczeń dochodów.³⁰ Osią-

$$\Delta R/R = -\Delta C_R/C_R$$

²⁸ Dla poszczególnych produktów rolniczych jako produktów jednorodnych, np. zboża czy żywca wieprzowego, przy danym popycie, tę relację substytucyjną można, jak to już pokazaliśmy wcześniej, analitycznie ująć następująco: gdzie R , C_R oznaczają odpowiednio: produkcję (zapasy i podaż) oraz ceny skupu. Por. W. Rębisz, „*Mikroekonomiczne podstawy ...*” Op. cit.

²⁹ Istotny jest stopień kompensacji ubytku przychodów z tytułu spadku produkcji i podaży przez efekt wzrostu cen, czyli jaki jest skutek dochodowy tej swoistej substytucji. Zależy to od cenowej elastyczności popytu na produkty rolnicze. Po uwzględnieniu rozstępu cenowego, ostatecznie zależy to od popytu na produkty żywnościowe. Wpływ na to ma też stopień otwarcia gospodarki, czyli liberalizacji wymiany zagranicznej. Obecnie w warunkach zintegrowanego rynku jest to istotne, bowiem ten mechanizm nie zawsze może skutecznie zadziałać. Fundamentalne znaczenie mają też interwencja państwa i nadmierne regulacje administracyjne. Jest ona czynnikiem, który powoduje, iż omawiane ubezpieczenia dochodów nie mają sensu.

³⁰ Zjawisko niewielkiego zainteresowania producentów rolnych oferta zakładów ubezpieczeniowych występuje na całym świecie. Ubezpieczenia są nabywane w tych państwach, których rządy w różny sposób dotują składkę ubezpieczeniową. Najbardziej rozbudowane systemy subsydiowania składek uruchomiono w USA, Kanadzie, Japonii. Także w UE państwa członkowskie coraz częściej skłaniają się ku subsydiowaniu cen polis i dotowaniu składek ubezpieczeniowych; zostało to uznane przez WTO za instrument należący do tzw. „zielonego koszyka”.

gnięty zostanie wtedy cel o charakterze społecznym, większa stabilizacja rozwoju rolnictwa. Uzasadnieniem o bardziej naukowym podłożu, dla wsparcia publicznego ubezpieczeń dochodów jest to, że produkcja gospodarstw rolnych bardziej niż w przypadku innych dziedzin jest wrażliwa na ryzyko, nie tyle o charakterze koniunkturalnym (rynkowe, ekonomiczne), co przede wszystkim losowym o naturze przyrodniczo-klimatycznej. Jest to znane uzasadnienie, takie same jak w przypadku interwencji cenowo-dochodowej.

Formy wsparcia publicznego czy budżetowego dla upowszechniania wykorzystania instrumentów ubezpieczeń dochodów producentów rolnych mogą być różne. Mogą to być, na przykład, zwolnienia od podatku od wypłat ubezpieczeniowych; czyli subwencja następowalaby po szkodzi. Rozwiązaniem jest też wliczanie składek ubezpieczeniowych w koszty uzyskania przychodów przez komercyjnych producentów rolnych, jeśli płacą podatek dochodowy. Dla firm ubezpieczeniowych zachętą może to być reasekuracja ich ryzyka ze środków publicznych. Środki publiczne mogą tu być źródłem pokrycia ewentualnej różnicy między sumą wypłat odszkodowawczych a sumą środków ze zbioru składek ubezpieczeniowych, w przypadku gdy mają miejsce określone w tym katastroficzne zdarzenia losowe. Rządy są *de facto* i tak zmuszane do uruchamiania budżetowych środków pomocowych w przypadku zdarzeń losowych o charakterze katastroficznym, przyrodniczo-klimatycznym typu powódź, gradobicie, susza o zasięgu bardziej lub mniej lokalnym czy regionalnym. W przypadkach katastroficznym zdarzeń losowych, powstaje zwykle problem dystrybucji, kto ma otrzymać pomoc, na jakich zasadach i ile, problem kontroli, problem dodatkowych wydatków związanych transportem itd. Dzieje się to zwykle *ad hoc*, dramat sytuacji przełamuje inercje urzędniczą i środki są uruchamiane, zawsze jednak powstaje po tym dyskusja, czy przydzielono środki we właściwej wysokości. Gorzej jest, gdy zakres określonego zdarzenia losowego o przyrodniczo-klimatycznym nie ma dużego zasięgu i nie jest zjawiskiem medialnym. Niemniej jednak również wtedy, tj. gdy przypadek losowy dotyczy niewielkiej grupy rolników lub małego obszaru, np. gradobicie, wymarznienia, lokalna susza itp., angażowane muszą być środki budżetowe. Tak więc, pomimo braku formalnego wsparcia i określonej polityki w tym zakresie, ponosi się określone koszty budżetowe. Stąd poprzez dofinansowanie kosztów ubezpieczeń dochodów producentów rolnych zainteresowanych rolników można zaoszczędzić na wydatkach publicznych związanych z wypłacanymi odszkodowaniami. Jednocześnie korzysta się z potencjału i doświadczenia firm ubezpieczeniowych w zakresie obsługi systemu ubezpieczeń dochodów producentów rolnych.

4.3. Adresowane publiczne wsparcie ubezpieczeń dochodów producentów rolnych

Adresowane, czyli kierowane wsparcia do konkretnego producenta, który ubezpieczył racjonalny poziom dochodów, winno być regułą. Idzie tu nie tylko o zdarzenia i klęski losowe, ale i przyczyny rynkowe, jak załamań koniunktury, np. tytułu utraty rynków zagranicznych z powodów politycznych. Realizacja odszkodowań następuje, wtedy gdy ich dochody spadną o określony procent wskaźnik w stosunku do poziomu ubezpieczonego. Można to nazwać inaczej realizowaną interwencją dochodową z wyzwoleniem indywidualnej troski o stabilizację własnych dochodów. Nie jest więc to sprzeczne z mechanizmem rynkowym jako głównym regulatorem gospodarki w rolnictwie. Adresowane wsparcie publiczne do instrumentów ubezpieczeń dochodów polega też nie tylko na tym, że jest ono kierowane do tych, którzy o to w pierw zadbali, ale przede wszystkim do tych, którzy rzeczywiście go potrzebują. Przełamuje się przy tym pasywną i jedynie rozszczeniową postawę producentów rolnych wobec polityki – interwencji. Pomoc publiczna do instrumentów ubezpieczeń kierowana jest tam, gdzie jest faktycznie niezbędna i potrzebna. W interwencji natomiast efekt działań dotyczy wszystkich producentów rolnych, niezależnie od faktycznych zdarzeń i potrzeb.

W sensie ekonomiki systemu ubezpieczeń, zapewnienie przez czynnik publiczny wsparcia składek ubezpieczeniowych, reasekuracji (gwarancji ubezpieczeń na określonych warunkach) oraz częściowa, ewentualna partycypacja w przypadku nieregularnych odszkodowań, przyczynia się do obniżania kosztów korzystania z instrumentów ubezpieczenia dla producentów rolnych. Wynika to stąd, że czynnik publiczny ma największą wiarygodność finansową (kredytową) dla firm ubezpieczeniowych, co daje im inny rozkład ryzyka ubezpieczeniowego. Rezultatem tego winna być niższa składka ubezpieczeniowa dla producentów rolnych, chcących stabilizować swoje dochody za pomocą instrumentów ubezpieczeniowych. Korzyścią pośrednią jest również ewentualna większa dostępność do relatywnie tańszych kredytów dla producentów rolnych. Cena kredytu rolnego, bądź mniejsza skłonność banków do ich udzielania, związana jest, między innymi, z obawą o skorelowane z warunkami przyrodniczymi ryzyko strat produkcyjnych i – tym samym – dochodowych wśród producentów rolnych jako kredytobiorców.

4.4. Instrumenty ubezpieczeniowe z publicznym wsparciem w praktyce

W praktyce są znane formy publiczno-prywatne ubezpieczeń dochodów producentów rolnych. Zgodnie z tym, na co wskazywaliśmy wyżej, łączą one narzędzia interwencjonizmu, do których rolnicy są przyzwyczajeni, z indywidualnym

wybozem ubezpieczenia w oparciu o składkę ubezpieczeniową. Niżej zarysujemy, we własnym ujęciu, dwa takie rozwiązania, kanadyjskie i australijskie, które – jak sądzimy – mogłyby mieć zastosowanie w polskim rolnictwie. Propozycje takich rozwiązań postuluje się wprowadzać w rolnictwie unijnym, czerpiąc w pewnym zakresie koncepcyjnym ze wspomnianych doświadczeń.³¹ Rozwiązania te przyzwyczajają producentów rolnych do korzystania z instrumentów ubezpieczeń dochodów oraz do własnej inicjatywy w tym zakresie i własnej partycypacji w kosztach tego ubezpieczenia. Te rozwiązania to instrumenty ubezpieczeniowe, wybierane dobrowolnie przez producentów rolnych z zagazowaniem własnych środków w zakup tych instrumentów. Dopiero własna aktywność w tym zakresie jest wspomagana ze środków publicznych.

Kanadyjski program rachunków ubezpieczeniowo-stabilizacyjnych wydaje się mieć bardzo uniwersalny charakter, zgodny z mechanizmem rynkowym, i jest łatwy do zrozumienia. Łatwy też jest do zastosowania w praktyce. Cechą jego szczególną jest to, że może on mieć zastosowanie w dłuższych okresach niż dane cykle produkcyjno-handlowe czy gospodarze w produkcji roślinnej i zwierzęcej. Większość zaś instrumentów ubezpieczeniowych oferowana jest w ramach danego cyklu produkcyjno-handlowego. Nie jest on też oparty na tradycyjnym zakupie polisy ubezpieczeniowej.

Mechanizm rachunków ubezpieczeniowo-stabilizacyjnych oparty jest na wspólnym odkładaniu określonych kwot na wydzielonym rachunku ubezpieczeniowym (stabilizacyjnym). Wspólnie na ten rachunek odkładają zarówno producent rolny oraz czynnik publiczny – określona instytucja rządowa.³² Środki na rachunku mogą być odkładane w różnej proporcji zależnie od uzgodnień. Na przykład, proporcja może być w następująca; do jednego złotego odłożonego przez producenta rolnego dokładana jest jedna złotówka budżetowa (w Kanadzie oczywiście odkładany jest dolar do dolara kanadyjskiego); lub w proporcji wyższej – do jednej złotówki (później euro) producenta dokładane są dwa złote (dwa euro) ze środków z budżetu. Oczywiście idzie tu o proporcje, a nie o kwoty depozytów. Kwoty są odrębną kwestią, ustalane mogą być tak jak składka ubezpieczeniowa.

³¹ Np. Meuwissen M.P.M., Hurine R.B.M., Skees J.R. „*Income Insurance in European Agriculture*” EuroChoices, 2003 nr 1.

³² Omawiany mechanizm ubezpieczania, czy stabilizacji dochodów, w Kanadzie występował pierwotnie pod nazwą *Net Income Stabilisation Account* (NISA), a później jako *Canadian Agricultural Income Stabilisation* (CAIS). NISA to rachunek w istocie wspólny rachunek oszczędnościowy, dla producentów rolnych, którzy przystąpili do programu. W okresach nadwyżek przychodów, składane depozyty, w maksymalnej 20% wysokości ubezpieczonej sprzedaży, były oprocentowane 3% powyżej stopy rynkowej oraz dopłatę publiczną do wartości sprzedaży też w wysokości 3%.

Środki finansowe z konta mogą być wykorzystane tylko w przypadkach spadku dochodów producentów rolnych poniżej określonego poziomu, w danym gospodarstwie rolnym. Poziom, poniżej którego spadek dochodów uprawnia do odszkodowania, jest ściśle określony.³³ Nie są zaś określone przyczyny spadku dochodów, więc odszkodowanie jest wypłacane niezależnie od przyczyn, co eliminuje zbędną biurokrację. W pewnym sensie przypomina to system ubezpieczeń wzajemnych.

Ten referencyjny poziom dochodu podlegający ubezpieczeniu jest określany. Podstawą są średnie statystyczne dochody dla danego typu gospodarstwa i regionu. Istnieje możliwość pewnego indywidualnego zróżnicowania tego wskaźnika na podstawie wniosku danego producenta rolnego. Przekłada się to na zróżnicowanie odkładanych kwot na konto stabilizacyjne, ale i na zróżnicowanie ewentualnych płatności kompensacyjnych.

Jest to więc program dla producentów rolnych, którzy sami dbają o ograniczenie skutków ryzyka spadku dochodów. Wymagane jest oczywiście prowadzenie jakiejś formy rachunkowości. Producent musi deponować określone kwoty na specjalnym rachunku bankowym. Rząd wprowadzie dokłada do tego rachunku, ale tylko dla tych, którzy o to zadbali i ponieśli koszty. Jak sądzimy, jest to bardzo rynkowy sposób stabilizowania dochodów, zbliżony w swej ideologii do kontraktów *futures*.³⁴ Pewną wadą tego systemu może być to, że wymaga on oczywiście określonych procedur, a zatem i instytucji zarządzającej tym programem. Ale ta ułomność odnosi się do wszystkich programów interwencyjnych. Z założenia, można przyjąć, iż powinien to być program dobrowolny realizujący wspomnianą zasadę troski (współuczestnictwa) producentów rolnych w ubezpieczeniu swoich dochodów. Jak sądzimy, taki program ma racje bytu także w Polsce, zależy to już jednakże od Wspólnej Polityki Rolnej.

W odniesieniu natomiast do wysoko towarowych gospodarstw, a właściwie przedsiębiorstw rolnych, można zastosować instrument zbliżony do Australijskiego Programu Zarządzania Depozytami Gospodarstw. System jest bardzo logiczny.

³³ Wycofanie depozytów, np. ze wspomnianego wyżej funduszu ubezpieczeniowego NISA następowało, gdy sprzedaż producenta rolnego, który się ubezpieczył w tym systemie, była niższa od średniej z ostatnich pięciu lat lub dochód spadał poniżej poziomu przyjętego z ubezpieczenia. W zmodyfikowanym programie CAIS, wsparcie publiczne było udzielane w okresach wypłat z rachunku.

³⁴ Rozwiązanie to jest uzupełniane przez kłeskowy program pomocy dochodowej (AIDA) o konwencjonalnym charakterze instrumentu ubezpieczeniowego. Programy te są podstawą wypłat odszkodowań na wypadek spadku dochodów poniżej określonego w tym programie najniższego poziomu, na skutek sytuacji losowych i kłesk żywiołowych.

Mianowicie, w okresach dobrej koniunktury producent rolny ma możliwość zdeponowania części dochodu, będącego rezultatem tej koniunktury, na rachunku tego programu.³⁵ Oczywiście idzie o dochody uzyskane powyżej założonej średniej (wielkości prognozowanej dla pozostałych warunków bez zmian).

Zwalnia to przedsiębiorcę rolnego, w tej części, z podatku dochodowego oraz przesuwa pozostały dochód do niższego, niż bez odłożenia tego depozytu, progu podatkowego. Oczywiście, w Polsce przeważająca część producentów rolnych nie płaci podatku dochodowego, niemniej jednak producenci rolni o dużej skali, czyli przedsiębiorcy rolni, płacą.

Zwolnienie z podatku to jedna strona motywacji do uczestnictwa w programie stabilizacji dochodów w oparciu o fundusz depozytowy. Druga strona tej motywacji tego programu to uprzywilejowania podatkowe przy wypłatach z tego funduszu depozytowego, w przypadku wystąpienia spadku dochodów uwarunkowanego przyczynami ujętymi w programie. Wpłaty z funduszu depozytowego, które następują w okresach spadku dochodów poniżej określonych w tym programie wskaźników, są zwolnione z podatków. Nie obejmuje to odszkodowań z tytułu szkód w przypadkach klęskowych. System nie precyzuje przyczyn spadków dochodów kwalifikujących do wypłat, odnosząc je raczej do złej koniunktury. Gdy zgromadzone w tym systemie środki finansowe nie zostają wykorzystane, mogą one zarabiać jako inwestycje w obligacje skarbowe lub zabezpieczenia dla innych programów, np. inwestycji zwiększających stabilność produkcji rolnej. Jest to rozwiązanie godne polecenia. Problemem natomiast może być ustalenie wskaźników spadku dochodów upoważniających do wypłat kompensacyjnych. Jest to nie tylko ekonomiczna, ale i postawa organizacji i związków producentów rolnych, oraz materia wrażliwa politycznie. Dostępność do systemu wynikałaby z wnoszonych depozytów, co jednocześnie rodzi problem tych, których na to nie stać. Jest to jednak problem typowy przy wszystkich formach ubezpieczeń.

³⁵ Z instrumentów stabilizacji dochodów można wymienić system *Farm Mangement Deposits* (FMD) wdrożony w 1999 roku w Australii. Jest to instrument ubezpieczenia od wahań przepływów pieniężnych wywołanych naturalnymi czynnikami ryzyka – w Australii jednym z bardziej dotkliwych jest susza – lub wahaniami cen rynkowych. FMD powiązany jest z systemem opodatkowania dochodów. Farmerzy w latach „dobrych” gromadzą w FMD depozyty stanowiące część dochodu przed opodatkowaniem. W roku składania depozytu pomniejsza się podatek, a podlega opodatkowaniu w roku wycofywania na pokrycie poniesionych strat. instrumentu ubezpieczeniowego. Programy te są podstawą wypłat odszkodowań na wypadek spadku dochodów poniżej określonego w tym programie najniższego poziomu, na skutek sytuacji losowych i klęsk żywiołowych.

Zakończenie

W artykule przedstawiliśmy możliwe do wykorzystania w praktyce instrumenty umożliwiające ubezpieczenie czy stabilizację dochodów producentów rolnych. Ich wspólną cechą jest to, że troska o ubezpieczenie dochodów spada w coraz większym stopniu na producentów rolnych, co wymaga ich współudziału finansowego. Są to instrumenty efektywne i w rezultacie niekosztowne dla zainteresowanych nimi producentów rolnych. Problemem jest wiedza o tych instrumentach.

Prof. dr hab. Włodzimierz Rębisz jest Dziekanem Wydziału Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

Literatura

1. Meuwissen M.P.M., Hurine R.B.M., Skees J.R.: „*Income Insurance in European Agriculture*” EuroChoices, 2003, nr 1.
2. W. Rębisz: „*Instrumenty rynku rolnego*”. Wyd. Vizja Press&It, Warszawa 2009.
3. „*Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych*”, red. M. Hamulczuk, S. Stańko. Wyd. IERiGŻ-PIB Warszawa, 2008.

Maria Alina Sikorska

Dzierżawa jako instrument poprawy struktury agrarnej w polskim rolnictwie

Dzierżawą określa się użytkowanie dóbr nie na zasadzie prawa własności, lecz na podstawie umowy zawartej z jej właścicielem. Dzierżawcami mogą być zarówno osoby fizyczne jak i prawne, które za możliwość okresowego korzystania z cudzej własności zobowiązują się do świadczenia zapłaty w wysokości określonej za porozumieniem obu stron.

Współcześnie kontrakty dzierżawy są najbardziej rozpowszechnione w rolnictwie, a ich przedmiotem najczęściej są grunty orne. W tym przypadku umowa najmu może być zawarta na okres roku, kilku lat lub dziesięcioleci. Szczególną formą dzierżawy jest tzw. dzierżawa wieczysta zawierana zazwyczaj na okres od 55 do 99 lat. Ten rodzaj dzierżawy, zbliżony pod względem prawnym do czasowego przeniesienia własności, obecnie jest rzadko spotykany, przy czym dotyczy szczególnych sytuacji, zazwyczaj takich, gdy kontrahent przekazujący grunt do dzierżawy nie jest osobą fizyczną.

Obok transakcji kupna-sprzedaży, dzierżawa zawsze stanowiła ważny segment w rynkowym obrocie ziemią rolniczą. W Polsce ma ona długą tradycję, jednak dotychczas nie odgrywa tak istotnej roli w formach użytkowania gruntów, jak ma to miejsce w innych krajach europejskich.

Dzierżawa jest szczególnie rozpowszechniona w państwach, gdzie ziemia jest zachowana w wysokiej kulturze rolnej, a użytkowane grunty są wykorzystywane głównie w celach produkcyjnych i stanowią podstawę prowadzonej działalności ekonomicznej. W takich warunkach decyzje odnośnie gospodarstwa rolnego i skali produkcji są podejmowane pod dużą presją rynku, a użytkowany obszar dostosowuje się do spodziewanych korzyści ekonomicznych. W tzw. „starych” państwach UE około 40% po-

wierzchni upraw jest użytkowane w formie najmu. W Polsce ich wielkość jest dużo mniejsza i dotyczy głównie wielkoobszarowego rolnictwa powstałego na bazie restrukturyzowanego Zasobu Skarbu Państwa.

W odniesieniu do indywidualnego rolnictwa stosunkowo niewielkie znaczenie dzierżaw w obrocie ziemią łączyć należy z uwarunkowaniami historycznymi, które umocniły postrzeganie własności posiadanych dóbr w kategoriach społeczno-kulturowych. W dalszym ciągu, w wielu przypadkach, gospodarstwo jest taktowane tradycyjnie i obok źródła dochodu stanowi, przechodzący z pokolenia na pokolenie, majątek traktowany jako zabezpieczenie rodziny w przypadku trudności ekonomicznych (np. utraty pozarolniczych źródeł dochodu). Niechęć do nawet czasowego wyzbycia się ziemi wzmagają doświadczenia okresu PRL, kiedy zdarzało się, że prawo własności nie było należycie respektowane.

Wraz ze zmianami, jakie przyniosła gospodarka rynkowa, a zwłaszcza objęcie polskiego rolnictwa WPR, stopniowo zaczęło się powiększać zainteresowanie dzierżawami. Sprzyjały temu wzrastające ceny ziemi rolniczej oraz dążenie części gospodarstw do maksymalizacji dochodu poprzez rozszerzenia skali produkcji. Do zwiększenia popularności dzierżaw przyczyniała się także działalność Agencji Nieruchomości Rolnej (w latach dziewięćdziesiątych ta instytucja funkcjonowała pod nazwą Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa). Należy jednak zastrzec, że okresem najbardziej nasilonego wydzierżawiania gruntów rolnych Skarbu Państwa były lata dziewięćdziesiąte. Wtedy zdarzało się, że areal przekazywany do dzierżawy przekraczał nawet 100 tys. ha miesięcznie. Jednak stosunkowo szybko skala tych dzierżaw zaczęła stopniowo się zmniejszać i na początku następnego dziesięciolecia zeszła do poziomu około 100 tys. ha rocznie. Tendencja do ograniczania dzierżawy ziemi była spowodowana zarówno wyczerpywaniem się gruntów Zasobu, możliwych do zaoferowania na przetargach, jak i preferowaniem sprzedaży ze względu na nałożony na Agencję obowiązek wpłat do budżetu państwa wpływów z prywatyzacji. W konsekwencji istniejących uwarunkowań w 2008 roku ANR wydzierżawiła zaledwie 25,5 tys. ha, przy czym z uwagi na koszty obsługi takich transakcji (stosunkowo małe powierzchnie) priorytetem na najbliższe lata stało się ograniczanie ich liczby.

Z punktu widzenia poprawy struktury agrarnej, wpływ działalności Agencji w zakresie dzierżawy gruntów zaznaczył się przede wszystkim na terenach północnych i zachodnich, bowiem tam głównie były zlokalizowane Zasoby Skarbu Państwa. Jednak należy brać pod uwagę, że istotna rola Agencji w rozpowszechnianiu dzierżaw nie ograniczała się do przekazywania do rolnictwa indywidualnego dużej powierzchni gruntów, ale spełniała ona bardzo ważną rolę w propagowaniu korzyści z tej formy zagospodarowania ziemi oraz we wskazywaniu i krzewieniu właściwych proce-

dur przy zawieraniu kontraktów dzierżawy. Jest to zadanie bardzo istotne, jeżeli się weźmie pod uwagę fakt, że niezmiennie, w odniesieniu do dzierżaw międzysąsiedzkich, większość umów ma charakter nieformalny, bez zobowiązań prawnych i dotyczy stosunkowo krótkich okresów czasu. Taka sytuacja utrudnia monitorowanie rynku dzierżaw w obrocie prywatnym.

W niniejszej pracy dane z tego zakresu pochodzą głównie z wyników badań prowadzonych w IERiGŻ-PIB w 2005 roku, szacunków dokonanych na ich podstawie oraz z materiałów GUS dotyczących cen dzierżaw w obrocie prywatnym (informacje z tego zakresu GUS zaczął zbierać corocznie od 2005 roku).

Niezależnie od zaprezentowanych powyżej ograniczeń w znaczeniu dzierżaw, w poprawie struktury agrarnej polskich gospodarstw rolnych, ten proces w ostatnich latach stopniowo zaczął się nasilać. Szacuje się, że o ile w 2000 roku średnio co ósme gospodarstwo indywidualne dzierżawiło ziemię, to w 2007 dotyczyło to już co piątego gospodarstwa. Ocenia się, że w odniesieniu do gospodarstw funkcjonujących na bazie własnej (rodzinnej) siły roboczej, dzierżawione grunty stanowią około 20% użytków rolnych, przy dużej przewadze dzierżaw prywatnych (75%). Należy przy tym podkreślić, że w odniesieniu do gospodarstw indywidualnych dzierżawa służy niezmiennie głównie powiększeniu własnego areалу upraw, natomiast do rzadkości należy, by gospodarstwa rodzinne funkcjonowały wyłącznie na najmowanych gruntach (jest ich niespełna 1%).

Wśród głównych czynników, które oddziałują na obserwowane w ostatnich latach zwiększenie zainteresowania dzierżawami, na pierwszym miejscu wymienić należy nierównowagę popytowo-podażową na rynku ziemi, która wyraża się stałym, znaczącym wzrostem cen gruntów rolnych. Zainteresowanie zakupem gruntów wzrosło zwłaszcza po integracji Polski z Unią Europejską. Obserwowana w kilku następnych latach wyraźna poprawa koniunktury w rolnictwie motywowała do powiększenia skali produkcji i powiększenia areалу upraw. Równocześnie zwiększające się dochody, głównie w przypadku gospodarstw o już ugruntowanej pozycji rynkowej, umożliwiały realizację takich inwestycji. Takim postawom sprzyjały także programy wsparcia uruchamiane w ramach WPR.

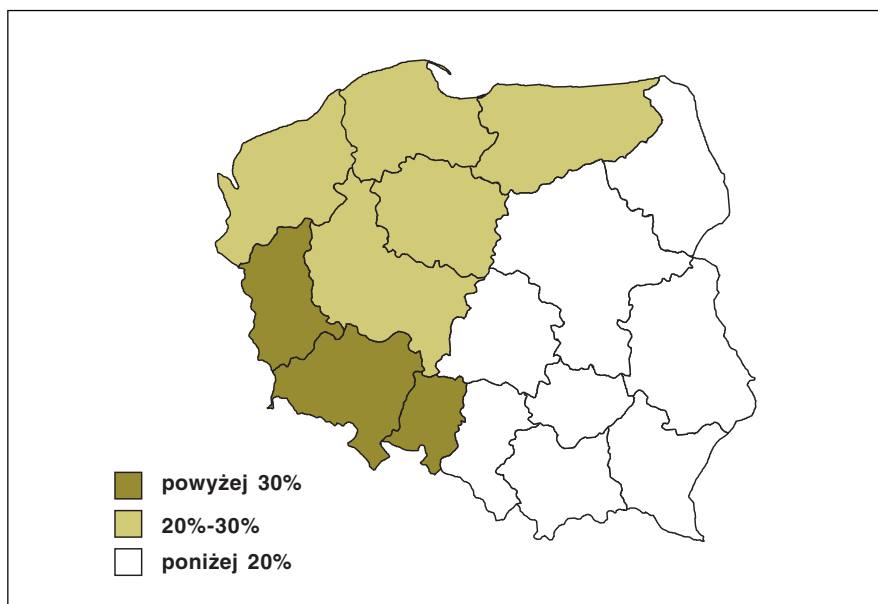
Obok korzyści ekonomicznych wynikających z rozszerzenia potencjału produkcyjnego (w 2008 roku ten czynnik osłabł, ponieważ sytuacja dochodowa rolnictwa zaczęła się pogarszać), zainteresowaniu kupnem gruntów sprzyjały dopłaty bezpośrednie, których wysokość była w prostej linii uzależniona od wielkości użytkowanej ziemi. Ten czynnik, podobnie jak i wysoka renta kapitałowa nieruchomości gruntowych, nie tylko wzmacniał popyt na ziemię, ale równocześnie oddziałował hamująco na zwiększanie podaży gruntów przewidzianych do sprzedaży.

Wobec trwałego trendu drożenia gruntów, na ich zbycie zdecydowano się w szczególnych sytuacjach rodzinnych lub biznesowych, wymagających dużych nakładów finansowych. Jednak nawet w przypadkach, gdy podstawowe źródła utrzymania stanowiła praca niezwiązana z rolnictwem, zazwyczaj nie zdecydowano się na likwidację gospodarstw. Ich właściciele, niezależnie od form aktywności ekonomicznej, nie byli skłonni do całkowitego wyzbywania się posiadanej własności gruntowej. Dla wielu właścicieli ziemi dodatkowym czynnikiem, ograniczającym decyzje o niewyzbywaniu się całej niewykorzystanej produkcyjnie powierzchni gruntów, była niezmiennie możliwość korzystania z taniego ubezpieczenia w KRUS.

W opisywanej sytuacji, w wielu przypadkach najbardziej realne szanse na powiększenie areалу upraw stwarzała możliwość dzierżawy. Z punktu widzenia dzierżawcy, słabością tej formy użytkowania ziemi były utrzymujące się w odniesieniu do umów sąsiedzkich stosunkowo krótkie umowy najmu, które według danych ankiety IERiGŻ-PIB obejmowały średnio 5-10 lat (około 60% ogółu umów).

W ujęciu przestrzennym dzierżawa ziemi była najbardziej rozpowszechniona na zachodnich i północnych terenach kraju, gdzie korzyści z tej formy użytkowania gruntów dokumentowała wieloletnia działalność Agencji Nieruchomości Rolnych.

Mapka 1
Procent gospodarstw indywidualnych z dzierżawą ziemi w 2007 roku

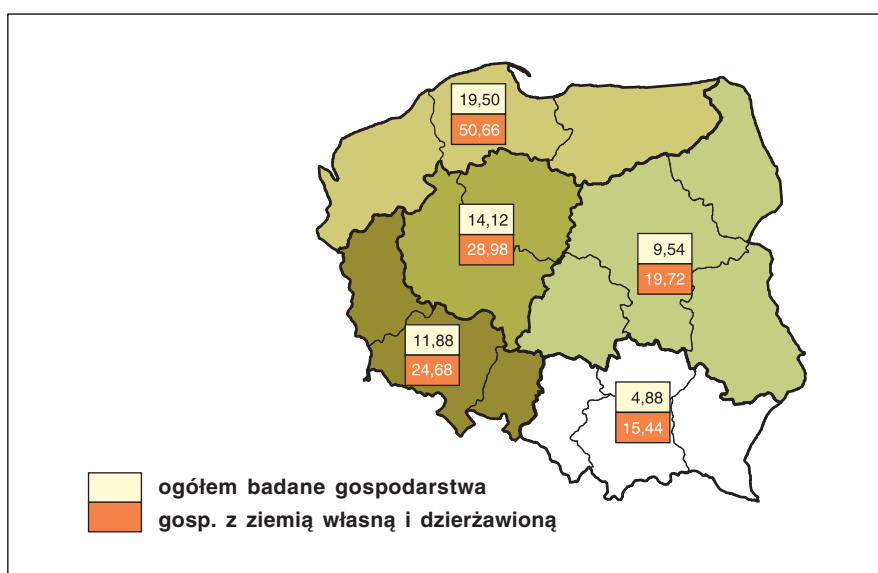


Źródło: Szacunki na podstawie danych IERiGŻ-PIB.

Najczęściej dzierżawiono ziemię w regionie południowo-zachodnim, na co zapewne miały wpływ nie tylko przekształcenia w strukturze rolnictwa (stosunkowo dużo gospodarstw specjalistycznych), ale także liczna w tej części kraju czasowa migracja zarobkowa ludności.

Przestrzenne natężenie skali dzierżaw odzwierciedla przede wszystkim regionalne różnice w strukturze agrarnej gospodarstw. Istotną rolę dzierżaw w natężeniu koncentracji ziemi potwierdzają także dane dotyczące średniej wielkości gospodarstw z dzierżawą ziemi na tle ogółu.

Mapka 2
Średnia powierzchnia gospodarstw z dzierżawą na tle ogółu (w ha)



Źródło: Obliczenia na podstawie danych IERiGŻ-PIB.

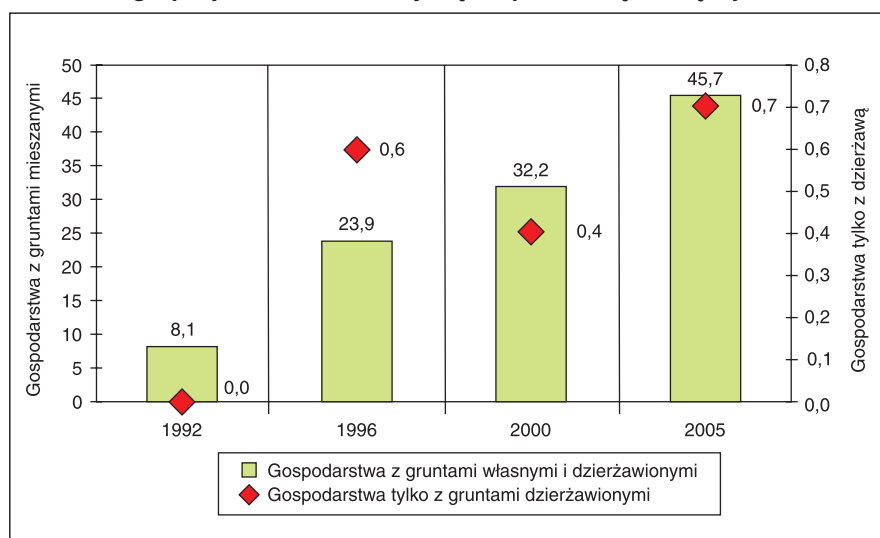
Aczkolwiek przedmiotem umów najmu w obrocie sąsiedzkiem są na ogół stosunkowo niewielkie kilkuhektarowe działki, to coraz silniej zaznacza się zjawisko łączenia dzierżaw od kilku kontrahentów. W konsekwencji jednostki zwiększające posiadaną własność gruntową w drodze dzierżawy średnio dysponują ponad dwukrotnie większym arealem niż przeciętne gospodarstwo indywidualne.

Znaczenie dzierżaw w poprawie struktury agrarnej gospodarstw indywidualnych najsilniej uwidacznia się w najbardziej rozdrobnionym obszarowo regionie południowo-wschodnim, obejmującym województwa: świętokrzyskie, małopolskie, podkarpackie i śląskie. Średni obszar gospodarstw jest tam najniższy w skali kraju i wynosi niespełna 5 ha UR, natomiast jednostki z dzierżawą są ponad trzykrotnie większe, a ich areal średnio obejmuje po-

nad 15 ha UR. Nie zmienia to faktu, że odsetek gospodarstw z dzierżawą ziemi jest tam najniższy w skali kraju, a większość rodzin utrzymuje się głównie ze źródeł nierolniczych.

Rolę dzierżaw w przyspieszeniu procesów koncentracji w strukturze polskiego rolnictwa i tym samym poprawie jego konkurencyjności bardzo silnie uwidacznia przykład gospodarstw, które osiągnęły już silną pozycję rynkową.

Wykres 1
Odsetek gospodarstw z dzierżawą ziemi
w grupie jednostek z nadwyżką bezpośrednią 8 i więcej ESU



Źródło: Opracowano na podstawie badań ankietowych IERiGŻ-PIB 1992, 1996, 2000 i 2005.

Szacuje się, że wśród wszystkich gospodarstw indywidualnych jest około 235 tys. (tj. 14%) takich jednostek, w których nadwyżka bezpośrednia wynosi co najmniej 8 ESU. Osoby zatrudnione w tych gospodarstwach wypracowują dochód na poziomie co najmniej równym przeciętnym zarobkom z działalności nierolniczej. Średni obszar ich gospodarstw wynosi około 30 ha UR. W tym zbiorze około połowa rolników użytkuje ziemię własną i dzierżawioną.

Czynnikiem, który coraz silniej oddziałuje na zwiększenie zainteresowania dzierżawami, jest nie tylko nierównowaga popytowo-podażowa na rynku ziemi, ale także bardzo dynamiczny wzrost jej ceny, co dla wielu rolników zainteresowanych zakupem gruntów staje się istotną barierą w realizacji takiej inwestycji. W takiej sytuacji najbardziej dostępną formą powiększenia rozmiaru upraw staje się dzierżawa. Podkreślić jednak należy, że podobnie jak i koszt zakupu ziemi, w ostatnich latach wielkość czynszów dzierżawnych niezmiennie wzrastała.

W 2005 roku w obrocie międzysąsiedzkim średni czynsz za 1 ha gruntów ornych wynosił 248 zł za 1 ha, a w 2006 roku 304 zł, czyli o 23% więcej niż w roku poprzednim. W 2007 roku koszt najmu ziemi ornej na rynku prywatnym powiększył się o kolejne 21% i wynosił średnio 368 zł za 1 ha. Ta tendencja utrzymała się także w 2008 roku, kiedy średnie ceny dzierżaw wyniosły 453 zł, co oznacza wzrost o 23%. Tym samym należy uznać, że po wstąpieniu do Unii Europejskiej i objęciu polskiego rolnictwa WPR, ceny czynszów dzierżawnych prawie się podwoiły, bowiem pomiędzy 2005 a 2008 rokiem ich wzrost wyniósł aż 83%.

Czynsze dzierżawne wzrastały nie tylko w odniesieniu do obrotu międzysąsiedzkiego, ale dotyczyły również dzierżawy gruntów z Zasobu Skarbu Państwa.

Z zasady opłaty za najem ziemi poprzez Agencję Nieruchomości Rolnej ustalane są na warunkach rynkowych, w wyniku organizowanych przetargów. W umowach dzierżawy określa się je na ogół w decytonach pszenicy, a kwota pieniężna przypadająca do zapłaty przez najemcę obliczana jest na podstawie ogłaszanej przez GUS ceny pszenicy za półrocze poprzedzające termin płatności.

Jak już zaznaczono, w ostatnich latach zaobserwowano tendencję zwykłą w wysokości czynszów za dzierżawę ziemi z Agencji od 1,8 dt za 1 hektar gruntów rolnych w 2001 do 6,9 dt pszenicy w 2008 roku. Jednak coraz mniejsza ilość ziemi wydzierżawiana przez Agencję w kolejnych okresach spowodowała, że te stawki w niewielkim stopniu wpływały na zmianę średniego poziomu czynszów z trwających umów dzierżawy. Średnio w 2008 roku wynosiły one 2,9 dt za ha.

Zaznaczyć należy, że zarówno ceny dzierżaw w obrocie międzysąsiedzkim, jak i w odniesieniu do Zasobu Skarbu Państwa były zróżnicowane przestrzennie. Przeciętnie najwyższe czynsze dzierżawne Agencja uzyskiwała w województwach: łódzkim, mazowieckim i wielkopolskim, natomiast najniższe: w województwach lubelskim, świętokrzyskim i pomorskim. Z kolei w odniesieniu do dzierżawy prywatnej, rozpiętość cen najmu ziemi pomiędzy województwem wielkopolskim, gdzie były one najwyższe, a województwem lubuskim, w którym było najtaniej, była ponad trzykrotna.

Podkreślić należy, że różnice w wysokości średnich czynszów najmu gruntów pomiędzy poszczególnymi częściami kraju w dużym stopniu pokrywały się z różnicami w cenach zakupu ziemi. Stosunkowo najwięcej płacono za dzierżawę na terenach o wysokiej kulturze rolnej, dużym skupisku wysokotowarowych, silnych ekonomicznie gospodarstw indywidualnych. Ponadto, wpływ na koszty najmu ziemi miały także uwarunkowania podażowe. Tam, gdzie istniały jeszcze możliwości rozdysponowania nieruchomości z Zasobu Skarbu Państwa, na przykład, w województwach: zachodniopomorskim i lubuskim, ceny dzierżaw były relatywnie niższe, niż na obszarach, w których niedostatek podażowy był szczególnie dotkliwy.

Tabela 1
Średnie ceny dzierżaw gruntów rolnych w obrocie prywatnym (w zł za ha)

Wyszczególnienie	Ogółem		w tym, w roku 2008, w podziale według jakości bonitacyjnej		
	2007 r.	2008 r.	dobrej	średniej	słabej
Polska	368,0	453,4	598,3	451,4	346,8
Dolnośląskie	453,4	542,5	699,4	511,1	370,7
Kujawsko-pomorskie	540,5	680,8	838,0	685,7	535,2
Lubelskie	321,3	415,8	515,9	387,7	339,7
Lubuskie	207,1	203,9	265,1	221,9	157,3
Łódzkie	377,3	436,1	589,0	444,3	358,5
Małopolskie	269,1	316,8	409,3	285,6	200,8
Mazowieckie	387,7	518,1	681,4	526,7	423,3
Opolskie	374,9	491,3	755,7	482,4	290,3
Podkarpackie	230,5	212,7	269,8	223,9	144,6
Podlaskie	412,2	509,8	637,6	532,7	438,3
Pomorskie	348,9	386,7	560,2	371,2	291,2
Śląskie	256,0	315,2	446,8	282,1	265,5
Świętokrzyskie	287,9	341,1	487,0	319,4	207,8
Warmińsko-mazurskie	255,8	328,9	424,1	382,9	214,8
Wielkopolskie	632,7	737,7	1 122,5	731,3	532,3
Zachodniopomorskie	236,7	289,8	379,1	286,1	230,9

Źródło: Materiały statystyczne GUS.

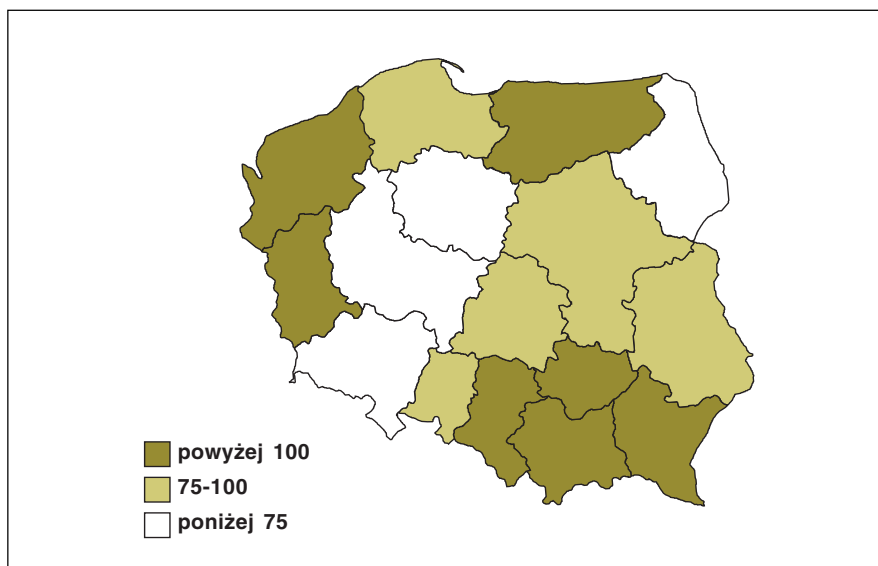
Jednak najbardziej istotnym czynnikiem, mającym wpływ na ceny prywatnych dzierżaw, miały cechy lokalnego rolnictwa, a zwłaszcza zagęszczenie silnych ekonomicznie gospodarstw, których użytkownicy wszelkimi sposobami dążyli do zwiększenia potencjału produkcyjnego posiadanego warsztatu rolnego oraz umocnienia swojej pozycji rynkowej. Takie uwarunkowania najsilniej uwidoczniły się w województwie wielkopolskim, w którym ceny dzierżawy dobrych gruntów były najwyższe w skali kraju i w 2008 roku wynosiły średnio ponad 1 100 zł za 1 ha, czyli prawie dwukrotnie więcej niż przeciętnie w kraju.

Niezależnie jednak od skali rozpiętości w opłatach za najem ziemi pomiędzy poszczególnymi terenami, ogólnie dzierżawa była stosunkowo tania, jeżeli uwzględni się, że średni udział wypłat JPO na 1 ha, w stosunku do opłat dzierżawy w skali kraju, wynosił 81% w 2007 roku.

Na terenach, gdzie rozwój rolnictwa (a zwłaszcza jego relatywnie niska dochodowość) nie wykreował wysokiego popytu na ziemię, korzyści z tytułu jednolitych dopłat bezpośrednich nierzadko przekraczały deklarowane ceny najmu ziemi (Mapka 3). Odmiennie było w regionach, w których skupione są profesjonalne wysokodochodowe gospodarstwa rolne, tam koszty najmu gruntów średnio były o połowę wyższe niż dopłaty. Bardzo trudno jest jednoznacznie oceniać te relacje pod względem ich wpływu na sytuację na rynku ziemi rolniczej. Jak już wcześniej zaznaczono, umowy najmu w obrocie międzysąsiedzkim mają zazwyczaj charakter nieformalny, a zasady rozliczeń są bardzo zróżnicowane, co dotyczy również przejmowania dopłat. Można jednak domniemywać, że na terenach, gdzie popyt na ziemię jest wysoki, a ceny dzierżaw wygórowane, dopłaty przejmują użytkownik (dzierżawca). Takie sytuacje dotyczą bowiem najczęściej profesjonalnych gospodarstw rolnych, które silniej niż pozostałe jednostki dążą do sformalizowania swoich rozliczeń zewnętrznych. Opisane uwarunkowania występują przede wszystkim wśród gospodarstw rolnych położonych na terenie Wielkopolski.

Zdecydowanie mniej czytelne są rozliczenia w regionach, gdzie zainteresowanie powiększeniem areалу gruntów jest na tyle niewielkie, że koszty najmu są niższe od dopłat. W tym przypadku nie wydaje się prawdopodobne, by właściciel całkowicie rezygnował z dotacji, chyba, że wobec niemożności utrzymania ziemi w wymaganej kulturze rolnej, dzieli się nią z najemcą.

Mapka 3
Udział wysokości kwoty JPO/1 ha w średniej cenie dzierżawy



Źródło: Dane ARiMR oraz GUS za 2007 rok.

Uznając, iż obrót ziemią w charakterze dzierżaw jest w dużym stopniu zdeterminowany sytuacją w segmencie rynku ziemi obejmującym transakcje kupna-sprzedaży (ceny, skala ofert) należy przyjąć, że wpływ dopłat bezpośrednich na rozpowszechnienie i warunki najmu ma charakter wtórny.

Jedynie w przypadku, gdy właściciel ziemi rezygnuje z dopłaty, ponieważ nie zamierza utrzymywać ziemi w odpowiedniej kondycji, stwarza to dostęp do tanich dzierżaw i w tym sensie wspomaga tę formę użytkowania gruntów. Należy jednak uwzględnić, że takie sytuacje zdarzają się głównie na terenach, gdzie z racji historycznie ukształtowanych uwarunkowań gospodarczych rolnictwo odgrywa niewielką rolę w wyznaczaniu ekonomicznego położenia mieszkańców wsi i w związku z tym popyt na ziemię rolniczą jest relatywnie niewielki. Taka sytuacja występuje głównie na południowo-wschodnim obszarze kraju obejmującym województwa: małopolskie, świętokrzyskie, podkarpackie i śląskie. Łącznie na tych terenach tylko niespełna 6% gospodarstw indywidualnych jest jedynym źródłem utrzymania dla użytkowników je rodzin, a w 21% nie prowadzi się żadnej produkcji z przeznaczeniem na sprzedaż.

Reasumując trzeba podkreślić, że pod wieloma względami zmiany, jakie następują na rynku ziemi w Polsce, coraz bardziej upodabniają go do rynku w państwach o długookresowej gospodarce rynkowej (wysokie ceny ziemi, wzrastająca rola dzierżaw). Jednocześnie niezmiennie, znaczna część obrotu ziemią rolniczą, jaką stanowią dzierżawy, odbywa się w sposób nieformalny na zasadzie słownych umów międzysąsiedzkich i nie ma mocy prawnej, ani nie gwarantuje trwałości przyjmowanych przez strony warunków. Osłabia to rolę dzierżaw w procesie przemian struktury agrarnej i należy dołożyć starań, by tę sytuację zmienić. Jest to niezbędny warunek, aby dzierżawcy w szerszym zakresie mogli korzystać z prawnie usankcjonowanego dostępu do programów wspierania wsi i rolnictwa i byli traktowani na równi z właścicielami gruntów w dopłatach bezpośrednich. W pewnym stopniu umocnieniu pozycji osób dzierżawiących grunty w ramach umów międzysąsiedzkich sprzyjać będą zmiany w strukturze społeczno-demograficznej mieszkańców wsi. Można przewidywać, że starzenie się wiejskiej społeczności, wzrastająca migracja młodego pokolenia oraz rozpowszechnienie nierolniczych źródeł utrzymania, zwiększać będą podaż ziemi oddawanej w dzierżawę.

Prof. Maria Alina Sikorska jest Zastępcą Dyrektora ds. naukowych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego.

Lech Goraj

Dochody rodzin rolników współpracujących z Polskim FADN w 2008 roku

Przeprowadzone badania dochodów ponad 12 tys. rodzin rolniczych w gospodarstwach prowadzących rachunkowość na potrzeby Polskiego FADN wykazały, że w 2008 r. tylko 32,2% uczestniczących w badaniach rodzin rolniczych uzyskało dochód spoza gospodarstwa rolnego. Średni dochód rodziny wyniósł 61,2 tys. zł, w tym ponad 25-procentowy udział miał dochód spoza gospodarstwa rolnego.

Zachowania rolników dotyczące gospodarstwa rolnego, w tym podejmowanie decyzji produkcyjnych i inwestycyjnych, warunkowane są nie tylko sytuacją finansową i ekonomiczną gospodarstwa rolnego, ale także całą rodziną rolniczą. Zależność ta wynika z faktu, że w indywidualnych gospodarstwach rolnych, w odróżnieniu od przedsiębiorstw rolnych, nie ma wyraźnego formalnego rozdziału pomiędzy gospodarstwem rolnym i gospodarstwem domowym rodziny rolnika. Ten brak wyraźnej granicy rozdzielającej gospodarstwo rolne od gospodarstwa domowego rodziny rolniczej dotyczy w szczególności przepływu kapitału. W ciągu okresu obrachunkowego odbywa się, w zależności od bieżących potrzeb, dwukierunkowy ruch (pobieranie i przekazanie) kapitału pomiędzy gospodarstwem rolnym i gospodarstwem domowym. Z tego punktu widzenia, znajomość stanu dochodów rodzin rolniczych jest wiedzą bardzo przydatną, zwłaszcza dla ośrodków decyzyjnych, instytucji finansowych i organizacji reprezentujących rolników.

W związku z tym zapotrzebowaniem, zbadanie struktury dochodów rodzin rolniczych stało się celem opracowania. Dla możliwie szerokiego przedstawienia sytuacji finansowej rodzin posiadających gospodarstwa rolne,

przeanalizowano sytuację dochodową rodzin posiadających gospodarstwa rolne o różnej wielkości ekonomicznej, wyrażonej w europejskich jednostkach wielkości ESU.¹

Podstawę empiryczną analizy stanowią dane rachunkowe odnoszące się do 2008 roku, zebrane w ramach Polskiego FADN, będącego składnikiem narodowym Sieci Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych FADN oraz dane o dochodach spoza gospodarstwa rolnego z badania ankietowego, przeprowadzonego w tych gospodarstwach. Zakres i format danych, zbieranych rachunkowych w gospodarstwach rolnych dla potrzeb FADN, został szczegółowo zdefiniowany w Rozporządzeniu Komisji 2253/2004/EEC z 23 grudnia 2004 r. Określając w sposób ogólny zapisy dotyczące zakresu badań we wspomnianym rozporządzeniu, można stwierdzić, że dane FADN:

- dotyczą wyłącznie gospodarstwa rolnego,
- odzwierciedlają strukturę przychodów i kosztów na poziomie gospodarstwa rolnego, a także stan i strukturę jego składników majątkowych oraz zobowiązań.

Zatem, ze względów formalnych nie istnieje prosta możliwość poszerzenia zakresu zbieranych danych rachunkowych w ramach Polskiego FADN.² W Polsce jedynym formalnym źródłem danych o dochodach rodzin rolniczych jest badanie budżetów gospodarstw domowych (m.in. rodzin rolniczych), prowadzone przez Główny Urząd Statystyczny (GUS).³

1. Metoda zbierania danych i analizy

Brak informacji o dochodach spoza gospodarstwa rolnego w przypadku indywidualnych gospodarstw rolnych stanowi duże ograniczenie dla

¹ ESU to skrót nazwy parametru w j. angielskim: European Size Unit. ESU jest jednostką wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego obowiązującą we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych. 1 ESU odpowiada wartości 1 200 euro standardowej nadwyżki bezpośredniej (SGM).

² I to jest właśnie powód odstąpienia od zbierania w ramach podstawowego zakresu Polskiego FADN danych o dochodach rodzin rolniczych pozyskiwanych spoza gospodarstwa rolnego, praktykowanego w rachunkowości rolnej organizowanej przez IERiGŻ-PIB, do czasu uzyskania statusu Agencji Łącznikowej FADN.

