

# Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia



---

KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO  
WARSZAWA 2003

**UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE  
MATERIAŁY I STUDIA**

**Kwartalnik  
Nr 2 (18) 2003 r.  
ISSN 1507-4757**

**Wydawca**

Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników

**Rada Programowa**

Przewodniczący – prof. dr hab. Błażej Wierzbowski, zastępca przewodniczącego – Jan Kopczyk (Prezes Zarządu Funduszu Składkowego), członkowie: prof. dr hab. Paweł Czechowski, mgr Kazimierz Daszewski, mgr Ryszard Goćłowski, mgr Marek Jarosław Hołubicki, prof. dr hab. Wojciech Józwiak, prof. dr hab. Marek Kłodziński, prof. dr hab. n. med. Danuta Koradecka, dr n. med. Andrzej Kosiniak-Kamysz (Przewodniczący Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników), adw. Zbigniew Kotowski, prof. dr hab. Henryk Rafalski, dr Klemens Romanowski, prof. dr hab. Jerzy Zagórski, prof. dr hab. Andrzej Zieliński, mgr Maria Zwolińska.

**Redakcja**

Marek Ciepliński (redaktor naczelny)  
Kazimierz Pańkowski (z-ca redaktora naczelnego)  
Maria Lewandowska (sekretarz redakcji)  
Jolanta Socha (redaktor techniczny)  
Barbara Jaworska

**DTP**

Magdalena Maksymowicz

**Skład i druk**

Wydział Poligrafii KRUS  
Warszawa, ul. Mińska 25  
Tel. 810-30-00, 810-27-13  
Zam. nr 426/03

**Adres redakcji**

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego  
00-608 Warszawa, Al. Niepodległości 190  
tel. (0-22) 825-69-01, 825-81-65  
fax 825-95-97, 825-16-39

## W numerze

### **Organizacja, ekonomika i problemy społeczne**

Ubezpieczenia społeczne rolników polskich  
a dylematy emerytalne w państwach UE

*Barbara Tryfan*

5

Szanse polskiej wsi i rolnictwa w integracji z UE

*Andrzej Kaleta, Jerzy Wilkin*

25

### **Ubezpieczenia na świecie**

Europejska karta ubezpieczeń zdrowotnych

*Jan Kopczyk*

33

### **Ustawodawstwo i orzecznictwo**

Renty strukturalne w rolnictwie z perspektywy przystąpienia  
Polski do UE

*Adam Kolasiński*

48

Zasiłek rodzinny i zawieszenie wypłaty części uzupełniającej  
emerytury rolniczej w orzecznictwie Sądów

*Ewa Jaworska-Spićak*

67

Wykaz wybranych aktów prawnych związanych z działalnością  
Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

*Igor Sadowski*

79

### **Recenzje i noty**

Działalność Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników  
w IV kadencji

*Elżbieta Bochińska*

88

Dochody ludności chłopskiej

*Robert Korsak*

93

### **Dokumentacja i statystyka**

*pod redakcją Kazimierza Daszewskiego*

118

Barbara Tryfan

## Ubezpieczenia społeczne rolników polskich a dylematy emerytalne w państwach UE

*W procesie integracji europejskiej jednym z trudniejszych problemów polskiej wsi jest ubezpieczenie społeczne rolników, a zwłaszcza system emerytalny. Znajomość dylematów, wobec których stają obecnie państwa UE, może przyczynić się do doskonalenia naszego systemu.*

W ostatnim dwudziestoleciu, ze względu na wydłużający się okres nauki szkolnej i trudności ze znalezieniem zatrudnienia, później następuje wchodzenie młodych ludzi na rynek pracy. Równocześnie w Europie aktywność zawodowa ludności w wieku 55 lat i więcej została znacznie zredukowana. Ta ewolucja ma szczególny wymiar w perspektywie starości demograficznej, charakterystycznej dla wszystkich społeczeństw rozwiniętych w początku trzeciego tysiąclecia. Istnieje zagrożenie dla równowagi finansowej systemów emerytalnych poprzez degradację relacji między populacją czynną i bierną zawodowo. Propozycje skracania wieku, otwarcia prawa do emerytury (do 55 lat, ze względu na konieczność wcześniejszego usamodzielniania młodych) przy równoczesnym postulatcie wydłużania stażu ubezpieczenia (do 40 lat i więcej ze względu na potrzebę środków finansowych ze składek) jest jednym z tych trudnych do rozwiązania dylematów. W połowie maja br. przez Francję przetaczała się fala strajków właśnie w obronie istniejącego stażu ubezpieczenia.

---

### 1. Wybrane elementy standardów Unii Europejskiej

---

W ostatnim pięćdziesięcioleciu rozwijały się w Europie równolegle trzy różne modele zabezpieczenia społecznego: socjaldemokratyczny, konserwatywny i liberalny. Przykładem modelu socjaldemokratycznego są kraje skan-

dynawskie, konserwatywnego Niemcy, a liberalnego Wielka Brytania. Dwa podejścia charakteryzowały różnice między nimi. Pierwsze podejście zmierzano do określenia, w jakim stopniu rynek przyczynia się do kreowania społecznych szans i społecznej równości. Drugie podejście oznaczało postawienie pytania: na ile rynek czy państwo ma jako zadanie włączenie jednostek do społeczeństwa obywatelskiego. Główna różnica polega na tym, że model liberalny zostawiał więcej odpowiedzialności rynkowi, a socjaldemokratyczny państwu. Niemiecki model konserwatywny zajmował pozycję pośrednią. Wprawdzie państwo, wchodząc coraz głębiej w społeczeństwo, by zapobiegać powstawaniu trudnych problemów egzystencji ludności wewnątrz ułożonego hierarchicznie zespołu państwowych uregulowań socjalnych, przedłużało w systemie bezpieczeństwa socjalnego załagodzone przez rynek nierówności, to jednak bez wsparcia ze strony rynku stawało się niewydolne. Wydaje się, że następuje obecnie zbliżenie modelu niemieckiego do brytyjskiego, co oznacza więcej rynku, a mniej państwa.

Obecnie w większości krajów członkowskich Unii Europejskiej dominuje tendencja obejmowania systemem zabezpieczenia społecznego ogółu ludności: bądź przez rozszerzanie kręgu obywateli podlegających ubezpieczeniom obligatoryjnym, bądź przez rozszerzanie zakresu świadczeń powszechnych finansowanych z budżetu państwa (np. zasiłki rodzinne).

Niektóre kategorie zawodowe mają własne programy ubezpieczeniowe, których zakres przedmiotowy i podmiotowy różni się w poszczególnych krajach. Rolnicy posiadają odrębny system ubezpieczenia w kilku krajach. Są to Niemcy, Austria, Francja, Hiszpania, Finlandia. Systemy te są w dużym stopniu dotowane z budżetu państwa i funkcjonują na zasadzie ubezpieczeniowo-zaopatrzeniowej. Warto wspomnieć, że dotacje budżetowe w tych krajach dotyczą stosunkowo niewielkiej grupy obywateli wobec malejącej liczby gospodarstw rolnych i malejącego odsetka pracujących w rolnictwie. Odsetek ten w 1997 r. wynosił: 3,6% w Finlandii, 1,9% we Francji, 2,5% w Niemczech. Polska na tle „piętnastki”, a nawet i na tle „dziesiątki” państw zbliżających się obecnie do integracji z Unią Europejską, jest najbardziej wiejskim i najbardziej rolniczym krajem. Charakteryzuje się też niekorzystną strukturą agrarną, co oznacza niski odsetek gospodarstw o dużej powierzchni i bardzo liczne gospodarstwa drobne o charakterze wyraźnie socjalnym, nastawione na samozaopatrzenie, a nie na rynek.