³ W 2008 r. badaniem objęto 37 358 gospodarstw domowe, w tym 2 120 gospodarstw rolników. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, GUS, Warszawa 2009, str. 287.

poznania i wyjaśniania zasad funkcjonowania indywidualnych gospodarstw rolnych. Mając świadomość niedostatków powodowanych tym ograniczeniem, podczas projektowania struktury bazy danych rachunkowych z gospodarstw rolnych na potrzeby Polskiego FADN i organizacji badań, podjęto decyzję o uruchomieniu zbierania danych o dochodach rodzin rolniczych spoza gospodarstwa rolnego. Badanie to prowadzone jest równoległe do zbierania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych dla Polskiego FADN, w tych samych gospodarstwach i jest badaniem „dodatkowo dobrowolnym”.

Dotychczasowe doświadczenia w zbieraniu danych od rolników wskazują, iż informacje o dochodach należą do grupy najbardziej wrażliwych spośród zbieranych w badaniach statystycznych. Pamiętając o tym, odstąpiono od zbierania danych o dochodach określanych odpowiednimi kwotami pieniężnymi. Zamiast tego, w badaniu posłużono się kodami odpowiednich przedziałów kwot dochodu (np. kod 5 odpowiada kwocie dochodu od 800 zł do 999 zł). To podejście miało na celu ograniczenie stopnia odmowy rolników od uczestnictwa w tego rodzaju badaniach, a także obniżenie skłonności respondentów (przedstawiciele rodzin rolniczych) do samoograniczenia rozmiaru kwot dochodów. W trakcie roku obrachunkowego zbierano dane o dochodach w układzie miesięcznym z czterech rodzajowych źródeł:

- pracy najemnej,
- świadczeń emerytalno-rentowych,
- innych świadczeń społecznych,
- pozostałych źródeł

i jednorazowo za cały rok o dochodzie po opodatkowaniu z zarejestrowanej działalności pozarolniczej.

Dla określenia dochodów osiągniętych z piątego źródła dochodów, którym w tym przypadku jest zarejestrowana działalność gospodarcza, wymagane było podanie kodu określającego przedział kwoty dochodu netto (po opodatkowaniu) uzyskanej w danym roku obrachunkowym. Informacje na temat dochodu netto z gospodarstwa rolnego pozyskano z bazy Polskiego FADN.

Do analizy statystycznej struktury gospodarstw zastosowano wykresy określające ilościowy rozkład gospodarstw według sześciu klas wielkości ekonomicznej ES-6. Należy podkreślić, że zastosowane kryterium grupowania gospodarstw według wielkości ekonomicznej, daje podstawę do traktowania uzyskanych wyników za statystycznie reprezentatywne dla tej cechy w obrębie zdefiniowanego pola obserwacji.⁴

⁴ Wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego wynosząca 2 ESU stanowi dolną granicę dla gospodarstw rolnych włączonych do pola obserwacji Polskiego FADN.

Do analizy rozkładu według kwot dochodu rodziny rolniczej wykorzystano histogramy, a do analizy struktury dochodów rodzin rolniczych wykresy kolumnowe, ukazujące wielkość i strukturę dochodów rodzin rolniczych w poszczególnych klasach wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych. Z kolei, do oceny zróżnicowania dochodów w próbie badawczej, wykorzystano podstawowe statystyki opisowe, tj. średnią arytmetyczną, odchylenie standardowe oraz współczynnik zmienności.

Należy pamiętać przy szczegółowej analizie prezentowanych wyników, że mogą wystąpić niewielkie różnice spowodowane zaokrągleniami wartości cząstkowych w procesie elektronicznego przetwarzania danych.

2. Obiekty badań

W opracowaniu wykorzystano dane rachunkowe z gospodarstw rolnych prowadzących rachunkowość rolną w 2008 r., w ramach Polskiego FADN. Pochodziły one z 12 298 indywidualnych gospodarstw rolnych. Zbiór tych gospodarstw podzielono na dwa podzbiory, stosując następujące rozróżnienie:

- do zbadania struktury oraz rozkładów gospodarstw użyto informacji z 11 399 gospodarstw, które wypełniły „Ankiety dotyczące dochodów spoza gospodarstwa rolnego rodziny rolnika”,
- do zbadania dochodów rodzin rolniczych grupowanych wg wielkości ekonomicznej wykorzystano dane z 3 668 gospodarstw, które uzyskały dochód spoza gospodarstwa.

Jak wspomniano, badanie dochodów spoza gospodarstwa prowadzone było równoległe do badań Polskiego FADN. W ramach tego badania 868 rolników odmówiło udziału w nim, 3 668 rolników zadeklarowało uzyskanie dochodu spoza gospodarstwa, a 7 731 rolników zadeklarowało brak dochodu spoza gospodarstwa rolnego.⁵ Dane z 31 ankiet nie zostały zakwalifikowane do analizy z uwagi na błędy techniczne.

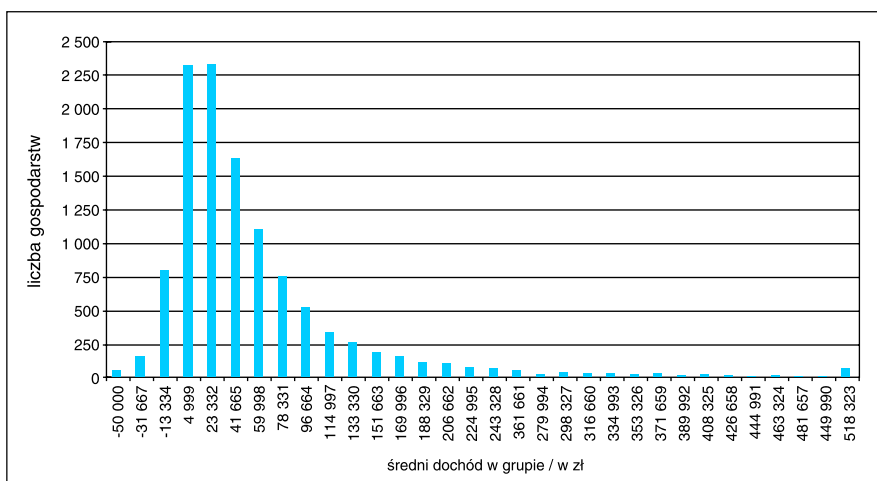
Powyższe dane o strukturze gospodarstw według źródeł dochodu dowodzą, że w 2008 r. blisko 68% z nich nie uzyskało dochodu spoza gospodarstwa rolnego.

⁵ W ostatniej grupie są także rolnicy, którzy zadeklarowali uzyskanie jedynie zryczałtowanego zwrotu kosztów z tytułu prowadzenia rachunkowości rolnej dla potrzeb Polskiego FADN w kwocie 200 zł. Zgodnie bowiem z umową każdy rolnik prowadzący rachunkowość dla Polskiego FADN jest uprawniony do uzyskania tej kwoty.

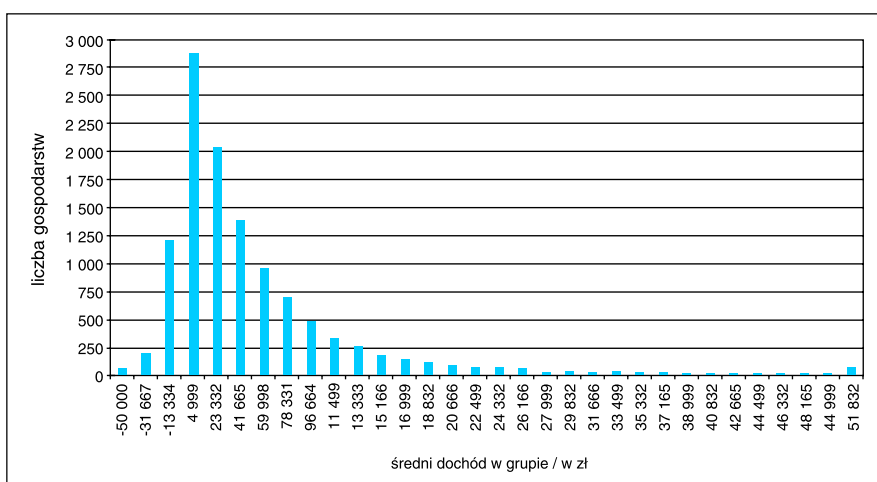
3. Analiza rozkładu gospodarstw domowych według kwot dochodu rodziny rolniczej

Badana grupa gospodarstw zrealizowała dochód rodziny rolniczej w kwocie 65 310 zł. Na tę kwotę złożył się dochód netto z gospodarstwa rolnego w 92% i dochód spoza gospodarstwa w pozostałych 8%.

Rysunek 1.
Rozkład gospodarstw według kwoty dochodu rodziny rolniczej



Rysunek 2.
Rozkład gospodarstw według kwoty dochodu netto z gospodarstwa rolnego



Rozkład gospodarstw według wartości dochodu rodziny rolniczej jest prawoskośny, co oznacza, że większość badanej zbiorowości uzyskała dochody mniejsze od średniej. W rozkładzie gospodarstw według wielkości dochodu rodziny rolniczej dominowały gospodarstwa z dochodem od 5 do 42 tys. zł, stanowiące ponad 41% tej zbiorowości.

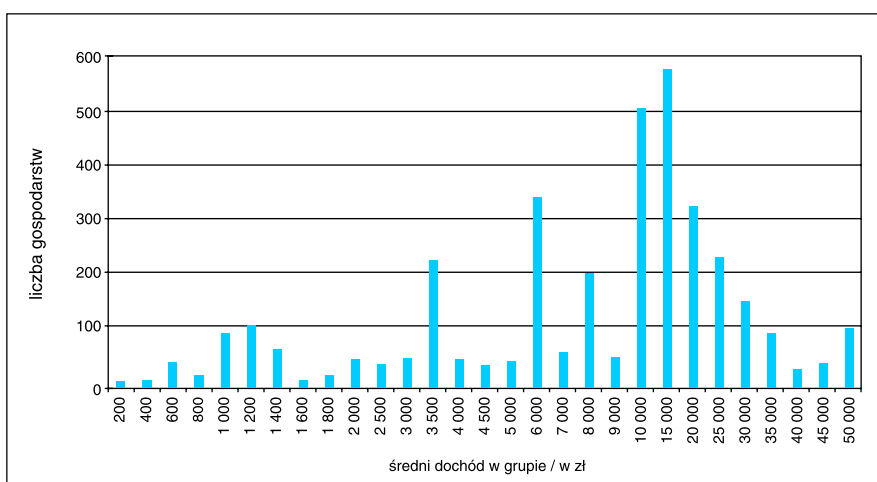
Badany zbiór gospodarstw charakteryzował się bardzo dużym zróżnicowaniem dochodów rodzin rolniczych. Stan ten potwierdza wysoką wartość współczynnika zmienności wynoszącą 152% oraz odchylenia standardowego równego 99 359 zł.

Biorąc pod uwagę rozkład gospodarstw według wartości dochodu netto z gospodarstwa rolnego, zauważalna jest wyraźnie dominująca warstwa składająca się z 2 843 gospodarstw z dochodem zawierającym się w przedziale od 5 do 23 tys. zł. Ten rozkład także jest prawoskośnie asymetryczny.

O znaczącym zróżnicowaniu dochodu netto z gospodarstwa rolnego świadczą m.in. odchylenie standardowe wynoszące 99 314 zł i współczynnik zmienności wynoszący 165%. Średnia wartość tego dochodu w badanej grupie gospodarstw wyniosła 60 188 zł.

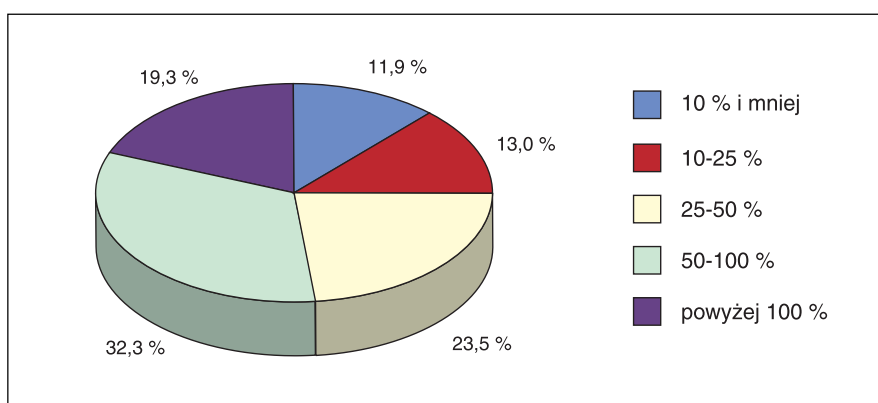
Trzecią i ostatnią cechą poddaną analizie był dochód spoza gospodarstwa rolnego. W tym celu zbadano rozkład 3 668 gospodarstw, w których zadeklarowany dochód spoza gospodarstwa był większy od zera. Histogram tego rozkładu uwidacznia duże zróżnicowanie oraz znaczną amodalność rozkładu gospodarstw. Wartość średnia dochodu spoza gospodarstwa rolnego dla tego zbioru gospodarstw wyniosła 15 918 zł, odchylenie standardowe 22 530 zł, a współczynnik zmienności 142%. Najbardziej liczną grupę, liczącą 1 078 gospodarstw, stanowiły gospodarstwa, których wartość tej kategorii dochodu zawierała się w przedziale od 9 000 do 15 000 zł.

Rysunek 3.
Rozkład gospodarstw według kwoty dochodu spoza gospodarstwa rolnego



Dla pełniejszej ilustracji zjawiska zbadano strukturę procentową gospodarstw ze względu na dochód spoza gospodarstwa rolnego w przyjętych arbitralnie przedziałach dochodowych. Przedziały klasowe dochodów ustalono w odniesieniu do kwoty średniego rocznego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej, wynoszącego w 2008 roku 23 330 zł⁶. Dla tej analizy ustalono cztery przedziały: 1. [10% i mniej] średniego wynagrodzenia netto, 2. [10-25%], 3. [25-50%], 4. [50-100%] oraz 5. [powyżej 100% średniego wynagrodzenia netto]. Z przeprowadzonej analizy rozkładu wynika, że ok. 52% badanych gospodarstw osiągnęło dochód spoza gospodarstwa rolnego równy lub większy średniemu dochodowi netto w gospodarce narodowej.

Rysunek 4.
Rozkład procentowy gospodarstw według krotności wartości dochodu spoza gospodarstwa rolnego w relacji do średniego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej w 2008 roku (23 330 zł)



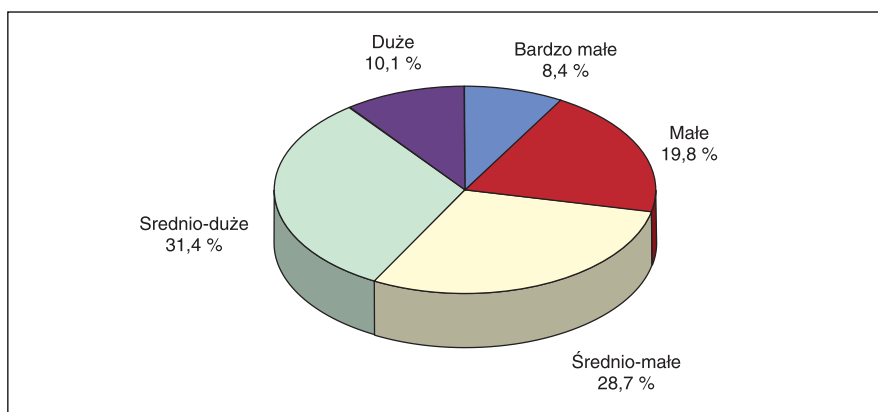
4. Analiza dochodów rodzin rolniczych według wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych ES-6

Analizą objęto dochody 3 668 rodzin rolniczych, które uzyskały dochody spoza gospodarstwa rolnego. Ta grupa gospodarstw zrealizowała dochód rodziny rolniczej w kwocie 61 198 zł. Na tę kwotę złożył się: dochód netto z gospodarstwa rolnego w 74,8% i dochód spoza gospodarstwa w pozostałych 25,2%.

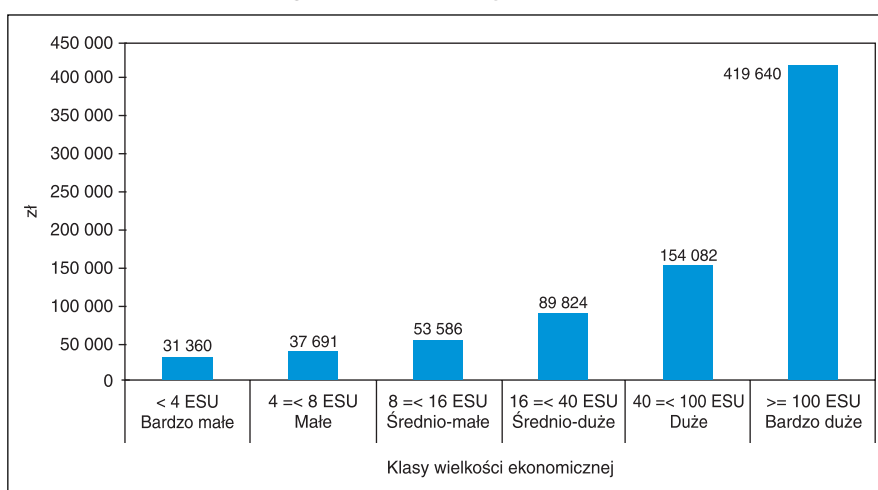
⁶ Wysokość średniego rocznego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej podana zgodnie z danymi GUS. W badaniu posługiwano się dochodami netto (po odliczeniu podatku dochodowego).

Rozkład gospodarstw rolnych posiadanych przez te rodziny zbioru, według sześciu klas wielkości ekonomicznej ES-6, wskazuje na dominujący (ok. 80%) udział gospodarstw znajdujących się w przedziale od 4 do 40 ESU. W tym przedziale mieszczą się trzy kolejne klasy wielkości ekonomicznej (małe, średnio-małe i średnio-duże). Z kolei udział gospodarstw bardzo małych i dużych kształtował się na poziomie 8-10%. Najmniej liczną grupą były gospodarstwa bardzo duże (100 i więcej ESU), stanowiące mniej niż 2% badanego zbioru.

Rysunek 5.
Struktura gospodarstw rolnych w poszczególnych klasach wielkości ekonomicznej ES-6

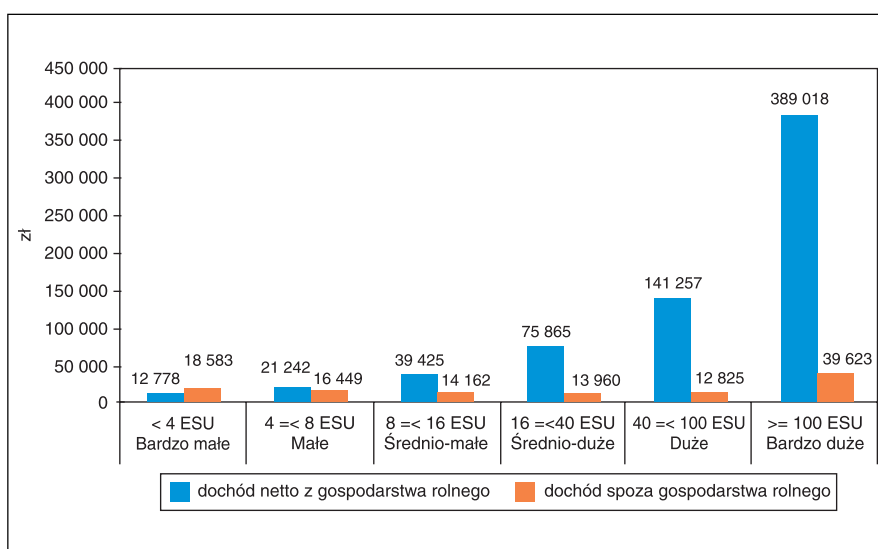


Rysunek 6.
Dochód rodziny rolniczej według klas wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych (ES-6)



Analizując dochody rodzin rolniczych posiadających gospodarstwa o różnej wielkości ekonomicznej zauważono, że wraz z wzrostem wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego zwiększa się dochód rodziny rolniczej w kolejnych klasach wielkości. O ile w klasie poniżej 4 ESU wyniósł średnio 31 360 zł, to w klasie powyżej 100 ESU osiągnął poziom 419 640 zł. Zatem kwota średniego dochodu rodziny rolniczej w klasie wielkości ekonomicznej powyżej 100 ESU była ponad 13-krotnie większa od kwoty średniego dochodu w klasie poniżej 4 ESU. Te zależności są wyraźnie powiązane z kształtowaniem się dochodu netto z gospodarstwa rolnego. W tym zbiorze gospodarstw średni dochód netto z gospodarstwa rolnego w klasie gospodarstw bardzo dużych, wynoszący 389 018 zł, przewyższył ponad 30-krotnie średni dochód zrealizowany przez klasę gospodarstw bardzo małych.

Rysunek 7.
Wielkość i struktura rodzajowa dochodu rodzin rolniczych według klas wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych (ES-6)



Zaobserwowane tendencje kształtowania dochodu rodziny rolniczej i dochodu netto z gospodarstwa rolnego nie odnoszą się do dochodu spoza gospodarstwa rolnego. Najmniejszy średni dochód spoza gospodarstwa rolnego, w kwocie 12 825 zł, odnotowano w klasie gospodarstw dużych (od 40 do 100 ESU), a największy (39 623 zł) w klasie gospodarstw bardzo dużych (klasa powyżej 100 ESU). Dochód spoza gospodarstwa rolnego uzyskany przez gospodarstwa należące do klasy bardzo małych (18 583 zł) był o ok. 45% większy niż w gospodarstwach dużych.

Rozpatrując charakterystyki statystyczne poszczególnych kategorii dochodu zauważono, że największym zróżnicowaniem charakteryzował się dochód spoza gospodarstwa rolnego. Odnosi się to szczególnie do gospodarstw średnio-małych i średnio-dużych. W tych dwóch klasach gospodarstw współczynnik zmienności uzyskał wartość odpowiednio 231% i 128%. Także analiza statystyczna wartości dochodu netto z gospodarstwa rolnego wykazała duże zróżnicowanie. Współczynnik zmienności uzyskał duże wartości, zawierające się w przedziale od 68% w grupie gospodarstw dużych, do 104% w grupie małych. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie dochodu rodziny rolniczej, który jest sumą dochodu netto z gospodarstw rolnego i dochodu spoza gospodarstwa rolnego, można zauważyć, że współczynnik zmienności odnoszący się do wartości tego rodzaju dochodu zawarł się w przedziale od 62% w gospodarstwach dużych, a do 95% w gospodarstwach bardzo dużych. Wyniki analizy statystycznej tych trzech kategorii dochodów okazały się znacząco różne w sześciu klasach wielkości ekonomicznej (tabela 1.)

Analiza struktury rodzajowej dochodów składających się na dochód rodziny rolniczej wskazuje, że dochód rodziny z gospodarstw bardzo małych jest tworzony w przeważającej części (ok. 60%) z udziałem dochodów spoza gospodarstwa rolnego. Te dochody mają także bardzo wysoki (ok. 44%) udział w dochodach rodzin rolniczych z gospodarstw małych (4-8 ESU). W gospodarstwach bardzo dużych (powyżej 100 ESU) udział dochodu spoza gospodarstwa rolnego stanowi ok. 7% dochodu rodziny rolniczej, pomimo że średnia jego kwota była najwyższa wśród analizowanych sześciu klas wielkości ekonomicznej.

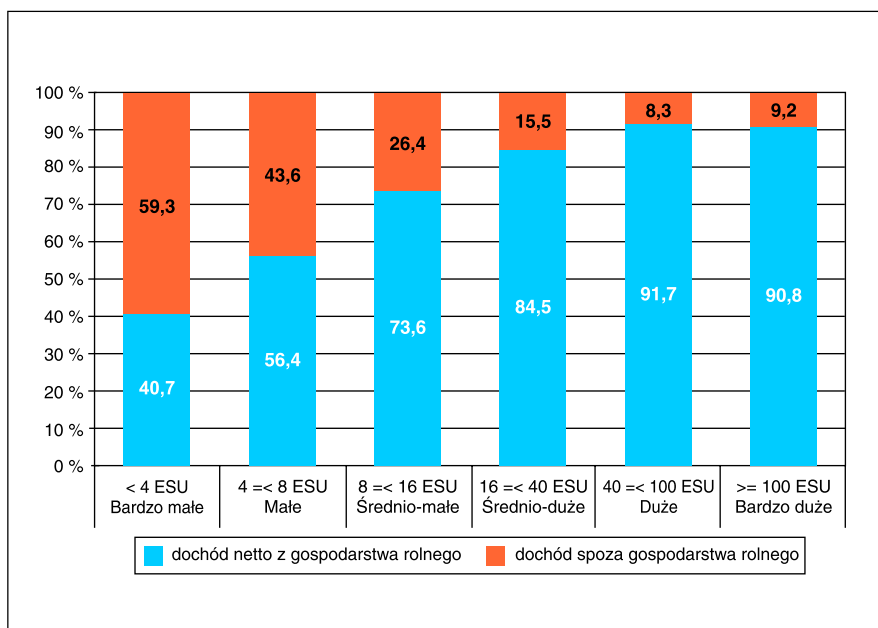
Tendencja o tym samym kierunku, jaki jest obserwowany w kształtowaniu się udziału dochodów spoza gospodarstwa rolnego w dochodzie rodziny rolniczej, istnieje także w kształtowaniu się udziału wartości spożycia produktów, wytworzonych w gospodarstwie rolnym w zrealizowanym dochodzie netto z gospodarstwa rolnego. Największy udział spożycia, wynoszący ok. 12%, obserwowany jest w gospodarstwach bardzo małych, a najmniejszy (ok. 1%) w gospodarstwach bardzo dużych. To świadczy, że gospodarstwa małe zaopatrują gospodarstwa domowe rodziny wytworzonymi przez siebie produktami rolniczymi, a istotnym celem istnienia i funkcjonowania tych gospodarstw jest funkcja aprowizacyjna.

Z analizy struktury pięciu rodzajów źródeł dochodu spoza gospodarstwa rolnego wynika, że praca poza gospodarstwem oraz świadczenia emerytalno-rentowe miały najwyższy udział w jego tworzeniu. Ponadto, w gospodarstwach znajdujących się w klasie gospodarstw bardzo dużych, źródłem 20% udziału w dochodzie spoza gospodarstwa rolnego była zarejestrowana działalność pozarolnicza.

Tabela 1. Charakterystyka różnych źródeł dochodu rodziny rolniczej według klas wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych (ES-6)

Wyszczególnienie	Wielkość ekonomiczna, klasyfikacja wg ES6	Średnia	Minimum	Maksimum	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności
Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego	< 4 ESU Bardzo małe	12 778	13	133 620	12 695	99 %
Dochód spoza gospodarstwa		18 583	500	210 000	17 027	92 %
Dochód rodziny rolniczej		31 360	2 070	217 734	21 641	69 %
Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego	4 =< 8 ESU Małe	21 242	43,26	301 363	22 139	104 %
Dochód spoza gospodarstwa		16 449	300	100 000	13 051	79 %
Dochód rodziny rolniczej		37 691	4 518	322 363	24 520	65 %
Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego	8 =< 16 ESU Średnio małe	39 425	37,85	460 748	33 430	85 %
Dochód spoza gospodarstwa		14 162	300	937 500	32 683	231 %
Dochód rodziny rolniczej		53 586	1 927	968 646	47 036	88 %
Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego	16 =< 40 ESU Średnio duże	75 865	422	372 445	55 048	73 %
Dochód spoza gospodarstwa		13 960	300	210 000	17 864	128 %
Dochód rodziny rolniczej		89 824	2 936	410 432	57 669	64 %
Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego	40 =< 100 ESU Duże	141 257	6 016,34	491 127	95 455	68 %
Dochód spoza gospodarstwa		12 825	400	100 000	13 998	109 %
Dochód rodziny rolniczej		154 082	7 416	494 727	95 737	62 %
Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego	>= 100 ESU Bardzo duże	389 018	10 198,39	1 578 281	380 980	98 %
Dochód spoza gospodarstwa		30 623	1 100	124 100	31 446	103 %
Dochód rodziny rolniczej		419 640	28 198	1 678 281	398 416	95 %

Rysunek 8.
Udział dochodów spoza gospodarstwa rolnego w dochodzie rodziny rolniczej
według klas wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych (ES-6)



Uzyskane wyniki wyraźnie zarysowują tendencję zmniejszania się dochodu spoza gospodarstwa rolnego w dochodzie rodziny rolniczej wraz ze wzrostem klasy ekonomicznej gospodarstwa. Podobnie kształtuje się malejący udział spożycia w dochodzie netto z gospodarstwa rolnego.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania dochodów rodzin rolniczych z gospodarstw prowadzących rachunkowość na potrzeby Polskiego FADN wykazały, że w 2008 r. tylko 32,2% uczestniczących w badaniach rodzin rolniczych uzyskało dochód spoza gospodarstwa rolnego. Średni dochód rodziny wyniósł 61,2 tys. zł, w którym ponad 25% miał udział dochód spoza gospodarstwa rolnego.

Rozkład gospodarstw według wartości dochodu rodziny rolniczej jest silnie prawoskośny co oznacza, że rodziny z większości badanych gospo-

darstw uzyskała dochody mniejsze od średniej. W rozkładzie gospodarstw według wielkości dochodu rodziny rolniczej dominowały gospodarstwa z dochodem od 5 do 42 tys. zł, stanowiąc ponad 41% tej zbiorowości.

Dochody rodzin rolniczych posiadających gospodarstwa o różnej wielkości ekonomicznej zwiększają się wraz ze wzrostem wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego (zob. tabelę 2). O takiej tendencji decyduje taka sama tendencja kształtowania się dochodu netto z gospodarstwa rolnego. Analiza struktury rodzajowej dochodów składających się na dochód rodziny rolniczej wskazuje, że dochód rodziny z gospodarstw bardzo małych jest tworzony w przeważającej części (ok. 60%) z udziałem dochodów spoza gospodarstwa rolnego. Te dochody mają także bardzo wysoki (ok. 44%) udział w dochodach rodzin rolniczych z gospodarstw małych (4-8 ESU). W gospodarstwach bardzo dużych (powyżej 100 ESU) udział dochodu spoza gospodarstwa rolnego stanowi ok. 7% dochodu rodziny rolniczej, pomimo że średnia jego kwota była najwyższa wśród analizowanych sześciu klas wielkości ekonomicznej.

Tendencja zmierzająca w tym samym kierunku, jaki jest obserwowany w kształtowaniu się udziału dochodów spoza gospodarstwa rolnego w dochodzie rodziny rolniczej istnieje także w kształtowaniu się udziału wartości spożycia produktów wytworzonych w gospodarstwie rolnym w zrealizowanym dochodzie netto z gospodarstwa rolnego. Największy udział spożycia, wynoszący ok. 12% obserwowany jest w gospodarstwach bardzo małych, a najmniejszy (ok. 1%) w gospodarstwach bardzo dużych. To świadczy, że gospodarstwa małe zaopatrują gospodarstwa domowe rodziny wytworzonymi przez siebie produktami rolniczymi, a istotnym celem istnienia i funkcjonowania tych gospodarstw jest funkcja aprowizacyjna.

Dr inż. Lech Goraj jest Kierownikiem Zespołu w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowym Instytucie Badawczym.

Tabela 2. Struktura rodzajowa dochodu rodzin rolniczych według klas wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych (ES-6)

Wyszczególnienie	Bardzo małe < 4 ESU	Małe 4 =< 8 ESU	Średnio małe 8 =< 16 ESU	Średnio duże 16 =< 40 ESU	Duże 40 =< 100 ESU	Bardzo duże => 100 ESU
Liczba gospodarstw	473	996	945	731	179	20
Wielkość ekonomiczna (ESU)	3,1	5,8	11,4	24,2	53,3	166,8
Powierzchnia użytków rolnych (ha)	8,1	13,1	23,1	42,1	80,3	240,9
Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (zł)	12 778	21 242	39 425	75 865	141 257	389 018
Spożycie (zł)	1 467	1 869	1 821	2 040	2 976	1 906
Udział spożycia w dochodzie z rodzinnego gospodarstwa rolnego (%)	11,5	8,8	4,6	2,7	2,1	0,5
Dochód spoza gospodarstwa rolnego (zł)	18 583	16 449	14 162	13 960	12 825	30 623
Dochód spoza gospodarstwa rolnego (%)	100	100	100	100	100	100
w tym z:						
pracy najemnej	63,9	62,9	57,9	49,1	48,2	34,6
emerytur i rent	15,3	17,2	17,8	22,0	21,1	12,6
pozostałych świadczeń społecznych	3,3	3,6	6,1	5,2	5,1	0,5
innych źródeł	12,7	13,8	16,0	15,3	19,8	31,4
zarejestrowanej działalności pozarolniczej	4,8	2,5	2,2	8,4	5,9	20,8
Dochód rodziny rolniczej (zł)	31 360	37 691	53 586	89 824	154 082	419 640
Udział dochodu spoza gospodarstwa rolnego w dochodzie rodziny rolniczej (%)	59,3	43,6	26,4	15,5	8,3	7,3

Zbigniew Floriańczyk

Programowanie rozwoju obszarów wiejskich a polityka kształtowania dochodów w rolnictwie polskim

Abstrakt

Polityka kształtowania dochodów w rolnictwie polskim podporządkowana jest unijnej polityce rolnej. Charakterystyczną cechą Wspólnej Polityki Rolnej jest silna tendencja ograniczania wsparcia cen rolnych na rzecz transferów bezpośrednich i instrumentów wspierających rozwój obszarów wiejskich. Ten kierunek zmian WPR jest zgodny z dążeniem do minimalizacji ingerencji w mechanizm rynkowy, który powinien samoistnie stymulować procesy rozwojowe i w efekcie wzrost dochodów pracujących w rolnictwie. Podobnie, wsparcie rozwoju obszarów wiejskich ma na celu poprawę wykorzystania efektywności wykorzystania zasobów wsi w rolnictwie, jak też w innych sektorach gospodarki narodowej. Powyższa ewolucja WPR odzwierciedla zmianę paradygmatu, modelowego rozwiązania, co do natury i pożądaných procesów rozwoju obszarów wiejskich.

Rolę instrumentów WPR w kształtowaniu dochodu rolnictwa polskiego obrazują Rachunki Ekonomiczne dla Rolnictwa. Po akcesji do UE, transfery bezpośrednie stały się istotnym elementem kształtującym dochody rolnicze, w szczególności w okresach niskich cen płodów rolnych. Obserwowane różnice w poziomie dochodów w rolnictwie polskim i unijnym tylko częściowo można wyjaśnić niższym poziomem wsparcia rolnictwa polskiego. Istotniejsze okazują się być różnice o charakterze struk-

turalnym, co wskazuje na potrzebę koncentracji działań stymulujących pożądaną przemianę.

Wśród najważniejszych elementów polityki wspierania dochodów w rolnictwie polskim, finansowanych z budżetu krajowego, znajduje się preferencyjny system ubezpieczeń społecznych w rolnictwie. System ten realizowany za pośrednictwem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) należy postrzegać jako względnie neutralny dla sił rynkowych kształtujących ceny produktów rolnych. Podobnie, możliwość korzystania z preferencyjnych stawek ubezpieczenia dla łączących prowadzenie gospodarstwa rolnego z działalnością pozarolniczą odpowiada nowemu paradygmatowi rozwoju obszarów wiejskich. Te pozytywne z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich cechy obowiązującego systemu ubezpieczeń w rolnictwie polskim powinny być uwzględnione w pracach nad reformą KRUS.

Kwestia dochodów rolniczych w świetle Wspólnej Polityki Rolnej i paradygmatów rozwoju obszarów wiejskich

Polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w warunkach unijnych jest bezpośrednio realizowana za pośrednictwem Wspólnej Polityki Rolnej. Określa ona zarówno cele, jakie powinno realizować rolnictwo i europejskie obszary wiejskie, jak też rodzaje instrumentów służących ich realizacji. Unijna polityka rolna podlegała istotnym modyfikacjom wraz ze zmieniającymi się oczekiwaniami społeczeństwa wobec rolnictwa europejskiego. Co istotne, w całym okresie jej istnienia bezpośrednio odnosi się do kwestii dochodów pracujących w rolnictwie, które powinny gwarantować odpowiedni poziom wynagrodzenia.

W pierwszych latach powojennych polityka rolna zdominowana była potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Cel ten realizowany był przede wszystkim za pośrednictwem wspierania cen produktów rolnych na rynku wewnętrznym. W efekcie, korzystne dla rolników warunki rynkowe stymulowały rozwój produkcji na drodze jej intensyfikacji oraz wykorzystywania coraz wydajniejszych technologii. W tych warunkach wzrost dochodów rolniczych powiązany był z rozwojem gospodarstwa rolnego. Gospodarstwa, które nie były zdolne do utrzymania dynamiki wzrostu produkcji, wypadały z rynku, a ich zasoby powiększały efektywne gospodarstwa.

Tablica 1. Ewolucja unijnej polityki rolnej w kierunku polityki rozwoju obszarów wiejskich

Okres		
Druga połowa XX wieku	Koniec XX wieku	Początek XXI wieku
Założenia		
Ochrona wewnętrznego rynku rolnego: – bariery importowe, – dopłaty eksportowe, – skup interwencyjny.	Wielofunkcyjny rozwój rolnictwa: – oddzielenie wsparcia od produkcji rolniczej, – ochrona dóbr publicznych, – wykorzystanie zasobów gospodarstw rolnych poza rolnictwem.	Poprawa konkurencyjności rolnictwa: – ograniczanie wsparcia bezpośredniego, – otwarcie rynku unijnego, – ekspansja ochrony dóbr publicznych.
Cele		
Ekspansja produkcji rolnej: – intensyfikacja produkcji, – wzrost skali produkcji, – technologie o wyższej produktywności.	Stabilizacja produkcji rolnej: – technologie ukierunkowane na poprawę jakości produkcji i produktów, – pozarolnicze działalności.	Rynkowa orientacja produkcji rolnej i realizacja celów społecznych.

Źródło: opracowanie własne.

Wraz z osiągnięciem poziomu produkcji rolniczej przekraczającej wewnętrzne potrzeby nastąpiła potrzeba reorientacji WPR. Wzrost dochodów rolniczych na drodze intensyfikacji produkcji nie mógł być kontynuowany ze względu na rosnące koszty jej zagospodarowania. Mechanizmy utrzymujące wysoki poziom cen produktów rolnych zostały zredukowane na rzecz bezpośredniego wsparcia dochodów rolniczych. Równocześnie kontynuowano politykę wspierania rozwoju gospodarstw rolnych, mającą doprowadzić do poprawy ich efektywności z jednej strony, a z drugiej – do rozwoju pozarolniczych działalności na obszarach wiejskich. Spodziewanym efektem tych działań miało być utrzymanie dochodów rolników w warunkach spadku cen produktów rolnych. W dalszym okresie czasu ich wzrost powiązany był z dostosowaniem struktury produkcji do warunków rynkowych. W odróżnieniu od poprzedniego okresu polityki rolnej, wprowadzono instrumenty bezpośrednio wynagradzające zaangażowanie gospodarstw rolnych w produkcję dóbr nie wycenianych przez rynek. Szczególnie podkreślono rolę rolnictwa w zarządzaniu dobrami środowiskowymi oraz możliwości wykorzystania zasobów, zwłaszcza pracy, w innych działach wiejskiej gospodarki.

Obecne reformy WPR przebiegają w kierunku intensyfikacji działań na rzecz poprawy konkurencyjności rolnictwa na rynkach światowych. Co istotne, dotychczasowe wsparcie w formie dopłat bezpośrednich postrzega-

ne jest jako nieefektywny instrument subsydiowania dochodów rolniczych, gdyż blokuje przemiany strukturalne. W konsekwencji powinien podlegać redukcji. Dopłaty bezpośrednie mogłyby być stosowane jedynie w formie wynagrodzenia za produkcję dóbr publicznych.

Powyższe zmiany w polityce rolnej odzwierciedlają także zmiany w paradygmatach rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. W pierwszym okresie zakres WPR odpowiadał klasycznemu paradygmatowi rozwoju rolnictwa na drodze wzrostu skali i intensyfikacji produkcji. Rolnictwo postrzegane było jako wiodący sektor gospodarki na obszarach wiejskich, który ze względu na uprzywilejowaną rolę producenta żywności, powinien być wspierany. Kolejny etap rozwoju unijnej polityki rolnej podporządkowany był paradygmatowi wielofunkcyjnego rozwoju wsi.¹ Wychodząc z założenia, że rolnictwo jest zaangażowane w produkcję dóbr publicznych w zakresie ochrony środowiska naturalnego oraz dostarcza wartości społecznych i kulturowych, uruchomione zostały programy zmierzające do wzmocnienia tych pozarolniczych funkcji gospodarstw rolnych. Obecnie zachodzące przemiany w unijnej polityce rolnej wydają się podążać w kierunku nowego paradygmatu rozwoju obszarów wiejskich.² Paradygmat ten odrzuca nadrzędną rolę rolnictwa w gospodarce wiejskiej. W efekcie, rolnictwo na równych warunkach konkuruje z innymi działalnościami o wsparcie działań inwestycyjnych. Nowy paradygmat wyklucza dopłaty bezpośrednie w formie trwałego wsparcia dochodów rolniczych, co czyni je bardziej uzależnionymi od efektów gospodarowania.

Przyszłość unijnej polityki rolnej wydaje się zmierzać w kierunku ograniczenia roli dopłat bezpośrednich na rzecz polityki wspierania rozwoju ogólnogospodarczego na obszarach wiejskich. Spodziewanym efektem w krótkim okresie czasu będzie – z jednej strony – spadek dochodów gospodarstw rolnych. Z drugiej zaś, należy oczekiwać wzrostu stymulantów do rozwijania pozarolniczej działalności na obszarach wiejskich.

Poziom wsparcia i dochody w rolnictwie polskim na tle krajów UE

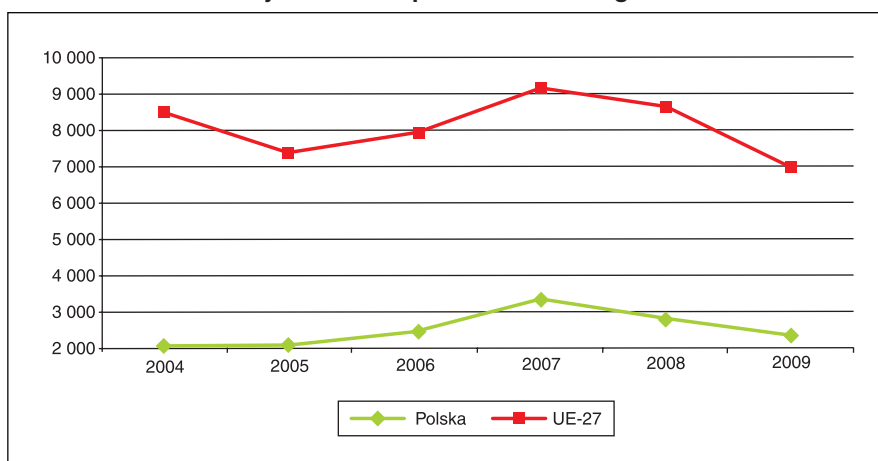
Przeciętne dochody rolników na poziomie poszczególnych krajów UE obrazują Rachunki Ekonomiczne dla Rolnictwa. Rachunki te są sporządzane według metody wspólnej dla krajów członkowskich i przedstawiają dochód wygenerowany przez rolnictwo na poziomie krajowym. Poprzez

¹ Guido van Huylenbroeck, Guy Durand (edycja) *Multifunctional Agriculture. A new Paradigm for European Agriculture and Rural Development*, Ashgate, England, 2003.

² *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD, 2006.

porównanie kategorii dochodów ze statystykami nakładów pracy oblicza się przeciętny dochód rolniczy na pełnozatrudnionego.³ W latach 2004-2008 dynamika dochodów zatrudnionych w rolnictwie polskim była zbliżona do tendencji obserwowanych dla całego rolnictwa unijnego (Rysunek 1). Wyraźny wzrost dochodowości produkcji rolniczej w roku 2007 związany był z korzystnymi warunkami pogodowymi, jak też koniunkturą dla producentów rolnych. Wyraźny spadek dochodów od roku 2008 w rolnictwie polskim, jak też unijnym, potwierdza wyjątkowość obserwowanej od roku 2005 tendencji wzrostu dochodów w rolnictwie europejskim.

Rysunek 1.
Dochody rolnicze na pełnozatrudnionego w euro



Źródło: Z. Floriańczyk 2009.⁴

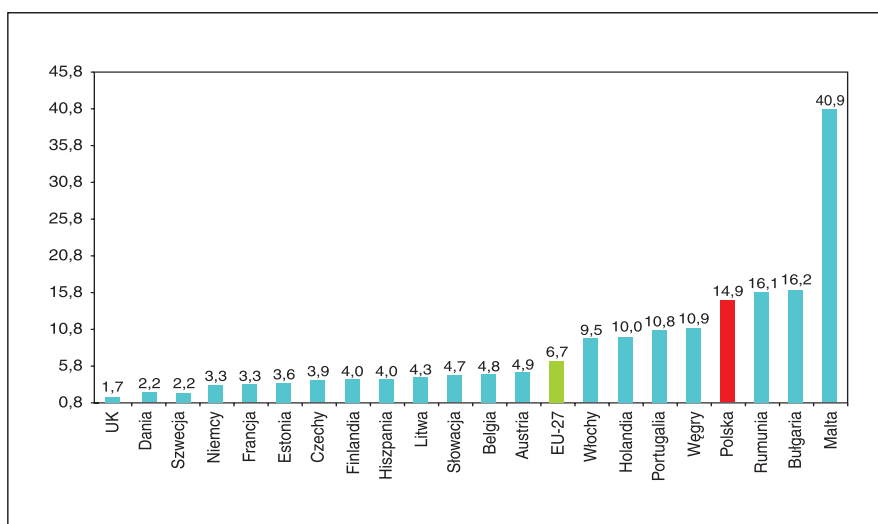
Rolnictwo polskie charakteryzuje się znacząco niższą dochodowością w porównaniu z przeciętną dla EU-27. Podczas gdy dochód na jednego pełnozatrudnionego w rolnictwie unijnym wahał się w przedziale 7 400-9 170 euro, to w rolnictwie polskim – od 2 070 do 3 370 euro. Do głównych przyczyn niższej dochodowości rolnictwa polskiego należy zaliczyć znacząco wyższe nakłady pracy połączone z niższą wartością produkcji w rolnictwie polskim, w porównaniu ze średnią dla rolnictwa unijnego. Równocześnie rolnictwo polskie otrzymuje relatywnie niższe wsparcie na powierzchnię użytków rolnych.

³ Charakterystykę metody liczenia nakładów pracy w rolnictwie unijnym zawiera artykuł T. Toczyńskiego, *Nakłady pracy w rachunkach ekonomicznych dla rolnictwa* [w:] *Wyniki ekonomiczne polskiego rolnictwa w 2006 roku*, IERIGŻ-PIB, Raport PIB nr 76, Warszawa 2007.

⁴ Zbigniew Floriańczyk, *Dochody przedsiębiorców rolnych według rachunków ekonomicznych dla rolnictwa* [w:] *Sytuacja ekonomiczna polskiego rolnictwa po akcesji do Unii Europejskiej*, IERiGŻ-PIB, Warszawa, 2009.

W ostatnich latach nakłady pracy w polskim rolnictwie kształtowały się na poziomie blisko 15 pełnozatrudnionych na 100 ha UR i były ponad dwukrotnie wyższe od średniej dla EU-27 (rysunek 2). Wśród krajów członkowskich o wyższych nakładach pracy znalazły się jedynie Rumunia, Bułgaria i Malta. Kraje te, podobnie jak Polska, charakteryzują się rozdrobnionym rolnictwem z dominującą grupą gospodarstw nastawionych na samozaopatrzenie. Wśród krajów o wyższych od przeciętnych dla Unii nakładach pracy w rolnictwie znalazły się: Włochy, Holandia, Portugalia i Węgry. W tych jednak krajach wartość produkcji w przeliczeniu na jednostkę powierzchni jest znacząco wyższa, z uwagi na wyższą intensywność produkcji.

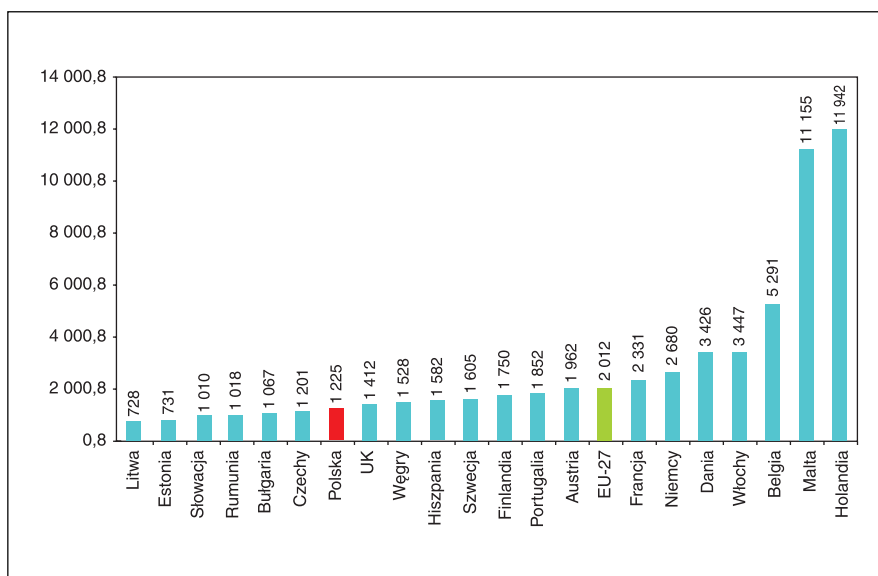
Rysunek 2.
Nakłady pracy w przeliczeniu na pełnozatrudnionych na 100 ha UR



Źródło danych: Eurostat.

Kraje Europy zachodniej charakteryzują się znacząco niższymi nakładami pracy w rolnictwie. W szczególności w rolnictwie angielskim, duńskim, francuskim i niemieckim, nakłady pracy na 100 ha UR nie przekraczały 4 jednostek pełnozatrudnionego. O podobnie niskich nakładach pracy można mówić w przypadku rolnictwa czeskiego. Przeciętnie wartość produkcji polskiego rolnictwa na 100 ha użytków rolnych w roku 2008 kształtowała się na poziomie 1 225 euro (rysunek 3). Równocześnie średnio dla UE-27 wartość produkcji rolnictwa na 1 ha użytków rolnych wyniosła ponad 200 euro. Wśród krajów charakteryzujących się niższą niż w Polsce wartością produkcji z ha użytków rolnych znalazły się tylko nowo-przyjęte kraje członkowskie.

Rysunek 3.
Wartość produkcji rolniczej na 1 ha użytków rolnych

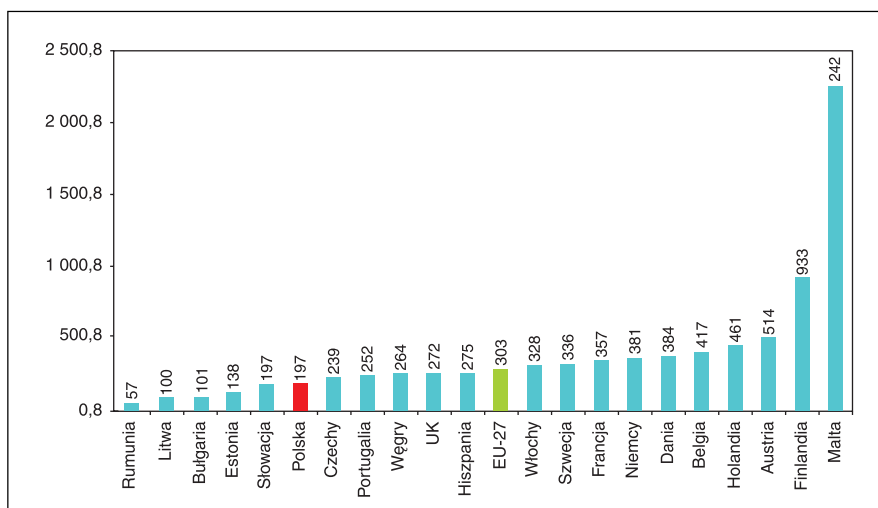


Źródło danych: Eurostat.

Na drugim biegunie, z najwyższymi wskaźnikami tak liczonej produktywności ziemi rolniczej, znalazło się rolnictwo holenderskie i maltańskie. W krajach tych prowadzona jest intensywna produkcja warzyw i owoców. Podobnie, wysokie polny zbóż, zwłaszcza w połączeniu z produkcją zwierzęcą w oparciu o pasze treściwe, decydują o wyższej od przeciętnej produktywności ziemi w Belgii, Danii, Francji i Niemczech.

Niższej produktywności ziemi rolniczej w Polsce towarzyszył niższy poziom dopłat bezpośrednich w przeliczeniu na hektar użytków rolnych, w porównaniu ze średnią unijną (Rysunek 4). Należy podkreślić, że metoda rachunków ekonomicznych obejmuje wszystkie dopłaty, zarówno finansowane z budżetu unijnego, jak też krajowego, które bezpośrednio wpływają na dochód rolniczy. Relatywnie niższy poziom dopłat w rolnictwie polskim jest głównie związany z niskim plonem referencyjnym służącym do ich naliczania oraz – w coraz mniejszym stopniu – z formuły stopniowego dochodzenia do pełnych stawek unijnych dopłat. Równie niski i niższy poziom wsparcia bezpośredniego w relacji do rolnictwa polskiego można zaobserwować w rolnictwie rumuńskim, litewskim, bułgarskim, estońskim i słowackim. Również i dla tych krajów niskie plony zbóż w okresie poprzedzających akcesję do UE zadecydowały o niskich stawkach dopłat (rysunek 4).

Rysunek 4.
Dopłaty bezpośrednie w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych
w wybranych krajach UE (w euro)

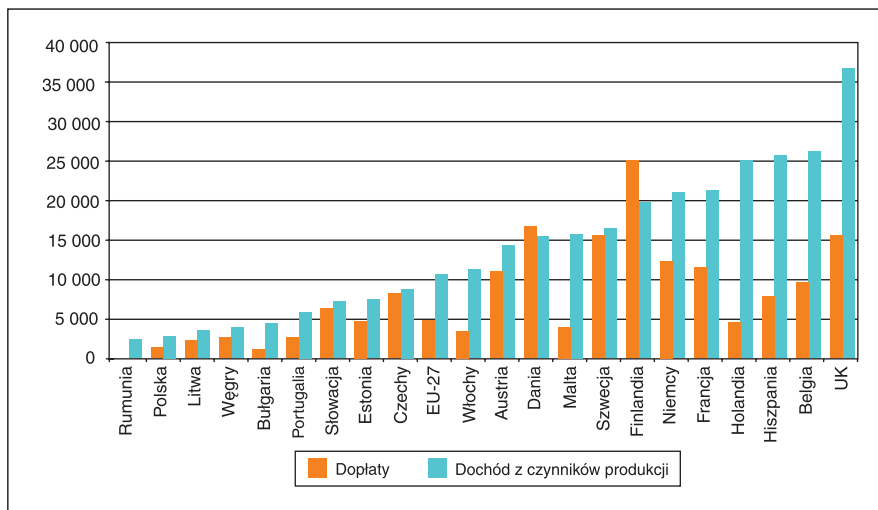


Źródło danych: Eurostat.

Wyjątkowo wysokie dopłaty w rolnictwie maltańskim oraz fińskim odzwierciedlają wysoki poziom wsparcia produkcji rolnictwa z tytułu niekorzystnych warunków przyrodniczych. Podobnie, rolnictwo austriackie jest w większości objęte programami rolnośrodowiskowymi oraz do rolnictwa górskiego. W krajach Europy zachodniej, jak Francja i Niemcy, wyższe od przeciętnej unijnej dopłaty odzwierciedlają wysoki poziom plonów zbóż w okresie przyjętym do ustalania stawek dopłat. Wśród nowoprzyjętych krajów członkowskich najwyższym poziomem dopłat charakteryzowało się rolnictwo węgierskie, o zbliżonym poziomie plonów do rolnictwa krajów Europy zachodniej.

Wagę dopłat bezpośrednich w kształtowaniu sytuacji dochodowej rolników uwypukla porównanie ich wartości z dochodem z czynników produkcji w przeliczeniu na pełnozatrudnionego w rolnictwie. Ta kategoria dochodów odzwierciedla poziom wynagrodzenia za pracę oraz kapitał użyty w produkcji rolniczej. Jest więc – w porównaniu z dochodem rolniczym – mniej wrażliwa na różnice w strukturze formy prawnej gospodarstw w różnych krajach. Dotyczy to zwłaszcza krajów z dużym udziałem gospodarstw, działających na zasadzie korporacji. W tychże koszty pracy właścicieli gospodarstwa rolnego obciążają dochód rolniczy, który w tym wypadku odpowiada jedynie zyskom przedsiębiorstwa. W efekcie, dochód rolniczy w tych krajach nie odzwierciedla pełnego wynagrodzenia rolnika za pracę i prowadzenie gospodarstwa rolnego (rysunek 5).

Rysunek 5.
Dopłaty i dochód z czynników produkcji w 2009 roku (w euro)
na pełnozatrudnionego



Przeciętnie szacuje się, że dochód z czynników produkcji na pełnozatrudnionego na poziomie całego rolnictwa unijnego w 2009 roku przekroczył 10 tysięcy euro. Należy zaznaczyć, że z kwoty tej przeciętny, unijny rolnik opłaca ewentualne koszty kredytów, dzierżawy ziemi oraz wynagrodzenia najemnej siły roboczej. Dopiero pozostała nadwyżka, powiększona o przychody z posiadanego kapitału, stanowi jego dochód. Dochód ten po opłaceniu obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne pozostaje do dyspozycji rolnika i może być przeznaczony na konsumpcję bądź rozwój gospodarstwa rolnego. W przypadku rolnictwa europejskiego prawie połowę dochodu z czynników produkcji stanowiły różnego rodzaju dopłaty bezpośrednie. W tym świetle można powiedzieć, że całkowite zaniechanie wspierania rolnictwa unijnego za pośrednictwem dopłat bezpośrednich spowodowałoby spadek dochodów rolników o połowę. Podobnie w przypadku rolnictwa polskiego, dopłaty bezpośrednie stanowiły 48% dochodu z czynników produkcji szacowanego na 2 800 euro w skali całego roku. Niższym przeciętnym wynagrodzeniem za pracę w rolnictwie charakteryzowało się jedynie rolnictwo rumuńskie – 2 400 euro na pełnozatrudnionego. W tym kraju dopłaty bezpośrednie w kwocie 270 euro miały najmniejszy, 11% udział w tworzeniu dochodu rolniczego. W roku 2009 wśród krajów o przeciętnie niższych dochodach z rolnictwa znalazły się wszystkie nowoprzyjęte kraje członkowskie, z wyjątkiem Malty. Drugi biegun poziomu dochodów rolniczych, powyżej 20 000 euro na osobę, tworzą kraje utożsamiane z intensywnym i wysokotowarowym rolnictwem. W tym gronie wyróżnia się rolnictwo holenderskie, z relatywnie niskim, na po-

ziomie 20%, udziałem dopłat w dochodzie. W 2009 roku w przypadku rolnictwa duńskiego i fińskiego łączna kwota dopłat bezpośrednich była wyższa od wypracowanego dochodu z czynników produkcji. Tym samym, dopłaty stanowiły o rentowności rolnictwa tych krajów. Relatywnie wysokie znaczenie dopłat, ponad 70% w dochodzie z czynników produkcji zaobserwowano w rolnictwie czeskim, słowackim, austriackim i szwedzkim. Uważa się, że rolnictwo tych krajów jest szczególnie wrażliwe na ograniczenia wsparcia za pośrednictwem dopłat bezpośrednich w krótkim okresie czasu. Wraz ze wzrostem poziomu zależności dochodów od dopłat bezpośrednich można mówić o rosnącej grupie gospodarstw, które nie będą w stanie gospodarować w warunkach istotnie ograniczonego wsparcia.

Zróznicowanie poziomu dochodów w rolnictwie europejskim jest powiązane z istotnymi różnicami w produktywności ziemi, nakładów pracy w rolnictwie oraz poziomem wsparcia bezpośredniego. W przypadku rolnictwa polskiego szczególnie wysoki poziom zatrudnienia, powiązany z przeciętnie niską produktywnością w przeliczeniu na powierzchnię użytków rolnych, odzwierciedla silnie rozdrobnioną strukturę agrarną. W tym sensie rolnictwo polskie jest bliższe rolnictwu rumuńskiemu i bułgarskiemu, aniżeli bezpośrednio sąsiadujących Niemiec. Przeciętny poziom wsparcia bezpośredniego w rolnictwie polskim na jednostkę powierzchni, mimo że zdecydowanie niższy od średniego unijnego tylko częściowo tłumaczy niski poziom dochodów. Niewielkie zmiany tej niekorzystnej relacji dochodowej w pierwszych latach akcesji do UE odzwierciedlają potrzebę intensyfikacji działań na rzecz poprawy struktur rolnych w rolnictwie polskim.

Pożądaný paradygmat rozwoju a system wspierania ubezpieczeń w rolnictwie polskim

Przeprowadzona analiza tłumaczy różnice w poziomie dochodów między rolnictwem polskim a rolnictwem Europy Zachodniej, głównie różnicami strukturalnymi i produktywności ziemi. Potrzeba wspierania przemian strukturalnych w rolnictwie polskim – jako warunek wzrostu dochodów w rolnictwie – jest bezpośrednio powiązana z klasycznym paradygmatem rozwoju rolnictwa. Zgodnie z jego założeniami, polityka rolna wspiera poprawę produktywności gospodarstw rolnych, stwarzając zachęty do wdrażania bardziej efektywnych technologii i wzrostu skali produkcji. Konsekwencją takich działań jest poprawa produktywności, której towarzyszy spadek cen rolnych. Temu procesowi powinna z kolei towarzyszyć selekcja gospodarstw rolnych, prowadząca do eliminacji tych, które nie potrafią sprostać nowym warunkom rynkowym.

Podporządkowanie procesów rozwojowych polskiego rolnictwa klasycznemu paradygmatowi wydaje się być niewystarczające. Modernizacji polskich gospodarstw rolnych, która miała miejsce w ostatnich latach, towarzyszyły niewielkie zmiany w strukturze gospodarstw rolnych. Zbliżona dynamika dochodów w rolnictwie unijnym i polskim również potwierdza słabość instrumentów wspólnej polityki rolnej w wspieraniu procesu dochodzenia rolnictwa polskiego do poziomu dochodowości obserwowanego w UE. Wytłumaczeniem tego zjawiska może być dominacja paradygmatu wielofunkcyjnego rozwoju wsi w unijnej polityce. Zgodnie z nim, jednym z kluczowych instrumentów są dopłaty za prowadzenia produkcji na obszarach o niekorzystnych (dla rolnictwa) warunkach gospodarowania, jak też z tytułu programów rolnośrodowiskowych. Ich celem jest rekompensata wyższych kosztów i utrzymanie produkcji w gospodarstwach, które bez tych dopłat zmuszone byłyby wycofać się z rynku.⁵ W warunkach polskich instrumenty te, mimo że stanowią relatywnie niewielki strumień wsparcia dochodów, wprost przeciwdziałają postulowanym przemianom w rolnictwie. Podobnie powiązanie dopłat bezpośrednich z powierzchnią użytków rolnych wpływa na wzrost ceny ziemi rolniczej i spowalnia jej obrót. Nowy paradygmat rozwoju obszarów wiejskich wydaje się być najlepiej dopasowanym do etapu rozwoju rolnictwa polskiego. Mimo że z definicji neguje dominującą rolę rolnictwa w rozwoju obszarów wiejskich, to paradoksalnie mocniej akcentuje potrzebę wspierania przemian jego struktur. Ograniczenie strumienia bezpośredniego wsparcia dochodów zatrudnionych w rolnictwie spowodowałoby istotne pogorszenie sytuacji dochodowej rolników polskich w krótkim okresie czasu i wzrost presji na mniej efektywne jednostki. Równoczesne zwiększenie wsparcia inwestycji w działalności pozarolnicze na obszarach wiejskich skutkowałoby przepływem siły roboczej z rolnictwa, a następnie racjonalizacją zasobów gospodarstw rolnych o niskiej efektywności produkcji. Powyższy proces może i powinien być wspierany za pośrednictwem krajowych instrumentów polityki rolnej. Jednym z kluczowych jego elementów jest system ubezpieczeń rolników. Zasadniczo, w systemie tym dochód rolników obciążany jest znacząco niższymi kosztami obowiązkowych ubezpieczeń zdrowotnych i emerytalnych. Preferencyjne obciążenia dochodu rolniczego z jednej strony wpływają na utrzymanie, jeśli nie pogorszenie, struktury gospodarstw rolnych. Gospodarstwo rolne, również nieefektywne, jako uprawniające do korzystania z preferencyjnego systemu obciążeń dochodu, nabiera dodatkowej wartości. Wartość ta nie jest jednak uzasadniona z punktu widzenia efektywnej alokacji zasobów rolniczych. System, wedle którego uprawnie-

⁵ Konrad Czapiewski, Grażyna Niewęgłowska, Marie Stolbova, *Obszary o niekorzystnym gospodarowaniu w rolnictwie. Stan obecny i wnioski na przyszłość*. IERiGŻ-PIB, Raport PW nr 95, Warszawa, 2008.

nia są powiązane z posiadaniem gospodarstwa rolnego, prowadzi do nabywania gospodarstwa rolnego celem uzyskania świadczeń. Granicę narastania tego niekorzystnego dla rozwoju rolnictwa zjawiska stanowi zrównanie kosztów nabycia i utrzymania (zasobów ziemi) gospodarstwa rolnego z korzyściami objęcia preferencyjnym systemem ubezpieczeń. Kontrowersyjne – z punktu widzenia stymulowania przemian strukturalnych w rolnictwie – jest też objęcie preferencyjnym systemem rolników, łączących prowadzenie gospodarstwa rolnego z działalnością pozarolniczą. Należy zaznaczyć, że w tym przypadku dochód spoza rolnictwa nie może być wyższy od dochodu uzyskiwanego z gospodarstwa rolnego. Niewątpliwie takie rozwiązanie jest zgodne z nowym paradygmatem rozwoju obszarów wiejskich, wyraźnie podkreślającym rolę działalności pozarolniczych w rozwoju wsi i efektywności alokacji zasobów rolniczych. W przypadku rolnictwa polskiego chodzi tu szczególnie o wspomniany już transfer nieefektywnie wykorzystywanych zasobów pracy do innych działów gospodarki. Dynamiczny rozwój pozarolniczej działalności na obszarach wiejskich stworzyłby warunki do swoistego zasysania z rolnictwa rolników posiadających gospodarstwa rolne nie wystarczające do generowania konkurencyjnych dochodów. Istotne w tym procesie jest, aby taka selekcja eliminowała gospodarstwa słabe, których zasoby, zwłaszcza ziemi, zasilałyby jednostki lepiej gospodarujące. Obecny system, wiążący preferencyjne ubezpieczenia z posiadaniem gospodarstwa rolnego, takiego przepływu nie gwarantuje. Co więcej, wiążąc poziom dochodów spoza rolnictwa z dochodami rolniczymi, zwiększa skłonność do powiększania potencjału gospodarstwa rolnego wraz z rozwojem działalności pozarolniczej. Prowadzi to do swoistej konkurencji o zasoby wewnątrz gospodarstwa rolniczego, przy preferowanym wzroście konkurencji między gospodarstwami. W skrajnym przypadku, korzyści związane z preferencyjnym systemem ubezpieczeń powodują powstawanie nowych gospodarstw rolnych. Nie są one nastawione na rozwijanie produkcji rolniczej, gdyż ich powołanie ma na celu nabycie praw do preferencyjnego obciążenia dochodu uzyskiwanego z pozarolniczych działalności. Zjawisko takie ma bezpośrednio negatywny wpływ na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Inną kwestią jest progresywna stawka wysokości składek wraz z wielkością gospodarstwa rolnego. W tym przypadku uznaje się, że wraz ze wzrostem gospodarstwa rosną jego dochody i w mniejszym stopniu powinno ono korzystać z preferencyjnego systemu ubezpieczeń. Problemem jest jednak powiązanie wielkości składek z potencjałem, a nie faktycznymi wynikami gospodarstwa rolnego. W efekcie, brak jest mechanizmów korygujących wielkość obciążeń dochodu rolników w zależności od wahań wyników ekonomicznych gospodarstwa rolnego, spowodowanego chociażby niekorzystną koniunkturą lub warunkami pogodowymi.

Preferencyjny system ubezpieczeń w rolnictwie polskim należy uznać za dyskusyjny z punktu widzenia nowego paradygmatu rozwoju obszarów wiejskich, a zwłaszcza stymulowania przemian strukturalnych. Z jednej strony, przeciętnie niskie dochody w rolnictwie polskim wskazują na zasadność zmniejszenia obciążeń dochodów rolników, jak też stwarzanie zachęt do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów gospodarstwa rolnego w działach pozarolniczych. Problemem pozostaje jednak kwestia wykorzystywania systemu przez osoby, które z założenia nie powinny być nim objęte. Wadą systemu jest też brak wrażliwości na faktyczne wyniki gospodarstw rolnych, co oddala go od mechanizmów rynkowych, z założenia obiektywnie decydujących o ich kierunku rozwoju.

*Dr Zbigniew Floriańczyk jest pracownikiem naukowym
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB.*

Michał Marciniak

Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich – narzędzie dla rozwoju obszarów wiejskich

Kierownictwo Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi widzi szczególną rolę dla Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w czasie polskiej prezydencji w UE, w II połowie 2011 r. Od aktywności KSOW zależęć będzie między innymi, czy Polska wykorzysta swoją szansę ukształtowania wspólnej polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z interesami rolnictwa i polskiej wsi.

KSOW jest ważnym elementem nie tylko Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013,¹ ale również ogólnej polityki UE wobec obszarów wiejskich. KSOW wchodzi w skład Europejskiej Sieci Obszarów Wiejskich, a obowiązek jej utworzenia wynika z art. 68 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r.,² który wymaga utworzenia KSOW przez każde państwo członkowskie UE. Szczegółowe zasady dotyczące KSOW zawiera art. 41 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r., ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.³

W ustawodawstwie krajowym kwestie dotyczące KSOW reguluje art. 37a ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju

¹ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 maja 2010 r. (MP Nr 47, poz. 651).

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/05 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) Dz. Urz. UE. L 277 z 21.10.2005 r., str. 1, z późn. zm.

³ Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 Dz. Urz. UE. L 368 z 23.12.2006 r. str. 15 z późn. zm.

Obszarów Wiejskich.⁴ Aktem wykonawczym jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich.⁵ Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich w Polsce to środki pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, obejmujące m.in. koszty organizacji i funkcjonowania jednostki centralnej oraz jednostek regionalnych (m.in. zatrudnienie pracowników, koszty funkcjonowania biura, sprzęt informatyczny oraz software wraz z kosztami obsługi). Przede wszystkim jednak budżet pozwolić ma na realizację zadań w ramach Planu Działania KSOW.

Plan działania KSOW, zgodnie z art. 68 ust. 2 lit. b rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 oraz PROW na lata 2007-2013, zawiera m.in. następujące nazwy działań, w ramach których będą realizowane zadania szczegółowe:

- 1) identyfikacja i analiza możliwych do przeniesienia dobrych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz przekazanie informacji na ich temat;
- 2) przeniesienie dobrych praktyk oraz projektów innowacyjnych oraz organizacja i wymiana doświadczeń i „know-how”;
- 3) przygotowanie programów szkoleniowych dla LGD w procesie tworzenia, w tym wymiana doświadczeń między lokalnymi grupami działania;
- 4) zarządzanie siecią;
- 5) pomoc techniczna dla współpracy międzyterytorialnej i transnarodowej;
- 6) wspieranie dla współpracy międzyinstytucjonalnej, w tym międzynarodowej;
- 7) wymiana wiedzy oraz ocena polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

W celu realizacji powyższych zadań organizowane są m.in. spotkania, szkolenia, seminaria, sieci eksperckie. Ponadto, Plan działania KSOW zawiera cele działań, ich ramowy harmonogram oraz indykatorywny budżet (plan finansowy z podziałem na poszczególne działania). Budżet KSOW określony został na poziomie 55 mln euro i jest zapewniony w ramach Pomocy Technicznej PROW 2007-2013. Obejmuje on wydatki na funkcjonowanie struktury KSOW, m.in. koszty organizacji oraz funkcjonowania jednostki centralnej KSOW (w ramach komórki organizacyjnej MRiRW), jednostek regionalnych – 11 mln euro oraz wydatki związane z realizacją zadań sieci.

Powstanie koncepcji sieci obszarów wiejskich należy wiązać z reformą polityki rolnej Wspólnoty, a zwłaszcza jej drugiego filaru – rozwoju obszarów wiejskich. Europejski model rolnictwa odzwierciedla wielofunkcyjną rolę, jaką odgrywa działalność rolnicza w tworzeniu bogactwa i różnorodności krajobra-

⁴ Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 64, poz. 427 z późn. zm.).

⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 53, poz. 436).

zów, produktów żywnościowych oraz dziedzictwa kultury i przyrody. Potrzebę powiązania lepszej konkurencyjności rolnictwa na rynkach światowych, osiągania coraz lepszych wyników gospodarczych ze zrównoważonym wykorzystaniem zasobów naturalnych i zrównoważonym poziomem odpadów, utrzymaniem różnorodności biologicznej, ochroną ekosystemów wskazano w konkluzjach Prezydencji Rady Europejskiej w Luksemburgu,⁶ w Berlinie,⁷ w Göteborgu,⁸ w Brukseli,⁹ w Salonikach.¹⁰

Oficjalne uruchomienie działalności Sieci Obszarów Wiejskich odbyło się w dniach 16-17 października 2008 roku na Cyprze w Limassol, podczas konferencji „*Obszary wiejskie w Europie: wyjść naprzeciw wyzwaniom przyszłości*”.¹¹ – „*Stworzona sieć europejska w krajach UE ma na celu ułatwienie wymiany i przekazywania doświadczenia pomiędzy obszarami wiejskimi nie tylko na poziomie krajowym, ale z wykorzystaniem szerszego doświadczenia wszystkich obszarów wiejskich w Europie*” – mówiła podczas konferencji Pani Mariann Fischer Boel, Komisarz UE ds. rolnictwa i rozwoju wsi.

Wielość i różnorodność beneficjentów i odbiorców oraz zróżnicowanie działań w PROW 2007-2013¹² wymagają odpowiedniego zróżnicowania instrumentów i kanałów komunikacji w przypadku działań informacyjno-promocyjnych. Program adresowany do wielu zróżnicowanych grup potencjalnych beneficjentów: rolników indywidualnych, grup producentów rolnych, jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, partnerów społeczno-gospodarczych, organizacji pozarządowych. Działania realizowane w ramach Osi Priorytetowych PROW 2007-2013 mają różny poziom złożoności. Od stosunkowo prostych, zorientowanych na wsparcie podmiotów indywidualnych, takich jak np. rolnicy, czy przedsiębiorcy, aż po działania o dużym poziomie złożoności, kierowane do podmiotów zbiorowych, angażujących interesariuszy, zróżnicowanych zarówno pod względem przygotowania do realizacji projektów, jak i stopnia zmotywowania, co ma miejsce, na przykład, w przypadku Lokalnych Grup Działania.

⁶ Spotkanie Rady Europejskiej, Wnioski Prezydencji, Luksemburg 12-13 grudnia 1997 r., „*Monitor Integracji Europejskiej*” 2002, nr 53, t. I, s. 86 i n.

⁷ Spotkanie Rady Europejskiej, Wnioski Prezydencji, Berlin 24-25 marca 1999 r., „*Monitor Integracji Europejskiej*” 2002, nr 53, t. I, s. 202 i n.

⁸ Spotkanie Rady Europejskiej, Wnioski Prezydencji, Göteborg 15-16 czerwca 2001 r., „*Monitor Integracji Europejskiej*” 2002, z. 53, t. II, s. 124 i n.

⁹ Spotkanie Rady Europejskiej, Wnioski Prezydencji, Bruksela 24-25 października 2002 r., „*Monitor Integracji Europejskiej*” 2002, z. 62, s. 88 i n.

¹⁰ Spotkanie Rady Europejskiej, Wnioski Prezydencji, Saloniki 20-21 czerwca 2003 r., „*Monitor Integracji Europejskiej*” 2003, nr 62, s. 78 i n.

¹¹ Szczegółowe informacje na temat konferencji na stronie: <http://www.aimgroup.eu/2008/cyprusagri/index.html>.

¹² Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zmiany Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, poz. 913. MP nr 72 z 13.11.2009 r. z późn. zm.

Działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich odgrywają ważną rolę w zwiększeniu skuteczności unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich, dzięki wielu specjalnie opracowanym usługom wsparcia. Sieć KSOW, wyposażona w zestaw różnych narzędzi ułatwiających komunikację, współpracę i pozyskiwanie informacji, została tak pomyślana, by uwzględniać różnorodne potrzeby rozwojowe europejskiej wsi. Zaangażowanie w funkcjonowanie sieci różnych podmiotów działających na obszarach wiejskich pomaga zagwarantować, że dostęp do jej usług odpowiada szerokiemu zakresowi potrzeb tych podmiotów.

Celem tych działań będzie przede wszystkim podnoszenie świadomości społecznej na temat funduszy europejskich i możliwości ich wykorzystania. Prowadzone działania przyczyniają się do zwiększenia stanu wiedzy społeczeństwa na temat Unii Europejskiej oraz związanej z nią administracji krajowej i regionalnej. Powinny informować opinię publiczną o roli Unii Europejskiej w działaniach na rzecz rozwoju (m.in. rozwoju obszarów wiejskich) oraz promować możliwości wykorzystania funduszy strukturalnych poprzez zapewnienie czytelnych informacji na temat tych funduszy. Cele stawiane KSOW w pełni zgodne są z postulatami, jakie stawiane są obecnie przed zreformowaną WPR po 2013 roku, chociażby w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie uproszczenia WPR.¹³ W Rezolucji Parlamentu EU wzywa KE m.in. do konieczności promowania wymiany dobrych praktyk między państwami członkowskimi a organami szczebla lokalnego. Podkreślone zostało również, że upraszczanie WPR powinno iść w parze ze środkami informowania beneficjentów. Dlatego też w rezolucji Parlamentu UE wzywa Komisję, aby rozszerzyła i rozwinęła środki informowania o wspólnej polityce rolnej. Nie można będzie zrealizować tego postulatu bez właściwego wykorzystania środków, jakie daje KSOW.

Sieć jest również jednym z inicjatorów wdrażania Strategii współpracy ponadregionalnej w Europie, jak np. Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, jednoczącej w swych działaniach różnych partnerów z krajów basenu Morza Bałtyckiego.¹⁴ Strategia ta jednoczy we wspólnych, różnych tematycznie projektach flagowych dotyczących rybołówstwa, leśnictwa, a także legislacji odnośnie jakości żywności i rozwoju obszarów wiejskich. Jednym z podstawowych wektorów rozwijanej współpracy w tej Strategii są Lokalne Grupy Działania LEADER¹⁵ z poszczególnych krajów.

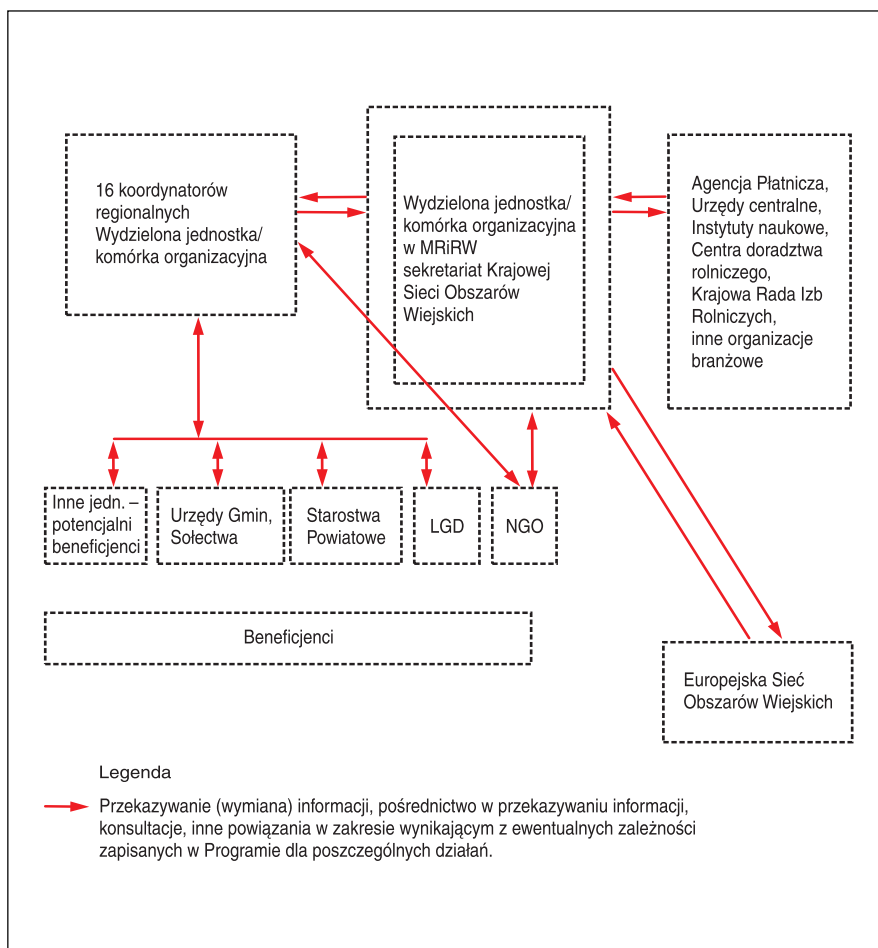
¹³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie uproszczenia WPR dostępna na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P7-TA-2010-0172+0+DOC+XML+V0//PL>.

¹⁴ Więcej na <http://www.strategia-baltyk.ukie.gov.pl/www/baltyk.nsf/main?open>.

¹⁵ Skrót nazwy programu w języku francuskim: Liasom Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale (LEADER) oznacza „*powiązania pomiędzy działaniami na rzecz rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich*”.

Poprzez tego rodzaju inicjatywę Europejska Sieć, Lokalne Grupy Działania z poszczególnych krajów basenu Morza Bałtyckiego, rozpoczynają coraz intensywniejsze formy wspólnych działań, które przyczyniają się do wzajemnego poznawania się, uruchamiania wspólnych projektów, a następnie prowadzenia wspólnej ich realizacji. Opracowanie i oficjalne przyjęcie *Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego* stało się szansą dla zacieśnienia współpracy w regionie nadbałtyckim na wielu płaszczyznach, także w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Szczególne miejsce w ramach proponowanych działań zajmuje ochrona środowiska, w tym przede wszystkim kwestie związane z eutrofizacją wód Bałtyku.

Wykres 1.
Schemat przepływu informacji w ramach KSOW



Źródło: Załącznik nr 16 Krajowego Planu Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich w Polsce, właściwie powiązana z siecią europejską, stała się instrumentem wymiany dobrych praktyk i wzmacniania koordynacji i komplementarności inicjatyw na rzecz rozwoju obszarów wiejskich zarówno wewnątrz, jak i pomiędzy Wspólną Polityką Rolną a polityką spójności. Wizja rozwoju obszarów wiejskich powinna być oparta na strategicznym myśleniu o zrównoważonym rozwoju kraju, spójności terytorialnej i optymalnym wykorzystaniu zasobów polskiej wsi i małych miast. W tym celu konieczne jest komplementarne wykorzystanie instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR i polityki spójności. KSOW jako element pomocy technicznej wspiera wdrażanie i ocenę polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz identyfikację, analizę, rozpowszechnianie informacji i wiedzy w tym zakresie wśród wszystkich zainteresowanych partnerów na poziomie lokalnym, regionalnym oraz wspólnotowym. Należy podkreślić, że od chwili utworzenia KSOW ma charakter otwarty.

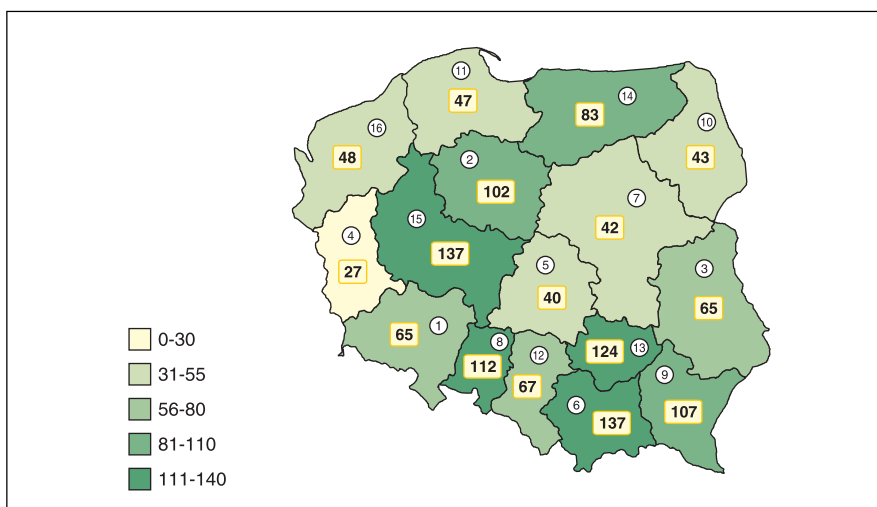
W proces realizacji zaplanowanych działań KSOW włączone zostały struktury administracyjne (na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym) oraz zainteresowane podmioty, które przyczyniają się do rozwoju obszarów wiejskich oraz mają w sposób bezpośredni lub pośredni wpływ na lepsze wykorzystanie instrumentów Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.¹⁶ Do Sieci może przystąpić każdy, kto jest aktywnie zaangażowany w rozwój obszarów wiejskich, wyraża chęć otrzymywania i dostarczania informacji w tym zakresie. W związku z tym, zróżnicowanie partnerów Sieci jest bardzo duże. Największą grupę stanowią jednostki samorządu terytorialnego (np. gminy) oraz organizacje pozarządowe, czyli fundacje i stowarzyszenia (np. Lokalne Grupy Działania). Poza tym, partnerami KSOW są m.in. instytuty naukowe, instytucje branżowe, spółki handlowe (np. spółki akcyjne), a także szkoły wyższe. Najmniejszą grupę stanowią osoby fizyczne. Najwięcej partnerów zostało przyjętych w sekretariacie regionalnym KSOW województwa małopolskiego i województwa wielkopolskiego, tj. po 137 podmiotów. Najmniejszą liczbę partnerów odnotowano w województwie lubuskim, tj. 27. Łącznie w ramach KSOW funkcjonuje 1 246 partnerów.

W celu realizacji zadań organizowane są na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym m.in.: spotkania, konferencje, szkolenia, konkursy, seminaria, sieci eksperckie – które przyczyniają się do zapewnienia coraz

¹⁶ Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich jest instrumentem Wspólnej Polityki Rolnej UE, ukierunkowanym na wsparcie regionów krajów członkowskich o strukturze typowo rolniczej ustanowiony na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej Dz. Urz. Nr L 209 z dnia 11.08.2005 r., str. 1-25 z późn. zm.

efektywniejszego i dynamicznego rozwoju obszarów wiejskich. Wymiana informacji i rozpowszechnianie dobrych praktyk w zakresie realizowanych programów dotyczących rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich ma pozytywny wpływ na poprawę wdrażania instrumentów rozwoju obszarów wiejskich oraz zapewnienie efektywnej oceny realizacji tych instrumentów.

Mapa 1
Partnerzy KSOW w województwach – stan na koniec 2009 roku*



Źródło: Sprawozdanie z realizacji Planu działania KSOW na lata 2008-2009

* 1. dolnośląskie, 2. kujawsko-pomorskie, 3. lubelskie, 4. lubuskie, 5. łódzkie, 6. małopolskie, 7. mazowieckie, 8. opolskie, 9. podkarpackie, 10. podlaskie, 11. pomorskie, 12. śląskie, 13. świętokrzyskie, 14. warmińsko-mazurskie, 15. wielkopolskie, 16. zachodniopomorskie. Sprawozdanie z realizacji Planu działania KSOW na lata 2008-2009 dostępne na: http://ksow.pl/news/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=494&cHash=2e38cac313.

W dniu 18 stycznia 2010 r. został uruchomiony portal internetowy Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, stanowiący główne narzędzie służące do efektywnego i szybkiego przekazywania informacji i wiedzy na temat szeroko rozumianego rozwoju obszarów wiejskich wśród podmiotów zaangażowanych w rozwój obszarów wiejskich, instytucji wchodzących w skład struktury KSOW. Pod adresem www.ksow.pl oraz www.ksow.gov.pl dostępne jest m.in. forum dyskusyjne służące zamieszczaniu opinii, użyteczne linki do innych stron i bogate bazy danych partnerów KSOW.

Zgodnie z przepisami art. 67 w zw. z art. 66 ust. 1 rozporządzenia 1698/2005 utworzona została Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Jej celem istnienia na szczeblu wspólnotowym jest połą-

czenie krajowych sieci, organizacji i struktur administracji działających w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Natomiast zadaniami Europejskiej Sieci są:

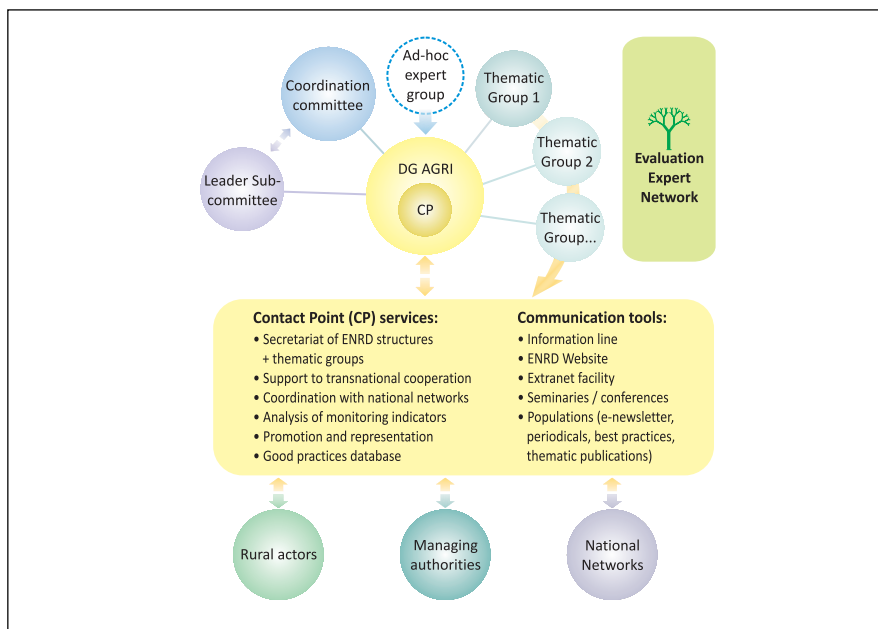
- 1) zbieranie, analiza i rozpowszechnianie informacji na temat wspólnotowych środków rozwoju obszarów wiejskich;
- 2) zbieranie, rozpowszechnianie i konsolidacja na poziomie wspólnotowym dobrych praktyk rozwoju obszarów wiejskich;
- 3) dostarczanie informacji na temat rozwoju obszarach wiejskich w ramach Wspólnoty oraz w krajach trzecich;
- 4) organizowanie spotkań i seminariów na poziomie wspólnotowym dla podmiotów aktywnie zaangażowanych w rozwój obszarów wiejskich;
- 5) zakładanie i prowadzenie sieci eksperckich w celu ułatwienia wymiany wiedzy fachowej oraz wsparcia realizacji i oceny polityki rozwoju obszarów wiejskich;
- 6) wspieranie sieci krajowych i inicjatyw współpracy transnarodowej.

Przepis art. 67 rozporządzenia 1698/2005 wyraźnie wskazał ogólne zadania stawiane przez ustawodawcę wspólnotowego, jednakże pozostałe kwestie uszczegółowienia tych zadań oraz struktury organizacyjnej zostały pozostawione do konkretyzacji w aktach rangi wykonawczej. Aktem wykonawczym w tym zakresie jest decyzja Komisji (WE) nr 2008/168/WE z dnia 20 lutego 2008 r. ustanawiająca strukturę organizacyjną Europejskiej Sieci na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.¹⁷

Poprzez witrynę internetową <http://enrd.ec.europa.eu> każdy kraj członkowski ma możliwość pozyskiwania na forum wspólnotowym i przekazywania informacji o seminariach, targach i o ważnych wydarzeniach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich w danym kraju, zapraszając do czynnego w nich uczestnictwa. Jest to bardzo ważne źródło informacji dla wszystkich partnerów, którzy chcą w nich uczestniczyć oraz nawiązać współpracę ponad regionalną. Europejska Sieć Obszarów Wiejskich, jest nowym, bardzo sprawnie działającym mechanizmem wpływającym na rozwój obszarów wiejskich na terenie wspólnoty. Pracuje ona nie tylko nad obecnymi problemami rozwoju obszarów wiejskich, ale także w zakresie problematyki bliższej i dalszej przyszłości. Dlatego też ważnym jest, by o działaniach Sieci mówić i propagować ją w mediach tak, aby wszystkie zainteresowane osoby, instytucje działające na niwie rozwoju obszarów wiejskich, jednostki samorządów lokalnych, ośrodki doradztwa rolniczego i wiele innych, korzystały z wypracowanych doświadczeń i nowych pomysłów.

¹⁷ Decyzja Komisji (WE) nr 2008/168/WE z dnia 20 lutego 2008 r. ustanawiająca strukturę organizacyjną Europejskiej Sieci na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich Dz. U. UE nr L 56, poz. 31 z 29.02.2008 r.

Wykres 2
Struktura organizacyjna Europejskiej Sieci na rzecz Obszarów Wiejskich



Źródło: <http://enrd.ec.europa.eu/>.

W grudniu 2009 roku w Polsce dobiegła końca realizacja pierwszego Planu działania KSOW na lata 2008-2009. Pierwsze lata funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich i doświadczenia z realizowanych w ramach Planu działania przedsięwzięć KSOW w okresie minionych dwóch lat pokazują, że jest to bardzo cenny i potrzebny instrument w integracji środowisk wiejskich oraz promocji rolnictwa i obszarów wiejskich. Sekretariat Centralny i Sekretariaty Regionalne KSOW wspólnie z partnerami KSOW podejmują liczne inicjatywy, aby ten instrument jak najlepiej wykorzystać. Od początku funkcjonowania promują KSOW poprzez kampanię medialną oraz współorganizowanie i dofinansowywanie różnorodnych inicjatyw partnerów. W celu realizacji zadań organizowane są na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym m.in. spotkania, konferencje, szkolenia, konkursy, seminaria, sieci eksperckie, które przyczyniają się do zapewnienia coraz efektywniejszego i dynamicznego rozwoju obszarów wiejskich. Wymiana informacji i rozpowszechnianie dobrych praktyk w zakresie realizowanych programów dotyczących rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich ma pozytywny wpływ na poprawę wdrażania instrumentów rozwoju obszarów wiejskich oraz zapewnienie efektywnej oceny realizacji tych instrumentów. Poniżej przedstawiono podstawowe informacje wskaźnikowe z wykonania Planu działania KSOW 2008-2009.

ORGANIZACJA, EKONOMIKA I PROBLEMY SPOŁECZNE

Tabela 1. Informacje wskaźnikowe z wykonania Planu działania KSOW 2008-2009

Wskaźnik	Liczba	Koszt (zł)
liczba konferencji	106	1 498 993,72
liczba uczestników konferencji	16 408	
liczba pozostałych spotkań	112	1 374 316,62
liczba uczestników pozostałych spotkań	5 899	
liczba konkursów	65	1 385 149,31
liczba uczestników konkursów	2 470	
liczba zorganizowanych wizyt studyjnych	60	2 086 396,93
liczba uczestników wizyt studyjnych	1 716	
liczba zorganizowanych szkoleń	92	1 033 577,49
liczba uczestników szkoleń	5 031	
liczba materiałów informacyjno-promocyjnych (np. rodzajów publikacji)	70	2 029 088,26
liczba gadżetów (rodzaje)	257	1 254 063,01
liczba ekspertyz i analiz	22	119 078,39
udział w zorganizowanych targach/wystawach	70	2 753 745,00
inne	48	475 861,01
SUMA		14 010 269,74

Źródło: Sprawozdanie z realizacji Planu działania KSOW na lata 2008-2009.

Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich może pochwalić się realizacją wielu udanych projektów. Na szczególną uwagę zasługują projekty informacyjne i promocyjne, tj. konkurs „Przyjazna Wieś” na najlepszy projekt infrastrukturalny realizowany na terenach wiejskich przy wsparciu środków unijnych. Do udziału w konkursie uprawnieni są wszyscy beneficjenci, którzy zrealizowali projekty wspierające rozbudowę infrastruktury technicznej lub społecznej na obszarach wiejskich, współfinansowane z Funduszy Europejskich od 2004 r. Celem konkursu jest promowanie dobrych praktyk rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich. W edycji konkursu w 2009 roku gmina Mniszki wygrała ogólnopolski konkurs „Przyjazna wieś” na najlepszy unijny projekt na obszarach wiejskich (tj. Centrum Edukacji Przyrodniczej wraz z odbudową zabytkowego folwarku). Startowało ok. 250 wsi z całego kraju, do finału dostało się 15.¹⁸ II miejsce w konkursie zajęło Miasteczko Gwiazdne w Lubomirze (Gmina Wiśniowa, Małopolska), gdzie odbudowano przedwojenne obserwatorium astronomiczne. Jury oceniało m.in. pomysłowość, użyteczność, wpływ na rozwój gospodarczy regionu i tworzenie miejsc pracy.

Szczególną rolę dla Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, Kierownictwo Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi widzi podczas polskiej prezydencji

¹⁸ Więcej: http://wyborcza.pl/1,176842,7261574,Mniszki_mówia_diablu_dobranoc.html#ixzz0zVwGigzg.

w UE w II połowie 2011 r. Między innymi od aktywności Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich zależeć będzie, czy Polska wykorzysta swoją szansę ukształtowania wspólnej polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z interesami rolnictwa i polskiej wsi (organizacja konferencji i seminariów o zasięgu międzynarodowym i lobbowanie na rzecz rozwiązań, po roku 2013, sprzyjającym Polsce).

Przez ostatnie 20 lat kierunek oraz dynamikę rozwoju Polski wyznaczały proces transformacji oraz europejskie aspiracje. Przemiany ustrojowe zaowocowały wzrostem demokracji i wprowadzeniem gospodarki rynkowej, a integracja z Unią Europejską dała Polsce pozycję liczącego się członka Wspólnoty. Teraz nasz kraj potrzebuje kolejnego projektu cywilizacyjnego – nowej busoli rozwoju. W odpowiedzi na tę potrzebę powstał raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów.¹⁹ Dokument ten wymienia 10 najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed Polską w najbliższych dwóch dziesięcioleciach. Są to: wzrost i konkurencyjność gospodarki sytuacja demograficzna, wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy, odpowiedni potencjał infrastruktury, bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne, gospodarka oparta na wiedzy oraz rozwój kapitału intelektualnego, solidarność i spójność regionalna, poprawa spójności społecznej, sprawne państwo, wzrost kapitału społecznego. Od odpowiedzi na te wyzwania zależy rozwój kraju, tempo wzrostu gospodarczego, sytuacja Polaków oraz miejsce Polski na gospodarczej i społecznej mapie Europy.

Celem KSOW jest „sieciowanie” partnerów różnych sektorów, czyli budowanie kapitału społecznego w wymiarze ponadlokalnym dla realizacji zadań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Sieć Obszarów Wiejskich ma także podkreślać i uwidaczniać wartość dodaną, jaka powstaje wskutek wspierania obszarów wiejskich. Sieć powinna zagwarantować osiągnięcie celu, jakim jest optymalne wykorzystanie polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Po dwóch latach funkcjonowania Sieci można stwierdzić, że KSOW wpłynął na podniesienie poziomu aktywności społecznej mieszkańców wsi i uczestnictwa w życiu społeczno-gospodarczym.

Michał Marciniak jest Dyrektorem Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

¹⁹ Dostępny na stronie: <http://www.polska2030.pl/>.

Wojciech Jagła

System rolniczy, jaki jest, jaki może być

Wstęp

„Brak konkretnych pomysłów na reformę KRUS, to kolejna luka w planie konsolidacji finansów publicznych” – to jedna z konkluzji w wywiadzie prof. Stanisławy Golinowskiej z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych dla „Gazety Krakowskiej”.¹ Zgodna z rzeczywistością. Sądząc bowiem po licznych artykułach i opiniach naukowców, ekspertów oraz po wypowiedziach w środkach masowego przekazu w kwestii KRUS, wciąż od lat powielane są te same stereotypy, nic nie wnoszące do kwestii reformy. Wciąż bowiem na okrągło jak nie likwidacja KRUS, to jeden system powszechny, albo zamożniejsi rolnicy powinni być w ZUS itp. No, może jedynie w „Gazecie Wyborczej” publicystyka w sprawie zmian w systemie ubezpieczenia społecznego rolników jest bardziej wszechstronna i nie-raz obiektywna. Na przykład, w artykule „KRUS, czyli tania pomoc społeczna”² autorka Krystyna Naszkowska celnie zauważa między innymi, że: – *system musi polegać, na ograniczaniu dostępu do KRUS-u (osobom nie prowadzącym działalności rolniczej) – reforma ma polegać na zróżnicowaniu składki w zależności od dochodów osiągniętych przez rolników. Podkreśla, że: „Wprowadzenie w Polsce zasady liczenia dochodów na podstawie ESU wywołałoby na wsi rewolucję. Przede wszystkim okazałoby się, że gospodarstw osiągniętych mniej niż 4 ESU mamy 80%.” Nie wiadomo, dlaczego wnioskuje, że: „Gdyby ich właściciele stracili rolnicze przywileje, część z nich zostałaby zmuszona do szukania dla siebie pewnej samodzielności.”*

¹ „Gazeta Krakowska”, z 21.07.2010 r. – rozmawiała Joanna Ćwiek.

² „Gazeta Wyborcza”, nr 213 z dnia 11-12 września, 2010 r. Autor: Krystyna Naszkowska.

O jakie przywileje chodzi? Wszak 4 ESU to najwyżej 5 tys. euro rocznie, czyli dochód na poziomie minimalnej płacy. W najlepszym przypadku oczywiście, czyli żaden przywilej. Wciąż niektórzy autorzy uparcie tkwią przy poglądzie, że KRUS szkodliwie petryfikuje archaiczną strukturę agrarną. I już w tymże samym wydaniu GW³ Witold Gadomski wywodzi, że: „W 1990 r. było w Polsce 378,3 tys. gospodarstw rolnych o powierzchni 1-2 ha. Dziś jest ich ponad 400 tys. Liczba gospodarstw od 20 do 50 ha spadła z 130 tys. do 102 tys. KRUS sprzyja rozdrobnieniu gospodarstw, gdyż nisko wydajni rolnicy nie mają żadnych bodźców, by pozbywać się ziemi i przenosić się do bardziej wydajnych sektorów gospodarki”. Chybiona ocena. Oczywiście jest bowiem, że drobni rolnicy w swej masie to albo dwuzawodowcy, albo bezrobotni. A jeżeli już upatrywać źródeł przyrostu gospodarstw małych poniżej 2 ha, to nie w przepisach KRUS, a w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,⁴ w której osoby posiadające powyżej 2 ha przeliczeniowych pozbawione są statusu bezrobotnego w przypadku utraty pracy. W konsekwencji zaś prawa do świadczeń przysługujących bezrobotnym. Toteż zabezpieczają się oni często przed ryzykiem utraty tych świadczeń i dostosowują odpowiednio obszar posiadanego gospodarstwa, czyli zmniejszają go do poniżej 2 ha.

Jakie najczęściej pojawiają się propozycje usprawnienia systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Ostatnio dominuje jedna – przeniesienie zamożniejszych rolników do systemu powszechnego, czyli do ZUS. Traktuje się przy tym system powszechny jako panaceum na usprawnienie pozostałych systemów w aspekcie naprawy finansów publicznych. Dotyczy to także tzw. „mundurówki” oraz sędziów i prokuratorów.

Zgłaszane propozycje oszczędnościowe, dotyczące KRUS, są najczęściej sufitowymi. Nie poparte jakimkolwiek uzasadnionym i obiektywnym rachunkiem ekonomicznym. Ot, na przykład, wg prof. Dariusza Rosatiego wyłączenie z KRUS ok. 400 tys. najzamożniejszych gospodarstw przyniosłoby 3-3,5 mld zł.⁵ A jeszcze nie tak dawno twierdził, że w KRUS można uzyskać 8 mld zł oszczędności.

Podobnie uważa prof. Krzysztof Rybiński. Według niego – „Włączenie do systemu emerytalnego zamożniejszych rolników i wyeliminowanie z KRUS tych, którzy udają, że są rolnikami by płacić niższe składki pozwoli natychmiast zaoszczędzić 2-3 mld zł. rocznie.”⁶ Aktywnością na tym polu wyróżnia się organizacja pracodawców BCC, która zajmuje różne stanowiska i kreuje opinie w licznych wypowiedziach jej ekspertów.

³ „Gazeta Wyborcza”, nr 213 z dnia 11-12 września, 2010 r. „KRUS zaszkodził wsi”.

⁴ Dz. U. 2004.99.101.

⁵ „Dziennik Gazeta Prawna” z 3.09.2010 r., „Zmarnowana szansa”, autor: Jarosław Olechowski.

⁶ „Kosmetyczne zmiany zamiast reform”, FORBES, autor: Tomasz Józwiak.

Warto niektóre przytoczyć. Wszak Business Centre Club w ostatnim okresie wiele namieszał i absorbował uwagę mediów arbitralnymi stanowiskami i opiniami. Wydawałoby się, że BCC występując w roli mentora zadba, by jego propozycje imponowały merytoryczną, poprawną treścią. Tymczasem, na przykład, ze stanowiska BCC z 10 lutego 2010 r., zatytułowanego „*Kuriozalny pomysł zastąpienia ZUS-u przez KRUS*” dowiadujemy się, że **Fundusz Składkowy Rolników – w ponad 90%** finansowany jest przez budżet państwa. A dalej, że „*Rolnicy w stosunku do innych grup społeczno-zawodowych płacą symboliczną składkę za zdrowie.*”⁷ A jak mi wiadomo, rolnicy od siebie, z własnej kieszeni nie płacą nic. Słowem, stanowisko BCC jest wsparte kuriozalnym uzasadnieniem.