Utrzymywanie dużych dotacji do ubezpieczeń społecznych rolników budzi opór ze strony innych kategorii zawodowych i wymaga pewnej korekty w dalszym horyzoncie czasowym.

W Unii Europejskiej poziom ochrony socjalnej rodzin rolniczych nie odbiega znacznie od poziomu ochrony socjalnej innych grup społecznych. Zakres świadczeń rolniczych w tych krajach, które mają odrębne systemy, obejmuje starość, inwalidztwo, chorobę, wypadki przy pracy, zasiłki rodzinne.

Europejskie ubezpieczenia społeczne traktują oddzielnie dwie kategorie rolników, tzn. najemnych, czyli zatrudnionych na zasadzie umowy o pracę, i niezależnych, a więc właścicieli i dzierżawców. Uwzględnia się również dolną granicę obszaru gospodarstwa uprawiającą do przystąpienia do systemu. W Niemczech jest nią 4-5 ha ziemi lub 40-75 ha lasów.

W Niemczech i we Francji obowiązkowym ubezpieczeniem są objęci współmałżonkowie i członkowie rodziny właściciela lub użytkownika gospodarstwa rolnego, a także pomoce rodzinne po osiągnięciu wieku 18 lat.

Składka obowiązkowa jest zróżnicowana zależnie od wielkości gospodarstwa. Jej wysokość ma w przyszłości wpływ na wielkość świadczenia, które jest funkcją opłacanych składek przez cały okres aktywności zawodowej. Okres stażu wynosi np. we Francji 37 lat. W Niemczech każdy rok opłacania składek powyżej 15 lat zwiększa emeryturę rolniczą o 1%. Przeciętą emerytura rolnicza wynosi tu około 50% emerytury pracowniczej.

Kobietom nie przysługują w krajach europejskich obniżony w stosunku do mężczyzn wiek emerytalny. W zasadzie ustala się go na poziomie 65 lat, a wcześniej tylko po przedstawieniu dowodu niesprawności lub po udokumentowaniu, że gospodarstwo rolne nie spełnia warunków dalszego funkcjonowania.

We Francji, gdzie dużą wagę przywiązuje się do macierzyństwa, kobietom dolicza się do wymiaru emerytury okresy po 2 lata za wychowywanie każdego dziecka przez co najmniej 9 lat do ukończenia przez nie 16-go roku życia. Na uwagę zasługują z punktu widzenia porównań międzynarodowych: francuska renta dożywotnia, niemiecka renta za zaniechanie produkcji oraz związany z nią dodatek powierzchniowy i zasiłek wyrównawczy, fińska zasada wymiany pokoleń i system wcześniejszych emerytur.

W systemie ubezpieczeń społecznych rolników, zwłaszcza we Francji, poczesne miejsce zajmuje ochrona rodziny. Rozbudowane świadczenia rodzinne mają związek z pronatalistyczną polityką państwa. Dzielą się one na dwie grupy. Do pierwszej grupy (niezależnie od dochodu) należy zasiłek rodzinny, zasiłek na małe dziecko, dodatek rodzinny, wychowawczy zasiłek rodzicielski (przysługujący matce bądź ojcu), zasiłek wsparcia rodzinnego, zasiłek dla samotnego rodzica, zasiłek nauczania specjalnego, zasiłek adopcyjny, zasiłek dla niepełnosprawnych. Do grupy drugiej (zależnie od dochodów) należy zasiłek na rozpoczęcie nauki szkolnej, zasiłek mieszkaniowy, zarówno o charakterze rodzinnym, jak i socjalnym, premia na przeprowadzkę, pomoc na poprawę warunków mieszkaniowych. Warto wspomnieć, że zasiłki rodzinne przeznaczane są od momentu posiadania co najmniej dwojga dzieci i rosą progresywnie.

Osobliwością systemu rolniczego ubezpieczenia chorobowego jest pomocnica rolna lub domowa w przypadku niezdolności do pracy rolniczej. To świadczenie występuje zamiast zasiłku chorobowego, który dla osób pracujących zarobkowo na zasadzie umowy o pracę pełni funkcję zastępczą wobec utraconego w czasie choroby matki jej zarobku. Dla rolników taka wypłata zasiłku miałaby dużo mniejsze znaczenie niż podtrzymanie prowadzenia gospo-

darstwa. To uregulowanie nie odnosi się do pomagających członków rodziny. Otrzymują oni w przypadku niezdolności do pracy zasiłek chorobowy, podobnie jak pracownicy innych zawodów.

W pomocy społecznej stosowane jest w krajach Unii Europejskiej kryterium dochodowe, na jednakowych zasadach dla wszystkich grup społecznych. Do określenia rozmiaru świadczenia obligatoryjnego służy instytucja minimalnego dochodu gwarantowanego. Jest to system rozwiązań prawno-finansowych, który daje obywatelowi prawo roszczeń do posiadania minimum środków niezbędnych na utrzymanie rodziny. W poszczególnych krajach używa się różnych nazw dla tej instytucji: w Niemczech jest to „pomoc na utrzymanie”, w Belgii – „minimum środków utrzymania”, we Francji – „minimalny dochód integracyjny”.

System pomocy opiera się na zasadzie wyrównania, czyli kompensacji do poziomu ustalonego jako minimum dla danego typu gospodarstwa domowego (liczba członków, ich wiek, inne źródła dochodu). Zależnie od konkretnej sytuacji materialnej stosuje się wyłączenia i zwolnienia niektórych źródeł dochodów i okres pobierania zasiłku.

Korzystanie z systemu minimalnego dochodu gwarantowanego jest uzależnione m.in. od gotowości podjęcia pracy. Wysokość świadczenia jest tak kalkulowana, aby potencjalnemu świadczeniobiorcy bardziej opłacało się podjąć pracę niż pobierać zasiłek.

Przyjmuje się też inną klasyfikację, dzieląc systemy emerytalne na dwa rodzaje: model fiskalno-finansowy krajów anglo-skandynawskich i model zarobkowo-ubezpieczeniowy krajów kontynentalnych. W istocie oba modele wywodzą się z uznania praw socjalnych, które w modelu anglo-skandynawskim mają wymiar polityczny jako uprawnienia obywatela do ochrony, a w modelu kontynentalnym wymiar potencjalny jako zaspokojenie potrzeb jednostki ludzkiej w sferze świadczeń na wypadek starości.

Główna różnica między dwoma modelami polega na ich finansowaniu, które ma charakter podwójny (fiskus i oszczędności własne) w modelu anglo-skandynawskim i pojedynczy (składka, czyli forma opodatkowania zarobku) w modelu kontynentalnym. Niezależnie od tego, czy chodzi o pryncypia polityczne, dominujące w ustawodawstwie od dwóch wieków, czy o pryncypia społeczne, oba rodzaje systemów emerytalnych stają dziś wobec nowych wyzwań, kiedy procesy demograficzne ścierają się z procesami ekonomicznymi.