Z kolei w liście do ministra Marka Sawickiego Prezes BCC Marek Goliśzewski⁸ pisze, że system KRUS: „*Demotywuje młodzież wiejską do wysiłku i aktywnych zachowań na rynku. Pozwala przetrwać do czasu zakończenia unijnych dotacji dla rolnictwa. Petryfikuje rozdrobnienie wsi, która nie może być w takim stanie konkurencją dla niemieckich czy francuskich farmerów. Pogłębia szarą strefę i cwaniactwo tzw. rzekomych rolników z miasta. Ciągnie nas wszystkich w dół*” (podkr. Autora).

Przytoczony akapit jest świadectwem zupełnego niezrozumienia problemu. Bowiem, kto i jakie przepisy kreują szarą strefą? Na pewno nie przepisy KRUS. Ich słabością jest to, że umożliwiają one ubezpieczenie się w KRUS między innymi tzw. „szarej strefie”. Zaś wpływ na nią mają przepisy podatkowe, przepisy systemu powszechnego oraz ustawy o promocji zatrudnienia, a także postępowanie pracodawców, którzy żerując na sytuacji na rynku pracy w wielu rejonach kraju, zatrudniają „na czarno”, czy wymuszają tzw. „samozatrudnienie”.

Problem „uszczelnienia” KRUS – moim zdaniem – jest stosunkowo prosty, jeżeli chodzi o rozwiązanie go od strony systemu rolniczego. Trudności powstaną po stronie pracodawców, ZUS, fiskusa i inspekcji pracy. Czy, na przykład, Pan Goliśzewski i jego eksperci są przygotowani i mają koncepcję unormowania statusu co najmniej 300-tysięcznej rzeszy nierolników ubezpieczonych w KRUS? Wątpię, bowiem przymykano od lat oko na ten problem, bo ubezpieczenie w KRUS łągodziło statystyki bezrobocia. Daje też święty spokój inspekcji pracy, nadzorowi ZUS i izbom skarbowym. A już zupełnie nie rozumiem, co KRUS ma wspólnego z aktywizacją zawodową młodzieży wiejskiej. Wszak dla młodego rolnika czy też osoby prowadzącej działalność gospodarczą na własny rachunek jakiegokolwiek ubezpieczenie, nawet to niskie KRUS-owskie, to kłopot, bowiem powoduje koszty. Młody, czy to rolnik, czy pracownik lub przedsiębiorca, nie myśli o emeryturze.

⁷ Składkę na ubezpieczenia zdrowotne płacą posiadacze działów specjalnych, emeryci oraz renciści KRUS.

⁸ „*KRUS ciągnie nas wszystkich w dół*”. Interia.pl, 23 sierpnia 2009 r.

Zabiega o mieszkanie, pragnie samochodu, myśli o założeniu rodziny i jej utrzymaniu. Ponadto, dla ambitnego rolnika celem jego aktywności będzie przede wszystkim rozwinięte, sprawne gospodarstwo, a nie emerytura.

I jeszcze jedno charakterystyczne stanowisko. Przewija się ono w wielu dokumentach. Mianowicie: „... *likwidacja systemu uprzywilejowań emerytalnych* [górnicy, służby mundurowe, prokuratorzy i sędziowie] (...) *przyniosłoby to ok. 20 mld zł oszczędności rocznie!*”⁹ Jakim cudem? Właśnie roczne koszty utrzymania służb mundurowych, prokuratorów, sędziów i górników wynoszą 20 mld zł. Wynikałoby zatem, że BCC chce ich całkowicie pozbawić uposażenia, emerytur i rent.

Jednocześnie BCC opowiada się za wprowadzeniem wszystkich ubezpieczonych do jednego systemu powszechnego, czyli do ZUS. Dlaczego do ZUS? Aby oszczędzić na wydatkach emerytalno-rentowych. Jest tajemniczą poliszynela, że zreformowany system powszechny ma ograniczyć przyszłe wydatki. Jest to zrozumiałe i konieczne, z uwagi na sytuację demograficzną w kraju. Słuszne zatem, by – w miarę możliwości – w partycypacji na rzecz tych oszczędności uczestniczyły między innymi grupy zawodowe wymienione w stanowisku BCC. Ale żeby ów cel osiągnąć, to moim zdaniem nie ma potrzeby przenoszenia wszystkich do jednego systemu powszechnego i po drodze jeszcze pomnażania kosztów biurokratycznych procedur.

Systemy finansowania ubezpieczeń społecznych

Pod względem finansowania w Polsce mamy systemy bezskładkowe i składkowe.

System bezskładkowy, czyli zaopatrzeniowy

Objęci nim są sędziowie i prokuratorzy oraz tzw. mundurówka. Ich świadczenia emerytalno-rentowe są finansowane z budżetu. Zasady obliczania świadczeń, ich waloryzacja oraz liczba lat pracy wymaganych do emerytury w przypadku służb mundurowych budzi uzasadnione kontrowersje. Jednak, unormowanie statusu tych grup w aspekcie uprawnień do emerytur i rent nie powinno się łączyć z koniecznością przesunięcia do

⁹ Business Center Club. Stanowisko z 10 lutego, 2010 r. „*Kuriozalny pomysł zastąpienia ZUS-u przez KRUS*”.

systemu powszechnego. Zresztą, i tak nie wszystkich się uda. Z uwagi na bezpieczeństwo państwa, na pewno nie będą przesunięte służby specjalne, wywiadu czy kontrwywiadu.

Jakie byłyby skutki przesunięcia grupy zaopatrzeniowej do ZUS? Powiększenie wynagrodzeń o sumę składek na ubezpieczenie społeczne (emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe). Dokonanie tej operacji nie zwolni budżetu z wypłacania dotychczasowych emerytur, na przykład, sędziom czy prokuratorom i tym, którzy w jakimś najbliższym okresie będą nabywać uprawnienia do świadczeń emerytalno-rentowych (uposażeń). Słowem, wydatki na utrzymanie tej grupy, przejściowo przez ileś tam lat, będą nawet wyższe. Z kolei, od części zatrudnionych sędziów, prokuratorów i mundurowych ZUS pobierze składkę, która zmniejszy dotację do tej instytucji, ale 7,3% ich wynagrodzeń brutto będzie odprowadzane do OFE. I właśnie o tę kwotę wzrosną koszty utrzymania omawianej grupy zaopatrzeniowej. A ZUS to – między innymi – indywidualne konta, czyli cała dodatkowa biurokratyczna procedura i dodatkowe towarzyszące temu koszty. Lepiej żeby zmiany, na przykład, w uposażeniu emerytalnym „mundurówki”, zrealizowano w obecnych warunkach organizacyjnych, przy dotychczasowych zasadach finansowania, które są zdecydowanie prostsze i tańsze. Uważam, że zmiany należy zacząć od ustalenia górnego pułapu emerytury dla wszystkich bez względu na system zaopatrzeniowy czy składkowy. Moim zdaniem górna wysokość emerytury nie powinna przekraczać, na przykład, dwukrotności przeciętnego wynagrodzenia netto. Powinny też obowiązywać te same, jednakowe zasady waloryzacji emerytur czy rent.

System powszechny w ramach ZUS

Jeżeli chodzi o system ZUS-owski, też nie jest jednolity. Jest to system składkowy, repartycyjno-kapitałowy. Wielkość składki zależy od wynagrodzenia. Jest jednak wyjątek, który dotyka osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. One bowiem mogą opłacić składkę liczoną od 60% przeciętnego wynagrodzenia z trzech poprzednich miesięcy, bez względu na osiągnięte dochody. Z tej formy opłacania składek na ubezpieczenia społeczne korzysta ponad 90% osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Czyli, osoby te płacą zryczałtowaną jednakową składkę. W konsekwencji, pobierają mniej więcej równą emeryturę, zróżnicowaną jedynie z racji stażu ubezpieczeniowego, a w przyszłości – ze zgromadzonego z tego powodu nieco większego kapitału.¹⁰

¹⁰ Trywializując problem zaznaczę, że organizacja pracodawców, jaką jest BCC, pragnie wszystkich w jednym szeregu włączyć na tych samych zasadach do systemu powszechnego, a zapomina o przedsiębiorcach, którzy jako grupa uprzywilejowana ubezpiecza się na zasadach niedostępnych dla ogółu ubezpieczonych w ZUS.

System ubezpieczenia społecznego rolników

System rolniczy jest repartycyjnym systemem składkowym, uzupełnianym blisko 90% dotacją. Dlatego określany jest on przez niektórych ekspertów jako zaopatrzeniowo-składkowy. Co jest w nim charakterystycznego? Jest całkowicie zryczałtowany. Zarówno wysokość emerytury jak i renty wyznacza kwota najniższej emerytury ZUS. Zryczałtowana jest też składka, tj. 10% emerytury podstawowej (miesięcznie) i 30% kwartalnie. Składka podstawowa jest podwyższona dla posiadaczy gospodarstw o powierzchni powyżej 50 ha.

W konsekwencji obecny system emerytalno-rentowy rolników jest prosty, zrozumiały, a przez to przejrzysty. Jego zaletą jest to, że jest w miarę wolny od nadmiaru biurokratycznych procedur. Moim zdaniem, mniej więcej za 15-20 lat, gdy już znane będą w miarę pełne rezultaty reformy systemu powszechnego, inaczej – czyli bardziej przychylnie – zostaną ocenione zalety zryczałtowanego systemu KRUS.

System u.s.r. obecnie pełni następujące funkcje:

- **socjalną** (realizacja świadczeń emerytalno-rentowych i innych);
- **transformacyjną**, poprzez przyspieszanie wymiany pokoleniowej, która polega na przyznaniu emerytur o 5 lat wcześniej od podstawowego wieku emerytalnego (mężczyznom od 60 lat, kobietom od 55 lat). Cel tej funkcji przejęły po części renty strukturalne. Znaczenie wcześniejszych rolnych emerytur ogranicza obecnie wspomniana ustawa o emeryturach kapitałowych. Udział w transformacji indywidualnego rolnictwa wymusza ustawa o u.s.r. z dnia 20.12.1990 r. zobowiązująca przekazanie posiadanego gospodarstwa rolnego. Lecz przepisy ustawy są niekonsekwentne – ograniczają rolę systemu w przebudowie rodzinnego rolnictwa. Z jednej strony ustawodawca przyznaje emeryturę lub rentę uzależnioną od przekazania własności (posiadania), z drugiej zaś kierunek przepływu ziemi jest dlań obojętny.¹¹ Rolnik bowiem może przekazać gospodarstwo (sprzedaż, dzierżawa, darowizna) komukolwiek. Wprawdzie ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego mówi, iż nabywca ziemi rolnej musi posiadać kwalifikacje rolnicze, ale za kwalifikacje rolnicze ta ustawa, między innymi, uważa wykształcenie średnie i wyższe. Może też je zbyć wielu osobom, niekoniecznie rolnikom;
- **wspierania drobnej przedsiębiorczości** wśród ubezpieczonych w KRUS rolników i domowników. Polega ona na umożliwieniu kontynuacji tańszego ubezpieczenia w Kasie w przypadku podjęcia się przez ubezpieczonego prowadzenia nierolniczej działalności gospodarczej. Z tym,

¹¹ Wymusza przekazanie wszystkich nieruchomości rolnych, których rolnik nawet nie użytkuje, nie tworzą one „zorganizowanej całości” z gospodarstwem, stanowiącym źródło utrzymania i podstawę ubezpieczenia.

że przepisy ograniczają rozmiar tej działalności do rocznej kwoty dochodów ok. 19 tys. zł, czyli ok. 1 580 zł miesięcznie.¹² Aktywność zawodowa rolników to również podejmowanie zatrudnienia stałego lub sezonowego poza gospodarstwem. Obecne przepisy preferują ubezpieczenie w ZUS-ie w sytuacji, gdy rolnik podejmie zatrudnienie. O ile ubezpieczenie w ZUS w przypadku stałej pracy jest zrozumiałe, to już w sytuacji pracy sezonowej budzi wątpliwości. Moim zdaniem, ubezpieczeniem w ZUS należałoby objąć tych rolników, których zatrudnienie jest dłuższe niż 6-miesięcy w roku. W zatrudnieniu krótszym rolnik natomiast płaciłby składkę KRUS, a pracodawca dodatkowo, ale też na rzecz Kasy.

- **przechowywania jawnego i ukrytego bezrobocia**, funkcję wprost niezapisaną, pełnioną w rzeczywistości przez KRUS. Dwuzawodowi rolnicy, którzy tracą pracę, stają się rolnikami na podstawie przepisów ustawy o rynku pracy i promocji zatrudnienia z racji posiadania powyżej 2 ha przeliczeniowych. Bezrobotni posiadacze 1-2 ha także zostają ubezpieczeni w KRUS z mocy przepisów o u.s.r. po zaprzestaniu pobierania zasiłku dla bezrobotnych. Ubezpieczeni w KRUS drobni posiadacze 1-5 ha UR to na ogół forma utajonego bezrobocia.

Rola systemu w przebudowie struktury obszarowej rolnictwa

Problem przebudowy indywidualnego rolnictwa w naszym kraju jest wciąż aktualny. Nadal istnieje potrzeba ograniczenia liczby drobnych gospodarstw rolnych i koncentracji ziemi uprawnej w pozostałych. O kontynuacji zmian w tym kierunku przemawiają dane statystyczne GUS. Zapewne, wiele nowego w tej kwestii wniesie tegoroczny powszechny spis rolny. Także statystyki KRUS są też dobitnym świadectwem konieczności zmian w strukturze agrarnej polskiego rolnictwa. Blisko 80% rolników płacących składki KRUS to posiadacze gospodarstw do 10 ha.¹³ Zaś ok. 60% płatników składek to użytkownicy gospodarstw do 6 ha.¹⁴

Dłaczego wyszczególniam owe 6 i 10 ha przeliczeniowych użytków rolnych? Z uwagi na warunki, jakie musi spełniać rolnik ubezpieczony

¹² Obwieszczeniem z dnia 1 kwietnia 2010 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (M. P. Nr 26, poz. 245) ogłosił wysokość rocznej kwoty granicznej na 2010 r. od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby ubezpieczone w KRUS w kwocie 2 863 zł.

¹³ Wskaźnik 80% odnosi się do posiadaczy gospodarstw powyżej 1 ha.

¹⁴ Także w stosunku do ogółu posiadaczy powyżej 1 ha płacących składki KRUS.

w KRUS, by się ubiegać o rentę strukturalną. Mianowicie, obecnie rolnik ubiegający się o tę rentę powinien przekazać gospodarstwo rolne o powierzchni co najmniej 6 hektarów (w województwach: małopolskim, podlaskim, śląskim i świętokrzyskim o minimalnej powierzchni 3 ha).¹⁵ Przy czym, powierzchnia gospodarstw docelowych, która powstanie po przejściu gruntów, nie będzie mogła być mniejsza niż średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w kraju (obecnie 10-15 ha).¹⁶ Jeżeli zaś rolnik odda gospodarstwo większe niż 10 ha na powiększenie innego, to wielkość docelowego gospodarstwa musi być o co najmniej 10% większa od przekazywanego.

Wprowadzone zmiany spowodują, że największe szanse na otrzymanie renty strukturalnej będą mieli posiadacze większych gospodarstw.

Dlatego też w tej sytuacji należy się poważnie zastanowić nad powieźieniem systemowi ubezpieczenia społecznego rolników funkcji oddziaływującej na pożądane zmiany w strukturze agrarnej rodzinnego rolnictwa, nad jego wspieraniem, nad aktywizowaniem przezeń procesów koncentracji ziemi, szczególnie w części gospodarstw średnich i większych. Przypomnę, że poprzednie ustawy, tj. ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym rolników i członków ich rodzin oraz ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁷ miały przypisane zadania w tym zakresie. Niestety, ale wyłącznie na rzecz sektora uspołecznionego rolnictwa. Ich pozytywna, ale ograniczona rola w kształtowaniu struktury gospodarstw rodzinnych, to przeciwdziałanie ich rozdrobnieniu. Czego nie można powiedzieć o obecnie obowiązującej ustawie.¹⁸ Ona bowiem ani nie stymuluje pożądanego kierunku zmian, czyli koncentracji ziemi w indywidualnych gospodarstwach, ani też nie przeciwdziała ich rozdrobnieniu. Aż dziwne, zwłaszcza, że utrzymano obowiązek przekazania gospodarstwa jako bezwzględny warunek przyznania rolnikowi pełnego świadczenia emerytalno-rentowego. Wprawdzie ustawa mówi, że emerytura (lub renta) przysługuje, gdy rolnik zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, lecz ustawa ten problem zaprzestania prowadzenia rozstrzyga następująco: „*emeryt lub rencista zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ani on ani jego małżonek nie jest właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego*”.

Zatem funkcja systemu jako stymulatora przebudowy indywidualnego rolnictwa prawie że nie istnieje. Mam na myśli wspieranie procesu koncentracji ziemi i kształtowanie racjonalnej struktury agrarnej. Jego rola została praktycznie ograniczona do wymiany pokoleniowej. Z jedną uwagą,

¹⁵ www.gazetaprawna.pl/ 31 lipca 2010 r.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lipca 2020 r. Dz. U. Nr 131, poz. 886.

¹⁷ Dz. U. z 1981 r. nr 7 poz. 24.

¹⁸ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

że ustawowa oferta wcześniejszych emerytur (o 5 lat) została zmarginalizowana przez system emerytur strukturalnych i ustawę o emeryturach kapitałowych.¹⁹ Skutki tej ustawy przedstawiono w artykule „*Problemy z reformą systemu ubezpieczenia społecznego rolników*” zamieszczonym w numerze 37 kwartalnika „*Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*”.

Co jest charakterystycznego w wymienionych regulacjach? Otóż, rozporządzenie ministra dotyczące renty strukturalnej pozbawia możliwości ich przyznania posiadaczom drobnych gospodarstw (poniżej 6 ha i 3 ha w trzech województwach – podkarpackim, małopolskim i świętokrzyskim). Zaś przepisy ustawy o emeryturach kapitałowych, które powodują przesunięcie wypłaty emerytur znacznej części drobnych rolników z KRUS do ZUS nie wymuszają przekazania przezeń posiadanego gospodarstwa. Krótko mówiąc, obecne przepisy nie stymulują drobnych rolników do podejmowania pożądanych decyzji sprzyjających koncentracji ziemi. Tych obaw przed negatywnymi skutkami ustawy o emeryturach kapitałowych na zmiany w strukturze drobnych gospodarstw nie rozwiewa ostatnio złożony przez posłów PSL projekt zmian w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników.²⁰ Projekt bowiem dotyczy emerytur wcześniejszych i przedłuża dotychczasowe zasady ich przyznawania osobom urodzonym między 1 stycznia 1949 r. i 31 grudnia 1954 r.

A co dalej? Rolnik ubiegający się o emeryturę wcześniejszą mimo wszystko będzie się musiał legitymować 25-letnim okresem ubezpieczenia w KRUS. Brakujące natomiast 5 lat do 30-letniego okresu ubezpieczenia wymaganego do emerytury wcześniejszej będzie mógł uzupełnić „*ZUS-em*”. Jeżeli jeszcze dodam, że będące do dyspozycji środki finansowe umożliwią przyznanie 7 tys. rent strukturalnych rocznie, to smętny obraz rzeczywistości się dopełnia. Albowiem owa liczba rent strukturalnych ma li tylko symboliczne znaczenie. Ich rola ogranicza się w zasadzie do wcześniejszej wymiany pokoleniowej. Zaś ich funkcja w procesie koncentracji ziemi jest znikoma. A do tego szkodliwa, przeciwdziałająca przekazywaniu drobnych gospodarstw rolnych ustawa o emeryturach kapitałowych utrwała rozdrobnioną strukturę polskiego rolnictwa. W tej sytuacji polityka rolna pozbawiona jest skutecznego narzędzia oddziaływania na koncentrację ziemi w indywidualnym rolnictwie. Wypada jeszcze wspomnieć, że 45% posiadaczy gospodarstw rolnych podlega z racji dwuzawodowości przepisom ZUS. Nie mogą oni korzystać z „dobrodrojstwa” rent strukturalnych, które adresowane są do rolników ubezpieczonych w KRUS. Nie wymaga się od nich przekazywania gospodarstwa, a ściślej zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej w przypadku przejścia na emeryturę ZUS. Taki rolnik – emeryt ZUS może osiągać pożytki z użytkowania nawet 1000 ha UR!

¹⁹ Dz. U. Nr 228 poz. 1587 z 2008 r.

²⁰ „*Tysiące rolników odzyska prawo do emerytur z KRUS*”, „*Rzeczpospolita*” z 3.09.2010 r.

Przypomnę tylko, że ustawa z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin²¹ zawieszala wypłatę emerytury ZUS, gdy dwuzawodowy rolnik był posiadaczem powyżej 10 ha użytków rolnych. Czy w tej sytuacji nie należałoby się zastanowić nad przywróceniem systemowi ubezpieczenia społecznego rolników funkcji stymulujących proces transformacji, a ściślej preferujących przepływ ziemi i jej koncentracji w gospodarstwach rozwojowych? Tym bardziej, że dotacje do emerytur i rent rolniczych będą wciąż jeszcze przez wiele lat wysokie. Nawet w sytuacji radykalnej podwyżki składek pozwalających osiągnąć ok. 1 mld zł oszczędności. Ich wysokość będzie powodowała nadal kontrowersje wobec finansowania systemu.

W tym miejscu wypada się zastanowić, jak te wysokie mimo wszystko dotacje zrekomensować? Dobrze by było, żeby ogół społeczeństwa, który poprzez podatki wspomaga świadczenia emerytalno-rentowe rolników był przeświadczony, że te pieniądze są racjonalnie spożytkowane, że wszyscy będą mieć w przyszłości korzyści. Moim zdaniem należy wysokość świadczeń uzależnić od pożądanego dla procesów transformacji decyzji rolników ubiegającego się o emeryturę lub rentę. Chodzi przeto o zróżnicowanie obecnych emerytur i rent w zależności od sposobu przekazania gospodarstwa, szczególnie jej części uzupełniającej, która jest całkowicie finansowana z budżetu. Rolnik, który przekazuje gospodarstwo w całości następcy lub je zbywa na rzecz innego rolnika, otrzymałby emeryturę w całości na dotychczasowych zasadach. Podobnie rolnik, który rozprzeda gospodarstwo, uzyska taką samą emeryturę, o ile jego zbyte części powiększą stan posiadania innych ubezpieczonych w KRUS. Jeżeli zaś gospodarstwo zostanie przekazane (sprzedane) nierolnikowi lub podzielone na wiele części, które też trafią w nierolnicze ręce, wtedy część uzupełniająca winna być zmniejszona. Jak dalece? Myślę, że w takim przypadku całkowite świadczenia emerytalno-rentowe powinny, na przykład, wynosić nie więcej niż 85% emerytury podstawowej, względnie odpowiadać najniższej ZUS. Osiągnięto by pewne oszczędności na wydatkach kosztem tych rolników, których decyzje o przekazaniu gospodarstwa nie wspierałyby pożądanego przepływu ziemi. Także przekazanie gospodarstwa winno owocować pełną emeryturą, gdy następcą podejmuje się prowadzenia gospodarstwa i będzie ubezpieczony w KRUS przez co najmniej 5 lat. Przekazanie zaś zstępniemu, który nie będzie ubezpieczony w KRUS, nie powinno zapewniać pełnej emerytury względnie renty. Także zalesianie posiadanych gruntów winno skutkować pełną emeryturą.

Jak się przedstawia sytuacja w tym zakresie obecnie? Otóż rolnik, który pragnie uzyskać emeryturę lub rentę, musi przekazać nie tylko prowadzone gospodarstwo, ale wszystkie inne nieruchomości rolnicze, nawet nie-

²¹ Dz. U. 1982 r. Nr 40 poz. 267.

użytkowane przez niego. Słowem, utrzymano tu rygor z okresu PRL, kiedy ówczesne władze zainteresowane były w przejmowaniu jak największej ilości chłopskiej ziemi. Ale ustawodawcy już nie interesuje sposób, w jaki rolnik rozdysponuje posiadaną ziemię. Poza jednym, byle przestał być posiadaczem. Nieważne jest to, czy zbywana ziemia zasila gospodarstwa innych rolników, czy przejmowana jest przez nierolników. Uważam, że obecne zasady należy zasadniczo zmienić. Dotacje do systemu jak najbardziej winny być utrzymane, lecz powinny bardziej wspierać – jak już wspominałem – decyzje rolników, które sprzyjają pożądanej transformacji.

Na zasadzie „coś za coś”. Wszak zarówno w interesie samych rolników, jak i w interesie ogółu społeczeństwa jest to, aby było jak najwięcej pełnosprawnych, wysokotowarowych gospodarstw rolnych. Takich, które stać będzie na większą składkę ubezpieczeniową, opłacanie podatku dochodowego i składki zdrowotnej. A przede wszystkim na to, by osiągnięty poziom umożliwił rodzinie rolnika dostęp do osiągnięć cywilizacji, a jego dzieciom awans społeczny. Żeby ten kierunek był efektywny, należy też dokonać dość istotnych zmian w innych przepisach, szczególnie w ustawie o ustroju rolnym, która nie dostrzega znaczenia KRUS w obrocie ziemią.

Utrzymanie zaś co najmniej 10-letniej dzierżawy jako warunku spełniającego zaprzestanie działalności rolniczej ułatwi funkcję transformacyjną systemu. Z kilku powodów. Część rolników z oporem rozstaje się z własnością ziemi. Jeżeli ma na uwadze jego zbycie pragnie – co zrozumiałe – uzyskać jak najlepszy ekwiwalent pieniężny, a to nie zawsze się od razu udaje i nieraz trzeba długo czekać. Z kolei wielu rolników rozwijających swoje gospodarstwa, łaknących ziemi, często nie stać na jej zakup. Toteż dzierżawa ziemi jako forma zaprzestania działalności umożliwia osobie wnioskującej o emeryturę uzyskanie jej w pełnej wysokości, o ile oczywiście przekaze ją czynnemu rolnikowi.²² Zaś rolnik przejmujący, dzięki dzierżawie gospodarstwa rolnego zwiększa produkcję, nie angażując środków finansowych na jego zakup. Korzyść obopólna. Rolnik wydzierżawiający otrzymuje pełną emeryturę, rolnik przejmujący dzierżawę, czyli dzierżawca szybciej i taniej rozwija produkcję.

Potrzebę zaangażowania systemu ubezpieczenia społecznego obszernie przedstawiono w ekspertyzie Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej PIB w Warszawie wykonanej w 2009 r.²³ Kwestię

²² Do rozważenia jest problem, czy wydzierżawić rolnikowi ubezpieczonemu w KRUS, czy innemu rolnikowi prowadzącemu gospodarstwo towarowe w wielkości co najmniej 4 ESU.

²³ Instrumenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce; rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury, stan obecny i rekomendacja na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników.

małych gospodarstw rolnych (tzw. mikrogospodarstw) do 4 ESU lub 5 ha UR tak oto ujęto: „*W odniesieniu do osób posiadających mikrogospodarstwa (status gospodarstwa domowego z ziemią o obszarze do 5 ha UR lub wielkości ekonomicznej do 4 ESU) składka na ubezpieczenia emerytalno-rentowe jest finansowana w całości ze środków budżetowych, a po przejściu na emeryturę właściciela, zasoby ziemi przekazane zostają do Agencji Nieruchomości Rolnych, która pełni rolę instytucji agrarnej w rolnictwie indywidualnym. Zakłada się, że wysokość kwoty świadczenia w systemie ubezpieczenia społecznego osób posiadających mikrogospodarstwa powinna zostać ustalona po konsultacji społecznej z przedstawicielami podatników, w tym emerytów. Można przyjąć, że kwota ta będzie równa minimalnej emeryturze w ubezpieczeniu społecznym rolników w Polsce. W 2007 r. kwota ta wynosiła 600 zł. System umożliwi rezygnację z objęcia systemem emerytalnym w zamian za ziemię. W przypadku nie przekazania ziemi do instytucji zarządzającej zasobem funduszu emerytalnego rolnik nie zostaje objęty świadczeniem*”. Dosyć radykalne założenia. Czy możliwe do zastosowania w obecnej rzeczywistości indywidualnego rolnictwa w Polsce? Zwłaszcza, że w gospodarstwach do 5 ha jest ubezpieczonych w pełnym zakresie ok. 56%,²⁴ tj. 830 tys. osób.

Zastosowanie przeto propozycji IERiGŻ z uwagi na powyższe jest obecnie niemożliwe. Chyba, że w stosunku do nowoubezpieczonych, ale czy celowym jest ubezpieczanie młodych osób w takich gospodarstwach.²⁵ A proces koncentracji ziemi i przemieszczania ludności rolniczej do zajęć pozarolniczych, przy udziale przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, trzeba rozpocząć jak najszybciej. Poza tym jednokierunkowe przekazywanie ziemi do zasobu ANR wymagać będzie wyposażenia jej w odpowiednie fundusze, umożliwiające zakup ziemi od rolników. Zadanie, z uwagi na stan finansów publicznych, trudne i w najbliższym czasie raczej niewykonalne. Ale w przepisach nowej ustawy tę możliwość należy uwzględnić. Krótko mówiąc, wyposażenie systemu ubezpieczenia społecznego rolników w funkcję stymulującą przebudowę struktury agrarnej będzie jego istotą. To ta funkcja przesądzać będzie o potrzebie utrzymania jego odrębności, tak jak to ma miejsce we Francji, czy w Niemczech.

Potrzeby wyposażenia systemu KRUS w funkcję wpływającą na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych potwierdza obserwowane słabe

²⁴ W tym przypadku udział osób ubezpieczonych w gospodarstwach do 5 ha nie jest precyzyjną miarą. Właściwy byłby udział płatników składek w pełnym zakresie, czego statystyki KRUS w takim ujęciu nie uwzględniają.

²⁵ Uszczelnienie systemu prawdopodobnie spowoduje, że posiadacze gospodarstw do 6 ha nie będą mogli się ubezpieczać w KRUS-ie z uwagi na dochody, które nie stanowią głównego źródła utrzymania.

tempo koncentracji ziemi. Według prof. W. Józwiaka, nie odnotowuje się dynamicznego wzrostu liczby większych gospodarstw.²⁶ W latach 2002-2007 liczba gospodarstw rolnych o wielkości 8 i więcej ESU wzrosła o 9,5%, ale (niespodziewanie) też wzrosła aż o 9,1% liczba tych o wielkości do 8 ESU. Autorzy wymienionej w niniejszym tekście ekspertyzy IERiGŻ²⁷ podkreślają, „... że w 2007 roku siłą ekonomiczną na poziomie co najmniej 16 ESU charakteryzowało się tylko 95 tys. indywidualnych gospodarstw rolnych i prawie 3 tys. gospodarstw osób prawnych, zatem łącznie stanowiły tylko 5,4% ogółu gospodarstw rolnych powyżej 1 ha UR. W ich użytkowaniu pozostało ok. 5 mln ha UR, tj. 33,7% ogółu gruntów rolniczych w Polsce”. Zdaniem autorów powinny one „... stanowić 25% ogółu gospodarstw powyżej 1 ha UR i użytkować 75% ziemi rolniczej”. Zmodyfikowany przeto system KRUS powinien pomóc przełamać mechanizmy powstrzymujące w Polsce przepływ ziemi, z gospodarstw nie mających przyszłości do gospodarstw z perspektywą rozwoju.

Propozycja zróżnicowania emerytury lub renty, w zależności od kierunku przekazania gospodarstwa, dotyczy rolników płacących składki KRUS niższe od składki samofinansującej. Natomiast ci rolnicy, którzy opłacaliby składki na poziomie samofinansującym, zwolnieni byłiby z obowiązku przekazywania gospodarstwa. Ze zrozumiałych powodów, wszak zasada coś za coś ich by nie dotyczyła. W przeciwieństwie do nich, emerytury i renty drobniejszych rolników wciąż będą dotowane. Ta dotacja zaś będzie łatwiej akceptowana i spotka się ze zrozumieniem w sytuacji, gdy system będzie przynosić korzyści w postaci coraz lepszej struktury agralnej.

Zatem posiadacze gospodarstw powyżej 300 ha przeliczeniowych, płacący obecnie najwyższą składkę emerytalno-rentową, zbliżoną do poziomu samofinansującego, powinni być moim zdaniem zwolnieni z obowiązku przekazania gospodarstwa rolnego w przypadku ubiegania się o emeryturę bądź rentę. Gdyby się zdecydowano na różnicowanie świadczeń emerytalno-rentowych w zależności od kierunku przekazania gospodarstwa rolnego. Należałoby rozważyć likwidację tzw. emerytury składkowej. Jej likwidacja pozwoli przyspieszyć przekazywanie ziemi za świadczenie.

²⁶ IERiGŻ PIB nr 108, Warszawa 2008 r. „Efektywność funkcjonowania, aktywność inwestycyjna i zdolność konkurencyjna polskich gospodarstw rolnych osób fizycznych”.

²⁷ Mgr P. Chmieliński, dr L. Goraj, dr B. Karwat-Woźniak, prof. A. Kowalski, prof. A. Sikorska.

System KRUS narzędziem monitorowania zmian w sektorze indywidualnego rolnictwa

W gronie osób interesujących się strukturą agrarną polskiego rolnictwa i zachodzących weń zmian panuje przeświadczenie, że dane GUS nie odzwierciedlają stanu faktycznego, tj. nie informują o rzeczywistej wielkości gospodarstw. Odzwierciedlają one strukturę właścicielską, czyli formalno-prawną, którą utrwała obecny podatek rolny. Wymierzany jest on bowiem właścicielom użytków rolnych. Zaś rzeczywisty stan struktury obszarowej gospodarstw można ustalić na podstawie posiadania, które przesądza o faktycznym poziomie struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Wątpliwe, by tegoroczny spis rolny wyjaśnił tę kwestię. Ujęcie stanu posiadania, a więc i faktycznej w konsekwencji struktury użytkowanych gospodarstw, uniemożliwiają dzierżawy, a zwłaszcza forma ich zawierania. Z prostej przyczyny – większość zawierana jest w formie ustnej, a nawet te w formie pisemnej też nie są zgłaszane do ewidencji gruntów. Ona zaś ogranicza się do rejestrowania dzierżaw co najmniej 10-letnich, gdy w grę wchodzi na przykład uzyskanie prawa do emerytury lub renty rolniczej.

Nasuwa się tu pytanie, jaka może być rola i znaczenie KRUS w tej sprawie. Zwłaszcza, że zaledwie ok. 55% posiadaczy gospodarstw powyżej 1 ha UR opłaca składki na ubezpieczenie społeczne. To, żeby KRUS pełniła funkcję monitorowania zmian w sektorze indywidualnego rolnictwa, w jej ewidencji powinni się znaleźć wszyscy posiadacze gospodarstw rolnych powyżej 1 ha UR. A tak nie jest. Żeby zatem ów problem rozwiązać i spowodować, by Kasa mogła pełnić wymienioną funkcję, należałoby stosowną odrębną ustawą wypadkową, objąć ubezpieczeniem wypadkowym wszystkich rolników posiadaczy powyżej 1 ha UR. Problem ten wielokrotnie podnosiłem na łamach niniejszego kwartalnika, między innymi w artykule „*Głos w sprawie odrębnej ustawy wypadkowej dla rolników*”.²⁸ Zawarłem w nim merytoryczne uzasadnienie potrzeby wprowadzenia w życie takiej ustawy i objęcia działalnością prewencyjną oraz przyznania prawa do świadczeń powypadkowych dwuzawodowym rolnikom podlegającym przepisom ZUS. Problem jest wciąż aktualny. Nadmieniam, że tę kwestię próbował docenić resort rolnictwa i zamierzał ją załatwić przy okazji kolejnych zmian w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, ostatnio w przygotowanych w 2008 r. założeniach do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i rybołówstwie. Każdorazowo był usuwany w toku dalszych prac nad zmianami ustawy.

²⁸ „*Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*”, Nr 29/2006, KRUS Warszawa.

A przecież powierzenie KRUS realizacji odrębnej ustawy wypadkowej w rolnictwie dałoby resortowi doskonałe i sprawne narzędzie w nadzorze i monitorowaniu zmian zachodzących w całym rolnictwie. Wszak w ewidencji KRUS byłiby wszyscy posiadacze gospodarstw rolnych powyżej 1 ha UR. Taka ustawa powierzona do realizacji KRUS przyczyniłaby się waleń do uporządkowania stanu posiadanej przez rolników ziemi. Szczególnie wówczas, gdyby zastosowano między innymi składkę na ubezpieczenia wypadkowe uzależnioną od ilości posiadanej ziemi. Ale omawiana funkcja nie będzie w miarę efektywna, gdy nie nastąpi zmiana jakościowa metod nadzoru resortu rolnictwa nad KRUS. Aby funkcja monitorowania zmian w indywidualnym rolnictwie spełniała swoje cele, a więc dostarczała niezbędnych informacji, powinny zostać radykalnie uporządkowane statystyki i sprawozdawczość KRUS. Najlepiej w drodze stosownego rozporządzenia ministra rolnictwa.

Krótką charakterystyka systemu emerytalno-rentowego KRUS

Jest on systemem repartycyjnym. To znaczy, że płacone przez czynnych rolników składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe służą finansowaniu bieżących świadczeń emerytalno-rentowych. Składki pokrywają w ok. 10% wydatków na emerytury i renty. Reszta uzupełniana jest dotacją budżetową. Stąd niektórzy eksperci mówią o zaopatrzeniowym charakterze systemu.

System emerytalno-rentowy rolników jest systemem zryczałtowanym. Co to znaczy? To, że zarówno sama emerytura bądź renta rolnika, jak i składki, liczone są jako pochodne minimalnego świadczenia ZUS. Zaś sama emerytura lub renta rolnicza składa się z części uzupełniającej, która wynosi 85-95%, emerytury podstawowej (równej najniższej ZUS)²⁹ i części skadkowej (1% emerytury podstawowej za każdy rok podlegania ubezpieczeniu).

Składka miesięczna na ubezpieczenia emerytalno-rentowe wynosi 10% emerytury podstawowej (najniższej ZUS). Od 1 października 2009 r. miesięczna składka na to ubezpieczenie dla rolnika posiadającego 50-100 ha przeliczeniowych wynosi 12% emerytury podstawowej, 24% dla posiadacza 100-150 ha, 36% dla rolnika użytkującego 150-300 ha, 48% emerytury podstawowej, gdy gospodarstwo jest większe niż 300 ha.

²⁹ Jeżeli okres ubezpieczenia jest niższy niż 20 lat, część uzupełniająca wynosi 95% emerytury podstawowej. Jeżeli wyższy, część uzupełniająca zmniejsza się o 0,5% emerytury podstawowej za każdy rok ubezpieczenia, ale część uzupełniająca emerytury nie może być niższa od 85% emerytury podstawowej.

Zasady wymierzania kwot emerytur lub rent pozostały bez zmian. Zatem posiadacze powyżej 50 ha w większym zakresie partycypują w utrzymaniu systemu. Rozwiązanie to jednak należy traktować jako przejściowe, albowiem wielkość ekonomiczna i dochody z działalności rolniczej zależą nie tylko od ilości i jakości posiadanej ziemi. Obok ziemi wpływ na wynik ma zaangażowany kapitał oraz intensywność organizacyjna gospodarstwa. W obecnych warunkach nie można było postąpić inaczej, gdyż KRUS nie jest przygotowany, by wprowadzić składki ustalane od wielkości ekonomicznej (ESU).

Jaka składka emerytalno-rentowa

Zgłaszane są różne propozycje wymierzania składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe rolników.

Składka liczona od dochodów. Zastanówmy się przez chwilę nad kwestią ustalania rolniczej składki emerytalno-rentowej liczonej od dochodów. Obecnie, zarówno składka jak i emerytura lub renta rolnicza jest liczona od emerytury minimalnej ZUS. Natomiast w systemie zusowskim składka ustalana jest od zarobków. Emerytura ZUS (w dotychczasowym wydaniu dla osób urodzonych przed 1949 r.) zależy od wynagrodzenia i okresu składkowego. Zaś podlegająca nowym zasadom emerytura z grubsza określając zależy od zgromadzonego kapitału. On zaś od wynagrodzenia. Słowem, istnieje tu prosta zależność: wynagrodzenie-składka-zgromadzony kapitał-emerytura. Propozycja składki liczonej od dochodu rolniczego to nic innego, jak zastosowanie zusowskiej metody jej ustalania. Nasuwa się zatem pytanie, czy liczenie składki od dochodów jest właściwym wyjściem. To, że składka emerytalno-rentowa KRUS dla rolników osiągających wysokie dochody powinna być wyższa, nie ulega wątpliwości. Tylko jej cel jest zupełnie inny niż w systemie ZUS, gdzie wyższa składka owocuje większym świadczeniem. W przypadku systemu KRUS składka ta ma zmniejszyć rozmiar dopłat do świadczeń zamożniejszych rolników. Ma przywrócić zasady solidarności ubezpieczonych i ograniczyć względnie usunąć dotowanie tych rolników przez ogół społeczeństwa.

Istotnym zaś mankamentem składki liczonej od dochodów jest to, że będzie ustalana o wyniki roku minionego i obowiązywać będzie w następnym, gdy wyniki z działalności rolniczej nie będą znane. Na przykład, składkę ubezpieczeniową obliczoną na podstawie wyników rolnictwa z 2007 r. zastosowano by w 2008 r., gdzie dochody spadły o ponad 15%.

Zryczałtowana składka liczona w oparciu o średnie wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej. Taką opcję zaproponowano w ekspertyzie

IERiGŻ wykonanej na zlecenie Ministra Rolnictwa.³⁰ Proponuje się w niej między innymi zryczałtowaną składkę opartą o przeciętne wynagrodzenie, podobnie jak wymierza ZUS osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą (obecnie ok. 480 zł. miesięcznie). Najwyższą płaciliby użytkownicy gospodarstw powyżej 100 ESU. Posiadacze gospodarstw do 4 ESU, których w KRUS jest najwięcej, składkę liczoną od 10% średniej płacy, czyli sześciokrotnie mniej. Pozostali rolnicy w gospodarstwach do 8 ESU – od 20% średniej płacy, do 16 ESU – od 30%, do 40 – od 40% i do 100 ESU – od 50% przeciętnego wynagrodzenia. Propozycja ta wyraźnie obciąża gospodarstwa najmniejsze, gdzie ubezpieczonych jest ok. 70% płacących składki. I tak, różnica w obciążeniu składką pomiędzy najmniejszą a największą grupą jest sześciokrotna. W dochodach zaś ponad 25-krotna.

Zobaczmy przeto, co może się stać w latach następnych, gdyby przystano na tę propozycję. Posłużę się tu dotychczasową dynamiką przyrostów średniej płacy i średniego dochodu rolniczego z 1 ha przeliczeniowego ogłaszanego przez Prezesa GUS. Otóż w latach 1998-2008 przeciętne wynagrodzenie systematycznie z roku na rok pięło się w górę – z 1 239,49 zł miesięcznie w 1998 r., do 3 102,96 zł w 2008 r., tj. o 137,5%. Zaś dochód z 1 ha przeliczeniowego z 1 257 zł w 1998 r. do 2 056 zł w 2008 r. tj. o 63,6%. Z tym, że notowano tu duże wahania, w latach 1999-2003 dochody były przez cały czas niższe niż w 1998 r. W latach 2004-2007 następował widoczny coroczny ich wzrost, ale już w 2008 r. wyraźny spadek. Szacuje się, że w 2009 r. spadek dochodów w rolnictwie się pogłębił.

Z dużą dozą prawdopodobieństwa można domniemywać, że w następnych latach będą podobne tendencje.³¹ Opierając się przeto na tej przedstawionej z lat 1998-2008 można założyć, że dochody w rolnictwie wzrosną w kolejnym 10-leciu o 60%, natomiast koszty składek emerytalno-rentowych KRUS aż o 130%.

Nie będę dalej komentował położenia, w jakim się znajdują rzesze drobnych i średnich gospodarstw za 10 lat. Nie miejsce tu też na analizowanie sytuacji w poszczególnych latach, gdy płace rosną, a dochody rolnicze maleją.³² Przecież wymiar składek w ZUS jest taki, jak poziom płac.

³⁰ IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, „Instrumenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce i rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury”.

³¹ Niektórzy eksperci, m.in. dr L. Goraj, uważają, że ta tendencja będzie jeszcze bardziej niekorzystna dla rolników, gdyż nie otrzymają tak znaczącego zastrzyku finansowego jak dotychczasowe dopłaty bezpośrednie.

³² Także przeniesienie zamożniejszych rolników do ZUS i wymierzenie im zryczałtowanej składki ZUS zagrażać będzie ich stabilności finansowej w dalszej perspektywie. Z prostej przyczyny, dochody w rolnictwie przyrastać będą wolniej niż składka ZUS liczona od średniej płacy.

One rosna, rośnie składka i odwrotnie, płace maleją, maleje składka. Także często zgłaszana propozycja o przeniesieniu najzamożniejszych rolników do ZUS i ubezpieczenia ich na tej samej zasadzie co przedsiębiorców budzi poważne wątpliwości z racji przedstawionych zastrzeżeń. Przecież dochody najzamożniejszych rolników wzrastałyby także wolniej niż przeciętna wynagrodzenie poza rolnictwem. W konsekwencji przyrosty składek wymierzanych tym rolnikom przewyższałyby przyrost ich dochodów.

Składka liczona od wielkości ekonomicznej (ESU). Najbardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby zastosowanie zróżnicowanej składki ustalonej proporcjonalnie do wielkości gospodarstwa. Ale nie od ilości ha przeliczeniowych, lecz od sumy wszystkich czynników produkcji tj. ziemi, kapitału, pracy. Taką syntetyczną miarą wielkości ekonomicznej wyrażającej zdolności tworzenia dochodów jest między innymi tzw. ESU (suma standardowych nadwyżek bezpośrednich wszystkich działalności w gospodarstwie rolnym równa 1200 euro). Mniej więcej taką propozycję kształtowania składek zawierały założenia do ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego w rolnictwie i rybołówstwie opracowane przez resort rolnictwa w maju 2008 r. W następnym projekcie dokonano zmiany – wysokość składki podwyższa się posiadaczom gospodarstw począwszy od 50 ha przeliczeniowych. Poprzestanie na tym rozwiązaniu zostało wymuszone nieprzygotowaniem się Kasy do zastosowania wyższej składki ustalonej od wielkości ekonomicznej gospodarstwa. Ale mija już 2010 r., a na przygotowanie warunków do wprowadzenia racjonalniejszych zmian, tj. opartych o wielkość ekonomiczną, się nie zanosi. Oczywiście jest, że dochód z 50 ha uprawy zbóż czy rzepaku nie dorównuje w żaden sposób dochodom z 20 ha upraw warzywnych czy produkcji sadowniczej itp. Toteż propozycję podwyższenia składek na podstawie posiadanych ha przeliczeniowych należy uznać za przejściową do czasu przygotowania się KRUS do możliwości wyznaczania składek na podstawie wielkości ekonomicznej gospodarstw. Pozornie operacja ta nie będzie technicznie trudna, acz czasochłonna. Wymagać bowiem będzie przeszkolenia części personelu, przygotowania i wdrożenia stosownej dokumentacji o gospodarstwie, systemu informatycznego itp.

Jednak największe kłopoty sprawi uporządkowanie w KRUS ewidencji posiadanej przez rolników ziemi. Obecna oparta jest głównie o strukturę właścicielską i to często niepełną.³³ Zatem braki, a raczej nieprawidłowości w ewidencji rzutować będą na wyniki oskładkowania oparte o stan posiadania w ha przeliczeniowych. Toteż zapowiadane oszczędności w kwocie 22,4 mln zł byłyby wyższe, gdyby KRUS dysponowała rzeczywistą strukturą posiadania. Zgodny ze stanem faktycznym stan posiadania będzie też niezbędny do wyznaczania wielkości ekonomicznej gospodarstw.

³³ Wprowadzając zasadę płacenia wyższej składki dla posiadaczy powyżej 50 ha, nie zobowiązano rolników do informowania KRUS o zmianie powierzchni gospodarstwa.

Znamienne, że w dotychczasowych projektach zmian nie dostrzegano kwestii dzierżawienia ziemi przez rolników, a ona powinna zostać załatwiona jeszcze przed wprowadzeniem jakichkolwiek zmian w oskładkowaniu, ponieważ będzie miała wpływ na jej efekty. Szacuje się, że w skali makro dzierżawa dotyczy 10-12 proc. gospodarstw w kraju. Tymczasem sprawa jest bardziej złożona. W 12-tysięcznej próbie gospodarstw prowadzących rachunkowość w ramach FADN (europejski system zbierania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych, powierzony do realizacji Instytutowi Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie), która reprezentuje 744,7 tys. gospodarstw wytwarzających 90 proc. wartości dodanej w rolnictwie, problem dzierżawy jest zgoła inny. Grunty dzierżawione stanowią blisko 30 proc. udziału w powierzchni średniego gospodarstwa z próby FADN – 16,5 ha, a liczba gospodarstw dzierżawiących ziemię wynosi ponad 53 proc. tej próby. Z kolei średnia powierzchnia gospodarstwa dzierżawiącego ziemię jest zdecydowanie większa – 48,7 ha, z czego aż 26,37 ha to dzierżawy. Można sądzić, że te grunty stanowią źródło połowy ich dochodów, przy czym o formie dzierżawy niewiele wiadomo. Z wiedzy ekspertów wynika, że większość dzierżaw nie jest zgłoszona do ewidencji gruntów, umowę zawiera się bowiem w formie ustnej, a nawet gdy zawarta zostaje na piśmie, też nie jest najczęściej do niej zgłaszana.

Składka samofinansująca. Wspomina się najczęściej, że rolnicy zamożniejsi powinni płacić składkę samofinansującą. Mówiąc o niej, jedni mają na myśli składkę finansującą potrzeby całego systemu, drudzy zaś wielkość składki pozwalającą sfinansować w przyszłości własne świadczenia emerytalno-rentowe. Należy wykluczyć składkę samofinansującą system emerytalno-rentowy. Z prostej przyczyny. Dzisiejszy KRUS odzwierciedla kilkudziesięcioletnie błędy polityki rolnej poprzedniego systemu i z okresu transformacji. Poprzedni ograniczał ewolucję gospodarstw rodzinnych poprzez odcięcie dopływu ziemi, kierowanej wówczas do sektora społecznego i bazował na pracy chłoporobotników. Transformacja ustrojowa zaś bezrobotnych dwuzawodowców ulokowała w KRUS. Toteż składka samofinansująca cały system byłaby nieuzasadnionym obciążeniem rolników za błędy w dotychczasowej polityce rolnej. W grę zatem może wchodzić składka samofinansująca spodziewane przyszłe potrzeby opłacania emerytur i rent poszczególnych rolników. Jej maksymalna wysokość oscylować winna wokół składki wymierzonej obecnie posiadaczom powyżej 300 ha. Jednak zdecydowana większość rolników obecnie ubezpieczonych w KRUS winna opłacać składki wg obecnych zasad. Ok. 20% rolników zaś może opłacać większą, ale niższą od samofinansującej. Rolnik płacący składkę samofinansującą winien być zwolniony z obowiązku przekazywania gospodarstwa rolnego – jako warunku przyznania emerytury lub renty.

KRUS instytucją ubezpieczeń społecznych osób prowadzących samodzielnią działalność gospodarczą (rolniczą i pozarolniczą). Taką propozycję przedstawiono w raporcie końcowym Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej PIB dotyczącym analizy dochodów rolników opracowanym na zamówienie Ministerstwa Polityki Społecznej.³⁴ Jest ona efektem analizy wariantów naliczania składek osobom prowadzącym działalność rolniczą i pozarolniczą. W rezultacie autorzy raportu zaproponowali ustanowienie ujednoczonego systemu ubezpieczenia osób prowadzących działalność gospodarczą (rolniczą i pozarolniczą). Ich zdaniem możliwe byłoby ujednoczenie systemu organizacji ubezpieczenia społecznego osób prowadzących działalność gospodarczą poprzez uczynienie z KRUS instytucji prowadzącej ubezpieczenia społeczne osób prowadzących samodzielnią działalność gospodarczą (zarówno rolniczą, jak i pozarolniczą).

Podobnie uważa dr Irena Wóycicka.³⁵ Wg niej – „*Musimy dążyć do ujednoczenia systemu ubezpieczenia dla prowadzących działalność gospodarczą oraz obsługiwanie go przez jedną organizację. Dlatego należy stworzyć dodatkowy system.*”

Wiele przesłanek przemawia za takim kierunkiem ewolucji systemu KRUS. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą ubezpieczają się dzisiaj w ZUS. Ponad 90% z nich płaci składki emerytalno-rentowe liczone od 60% przeciętnego wynagrodzenia. Jest ono zatem formą składki zryczałtowanej. Podobnie rolnicy, z tym, że ich zryczałtowana składka jest pochodną najniższej emerytury ZUS. Jedni i drudzy otrzymują niskie emerytury. Rolnicy z racji niskiej składki, osoby prowadzące nierolniczą działalność gospodarczą z wolnego wyboru i niższej składki ZUS. Jedni i drudzy w odróżnieniu od rzeszy ubezpieczonych w ZUS pracowników najemnych posiadają wiele innych, niedostępnych tym drugimi możliwości zabezpieczenia sobie starości. Poza tym systemy o zryczałtowanej składce są proste i przejrzyste, w miarę wolne od biurokratycznych procedur i w konsekwencji tańsze w obsłudze. Myślę, że ewentualna potrzeba powołania jednej instytucji ubezpieczającej osoby pracujące na własny rachunek (tj. rolnicy i osoby prowadzące nierolniczą działalność gospodarczą) będzie dojrzywać wraz z coraz większą ilością emerytów ze zreformowanego systemu powszechnego. Taka perspektywa ewolucji dodatkowo przemawia za koniecznością zachowania odrębności KRUS.