---

## 2. Konflikty wokół wieku emerytalnego

---

W ostatnim dwudziestoleciu we wszystkich krajach uprzemysłowionych zachodniej Europy dokonały się procesy określane czasem mianem szoku demograficznego. Dociekania badaczy, skoncentrowane najpierw na spadku



plodności i wydłużania okresu życia, szybko jednak przestały ograniczać pola zainteresowań do problemu niezdolności pokoleń do zapewnienia ich prostej zastępowalności. Wobec rysującej się ostro nierównowagi piramid wieku, należało postawić dramatyczne pytanie: jak zapewnić coraz liczniejszej frakcji ludności w wieku podeszłym warunki egzystencji przynajmniej na aktualnym bądź wyższym poziomie.

Równocześnie wydłużający się okres nauki szkolnej i trudności ze znalezieniem zatrudnienia spowodowały późniejsze wchodzenie młodych ludzi na rynek pracy. Zaobserwowano skracanie się okresu aktywności zawodowej dwóch krańcowych kategorii populacji: najmłodszych i najstarszych. Ta ewolucja ma szczególnie wymiar w początku trzeciego tysiąclecia. Oznacza ona bowiem zagrożenie równowagi finansowej systemów emerytalnych poprzez degradację relacji między ludnością czynną i bierną zawodowo.

Od 2000 r. w wielu krajach europejskich średnia wieku czynnych zawodowo osiąga 40 lat, ze względu na ciągle ograniczanie kohort młodych wchodzących na rynek pracy, zapelniony przez roczniki starsze. Z drugiej jednak strony, większość osób powyżej 45 lat zaczyna odczuwać trudności kontynuacji kariery zawodowej. Są one uważane za zbyt stare, by oczekiwać na inwestowanie w dalsze ich kształcenie i dostosowanie do nieustannego postępu technologicznego, wyrzucającego na margines pracowników zbytecznych. Dla osób w wieku 50-55 lat wcześniejsze odejście wydaje się jedyną możliwą drogą [Guillemard, 1997].

Pewnym paradoksem europejskim jest fakt, że zredukowana o dwie krańcowe frakcje wieku siła robocza ma sprostać rosnącym obciążeniom w postaci świadczeń emerytalnych dla rosnącej liczebnie kategorii emerytów i rencistów. Asymetria ubezpieczonych i ubezpieczycieli, czyli – innymi słowy – świadczeniobiorców i płatników, implikuje kształtowanie się nowych relacji między wiekiem, pracą i emeryturą. Tradycyjalny model przejścia od aktywności do emerytury został całkowicie zburzony. Zwiastuje to odejście od trójfazowego cyklu życia, podzielonego na trzy sukcesywnie po sobie następujące okresy: młodość kształci się, wiek dojrzały pracuje, a starość odpoczywa.

Kolejne zmiany kariery zawodowej w ciągu życia, liczne odejścia i powroty, okresy pracy i bezrobocia zmieniają koncepcję transferu emerytalnego. Socjologowie francuscy twierdzą, że w niedalekiej przyszłości okresy bez stałej pracy nie będą koncentrować się wyłącznie na trzecim etapie życia. Zaczynają się one coraz wcześniej. Implikuje to potrzebę nowego podejścia do ochrony socjalnej, która powinna zapewniać transfery niespecyficzne dla podeszłego wieku, ale nastawione na potrzeby w ciągu całego życia. Implikuje to również potrzebę nowego podejścia do kształcenia ustawicznego, wbrew zaleceniom tradycyjnym: nauka dla młodych, odpoczynek dla starszych.

W wielu państwach UE zaznaczył się już w początku lat osiemdziesiątych gwałtowny spadek aktywności osób w wieku przedemerytalnym, najpierw populacji w wieku 60-64, a potem 55-59 lat. Z wyjątkiem Szwecji, grupa czynnych zawodowo wśród osób tej kategorii wieku wyraźnie zmalała. W poprzedniej dekadzie spadek udziału mężczyzn w wieku 55-64 lat wśród ogółu zatrudnionych wynosił: w Holandii i Francji 50%, w Niemczech i Hiszpanii – 40%, w Irlandii i Wielkiej Brytanii – 30%. Granica wieku 65 lat (a w krajach skandynawskich 67-70) dająca prawo mężczyznom do pełnej emerytury stała się w większości krajów europejskich nierealna. W końcu osiemdziesiątych lat prawie wszędzie znaczna większość osób w tym wieku była już bierna zawodowo. Nastąpiły przekształcenia definitywnego wycofania się z rynku pracy. W różnych krajach, w wielu branżach zawodowych (nie wyłączając przemysłu rolno-spożywczego i całej gospodarki żywnościowej) releguje się coraz młodszych, a ich prawo do pracy jest zastępowane prawem do wypoczynku, aczkolwiek narzuconym, a nie wybieranym dobrowolnie. Dotyczy to również rolników, którzy przekazując gospodarstwo młodszym, przyczyniają się do ich usamodzielnienia i do lepszego wykorzystania osiągnięć techniki.

Publiczne systemy emerytalne w państwach UE nie stanowią obecnie wystarczających instrumentów wyjścia z rynku pracy. Odejście definitywne dokonuje się zwykle znacznie przed możliwością legalnego wejścia w system emerytalny. Potrzebne są więc nowe mechanizmy, regulujące definitywne wycofanie się z aktywności.

Warunki dopuszczenia do emerytury (tj. wiek i okres ubezpieczenia) oraz pobyt stały w danym kraju nie stanowią obecnie kryterium, które delimituje granice między aktywnością i biernością.

W Niemczech, Belgii, Francji, Luksemburgu, Holandii i Hiszpanii tylko mniejszość populacji w wieku podeszłym przechodzi w sposób prosty z życia czynnego w publiczny system emerytalny. Tylko 1 osoba na 3, a obecnie już nawet 1 na 4, reprezentuje ten tradycyjny model. Coraz częściej występuje wcześniejsze wyjście z aktywności zawodowej w różnych formach. Oszacowano, że w latach 90-tych w Niemczech 38,1% starzejących się pracowników odchodziło w system w ramach inwalidztwa, 12,5% z powodu niezdadności do pracy w danej branży zawodowej, a 12,6% w ramach bezrobocia. We Francji tylko w zawodach wymagających szczególnie wysokich kwalifikacji 20,5% pracowników przechodziło na emeryturę prosto z aktywności zawodowej, 20% poprzez okres wspieranego zasiłkiem bezrobocia, a 35% przez świadczenia przedemerytalne. Ta forma stosowana na coraz większą skalę także w modelu anglosaskim (W. Brytania, Dania, Irlandia) jako *early retirement pay* jest wspierana bądź zastępowana pewną jej odmianą w postaci emerytury częściowej.

Zacierają się wyraźne granice między pojęciami emerytury, starości, inwalidztwa, bezrobocia. Emerytura-gilotyna bywa na ogół poprzedzana dłu-

gim okresem końca kariery osób w wieku 50-60 lat. Okres ten charakteryzuje się dywersyfikacją ich statusów. Najczęściej oznacza to pracę w niepełnym wymiarze czasu (*travail partiel* w terminologii francuskiej lub *Altersteilzeit* w terminologii niemieckiej) albo za niepełne wynagrodzenie. We Francji pewną próbą w niektórych zawodach szczególnie uciążliwych i wymagających znajomości współczesnej technologii prawo do odejścia przyznaje się ludziom w wieku 55-58 lat, którzy wykazali się 40-letnim stażem ubezpieczenia społecznego. Otrzymują oni wówczas 65% poprzedniego zarobku, aż do momentu osiągnięcia wieku emerytalnego. Równocześnie przedsiębiorstwa wysyłające część pracowników na te wcześniejsze częściowe – zwane też progresywnymi – emerytury są zobowiązane do zatrudnienia na ich miejsce młodych bezrobotnych [Guillemard, 1997].

Na podstawie badań socjologicznych stwierdzono, że takie rozwiązania niosą ze sobą co najmniej dwie pozytywne konsekwencje. Młodzi „przedemeryci”, dysponujący czasem wolnym, podejmują różne zajęcia, wymagające zmiany kwalifikacji. W pewnym sensie stają się oni pionierami społeczeństwa wieloaktywnego. Sami równocześnie zdobywają także inny zawód.

Czas niepełny pracy organizuje się nieraz na kilka miesięcy czy lat, lub nawet na tydzień, by dać szansę zastępstwu przed powrotem do poprzedniego zatrudnienia. Jedną z form przeciwdziałania bezrobociu są tzw. bony odwracalne, które pracownik może gromadzić w ciągu swej kariery zawodowej, by wykorzystać je w ostatnich latach, gdy słabnie jego aktywność, gdy występują trudności adaptacji do osiągnięć nowej technologii. Intensyfikacja pracy i jej czasowe ograniczanie ma związek z życiem rodzinnym. W Niemczech wydłużanie w razie potrzeby urlopów rodzicielskich do sześciu lat przy urodzeniu pierwszego dziecka, a do dziesięciu przy urodzeniu drugiego, ujawnia tę współzależność polityki społecznej i polityki ekonomicznej.

We Francji, gdzie zabezpieczenie socjalne rolników i robotników sięga 1930 r., okres początkowy aż do końca lat 50-tych uważany był za złoty wiek świadczeń emerytalnych. Korzystna sytuacja demograficzna i gospodarcza nie zwiastowały w tej sferze zagrożeń.

Wzrost ekonomiczny i demograficzny (*baby-boom* po latach ujemnego przyrostu naturalnego) umożliwił sukcesywne ulepszanie praw emerytalnych bez ograniczania ewolucji zarobków. Pierwsze symptomy nierównowagi odnotowano w latach 70-tych, zwracając uwagę na wzrost wydatków emerytalnych i na niekorzystne perspektywy demograficzne. Dyskusja nad przyszłością systemu powszechnego i systemów każdej grupy zawodowej (w tym rolników) toczyła się wokół pojęcia zabezpieczenia i solidarności. W 1945 r. powszechną ochroną ryzyka starości objęto we Francji całą ludność czynną zawodowo. Raport Komisji Ochrony Socjalnej i Rodziny pod nazwą „*Starzec się solidarnie*”, w swej diagnozie sięgającej horyzontu lat 2030-2040, przewidywał wzrost o 50% udziału obciążeń emerytalnych

w majątku narodowym. Silnie zaakcentowano współdziałanie w kosztach, przyjmując, że owa solidarność ma jak gdyby dwa wymiary: wertykalny w obrębie jednej kohorty wieku, która solidarnie uczestniczy w gromadzeniu pieniędzy na swoje przyszłe świadczenia, i horyzontalny w wymianie międzypokoleniowej.

Kolejne Białe Księgi Emerytur zawierały wiedzę o zagrożeniach w tym obszarze i o próbach ich rozwiązania. Taką próbą był postulat zamiany 10 na 25 najlepszych lat rocznych zarobków jako podstawy do ustalenia wysokości świadczeń, a także wydłużenie z 37 do 42,5 lat obowiązkowego okresu składkowego. Dopiero bowiem te zmiany pozwoliłyby w horyzoncie do 2010 r. osiągnąć równowagę finansową [Causat, 1997].

---

### 3. Sprawiedliwość a solidarność

---

Dylemat dotyczy też relacji między wydatkami współuczestniczącymi i nieuczestniczącymi. Te pierwsze to przede wszystkim składki wpłacane przez aktualnie czynnych zawodowo, gromadzone na poczet ich przyszłych emerytur. Te drugie to środki pochodzące z budżetu. Solidarnościowy Fundusz Starości ma łagodzić sprzeczność nierównowagi finansowej.

Niezależnie od technik kapitalizacji bądź repartycji, kwestią do rozstrzygnięcia jest udział podmiotów publicznych i prywatnych. Ta alternatywa analizowana jest zwłaszcza w krajach anglosaskich, skupiając się wokół trzech głównych myśli.

Istnieje asymetria informacji między ubezpieczycielem prywatnym i ubezpieczonym. Ubezpieczony może posiadać więcej wiedzy o swym stanie zdrowia i potencjalnej długowieczności. Ubezpieczyciel, który chce się więc ustrzec przed ryzykiem ściągnięcia na siebie jeszcze większych zagrożeń, dokonuje takiej wyceny w umowie, która niewiele ma wspólnego z optimum społecznym. Natomiast wymuszona równowaga różnych klas ryzyka wewnątrz systemów publicznych zakłada lepszą alokację środków niż rynek.

Wzajemność bywa czasem bardziej pożądana niż sprawiedliwość. Konkurencyjny rynek ubezpieczenia prowadzi na ogół do neutralnych szacunków. Jeśli więc ubezpieczenie na starość byłoby wyłącznie w rękach prywatnych konkurujących ubezpieczycieli, kobiety powinny płacić wyższą składkę niż mężczyźni, gdyż statystycznie żyją dłużej. Przeciwnie, w obligatoryjnym systemie emerytalnym można bez trudności organizować subwencje skrzyżowane między różnymi klasami ryzyka.

Zarówno w systemie prywatnym, jak i publicznym istnieje ryzyko zmiany zachowań ubezpieczonego niebawem po podpisaniu umowy. Kontrakt ubez-

pieczeniowy bywa więc wyposażony w dodatkowe dyspozycje dotyczące odpowiedzialności wobec zmiany zachowań. Pod tym względem instytucje prywatne są w lepszej sytuacji, by wprowadzać te dodatkowe dyspozycje w rodzaju bonusów czy malusów. Naturalną skłonnością systemów powszechnych jest natomiast działanie przy otwartej kurtynie.

Od końca lat 90-tych obserwujemy próby zastępowania systemów zabezpieczeń publicznych – powszechnych i komplementarnych oraz branżowych, a nawet prywatnych, planem oszczędnościowo-emerytalnym podtrzymywanym przez zwolnienia fiskalne.

W modelu kontynentalnym (Francja jest klasycznym przykładem), którego podstawy datują się od czasów Bismarcka, nie ma dwubiegunowości. We wszystkich rodzajach systemów profesjonalnych (włączając oczywiście system ubezpieczeń społecznych rolników) składki proporcjonalne do dochodów zapewniają emeryturę o wysokim wskaźniku zastępowalności dochodu z pracy (80% ostatniego zarobku netto w przypadku pełnego stażu ubezpieczenia) [Friot, 1998].

Dla zachowania równowagi między liczbą płatników i świadczeniobiorców potrzeba karier stabilnych, o stałych dochodach, a zwłaszcza o stałej liczebności tych pierwszych. Systemy specjalne, jak system ubezpieczenia społecznego rolników, który opiera się na kruchych podstawach demograficznych ze względu na malejącą liczbę rolników-płatników składek, potrzebuje całych batalionów ubezpieczonych, którzy swymi składkami finansują system. W przeciwnym wypadku finansowanie spada na budżet państwa.