KRUS instytucją monitorującą dochody rolnicze. Liczenie składek emerytalno-rentowych rolników w zależności od dochodów lub wielkości ekonomicznej (ESU) będzie uwarunkowane wprowadzeniem określone-

³⁴ Warszawa 25.05.2005 r. „Kontrakt resortowy” Nr 10/1/2005.

³⁵ Bożena Wiktorowska: „Trzy pytania do Ireny Wóycickiej z Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową”, „Gazeta Prawna”, 01.02.2008 r.

go jednolitego systemu rachunkowości rolniczej. Niezbędna będzie instytucja, która będzie pełniła nadzór w tym zakresie. Powinien być nią KRUS. Taką też rolę dla Kasy założono we wspomnianym wyżej raporcie końcowym IERiGŻ. Jeżeli już KRUS miałby pełnić nadzór nad rachunkowością, która by dostarczała danych do ustalania składek, naturalną potrzebą byłoby powierzenie jej też ustalania obciążeń finansowych rolników z wprowadzanego podatku dochodowego. Zatem KRUS mogłaby przypaść rola rolniczej „skarbowki”.

KRUS instytucją obsługującą obowiązkowe ubezpieczenia rolnicze. Obowiązkowe ubezpieczenia w rolnictwie – ubezpieczenia społeczne rolników – gospodarze: budynków gospodarczych i OC oraz upraw i zwierząt gospodarskich. Jeżeli chodzi o obowiązek ubezpieczenia rolniczych budynków i od odpowiedzialności cywilnej, ich realizację powierzono rynkowi ubezpieczeniowemu. Dominuje PZU SA, które skupia ponad 80% rynku. W krajach UE ubezpieczenia te są domeną wzajemności ubezpieczeniowej.

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach rolnych i zwierząt gospodarskich³⁶ zakłada, że od 1 lipca 2008 r. rolnik, który uzyskał płatności bezpośrednio do gruntów rolnych i oddzielnie płatności cukrowe będzie miał obowiązek ubezpieczenia co najmniej 50% powierzchni upraw zbóż, kukurydzy, warzyw, drzew i krzewów owocowych i innych upraw od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź, grad, suszę i ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne. Zaś dopłaty do składek producentów rolnych z tytułu ubezpieczenia upraw lub zwierząt gospodarczych będą udzielane z budżetu państwa w przypadku zawarcia umowy ubezpieczenia z PZU SA z TUV w Warszawie, Concordia Polska TUV w Poznaniu,³⁷ MTU (Moje Towarzystwo Ubezpieczeń w Sopocie).³⁸

I tu się rodzą pewne wątpliwości, gdyż spośród wymienionych towarzystw trzy to spółki akcyjne i jedno TUV. Lepszym rozwiązaniem byłoby powołanie jednego Rolniczego Towarzystwa Ubezpieczeniowego i powierzenie jego obsługi KRUS. Oparcie o strukturę KRUS rolniczych ubezpieczeń majątkowych nie będzie powodować kosztownej konieczności budowy nowej instytucji od podstaw. Pozwoli na wykorzystanie już istniejącego potencjału techniczno-organizacyjnego Kasy. A to zaowocuje obniżeniem kosztów administrowania tymi ubezpieczeniami. Samo tylko przeniesienie do Kasy obecnych rolniczych ubezpieczeń obowiązkowych (budynki, OC) pozwoli zatrzymać w rolnictwie co najmniej 160-180 mln zł rocznie. Te pieniądze mogą zostać przeznaczone albo na dotowanie składki

³⁶ Dz. U. Nr 159, poz. 1249 z późniejszymi zmianami.

³⁷ Należy do Grupy Concordia. W strukturze kapitału zakładowego 89,97% posiada Concordia Versicherung Holding AG.

³⁸ Spółka akcyjna jest częścią Grupy Ergo Hestia.

na obowiązkowe ubezpieczenie upraw i zwierząt, albo na wspieranie ubezpieczeń społecznych. Pod jednym wszak warunkiem, że zostaną skupione w jednym towarzystwie bazującym na potencjale organizacyjnym Kasy. Tak jak to ma miejsce z Funduszem Składowym, który jako odrębny organizm funkcjonuje właściwie dzięki zapleczu KRUS. Poza tym umieszczenie wszystkich ubezpieczeń rolniczych, zarówno społecznych jak i majątkowych, w Kasie będzie odzwierciedleniem natury gospodarstwa rolnego, skupiającej we wzajemnych relacjach czynniki produkcji i ryzyka związanego z ich działalnością i eksploatacją. Zapewni kompleksową obsługę i całością kształt ubezpieczeń od wszystkich zdarzeń losowych i skutków ryzyk związanych z działalnością rolniczą, zarówno dla rolników, jak i ich majątku produkcyjnego i osobistego. Przecież działalność rolnicza oparta jest na udziale pracy rolnika i członków jego rodziny, jego majątku, czyli pracy maszyn i narzędzi oraz eksploatacji budynków. Jakiegokolwiek zdarzenie losowe wyłączające z pracy czy z eksploatacji jeden z tych czynników komplikuje organizację pracy w całym gospodarstwie, gdyż stanowi ono jedną organiczną całość.

KRUS ubezpieczycielem wszystkich rolników. Nieraz w niektórych wypowiedziach się zaznacza, że system KRUS wzorowany był na rozwiązaniach francuskich, co mija się z prawdą. System francuski jest usamorzadowionym, nasz organem administracji rządowej. Ale najważniejsze jest to, że system francuski ubezpiecza wszystkich pracujących w sektorze rolnictwa i rybołówstwa. Ubezpiecza zatem rolników, pracowników najemnych, przedsiębiorców, także pracowników tamtejszej Kasy (MSA). W Polsce zaś kontynuowany jest dawny model socjalistyczny. W dodatku – okrojony. Poprzedni bowiem system z przed 1990 r. obejmował wszystkich rolników, również dwuzawodowców. Obecnie zaś tylko część. Myślę, że do tego zagadnienia zapewne będzie można wrócić, gdy w pełni będzie funkcjonować zreformowany system powszechny. I gdy wykrystalizuje się sytuacja w sektorze indywidualnego rolnictwa. A za tym by wszyscy rolnicy byli ubezpieczeni w jednej instytucji przemawia wiele czynników (polityka socjalna, prewencja, wykorzystanie zaplecza rehabilitacyjno-leczniczego itd.).

Uwagi i wnioski końcowe

System ubezpieczenia społecznego rolników potrzebuje opracowania racjonalnej koncepcji jego dalszego rozwoju. Zamiast niej mamy do czynienia z indolencją, doktrynerstwem i politykierstwem. Bo jak nazwać

wypowiedź byłego ministra rolnictwa K.Jurgieła³⁹ o zróżnicowaniu składek emerytalno-rentowych, że: „*To, co w tej sprawie proponuje PSL, to jedynie zagrywka polityczna. Zróżnicowanie składki bez różnicowania potem wysokości emerytury to nierealne podejście!*” Z kolei zespół ds. KRUS pod kierunkiem ministra M. Boniego zapewnia, że odrębny system ubezpieczenia społecznego w KRUS zostanie zachowany.

Moim zdaniem, by utrzymać odrębność systemu KRUS, jej znaczenie i rolę w polityce społeczno-gospodarczej należy:

- spowodować, by ustawa wzmacniała gospodarstwo rodzinne jako fundament ustroju rolnego. Powinna zabezpieczać wszystkich członków rodziny rolnika będących we wspólnym gospodarstwie domowym od zdarzeń losowych w gospodarstwie i winna wspierać rolników w dążeniach do rozwoju rodzinnego gospodarstwa rolnego;
- wzmocnić funkcję systemu jako narzędzia transformacji rodzinnego rolnictwa, poprzez zróżnicowanie emerytur i rent, uzależniając ich wysokość od kierunku przekazania gospodarstwa rolnego, tj. następcy ubezpieczonemu w KRUS, poprzez przekazanie (sprzedaż, dzierżawa) innym rolnikom powiększającym swoje gospodarstwa;
- zróżnicować wysokości emerytur i rent, w zależności od pożądanego kierunku przekazania może to być źródłem oszczędności budżetowych. Realizowana będzie wskutek wolnego wyboru rolnika. Preferowanie pożądanego decyzji rolnika w zakresie oczekiwanego kierunku przekazania gospodarstwa będzie korzyścią ogólnospołeczną wg zasady „coś za coś”, czyli ogół społeczeństwa dotuje w konsekwencji racjonalną przebudowę rodzinnych gospodarstw rolnych;
- wspierać dla skuteczności ww. funkcji stosowne regulacje zawarte – między innymi – w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, o ochronie gruntów rolnych, o funduszu ubezpieczenia społecznego;
- wprowadzić odrębną ustawę wypadkową obejmującą wszystkich rolników, również tych podlegających przepisom ZUS i powierzyć jej realizacji KRUS, uczyni z niej narzędzie monitorowania przez resort rolnictwa zmian zachodzących w całym sektorze indywidualnego rolnictwa. Rozwiązanie to będzie też pomocnym instrumentem w uporządkowaniu stanu posiadania. Obecna bowiem struktura właścicielska nie odzwierciedla rzeczywistego stanu posiadania użytków rolnych przez indywidualnych rolników;
- ograniczyć nadrzędność przepisów ZUS, szczególnie w sezonowym zatrudnianiu rolników. Rolnik zatrudniony sezonowo do 6. miesięcy w roku, powinien mieć prawo do kontynuacji ubezpieczenia w KRUS, a pracodawca winien dodatkowo płacić składkę do FER;

³⁹ „*Nasz Dziennik*”, „*Dbajmy o opłacalność produkcji*”, 02.02.2010 r. Autor: Artur Kowalski.

- uelastyczyć przepisy dotyczące funkcji KRUS w zakresie wspierania rozwoju drobnej przedsiębiorczości. Przekroczenie, na przykład, przez rolnika progu dochodowego w prowadzonej działalności nierolniczej nie powinno owocować bezwzględnym obejmowaniem ubezpieczeniem ZUS, a jedynie procentowym odpisem z kwoty ponadprogowego dochodu stosownej kwoty na rzecz FER. Ponadto należałoby rozważyć podwyższenie progu dochodowego w tej działalności tym rolnikom, którzy przekazają posiadaną ziemię innym rolnikom w pożądanym kierunku, mając też na uwadze jej zalesienie w sytuacji, gdy ziemia jest niskiej jakości bonitacyjnej. Ważne propozycje, z uwagi na ograniczenie, a praktycznie wyczerpanie możliwości programu rent strukturalnych;
- oprzeć dalszą ewolucję składek o kryteria wielkości ekonomicznej gospodarstw, a więc o kryteria, które są miarą wyników osiągniętych w rolnictwie. Szczególnie zaś nie wolno wiązać składki emerytalno-rentowej ze średnią płacą w gospodarce narodowej. Jest ona rezultatem innych uwarunkowań i relacji ekonomicznych od tych, które występują w rolnictwie. Należy się spodziewać w przyszłości jeszcze większych rozpiętości między dynamiką płac i dochodów z 1 ha. One będą coraz bardziej odstawały. Zabraknie bowiem wpływów, jakie w latach pierwszej dekady bieżącego wieku wniosły dopłaty bezpośrednie. Z tej racji należy przeciwstawić się pomysłowi przeniesienia zamożnych rolników do ZUS i obciążenia ich składką ZUS pochodną od przeciętnej płacy poza rolnictwem. Dalsza ewolucja w zakresie różnicowania składek zależeć będzie od uporania się z uporządkowaniem stanu posiadania ziemi. Należy podjąć w tym zakresie wszechstronne inicjatywy. Sama KRUS nie upora się z tym problemem. Obok odrębnej ustawy wypadkowej obejmującej wszystkich rolników decydujące znaczenie w kwestii urealnienia stanu posiadania będzie miała reforma podatków w rolnictwie, szczególnie podatek dochodowy. Obecny bowiem podatek rolny wymierzany jest właścicielom bez względu na to, czy prowadzą działalność rolniczą czy nie i czy osiągają z jej tytułu dochody;
- utrzymać obecny system rolniczy jako zryczałtowany system repartycyjny. Jest on systemem prostym w miarę wolnym od nadmiaru czynności biurokratycznych. Jego powiązanie z najniższą emeryturą ZUS pozwala na utrzymanie jako takiej relacji w stosunku do poziomu analogicznych świadczeń ZUS. Należy się przeciwstawić takim pomysłom, jak dotowanie składek, a nie świadczeń (w systemie repartycyjnym składki i dotacje służą jedynie finansowaniu świadczeń rolników, którzy przeszli stan spoczynku), jak zakładanie kont osobistych (ma to sens w systemie kapitałowym). Pomysły te pogłębić mogą jedynie zapotrzebowanie na zbędne czynności biurokratyczne;
- rozpatrzyć – moim zdaniem – wariant KRUS-u jako ubezpieczyciela wszystkich osób pracujących w rolnictwie. Przemawia za tym szereg czyn-

- ników, jak: jedna wspólna polityka w działalności zapobiegającej wypadkom i chorobom zawodowym, jak prewencja zdrowotna i rehabilitacja lecznicza rolników;
- uzależnić przyszłe oskładkowanie od wielkości ekonomicznej, co wymagałoby ustalenia nadzoru nad rachunkowością rolną. Nadzór nad rachunkowością będzie związany też z potrzebą wymiaru i kontroli podatku dochodowego w rolnictwie. Obowiązki te należałoby zatem przyznać KRUS i uczynić zeń rolniczą skarbówkę;
 - zwolnić rolników opłacających składki na poziomie samofinansującym z obowiązku przekazywania gospodarstw w związku z ubieganiem się o emeryturę; obowiązek przekazania gospodarstwa rolnego winien dotyczyć jedynie użytkowanego gospodarstwa, które zostało zgłoszone do ewidencji i jest podstawą ubezpieczenia i wymiaru podatku dochodowego;
 - przyznawać emerytury lub renty rolnikom o mieszanym ubezpieczeniu w KRUS i ZUS proporcjonalnie do okresu ubezpieczenia w tych instytucjach;
 - zobowiązać KRUS do aktywnej roli w obsłudze potrzeb rolników wnioskujących o świadczenie emerytalno-rentowe, między innymi, w zakresie zbycia gospodarstwa rolnego. Obowiązki Kasy w tym zakresie winny znaleźć odzwierciedlenie w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego.

Wojciech Jagła jest Zastępcą Redaktora naczelnego kwartalnika „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”, emerytowanym Zastępcą Dyrektora Oddziału Regionalnego KRUS w Warszawie.

Agnieszka Szymecka-Wesołowska

Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników – propozycje rozwiązań

W ramach ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników funkcję wspierania rozwoju przedsiębiorczości wśród rolników pełni art. 5a. Przyjęte w nim rozwiązanie pozwala rolnikom - pod pewnymi warunkami – łączyć prowadzenie gospodarstwa rolnego z działalnością pozarolniczą pozostając przy tym w systemie ubezpieczenia KRUS. Czy rozwiązanie to spełnia swoją rolę? Czy wymaga zmian, a jeśli tak, to w jakim kierunku? Autorka podejmuje próbę odpowiedzi na te pytania. ¹

1. Słabe strony art. 5a ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników

Pomimo prowadzonej od dawna polityki wsparcia rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i wprowadzania w tym zakresie wielu instrumentów prawno-finansowych, skala podejmowania przez rolników pozarolniczej działalności gospodarczej wciąż jeszcze nie jest zadowalająca. Jak wynika z badań GUS, wśród indywidualnych gospodarstw rolnych, dla których działalność rolnicza stanowi główne źródło dochodu, tylko

¹ Autorka jest członkiem zespołu ekspertów Centrum Prawa Żywnościowego www.food-law.pl.

14% prowadzi również działalność pozarolniczą. Głównym źródłem dywersyfikacji dochodu są dla nich renty i emerytury (52%) oraz praca najemna (51%). Działalność pozarolnicza jest zaś przeważającym źródłem utrzymania zaledwie dla 4,9% badanych gospodarstw.²

Przyczyn takiego stanu rzeczy jest z całą pewnością wiele. Mają one charakter społeczny, ekonomiczny i prawny. Niekiedy też hamulcem jest zwykła obawa przed nowym. Przykładowo, zniechęcająca do podejmowania działalności pozarolniczej może być obawa przed nową formą opodatkowania. Z prowadzeniem tradycyjnej działalności rolniczej wiąże się obowiązek odprowadzania podatku rolnego, z podjęciem działalności pozarolniczej opłacanie podatku dochodowego. Nie zawsze też oferowane instrumenty wsparcia przedsiębiorczości są – w przekonaniu rolników – atrakcyjne. Dobitnie świadczy o tym znikoma liczba podpisanych umów w ramach przewidzianych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 działań „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” i „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. W zakresie pierwszego z nich zawartych zostało tylko 4 267 umów, a w ramach drugiego zaledwie 1 777.³ Jak można przypuszczać, barierą jest tutaj 50% próg zwrotu kosztów kwalifikowanych wspieranej inwestycji czy operacji.

Odrębny mechanizm wsparcia przedsiębiorczości został przewidziany także w ustawie z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (dalej: ustawa u.s.r). Mowa tutaj o art. 5a ustawy, który rolnikom (ich małżonkom i domownikom) podejmującym pozarolniczą działalność gospodarczą daje możliwość - po spełnieniu określonych w ustawie warunków – pozostania w systemie KRUS i opłacania podwójnej składki na rolnicze ubezpieczenie, aczkolwiek niższej niż ta, do jakiej byłiby zobowiązani w systemie ubezpieczenia powszechnego ZUS. Zachęta w postaci niższej składki ubezpieczeniowej ma więc w założeniu wpływać na zwiększenie zainteresowania ubezpieczonych podejmowaniem działalności pozarolniczej. Czy spełnia jednak swoją rolę? Dane statystyczne zdają się temu przeczyć: z ogólnej liczby 1 332 700 potencjalnie uprawnionych do skorzystania z tej możliwości (tj. osób ubezpieczonych w pełnym zakresie) działalność pozarolniczą podjęło tylko 72 785 osób, co stanowi zaledwie 5,5%.⁴ Gdzie można szukać przyczyn takiego stanu rzeczy?

Przyjrzyć się należy warunkom stawianym rolnikom zainteresowanym podejmowaniem działalności pozarolniczej. Art. 5a ust. 1 tak w tym zakresie stanowi: „*Rolnik lub domownik, który podlegając ubezpieczeniu*

² GUS, *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r.*, Warszawa 2008, s. 134.

³ Dane pochodzą z *Bieżącej informacji o stanie realizacji PROW* na dzień 30 czerwca 2010 r. PROW-inki miesięczne dostępne na stronie www.minrol.gov.pl.

⁴ Dane Biura Ubezpieczeń Centrali KRUS podane za: W. Jagła, s. 53. Zaznaczyć trzeba, że oczywiście w grupie osób ubezpieczonych w pełnym zakresie nie każda spełnia inne stawiane w ustawie warunki.

w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata, rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności, podlega nadal temu ubezpieczeniu w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy prowadzeniu tej działalności, jeżeli spełnia jednocześnie następujące warunki:

- 1) złoży w Kasie oświadczenie o kontynuowaniu tego ubezpieczenia w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy tej działalności;
- 2) jednocześnie nadal prowadzi działalność rolniczą lub stale pracuje w gospodarstwie rolnym, obejmującym obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego, lub w dziale specjalnym;
- 3) nie jest pracownikiem i nie pozostaje w stosunku służbowym;
- 4) nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty albo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych;
- 5) kwota należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie przekracza kwoty 2 528 zł”.

Głównym przedmiotem krytyki powyższego rozwiązania jest roczna kwota graniczna podatku dochodowego, której przekroczenie – w razie kontynuacji działalności pozarolniczej – powoduje konieczność przejścia do powszechnego systemu ubezpieczeń (ZUS). Zauważa się, że próg ten jest tak niski, że stanowi *de facto* element hamujący rozwój przedsiębiorczości.⁵ Za rok podatkowy 2009 kwota ta wynosiła 2 835 zł,⁶ co oznaczało, że maksymalny roczny dochód brutto wynosił 18 839 zł (netto zaś 16 004 zł), czyli 1 334 zł miesięcznie. Jak się wskazuje, kwota ta „... znaczy w strukturze dochodów rodzin rolniczych, ale nie jest wielkością pozwalającą rozwinąć skrzydła i dorobić się przedsiębiorstwa, które by umożliwiała uzyskiwanie godziwych dochodów na poziomie co najmniej parytetowym, a nawet w przyszłości pomyśleć o trwałym rozstaniu się z działalnością rolniczą”.⁷ Z tego względu rozwiązanie przewidziane w art. 5a ustawy o u.s.r. może narazić się na zarzut utrwalania bierności, blokowania procesu dynamizowania postaw i dążeń mobilizujących do rozwoju, a to z: „... obawy oczywiście przed radykalną podwyżką składki na ubezpieczenie społeczne wymierzoną przez ZUS, czyli z obawy przed gwałtownym spadkiem dochodów z działalności nierolniczej”.⁸

⁵ W. Jagła, *KRUS a funkcja wspierania rozwoju drobnej przedsiębiorczości* [w:] „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 36, s. 56.

⁶ M.P. Nr 18, poz. 237.

⁷ W. Jagła, op. cit., s. 56.

⁸ W. Jagła, op. cit., s. 56.

Postulowane są różne rozwiązania w tym zakresie. Jedną z propozycji jest ograniczenie czasu podlegania ubezpieczeniu w KRUS dla osób łączących prowadzenie gospodarstwa rolnego z działalnością pozarolniczą do 2-3 lat. Jak się wskazuje okres ten byłby: „... wystarczający, aby odnaleźć odpowiedź na pytanie, czy podjęta pozarolnicza działalność gospodarcza może stać się głównym źródłem utrzymania rolnika i jego rodziny, lub należy zaprzestać prowadzenia tej działalności z powodów ekonomicznych”.⁹ Propozycja ta nie rozwiązuje jednak problemu. Żeby spełniała ona swoją rolę, wymagałaby rezygnacji z progu podatku dochodowego, który – stanowiąc swego rodzaju barierę – zniechęca do rozwoju dodatkowej działalności gospodarczej. Ze swej natury zakłada bowiem jej ograniczanie, a w konsekwencji uniemożliwia przekonanie się co do perspektyw jej rozwoju. Z drugiej jednak strony, taka liberalizacja i rezygnacja z jakichkolwiek ograniczeń (nawet w określonym przedziale czasowym) mogłaby prowadzić do wielu nadużyć. Sprowadzałaby się do przywrócenia problemu wyjściowego, z którym od lat zмага się ustawodawca, a mianowicie, otwarcia systemu KRUS dla osób będących de facto przedsiębiorcami, dla których posiadanie gospodarstwa rolnego jest wyłącznie przepustką do opłacania niższych składek ubezpieczeniowych.¹⁰

Problemu tego – wydaje się – nie rozwiązywałaby także inna postulowana propozycja zmiany przepisów art. 5a. Polega ona na znaczącym zwiększeniu progowej kwoty podatku (np. trzykrotnym), co – w opinii jej zwolenników: „... pozwoliłoby osiągnąć rolnikom zdecydowanie większe dochody z działalności pozarolniczej, a w końcowym efekcie ułatwić podjęcie decyzji o trwałym rozstaniu się z gospodarstwem”.¹¹

Także w tym wypadku podniesienie progu granicznej kwoty podatku oznaczałoby możliwość wpłynięcia do systemu KRUS osób zajmujących się działalnością rolniczą tylko „formalnie”. Poza tym, bariera w rozwoju przedsiębiorstw zostałaby jedynie przesunięta na wyższy poziom, co niewątpliwie wzmogłoby krytykę przeciwników obecnego rozwiązania.

⁹ W. Jaskuła, *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników – postulaty de lege ferenda*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 33, s. 77.

¹⁰ Żeby przeciwdziałać takiej sytuacji, ustawodawca wielokrotnie nowelizował przepisy art. 5a ustawy. Przykładowo, w pierwotnej wersji tego przepisu warunek uprzedniego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników wynosił 1 rok, obecnie są to 3 lata. Należy też wskazać, że art. 5a był także dwukrotnie przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdzał naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa. Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13.03.2006 r., sygn. akt P 8/05 OTK 28/3/A/2006 (sentencja została ogłoszona w Dz. U. z 2006 r. Nr 46, poz. 335) oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.07.2006 r. sygn. akt P 6/05 OTK 81/7/A/2006 (sentencja została ogłoszona w Dz. U. z 2006 r. Nr 134, poz. 947).

¹¹ Tak ekspertyza Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej pt. „Cele, instrumenty uwarunkowania bieżącej i średniookresowej polityki finansowej w polskim rolnictwie”.

Krytycy już od dawna podnoszą, że rozwiązanie przewidziane w art. 5a ustawy stanowi nieuzasadnione uprzywilejowanie osób prowadzących działalność pozarolniczą na obszarach wiejskich, przez co uchylbia zasadzie „sprawiedliwości społecznej”. Zauważają, że możliwość opłacania niższych składek w porównaniu do tych, jakie są wymagane na ubezpieczenie społeczne osób samozatrudniających się, pociąga za sobą ryzyko złamania zasady równej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami. Jak się wskazuje, nieograniczone żadnym terminem ulgowe traktowanie niektórych tylko przedsiębiorców (tzn. tych prowadzących jednocześnie, ale często tylko pozornie, działalność rolniczą) w zakresie ponoszenia ciężarów ubezpieczenia społecznego narusza konkurencję i jest zakamuflowaną formą pomocy publicznej.¹²

Dla rozwiązania powyższych problemów postuluje się także inne jeszcze rozwiązanie. Proponuje się „... *udostępnienie ubezpieczenia społecznego rolników tylko dla tych rolników-przedsiębiorców, których dochód z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej za dany rok kalendarzowy jest niższy od dochodu uzyskanego z gospodarstwa rolnego*”.¹³ Za takim rozwiązaniem opowiada się m.in. Minister Rolnictwa, który twierdzi, że „... *najwyższy czas wprowadzić w KRUS jedną i podstawową zasadę dla wszystkich małych gospodarstw dwuzawodowców. Jeśli z działalności rolniczej rolnik ma więcej dochodów niż z działalności pozarolniczej to wówczas zostaje w KRUS i opłaci zmodyfikowaną składkę. Jeśli zaś dochody z działalności pozarolniczej są wyższe niż z gospodarstwa, to wtedy taki płatnik przechodzi do systemu pracowniczego*”.¹⁴ Również to rozwiązanie – pomimo swoich niewątpliwych zalet – nie jest jednak pozbawione mankamentów.

pozytywną stroną tej propozycji byłby fakt, że wymagałaby ona wprowadzenia rachunkowości w gospodarstwach rolnych, bo tylko w ten sposób możliwe byłoby liczenie i ustalanie proporcji pomiędzy dochodami rolniczymi i pozarolniczymi. W pewnym systemowym ujęciu byłoby to ze wszech miar pożądane.¹⁵ Pozwoliłoby na wyeliminowanie dzisiejszego kryterium stosunków własnościowych jako kryterium kwalifikującym podleganie KRUS i domniemania prowadzenia działalności rolniczej, które jest problematyczne i prowadzi do przenikania do systemu osób, *de facto* nie

¹² B. Wierzbowski, *Prawo socjalne a przemiany strukturalne w rolnictwie*, [w:] R. Budzinowski (red.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Poznań 2004, s. 269.

¹³ W. Jaskuła, op. cit., s. 78.

¹⁴ „Gazeta Prawna” z 20.12.2007 r., Bożena Wiktorowska, *Rozmawiamy z Markiem Sawickim, ministrem rolnictwa i rozwoju wsi*.

¹⁵ Por. A. Szymecka-Wesołowska, *O potrzebie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników – głos w dyskusji*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 36, s. 89 i nast.

prowadzących działalności rolniczej. Pozwoliłoby także na bardziej racjonalne niż obecnie różnicowanie składek ubezpieczeniowych. Mogłoby w końcu stanowić również dodatkowe narzędzie polityki rolnej, poprzez zróżnicowanie procentowej przewagi działalności rolniczej (np. na obszarach, gdzie prowadzenie działalności rolniczej jest utrudnione, dochód z działalności rolniczej mógłby wynosić tylko 25% dochodu globalnego).

Za mankament takiego rozwiązania należałoby uznać to, że zablokowałoby ono rozwój przedsiębiorczości wśród posiadaczy niewielkich gospodarstw rolnych. Tymczasem to właśnie oni powinni być główną grupą rolników, do których kierowane są instrumenty zachęcające do różnicowania źródeł dochodów i porzucania nierentowanych i pozbawionych perspektyw rozwoju gospodarstw rolnych.¹⁶ Z tego względu omawiana propozycja nie wydaje się być zasadna.

2. Wyodrębnienie działalności „okołorolniczej”

W którym zatem kierunku powinny pójść ewentualne zmiany art. 5a ustawy? Pewnym rozwiązaniem mogłoby być dokonanie kategoryzacji zakresu i przedmiotu pozarolniczej działalności gospodarczej i przyznanie szczególnego wsparcia tylko niektórym jej rodzajom. Chodzi o te rodzaje działalności handlowej, usługowej czy wytwórczej, które są ściśle związane z wytwarzanymi w gospodarstwie produktami lub z zasobami gospodarstwa rolnego. Są to tzw. działalności „okołorolnicze”.

W obecnym stanie prawnym wiele z nich jest kwalifikowanych jako pozarolnicza działalność gospodarcza i traktowanych na równi z rodzajami działalności zupełnie oderwanymi od kontekstu rolnictwa i gospodarstw rolnych (np. prowadzenie działalności reklamowej czy agencji ubezpieczeniowych). Tymczasem rozwój przedsiębiorczości grupy społecznej, jaką są rolnicy i członkowie ich rodzin, rządzi się pewną specyfiką, która musi być uwzględniana. Przedmiot i kierunek wsparcia musi iść w zgodzie z efektywną polityką rozwoju obszarów wiejskich, czego nieodzownym elementem jest wykorzystywanie istniejących już na tych obszarach zasobów. Chodzi

¹⁶ W. Jagła, op. cit., s. 58. zwraca ponadto uwagę, że „... zastosowanie tego kryterium dochodowego, a mianowicie – w przypadku osiągnięcia dochodów rolniczych większych od dochodów z przedsięwzięcia pozarolniczego jest ono warunkiem kontynuacji ubezpieczenia w KRUS – postawiłoby w kłopotliwej sytuacji domowników trudniących się zajęciem pozarolniczym. Wszak ich status nie przewiduje osiągnięcia przeliczeń dochodów z pracy w gospodarstwie rolnym!”.

tu nie tylko o zasoby ludzkie (a w tym kwalifikacje i umiejętności), ale także o zasoby kapitałowe, czyli gospodarstwa rolne i wytwarzane w ich ramach produkty. Dopiero przy uwzględnieniu tych zasobów można mówić o budowaniu skutecznych zintegrowanych strategii rozwoju. Z tego też względu pewne rodzaje działalności handlowej, wytwórczej i usługowej, które wiążą się z zaangażowaniem dotychczasowych zasobów materialnych i niematerialnych, powinny cieszyć się dodatkowymi względami.

Warto sięgnąć w tym zakresie do rozwiązań przyjętych we włoskim porządku prawnym, który – posługując się odpowiednimi kryteriami – wyróżnia pewne rodzaje działalności pozarolniczej i włącza je pod pewnymi warunkami w zakres szerokiego pojęcia działalności rolniczej.

Definicja działalności rolniczej wywodzona jest z definicji przedsiębiorcy rolnego, zawartej w art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego. Stanowi on, że „... *przedsiębiorcą rolnym jest ten, kto prowadzi jedną z następujących działalności: uprawę gruntu, leśnictwo, hodowlę zwierząt i działalności powiązane*”. Za działalności powiązane zostały uznane działalności prowadzone przez tego samego przedsiębiorcę rolnego „... *ukierunkowane na obróbkę, przechowywanie, przetwarzanie, komercjalizację i podnoszenie wartości produktów otrzymanych w przeważającej mierze z uprawy gruntu lub lasu bądź też hodowli zwierząt, a ponadto działalności skierowane na świadczenie dóbr i usług za pomocą przeważającego wykorzystania urządzeń lub zasobów gospodarstwa normalnie używanych w prowadzonej działalności rolniczej, w tym działalność polegająca na podnoszeniu wartości terytorium i dziedzictwa wiejskiego i/lub leśnego, a także działalność polegająca na przyjmowaniu gości i gościnności (agroturystyka)*.” Ponadto, na mocy ustaw z 2006 r. za działalność powiązaną uznana została także prowadzona przez rolników produkcja i sprzedaż energii elektrycznej pochodząca z rolno-środowiskowych źródeł odnawialnych (tj. biomasy, upraw energetycznych, odpadów pochodzenia zwierzęcego i roślinnego) oraz ze źródeł fotowoltaicznych.

Jak wynika z przytoczonych przepisów, pojęcie działalności rolniczej obejmuje nie tylko jej podstawowe kierunki (tj. produkcję surowców roślinnych i zwierzęcych w postaci uprawy gruntu, leśnictwa, hodowli zwierząt), ale także pewne rodzaje działalności ze swej natury „pozarolnicze”, które są ściśle związane bądź to z produktami wytwarzanymi w gospodarstwie (obróbka, przechowywanie, przetwórstwo, sprzedaż, a także produkcja energii), bądź to z urządzeniami i zasobami gospodarstwa (m.in. utrzymywanie krajobrazów wiejskich, agroturystyka, agromechanika, świadczenie usług rolniczych innym gospodarstwom).

Oczywiście, przy kwalifikacji takich działalności jako działalności rolniczej ustawodawca włoski przyjął pewne kryteria ograniczające. Przy pierwszej grupie działalności powiązanej, tj. działalności związanej z produkta-

mi, obowiązuje kryterium przewagi produktów własnych nad produktami nabytymi. Oznacza to, że prowadzenie, przykładowo, działalności przetwórczej jest uznawane za rolniczą tylko wtedy, gdy dotyczy ona w przeważającej mierze produktów wytworzonych w gospodarstwie. Jeśli zaś rolnik przetwarza w przeważającej mierze produkty nabyte, działalność ta jest traktowana jako pozarolnicza działalność gospodarcza. Podobna sytuacja ma miejsce przy sprzedaży. Jeśli rolnik zbywa w większości produkty wytworzone we własnym gospodarstwie, jest to działalność rolnicza, jeśli zaś tylko odsprzedaje produkty wcześniej nabyte, jest to pozarolnicza działalność handlowa.

W przypadku drugiej grupy działalności powiązanych, tj. działalności usługowych związanych z urządzeniami i zasobami gospodarstwa, kryterium przyjęcia ich w poczet działalności rolniczych stanowi wykonywanie tych działalności „za pośrednictwem przeważającego wykorzystania urządzeń bądź zasobów gospodarstwa używanych normalnie w prowadzonej działalności rolniczej”. O ile zatem dana działalność usługowa wykonywana jest przy użyciu sprzętu wykorzystywanego normalnie do celów własnej produkcji rolnej (np. praca na polu sąsiadów za pomocą własnego kombajnu czy świadczenie usług przewozowych za pomocą wykorzystywanego zazwyczaj w gospodarstwie samochodu), będzie ona działalnością rolniczą, a nie działalnością pozarolniczą.

Ponieważ prowadzenie działalności rolniczej jest – podobnie jak w Polsce – pod wieloma względami uprzywilejowane w stosunku do innych działów gospodarki, taka regulacja przynosi włoskim rolnikom wiele korzyści. Prowadzenie działalności „okołorolniczych” pozwala na lepsze przystosowanie ich rodzajów do potrzeb rynku, bardziej optymalne wykorzystanie zasobów gospodarstwa, zapewnia im wyższe źródła dochodów, a to wszystko bez ryzyka utraty uprzywilejowanej pozycji prawnej.¹⁷

3. Status prawny działalności „okołorolniczych” w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników

Jaki tymczasem status prawny mają działalności „okołorolnicze” w polskiej ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników? Czy polski ustawodawca pozwala w obecnym stanie prawnym, a jeśli tak, to w jakim zakresie, uznać pewne rodzaje „działalności powiązanych” za działalność rolniczą?

¹⁷ Więcej na temat szczegółowych kryteriów uznawania wyżej wymienionych rodzajów działalności za działalność rolniczą w prawie włoskim zob. A. Szymecka: *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (II)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008 z. 1, s. 199 i nast.

Art. 5a ust. 10 ustawy u.s.r. stanowi: „*Za pozarolniczą działalność gospodarczą uważa się pozarolniczą działalność gospodarczą prowadzoną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez osoby fizyczne na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, z wyłączeniem wspólników spółek prawa handlowego oraz osób prowadzących działalność w zakresie wolnego zawodu:*

- 1) *w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne;*
- 2) *z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych”.*

Punktem wyjścia dla określenia przedmiotu i zakresu działalności pozarolniczej będzie zatem jej definicja zawarta w ustawie z 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne,¹⁸ która w tym zakresie odsyła do ustawy z 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.¹⁹ Ponieważ ostatnia z cytowanych ustaw nie wprowadza odrębnej definicji działalności pozarolniczej, a definiuje jedynie pojęcie działalności rolniczej, działalność pozarolnicza będzie definiowana od strony negatywnej, tj. co do zasady będzie obejmowała to, co nie jest działalnością rolniczą (o ile w danym konkretnym przypadku przepis szczególnie nie będzie stanowił inaczej).

Definicja działalności rolniczej zawarta jest w art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, który tak stanowi: „*Działalnością rolniczą, w rozumieniu ust. 1 pkt. 1, jest działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza gruntowa, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowla ryb, a także działalność, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, wynoszą co najmniej:*

- 1) *miesiąc – w przypadku roślin,*
- 2) *16 dni – w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi lub kaczek,*
- 3) *6 tygodni – w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego,*
- 4) *2 miesiące – w przypadku pozostałych zwierząt – licząc od dnia nabycia”.*

¹⁸ Dz. U. z 1998 r. Nr 144, poz. 930 z późn. zm.

¹⁹ Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176. Zob. art. 4 ust. 1 pkt. 12 ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne.

Jak wynika z cytowanego przepisu, za działalność rolniczą uznaje się produkcję produktów roślinnych i zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym pochodzących z własnych upraw, hodowli lub chowu. Pozarolniczą działalnością gospodarczą będzie więc, co do zasady, wszystko to, co nie zawiera się w tym zakresie. Działalnością pozarolniczą będzie więc każdy rodzaj przetwórstwa, bez względu na to, czy dotyczy on produktów własnych czy nie.²⁰ Przepis ograniczył bowiem zakres jedynie do produktów w stanie nieprzetworzonym. Z kolei, jeśli przyjąć, że wstępna obróbka (np. suszenie, mycie, ćwiartowanie itp.) będzie zawierało się jeszcze w zakresie produkcji produktów roślinnych i zwierzęcych nieprzetworzonych (a więc działalności rolniczej), to i tak będzie ona mogła dotyczyć wyłącznie produktów własnych. Ustawodawca wprowadził w tym zakresie bardzo wąski wyjątek: działalność dotycząca produktów nabytych zawężona została do ściśle określonych przedziałów czasowych.²¹ Wyraźnie więc widać, że ustawodawca polski znacznie ograniczył możliwość kwalifikowania działalności powiązanych z produktami gospodarstwa jako działalności rolniczej. Stąd też podejmowanie przez rolników np. działalności przetwórczej będzie zawsze skutkowało uruchomieniem mechanizmu przewidzianego w art. 5a ustawy i opłaceniem podwójnej składki ubezpieczeniowej.

Kolejnym elementem przesądzającym o zakwalifikowaniu danej działalności jako działalności pozarolniczej jest wspomniany w art. 5a ust. 10 ustawy u.s.r. wymóg, by działalność pozarolnicza była prowadzona na podstawie przepisów ustawy z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.²² Oznacza to, że w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników za działalność pozarolniczą będą uważane tylko te jej rodzaje, do których znajdują zastosowanie przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Trzeba zatem w tym kontekście zwrócić uwagę na art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, który tak stanowi: „Przepisów ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, le-

²⁰ Należy jednak wskazać na art. 21 ust. 1 pkt. 71 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, który stanowi, że wolne od podatku dochodowego są dochody ze sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy lub hodowli, nie stanowiących działów specjalnych produkcji rolnej, przerobionych sposobem przemysłowym, jeżeli przerób polega na kiszeniu produktów roślinnych lub przetwórstwie mleka albo na uboju zwierząt rzeźnych i obróbce poubojowej tych zwierząt, w tym również na rozbiorze, podziale i klasyfikacji mięsa.

²¹ Więcej na temat działalności rolniczej w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, zob. J. Bieluk, *Pojęcie działalności rolniczej w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, z. 2, s. 181 i nast.

²² Dz. U. nr 173, poz. 1807.

śnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów". Przepisy ustawy nie mają zatem zastosowania do wymienionych w art. 3 rodzajów działalności, a więc nie będą one mogły kwalifikować się jako działalność pozarolnicza w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Pierwsza grupa działalności wymienionych w art. 3 (działalność wytwórcza w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego) pokrywa się z przedmiotem działalności kwalifikowanych jako rolnicza w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Inaczej jednak jest w przypadku działalności polegającej na wynajmowaniu przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów, a więc działalności agroturystycznej. Według ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest ona kwalifikowana jako działalność pozarolnicza,²³ ale nie mają do niej zastosowania przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w związku z czym nie jest ona działalnością pozarolniczą w rozumieniu art. 5a u.s.r. Oznacza to, że podejmowanie przez osoby prowadzące gospodarstwa rolne działalności agroturystycznej (w zakresie określonym w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej) będzie uprawniało je do opłacania podstawowej, a nie podwójnej składki emerytalno-rentowej.

Jak wynika zatem z powyższej analizy większość działalności „okołorolniczych”, związanych z gospodarstwem rolnym, jego zasobami bądź produktami (z wyjątkiem agroturystyki), będzie uznawana za działalność pozarolniczą, a w konsekwencji także ich rozwój będzie dodatkowo ograniczony roczną maksymalną kwotą podatku dochodowego. Dotyczy to – jak wskazano – przetwórstwa, lokalnych usług transportowych, usług na rzecz innych gospodarstw rolnych, rzemiosła i rękodzielnictwa czy też wytwarzania tzw. „agro-energii”. Działalności te są traktowane jak każda inna działalność pozarolnicza.

Tymczasem to właśnie te rodzaje działalności zasługują na większe wsparcie niż np. wykonywanie wolnego zawodu, które w obecnym stanie prawnym nie jest traktowane jako działalność pozarolnicza. Osoby prowadzące

²³ Należy jednak wskazać na art. 21 ust. 1 pkt 43 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, który stanowi, że wolne od podatku dochodowego są dochody uzyskane z tytułu wynajmu pokoi gościnnych, w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym, osobom przebywającym na wypoczynku oraz dochody uzyskane z tytułu wyżywienia tych osób, jeżeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5.

działalność w ramach wolnego zawodu,²⁴ prowadząc jednocześnie gospodarstwo rolne, podlegają ubezpieczeniu na zasadach ogólnych. Zważywszy na fakt, że wykonywanie zawodu lekarza czy nauczyciela wymaga wysokich kwalifikacji, nie są one w zasięgu większości drobnych rolników, do których przecież w pierwszym rzędzie powinny być kierowane instrumenty z zakresu wsparcia przedsiębiorczości.

W końcu należy też wskazać, że znaczne ograniczenie do sztywnych przedziałów czasowych możliwości prowadzenia działalności mających za przedmiot także produkty nabyte niewątpliwie hamuje procesy łączenia sił rolników, nie wzmacnia integracji terytorialnej i podejmowania wspólnych inicjatyw, tak przecież ważnych dla rozwoju obszarów wiejskich.

4. Skutki ubezpieczeniowe podejmowania działalności „okołorolniczej”

Ostatnią kwestią, jaką należałoby rozważyć w kontekście ewentualnego wyodrębnienia działalności "okołorolniczych" i przyznania im szczególnego statusu prawnego, jest kwestia skutków, jakie pociągałoby za sobą podejmowanie tych działalności, a także innych działalności pozarolniczych w zakresie ubezpieczenia w KRUS. Możliwe są tutaj różne warianty.

Idąc za przykładem rozwiązań wprowadzonych we Włoszech można by przyjąć, że działalności „okołorolnicze” kwalifikują się – pod pewnymi warunkami – jako działalność rolnicza.²⁵ W konsekwencji ich podejmo-

²⁴ Działalność wykonywana w ramach wolnego zawodu to: działalność wykonywana osobiście przez lekarzy, lekarzy stomatologów, lekarzy weterynarii, techników dentystrycznych, felczerów, położne, pielęgniarki, tłumaczy oraz nauczycieli, w zakresie świadczenia usług edukacyjnych polegających na udzielaniu lekcji na godziny, jeśli działalność ta nie jest wykonywana na rzecz osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo na rzecz osób fizycznych dla potrzeb prowadzonej przez nie pozarolniczej działalności gospodarczej, z tym, że za osobiste wykonywanie wolnego zawodu uważa się wykonywanie działalności bez zatrudniania na podstawie umów o pracę, umów zlecenia, umów o dzieło oraz innych umów o podobnym charakterze osób, które wykonują czynności związane z istotą danego zawodu. Por. art. 4 ust. 1 pkt. 11 ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne.

²⁵ Należy zaznaczyć, że w doktrynie polskiego prawa rolnego niejednokrotnie podkreślano, że działalność wytwórcza w rolnictwie nie ogranicza się jedynie do działalności *stricte* rolniczej (z natury), ale rozciąga się także – pod pewnymi warunkami – na inne rodzaje działalności o charakterze przemysłowym i handlowym. Mowa tu zwłaszcza o przetwarzaniu produktów rolnych. W doktrynie sformułowano w tym zakresie

wanie przez osoby prowadzące gospodarstwa rolne i ubezpieczone w KRUS nie wywoływałyby żadnych zmian w zasadach ubezpieczenia ani dodatkowych obciążeń. Rolnik podejmujący te rodzaje działalności opłacałby taką samą składkę, jaką opłaca obecnie przy prowadzeniu zwykłej działalności produkcyjnej. Byłaby to dla niego najlepsza zachęta do rozwoju działalności. Dopiero podejmowanie działalności pozarolniczej (a więc działalności w żaden sposób niezwiązanych z gospodarstwem i jego zasobami) powodowałoby opłacanie podwyższonej składki. Oczywiście rację bytu przy takim rozwiązaniu traciłoby utrzymanie jakichkolwiek progów podatku dochodowego.

kilka kryteriów, które pozwalają przesądzić o tym, czy daną działalność przetwórczą powinno się zaliczyć w poczet szeroko pojętej działalności wytwórczej w rolnictwie, czy też nie. Do grupy czynności przetwórczych kwalifikujących się jako działalność rolnicza zaliczono czynności związane z przygotowaniem produktów do sprzedaży (np. porcjowanie) oraz „zwykłe” prace prowadzone w rolnictwie (np. młócenie zboża). Zaproponowano także kryterium „tradycyjnych czynności przetwórczych wykonywanych w gospodarstwie rolnym”, jak np. przerób mleka na twaróg czy owoców na susz. Tak: R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 110. Inni autorzy uzupełnili to zastrzeżeniem, że czynności takie muszą obejmować tylko pierwszy stopień przetworzenia. Tak: D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006, s. 57. Dana działalność przetwórcza nie może natomiast kwalifikować się jako część działalności rolniczej, jeśli przetwórstwo ma charakter *stricte* przemysłowy tj., gdy prowadzone jest w gorzelniach, browarach, młynach. Precyzując to ostatnie kryterium można by powiedzieć, że dana działalność przetwórcza może być włączana w ramy działalności rolniczej tylko wtedy, jeśli pod względem organizacyjnym oraz ekonomicznym nie przeważa nad działalnością podstawową. Innymi słowy, działalność przetwórcza, by móc kwalifikować się jako rolna, musi lokować się w stosunku podrzędności (posiłkowości) wobec podstawowej działalności rolniczej, której wymiar organizacyjny i ekonomiczny powinien pozostawać większy niż wymiar działalności przetwórczej. Kryteria takie można znaleźć także w ustawodawstwie i orzecznictwie. Przykładowo wskazać tu można na ustawę o podatku od towarów i usług z 11 marca 2004 r. (Dz. U. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.), która specjalny rolny reżim podatku VAT rozciąga także na produkty nieprzetworzone. Za kryteria kwalifikacji ustawa uznaje pochodzenie produktów z własnej działalności rolniczej oraz przetwórstwo dokonane przy użyciu środków zwykle używanych w gospodarstwie rolnym, leśnym i rybackim. Tym samym wyłącza możliwość podlegania pod reżim rolny przetworzonych produktów rolnych, które wyprodukowane zostały przy użyciu innych, dodatkowych środków i zasobów, niż te wykorzystywane zazwyczaj w gospodarstwach. Wśród orzeczeń warto wskazać choćby na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 1995 r. (NSA SA/Wr 2099/94 ONSA 1996/3/117 we Wrocławiu), w którym Sąd wskazał: „... mieszalnia pasz przeznaczona na potrzeby jednego gospodarstwa rolnego i bazująca na surowcach pochodzących z tego gospodarstwa może być zakwalifikowana jako składnik tego gospodarstwa”. I dalej: „... mieszalnia pasz, której produkcja będzie wymagać zakupu surowca z zewnątrz i której celem będzie sprzedaż innym podmiotom gospodarczym bądź wykonywanie usług na rzecz innych gospodarstw, będzie stanowił przemysłowy zakład przetwórstwa rolnego”.

Poza tym, w przypadku podejmowania działalności pozarolniczej, najbardziej uzasadnione byłoby opłacanie składki na zasadach określonych w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego dla podmiotów prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, z zachowaniem jednak możliwości dalszego podlegania ustawie o KRUS. Pozostawienie rolników podejmujących działalność pozarolniczą w systemie KRUS byłoby o tyle zasadne, że wraz z uznaniem działalności „okołorolniczych” za rodzaj działalności rolniczej, mogłoby nastąpić obniżenie wpływów do funduszu emerytalno-rentowego KRUS (byłaby płacona składka pojedyncza, podczas gdy obecnie prowadzenie tej działalności powoduje podwójny wymiar składki). Takie rozwiązanie rekompensowałoby zmniejszenie ewentualnych wpływów i byłoby zgodne z zasadą solidaryzmu ubezpieczonych (środki pozostawałyby w „obiegu rolnym”). Miałoby ono także tę zaletę, że wysoka składka w KRUS zniechęcałaby do zachowań spekulacyjnych.

Warto też zauważyć, że przy takim rozwiązaniu w dużym stopniu nieaktualne stałyby się zarzuty przeciwników uprzywilejowania sytuacji ubezpieczeniowej rolników podejmujących działalność gospodarczą, którzy – jak powiedziano wcześniej – w związku z art. 5a ustawy u.s.r. powołują się na naruszanie zasad konkurencji. Działalność „okołorolnicza” bowiem, ze względu na swój ścisły związek z gospodarstwem rolnym, nie może być prowadzona na terenach zurbanizowanych, a zatem nie można mówić w tym kontekście o zaburzaniu reguł konkurencji. Ponadto, ograniczenie prowadzenia tej działalności do ścisłego związku z gospodarstwem powodowałoby, że rozwijałaby się przede wszystkim drobna przedsiębiorczość, co idzie z kolei w parze z założeniami ustawodawcy, który dąży nie do bezpodstawnego uprzywilejowania rolników, ale do promowania dywersyfikacji źródeł ich dochodów.

Należy też nadmienić, że wiele rodzajów działalności „okołorolniczej” objętych jest wsparciem w ramach działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, skierowanych na rozwój przedsiębiorczości. W ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” pomocy udziela się z tytułu podjęcia lub rozwoju działalności m.in. w zakresie: usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa; rzemiosła lub rękodzielnictwa; usług turystycznych oraz związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem; usług transportowych; usług komunalnych; przetwórstwa produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych; magazynowania lub przechowywania towarów; wytwarzania produktów energetycznych z biomasy. Z całą pewnością możliwość opłacania preferencyjnej składki ubezpieczeniowej wpłynęłaby na zwiększone zainteresowanie rolników udziałem w tych instrumentach PROW, a co za tym idzie – na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i przyspieszenie absorpcji środków unijnych w Polsce.

Oprócz zaproponowanego wyżej rozwiązania, tj. uznania działalności „okołorolniczych” za działalność rolniczą i zrównanie ich pod względem warunków ubezpieczenia, możliwe byłoby przyjęcie także innej – być może mniej radykalnej – możliwości. Można by mianowicie dokonać trójstopniowego podziału działalności i każdej z nich przyporządkować inną wysokość składki ubezpieczeniowej. Na pierwszym poziomie plasowałyby się działalność rolnicza, na drugim działalność „okołorolnicza”, na trzecim zaś działalność pozarolnicza. Podejmowanie przez osoby prowadzące gospodarstwa rolne działalności „okołorolniczej” powodowałoby obowiązek opłacania wyższej składki niż w przypadku prowadzenia jedynie działalności rolniczej, aczkolwiek byłaby to składka niższa niż ta opłacana w przypadku podjęcia działalności pozarolniczej. Ta ostatnia powinna być równa ze składką płaconą w powszechnym systemie ubezpieczeń. Także taka gradacja wymiaru składki sprzyjałaby rozwojowi działalności „okołorolniczych”.