Kwestia finansowania całości lub części obciążeń realizuje się w państwach UE poprzez wymianę międzypokoleniową. Tu znów pojawia się dylemat do rozstrzygnięcia, kto przy ograniczonych środkach do podziału zasługuje na pierwszeństwo: starsi czy młodzi. Problemy sprawiedliwości i solidarności między pokoleniami obecnie i w przyszłości wynikają z nierównowagi wzrostu oraz z nierównowagi transferów publicznych w postaci ochrony zdrowia, emerytury, świadczeń rodzinnych. Niedostatki polityki społecznej mogą być wspomagane przez rynek i przez rodzinę.

W zakresie sprawiedliwości transfery rodzinne dokonują się od starszych (rodzice, dziadkowie) ku młodszym, ograniczona jest natomiast nadzieja na transfer w kierunku odwrotnym – od dzieci do rodziców, zwłaszcza rodziców w bardzo podeszłym wieku.

Kryzys państwa opiekuńczego implikuje potrzebę wymiany międzypokoleniowej wewnątrz rodziny, która to wymiana pełni funkcję korekcyjną w poprawie położenia młodych. Rodzina współczesna nie jest w stanie brać na swe barki ciężaru utrzymania bądź wspierania starszych jej członków.

Socjologowie francuscy zwracają uwagę na rozpiętość między poziomem życia gospodarstw domowych osób starszych i młodszych, m.in. z powodu zwiększających się transferów publicznych z przeznaczeniem dla starszych

(ochrona zdrowia, emerytury, pomoc mieszkaniowa). Badanie panelowe przeprowadzone na dwóch kohortach wieku ujawniło wzrastające dysproporcje w latach 1970-1990. Stwierdzono, że poziom życia w tych samych grupach wieku poprawiał się z pokolenia na pokolenie wśród urodzonych przed 1950 r., natomiast ujawniał stagnację lub wręcz pogorszenie wśród młodszych. Udział osób starszych (60 lat i więcej) wśród ubogich znacznie się zmniejszył, podczas gdy udział młodszych wyraźnie wzrósł, jak gdyby zajęli miejsce tych pierwszych w strukturze społecznej. Aczkolwiek rozmiar obszaru biedy (której próg szacuje się na połowę dochodu średniego na osobę) nie uległ zmianie, to zaobserwowano dekompozycję tej struktury.

We Francji, gdzie poziom życia ludności rolniczej i wiejskiej jest znacznie wyższy niż w Polsce, część opinii publicznej odczuwa nierównowagę polityki redystrybucji na rzecz generacji starszej. Pokolenie starsze (60 lat i więcej) otrzymuje co rok w transferach społecznych 18% dochodu narodowego, w tym 12% dochodu przypada na emerytury powszechne. Transfery na rzecz młodych są znacznie mniejsze, aczkolwiek rozbudowane świadczenia rodzinne w tym kraju mają związek z pronatalistyczną polityką państwa. Zasiłki rodzinne stanowią zaledwie 1,5% dochodu narodowego, wydatki na edukację 4-5%, a uzupełnianie najniższego dochodu integracji (RMI) 0,2%, całość wydatków na zatrudnienie pracowników (włączając w to przedemerytury) sięga 3% dochodu krajowego. Populacja w wieku podeszłym otrzymuje co najmniej 2 razy więcej niż wszystkie inne kategorie wieku [Masson, 1997].

Problemy sprawiedliwości i solidarności między pokoleniami wynikają z nierównowagi wzrostu. Młody byłby gotów dać więcej na rzecz starszych, gdyby otrzymał gwarancję, że on sam po dojściu do sędziwego wieku również otrzyma więcej. Trwa dyskusja nad dysproporcją warunków bytu i dysproporcją w rozmiarze świadczeń. Polaryzacja stanowisk oznacza jak gdyby nową walkę klas, nowy podział na młodych i starych, uznawanych za współczesnych rentierów odcinających kupony od zgromadzonych uprzednio zarobków hojnego państwa opiekuńczego. Ta artykulacja nierówności pokoleń relatywizuje inne dysparytety, np. między klasami społecznymi. Istnieją bowiem nawet we Francji i innych bogatych krajach UE obszary biedy wręcz dramatycznej wśród osób powyżej 60 lat, a zwłaszcza samotnych wdów w rejonach wiejskich oddalonych od szlaków komunikacyjnych i od rynku pracy.

André Masson, ekonomista z Ośrodka Badań Naukowych (CNRS) w Paryżu, jest zwolennikiem ubezpieczeń prywatnych, opartych zresztą w dużej mierze na więziach rodzinnych. Jego zdaniem, transfery finansowe w rodzinie, obejmujące pomoc darowizny i spadki, mogą odegrać poważny wpływ w kształtowaniu równowagi na rynku emerytur. Ubolewa on nad tym, że spadki, będące zjawiskiem masowym w kraju o tradycji rolniczej i katolickiej, pozostają tematem tabu: „*Dotykać spadku to tak, jakby dotykać*

*samej rodziny*”. Podatek od przekazywanych nieruchomości (zwłaszcza w rejonach wiejskich, gdzie przepisuje się gospodarstwo rolne dobrze prosperujące), podatek od majątku jest powszechny, ale określanie wysokości sukcesji pomija się milczeniem. Pieniądz z tego przekazu ojcowizny nosi bowiem na sobie piętno dynastyczne. Wprawdzie w pierwszej połowie XX wieku znaczenie spadku w akumulacji dziedzicznej wyraźnie zmalało, zwłaszcza w wyniku pierwszej wojny światowej i ruiny rentierów, to po 1945 r. ta forma przekazu stała się ponownie zjawiskiem powszechnym. Szacuje się, że dwie trzecie francuskich gospodarstw domowych stają się co rok beneficjentami spadku dużej wartości. Zdaniem autora, w ten sposób realizuje się zasadę solidarności między pokoleniami, w której system emerytalny stanowi tylko część zabezpieczenia społecznego.

---

#### **4. System ubezpieczeń społecznych w opiniach kobiet**

---

Rolnicy polscy, podobnie jak w wielu krajach europejskich, mają swój własny system ubezpieczeń społecznych, obejmujący renty i emerytury oraz ochronę zdrowia. Rodzą się pytania, czy wobec procesów integracji europejskiej utrzymać jego odrębność? W jakim stopniu jest on kompatybilny w stosunku do rozwiązań zachodnich? Czy wymaga tylko weryfikacji, czy też pełnego włączenia się w powszechny system i dostosowania go do standardów w państwach Unii Europejskiej? Czy obecny system ubezpieczeń społecznych rolników stymuluje przemiany struktury agrarnej? Co myślą o systemie różne grupy ludności wiejskiej? Czy stają wobec tych samych dylematów, jakie są udziałem innych krajów europejskich?

Pewnym przyczynkiem do odpowiedzi na te pytania są wyniki badania realizowanego w ramach grantu KBN „*Kobiety wiejskie wobec syndromu roli rodzinnej, zawodowej i obywatelskiej w procesie integracji europejskiej*”. Badanie empiryczne przeprowadzono w lecie 2002 r. przy pomocy ankiety na terenie trzech różniących się pod wieloma względami województw: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego. Jednym z elementów różnicowania jest stopa bezrobocia, która w 2000 r. kształtowała się na poziomie 13,7% w woj. podlaskim, 16,5% w świętokrzyskim, a 24,5% w warmińsko-mazurskim. W każdym z województw wybrano gminę reprezentatywną dla rejonu, a w porozumieniu z wójtem ustalono wsie, w których przeprowadzono wywiady z grupą 100 kobiet zamężnych posiadających dzieci, zarówno rolniczek, jak i pracujących zawodowo poza rolnictwem.