5. Korzyści uprzywilejowania działalności „okołorolniczych”

Dlaczego warto wspierać rozwój działalności „okołorolniczych”? Przede wszystkim, postulowane powyżej uprzywilejowane traktowanie rolników podejmujących działalność „okołorolniczą” w dużo większym stopniu niż obecna regulacja przewidziana w art. 5a ustawy u.s.r. realizowałoby cel wsparcia rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Wynika to z podstawowego założenia, że dla efektywnego wspierania rozwoju przedsiębiorczości nie bez znaczenia jest przedmiot działalności gospodarczej. Na zwiększenie podejmowania działalności gospodarczej innej niż podstawowa rolnicza działalność wytwórcza niewątpliwie będzie miało wpływ skierowanie wsparcia wobec tych działalności, w których rolnicy wykazują i dysponują większymi kwalifikacjami. Takimi działalnościami są bez wątpienia działalności „okołorolnicze”.

Opłacanie preferencyjnej składki w przypadku odejmowania działalności „okołorolniczej” zachęcałoby rolników do preferowania działalności związanych z gospodarstwem rolnym i jego zasobami, a nie podejmowania działalności, w których często nie mają kwalifikacji i doświadczenia i które abstrahują od wykonywanej przez nich działalności rolniczej. Podejmowanie tego rodzaju działalności postrzegaliby jako mniejsze ryzyko, swego rodzaju „przedłużenie” działalności rolniczej. Stąd też – jak można mniemać – byłiby bardziej skłonni do rozwoju przedsiębiorczości właśnie w tym kierunku.

Uprzywilejowanie tego rodzaju działalności niesłoby za sobą także inne korzyści, zarówno ekonomiczne jak i społeczne.

Warto wskazać, że prowadziłyby do rozwijania i modernizowania samej podstawowej działalności rolniczej. Przy przyjęciu przedstawionych wyżej kryteriów związku z produktami bądź zasobami gospodarstwa zachodziłby proporcjonalny związek pomiędzy rozwojem podstawowej działalności rolniczej a działalnością „okołorolniczej”: im bardziej rozwinięta działalność rolnicza, tym możliwy szerszy zakres działalności „okołorolniczej”.

Dzięki podejmowaniu tych rodzajów działalności następowaloby także bardziej racjonalne wykorzystanie składników majątkowych gospodarstwa, zachodziłaby amortyzacja kosztów zakupu maszyn i urządzeń a także podtrzymywana byłaby wiejska kultura i tradycja oraz ochrona środowiska. Odbywałoby się to więc z korzyścią nie tylko dla rolników podejmujących się prowadzenia tych działalności, ale także innych mieszkańców wsi a także całego społeczeństwa. Prowadziłyby to także do większej integracji między mieszkańcami wsi i wspólnych przedsięwzięć.

W końcu także uprzywilejowanie działalności „okołorolniczych” pozwoliłoby na skierowanie wsparcia do osób rzeczywiście zajmujących się działalnością rolniczą zainteresowanych w pomnażaniu i dywersyfikowaniu źródeł dochodów, a nie posiadaczy ziemskich, których podstawowa działalność zawodowa nie ma nic wspólnego z rolnictwem.

Z tych względów warto rozważyć rezygnację z aktualnego mechanizmu wsparcia przedsiębiorczości, pomimo jego licznych zmian, nie dającego zadowalających efektów. Powinno ten mechanizm zastąpić inne rozwiązanie, które w sposób efektywny pomagałoby rolnikom podejmować działalność gospodarczą, a dzięki temu pomnażać źródła ich dochodu.

*Dr Agnieszka Szymecka-Wesołowska jest wykładowcą
w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego
w Warszawie.*

Barbara Tryfan

Ubezpieczenia społeczne rolników niemieckich

Rolnicy w Unii Europejskiej stanowią niewielki odsetek czynnych zawodowo, jednakże ich miejsce i rola w gospodarce narodowej ma duże znaczenie, zwłaszcza w Niemczech i Francji. Te dwa kraje zasługują na szczególną uwagę, gdyż ich systemy bezpieczeństwa socjalnego dla osób związanych z rolnictwem są najlepszym punktem odniesienia do Polski.

Geneza ubezpieczeń społecznych w rolnictwie

Niemcy jako pierwsze zbliżyły się do urzeczywistnienia idei ochrony socjalnej w imię solidarności grupowej. Pierwszym krokiem na tej drodze była ustawa z 1883 r. o ubezpieczeniu chorobowym, wprowadzona przez kanclerza Bismarcka. W 1884 r. wydano ustawę o ubezpieczeniu od wypadków przy pracy, a w 1889 r. – o ubezpieczeniu na starość. Te trzy ustawy sprzed ponad 100 lat, po wielokrotnych modyfikacjach i dostosowaniach do aktualnej sytuacji w gospodarce krajowej, tworzą w zasadzie fundament prawny obecnego systemu. Znalazły się w nim, wcześniej niż w innych krajach, uprawnienia dla ludności rolniczej. Na tle powstających w tym okresie u schyłku XIX wieku towarzystw i korporacji zawodowych, w 1886 r. wyodrębniły się stowarzyszenia rolnicze i leśne, które miały w swym programie ubezpieczenia od wypadków przy pracy. Po ubezpieczeniu chorobowym, wypadkowym i na starość, wprowadzono na przełomie stulecia ubezpieczenie od bezrobocia pracowników rolnych, niewłaścicieli gospodarstw.

W 1942 r., a więc okresie II wojny światowej, gdy nasilił się deficyt siły roboczej w rolnictwie, ubezpieczeniem wypadkowym objęto rolników i członków ich rodzin. Towarzystwa ubezpieczeniowe przejęły odpowie-

działność za koszty choroby, leczenia trwałych uszkodzeń oraz inwalidztwa powstałego w wyniku wypadków przy pracy.

W 1957 r. wprowadzono ustawę o pomocy dla rolników na starość, która obok analogicznych rozwiązań we Francji, była jedną z pierwszych w Europie, a właściwie na świecie. Był to ważny krok na drodze do zabezpieczenia egzystencji ludności rolniczej w wieku poprodukcyjnym. Ta regulacja miała w zasadzie na celu odmłodzenie kadry producentów rolnych i zapewnienie postępu technicznego w rolnictwie. Ustawa dała prawo do renty starczej, tzw. „pieniądza starczego” (Altersgeld) po osiągnięciu przez rolnika 65 lat, opłacaniu składek co najmniej do ukończenia 60 lat lub przez 180 miesięcy kalendarzowych (45 lat) i przekazaniu gospodarstwa nowemu użytkownikowi.

W 1996 r. zakres tej ustawy został rozszerzony poprzez tzw. rentę za oddanie ziemi (Landabgabrente). Ubiegać się o nią mogli dodatkowo ci rolnicy, którzy spełniając warunki do renty starczej, a równocześnie – nie mając naturalnego następcy, przekazywali swe gospodarstwo innym użytkownikom. Sprzyjało to poprawie struktury agrarnej. Należy wspomnieć, że następca, przejmując gospodarstwo po rodzicach, był zarazem zobowiązany zagwarantować im świadczenia w postaci dożywocia (zapewnienie mieszkania, ogrzewania, wyżywienia, pielęgnacji w chorobie, pomocy w prowadzeniu gospodarstwa domowego). Renta za ziemię kształtowała się na wyższym poziomie niż renta starcza. Wszystkie te przepisy zawiera ustawa o nazwie GAL.

W 1986 r. weszły w życie przepisy poprawiające sytuację kobiety. Jeśli pracowała ona w rodzinnym gospodarstwie rolnym w pełnym wymiarze godzin, po osiągnięciu wieku nabywała 1/3 kwoty renty starczej. Kobieta wiejska została też zrównana z pracującymi w innych zawodach w prawach do zasiłku wychowawczego do ukończenia przez dziecko jednego roku. Ten rok miał być w przyszłości włączony do okresu ubezpieczenia uprawniającego do utrzymania renty.

W styczniu 1995 r. uchwalono ustawę o reformie ubezpieczenia społecznego w rolnictwie, a już w grudniu tego samego roku skorygowano ją i poprawiono. Główne zmiany dotyczyły skali składek skorelowanej ze skalą podatku dochodowego.

Rok 1995 uznać można za przełomowy w dziedzinie ochrony socjalnej rolników. Do kodeksu socjalnego została wprowadzona jako XI księga ustawa o ubezpieczeniu pielęgnacyjnym, a w ślad za nią – świadczenie darmowych usług pielęgnacyjnych oraz usługi opieki stacjonarnej. Aczkolwiek stanowi ona próbę ujednoczenia powszechnego systemu ubezpieczeń, to jednak zachowano pewne cechy dla specyfiki zawodu rolnika. Na szczególną uwagę zasługują też dalsze przepisy, mające na celu z jednej strony stałą poprawę warunków bytu wszystkich członków rodziny rol-

niczej, a z drugiej troskę o zachowanie przestrzeni wiejskiej wolnej od zanieczyszczeń chemicznych przy istniejącym sukcesywnym ograniczaniu obszarów w rolniczym użytkowaniu.

Cele i zakres kolejnych regulacji

Ustawa z 1957 r. o pomocy dla rolników na starość miała na względzie dwa cele: socjalny i ekonomiczny. Cel socjalny wynikał z przekonania, że posiadanie i prowadzenie gospodarstwa rolnego w drugiej połowie XX wieku nie zawsze daje gwarancję zabezpieczenia materialnego na starość małżonków prowadzących gospodarstwo rolne. Ustawa miała więc dać gwarancję zabezpieczenia egzystencji na odpowiednim poziomie.

Z punktu widzenia polityki rolnej ustawa miała też na celu odmłodzenie kadry producentów, poprawę poziomu ich wykształcenia oraz przeniesienie do gospodarstw rolnych nowoczesnych form organizacji pracy i postępu technicznego.

Cel polityki agrarnej mógł być osiągnięty relatywnie szybko, skutecznie i trwale. Zabezpieczenie społeczne stanowi trwały fundament zarówno w sensie roszczeń, jak i udziału w kosztach w postaci składek. Z jednej bowiem strony rosną koszty utrzymania, zwiększa się szansa dłuższego życia i wzrastają wymagania co do wielkości świadczeń, a z drugiej w równym stopniu zwiększają się niekorzystne relacje między ceną, a kosztem produkcji i rolnictwa. Problem ten może być rozwiązywany tylko przez mocne wsparcie publiczne w postaci dopłat z budżetu.

Instytucja ubezpieczenia społecznego rolników, sukcesywnie poprawiana i zmieniana, ukierunkowana zarówno na cele agrarne, jak i społeczne, zasadza się na czterech wielkich filarach:

- Ubezpieczenia wypadków osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie.
- Ubezpieczenia emerytalne małżonków prowadzących wspólne gospodarstwo.
- Ubezpieczenia chorobowe rodziny rolniczej i macierzyńskie.
- Ubezpieczenia pielęgnacyjne (Pflegehasse – w dosłownym tłumaczeniu oznacza Kasę Pielęgnacyjną. Używa się tego terminu zamiennie z Kasą Opieki, obejmującą wszystkie czynności pielęgnacyjne i pomocnicze).

To ostatnie dotyczy wszystkich obywateli. Jest jednak włączone do organizacyjnej jednostki ubezpieczenia społecznego rolników, z uwagi na szczególny charakter ich pracy i potrzeb.

Te cztery gałęzie ubezpieczenia społecznego rolników, jako odrębnej kategorii zawodowej, są organizowane w ramach samorządnych korporacji na poziomie regionalnym w obwodach kas. Wybierani przez członków danej kasy regionalnej, w tajnym głosowaniu pocztowym, przedstawiciele członków, ustalają na zgromadzeniu reprezentantów – w ramach kompromisu – praktyczne środki realizacji danej formy ubezpieczenia. W ten sposób reprezentanci Rolniczej Kasy Starości decydują podczas walnego zgromadzenia, np. o dolnej granicy obszarowej gospodarstwa rolnego, którego użytkownik ma obowiązek płacenia składek do Kasy Starości.

Inną osobliwością ubezpieczenia społecznego rolników, w odróżnieniu od systemów ubezpieczenia społecznego ludności nierolniczej, jest jednostka organizacyjna przedstawicieli. Są oni organizowani w obwodach obejmujących jednostki zarządów rolniczej spółdzielczości zawodowej, Rolniczej Kasy Starości, Rolniczej Kasy Chorych, Rolniczej Kasy Opieki.

Dzięki takiej organizacji kwoty zaoszczędzone w danym obwodzie mogą być wypłacane z uwzględnieniem innych potrzeb rodziny rolniczej. Ponadto, na warunkach ustalanych przez Komisję Unii Europejskiej w Brukseli, można także ubiegać się o pomoc socjalną i o wsparcie na rzecz poprawy struktury agrarnej.

Ubezpieczenia wypadkowe

Wraz z powszechnym ubezpieczeniem od wypadków, zapoczątkowanymi ustawami od czasów Bismarcka, wprowadzono w 1886 r. do oddzielnych gałęzi zawodowe towarzystwa rolnicze i leśne. Są one wyrazem solidarnej odpowiedzialności za koszty leczenia trwałych uszkodzeń, inwalidztwa zawodowego lub śmierci w następstwie wypadków przy pracy w rolnictwie. Podczas wojny światowej, w 1942 r. tą ochroną zostali objęci samodzielni rolnicy i członkowie ich rodzin.

Obecnie każdy rolnik podlega obowiązkowo ubezpieczeniu od wypadków. Jest to niezależne od faktu, czy poszkodowany kierownik gospodarstwa, członek jego rodziny, czy pracownik najemny, był zatrudniony doradczo lub pomocniczo, za wynagrodzeniem, a nawet bezpłatnie. Ochrona ta została jednak ograniczona do wypadków zawodowych. Ubezpieczenie to ma na celu zapobieganie wypadkom przy pracy oraz rehabilitację, i wypłaty odszkodowań dla pokrzywdzonego, względnie pozostających na jego utrzymaniu krewnych. Istnieje też możliwość otrzymania pomocy gospodarczej lub domowej, jeśli w wyniku wypadku nie ma gwarancji dalszego prowadzenia gospodarstwa rolnego na odpowiednim poziomie. Składki nalicza się proporcjonalnie do obszaru gospodarstwa i do jego dochodu szacunkowego. Dochód ten oscyluje w przedziale do trzy-

krotności między kwotą najniższą i najwyższą na gospodarstwo. Składki stanowią około 61% ogólnego wpływu, a reszta pokrywa się ze środków publicznych. Udział składek płaconych przez rolników rośnie w kolejnych latach. Przykładowo można podać, że w całym trzydziestopięcioletnim okresie 1960-1995 ich udział wzrósł o 45%, podczas gdy w tym samym okresie wydatki ogólne na świadczenia rolnicze wzrosły o około 873%. Znaczący to, że na przestrzeni 35 lat, w związku z ruchem cen i kosztów utrzymania, rolnicy niemieccy otrzymali ogółem dwukrotnie więcej niż wpłacili. (Agrarbericht 1996)

Dla osiągnięcia dodatkowej ochrony socjalnej można również korzystać z prywatnych ofert ubezpieczeniowych albo kupić polisę w jednym z towarzystw. Można też osiągać poprawę swej sytuacji przez niewielką dopłatę do składki na polisę w tych towarzystwach, które nie uzależniają transakcji od wielkości gospodarstwa, ale od umownej sumy ubezpieczenia. Te dodatkowe ubezpieczenia stosuje się zwłaszcza wtedy, gdy świadczenia pieniężne dla poszkodowanych liczone są tylko od dochodu z pracy w rolnictwie w roku wypadku.

Obok przywracania szans powrotu do aktywności zawodowej i zwrotu kosztów leczenia, ubezpieczenia wypadkowe obejmują również rentę wypadkową i zabiegi pielęgnacyjne w zakładzie lub we własnym domu. Przysługuje wtedy zasiłek na opiekę, którego wysokość zależy od stwierdzonych przez władze lokalne potrzeb danej osoby. Ich wysokość maleje wraz z wiekiem i utratą zdolności do pracy (Deenen 1996 b). Wysokość świadczeń pieniężnych dla członków rodziny zależy od wieku rolnika, w którym miał miejsce wypadek powodujący częściową lub całkowitą utratę zdolności do pracy głowy rodziny.

Wyodrębniono cztery kategorie wieku: młodociany (do 17), produkcyjny (18-64), poprodukcyjny (65-74) i bardzo zaawansowany (pow. 75). Świadczenia w skali roku dla członka rodziny ustala się również w kilku kategoriach wieku: na 40% dla młodocianych, na 60% średniego zarobku rocznego pracownika dla osób w wieku produkcyjnym, na 50% dla osób w wieku poprodukcyjnym i na 35% dla najstarszych członków rodziny. (Soziale Sicherheit 1995).

Drugim kryterium ustalania wysokości świadczeń dla członków rodziny jest stopień utraty przez rolnika zdolności do pracy w tym zawodzie (od 25% do 100%). Połączenie obu tych kryteriów, tj. stopnia utraty zdolności do pracy rolnika oraz wieku współpracujących z nim członków rodziny, daje obraz wysokości przyznawanej miesięcznej renty. Mimo wzrostu kosztów utrzymania w wyniku inflacji i ruchu cen proporcje poszczególnych kwot nie ulegają zmianom.

W ramach Kodeksu cywilnego dokonano w ostatnich latach pewnych zmian. Dotyczyły one następujących punktów:

- rozszerzenia obowiązku zapobiegania zagrożeniom zdrowotnym uwarunkowanym pracą w rolnictwie,

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

- rozszerzenia ubezpieczenia na placówki opieki dziennej nad dziećmi,
- wprowadzenia stałych opłat na niektóre lekarstwa, środki opatrunkowe i pomocnicze,
- corocznej rewaloryzacji rent wypadkowych dla rolników i ich rodzin (dawniej renty były rewaloryzowane co cztery lata).

Ubezpieczenia emerytalno-rentowe małżonków

Zaopatrzenie rolników na starość stanowi w całym systemie najważniejszą część, z uwagi na wymiar finansowy i na postępujący we wszystkich krajach, zwłaszcza wysoko rozwiniętych, szybki wzrost demograficznej populacji. Składa się ono w rzeczywistości ze świadczeń już istniejących, tradycyjnie uzupełnionych przez powszechną ochronę starości. Najstarszą formą rolniczego zabezpieczenia na starość było od pokoleń dożywocie. To świadczenie za przekazane gospodarstwo (w formie gotówkowej lub bezgotówkowej) polega na zapewnieniu mieszkania, ogrzewania, wyżywienia, opieki w zdrowiu i chorobie. Jako regulowane wiejskim obyczajem, jest utrzymywane w mocy, mimo przeobrażeń rodziny wiejskiej. Nowy objemca gospodarstwa ma obowiązek zapewnić środki egzystencji dożywotnikowi, z którym podpisuje cywilno-prawną umowę przekazania własności. W umowie materialnej precyzuje się, że chodzi o zapewnienie środków żywności i pomieszczenia dożywotnikowi (zwykle rodzicom), a także na rzecz małoletniego lub niezaradnego życiowo rodzeństwa.

Obowiązki pielęgnacji dożywotników stają się coraz bardziej problematyczne, ponieważ fizyczne, a przede wszystkim czasowe obciążenie zajmującej się tym głównie żony rolnika przekracza jej możliwości, zwłaszcza jeśli obok czynności w rodzinnym gospodarstwie rolnym prowadzi ona często jeszcze działalność zarobkową. Ta działalność ma wielce zróżnicowaną postać. Bywa to po prostu aktywność zawodowa (w charakterze nauczycielki, pielęgniarki, sekretarki, ekspedientki) lub praca w gospodarstwie rodzinnym, ale nie w rolnictwie (tylko np. w agroturystyce, w hotelarstwie, w drobnym handlu produktami wyprodukowanymi w sadzie i ogrodzie i opieka nad seniorami). (Deenen 1996 a)

Do przepisów o dożywociu nawiązano w ustawie z 1957 r. i w następnych o ubezpieczeniach emerytalno-rentowych. Dzięki ustawie o pomocy dla rolników (GAL) zrealizowano nie tylko cele socjalne, ale i agrarno-polityczne. Równocześnie bowiem gwarantowano materialne wsparcie i przyspieszenie momentu przekazania gospodarstwa następcy, co w ramach samej umowy dożywotniej było trudne bez finansowej pomocy państwa na rzecz starych rolników.

Ze względu na specyfikę pracy w rolnictwie, a zwłaszcza na pryncypia polityki agrarnej, został w Niemczech utrzymany odrębny system ubezpieczeń społecznych rolników. Łączy on bowiem aspekty ekonomiczne, socjalne i ochrony środowiska. Objęto nim osoby, dla których podstawą egzystencji było gospodarstwo rodzinne. Tę podstawę określały postanowienia dotyczące dolnej granicy użytków rolnych, którą ustalono na 4-5 ha, a dla użytków leśnych na 40-75 ha (zależnie od rejonu). W ostatnich latach na szeroką skalę zawierane były w rolnictwie kontrakty między ojcem i synem, tworzącymi spółkę prawa cywilnego. W tym przypadku spoczywał na oby obowiązek płacenia składek, a w przypadku małżonków prowadzących wspólne gospodarstwo rolne, składkę miał płacić kierownik gospodarstwa. Podstawowa różnica między ubezpieczeniem społecznym rolników, prowadzących własne gospodarstwo, a ubezpieczeniem innych grup zawodowych polegała od początku na tym, że ci pierwsi objęci byli ubezpieczeniem częściowym, a ci drudzy pełnym. Założono bowiem, że następca, który przejmuje warsztat produkcyjny ma zapewnić rodzicom pełne utrzymanie i kieszonkowe. Obowiązek składki do Rolniczej Kasy Starości wynika z faktu posiadania przynajmniej najmniejszego obszaru gospodarstwa, który ustala się podczas zgromadzenia przedstawicieli Regionalnej Kasy Starości z uwzględnieniem naturalnych i gospodarczych warunkowań danego regionu. Przyjęto zasadniczo bardzo różne miary wartości obliczania najmniejszej powierzchni, a także różne rodzaje owej dolnej granicy dla ogólnej powierzchni upraw oraz dla form szczególnych jak użytki zielone lub uprawy specjalne (produkcja owoców, winorośli, warzyw, inspekty, tytoń, szparagi itp.). W efekcie tak wyliczone najmniejsze powierzchnie różnią się zarówno wewnątrz obwodu danej Kasy, jak i między regionalnie. Posiadanie co najmniej minimalnego obszaru powoduje obowiązek opłaty składki w Rolniczej Kasie Starości niezależnie od uprawiania działalności rolniczej, jako głównej bądź dodatkowej, zarówno przez samego rolnika, jak jego współmałżonka. Istnieje jednak możliwość zwolnienia od składek. Dotyczy to zwłaszcza tych właścicieli, którzy są równocześnie ubezpieczeni z tytułu pracy pozarolniczej. Dotyczy to także ich współmałżonek, jeśli ich starość nie została zabezpieczona przez własną nierolniczą rentę starczą. Regulacja ta dotyczy gospodarstw dwuzawodowych.

Rolnicy niemieccy o najniższych dochodach, po spełnieniu określonych warunków, mogą ubiegać się o przyznanie dopłaty do składek. W Polsce budżet dopłaca do emerytur i rent, w Niemczech dopłaca do składek, a więc niejako we wcześniejszym etapie. Wspomaga więc bezpośrednio nie emerytów, ale czynnych zawodowo rolników, zapobiegając ich nadmiernym obciążeniom. Dopłaty do składek wprowadzono w 1986 r., co artykułuje troskę o najuboższych rolników. Przy małych dochodach płacą

oni, jak wszyscy pozostali, składkę równej wysokości. Dodatek do składki przynajmniej w zależności od sytuacji dochodowej. Od 1995 r. ten zasiłek składkowy zależy od dochodu całkowitego ustalonego dla wymiaru podatku. Aby słabym ekonomicznie gospodarstwom zaoszczędzić szczegółowych zapisów w postaci prowadzonych ksiąg rachunkowych lub rejestru wpływów i wydatków, stworzono dla ich najprostsze uregulowania. Mają oni obowiązek zgłosić do Rolniczej Kasy Starości wartość ekonomiczną gospodarstwa. Dopłata budżetowa wynosi średnio 80% składki, wyliczonej na podstawie dochodu. Przy dochodach bardzo wysokich dopłata ulega zmniejszeniu do 3,2%, a przy dochodzie powyżej maksymalnej kwoty całkiem nie przysługuje. Dochód obojga małżonków jest liczony po połowie. Podstawowy udział finansowy Rolniczej Kasy Starości nie zależy od wielkości gospodarstwa. Ta pozorna niesprawiedliwość wynika z faktu, że każdy otrzymuje później jednakowe świadczenie podstawowe.

Pierwotnie przewidywano, że rolniczy system ubezpieczenia na starość będzie finansowany wyłącznie ze składek, co okazało się nierealne. Powszechne zabezpieczenie emerytalno-rentowe zapewnia po zakończeniu aktywności zawodowej poprzedni standard życia. Ubezpieczenie na starość rolników zapewnia tylko częściowe bezpieczeństwo. Jest ono ukierunkowane na potrzeby samodzielnych przedsiębiorców, którzy powinni podejmować kroki dla poszerzenia obszaru przeczności – chodzi głównie o prawnie podpisaną umowę dożywotnią, a także prywatne ubezpieczenie na życie lub dobrowolne opłacanie składek w innym ubezpieczeniu emerytalnym. Istnieją także formy mieszane. Reforma socjoagrararna z 1995 r. przyczyniła się do łączenia obu systemów i ułatwienia przechodzenia z jednego systemu do drugiego.

Duże możliwości wyboru, wysoki poziom świadczeń, korzystne warunki nabycia uprawnień sprawiają, że satysfakcja z systemu ubezpieczeń społecznych jest w Niemczech wyższa niż w innych krajach Unii Europejskiej. Ustawa o ubezpieczeniu rolniczym na starość (ALG – Altersicherung der Landwirte Gesetz) – jak już stwierdzono – ma zarówno cel socjalny, jak i ekonomiczny. Cel socjalny jest realizowany nie tylko dzięki odpowiedniej wysokości emerytur, ale dzięki dodatkowym uregulowaniom wpływającym na uzupełnienie dochodów rolnika: dopłaty do składek, pomoc przejściowa i zasiłek wyrównawczy, dobrowolny wybór między zwiększoną emeryturą dla pary małżeńskiej, a dwoma odrębnymi emeryturami męża i żony. Cel ekonomiczny ustawy realizowany jest przez regulacje przyczyniające się do poprawy struktury agrarnej i do przyspieszenia wymiany pokoleń. Osłona socjalna opiera się na dwóch filarach: rencie za zaniechanie produkcji oraz zasiłku wyrównawczym.

Renta za zaniechanie produkcji

Uprawnieni do niej są czynni zawodowo rolnicy, prowadzący przedsiębiorstwo rolne lub leśne, z włączeniem ogrodu, winnicy, hodowli ryb i gospodarki wodnej, które to przedsiębiorstwa osiągają przynajmniej dolną granicę produkcji. Powinni oni spełniać następujące warunki:

- a) wiek 55 lat bądź 53 lat, gdy zdolność do pracy potwierdzona świadectwem lekarskim stanowi mniej niż połowę sprawności zdrowego osobnika z podobnym wykształceniem,
- b) opłacanie składek do Rolniczej Kasy Starości przez co najmniej 15 lat, z czego nieprzerwanie przez 5 lat bezpośrednio przed złożeniem wniosku,
- c) uprawiana powierzchnia została pozostawiona odłogiem lub przekazana,
- d) wartość gospodarstwa w ostatnich 5 latach nie została zmniejszona więcej niż o 10%.

Wszystkie te warunki określa ustawa o popieraniu zaniechania rolniczej aktywności zawodowej (FELEG – Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit Gesetz). Zaniechanie produkcji może wystąpić w dwóch formach: jako długotrwałe odłogowanie powierzchni, bądź jako zalesienie. Dopuszczalną powierzchnię wyznacza samorząd lokalny Rolniczej Kasy Starości (40 do 70 ha powierzchni lasu). Powierzchnia przeznaczona do odłogowania przynajmniej na 5 lat nie może być mniejsza niż dolna granica obszaru wymaganego przy ubezpieczeniu na starość. Ze względu na ochronę środowiska istnieje zakaz nawożenia i stosowania środków ochrony roślin na tym terenie.

Zaniechanie produkcji dokonuje się też przez przekazanie ziemi na rzecz innego gospodarstwa w formie dzierżawy potwierdzonej na piśmie co najmniej na 9 lat od momentu podpisania umowy, nie wcześniej jednak niż po osiągnięciu dolnej granicy wieku, uprawniającego do wniosku o rentę z tego tytułu. Przeniesienie prawa użytkowania dokonuje się na inne gospodarstwa, które prowadzone było przynajmniej od 5 lat, a prowadząca je osoba wykaże się odpowiednim wykształceniem zawodowym. Dopuszcza się też nabywców, którzy przejmują na trwałe obszar rolny w celu ochrony środowiska lub poprawy infrastruktury. Ziemi nie można jednak przekazać na rzecz krewnych w prostej linii, gdy są następcy zobowiązani do udzielania pomocy.

Istnieje możliwość wyłączenia z odłogowania i zatrzymania na własne potrzeby małego obszaru nie przekraczającego 1 najmniejszej wielkości, wymaganej w ustawie o ubezpieczeniu na starość. Na tym obszarze nie można jednak prowadzić produkcji towarowej na rynek, tylko dla własnej konsumpcji, która nie może przekraczać jednej siódmej wielkości ustalonej przez kodeks socjalny.

Kwota podstawowa renty za pozostawienie nieużytków i poprawę struktury agrarnej jest wyznaczona w zależności od czasookresu wpłacania składek do Rolniczej Kasy Starości. Dodatek za powierzchnię wypłacony jest tylko przy pozostawieniu ziemi odłogiem. Bierze się bowiem pod uwagę fakt, że przekazując gospodarstwo innym użytkownikom rolnik utrzymuje przychód z dzierżawy lub sprzedaży.

Zabezpieczenie społeczne świadczeniobiorcy renty za zaniechanie produkcji polega na tym, że budżet pokrywa wydatki na jego rolnicze ubezpieczenia chorobowe (z wyjątkiem składki własnej), jeśli przedtem był on już ubezpieczony w Rolniczej Kasie, a nie podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu z tytułu pracy zarobkowej. Składki do rolniczego ubezpieczenia wypadkowego przy przekazaniu ziemi są opłacane przez objemcę, natomiast przy pozostawieniu ziemi odłogiem przypadają na składkę tylko te powierzchnie, które są uprawiane w dalszym ciągu przez rentystę.

Podstawowa kwota renty za zaniechanie produkcji jest płacona dopóty, dopóki nie zaistnieje prawo do normalnej rolniczej renty starczej. Rentę za zaniechanie produkcji zawiesza się wtedy, gdy na zatrzymanej na własne potrzeby powierzchni ma miejsce produkcja na rynek oraz gdy wykonywana jest praca zarobkowa objęta obowiązkowym ubezpieczeniem w charakterze pomagającego członka rodziny lub pracobiorcy w rolnictwie.

W odróżnieniu od renty za zaniechanie produkcji przysługującej samodzielnym rolnikom, formą ustawy socjalnej przemian strukturalnych w rolnictwie jest dla pracowników najemnych i współpracujących z nimi członków rodziny zasiłek wyrównawczy. Otrzymać go mogą po złożeniu wniosku pracownicy i członkowie ich rodzin, ubezpieczeni obowiązkowo w Rolniczej Kasie Starości, jeśli spełnia następujące warunki:

- w ciągu ostatnich 10 lat przed złożeniem wniosku pracowali co najmniej 90 miesięcy kalendarzowych w gospodarstwie rolnym,
- z tego okresu przez 4 lata (co najmniej przez 24 miesiące) traktowali tę pracę w gospodarstwie jako swe główne zatrudnienie,
- zrezygnowali z tego zatrudnienia tylko wtedy, jeśli pracodawca uczestniczył w jednym z następujących programów: odłogowania lub przekazania ziemi według przepisów FELEG, pięcioletniego odłogowania lub ekstensyfikacji według specjalnego zadania gminy, poprawy struktury agrarnej, karczowania powierzchni winorośli, wyrębu i karczowania jabłoni, innych zabiegów według prawa EWG np. odłogowanie koniunkturalne.

Samodzielne ubezpieczenie kobiety

Jednym z głównych produktów ustawy z 1995 r. jest wprowadzenie samodzielnego ubezpieczenia kobiet. Żony rolników, które przedtem otrzymywały tylko dodatek do emerytury męża, zyskały prawo do własnej emerytury i własnej renty z tytułu niezdolności do pracy. Obok finansowej stabilizacji i pełniejszej równości, stanowi to istotę reformy z 1995 r. Obowiązkowo, a nie dobrowolnie, ubezpieczani są wszyscy rolnicy, których gospodarstwo ma co najmniej minimalną powierzchnię ustaloną przez odpowiednią Kasę Starości. Kasy te bowiem, w porozumieniu z urzędem gminy wyznaczają normy obronne, uzależnione zarówno od wskaźnika bonitacji gleby, jak też od położenia względem ośrodka przemysłowo-miejskiego.

Ubezpieczeniem obowiązkowym objęci są też członkowie rodziny, jeśli praca w gospodarstwie stanowi główne źródło ich utrzymania. Wraz z tzw. samodzielnym ubezpieczeniem kobiet rolniczek wprowadzono obliczanie ich udziału w gospodarstwie rolnym, wyrażone procentowo, w postaci nakładów czasu na produkcję roślinną i zwierzęcą oraz na wszystkie pozostałe czynności o charakterze handlowym, usługowym, czy z kontaktów urzędowych (kredyty, pożyczki, najem siły roboczej, rachunkowość). Możliwe jest też dobrowolne ubezpieczenie na wniosek zainteresowanego pod pewnymi warunkami. Chodzi głównie o okres oczekiwania na rentę starczą po zakończeniu obowiązku ubezpieczenia i opłaty składek. Nie są natomiast ubezpieczone, albo zwolnione od ubezpieczenia:

- a) te osoby, które zajmują się rolnictwem nie w celach zarobkowych (np. rolnicy hobbyści),
- b) rolnicy, których współmałżonki i pomagający członkowie rodziny mieszczą się w grupie wieku poniżej 20 lat bądź powyżej 65 lat (ponieważ obowiązek ubezpieczenia odnosi się tylko do tego przedziału wieku, a w 1996 r. wiek przynależności przesunięto na 18 lat).

Zwolnienie od obowiązkowego ubezpieczenia rolniczego na wniosek zainteresowanego jest także możliwe, jeśli obowiązek taki w powszechnym ubezpieczeniu społecznym wynika z faktu wychowywania dzieci lub sprawowania opieki nad osobą potrzebującą pielęgnacji. Wraz z wprowadzeniem samodzielnego ubezpieczenia kobiet rolniczek pojawiło się wiele możliwości zwolnienia ich z obowiązku. W 1996 r. możliwości zwolnień zostały znacznie poszerzone. Wyodrębniono dwa pojęcia rolniczek: Bestandsbauerinnen i Zaugangsbauerinnen, co można przetłumaczyć jako „dawne” i „nowe”, bądź raczej jako „stałe” i „przysposobione”. Do tych pierwszych zalicza się kobiety, które poślubiły rolnika przed wejściem w życie ustawy z 1995 r., do tych drugich te, które poślubiły rolnika mię-

dzy rokiem 1995 a 1999 (Agrarsozialreform 1996). Z punktu widzenia „dawnych” rolniczek korzyści ostatniej ustawy polegają na ułatwieniach w zwolnieniu od składek w gospodarstwach dwuzawodowych. W poprzednich uregulowaniach (do grudnia 1994 r.) zwolnienie męża z obowiązku płacenia składek na tzw. pomoc starczą dla rolników, z powodu równoczesnego zatrudnienia w zawodzie pozarolniczym i przynależność do tamtego systemu, nie oznaczało automatycznego zwolnienia z tego obowiązku jego małżonka. Żony tzw. chłopo-robotników i chłopo-urzędników niemieckich były automatycznie wciągane do rejestru płatników składek na ubezpieczenie społeczne rolników, choć wykazywały, że praca w ich gospodarstwie rolnym stanowi znikomy udział w dochodzie rodzinnym, a one same od dawna podlegały innym systemom.

Nowe uregulowania, działając wstecz od 1 stycznia 1995 r., umożliwiają zwolnienie od uiszczenia zaległych bądź bieżących składek na ubezpieczenie społeczne rolników tylko wtedy, gdy:

- sam rolnik już był zwolniony z obowiązku takiej składki,
- wartość ekonomiczna jego gospodarstwa nie przekraczała 20 000 DM,
- zwolniony z obowiązku składki rolnik nie osiągał z działalności pozarolniczej i dochodu zastępczego (np. wynagrodzenie za pracę, renty z powszechnego zaopatrzenia emerytalnego lub zasiłku dla bezrobotnych dwukrotnie tamtej kwoty) tj. 40 000 DM.

Rolniczki „przysposobione” podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu od momentu zawarcia małżeństwa lub przejęcia gospodarstwa rolnego przez męża i przez to są zobowiązane do składki. Według dawnego uregulowania mogły się one od tego obowiązku uwolnić tylko z powodu:

- osiągnięcia własnego dochodu z pracy zarobkowej lub jej zastępczej formy,
- wychowywania dzieci,
- pielęgnacji osoby niepełnosprawnej.

Obecnie, zgodnie z nową regulacją, żony rolników mogą być na swój wniosek zwolnione z obowiązku ubezpieczenia, jeśli:

- a) wartość ekonomiczna gospodarstwa nie przekracza 15 000 DM,
- b) mąż osiąga z działalności pozarolniczej lub zastępczej dochód przekraczający 40 000 DM,
- c) mąż jest już zwolniony z obowiązku ubezpieczenia.

(Uwaga: wymienione kwoty podlegają rewaloryzacji w razie zmiany cen.)

Bardzo korzystnym elementem nowego ustawodawstwa jest zaliczanie poprzednich okresów z innych systemów zabezpieczania starości do czasu oczekiwania na rentę z ubezpieczenia rolniczego. Młodsze małżonki rolników wykonywały na ogół w przeszłości pozarolnicze prace zarobkowe

i opłacały tam składki. Ich pozarolnicza aktywność zarobkowa była ze względu na wychowywanie dzieci przerywana na pewien czas, a wobec tego nie można było zaliczać okresów tych zwolnień do ubezpieczeń emerytalnych.

Ubezpieczenia chorobowe

Niezależne ubezpieczenie chorobowe rolników zostało wprowadzone w 1972 r. jako ostatnie z trzech części systemu rolniczego, zapoczątkowanego regulacjami w kwestii wypadków przy pracy i ochrony na starość. Do tego czasu istniał tylko ogólny obowiązek ubezpieczenia robotników rolniczych i leśnych, a więc także współpracujących członków ich rodzin, jeśli została zawarta z nimi umowa o pracę. Posiadaczom gospodarstw rolnych pozostawiono zatem swobodę wyboru, czy chcą być dobrowolnie ubezpieczani w miejscowej Powszechnej Kasie Chorych, czy w zawodowo ukierunkowanej Rolniczej Kasie Chorych. Są to bowiem dwie odrębne instytucje. Obecnie obowiązek ubezpieczenia obejmuje małżonków prowadzących gospodarstwo, wraz z pozostającymi na ich utrzymaniu dziećmi oraz innymi członkami rodziny, pomagającymi zarówno na zasadzie umowy o pracę, jak i bez tej umowy. Ubezpieczenie obejmuje też osoby korzystające z pomocy rolniczej na starość oraz rolników dwuzawodowych. Zadania i świadczenia Rolniczej Kasy Chorych nie różnią się w zasadzie od zadań Powszechnej Kasy Chorych, czy innej ukierunkowanej zawodowo. Do zadań obu Kas należy zapobieganie chorobom, leczenie i przeciwdziałanie pogarszaniu się stanu zdrowia. Służą temu badania profilaktyczne oraz różne formy rehabilitacji. Osobliwością rolniczego systemu ubezpieczenia chorobowego jest ustanowienie pomocy rolnej lub domowej w przypadku niezdolności do pracy kierownika gospodarstwa lub jego małżonki. To świadczenie występuje zamiast gwarancji zasiłku chorobowego, który – w przypadku choroby pracobiorcy – pełni funkcję zastępczą wobec zarobku. Dla rolników taka wypłata zasiłku ma dużo mniejsze znaczenie niż podtrzymanie prowadzenia gospodarstwa. Uregulowanie to nie odnosi się do pomagających członków rodziny. W przypadku ich niezdolności do pracy otrzymują zasiłek chorobowy, podobnie jak pracownicy innych zawodów.

Liczba członków ubezpieczenia chorobowego zmniejsza się nieustannie wraz ze spadkiem liczby gospodarstw rolnych. Jeszcze w 1980 r. korzystało z niego 860 000 rolników, spośród których 47% stanowili właściciele przedsiębiorstw, 10% pomagający członkowie rodziny, a 41% dożywotnicy. W 1995 r. korzystało z niego już tylko ogółem 672.000 ubezpieczonych osób. Zmieniła się też ich struktura. Wskazuje to na proces starzenia się ludności wsi – do 42% zmalał udział właścicieli i członków rodziny. Wzrósł natomiast udział dożywotników (Bundesverband 1998).

Rolnicze Kasy Chorych są zorganizowane podobnie jak Rolnicze Kasy Starości i pokrywają się przestrzennie ze stowarzyszeniami zawodowymi. W Rolniczej Kasie Chorych składki nie są ustalane w zależności od faktycznego dochodu i od stawki składkowej, ale od klasy składek, a więc u podstaw leży wartość gospodarstwa, zapotrzebowanie na pracę lub inne dodatkowe kryteria. Najwięcej rolniczych kas chorych przyjmuje jako podstawę wymiaru składki wartość obszaru.

Od 1999 r. weszły w życie zasady ustawy o podatku dochodowym, ustaleniu dochodu z rolnictwa i leśnictwa, według tzw. skorygowanej wartości gospodarstwa. Zmienia się kształt klas składkowych. Podział ten przewiduje w przyszłości 20 klas składkowych, zamiast 5 do 10, przy czym wymiar najwyższej klasy składki musi stanowić co najmniej sześciokrotność składki najniższej.

W latach 1980-1995 wzrosły wyraźnie nie tylko świadczenia, ale także składki rolników i dożywotników. Zwiększenie świadczeń i składek dożywotników jest w dużym stopniu spowodowane zmianą podstaw ich naliczania w relacji do dochodu. Deficyt między wypłaconymi świadczeniami a wpływami ze składek w rolniczym ubezpieczeniu chorobowym jest wyrównywany przez środki budżetowe.

Ubezpieczenia macierzyńskie

Pomocnice w gospodarstwie rolnym bądź domowym, opłacone częściowo przez rolniczkę, a częściowo przez gminę – w ramach ubezpieczenia społecznego – zastępują kobietę w czasie porodu, pielęgnacji niemowlęcia, czy dłuższej choroby własnej, a w razie potrzeby także w okresie jej urlopu. To alternatywne rozwiązanie, dostosowane do specyfiki pracy w wiejskim gospodarstwie domowym, służy wspieraniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, godzeniu roli rodzinno-zawodowej oraz wyrównaniu uprawnień rolniczki z uprawnieniami kobiet innych kategorii zawodowych. W ustawodawstwie niemieckim przywiązuje się dużą wagę do świadczeń na rzecz dzieci, traktowanych jako inwestycję na przyszłość. Od 1986 r. czas wychowywania dzieci został zaliczony do okresów składkowych w rolniczym ubezpieczeniu emerytalnym. Kobietom wiejskim przyznano wszystkie świadczenia z tytułu macierzyństwa, łącznie z zasiłkiem wychowawczym. W ten sposób rolniczka została zrównana w prawach socjalnych z innymi kobietami. Od 1986 r. wszystkie matki lub ojcowie w mieście i na wsi, wychowujący dziecko, otrzymują zasiłek wychowawczy. Podstawę stanowi fakt, że dziecko pozostaje pod opieką uprawnionego ojca, że ten ostatni w okresie pobierania świadczenia nie jest zatrudniony zarobkowo

więcej niż 19 godzin tygodniowo. Zasiłek wychowawczy wypłacany jest przez 2 lata. Przy przekroczeniu określonej granicy dochodu, miesięczna kwota zasiłku ulega częściowemu zmniejszeniu, a wyższy dochód powoduje jego wstrzymanie. Niektóre landy wypłacają jeszcze dodatkowo własny zasiłek wychowawczy, aby zapewnić utrzymanie miejsca pracy.

Od 1992 r. urlop wychowawczy dla matek został rozciągnięty na 3 lata. Włączenie okresów urlopu wychowawczego do renty obejmuje wszystkie matki zarówno w odniesieniu do dzieci biologicznych, jak również adoptowanych, pasierbów i pozostających pod opieką. To z rodziców, które wychowało przynajmniej 1 dziecko, ma po ukończeniu 65 roku życia dopisany do stażu emerytalnego jeden rok za każde dziecko (przy porodach wielorakich dopisuje się proporcjonalnie więcej lat).

Na mocy ustawy emerytalnej, która weszła w życie 1992 r., uznanie okresów wychowywania dzieci uregulowano jeszcze korzystniej, doliczając za wszystkie porody po 3 lata. W ten sposób cały okres, aż do opieki przedszkolnej dziecka, gwarantuje zabezpieczenie prawno-materialne, uznając równorzędność pracy zarobkowej i wychowawczej. Jeśli matka opłacała składki na przyszłą rentę przez co najmniej 60 miesięcy, to każde jej dziecko przyczynia się do zwiększenia tego okresu roszczeń rentowych. Jeśli natomiast nie wpłacała wszystkich wymaganych składek, to przez dobrowolne wpłaty może uzupełnić ten okres do 60 miesięcy.

Ubezpieczenia pielęgnacyjne

Oprócz ubezpieczeń wypadkowych, emerytalnych, chorobowych, macierzyńskich i od bezrobocia wprowadzono w 1995 r. ubezpieczenia pielęgnacyjne. Włączono je jako jedenastą księgę kodeksu socjalnego, który zawiera wszystkie przepisy regulacyjne – podstawowe kwestie bezpieczeństwa społecznego. Ten nowy rodzaj świadczeń, wprowadzonych wprawdzie dla wszystkich obywateli, ma specjalną wymowę w środowisku wiejskim. Tu bowiem koncentrują się wielopokoleniowe gospodarstwa domowe, których członkowie, wymagający poważnej opieki, nie zawsze mogą na nią liczyć, choćby ze względu na fakt stałej migracji młodych w kierunku miasta, duże rozproszenie przestrzenne wszystkich członków rodziny, dojazdy do pracy w ramach migracji wahadłowej do zakładów przemysłowych. Zjawisko samotności i osamotnienia, jak wynika z badań socjologicznych, relatywnie częściej dotyczy obszarów wiejskich. Ponieważ wprowadzenie tej nowej formy opieki wiąże się ze znacznymi nakładami finansowymi, problem nie mógł być rozstrzygnięty jedynym, prostym aktem normatywnym, przyjętym powszechnie przy ogólnej aprobacie. Dyskusje

nad nim trwały ponad 20 lat. Już w 1989 r. w ramach reformy ochrony zdrowia, uczyniono pierwszy krok w postaci zapewnienia pielęgnacji domowej dla osób zagrożonych najbardziej zarówno chorobą, jak i niedostatkiem. Za podstawę udzielania tych świadczeń przyjęto więc dwa kryteria: stopień choroby i ubóstwa. Wprowadzenie ubezpieczenia pielęgnacyjnego, jako samodzielnej gałęzi ubezpieczenia społecznego umożliwia wszystkim potrzebującym korzystanie z tego rodzaju świadczeń. Potrzeby dotyczą bowiem nie tylko samych osób dotkniętych ciężką, bądź przewlekłą chorobą, ale i opiekujących się nimi członków rodziny, a zatem pielęgnowanych i pielęgnujących, którymi z reguły są kobiety.

W ramach każdej Rolniczej Kasy Chorych w Niemczech została utworzona odrębna Rolnicza Kasa Opieki (Pielęgnacji – Pflege Kasse). Ubezpieczeniem tym objęto obowiązkowo rolników, rencistów, dożywotników i członków ich rodzin. Członkiem Rolniczej Kasy Pielęgnacyjnej został więc automatycznie każdy ubezpieczony obowiązkowo lub dobrowolnie w Rolniczej Kasie Chorych. Wyodrębniono 3 stopnie potrzeb i odpowiadające im rodzaje świadczeń rzeczowych, finansowych, zastępstwa, opieki stacjonarnej i półstacjonarnej. Liczbę potrzebujących pomocy pielęgnacyjnej szacuje się na ponad 2 mln osób. Nie są to wyłącznie osoby starsze, aczkolwiek większość stanowią renciści i emeryci. Mogą to być dzieci i młodzież, które uległy nieszczęśliwym wypadkom, a potem przez dłuższy czas lub na zawsze muszą korzystać z codziennej pomocy.

W działaniach instytucjonalnych daje się pierwszeństwo opiece domowej, na którą właśnie wzrasta zapotrzebowanie. Maleje liczba rodzin wielopokoleniowych, rzadsze staje się mieszkanie pod jednym dachem kilku generacji. Równocześnie ulega zmianom struktura społeczno-zawodowa rodzin rolniczych. W ich składzie mniej jest obecnie młodych osób, opiekujących się starszymi, a coraz więcej kobiet podejmuje pracę zarobkową poza domem. Sprawowanie stałej opieki nad rodzicami, teściami i innymi członkami rodziny przekracza często możliwości fizyczne i psychiczne nie tylko kobiet pracujących zawodowo, ale i gospodyń domowych. Badanie przeprowadzone w Niemczech przez Ministerstwo Pracy ujawniło, że co trzecie gospodarstwo domowe, w skład którego wchodzi osoba wymagająca pielęgnacji, potrzebuje pomocy w sprawowaniu nad nią opieki. Nowa gałąź ubezpieczenia przynosi w tym zakresie korzystne rozwiązania. Pomoc nie ogranicza się bowiem do najbliższych członków rodziny. Mogą z niego korzystać (w sensie prawa do ubezpieczeń i do wynagrodzenia) przyjaciele i sąsiedzi. Dotyczy nie tylko wsparcia przy pielęgnacji, ale w systemie ubezpieczenia emerytalnego i wypadkowego zabezpiecza się osobę opiekującą się.

Podstawowe wsparcie dla pomocy domowej stanowią usługi wędrownie i placówki półstacjonarnej opieki dziennej. Ich celem jest odciążenie człon-

ków rodziny. Nie ma wprawdzie dotychczas pod dostatkiem tych usług, liczy się więc na nie głównie tylko w najcięższych przypadkach. Rolnicze Kasy Pielęgnacyjne zajmują się z jednej strony przygotowaniem służb zawodowych, a z drugiej wsparciem opieki rodzinnej. System opiera się więc na dwóch podstawach, a chorzy i niepełnosprawni są podwójnie zabezpieczani.

Ubezpieczeniem pielęgnacyjnym objęci są automatycznie emeryci i renciści oraz małżonkowie i dzieci osób należących do ubezpieczenia chorobowego. Pociąga to za sobą konieczność składek w różnej wysokości, a przy dochodzie nie przekraczającym pewnego minimum, nie ma obowiązku płacenia dodatkowych składek za ten rodzaj ubezpieczenia. Według kodeksu cywilnego, za potrzebujące pomocy uważa się te osoby, które z powodu choroby fizycznej, psychicznej, umysłowej lub z powodu niemożności wykonywania czynności codziennych, przez okres co najmniej 6 miesięcy wymagają wsparcia. Do tych chorób i niesprawności zalicza się bezwład i wszelkie zaburzenia funkcji narządów ruchu oraz zaburzenia centralnego systemu nerwowego.

Wyodrębnia się cztery zakresy codziennych czynności:

- pielęgnacje ciała (mycie, kąpiel, czesanie, golenie),
- odpowiednie żywienie (przygotowywanie i przyjmowanie posiłków),
- ruchliwość (samodzielne kładzenie się do łóżka i wstawanie, ubieranie się, wchodzenie po schodach),
- zajęcia gospodarstwa domowego (zakupy, gotowanie, sprzątanie mieszkania, zmywanie, pranie pościeli oraz odzieży).

W zakresie potrzeb pielęgnacyjnych muszą być wykonane – choć raz dziennie – co najmniej dwie czynności z tego obszaru. Dodatkowo Ministerstwo Pracy określiło zapotrzebowanie pomocy minimalnie na 90 minut dziennie. Aby ubiegać się o pomoc, wymagany jest wyznaczony okres ubezpieczenia i uiszczenie opłaty składkowej.

Wyodrębnia się też 3 poziomy osób potrzebujących:

- I poziom – potrzebujących,
- II poziom – bardzo potrzebujących,
- III poziom – bezwzględnie potrzebujących.

Innymi słowy: ciężko, ciężiej i najciężej dotkniętych chorobą lub upośledzeniem. W przypadku pierwszego poziomu, pomoc udzielana jest raz dziennie przy co najmniej 2 czynnościach, a nakład czasu siły roboczej wynosi nie mniej niż 1,5 h dziennie. W przypadku drugiego poziomu pomoc udzielana jest co najmniej 3 razy dziennie, w różnych porach, przy pielęgnacji ciała, żywieniu i poruszaniu się, oraz kilkakrotnie w tygodniu – przy zajęciach w gospodarstwie domowym. W przypadku trzeciego poziomu pomoc jest niezbędna niemal co godzinę, zwłaszcza w nocy, gdy

osoba cierpiąca, np. na chorobę Alzheimera, nie rozpoznaje nawet własnych dzieci. Świadczenia rzeczowe są dostarczane przez Rolniczą Kasę Pielęgniacyjną bezpłatnie. W zależności od poziomu określa się wartość świadczeń w ramach opłacanych składek. W grę wchodzi usługi i pieniądze aż do trzykrotnej ich wysokości w odniesieniu do poziomu trzeciego.