Na ogólną liczbę 300 kobiet przeważają ubezpieczone w ZUS – 53,0%, podczas gdy w KRUS – 41,0%, a zaledwie kilkanaście nigdzie. Oto jak rozkładają się te dane w poszczególnych gminach (tabela 1).

**Tabela 1**  
**Rodzaj ubezpieczenia badanych kobiet a praca**  
**we własnym gospodarstwie rolnym (w % odpowiedzi)**

Jest ubezpieczona w:	Gmina		
	Grunwald	Siemiatycze	Tarłów
KRUS	28	48	46
ZUS	56	51	53
nigdzie	16	1	1
Pracuje we własnym gospodarstwie rolnym	26	38	42

W gminie Grunwald najmniej kobiet ubezpiecza się w KRUS, ale też tylko co czwarta z ankietowanych pracuje tu we własnym gospodarstwie rolnym, podczas gdy w dwóch pozostałych gminach sytuacja jest inna. Z zabezpieczenia społecznego rolników korzystają więc nie tylko rolniczki, ale również żony rolników, nawet wykonujące inny zawód. Gospodarstwo rolne posiada ogółem 54,7% ankietowanych. Przyznaje się do posiadania go łącznie z działką do 1 ha we wszystkich gminach 44,5% kobiet.

W gminie Grunwald 39 respondentek ma gospodarstwo, w gminie Siemiatycze 66, a w gminie Tarłów 58. Te rozbieżności są nie tylko potwierdzeniem wahań w samoocenie własnej pozycji zawodowej. Świadczą również o tym, że mając okazję ubezpieczenia z tytułu pracy zawodowej swojej lub męża poza rolnictwem, część kobiet skwapliwie z tego korzysta, licząc w przyszłości na wyższe świadczenie. Równocześnie posiadając gospodarstwo rolne, małe lub nierentowne, mówią, że ziemi się nie uprawia, że jest ona w dzierżawie, że nie daje żadnego dochodu. Z drugiej jednak strony, część kobiet, które posiadają uprawnienie do ubezpieczenia w ZUS, wolą zawrzeć umowę z KRUS ze względu na niższą składkę. Korelacja danych o posiadaniu gospodarstwa i o głównym źródle utrzymania rodziny jest odbiciem tych niejasności i wątpliwości (tabela 2).

Wśród posiadających gospodarstwo rolne ubezpiecza się w KRUS 72% kobiet w Grunwaldzie, 73% w Siemiatyczach, a 79% w Tarłowie. Potwierdza to fakt, że jeśli istnieje jakakolwiek możliwość umowy z KRUS, respondentki korzystają z tej szansy. Ogółem wśród posiadających ziemię rejestruje się 74,8% w KRUS.



**Tabela 2**  
**Główne źródło utrzymania rodziny a posiadanie gospodarstwa rolnego**

Główne źródło utrzymania rodziny	Gminy		
	Grunwald	Siemiatycze	Tarlów
Ma gospodarstwo rolne	39	66	58
Nie ma gospodarstwa rolnego	61	34	42
Praca w gospodarstwie	31	36	39
Praca poza gospodarstwem	7	22	14
Renta, emerytura	1	1	4
Zasiłek dla bezrobotnych	–	–	–
Inne	–	7	1

Kobiety opowiadają się za utrzymaniem własnego systemu ubezpieczeń społecznych rolników i są w zasadzie przeciwne wprowadzeniu jednolitego systemu dla wszystkich. Motywacje tych poglądów tkwią w tym, że dochody w rolnictwie są niższe niż w innych zawodach, a rolnicy sami nie udźwignęliby kosztów ubezpieczenia we wspólnym systemie bez wyraźnych dopłat z budżetu. Obecny system ubezpieczeń społecznych rolników oceniany jest jednak przez respondentki krytycznie. Ich zdaniem nie daje poczucia bezpieczeństwa, nie zapewnia dobrych warunków egzystencji na starość, wymaga zmian i poprawy. W konfrontacji z systemem powszechnym wydaje się niejasny i niezrozumiały. Mimo tych mankamentów respondentki dostrzegają jego korzyści w porównaniu z systemem pracowniczym. Na plan pierwszy wysuwają się dwie korzyści.

Po pierwsze, wiek uzyskania prawa do emerytury, pod warunkiem zaprzestania gospodarowania, jest niższy niż w innych zawodach. Tak twierdzi 40,7% ogółu kobiet.

Po drugie, składka jest niższa niż w systemie pracowniczym, na co zwraca uwagę 27,5% respondentek.

Kobiety, które posiadają gospodarstwo rolne, dostrzegają wśród pozytywów systemu fakt, że dopłaty z budżetu państwa pokrywają większą część kosztów ubezpieczenia. Stanowi to w zasadzie formę finansowania rolnictwa, które na obecnym etapie znalazło się w bardzo trudnej sytuacji i bez ewidentnej pomocy państwa drobne, a nawet i średnie gospodarstwa byłyby skazane na upadek.

W opiniach kobiet szczególnie ważne jest też to, że członkowie rodziny są objęci ubezpieczeniem, czego nie ma w systemie powszechnym. W chłopskich gospodarstwach domowych żyją przecież oprócz dzieci niepełnoletnich inni pomagający domownicy. Przez włączenie do systemu i opłatę składki, która jest niska, nabywają prawa do własnych świadczeń.

Respondentki wyrażają zadowolenie, że w ogóle są renty i emerytury, bo ich brak przez wiele minionych lat negatywnie wyróżniał starszych rolników od innych grup zawodowych. Powiadają, że korzystna jest łatwość opłaty składek i że matki wiejskie otrzymują zasiłek porodowy na każde urodzone dziecko.

Na tle korzyści postrzegano szereg braków i niedoskonałości:

- emerytury i renty rolnicze są niższe niż pracownicze. Tylko jedna z respondentek dostrzeża związek między wysokością świadczenia i wpłaconą składką: „*Jedno przecież wynika z drugiego, trudno więc ocenić, co jest korzystne, a co niekorzystne*”;
- kobiety rolniczki nie mają płatnych urlopów macierzyńskich. Same jednak stwierdzają, że byłoby to trudne do zorganizowania, gdyż w rolnictwie polskim kobieta stanowi pełnozatrudnioną siłę roboczą. W rodzinnych gospodarstwach chłopskich pracują w zasadzie wszystkie kobiety. Pojęcie żony rolnika zakłada pełen udział w produkcji roślinnej i zwierzęcej, a nie tylko prowadzenie gospodarstwa domowego i pełnienie funkcji opiekuńczo-wychowawczej wobec dzieci. Kobiety w okresie czynnego macierzyństwa odczuwają brzemień nieustannej pracy bez odpoczynku w dni świąteczne, bez urlopu, zwłaszcza w gospodarstwach nastawionych na produkcję zwierzęcą: „*Nie powiem przecież krowie ani świni, żeby poczekała do poniedziałku*”.

W niemieckim systemie ubezpieczeń społecznych rolników rozwiązano tę kwestię dzięki stworzeniu instytucji pomocnic domowych (Dorfhelferin lub Dorfpflegerin). Zastępują one kobietę w okresie porodu, pielęgnacji noworodka, opieki nad chorym członkiem rodziny, a nawet po prostu w okresie urlopu wypoczynkowego. Część kosztów ponosi kasa chorych w ramach składek ubezpieczeniowych, a część rodzina rolnicza.

Podobnie rozwiązano kwestię w ustawodawstwie francuskim. Dotyczy to również zasiłków chorobowych, jakby ekwiwalentu za utracone dniówki, które przysługują pracownikom najemnym, podczas gdy tzw. niezależni (właściciele i dzierżawcy) mają prawo do świadczeń w naturze w gospodarstwach rolnych opartych na pracy całego zespołu rodzinnego, gdyż zastępstwo w pracy ma tu większą wartość niż pieniądze.

Respondentki skarżyły się, że w polskim systemie rolniczym nie płaci się za okres choroby. Otrzymują 5 zł dniówki i to dopiero po 30 dniach trwającej choroby.

Zasiłki rodzinne otrzymują, ich zdaniem, tylko nieliczni rolnicy, bo są one uzależnione od obszaru gospodarstwa i określonego na tej podstawie dochodu. W zasadzie prawie wszystkie rodziny posiadające co najmniej 2 ha nie mieszczą się w przedziale uprawniającym do tego świadczenia.

Kilka respondentek zgłaszało pomysł, by składki wносить miesięcznie, a nie kwartalnie, bo kumulowanie opłat powoduje jednorazowo duży wyda-

tek, którego przy minimalnych dochodach bieżących nie można uiścić. Niektóre pesymistki wyraziły pogląd, że wszystko jest niekorzystne, a jedna z nich powiedziała, że „*gospodarstwo to zawada, bo gdyby go nie mieć całkiem, otrzymałaby zasiłek z opieki społecznej*”.

Gdyby wszystkie 569 odpowiedzi, zarówno krytycznych jak i pozytywnych, uszeregować według wielkości procentowej, można ułożyć ranking hierarchii ważności. Ranking ocen na temat korzyści dla kobiet w systemie ubezpieczeń społecznych rolników przedstawia się następująco:

– korzystny jest niski wiek emerytalny	– 21,1
– korzystna jest niższa składka	– 14,2
– niekorzystny jest brak urlopu macierzyńskiego	– 13,2
– niekorzystne są niższe emerytury	– 14,1
– niekorzystny jest brak własnych urlopów	– 10,7
– niekorzystne jest uzależnienie zasiłków rodzinnych od obszaru gospodarstwa	– 9,8
– inne uwagi krytyczne	– 2,6
– nie wiem	– 14,3

Ranking odpowiedzi ujawnia niewystarczającą wiedzę na temat systemu ubezpieczeń społecznych rolników i potrzebę dalszego doskonalenia zasad zarówno zgodnie z wymogami gospodarki rynkowej, jak i z oczekiwaniami samych rolników w zmieniającej się szybko rzeczywistości.

---

## 5. O doskonaleniu systemu ubezpieczeń

---

W poprzednich badaniach prowadzonych przez IRWiR PAN w latach 1998-1999 nad doskonaleniem systemu ubezpieczeń społecznych rolników kobiety silniej niż mężczyźni artykułowały konieczność utrzymania odrębnego systemu i niewłączania go w system powszechny, jednakowy dla wszystkich. Domagały się głównie właściwej polityki rolnej (53,1% odpowiedzi), lepszej opieki medycznej (69,2%) oraz tworzenia pozarolniczych miejsc pracy (75%). Wyrażając swe opinie na temat środków na wypłaty świadczeń, odpowiadały, że państwo powinno je gromadzić głównie z podatków płaconych przez wszystkich obywateli (69,7%).

Idąc dalej tym tokiem rozumowania, włączono do kwestionariusza skierowanego w 2000 r. do respondentek w trzech wybranych gminach pytanie o to, co w ubezpieczeniach społecznych rolników jest dla kobiet korzystne, a co niekorzystne. Omawianie ich odpowiedzi ma związek z toczącą się obecnie dyskusją nad udziałem składek w kosztach ubezpieczeń. Jak wiadomo, ponad 90% całości kosztów pochodzi z budżetu państwa, a składki płacone

przez rolników są niskie. Ubezpieczeniem społecznym rolników w 2001 r. objętych było ogółem 1 484 935 osób, a wypłacano 1 841 827 emerytur i rent. Chociaż więc przeciętne miesięczne świadczenie emerytalno-rentowe wynosiło 570 zł, to różnica między liczbą płatników i świadczeniobiorców jest wyraźna. Powstaje więc pytanie, jak zapłacić tę lukę, jak ustalać wysokość świadczenia na poziomie odpowiadającym oczekiwaniom społecznym bez równoczesnego znacznego podnoszenia składki.

**Tabela 3**  
**Porównanie liczby ubezpieczonych z liczbą świadczeń w 2001 r.**  
**w wybranych województwach**

Województwa	Liczba płatników	Liczba rent i emerytur	Liczba zasiłków rodzinnych	Liczba zasiłków chorobowych
Podlaskie	105 468	125 676	782,7	826,9
Świętokrzyskie	79 684	103 562	442,7	1 820,7
Warmińsko-mazurskie	51 041	66 581	252,4	611,5
Mazowieckie	224 531	272 725	1 328,0	2 761,8

Wszystkie świadczenia, w tym głównie renty i emerytury stanowiły ważną osłonę socjalną tej grupy społecznej, jaką są rolnicy indywidualni. Transformacja systemu gospodarczego zmieniła radykalnie warunki działania rolnictwa. Niekorzystnie ułożyły się relacje cen między produktami sprzedawanymi i nabywanymi, wystąpiła bariera popytu spowodowana obniżeniem dochodów społeczeństwa, a także naciskiem importu towarów rolno-spożywczych. Zwiększono składkę w zakresie ubezpieczeń majątkowych. Upowszechnienie składki emerytalnej przez obejmowanie nią domowników nie posiadających innych stałych dochodów przyczynia się do wzrostu wydatków budżetowych związanych z ubezpieczeniami społecznymi. Transfery środków finansowych do rolnictwa właśnie za pośrednictwem ubezpieczeń społecznych odgrywały wielką rolę w kształtowaniu sytuacji materialnej rodzin rolniczych. Pozytywnie wpłynęły na osobisty dochód chłopskich gospodarstw domowych. Nie były jednak w stanie kompensować jego spadku, zapobiegły tylko skrajnej nędzy tysięcy gospodarstw domowych związanych z rolnictwem.

Swoistym paradoksem przemian systemowych w Polsce jest fakt, że prywatna gospodarka chłopska, która w porównaniu z innymi segmentami gospodarki była pod względem struktury własności lepiej przygotowana do reguł wolnego rynku w nowych realiach społeczno-ekonomicznych, znalazła się w trudnej sytuacji. To właśnie rolnikom indywidualnym, pracującym na własnej ziemi, na własny rachunek i na własne ryzyko, transformacja przy-

niosła gwałtowne pogorszenie sytuacji materialnej. W 1999 r. poniżej minimum socjalnego znalazło się 43,2% gospodarstw domowych w miastach i 66,2% na wsi, a poniżej minimum egzystencji 3,7% w miastach oraz 12% na wsi. Mieszkańcy wsi stanowią około 70% osób uznanych za skrajnie ubogie. W grupie rolników 13,3% osiąga dochody niższe od minimum egzystencji. Najwięcej gospodarstw domowych żyjących poniżej minimum egzystencji znajduje się w województwach: świętokrzyskim (11,5%), warmińsko-mazurskim (10,6%), podlaskim (10,3%).