Gdy opieki podejmują się członkowie rodziny i przyjaciele, otrzymują oni zasiłek. Pomocnica domowa wypłacana przez Rolniczą Kasę Pielęgniacyjną kosztuje znacznie więcej, ale ubezpieczony nie otrzymuje osobiście tych pieniędzy. Dlatego, jeśli jest to możliwe, woli on zasiłek, który przekazuje tym członkom rodziny, którzy podejmują się opieki. Rolnicza Kasa Pielęgniacyjna troszczy się o to, by podopieczni nie musieli na okres choroby lub urlopu opiekunki przenosić się do domu pomocy. Istnieje bowiem funkcja zastępcy. Każdy uprawniony ma prawo otrzymać zastępstwo do czterech tygodni w ciągu roku.

Główne założenia ubezpieczeń pielęgnacyjnych uwzględniają następujące zasady:

- Pierwszeństwo pielęgnacji domowej oznacza, że świadczenia domowe zajmują główne miejsce w całokształcie działalności.
- Świadczenia rehabilitacyjne mają poprawić stan sprawności, usuwając lub minimalizując potrzebę pomocy.
- Zasada samostanowienia oznacza, że potrzebujący mimo wsparcia powinni prowadzić w miarę możliwe samodzielne życie.
- Czwartą zasadą jest samoopowiedzialność. Łączy się ona z takim stylem życia, w którym przezorność i wczesne wdrażanie środków leczniczych odgrywa podstawową rolę.
- Piąta zasada odnosi się do związku z innymi świadczeniami. Uregulowano kwestię zbieżności roszczeń świadczeń z Rolniczej Kasy Pielęgniacyjnej z następstwem powszechnych ubezpieczeń odszkodowawczych. Każda osoba, dotknięta nieszczęśliwym wypadkiem otrzymuje (łącznie) najwyższe z przysługujących jej świadczeń.

Jeśli według ustawy o ubezpieczeniu pielęgnacyjnym została stwierdzona potrzeba pielęgnacyjna, w przypadku bardzo złej sytuacji materialnej można otrzymać warunkowo świadczenia z pomocy społecznej.

Utrzymywanie w Niemczech przez kilkadziesiąt lat odrębnego systemu ubezpieczeń społecznych rolników przyczynia się do poprawy struktury agrarnej, do przyspieszania rotacji pokoleń, a tym samym do odmłodzenia kadry producentów, z perspektywą modernizacji rolnictwa oraz godziwych warunków bytu wiejskim seniorom, zgodnie z ideą solidarności narodowej.

*Prof. Barbara Tryfan jest socjologiem wsi,
emerytowanym pracownikiem naukowym Polskiej Akademii Nauk –
Instytutu Rolnictwa i Rozwoju Wsi.*

Bibliografia

1. Argarbericht der Bundesregtrung 1996. Bestell nr 213-215.
2. Agrarsozialreform – Neuregelungen 1996. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Bestell 514-518.
3. Albe J. 1990: Pflegeberurteilung im Spiegel der öffentlichen Meinung „*Sozialer Fortschritt*“ 39/9.
4. Borgman R. 1991: Rechtliche Folgen der Eheauflösung auf dem Lande „*Agrarrecht*“ Nr 11.
5. Deenen B. Van 1986 a Das Alter auf dem Lande und in der Landwirtschaft FAA Bonn.
6. Deenen B. Van 1986 b „*Intergenerative Uerhalten auf dem Lande*“, FAA Bonn.
7. Deenen B. Van 1991: Landwirtschaftliche soziale Uersicherung, Universität Bonn.
8. Deenen B. Van 1996 a : Der Landwirtschaftliche Familienhaushalt zwischen Tradition und Moderne [w:] Haushalte an der Schwelle zum nächster Jahrtausend Frankfurt.
9. Dolene W. 1999: Betriebsgrosse und Ausbildungniveau als Berichte über Landwirtschaftlichen Gewinns Berichte über Landwirtschaft B 74, Vol 4.
10. Fragen und Antworten zur Agrarsozialreform, 2001. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
11. Hilfe für das Dorf 1999 München.
12. Kossen- Knirim Ch. 1988: Kontakte und Gefühle zwischen Generationen Manuskript FAA Bonn.
13. Pflegekasse, Ein neuer Zweig. Die soziale Versicherungen, 2001.
14. Schmall W. 1991. The Future Basic and Supplementary Pension Schemes in the European Community. Baden- Baden.
15. Soziale Sicherheit für unsere Landwirtschaft Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 2000.

Dynamiczne zabezpieczenie społeczne dla Europy: Wybór i odpowiedzialność. Rozwój sytuacji i tendencje¹

Przedmowa

Hans-Horst Konkolewsky, Sekretarz Generalny ISSA

Niniejszy raport przedstawia rozwój sytuacji i tendencje w omawianej tytułowej dziedzinie. Został on przygotowany na Europejskie Forum Zabezpieczenia Społecznego, zorganizowane przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Zabezpieczenia Społecznego (ISSA) w dniach 3-5 marca 2010 roku w Warszawie. Gospodarzem Forum był Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Jest to trzeci z czterotomowej serii raportów regionalnych na temat rozwoju sytuacji i tendencji, których celem jest służenie pomocą i informacją dla uczestników Forów Regionalnych Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego, organizowanych w okresie 2008-2010. Raporty i Fora Regionalne są wyrazem nowego podejścia dla lepszego zrozumienia i podjęcia głównych wyzwań stojących przed organizacjami członkowskimi Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego w różnych regionach świata.

Zabezpieczenie społeczne może być uważane za cechę charakteryzującą Europę, czego dowodzi fakt, że najstarszym na świecie przykładem ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego była niemiecka ustawa o ubezpieczeniu chorobowym z 1884 roku. Jednocześnie trudno jest opisywać ten region bez nawiązania do idei federacyjnych europejskiego modelu społecznego. Jednak na szczeblu krajowym istnieją ważne różnice instytucjonalne w zakresie zabezpieczenia społecznego. Różnice te pozostają, mimo ciągłej ekspansji gospodarczej i politycznej Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej od 1952 roku, która wiąże się z dążeniem

¹ „*Dynamiczne zabezpieczenie społeczne dla Europy: Wybór i odpowiedzialność*” – raport Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego (ISSA), Genewa 2010 r.

do większej koordynacji polityki i wprowadzaniem od 1989 roku gospodarki rynkowej do krajów Europy Środkowej i Wschodniej i krajów byłego Związku Radzieckiego.

Pomimo różnic krajowych, przed europejskimi systemami zabezpieczenia społecznego stoi wiele wspólnych wyzwań. Należy do nich konieczność spełnienia żądań w zakresie dokonywania indywidualnego wyboru świadczeń i usług. Żądania te odzwierciedlają szersze oczekiwania dotyczące jakości i charakteru usług publicznych, ale również zmiany następujące na rynkach pracy, w strukturach rodzinnych i w normach społecznych. Innymi istotnymi czynnikami są: starzenie się ludności, a także wpływ globalizacji. Nie można też pominąć aktualnego kryzysu gospodarczego, z którym wiązały się żądania wzrostu roli zabezpieczenia społecznego, przy jednoczesnym zmniejszaniu się zasobów z powodu kryzysu. Wspólną troską po stronie podaży jest długofalowa zdolność do odpowiedniego finansowania programów zabezpieczenia społecznego. Jednak pomimo tendencji niżkowych w gospodarce, takie obawy wynikają z przewidywanego starzenia się ludności i malejącej – choć w różnym stopniu – siły roboczej.

Głównym spostrzeżeniem tego raportu jest odpowiedzialność wszystkich zainteresowanych podmiotów za zapewnienie zdrowej przyszłości finansowej systemów zabezpieczenia społecznego. Żądania zapewnienia możliwości wyboru świadczeń i usług wymagają zwiększenia wydajności organów administracji w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Jednak podobnie jak organy administracji są zobowiązane zapewnić efektywność i wysoką wydajność swoich działań, „klienci” systemów zabezpieczenia społecznego muszą również postępować odpowiedzialnie. W tym wszystkim największe znaczenie ma konieczność zapewnienia właściwego zarządzania. W końcu, aby zmianie uległy zachowania, organy administracji w zakresie zabezpieczenia społecznego, będące członkami Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego, powinny służyć dobrym przykładem. Ten wymóg innowacji prowadzącej do lepszej wydajności jest jednym aspektem tego, co ISSA nazywa Dynamicznym Zabezpieczeniem Społecznym – Dynamic Social Security.

Niniejszy raport ma trzy cele: po pierwsze, synteza i interpretacja najważniejszych zmian i tendencji w Europie; po drugie, dostarczenie głównych materiałów źródłowych dla sesji Europejskiego Forum Zabezpieczenia Społecznego poświęconej rozwojowi sytuacji i tendencjom; i po trzecie, stworzenie kontekstu dla Regionalnego Europejskiego Szczytu w zakresie Zabezpieczenia Społecznego. Dyskusje prowadzone podczas Regionalnego Forum będą dla nas wszystkich okazją do uzupełnienia raportu i przeprowadzenia debaty na temat jego przesłania. Mam nadzieję, że raport ten będzie inspirującym bodźcem dla naszych dyskusji i zapraszam wszystkich do aktywnego udziału w dyskusjach prowadzonych przed Euro-

pejskim Forum Zabezpieczenia Społecznego w Warszawie, w czasie jego trwania i po jego zakończeniu. Wyniki tych dyskusji zostaną przekazane uczestnikom Światowego Forum Zabezpieczenia Społecznego w Kapsztadzie, w dniach 29.11-4.12.2010 r.

Rozdział 1

Określenie kontekstu regionalnego

Dla Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego (ISSA), region europejski jest rozległą całością.² Jest on domem dla prawie miliarda osób, z czego 500 mln mieszka w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE).³ Kilka organizacji członkowskich ISSA reprezentuje kraje lub brytyjskie terytoria zależne z ludnością poniżej miliona (Andora, Cypr, Guernsey, Jersey, Isle of Man, Malta, Luksemburg i San Marino). Patrząc dalej na wschód, Federację Rosyjską (dalej zwaną Rosją) zamieszkują 142 mln osób.

Gospodarki państw europejskich są zróżnicowane. Niektóre z nich tworzą nowe drogi w technologii w takich sektorach, jak: lotnictwo, przemysł farmaceutyczny, alternatywne źródła energii i komunikacja. Inne kraje mają charakter głównie rolniczy. A jeszcze inne czerpią większość swoich dochodów ze sprzedaży bogactw naturalnych. Różnice te znajdują swoje odzwierciedlenie w wysoce zróżnicowanych wskaźnikach zatrudnienia. W krajach skandynawskich ok. 3/4 ludności w wieku produkcyjnym pozostaje w zatrudnieniu. Proporcja ta jest znacznie niższa we Włoszech (59%) i w kilku krajach, które niedawno przystąpiły do Unii Europejskiej, takich jak Węgry i Polska (55%). W Republice Macedonii pracę ma zaledwie 34% ludności w wieku produkcyjnym.

W regionie zróżnicowane też są poziomy płac. Średnia płaca w państwach członkowskich UE wynosi od 47 000 EURO rocznie w Luksemburgu do 2 000 EURO w Bułgarii. Zarobki kobiet w UE stanowią przeciętnie mniej

² Europejski region Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego jest identyczny z regionem Europy i Azji Środkowej w rozumieniu Międzynarodowej Organizacji Pracy.

³ 27 państw członkowskich Unii Europejskiej to: Belgia, Francja, Niemcy, Włochy, Luksemburg, Holandia (od 1952 r.), Dania, Irlandia, Wielka Brytania (przystąpiły w 1973 r.), Grecja (przystąpiła w 1981 r.) [UE-10], Portugalia, Hiszpania (przystąpiły w 1986 r.), Austria, Finlandia, Szwecja (przystąpiły w 1995 r.) [UE-15], Cypr, Republika Czech, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia (przystąpiły w 2004 r.) [UE-25], Bułgaria i Rumunia (przystąpiły w 2007 r.) [UE-27].

niż 85% zarobków mężczyzn, jednak i tu sytuacja jest zróżnicowana w zależności od kraju. W Belgii, Irlandii, Włoszech, Portugalii, Słowenii i na Malcie średnie zarobki kobiet są niższe od średnich zarobków mężczyzn najwyżej o 10%, natomiast w Wielkiej Brytanii różnica wynosi 21%, a w Estonii – 30%. W Kirgistanie kobiety zarabiają o jedną trzecią mniej niż mężczyźni, a w Gruzji o dwie trzecie mniej.

Jako światowa kolebka ubezpieczeń społecznych, Europa jest ojczyzną najstarszych i najlepiej rozwiniętych systemów ubezpieczeń społecznych. Ma również najdłuższe doświadczenie instytucjonalne w zarządzaniu tymi systemami (SSA and ISSA, 2008). Jednak pomimo powszechnej opinii o istnieniu europejskiego modelu społecznego, zarówno charakter instytucjonalny, jak i praktyka w zakresie ubezpieczeń społecznych, systemów opieki zdrowotnej, pomocy społecznej i samopomocy są w regionie bardzo zróżnicowane.

Tym niemniej, istnieje duże podobieństwo, jeśli chodzi o rodzaje ryzyk objętych programami zabezpieczenia społecznego w krajach szerszego regionu europejskiego. Programy obowiązkowe obejmują następujące ryzyka: starość, inwalidztwo (niepełnosprawność), śmierć żywiciela, choroba, macierzyństwo, choroby zawodowe i wypadki przy pracy, bezrobocie. Zapewniają też pomoc rodzinom. Coraz większa liczba krajów buduje mechanizmy dla zapewnienia długoterminowych świadczeń opiekuńczych – rzeczowych lub pieniężnych.

W regionie europejskim obserwuje się znaczne różnice w poziomie wydatków socjalnych i w zakresie świadczeń. Wśród krajów UE wydatki socjalne przekraczają 30% PKB we Francji, Szwecji i Belgii, ale są niższe niż 15% na Łotwie, w Estonii, na Litwie i w Rumunii. W krajach niebędących członkami UE wydatki socjalne wynoszą przeciętnie 13% PKB. Jednak w krajach tych też się obserwuje duże różnice: w Chorwacji i Republice Macedonii wydatki socjalne przekraczają 20% PKB, podczas gdy w Armenii i Azerbejdżanie spadają poniżej 10% (ILO, 2009). Podczas gdy w większości państw Europy Zachodniej osiągnięto szeroki zakres personalny świadczeń z zabezpieczenia społecznego, gorzej wygląda sytuacja w innych częściach regionu, z powodu dużych obszarów pracy nieformalnej i chronicznego zaniżania zarobków w gospodarce formalnej.

Większość krajów regionu powierza administrowanie systemem zabezpieczenia społecznego instytucjom publicznym, w których funkcje doradcze, często jako członkowie rad nadzorczych, pełnią przedstawiciele głównych uczestników systemu: pracowników, pracodawców, a w niektórych przypadkach też emerytów/rencistów. Jednak w niektórych krajach administrowanie systemem jest domeną wyłącznie instytucji rządowych (np. w zakresie emerytur i rent na Węgrzech i w Bośni i Hercegowinie). W kilku przypadkach administrowaniem systemem krajowym zajmują się pracownicy i pracodawcy bez udziału rządu (np. jeśli chodzi o renty uzupełniające we Fran-

cji). W coraz większej liczbie państw dużą rolę w administracji pełnią firmy prywatne. Jest to szczególnie charakterystyczne dla administracji emerytalno-rentowej w Rosji i w większości państw, które przystąpiły do UE w 2004 r. i 2007 r., a w których część dochodów ze składek przekazuje się na prywatnie zarządzane indywidualne konta oszczędnościowe.

Pomimo dużego zróżnicowania systemów zabezpieczenia społecznego w regionie, można wyróżnić cztery szerokie tendencje, które w mniejszym lub większym stopniu kształtują i ograniczają środowisko, w którym funkcjonuje większość z tych systemów.

W wielu częściach Europy system indywidualnego wyboru jest bardziej realny dzięki postępom technologicznym. Dzięki temu jest większe zapotrzebowanie, zaspokajane przez gospodarkę, na bardziej zindywidualizowane produkty i usługi. Tendencję tę można zauważyć w strategiach inwestycyjnych, a także w projektowaniu pomieszczeń mieszkalnych oraz miejsc pracy i wyposażenia środków transportu, biur i domów. Przy świadczeniu usług i udzielaniu świadczeń z zabezpieczenia społecznego, szeroko popularyzowano i wprowadzono, szczególnie w Europie Środkowej, indywidualne konta oszczędnościowe, jako metodę stworzenia osobom ubezpieczonym większych możliwości wyboru.

Jednak zdobyte do tej pory doświadczenia w tym zakresie wskazują, że przyznanie większych możliwości wyboru w zakresie świadczeń z zabezpieczenia społecznego stwarza szereg problemów dla organów decyzyjnych i administracyjnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Jak można zapewnić osobom ubezpieczonym możliwość istotnego i odpowiednio uregulowanego wyboru z jednoczesnym zachowaniem niezbędnej ochrony przed ryzykami objętymi systemami zabezpieczenia społecznego? Jak ochronić ekonomię skali należącą do istoty jednolitego systemu krajowego? Jak można uniknąć obniżenia zadowalającej wysokości świadczeń z powodu wyższych kosztów administracyjnych związanych z działaniami na rzecz fragmentaryzacji instytucjonalnej udzielania świadczeń z zabezpieczenia społecznego? Jak zapewnić, by ludzie posiadali niezbędne umiejętności i informacje, aby móc dokonywać wyborów, które zwiększą ich dochody ze świadczeń?

Globalizacja naraziła wiele krajów na wielki stres konkurencyjny. W sytuacji, gdy kapitał płynął strumieniami tam, gdzie były najniższe koszty produkcji, wiele rządów było zmuszonych rozluźnić prawo pracy, aby przedsiębiorstwa mogły łatwiej zatrudniać i zwalniać pracowników, obniżyć koszty pracy i bardziej elastycznie rozmieszczać siłę roboczą. W wyniku tego nastąpił rozwój pracy tymczasowej i zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin. Tylko w krajach UE-15, w okresie od 1995 r. do 2006 r. stosowanie pracy tymczasowej wzrosło o 25%, a miejsca pracy w niepełnym wymiarze godzin stanowią ponad jedną piątą wszystkich miejsc pracy (ILO, 2009). Podobne zmiany nastąpiły w Europie Środkowej i Wschodniej.

Dla systemów zabezpieczenia społecznego globalizacja stwarza ryzyko ograniczenia zakresu personalnego i zmniejszenia wysokości świadczeń, gdyż rządy starają się stworzyć przyjazne dla przedsiębiorców środowisko, poprzez ograniczenie lub obniżenie stawek składek z zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie globalizacja stwarza pilną potrzebę objęcia zabezpieczeniem społecznym pracowników zatrudnionych na mniej pewnych stanowiskach pracy. Dla krajów UE-27, to złożone wyzwanie wpisuje się w zmiany zdefiniowane jako „flexicurity”⁴ oraz, co jest równie ważne, w wysiłki na rzecz wykorzystania polityki zatrudnienia i polityki społecznej dla aktywniejszej ingerencji na rynku pracy, aby stworzyć więcej lepszych miejsc pracy.

We wszystkich krajach, stworzenie lepszych miejsc pracy powinno się również wiązać z tworzeniem jakościowo lepszych warunków pracy. Zwracanie większej uwagi na bezpieczeństwo i higienę pracy w UE doprowadziło do zmniejszenia od 2000 roku liczby wypadków przy pracy i ofiar śmiertelnych o ok. 20%. Poprawa wskaźników bhp ma również pozytywny wpływ na środki w zakresie ogólnego zdrowia i dobrobytu i jest istotna dla realizacji europejskiego celu wzrostu konkurencyjności gospodarczej i wydajności.

Trzecią szeroką i istotną tendencją jest starzenie się ludności. W okresie od 1960 do 2000 roku średnia oczekiwana długość życia w UE wzrosła o 4 lata.⁵ Przewiduje się, że w okresie od 2000 do 2060 roku średnia oczekiwana długość życia wzrośnie o 8.5 lat dla mężczyzn i 6.9 lat dla kobiet. Jednocześnie współczynnik reprodukcji ludności spadł dużo poniżej wskaźnika zastępowalności pokoleń, który wynosi 2.1 urodzeń na 1 kobietę. W państwach UE, które mają najwyższy współczynnik reprodukcji ludności, tzn. we Francji i Irlandii, wskaźnik zastępowalności pokoleń wynosi 2.0 urodzeń na 1 kobietę, lub trochę poniżej 2.0. Holandia, Wielka Brytania i kraje skandynawskie nie pozostają daleko w tyle. Jednak w większości państw europejskich wskaźnik ten wynosi 1.4, a nawet mniej. Natomiast w Tadżykistanie wskaźnik urodzeń wynosi 3.3, a w Kazachstanie, Kirgistanie, Turkmenistanie i Uzbekistanie ok. 2.5 (EC, 2009a).

Komisja Europejska (KE) przewiduje, że połączony efekt większej oczekiwanej długości życia i niższego wskaźnika urodzeń zmniejszy stosunek osób czynnych zawodowo do biernych zawodowo w UE z 2.7 do 1 w 2009 roku, do ok. 1.4 do 1 do roku 2060. Oznacza to, że w przyszłości mniejsza liczba ludności czynnej zawodowo będzie musiała utrzymywać nadmiernie

⁴ Polityka „flexicurity” jest nastawiona na popieranie łączenia elastycznych rynków pracy z zabezpieczeniem społecznym na wysokim poziomie. Dotychczas zdobyte dowody sugerują, że pomimo negatywnego wpływu kryzysu na zatrudnienie, „flexicurity” pozostaje trzonem polityki społecznej i gospodarczej UE.

⁵ W krajach Europy Środkowo-Wschodniej i w krajach byłego Związku Radzieckiego w latach 90. zaobserwowano przeciwną tendencję, a mianowicie obniżenie się oczekiwanej długości życia, szczególnie wśród mężczyzn. W większości tych krajów te negatywne trendy zostały już przerwane i zaczęły się odwracać.

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

dużą liczbę ludności biernej zawodowo. W obliczu tych zmian i mając na uwadze dzisiejsze wskaźniki wydajności pracy, nie jest możliwe utrzymanie obecnego wieku emerytalnego, stawek składek i jednocześnie aktualnego poziomu świadczeń. Niezbędne będą znaczne zmiany wydatków socjalnych i w wielu krajach takie zmiany już się wprowadza. Komisja Europejska szacuje, że wydatki socjalne UE będą musiały wzrosnąć do 2060 roku o 4.7 punktów procentowych PKB (patrz ramka 1.1.). Strategia Lizbońska UE⁶ stara się zaradzić wyższym fiskalnym kosztom starzenia się ludności poprzez podwyższenie wskaźnika zatrudnienia i wzrost wydajności. Podobnie, pewnego wzrostu wydajności i zdrowszych przychodów podatkowych można oczekiwać dzięki pozytywnemu wskaźnikowi migracji w wielu krajach regionu europejskiego.

1.1. Koszty starzenia się ludności w UE-27 do 2060 r., zmiana w wydatkach socjalnych/PKB w punktach procentowych					
Emerytury/ renty	Ochrona zdrowia	Opieka długoterminowa	Zasiłki dla bezrobotnych	Edukacja	Ogółem
+2.4	+1.5	+1.1	-0.2	-0.2	+4.7

Źródło: EC, 2009a. Rys. 1.

Uwaga: Cyfry zaokrąglone.

Ostatnim zdarzeniem istotnym dla zabezpieczenia społecznego był globalny kryzys finansowy i gospodarczy, który znacznie osłabił gospodarkę regionu. Oszacowano, że gospodarka w strefie Euro skurczyła się w 2009 roku o 4.2%; w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW) o 3.7%; a w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) o 5.1% (IMF, 2009a). Wprawdzie niektóre wskaźniki sugerują obecnie, że najgorsze już minęło, bezrobocie wciąż rośnie i stanowi poważne zagrożenie dla siły roboczej regionu.⁷

W tym kontekście, to właśnie wszechstronne europejskie systemy zabezpieczenia społecznego, a nie programy świadczeń dla bezrobotnych, służą jako automatyczne stabilizatory gospodarcze, dostarczając środki finansowe osobom, które straciły pracę lub których zarobki spadły. W systemach tych obserwuje się również poważny deficyt, co wymaga wzrostu dotacji z budżetu państwa, którego dług również gwałtownie rośnie.

⁶ Począwszy od 2000 roku, Strategia Lizbońska opiera się na trzech filarach: filarze gospodarczym, związanym z rozwojem UE jako konkurencyjnej, dynamicznej gospodarki, opartej na wiedzy; filarze społecznym, przewidującym modernizację europejskiego modelu społecznego, w tym popieranie aktywnej polityki zatrudnienia; oraz filarze środowiskowym, który podkreśla, że wzrost gospodarczy nie powinien być sprzężony z wykorzystaniem zasobów naturalnych.

⁷ Bezrobocie w UE wzrosło z poziomu 6.9% w grudniu 2007 roku do 8.9% w czerwcu 2009 roku i, jak się oczekuje, osiągnie 10% w 2010 roku (IMF, 2009b).

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

W biedniejszych krajach Europy Południowo-Wschodniej (EPW) i Wspólnoty Niepodległych Państw, w latach 90. znacznie obniżono wysokość zasiłków dla bezrobotnych i ich zakres personalny (patrz ramka 1.2.). Pozostawia to pracowników ze Wspólnoty Niepodległych Państw i Europy Południowo-Wschodniej bez tej krytycznej pierwszej linii obrony przed trudnościami gospodarczymi.

1.2. Procent osób bezrobotnych otrzymujących zasiłki dla bezrobotnych (ważony w stosunku do siły roboczej)	
Region	Osoby otrzymujące zasiłki dla bezrobotnych (%)
Europa Zachodnia	77*
Europa Środkowa i Wschodnia	23
Wspólnota Niepodległych Państw	28

Źródło: ILO, 2009a. Rys. 1.

Uwaga: Cyfry zaokrąglone.

* W skład liczby ogółem wchodzi świadczenia składowe (49%) i świadczenia finansowane z podatków (28%).

Z tego punktu widzenia bardzo istotny jest czas trwania globalnej recesji. W krajach UE-15 będzie od niego zależeć to, czy obecny przepływ zasiłków dla bezrobotnych będzie trwały oraz w jakim stopniu długotrwały deficyt systemów emerytalno-rentowych będzie podlegał inflacji z powodu tendencji niżkowych w gospodarce. Komisja Europejska przewiduje trzy scenariusze uzdrowienia sytuacji: szybkie gospodarcze odbicie, utrata dekady lub trwały szok (EC, 2009a). Szybkie odbicie powinno pozostawić przewidywany długofalowy deficyt spowodowany starzeniem się ludności właściwie bez zmian w stosunku do prognoz do roku 2060, przedstawionych w ramce 1.1. Jednak w scenariuszu drugim i trzecim, długofalowe koszty emerytur wzrosną o 20-30%, bardziej obciążając słabsze gospodarki. Poza UE, przedłużająca się recesja będzie miała znacznie gorsze skutki, grożąc spiralą ubóstwa, obniżając spójność społeczną i powodując brak stabilności politycznej.

Przedmiot zainteresowania niniejszego raportu jest z konieczności wybiórczy. Raport nie zajmuje się w pełni wszystkimi dziedzinami zabezpieczenia społecznego i wyklucza szerszą dyskusję na temat wszystkich aktualnych problemów i wyzwań dla administracji systemami zabezpieczenia społecznego. Tym niemniej, raport stara się pokazać jak reagują na aktualne wyzwania decydenci w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, poprzez dostosowywanie programów do nowych ograniczeń środowiskowych, z jednoczesnym przekształcaniem modeli systemów, tak aby mogły one zaspokajać zarówno obecne jak i nowe potrzeby.

I właśnie w odpowiedzi na te ograniczenia i potrzeby, aby pomóc swoim organizacjom członkowskim w dokonaniu zmian modeli programów i zapewnieniu sprawnej działalności, Międzynarodowe Stowarzyszenie Za-

bezpieczenia Społecznego opracowało i udokumentowało ramowe założenia Dynamicznego Zabezpieczenia Społecznego.⁸ Ważnym celem ramowych założeń Dynamicznego Zabezpieczenia Społecznego jest wspieranie rozwoju wysoce sprawnych, zrównoważonych i dostępnych organów administracji w zakresie zabezpieczenia społecznego i programów zabezpieczenia społecznego. Kluczowe zmiany przedstawione w tym raporcie zostały rozpoznane i zinterpretowane zgodnie z tymi założeniami (patrz ramka 1.3.).

1.3. Dynamiczne Zabezpieczenie Społeczne

Jako analityczne narzędzie do obserwowania zmian i nakreślenia potencjalnej drogi rozwoju zabezpieczenia społecznego, w tym tak heterogenicznym regionie jak Europa, Dynamiczne Zabezpieczenie Społeczne można zdefiniować w następujący sposób:

Polityka i procesy mające na celu zapewnienie dostępnych i zrównoważonych systemów opieki społecznej, które nie tylko zapewniałyby ochronę, zachęcały do prewencji i wspierały rehabilitację i (re)integrację, ale również przyczyniały się do rozwoju społecznie zintegrowanych i wydajnych ekonomicznie społeczeństw.

Analiza rozwoju wydarzeń oraz ostatnich tendencji w Europie podkreśla, że liczne i zróżnicowane organizacje członkowskie Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego stoją przed czterema wspólnymi wyzwaniami kontekstowymi (patrz ramka 1.4.). W swojej głównej części raport ten przedstawia, jaki wpływ na zabezpieczenie społeczne mają te cztery wyzwania.

1.4. Wspólne wyzwania stojące przed europejskimi systemami zabezpieczenia społecznego

Żądania zapewnienia możliwości wyboru usług i świadczeń i poprawy ich jakości.

- Wpływ globalizacji: większy międzynarodowy przepływ ludzi, towarów, usług i kapitału.
- Starzenie się ludności.
- Ekonomiczne, fiskalne i społeczne skutki obecnego kryzysu gospodarczego.

⁸ Patrz McKinnon (2007) – jeśli chodzi o nowatorskie prace nad założeniami koncepcyjnymi oraz Sigg (2007) i McKinnon (2009) jeśli chodzi o głębsze analizy Dynamicznego Zabezpieczenia Społecznego.

Rozdział 2

Zapewnienie odpowiedniego dochodu emerytalnego

W całej Europie emerytury i renty pochłaniają największą część środków zabezpieczenia społecznego i zapewniają najdłuższe wsparcie dla większości obywateli. Jako takie są one najważniejszą częścią systemów zabezpieczenia społecznego. Ostatnie reformy emerytalno-rentowe można zaklasyfikować do trzech obszernych grup w zależności od ich celu: wzmocnienie sytuacji finansowej systemów emerytalno-rentowych, minimalizowanie ryzyka związanego z prywatnymi emeryturami oraz podwyższenie wysokości minimalnych emerytur.

Wzmocnienie sytuacji finansowej systemów emerytalno-rentowych

Starzenie się ludności spowoduje zmniejszenie stosunku osób czynnych zawodowo do biernych zawodowo w UE, nadwyrężając fundusze emerytalno-rentowe. Zgodnie z szacunkami starzenie się społeczeństw spowoduje wzrost wydatków emerytalno-rentowych średnio o 2.4 punktów procentowych PKB do 2060 roku, z 10.2% do 12.6% (EC, 2009a).

W większości krajów presję na fundusze emerytalno-rentowe wywiera również nieformalna, nierejestrowana praca. Jednak problem ten nie jest przedmiotem tylu dyskusji. Trudno znaleźć tutaj precyzyjne dane statystyczne, jednak zgodnie z najlepszymi szacunkami praca taka odpowiada 15 do 20% PKB w gospodarkach krajów UE-15. W wielu z państw członkowskich UE, które przystąpiły do Unii od 2004 roku liczba ta jest w przybliżeniu dwa razy wyższa (Schneider and Klinglmair, 2004). W ramach UE-15, Grecja i Włochy zgłaszały ostatnio poważne problemy z wynagrodzeniami wypłacanymi bez potrącania podatków i składek społecznych (EC, 2006a).

Te brakujące składki pozbawiają systemy repartycyjne (pay-as-you-go schemes) zasobów potrzebnych do wypłaty świadczeń obecnym emerytom, powodując naciski finansowe na pilne podwyższenie wieku emerytalnego. Brak równowagi widać szczególnie w Serbii oraz w Bośni i Hercegowinie, gdzie z powodu dużych obszarów nieformalnego zatrudnienia stosunek liczby osób płacących składki do liczby emerytów/rencistów wynosi obecnie 1.25 do 1. Jest to mniej, niż przewidywano dla całej UE na 2060 rok (1.4 do 1), po przejściu na emeryturę generacji wyżu demograficznego.

Wysiłki na rzecz wzmocnienia funduszy emerytalno-rentowych można podzielić na trzy główne kategorie. Po pierwsze, w zasadzie wszystkie kraje podwyższają wiek emerytalny.⁹ Pod tym względem Niemcy i Wielka Brytania przodują, z ustawowym wiekiem emerytalnym 67 lat, który ma być stopniowo wprowadzany przez następne 25 do 35 lat. Od początku globalnej recesji w kilku krajach prowadzono dyskusje na temat dalszego podwyższenia wieku emerytalnego (w Wielkiej Brytanii, w Republice Czech, w Finlandii, Grecji, na Węgrzech, na Łotwie, w Holandii, Słowenii i Turcji). Podwyższa się również stopniowo czas pracy niezbędny do uzyskania prawa do pełnej emerytury i ogranicza się „drogi ucieczki”, którymi zatrudnieni mogą opuścić wcześniej rynek pracy (wcześniejsze emerytury, renty inwalidzkie i przedłużone zwolnienia lekarskie). W niektórych krajach działania te spotkały się ze zdecydowanym oporem. Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Kirgistan i Mołdowa przesunęły w czasie wprowadzenie wcześniej uchwalonego podwyższenia wieku emerytalnego, lub z niego w ogóle zrezygnowały. Jednak w okresie od 2001 do 2007 roku, średni wiek odejścia z rynku pracy w UE-25 wzrósł o 1.3 lat.

W UE-15, wiek ten wzrósł o 1.2 lat; natomiast w UE-10 o pełne 2 lata (patrz ramka 2.1.). Należy podkreślić, że znaczne różnice w oczekiwanej długości życia między społeczeństwami Europy, a także między grupami zawodowymi w ramach krajów powodują, że wzrost ten ma różny wpływ zarówno na ubezpieczonych, jak i na finanse systemów emerytalnych.

2.1. Średni wiek zakończenia zatrudnienia, w 2001 roku i 2007 roku			
	2001	2007	Zmiana
UE-25	59.9	61.2	+1.3
UE-15	60.3	61.5	+1.2
UE-10	57.6	59.6	+2.0

Źródło: EC, 2009a, tabela 9.

Po drugie, w wielu krajach podejmuje się reformy w celu ściślejszego powiązania świadczeń ze składkami płaconymi przez pracownika przez całe życie zawodowe. Zwolennicy tego typu reformy utrzymują, że zwiększa ona sprawiedliwość aktuarialną. Z punktu widzenia zadowalającej wysokości świadczeń, reforma ta jest generalnie mniej korzystna niż system polegający na uwzględnianiu tylko końcowych lat i dlatego tworzy zachęty finansowe do opóźniania momentu przechodzenia na emeryturę. Przekształcenie systemów w system nominalnej zdefiniowanej składki (Notio-

⁹ Rosja i Ukraina są tutaj wyjątkami, z wiekiem emerytalnym wprowadzonym w 1928 r. (60 lat dla mężczyzn i 55 lat dla kobiet).

nal Defined Contribution, NDC) wyraźnie zapewnia taki związek, gdyż systemy te opierają wysokość świadczeń całkowicie na składkach płaconych przez pracownika przez całe życie zawodowe. Szwecja, Włochy, Polska, Łotwa, Rosja i Kirgistan stopniowo wprowadzają taki system. Podobne powiązanie zapewniają nowe systemy punktowe (pension point systems) wprowadzane w Bułgarii, Chorwacji, Rumunii i na Słowacji, na podobieństwo modelu niemieckiego. Wykorzystanie prywatnych oszczędności na cele ubezpieczenia społecznego również wzmacnia powiązanie składek ze świadczeniami. Jednak wysoka nieprzewidywalność rynków papierów wartościowych może pozostawić podobnie sytuowanych członków takiego planu z zupełnie odmiennymi świadczeniami prywatnymi. Wykorzystanie prywatnych oszczędności na cele ubezpieczenia społecznego jest obecnie daleko zaawansowane w wielu krajach regionu (Chorwacja, Macedonia, Szwecja oraz większość nowych państw członkowskich UE i Kazachstan).

Po trzecie, kilka państw (Szwecja, Finlandia, Polska, Łotwa i Niemcy) wprowadziło mechanizmy stabilizacji finansów systemów emerytalnych poprzez automatyczne zmniejszenie świadczeń, wraz z malejącym stosunkiem liczby pracowników do liczby emerytów z powodu starzenia się społeczeństw (patrz ramka 2.2.). Inne państwa przeszły od waloryzacji płacowej do waloryzacji cenowej (Grecja, Francja i Austria), lub zastosowały wskaźniki wykorzystujące oba te środki (Bułgaria, Estonia, Węgry i Polska) (EC, 2009a). Zakładając, że podobnie jak w przeszłości płace rosną szybciej niż ceny, zastosowanie tych wskaźników spowoduje stopniowe obniżanie poziomu emerytur w porównaniu z poziomem płac.

2.2. Stabilizacja finansów systemów emerytalno-rentowych

Różne możliwości ściślejszego powiązania poziomu świadczeń emerytalnych z oczekiwaną długością życia:

- Wprowadzenie planów zdefiniowanej składki (Defined Contribution Plans), jak np. na Węgrzech i w Danii.
- Wprowadzenie systemu nominalnej zdefiniowanej składki (Notional Defined Contribution, NDC), jak np. we Włoszech i w Szwecji.
- Dostosowanie poziomu świadczeń w systemach zdefiniowanych świadczeń, jak np. w Finlandii i w Niemczech.
- Zmiana warunków kwalifikowania, jak np. we Francji i Danii.

Źródło: IPE, 2009.

Łączny skutek tych reform jest w wielu krajach dość duży, dzięki czemu niektóre z nich są bliskie zapewnieniu długofalowej wypłacalności systemów emerytalno-rentowych. Jednak należy tu poczynić dwa zastrzeżenia.

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

Po pierwsze, wartości przeciętne maskują duże zróżnicowanie. Można to zaobserwować w ramce 2.3., gdzie przedstawiono stosunek publicznych świadczeń emerytalnych do płac w 2007 roku w porównaniu z prognozami KE na 2060 rok dla krajów, w których oczekuje się największych i najmniejszych zmian. Przewiduje się, że w Estonii, na Łotwie, w Polsce i Szwecji nastąpi największe obniżenie wysokości emerytur publicznych.

2.3. Stosunek publicznych świadczeń emerytalnych do płac*			
	2007	2060	Zmiana procentowa
Rumunia	29	37	+26
Irlandia	27	32	+16
Grecja	73	80	+10
Wielka Brytania	35	37	+7
Cypr	54	57	+5
Belgia	45	43	-4
Dania	39	38	-4
Luksemburg	46	44	-4
Finlandia	49	47	-5
Malta	42	40	-6
Norwegia	51	47	-8
Bułgaria	44	36	-20
Francja	63	48	-25
Słowacja	45	33	-27
Portugalia	46	33	-29
Austria	55	39	-30
Szwecja	49	30	-39
Estonia	26	16	-40
Łotwa	24	13	-47
Polska	56	26	-54

Źródło: EC, 2009a, tabela 9.

* Przeciętne świadczenie w stosunku do średniej płacy w gospodarce.

Wprawdzie to obniżenie poziomu emerytur zostanie częściowo skompensowane wprowadzeniem obowiązkowych systemów emerytur prywatnych, jednak w żadnym wypadku prywatne emerytury w pełni nie skompensują różnicy. W niektórych innych krajach stosunek emerytur publicznych do płac znacznie wzrośnie w przyszłości. Grecja i Cypr już obecnie

mają wysoki stosunek świadczeń do płac i przewiduje się jego dalszy wzrost w przyszłości. W Rumunii i Irlandii również przewiduje się wzrost poziomu emerytur publicznych, ale ze znacznie niższego poziomu początkowego.

Należy zauważyć, że te przewidywania pokazują jaki wpływ będą mieć obecnie obowiązujące przepisy, które jednak mogą ulec zmianie. Faktycznie, jednym z celów prognoz KE jest służenie rządowi pomocą w dyskusjach nad takimi reformami. Ostatni raport sklasyfikował państwa członkowskie UE według zagrożenia, jakie starzenie się ludności stwarza dla ich finansów publicznych. We wnioskach raportu czytamy, że w większości krajów potrzebne będą dalsze reformy emerytalne, aby zniwelować łączny wpływ starzenia się ludności, światowej recesji i, w niektórych krajach, złej sytuacji finansowej (EC, 2009b).

Drugim zastrzeżeniem jest wysoce niepewna reakcja pracowników na podwyższenie wieku emerytalnego, szczególnie w obecnej sytuacji recesji gospodarczej i rosnącego bezrobocia. Wyższy wiek emerytalny może więc pozostawić część starszych pracowników bez pracy i emerytury przez kilka lat i spowodować obniżenie wysokości ich emerytury wtedy, gdy ostatecznie nabędą do niej prawo. Scenariusz ten stwarza znaczne ryzyko wzrostu ubóstwa wśród starszych osób, szczególnie kobiet. Ryzyko, przed którym stoją kobiety wynika z utrzymującego się zróżnicowania płac w zależności od płci i z przeciętnie krótszego stażu pracy kobiet, co jest w dużym stopniu spowodowane zajmowaniem się rodziną.

Minimalizowanie ryzyka związanego z prywatnymi rentami/emeryturami

Światowy kryzys finansowy spowodował spadek wartości większości publicznych i prywatnych funduszy emerytalnych w okresie między czerwcem i grudniem 2008 roku. W pierwszych miesiącach kryzysu wiele krajów odnotowało spadek rzędu od 10 do 35% (ISSA, 2009). Mimo, że w ostatnich miesiącach odnotowano pewną poprawę sytuacji, wrzenie na rynku doprowadziło wielu obserwatorów do ponownego rozważenia roli i zakresu prywatnych funduszy emerytalnych w systemach „filarowych” lub „poziomowych”, szczególnie jeśli udział w nich był obowiązkowy, a oszczędności mogły być inwestowane w akcje.

Taki rozwój sytuacji zwrócił też uwagę na problemy istniejące w wielu systemach prywatnych jeszcze przed kryzysem, a w szczególności na słabe zarządzanie, wysokie opłaty z tytułu zarządzania i brak wymogów prawnych w zakresie obliczania świadczeń.

Odpowiedź na pytanie: kto musi ponieść te ostatnie straty finansowe, zależy od typu systemu emerytalnego. W systemach zdefiniowanej składki, opartych na indywidualnym oszczędzaniu, które są rozpowszechnione w nowszych państwach członkowskich UE oraz w Danii i Szwecji, członkowie systemów natychmiast utracili część swoich oszczędności emerytalnych. Sytuacja jest odmienna w pracowniczych systemach zdefiniowanego świadczenia (defined benefit, DB), które są popularne w Irlandii, Holandii i w Wielkiej Brytanii, gdzie poziom świadczeń jest gwarantowany przez prawo lub układ zbiorowy pracy. Poniesione straty spowodowały tam zmniejszenie się rezerw systemów poniżej poziomu niezbędnego dla wypełnienia przyszłych obowiązków w zakresie wypłaty świadczeń. Na przykład w Irlandii i Wielkiej Brytanii, wskaźnik ogółu środków finansowych do zobowiązań (funding ratio) spadł z poziomu 120% do ok. 75%. Jeżeli systemy te nie zostaną wzmocnione dodatkowymi dochodami, ten brak równowagi spowoduje konieczność obniżki świadczeń. Na początku kryzysu, deficyt spowodował zamykanie przez wielu pracodawców funduszy zdefiniowanego świadczenia (DB) dla nowych członków i przejście do systemu oszczędnościowego zdefiniowanej składki (DC). Zwiększyło to jeszcze tendencję przechodzenia z systemu zdefiniowanego świadczenia (DB) do systemu zdefiniowanej składki (DC), które obserwowano w Europie jeszcze przed kryzysem. W niektórych krajach, takich jak Wielka Brytania, pracownicy opierają się przed takimi zmianami.

W innych państwach, rządy zamroziły lub zredukowały wysokość składki przekazywanej z publicznego systemu emerytalnego do obowiązkowego systemu indywidualnych kont emerytalnych (w Bułgarii, Estonii, na Łotwie i Litwie). Dzięki tym działaniom zmniejszono fiskalne skutki recesji dla rządów i zwiększono środki niezbędne dla finansowania emerytur publicznych. Jednak jest to niekorzystne dla zarządzania prywatnymi funduszami, gdyż znaczna część ich kosztów administracyjnych jest stała (tzn. nie zależy od wysokości składek). Tak więc, taka redukcja może spowodować, że prywatne systemy będą jeszcze bardziej kosztowne dla indywidualnych członków.

Pomimo częściowej poprawy sytuacji na rynkach finansowych w 2009 roku, w dalszym ciągu utrzymują się naciski opinii publicznej na rząd, aby zmniejszył ryzyko wiążące się z prywatnymi emeryturami. W odpowiedzi rządy wystąpiły z kilkoma inicjatywami.

Po pierwsze, udzielają członkom planu emerytalnego dokładniejszych informacji o ryzyku związanym z uczestnictwem. Litwa, Turcja i Wielka Brytania prowadzą kampanie informacyjne lub wymagają od funduszy emerytalnych ujawniania więcej informacji. Na Słowacji, rząd rozpowszechnił informacje o wieku i profilu dochodów pracowników, dla których uczestnictwo w prywatnym funduszu jest niekorzystne. Węgry wymagają od prywatnych funduszy ujawniania przyczyn niskiej stopy zwrotu inwestycji

(investment returns). Ustawodawstwo austriackie zobowiązuje do ujawniania więcej informacji na temat opłat z tytułu zarządzania.

Po drugie, rządy opracowują i doskonalą tzw. opcje domyślne, polegające na tym, że pracownik jest automatycznie kierowany do rozwiązania, które jest uważane za najkorzystniejsze dla niego, a jednocześnie ma prawo zmiany tego rozwiązania. W 2012 roku Wielka Brytania automatycznie zapisze wszystkich pracowników, którzy mają do tego prawo, albo do opcji przewidującej konto osobiste, albo do systemu pracowniczego organizowanego przez pracodawców. Bułgaria, Niemcy, Węgry, Włochy i Polska tworzą i/lub doskonalą tzw. fundusze cyklu życiowego (life cycle funds), obejmujące bardziej przewidywalne inwestycje, na które fundusze pracownika są automatycznie przełączane wtedy, gdy zbliża się on do wieku emerytalnego.

Trzeci kierunek działania ma na celu doskonalenie zarządzania prywatnymi funduszami emerytalnymi, co wymaga wyższego poziomu fachowości w radach zarządzających funduszami. W Niemczech uchwalono przepisy mające na celu poprawę niezależnej kontroli i zarządzania ryzykiem. Norwegia dokonuje przeglądu Ramowych Założeń Oceny Finansowej, które służyły ocenie wypłacalności prywatnych funduszy. W kilku krajach (Hiszpania, Portugalia, Wielka Brytania i Włochy) organy zajmujące się regulacją emerytur ściślej koordynują swoje wysiłki z agencjami rządowymi, która mają podobny mandat (bank centralny i ministerstwo finansów).

W końcu, kryzys spowodował podjęcie przez kilka rządów działań na rzecz rozwiązania wieloletnich problemów z prywatnymi emeryturami, w szczególności związanych z wysokimi kosztami administracyjnymi, które pochłaniają dużą część życiowych oszczędności pracownika (EC, 2006a).¹⁰ Kilka rządów (Belgii, Polski, Łotwy, Litwy, Hiszpanii i Słowacji) określiło pułap dla opłat lub uzależniło je od wyników inwestycyjnych zarządcy funduszu. Na początku kryzysu Polska dwukrotnie obniżyła wysokość opłat z tytułu zarządzania, które mogą nakładać prywatne fundusze emerytalne. Słowacja rozważa podobne kroki.

Podwyższenie wysokości minimalnych emerytur

Ponieważ systemy emerytalne w regionie są coraz bardziej uzależnione od zarobków i coraz częściej są prywatyzowane, zarówno znaczenie minimalnych emerytur, jak i ich potencjalny wpływ na zachęty do pozostawiania w zatrudnieniu, wymagają zwiększonej uwagi.

¹⁰ Opłaty od obsługi kapitału w państwach UE wynoszą od 0.5% do 2.5% rocznie. Corocznie potrącana opłata kapitałowa w wysokości 1% pochłonie ok. 20% życiowych oszczędności pracownika.

W wielu krajach problemem jest ubóstwo emerytów. W 2007 roku, na Cyprze, w Estonii, na Łotwie, Litwie i w Wielkiej Brytanii, przynajmniej 30% emerytów było zagrożonych ubóstwem.¹¹ Z drugiej strony, w państwach UE-25 przeciętna stopa zagrożenia ubóstwem wśród emerytów wynosi 19%. W innych krajach regionu, szczególnie w Azji Środkowej, udział osób starszych pozostających w ubóstwie jest wyższy, jednak brak jest w tym zakresie porównywalnych danych statystycznych.

Kilka rządów podwyższyło ostatnio wysokość minimalnych emerytur powyżej poziomu wymaganego w ramach ustawowej waloryzacji. Finlandia zakomunikowała, że od 2011 roku minimalne emerytury wzrosną o 23%. Chorwacja powiązała dużą podwyżkę minimalnych emerytur z wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych wymogów dla uzyskania prawa do świadczeń. Nowe przepisy uchwalone w Portugalii (Solidarity Supplement) przewidują dodatki do emerytur dla osób w wieku powyżej 80 lat. Kazachstan przywrócił podstawową emeryturę państwową (w 2005 roku), która dziesięć lat wcześniej została zlikwidowana przy okazji „prywatyzacji” systemu emerytalnego. Rosja podwyższyła zryczałtowaną część emerytury, w wyniku czego wzrosła wysokość minimalnej emerytury i planuje kolejną dużą reformę od 2010 roku. Znacznej podwyżki minimalnych emerytur dokonało również w latach 2007-2009 kilka innych krajów (Armenia, Azerbejdżan, Kirgistan, Gruzja, Tadżykistan i Mołdowa).

W wyniku kryzysu kilka krajów podjęło specjalne środki aby pomóc osobom otrzymującym najniższe emerytury (MISSOC, 2009). Słowenia przyznała jednorazowy zasiłek, aby skompensować wzrost cen artykułów żywnościowych. Austria przyznała dodatek energetyczny, a Islandia wypłaca dodatki emerytom, których dochody z kapitału, z zatrudnienia i z emerytur nie osiągają określonego poziomu.

W systemach emerytalnych uzależnionych od zarobków, minimalne emerytury są często niedostępne dla pracowników, którym nie udaje się spełnić pewnych minimalnych warunków w zakresie składek. Ostatnio kilka krajów starało się rozwiązać ten problem. Na przykład Holandia objęła systemem emerytalnym pracowników zatrudnionych na podstawie umów krótkoterminowych, a Belgia uwzględniła czas pracy w niepełnym wymiarze godzin przy badaniu prawa do minimalnych emerytur. Ponadto, w kilku państwach członkowskich UE zwiększono uprawnienia emerytalne osób przebywających na urlopie wychowawczym, a w innych (Wielka Brytania i Niemcy) przyznano takie uprawnienia osobom opiekującym się starszymi członkami rodziny. Uprawnienia te mogą pomóc kobietom i mężczyznom opiekującym się ro-

¹¹ Patrz <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde320&plugin=1>. Zagrożenie ubóstwem jest definiowane przez KE jako dochód poniżej 60% ekwiwalentu średniego krajowego dochodu/mediany dochodu (EC, 2006a, b).

dziną w spełnieniu warunków do uzyskania minimalnej emerytury. Z tej perspektywy, sytuację emerytalną kobiet poprawi również zrównanie wieku emerytalnego, tak jak w Wielkiej Brytanii i na Węgrzech. Coraz częściej podaje się w wątpliwość pogląd, że niższy wiek emerytalny dla kobiet jest korzystny. Często krótszy i przerywany okres zatrudnienia kobiet może faktycznie spowodować mniej korzystną emeryturę lub nawet brak uprawnień emerytalnych.

W niektórych państwach członkowskich UE wyrażane są obawy, że minimalne emerytury mogą zniechęcać do pracy i hamować wysiłki na rzecz ściślejszego powiązania wysokości emerytury z otrzymywanymi zarobkami (EC, 2006b). Podobne opinie wyrażali decydenci i organy administracji w Mołdowie. Obawy te leżą u podstaw napięć między działaniami na rzecz zapewnienia zadowalającej wysokości emerytur i środkami zniechęcającymi do pracy. Takie środki demobilizujące można osłabić wprowadzając minimalne emerytury, których wysokość rośnie proporcjonalnie do stażu pracy. Rozwiązanie takie zastosowano we Francji, w Grecji, na Łotwie, Litwie i w Holandii.

Opierając się na rozwoju sytuacji i tendencjach opisanych w niniejszym rozdziale, ramka 2.4. przedstawia kluczowe wnioski dotyczące polityki.

2.4. Kluczowe wnioski dotyczące polityki

- Starzenie się ludności doprowadziło do reform emerytalnych, które wymagają od pracowników dłuższego pozostawania w zatrudnieniu oraz zwiększenia własnych oszczędności emerytalnych, lub zachęcają ich do tego. Reformy te zmniejszyły przewidywany brak równowagi finansowej, choć potrzebne są dalsze działania dostosowawcze. Jednak recesja może zniweczyć ten postęp.
- Kryzys na nowo rozpalil debatę na temat stosowności obowiązkowych, prywatnie zarządzanych systemów oszczędzania na emeryturę, w szczególności jeśli zostaną one zainwestowane w nieprzewidywalne instrumenty. W wielu krajach niezbędna jest dalej idąca regulacja prywatnych systemów, dla ochrony indywidualnych oszczędności.
- Podwyższenie wieku emerytalnego i/lub przedłużenie minimalnego okresu płacenia składek dla uzyskania prawa do pełnej emerytury, w połączeniu z wysokim bezrobociem i stratą prywatnych oszczędności, podwyższa ryzyko ubóstwa w starszym wieku, szczególnie wśród pracowników uzyskujących niskie dochody i kobiet, którzy mogą mieć ograniczone możliwości zgromadzenia odpowiednich oszczędności. Do zmniejszenia tego ryzyka może się przyczynić podwyższenie minimalnej emerytury.

Rozdział 3 Zmieniająca się rola świadczeń rodzinnych

Większość państw europejskich ma dobrze rozwinięte programy świadczeń rodzinnych, obejmujące zasiłki dla osób o niskich dochodach w okresie urlopu macierzyńskiego, ojcowskiego i opieki nad małymi dziećmi; dotacje dla rodzin na pokrycie dodatkowych kosztów wychowania dzieci oraz szereg usług socjalnych. W UE, gdzie politykę rodzinną pozostawiono w gestii państw członkowskich, Komisja Europejska od dawna zalecała dalszy rozwój świadczeń rodzinnych, szczególnie w zakresie opieki nad dzieckiem, jako instrumentu popierania równych szans kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia. W krajach Europy Środkowej i Wschodniej i byłego Związku Radzieckiego, rozległe systemy świadczeń rodzinnych są pozostałością po systemie socjalistycznym. W okresie ostatnich dwóch dekad większość rządów zredukowało wydatki na te programy, koncentrując się na najbiedniejszych rodzinach. Przykładem tej tendencji jest sytuacja w Kirgistanie, gdzie w latach 2000-2008 liczba ośrodków opieki dziennej zmalała o 2/3, co oznacza, że obecnie uczęszcza do nich zaledwie 11% dzieci w docelowym wieku.¹² Ostatnie reformy świadczeń rodzinnych w regionie przybrały różne formy: w niektórych krajach obniża się warunki wstępne, które należy spełnić dla uzyskania wyższych świadczeń rodzinnych, podczas gdy w innych ogranicza się dostępność tych świadczeń, aby nie zniechęcać do pracy (Council of Europe, 2009).

Wyróżniają się tu trzy główne inicjatywy. Są to wysiłki w kierunku wykorzystania świadczeń rodzinnych jako: zachęt dla aktywizacji zawodowej kobiet, środka zaspokojenia nowych potrzeb rodzinnych wynikających z większej niepewności pracy i mniej stabilnych struktur rodzinnych oraz środka sprzyjającego wyższej reprodukcji i zapobiegającego starzeniu się ludności.

Zachęty dla aktywizacji zawodowej kobiet¹³

Celem Strategii Lizbońskiej UE jest podwyższenie krajowych wskaźników zatrudnienia poprzez aktywizację osób należących do głównych grup

¹² Przeciwną tendencję zaobserwowano w Kazachstanie, gdzie w 2008 roku wprowadzono programy ubezpieczeń macierzyńskich i w zakresie opieki nad dzieckiem.

¹³ Poza UE, wiele rządów objęło działaniami na rzecz wzrostu poziomu zatrudnienia raczej młodzież, a nie kobiety. W kilku z tych krajów wskaźnik urodzeń jest wyższy niż w państwach członkowskich UE i duże grupy młodzieży mają trudności w zatrudnieniu.

demograficznych, w tym kobiet, pracowników starszych i młodzieży. Strategia ta jest podstawą wysiłków UE na rzecz pobudzenia wzrostu, aby w ten sposób lepiej sobie poradzić z kosztami fiskalnymi starzenia się ludności. Strategia określa dla kobiet cel osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia na poziomie przynajmniej 60% do 2010 roku. Aby osiągnąć ten cel, strategia wzywa do wzrostu podaży usług opieki nad dzieckiem.

Do 2008 roku osiągnięto w tym zakresie znaczny postęp i w dziesięciu krajach UE przekroczone ten poziom. Średni wskaźnik zatrudnienia kobiet w UE-27 wyniósł 59.1%, czyli niewiele mniej niż w UE-15 (wskaźnik 60.4%) (EC, 2009a). Jednak światowa recesja gospodarcza i wynikająca z niej wzrost bezrobocia mogą odwrócić część tych tendencji, narażając na szwank osiągnięcie tego celu.

Aby osiągnąć cel określony w Strategii Lizbońskiej, państwa członkowskie UE wprowadziły reformy świadczeń rodzinnych wspierające pracujących rodziców. Podobne reformy wprowadziły też niektóre państwa spoza UE. Zmiany te są neutralne płciowo z formalnego punktu widzenia. Jednak ponieważ kobiety w dalszym ciągu ponoszą główny ciężar opieki nad rodziną, reformy te mają na nie największy wpływ.

Po pierwsze, niektóre kraje w większym stopniu łączą świadczenia w zakresie opieki nad dzieckiem z wymogiem zatrudnienia. Bułgaria przyznała rodzicom, mającym prawo do urlopu wychowawczego i zasiłku z tego tytułu, prawo do pobierania 50% tego zasiłku jeśli pozostaną w zatrudnieniu. Republika Czech umożliwiła rodzicom wydłużenie okresu pobierania zasiłku wychowawczego, jednocześnie zmniejszając proporcjonalnie jego wysokość.

Po drugie, w kilku krajach zindywidualizowano niektóre świadczenia rodzinne, tak aby kwota, którą otrzymuje każdy pracownik, bardziej odpowiadała jego wcześniejszym zarobkom. Dania i Holandia upoważniły systemy oszczędności podlegających opodatkowaniu w późniejszym terminie (tax-deferred individual savings) do umożliwiania pracownikom finansowania swoich urlopów wychowawczych, szkoleniowych i urlopów wykorzystywanych w innych celach. W obydwu krajach przepisy te zaczęły dopiero funkcjonować. Inne kraje starają się zlikwidować „pułapkę świadczeń” („benefit trap”), która polega na tym, że nieopłacalny jest powrót matek do pracy, gdyż otrzymywane przez nie zasiłki są wyższe niż zarobek, jaki mogłyby uzyskać. Francja wprowadziła program solidarności „Revenu de Solidarité Active – RSA”, który polega na uzupełnianiu dochodów rodziców, którzy zdecydowali się wrócić do pracy lub rozpocząć działalność na własny rachunek. Wielka Brytania wprowadziła tzw. „work credits” dla rodziców, którzy powrócą do zatrudnienia, dzięki którym ich ogólny dochód jest wyższy niż wcześniej otrzymywane świadczenia.

Aby popierać równość płci i ułatwiać zatrudnienie matek mających małe dzieci, tworzy się dodatkowe zachęty dla ojców, aby włączali się do opieki nad rodziną. W państwach UE ojcowie od lat mają równe prawa w dostępie do zasiłków wychowawczych. Jednak w rzeczywistości rzadko z tych praw korzystają. W niektórych krajach zwiększa się pomoc publiczną dla ojców, aby zachęcić ich do większego udziału w opiece nad dziećmi (patrz ramka 3.1.).

3.1. Korzystanie przez ojców z urlopów i zasiłków wychowawczych w Islandii

Islandia przyznaje ojcóm trzy miesiące płatnego urlopu wychowawczego. Taki sam urlop wychowawczy przysługuje matkom i taki sam okres urlopu jest dzielony między oboje rodziców (3 miesiące dla matek, 3 dla ojców i 3 dzielone między matki i ojców – ogółem 9 miesięcy). W 2007 roku 90% islandzkich ojców skorzystało z części tych świadczeń, co dało średnią 97 dni urlopu na jednego ojca. Jest to najwyższy wskaźnik korzystania przez ojców z urlopu wychowawczego w Europie. Jednak urlopy wychowawcze w dalszym ciągu wykorzystują głównie kobiety. Średnio przypada 180 dni urlopu na jedną kobietę.

Źródło: Petursdottir and Einardottir, 2008.

W 2006 roku Szwecja wprowadziła ulgę podatkową, której celem jest popieranie dzielenia się urlopem rodzicielskim przez oboje rodziców (tzw. „gender equality bonus”). Od 2007 roku Niemcy przyznają dodatkowe dwa miesiące urlopu rodzicielskiego w przypadku, gdy ojciec wykorzysta przynajmniej dwa miesiące urlopu. We Włoszech coraz częściej korzysta się z przedłużenia urlopu wychowawczego o miesiąc w przypadku, gdy ojciec korzysta z tego urlopu. Austria przedłużyła okres pobierania zasiłku wychowawczego w przypadku, gdy z urlopu wychowawczego korzystają oboje z rodziców. Finlandia prowadzi publiczną kampanię informacyjną zachęcającą ojców do korzystania z prawa do urlopu rodzicielskiego.

Aby popierać podejmowanie zatrudnienia przez kobiety (i mężczyzn), uelastycznia się istniejące programy opieki nad dzieckiem. Republika Czech wprowadza program Wzajemnej Pomocy Rodzicielskiej, dzięki któremu rodzice korzystający z urlopów wychowawczych mogą również otrzymywać wynagrodzenie za opiekę nad innymi dziećmi. Niemcy rozwijają usługi opieki nad dziećmi, szczególnie w wieku poniżej trzech lat. Inicjatywa ta polega w większym stopniu na wykorzystaniu opiekunów do dzieci niż opieki instytucjonalnej. We Francji wprowadzono bardziej elastyczne dodatki dla

opiekunów dla dzieci, uwzględniając potrzeby rodziców w zakresie pracy w nieregularnym czasie pracy. W Bułgarii bezrobotny, który opiekuje się małym dzieckiem matki, która wraca do pracy, ma prawo do państwowego dodatku do wynagrodzenia i składek ubezpieczeniowych. W 2009 roku Rosja wprowadziła nowy program wsparcia dla żłobków rodzinnych.

Dzięki coraz większej elastyczności tych rozwiązań, rodzice – a w szczególności kobiety – opiekujący się dziećmi w domu, mogą się zająć opieką nad dziećmi na większą skalę. Bezrobotne kobiety, które zajmują się opieką nad dziećmi, umożliwiają innym kobietom podjęcie pracy, co powoduje podwójny wzrost zatrudnienia kobiet. Jednak płace takich opiekunów są niskie i faktycznie zajmują się tym głównie kobiety.

Tak więc pojawia się tu również problem równości płci i zadowalającej wysokości dochodów rodziny. Ponadto, w wielu krajach toczą się dyskusje na temat jakości usług opiekuńczych świadczonych przez małe ośrodki, z powodu niewielkiego formalnego wykształcenia opiekunów.

Większa pomoc dla potrzebujących rodzin

Wzrost pracy niestandardowej i w niepełnym wymiarze godzin może stwarzać poważne problemy dla życia rodzinnego: zmieniający się harmonogram pracy, rosnąca mobilność, niższe płace i mniejszy zakres zabezpieczenia społecznego (Knijn and Smit, 2009). Aby rozwiązać te problemy dokonuje się restrukturyzacji wielu programów świadczeń rodzinnych.

Belgia, Bułgaria, Kirgistan, Niemcy, Irlandia, Włochy, Malta, Portugalia i Rumunia należą do krajów, które podwyższyły zasiłki rodzinne, szczególnie dla osób o niskich dochodach. Od początku światowej recesji, Belgia i Dania zwiększyły pomoc dla samotnych rodziców. Luksemburg, Holandia i Wielka Brytania zastąpiły ulgi podatkowe bezpośrednią pomocą pieniężną, dzięki czemu pomoc ta w większym stopniu trafia do rodzin o niskich dochodach. Słowenia pragnie zwiększyć dostęp do zasiłków rodzinnych poprzez zmniejszenie liczby wymaganych formularzy wniosków i dopuszczenie składania wniosków przez Internet.

Ponadto wprowadza się nowe usługi dla rodzin znajdujących się w stresie. Inicjatywy takie podjęły ostatnio Belgia i Dania. W odpowiedzi na rosnące wskaźniki ubóstwa wśród dzieci w Finlandii uchwalono w styczniu 2008 roku nową ustawę o dobrobycie dzieci (Child Welfare Act). Wielka Brytania stworzyła program pomocy dla młodych ojców w przezwyciężaniu barier w angażowaniu się w wychowanie dzieci. Turcja opracowała program zasiłków dla rodziców, przeważnie kobiet, których dzieci chodzą do szkoły i podlegają badaniom lekarskim. Podobne programy są realizowane w Albanii, Rumunii i Macedonii.

Większa pomoc dla osób wychowujących dzieci

Współczynniki reprodukcji w większości państw europejskich są poniżej poziomu niezbędnego dla utrzymania obecnego stanu liczbowego ludności. Niska reprodukcja grozi również gorszym wynikiem gospodarczym i przyczynia się do starzenia się ludności. Aby tego uniknąć, wprowadza się programy świadczeń rodzinnych, jako część krajowych strategii popierania wyższego wskaźnika urodzeń.

Główna idea tych programów odzwierciedla różne krajowe punkty widzenia jeśli chodzi o rolę, jaką powinien pełnić rząd w zachęcaniu do wzrostu reprodukcji. Na przykład, rządy Irlandii, Niemiec i Szwajcarii jako cel swoich programów uznały raczej pomaganie ludziom, którzy chcą mieć dzieci, niż aktywne zachęcanie do wyższej reprodukcji (Council of Europe, 2009). Jednak Chorwacja, Łotwa, Litwa i Portugalia sformułowały politykę otwarcie nastawioną na podwyższenie wskaźnika urodzeń, w ramach strategicznych planów zwiększenia liczby ludności. W tych czterech krajach ogólne współczynniki reprodukcji znacznie spadły od lat 1970. i są obecnie na poziomie niższym niż wskaźnik zastępowalności pokoleń, który wynosi 2.1 urodzeń na 1 kobietę. W Europie Zachodniej, tylko w Islandii, Irlandii i Francji współczynniki reprodukcji wynoszą przynajmniej 2.0 urodzenia na 1 kobietę. Jeśli chodzi o Francję, obecne współczynniki reprodukcji można przypisać inicjatywom w zakresie polityki społecznej, pozwalającym na lepsze godzenie życia rodzinnego i zawodowego.

W Austrii, Serbii i Słowenii usługi w zakresie płodności, włączając zapłodnienie in-vitro, są obecnie finansowane przez programy świadczeń rodzinnych. Ukraina wprowadziła zasiłek porodowy i podwyższone zasiłki dla większych rodzin. Rumunia wprowadziła zasiłek małżeński, a Słowacja zwiększyła zakres zasiłku porodowego, obejmując nim drugie i trzecie dziecko. Polska wydłużyła okres urlopu macierzyńskiego. Rosja przyznaje wysoki zasiłek matkom drugich dzieci. Jest on wypłacany w dniu trzecich urodzin dziecka i finansowany z systemu emerytalno-rentowego. Wielka Brytania wprowadziła zasiłek ciążowy, który jest wypłacany najwcześniej w 25. tygodniu ciąży kobietom, które zgłosiły się do lekarza lub położnej.

Ostatnie zmiany w zakresie programów świadczeń rodzinnych ukierunkowały pomoc na rodziny będące w stresie w wyniku większej niepewności pracy i zmieniających się struktur rodzinnych. Innym ważnym aspektem tych zmian jest dążenie do przygotowania się do coraz szybszego starzenia się ludności i do radzenia sobie z tym problemem. Ramka 3.2. podsumowuje te kluczowe cele polityki.

3.2. Kluczowe cele polityki

- Zapewnienie pomocy w umożliwieniu kobietom osiągnięcia wyższego poziomu zatrudnienia i zachęcanie ich do tego, zgodnie ze Strategią Lizbońską UE.
- Zachęcanie mężczyzn do włączania się w większym stopniu do opieki nad rodziną, co zmniejszy napięcie kobiet starających się godzić życie rodzinne z zawodowym.
- Większa pomoc dla par, które chcą mieć dzieci.

Rozdział 4
Zwiększenie zakresu efektywnej opieki
zdrowotnej i wzrost jej jakości

Spółeczna opieka zdrowotna jest w Europie bardzo zróżnicowana, przy czym różnice występują zarówno między krajami, jak i w ramach poszczególnych krajów. Większość państw UE-15 ma dobrze rozwiniętą opiekę zdrowotną i wysoki poziom satysfakcji obywateli z jakości usług. Jednak w niektórych krajach obserwuje się braki jakościowe i ilościowe oraz problemy finansowe. Państwa członkowskie UE, które wprowadziły system rynkowy od 1989 roku, podjęły działania na rzecz przeprojektowania systemów opieki zdrowotnej odziedziczonych po okresie socjalistycznym (Waters et al., 2008). Wprowadziły ubezpieczenie zdrowotne, zdecentralizowały administrację i stworzyły nowe zachęty dla efektywnego korzystania z zasobów. Wciąż jednak zmagają się z problemami związanymi z nadmierną zależnością od opieki szpitalnej i instytucjonalnej. Większość krajów Europy Południowo-Wschodniej i Wspólnoty Niepodległych Państw doświadcza poważnych problemów związanych z brakiem dostępnej finansowo opieki zdrowotnej i wysokimi opłatami bieżącymi (ILO, 2009). Ogólnie rzecz biorąc, wydatki na opiekę zdrowotną w Europie wynoszą od ponad 11% PKB we Francji i Szwajcarii do poniżej 4% w Kazachstanie (WHO, 2009). Ciągłym wyzwaniem dla wszystkich krajów jest lepsze powiązanie wydatków na ochronę zdrowia ze zwiększeniem jakości usług i wyników opieki zdrowotnej.

Wyróżnia się cztery szerokie tendencje w polityce zdrowotnej i administracji w ochronie zdrowia. Wiążą się one z wysiłkami rządów na rzecz

zwiększania efektywności wydatków na opiekę zdrowotną, zwiększania dostępności usług w regionach i grupach, w których dostęp do nich był zbyt niski, radzenia sobie z aktualnymi i przewidywanymi brakami w opiece długoterminowej oraz z nierówną jakością ochrony zdrowia.

Dążenie do zwiększenia efektywności

W większości krajów rosną koszty ochrony zdrowia w związku z rozwojem techniki, starzeniem się ludności i wzrostem dobrobytu. Przewiduje się, że we wszystkich państwach członkowskich UE starzenie się ludności podwyższy wydatki sektora ochrony zdrowia z ok. 7 do 8.5% PKB do roku 2060. Aby zmniejszyć obecne i przewidywane braki finansowe, istnieje potrzeba większej efektywności wykorzystywania zasobów opieki zdrowotnej.

Jednym z możliwych podejść do tego problemu jest popieranie konkurencji. W wielu państwach europejskich powstały „rynki usługodawców” w publicznym sektorze ochrony zdrowia, ponieważ zobowiązano szpitale i lekarzy pierwszego kontaktu do ubiegania się o środki przeznaczone przez władze lokalne na ochronę zdrowia. Strategię taką zastosowały władze samorządowe hrabstw w Szwecji oraz regionalne władze samorządowe we Włoszech. Niektóre rządy dopuściły do udziału w publicznym systemie prywatne firmy zajmujące się ochroną zdrowia, zarówno po stronie ubezpieczycieli, jak i usługodawców. W 2006 roku w Holandii uchwalono dużą reformę ochrony zdrowia, która zobowiązała publiczne firmy ubezpieczeniowe do sprywatyzowania się lub do połączenia się z prywatnymi funduszami. W 2008 Węgry zastąpiły swojego dotychczasowego ubezpieczyciela publicznego w ochronie zdrowia regionalnymi podmiotami, w których prywatne firmy ubezpieczeniowe mogą posiadać do 49% udziałów. Bułgaria planuje zezwolić prywatnym funduszom ubezpieczenia zdrowotnego na udział w świadczeniu usług w zakresie obowiązkowego krajowego ubezpieczenia zdrowotnego.

Aby zapewnić, by konkurujące prywatne firmy ubezpieczeniowe nie wykluczyły mniej zdrowych osób, rządy wprowadziły mechanizmy wyrównywania ryzyka. Holandia, Polska, Szwajcaria, Rumunia i Słowacja wprowadziły ostatnio systemy przepływów finansowych między funduszami ubezpieczenia zdrowotnego. Polegają one na tym, że fundusze posiadające członków o zdrowszych profilach kompensują braki funduszom, do których należy nieproporcjonalnie duża liczba osób, których leczenie wiąże się z wysokimi kosztami.

Po drugie, wiele krajów kładzie nacisk na profilaktykę, aby uniknąć kosztownego leczenia. W Szwajcarii niektóre firmy ubezpieczeniowe udzielają

rabatów osobom, które dokonują wyboru zdrowego trybu życia (np. rzucając palenie). W Holandii, zwraca się niektóre koszty związane z pozytywnym stylem życia (np. związane z członkostwem w klubach zdrowia), a także niektóre koszty leczenia osób, których problemy zdrowotne można rozwiązać (np. cukrzyków). Od początku recesji Rosja zainicjowała kampanię na rzecz zwalczania alkoholizmu. Jednak zdaniem Komisji Europejskiej ogólne wydatki UE na profilaktykę są wciąż niskie w porównaniu z celami, które rządy same określiły (EC, 2009c).

Po trzecie, rządy zobowiązują konsumentów do pokrywania części kosztów opieki zdrowotnej. Celem tego rozwiązania jest nie tylko ograniczenie wydatków publicznych (ograniczenie kosztów), ale również podniesienie świadomości wartości pieniądza wśród konsumentów, co prowadzi do większej efektywności. Umiarkowane współpłacenie, które od dawna jest charakterystyczne dla wielu systemów w państwach Europy Zachodniej, wprowadzono w Republice Czech, na Węgrzech,¹⁴ Łotwie, Słowacji i Słowenii. Francja ostatnio podwyższyła wysokość współpłacenia.

Niektóre rządy zastosowały system kontroli („gatekeepers”) dla ograniczenia korzystania z kosztownych usług oraz dla unikania dublowania diagnozy i leczenia. W ramach swojej reformy systemu ochrony zdrowia, wprowadzanej od 2006 roku, Holandia utworzyła krajową sieć klinik działających po godzinach, w których lekarze pierwszego kontaktu zajmują się w nocy osobami, które w innym przypadku zgłosiłyby się na szpitalny oddział pomocy doraźnej, co jest znacznie kosztowniejszym rozwiązaniem w większości rodzajów pomocy lekarskiej. We Francji osoby, które zgłaszają się bezpośrednio do specjalisty lub szpitala bez odwiedzenia wcześniej lekarza pierwszego kontaktu, muszą ponosić dodatkową opłatę z własnej kieszeni. Węgry wymagają od osób, które zgłaszają się bezpośrednio do szpitala, pokrycia z własnej kieszeni 30% kosztów.

W końcu, niektóre państwa powołały organy regulacyjne dla oceny efektywności nowych technologii przed ich powszechnym wykorzystaniem. W Anglii i Walii zajmuje się tym National Institute for Clinical Excellence (Krajowy Instytut Doskonałości Klinicznej) w ramach Krajowej Służby Zdrowia. Podobne organy powołano w Szwecji, Finlandii i Niemczech. Niektóre kraje Europy Środkowej naśladują to rozwiązanie lub je rozważają.

¹⁴ W latach 2006-2007, na Węgrzech uchwalono ustawę o współpłaceniu za podstawową opiekę zdrowotną, opiekę ambulatoryjną i za każdy dzień pobytu w szpitalu, ale w 2008 roku ustawa ta została odrzucona w krajowym referendum.

Likwidacja barier w dostępie

Nierówny dostęp do opieki zdrowotnej jest w regionie głównym problemem. Komisja Europejska ciągle podkreśla swoją troskę spowodowaną nierównym dostępem do opieki zdrowotnej w państwach członkowskich (EC, 2008, 2009c). Zauważając, że źródłem tego problemu są: ubóstwo, bezrobocie i brak możliwości wykształcenia, Komisja Europejska wezwała państwa członkowskie do zlikwidowania tych nierówności. Poza tym, wiele rządów zarówno w UE jak i poza nią stara się zwiększyć dostęp do społecznej ochrony zdrowia w krótszym terminie czasu.

Jedną z dróg do osiągnięcia tego celu jest likwidacja organizacyjnych barier w dostępie. Słowenia ułatwiła osobom potrzebującym uzyskanie świadczeń ochrony zdrowia, zezwalając usługodawcom na wystawianie rachunków bezpośrednio dla Instytutu Ubezpieczenia Zdrowotnego Słowenii. Austria utworzyła regionalne platformy zdrowia, aby zapewnić osobom ubezpieczonym usługi w jednym miejscu („one-stop shopping”). W Holandii nowy system opłat zależnych od liczby przyjętych pacjentów (capitation payments) zwiększył dostęp do lekarzy na obszarach, w których dostęp do usług był zbyt niski, gdzie dotychczas przeznaczano niewielkie środki na ochronę zdrowia.

Inną metodą dla osiągnięcia tego celu jest rozszerzanie zakresu podstawowej opieki zdrowotnej. Francja wprowadziła uzupełniający program ubezpieczeń, obejmujący osoby o niskich dochodach, uprawniający do bezpłatnych lekarstw, okularów, usług dentystycznych i aparatów słuchowych. Belgia objęła bezpłatnymi usługami dentystycznymi dzieci i osoby starsze o niskich dochodach. W 2006 roku Rosja wdrożyła duży program krajowy, mający na celu poprawę podstawowej opieki zdrowotnej. Przewiduje on podjęcie publicznej kampanii informacyjnej na temat znaczenia szczepień i badań przesiewowych w zakresie chorób zakaźnych, takich jak gruźlica, a także finansowanie specjalistycznego sprzętu medycznego, regionalnych ośrodków zdrowia i karetek pogotowia ratunkowego.

W krajach Europy Środkowej i Wschodniej i byłego Związku Radzieckiego, dostęp do opieki zdrowotnej jest hamowany z powodu żądań pracowników służby zdrowia w zakresie dobrowolnych opłat ze strony pacjentów za usługi objęte społecznym ubezpieczeniem zdrowotnym („gratitude payments”). Według ostatnich szacunków, opłaty takie dochodzą do poziomu 19% ogólnego kosztu usług opieki zdrowotnej w Republice Czech, 30% w Rosji i 37% w Bułgarii. Aby do nich zniechęcić, rządy kilku krajów Europy Środkowej i Wschodniej wprowadziły system współpłacenia. Inne kraje (Estonia, Węgry, Łotwa, Słowenia i Słowacja) bardziej precyzyjnie określiły pakiet świadczeń objętych społecznym ubezpieczeniem zdrowotnym. Rosja ostatnio zorganizowała kampanię przeciwko nielegalnym opłatom za usługi (patrz ramka 4.1.).

4.1. Zwalczanie nieoficjalnych opłat za opiekę zdrowotną w Rosji

W 2009 roku Ministerstwo Zdrowia i Rozwoju Społecznego wprowadziło nowe środki dla zwalczania powszechnej praktyki nieoficjalnych opłat za usługi w szpitalach lub płacenia z góry za przyszłe usługi. Ministerstwo opublikowało aktualną listę świadczeń i usług, które są bezpłatne i zaleca użytkownikom usług zdrowotnych zgłaszanie przypadków domagania się dodatkowych opłat do Federalnej Służby Monitorowania Opieki Zdrowotnej i Rozwoju Społecznego.

Źródło: Ministry of Health and Social Development, 2009.

Wzrost podaży usług opieki długoterminowej

Dostępność opieki długoterminowej jest niejednakowa zarówno w ramach krajów, jak i między krajami. Ponadto, starzenie się ludności zwiększy liczbę osób borykających się z chronicznymi problemami zdrowotnymi. Zaspokojenie ich potrzeb w zakresie opieki długoterminowej (long-term care, LTC) zwiększy popyt na te usługi i ich koszt. Oczekuje się, że w państwach członkowskich UE z powodu opieki długoterminowej krajowe wydatki na ochronę zdrowia wzrosną średnio o 1.1% PKB do 2060 roku (EC, 2009a). Opieka domowa lub ambulatoryjna jest zarówno bardziej humanitarna, jak i mniej kosztowna niż opieka z szpitalu, domu spokojnej starości, lub w innym domu opieki. Tak więc większość wysiłków koncentruje się na zwiększaniu lokalnych możliwości takiej opieki.

Aby zlikwidować takie braki obecnie i w przyszłości, Niemcy popierają rozwój usług ambulatoryjnych, wzrost świadczeń z tytułu opieki domowej i dalszy rozwój lokalnych ośrodków opiekuńczych (patrz ramka 4.2.). Islandia oferuje indywidualne usługi dla osób starszych, w celu umożliwienia im pozostania we własnym domu. Portugalia popiera udział rodziny w opiece nad osobami w starszym wieku i niedołączonymi, ze skoordynowaną pomocą służb socjalnych i agencji zdrowia. Estonia wprowadziła zarządzanie przypadkami chorobowymi w sektorze usług socjalnych. Słowacja przyjęła nową ustawę, która kładzie nacisk na opiekę długoterminową, pozaszpitalną dla osób chronicznie chorych, obejmującą nowe formy usług domowych. W Polsce zespół międzyministerialny opracowuje nową ustawę o opiece długoterminowej.

Na powodzenie tych działań będą mieć wpływ dwa główne czynniki po stronie podaży: dostępność członków rodziny dla świadczenia usług opiekuńczych oraz wystarczająca liczba pracowników zajmujących się opieką domową. Jeśli obecne inicjatywy na rzecz podwyższenia wskaźników zatrudnienia kobiet okażą się skuteczne, powstanie jeszcze większe zapotrzebowanie na zawodowych opiekunów, gdyż więcej kobiet podejmie zatrudnienie. Ponieważ obecnie pracownicy zatrudnieni w sektorze domowej opieki zdrowotnej otrzymują niskie wynagrodzenia i sami uważają się za pracowników o niskim statusie, aby skutecznie zapewnić dostępność usług długoterminowej opieki domowej i usług świadczonych w lokalnym środowisku, należy zapewnić, by praca ta była bardziej opłacalna i atrakcyjna.

4.2. Zmiany w niemieckim programie opieki długoterminowej

- Dziesięć lat po przyjęciu w 1995 roku ustawy o opiece długoterminowej, Niemcy wprowadziły w 2005 roku poprawki do tej ustawy. Kolejna jej zmiana nastąpiła w 2007 roku. W wyniku tych zmian:
- skorygowano wymiar składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu opieki długoterminowej, różnicując sytuację ubezpieczonych pracowników z dziećmi i bez dzieci.
- zapewniono łatwiejszy dostęp do opieki dla osób starszych cierpiących na demencję starczą i choroby umysłowe (jednocześnie zwiększając wysokość zasiłków).
- stworzono zachęty dla członków rodzin sprawujących opiekę nad osobami starszymi, przyznając im prawo do bezpłatnego półrocznego urlopu z tego tytułu (w przedsiębiorstwach zatrudniających co najmniej 15 pracowników), z zachowaniem prawa do ubezpieczenia zdrowotnego i emerytalnego; oraz krótkoterminowy bezpłatny urlop w wymiarze do dziesięciu dni w nagłym wypadku.

Źródło: Federal Ministry of Health, 2008.

Poprawa jakości opieki zdrowotnej

Pomimo istotnych różnic w jakości opieki zdrowotnej w ramach krajów i w całym regionie, w kilku krajach nastąpił znaczny postęp w zakresie zapewnienia wysokiej jakości usług dla wszystkich (EC, 2009c). Wyróżniają się tu dwie inicjatywy z ostatnich lat: tworzenie i stosowanie nowych mierników dla oceny jakości i zwracanie większej uwagi na bezpieczeństwo pacjentów (Legido-Quigley et al., 2008).

Jeśli chodzi o nowe mierniki, Rada Skandynawska powołała grupę roboczą ds. krajowych wskaźników jakości. Szwecja utworzyła dobrowolne „rejstry jakości” dla pracowników służby zdrowia, które pozwalają im porównywać interwencje i ich wyniki. Słoweńskie Ministerstwo Zdrowia i Izba Lekarska zainicjowały projekt opracowania wskaźników jakości dla wszystkich specjalności medycznych. Kilka rządowych agencji opieki zdrowotnej zaczęło stosować nowe mierniki jakości przy akredytacji usługodawców i opracowaniu wytycznych w zakresie opieki (EC, 2008b). Dania opracowuje standardy i wskaźniki dla 36 składników jakości. Po zakończeniu prac będą one służyć jako podstawa do akredytacji instytucji i pracowników służby zdrowia. Finlandia korzysta z nowo opracowanych wskaźników opieki zdrowotnej przy opracowywaniu wytycznych w zakresie leczenia 193 chorób. Holandia opracowuje wskaźniki, obejmujące stopniowo opiekę pielęgnacyjną i domową, niepełnosprawność, zdrowie psychiczne i opiekę nad osobami uzależnionymi, lekarzy pierwszego kontaktu i usługi dentystyczne. Od 2005 roku Słowacja zaczęła oceniać służbę zdrowia (głównie szpitale) z zastosowaniem zestawu wskaźników powiązanych z zachętami finansowymi dla poprawy jakości.

Ponadto, programy wiążące wysokość honorariów z wynikami leczenia (tzw. „pay for performance”) od dawna stosowane dla popierania skuteczności i wydajności w opiece zdrowotnej, w niektórych krajach zostały ostatnio ukierunkowane na jakość. Te zmiany są wyrazem coraz szerszej świadomości faktu, że poprawa jakości opieki doprowadzi do poprawy zdrowia pacjentów, a tym samym do długofalowych oszczędności. W 2004 roku Wielka Brytania przyjęła ramowe założenia w zakresie jakości i wyników (Quality and Outcomes Framework), którymi kierują się lekarze pierwszego kontaktu przy składaniu dobrowolnych raportów na temat jakości opieki w czterech domenach: klinicznej, organizacyjnej, opieki nad pacjentem i usług dodatkowych. Ocena skutków tych działań, przeprowadzona w 2008 roku, sugeruje, że doprowadziły one do znacznej poprawy jakości opieki i leczenia astmy, cukrzycy i choroby wieńcowej (OECD, 2009).

W 2005 roku zarówno Luksemburg jak i Wielka Brytania zaliczyły bezpieczeństwo pacjentów do kluczowych tematów swoich prezydencji UE. W tym samym roku panel ekspertów Rady Europy opracował zalecenia w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa pacjentów, które następnie zatwierdził Komitet Ministrów. W 2007 roku Komisja Europejska wystąpiła z inicjatywą w zakresie bezpieczeństwa pacjentów i jakości usług opieki zdrowotnej (Initiative on Patient Safety and the Quality of Health Care Services), w ramach której państwa członkowskie otrzymują nowe narzędzia i informacje.

W tych ramach kilka rządów podejmuje inicjatywy w zakresie bezpieczeństwa opieki zdrowotnej. W 2007 roku Węgry starały się poprawić swoje mechanizmy zapewniania jakości, powołując Agencję Nadzoru nad Ubezpieczeniem Zdrowotnym. W tym samym roku, Niemcy zaczęły publikować dane na temat jakości szpitali. Celem był nie tylko wzrost bezpieczeństwa, ale również popieranie konkurencji i przyznanie pacjentom prawa do bardziej konkretnego wyboru szpitala. W swoim programie rządowym na lata 2005-2008 Rumunia zajęła się bezpieczniejszą opieką konsumentów (EC, 2008c).

Na podstawie powyższej oceny czterech szerokich tendencji regionalnych w zakresie polityki opieki zdrowotnej i administracji w tej dziedzinie, w ramce 4.3. przedstawiono główne wnioski.

4.3. Kluczowe wnioski

- W wielu krajach rosnące koszty opieki zdrowotnej zachęcają do poszukiwania możliwości większej efektywności w korzystaniu ze środków publicznych. Celem ostatnich reform jest popieranie konkurencji, dążenie do wprowadzenia wyższego współpłacenia i zastosowanie systemu kontroli („gatekeepers”) w celu unikania dublowania leczenia i weryfikacji zapotrzebowania na nowe technologie i weryfikacji ich stosowności.
- Obecne i przewidywane braki doprowadziły rządy do działań na rzecz wzrostu podaży opieki długoterminowej (long-term care, LTC). Celem wielu z tych inicjatyw jest zapewnienie usług opieki długoterminowej w lokalnym środowisku i wspieranie osób opiekujących się członkami swojej rodziny. Istnieje pilna potrzeba likwidacji braków w podaży pracowników domowej opieki zdrowotnej.
- Aby zmniejszyć nierówności w dostępie do usług, rządy pokonują bariery organizacyjne, obejmując zakresem podstawowej opieki zdrowotnej wykluczone grupy i regiony. W wielu państwach Wspólnoty Niepodległych Państw i Europy Środkowej i Wschodniej prowadzona jest walka z opłatami nieoficjalnymi („gratitude” payments), których domagają się pracownicy służby zdrowia.
- Niektóre kraje podejmują inicjatywy w zakresie mierzenia jakości opieki, a najbardziej zaawansowane państwa zaczynają na tej podstawie określać standardy jakości dla usługodawców i stosują mierniki jakości jako podstawę do określania wysokości honorariów dla usługodawców.

Rozdział 5

Wnioski: wyzwania dla administracji

Omówiony w niniejszym raporcie rozwój sytuacji i tendencje w zakresie reform w zabezpieczeniu społecznym w Europie nakładają nowe, poważne obowiązki na organy administracji w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Reformy te są coraz bardziej złożone i ambitne i mają na celu objęcie systemem coraz większej liczby ryzyk społecznych. Celem reform jest również zmiana zachowania zainteresowanych podmiotów, zachęcenie do konkurencji między wieloma usługodawcami, obniżenie kosztów administracyjnych i udzielanie bardziej zindywidualizowanych świadczeń, z możliwością dokonywania wyboru przez ubezpieczonych.

W raporcie przedstawiono szereg przykładów działań mających na celu zmianę zachowań ludności. Celem reform emerytalnych jest skłonienie starszych pracowników do opóźnienia momentu przejścia na emeryturę i dłuższego pozostawania w zatrudnieniu. Reformy świadczeń rodzinnych, wraz z innymi narzędziami polityki, zachęcają kobiety do łączenia pracy z posiadaniem dzieci, a mężczyzn do aktywniejszego włączania się do opieki nad rodziną na równych zasadach z kobietami. Reformy opieki zdrowotnej zachęcają zarówno usługodawców, jak i pacjentów do korzystania w mniejszym stopniu z opieki szpitalnej i szpitalnej pomocy doraźnej, a w większym stopniu z podstawowej opieki zdrowotnej w lokalnych ośrodkach zdrowia oraz do stosowania profilaktyki.

Jeśli chodzi o emerytury i opiekę zdrowotną, w wielu krajach dopuszczono prywatne firmy do udzielania świadczeń. W systemie emerytalnym zajmują się tym prywatne firmy zarządzające indywidualnymi kontami oszczędnościowymi, a w opiece zdrowotnej – prywatne towarzystwa ubezpieczeń zdrowotnych i prywatne kliniki. Obydwa typy reform dopuszczają wielu usługodawców i dają beneficjentom prawo wyboru. Ponadto, w kilku systemach społecznej opieki zdrowotnej wprowadzono konkurencję rynkową, w ramach której usługodawcy publiczni muszą ubiegać się o środki. Jeśli chodzi o świadczenia rodzinne, rządy wprowadzają bardziej elastyczne zasady opłat za usługi prywatnych instytucji zajmujących się opieką nad dziećmi, szczególnie małych prywatnych żłobków. W niektórych krajach zaczyna się wykorzystywać prywatne oszczędności na cele ubezpieczeniowych świadczeń rodzinnych, co umożliwia ubezpieczonym dokonywanie wyboru sposobu, w jaki wykorzystają swoje oszczędności, np. na szkolenie, urlopy naukowe, czy urlop wychowawczy.

Realizacja tych reform nakłada poważne obowiązki na administrację zabezpieczenia społecznego. W większym stopniu niż dotychczas wyższa kadra w administracji musi zaszcześcić w organach administracji silną kulturę służ-

by publicznej, koordynować swoje wysiłki z partnerami w innych agencjach i gromadzić bardziej szczegółowe dane do wykorzystania w różnych analizach. Należy również sformułować zasady działania prywatnych usługodawców i ocenić ich zgodność z przepisami i efektywność oraz informować decydentów o problemach napotykanym przy realizacji reform.

Dobre usługi jako społeczny kapitał

Koszty fiskalne starzenia się ludności zmuszą poszczególne części systemów zabezpieczenia społecznego do ponoszenia wyższych kosztów zabezpieczenia społecznego, a w niektórych przypadkach do redukcji wysokości świadczeń. Systemy będą skłonne zaakceptować te obciążenia w takim stopniu, w jakim uznają, że administracja zabezpieczenia społecznego jest skuteczna i efektywna. W tym sensie, dążenie do doskonałości w administracji jest formą kapitału społecznego, który może pomóc utrzymać publiczne zaufanie niezbędne dla stawienia czoła przyszłym wyzwaniom. Osoby zajmujące się administracją zabezpieczenia społecznego są ludzką twarzą tego kapitału. Aby zbudować zaufanie, opinia publiczna musi być przekonana, że organy administracji są tak skuteczne i dobrze zarządzane jak firmy prywatne i tak o nią dbają, jak przyjaciel. Wymaga to stworzenia silnej kultury służby publicznej wśród pracowników administracji zabezpieczenia społecznego, aby uważali się oni za powierników osób, które płacą składki i otrzymują świadczenia.

Administracja zabezpieczenia społecznego musi również służyć dobrym przykładem, przestrzegając tych samych zasad, które rządy nakładają na firmy prywatne, w zakresie dostosowania stanowisk pracy do potrzeb starszych pracowników, tym samym umożliwiając im opóźnienie daty przejścia na emeryturę; dążenia do równouprawnienia kobiet i mężczyzn przy przyjmowaniu do pracy i awansowaniu; oraz umożliwiania ojcom korzystania z przysługujących im uprawnień w zakresie opieki nad dziećmi i zachęcania ich do tego. Służąc dobrym przykładem, kadra kierownicza publicznych instytucji zabezpieczenia społecznego może wykorzystać fakt, że systemy publiczne są dobrze widoczne, dla zachęcania prywatnych przedsiębiorstw do naśladownictwa.

Koordynowanie działań z partnerami

Potrzeba współpracy międzyinstytucjonalnej jest większa w reformach, których cele wykraczają poza tradycyjne granice instytucjonalne. Na przykład, wzrost podaży opieki długoterminowej w lokalnym środowisku an-

gażuje zarówno organy administracji zdrowotnej jak i służby socjalne. Skłanianie pracowników starszych do dłuższego pozostawania w zatrudnieniu wymaga nie tylko zmian w zasadach emerytalnych i w służbach zatrudnienia, ale również stworzenia odpowiednich miejsc pracy, szkolenia dla odnowienia kwalifikacji starszych pracowników i edukacji zarówno pracowników, jak i pracodawców.

Taka współpraca międzyinstytucjonalna może przybierać różne formy i obejmuje organizację okrągłych stołów lub grup roboczych, zajmujących się określeniem wspólnego podejścia do wspólnych problemów lub zastosowaniem uzupełniających środków, formalne porozumienia określające rolę poszczególnych instytucji oraz uzgodnienia w zakresie wymiany informacji, które przyczyniają się do wzrostu wiedzy i efektywności różnych instytucji. Taka współpraca nigdy nie jest łatwa. Wymaga od kadry kierowniczej łączenia dyplomacji z wytrwałością w dążeniu do celu w obszarach, w których kompetencje różnych instytucji zazębiają się. Dla kadry kierowniczej zorientowanej na realizację celów, rozległość celów ostatnich reform w zakresie zabezpieczenia społecznego narzuca taką współpracę z przyczyn praktycznych.

Ważniejsza rola w zakresie monitorowania wyników systemu

Wiele ostatnich reform ma na celu skłonienie ludzi do zmiany zachowań. Może to oznaczać podjęcie pracy, przyjęcie zdrowszego stylu życia, wzięcie urlopu ojcowskiego lub wydłużenie życia zawodowego. Dążą one również do zwiększenia efektywności wydatków na ubezpieczenia społeczne. Sukces tych działań jest wysoce niepewny i dlatego istnieje potrzeba dokładniejszego monitorowania wyników systemu.

Wymagania różnią się w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego kraju i jakości jego zarządzania. W krajach mniej zaawansowanych istnieje nagła potrzeba poprawy podstawowych statystyk programu. Wiele instytucji zabezpieczenia społecznego nie rejestruje, albo nie rozpowszechnia podstawowych informacji programowych, takich jak liczba beneficjentów/pacjentów, ogólne dochody i wydatki lub koszty administracyjne. Nie prowadzą też rejestrów podstawowych cech beneficjentów systemu, takich jak wiek, płeć, stan cywilny, czy historia zawodowa. W szczególności, głębsze analizy sytuacji nie są możliwe z powodu braku danych statystycznych w wielu krajach Wspólnoty Niepodległych Państw i Europy Południowo-Wschodniej. W krajach tych, nieregularność badań aktywności ekonomicznej ludności (labour-force surveys) i istnienie dużych sektorów

nieformalnego zatrudnienia powoduje, że statystyki krajowe są niekompletne lub niepewne (Gal, Hagemeyer and Fultz, 2005; ILO, 2008). Tę lukę informacyjną wyraźnie widać w poprzednich rozdziałach, które w dużym stopniu opierają się na danych Komisji Europejskiej. Bez takich informacji politycy planując reformy działają „w ciemno”.

We wszystkich krajach istnieje potrzeba dokumentowania nie tylko średnich wartości odpowiednich zmiennych (np. płac, składek i poziomów świadczeń), ale również doświadczenia pracowników i beneficjentów o różnych profilach. W związku z rozwojem pracy niestandardowej, przeciętny beneficjent w coraz mniejszym stopniu może służyć jako wskazówka dla polityków. Zapotrzebowanie na bardziej szczegółowe analizy jest szczególnie pilne w krajach, które podnoszą wiek emerytalny, jednocześnie obniżając wskaźnik zastępowalności emerytur, a tym samym zwiększając ryzyko ubóstwa w pewnych grupach. Niezbędne są również prognozy długoterminowe, takie jak prognozy opracowywane w ramach Otwartej Metody Koordynacji UE (Open Method of Coordination),¹⁵ 14 grupy dyskusyjne organizowane w celu uzupełnienia statystyk programu informacjami jakościowymi, nowe mierniki jakości dla interwencji w opiece zdrowotnej i poszerzone statystyki na temat świadczeń prywatnych.

Regulacja i ocena prywatnych usługodawców/świadczeniodawców

Wyzwaniem dla publicznych organów administracji jest rosnące zaangażowanie prywatnych firm w zakresie zabezpieczenia społecznego. W niektórych przypadkach organy te muszą zająć się regulacją prywatnych usługodawców/świadczeniodawców, aby skompensować niedostatki rynku, np. braki informacyjne. Na przykład, niektóre agencje publiczne wdrażają obecnie nowe systemy przepływów finansowych między prywatnymi funduszami ubezpieczeń zdrowotnych w celu zrównania ich narażenia na ryzyko. Zajmują się one również administracją systemów opłat opartych na wynikach (performance-based payment systems), w których ocenia się zarówno jakość, jak i ilość prywatnych usług zdrowotnych. W programach świadczeń rodzinnych, coraz szersze wykorzystywanie prywatnych usługodawców stwarza podobne zapotrzebowanie na standardy, zasady płatności i nadzór. W administracji systemów emerytalnych, publiczna kadra zarządzająca ma często ograniczony kontakt z prywatnymi funduszami, które są regulowane

¹⁵ Otwarta metoda koordynacji stanowi ramy dla koordynacji politycznej bez prawnych ograniczeń. Dzięki niej państwa członkowskie popierają politykę umożliwiającą im uczenie się wzajemnie od siebie.

przez ministerstwo finansów lub emerytalne organy regulacyjne. Jednak sytuacja ulega zmianie, gdy publiczne systemy są proszone o udzielanie świadczeń prywatnych lub o ponowne przyjęcie w momencie emerytury członków prywatnych systemów do systemu publicznego. Aby takie skomplikowane układy dobrze funkcjonowały, publiczne organy administracji powinny być stanowcze, jeśli chodzi o informacje i zasoby, jakich potrzebują od prywatnych funduszy. Wszystkie te podejścia powodują, że administracja w zakresie zabezpieczenia społecznego jest coraz bardziej wymagająca w technicznym punktu widzenia.

Polityka integracyjna

W starym modelu administracji publicznej, kadra kierownicza musiała realizować politykę określoną przez rządy i władze ustawodawcze. W nowym modelu następuje wzajemny obieg informacji między polityką i jej realizacją. Obecnie powszechnie uznaje się, że aby tworzyć dobrze funkcjonujące i efektywne prawo, politycy potrzebują informacji od realizatorów przepisów prawnych. Potrzeba ta jest oczywista w przypadku ustaw prywatyzujących system emerytalny, które zostały uchwalone w Europie Środkowej i Wschodniej w ostatniej dekadzie, a z których wiele opracowano bez takich konsultacji. Jest ona również oczywista w obecnych działaniach na rzecz zwiększenia efektywności opieki zdrowotnej, które wiążą się z poszukiwaniem dużych oszczędności przy najniższych kosztach ograniczonych usług. Jest to dobrze znane dla administratorów programów.

W następstwie epoki wielkiego „pożyczania” modeli reform w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, coraz szerzej uznaje się, że reformy powinny być dostosowywane do indywidualnych środowisk, z uwzględnieniem zdolności administracyjnych danego kraju (patrz ramka 5.1.). Opinia taka znalazła swój wyraz w ostatniej analizie przeprowadzonej przez Barr and Diamond, w której czytamy, że „... *projekt polityki, który przekracza możliwości realizacyjne kraju, jest złym projektem*” (2009, s. 5).

Pogląd ten podkreśla znaczenie doświadczenia, opinii i spostrzeżeń organów administracji w dyskusjach na temat polityki. Jednocześnie, obowiązkiem organów administracji jest – zgodnie z tym poglądem – proaktywne dzielenie się swoimi poglądami z decydentami, nie czekając na zaproszenie z ich strony. Stanowisko to jest w pełni zgodne z założeniami Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego w zakresie Dynamicznego Zabezpieczenia Społecznego i opinią, że administracja zabezpieczenia społecznego powinna myśleć o przyszłości.

Myśląc o przyszłości i aby poczynić postęp na drodze do Dynamicznego Zabezpieczenia Społecznego, ciągłym wyzwaniem dla Europy pozostaje skuteczne wprowadzanie innowacji w celu zapewnienia zrównoważonego finansowania świadczeń i usług w zakresie zabezpieczenia społecznego. Jednak równie ambitnym zadaniem jest jednocześnie zaspokajanie zmieniających się oczekiwań społecznych co do stosowności i jakości tych świadczeń i usług. Aby stawić czoła tym wszystkim wyzwaniom, potrzebujemy – choć może to nie wystarczyć – stworzenia możliwości wyboru polityki na podstawie pełnych informacji i efektywnej administracji zabezpieczenia społecznego. Niezbędna jest również zmiana zachowań wszystkich zainteresowanych podmiotów. Aby zrealizować ten cel, organy administracji zabezpieczenia społecznego, organizacje członkowskie Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego są zobowiązane służyć dobrym przykładem.

5.1. Kluczowe przesłania dla strategii reform w dziedzinie zabezpieczenia społecznego

- Reformy są coraz bardziej złożone i muszą być dostosowywane do indywidualnych potrzeb i prowadzone w skoordynowany sposób, tak aby mogły realizować wiele celów (tj. odpowiedni zakres; większa efektywność; pluralistyczne mechanizmy realizacyjne; odpowiednia regulacja i zarządzanie; dostosowanie do zmian demograficznych), które są coraz bardziej ambitne.
- Reformy muszą zapewnić odpowiednią ochronę przed ryzykami objętymi systemem oraz dążyć do zwiększenia jakości usług i zapewnienia równego dostępu do nich, zapewniając jednocześnie prawo wyboru.
- Podejmowanie lepszych decyzji wymaga poprawy sytuacji w zakresie zbierania danych oraz – w procesie projektowania polityki – wcześniejszego i stałego uwzględniania informacji uzyskanych z organów administracji zabezpieczenia społecznego odpowiedzialnych za realizację polityki.
- Aby zapewnić dobrą sytuację finansową wszystkich programów w kontekście starzenia się ludności i umożliwić świadczenie usług wysokiej jakości i wybór świadczeń i usług, wszystkie zainteresowane podmioty są zobowiązane odpowiednio dostosować swoje zachowanie. Obowiązkiem wszystkich zainteresowanych podmiotów jest proaktywne wspieranie roli odgrywanej przez systemy zabezpieczenia społecznego w społeczeństwie.