W latach dziewięćdziesiątych zmieniła się struktura źródeł dochodu osobistego użytkowników gospodarstw rolnych. Zmalał udział dochodu rolniczego przy wzroście dochodu z zarobkowania, ze świadczeń społecznych i pozostałych źródeł. Według Józefa Zegara, zachodzi potrzeba interwencji państwa na korzyść rolnictwa. Wynika to z przesłanek ekonomicznych, społecznych i politycznych. Pojawiły się ograniczenia dla odpływu ludności z rolnictwa chłopskiego wobec ogromnego bezrobocia w innych dziedzinach i wobec rosnących zasobów pracy. Problem współczesnej wsi dotyczy dylematu bądź przymusowej migracji z rolnictwa pogarszającej sytuację rynku pracy poza rolnictwem, bądź godzenia się na duże bezrobocie utajone w rolnictwie [Zegar, 2002].

Wbrew uznawaniu zależności między równością i efektywnością, trudna sytuacja polskiej wsi wymusza redystrybucję dochodów przez mechanizmy podatkowe czy ubezpieczeniowe na rzecz biednych. Chodzi nie o zmniejszanie dysproporcji między najwyższymi i najniższymi dochodami, ale raczej o ograniczenie ubóstwa. Nie można zgodzić się z przekazaniem całej sfery niedostatku w ręce prywatnej dobroczynności. Potrzebna jest zarówno pomoc prywatna, jak i publiczna. Jak wskazują dotychczasowe badania, ubóstwo rodzin chłopskich ma większy zasięg niż wśród innych grup społecznych.

Józef Zegar wyodrębnił cztery grupy gospodarstw chłopskich według kryterium dochodowego: o realnym wzroście dochodu rolniczego, o realnym spadku dochodu rolniczego w przedziale do 50%, o realnym spadku dochodu rolniczego w przedziale 50-100% oraz o ujemnym dochodzie rolniczym. Charakteryzując grupę czwartą, wymienił następujące jej cechy w porównaniu z grupą pierwszą: około 4 lata wyższy wiek użytkowników, większa liczba osób w wieku poprodukcyjnym w strukturze gospodarstwa domowego, trzykrotnie częściej prowadzenie przez kobiety gospodarstwa rolnego.

Przez kilkadziesiąt lat migracja z gospodarstw chłopskich obejmowała na ogół jednostki lepiej wykształcone, przedsiębiorcze, innowacyjne. Problem socjalny zostawał niejako na uboczu. Obecnie problem pojawił się w nowym znaczeniu, w szerszym zakresie.

Tworząc system ubezpieczenia społecznego rolników w końcu lat siedemdziesiątych i w początku osiemdziesiątych (1977 i 1982) zakładano, że składki wnoszone przez rolników będą pokrywać 1/3 wszystkich wydatków

na świadczenia. W latach dziewięćdziesiątych nastąpiła dramatyczna zmiana. W ostatnich latach składki rolników pokrywają zaledwie 5-7% wydatków KRUS. Początkowo nie było głosów sprzeciwu ze strony innych środowisk. W miarę jednak narastania trudności budżetowych, zaczęto podważać zasadność nadmiernie dużego udziału finansowego budżetu państwa w funkcjonowaniu systemu.

Pierwsze propozycje weryfikacji zasad dotyczyły wykupu dodatkowych polis przez osoby ubezpieczone w KRUS lub przez niektóre z nich, analogicznie jak w III filarze systemu powszechnego. Równocześnie z postępującą pauperyzacją części rolników pogłębiły się różnice w udziale świadczeń z KRUS w całkowitych przychodach pieniężnych – od 30,2% w gospodarstwach najmniejszych (do 2 ha) do 0,7% w bardzo dużych (100 ha i więcej). W gospodarstwach średnich (5-7 ha), które stanowią dotychczas dominującą grupę obszarową, udział składek w kosztach wytwarzania produkcji wynosił 6,5%, malejąc w strukturze kosztów w miarę wzrostu obszaru gospodarstwa i rosnąc w miarę jego spadku. Autorzy publikacji w kwartalniku „*Ubezpieczenia w Rolnictwie...*” stwierdzili, że składki płacone do KRUS mają istotny wpływ na wielkość dochodów osiąganych z działalności operacyjnej mniejszych obszarowo gospodarstw. Wpływ ten jest negatywny [Goraj, Jagła, 2002].

Nie wydaje się więc możliwe i słuszne, by przy dramatycznej sytuacji dochodowej użytkowników małych i średnich gospodarstw obciążać ich dodatkową składką, co również jest przedmiotem dyskusji. Można co najwyżej rozważyć utworzenie odrębnego systemu uzupełniającego dla gospodarstw większych obszarowo, np. od 20 ha. Oni bowiem, aczkolwiek też nie wszyscy, osiągają dochód podobny lub wyższy od średniego wynagrodzenia pracowniczego netto.

Trzeci aspekt problemu stanowi wielce niekorzystne relacje między liczbą płatników składek i liczbą świadczeniobiorców. Jest ona konsekwencją starzenia się ludności wiejskiej, rozdrobnionej struktury agrarnej i ubytku osób planujących swą przyszłość w działalności rolniczej. Gdyby relacja płatników do świadczeniobiorców była podobna jak w ZUS, umożliwiałoby to pokrycie funkcjonowania systemu na poziomie 15% kosztów. Obecnie na podobnym poziomie kształtuje się sytuacja we Francji, gdzie udział składek w kosztach wynosi 16%. Łączy się to wszystko z koncentracją ziemi i poprawą struktury agrarnej.

Czwarty aspekt polega na przekształceniu obecnego urzędu administracji państwowej, czyli KRUS, w organ samorządu rolniczego. Mogłoby to przyczynić się do zmiany postaw roszczeniowych na partnerskie, jak np. w Austrii, Francji czy Niemczech.

Respondentki nie sformułowały szczegółowo swych postulatów pod adresem weryfikacji systemu. Zasygnalizowały jednak potrzebę silniejszego

związku między obszarem gospodarstwa i składką, a zwłaszcza między wielkością składki i okresem stażu pracy a wysokością świadczenia, uznały obligatoryjność ubezpieczeń dla wszystkich pracujących w gospodarstwie. Respondentki w młodszej grupie wieku postulowały dopłaty z budżetu raczej do składek, a nie do rent i emerytur (46% młodsze, a 17,3% odpowiedzi ze strony starszych). Respondentki wyraziły pogląd, że składka emerytalna powinna zależeć od wieku przystąpienia do ubezpieczenia, od dochodów na jedną osobę w rodzinie, od obszaru gospodarstwa i od liczby pracujących w nim osób. Rozwazały poszczególne kwestie pod kątem sytuacji kobiet w rolnictwie, mówiąc o dodatkach do emerytury lub zmniejszeniu wymaganego okresu ubezpieczenia za lata wychowywania dzieci, opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Rozwazały obniżony wiek emerytalny z tytułu wychowywania dziecka upośledzonego fizycznie lub psychicznie.

\* \*  
\* \*

Porównanie wyników badań polskich z lat 1998-2000 z wynikami różnych badań zagranicznych, zwłaszcza francuskich, dostarczy przesłanek do refleksji teoretycznej i do prac nad weryfikacją polskiego systemu ubezpieczeń społecznych rolników.

*Dr hab. prof. Barbara Tryfan jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. Prace badawcze Autorki dotyczą głównie problemów starości na wsi, kobiet i rodzin wiejskich oraz innych zagadnień z dziedziny socjologii wsi.*

---

## Bibliografia

---

1. Barr N.: *Economic Theory and the Welfare State* [w:] *Journal of Economic Literature*, vol. 30, 1992.
2. Caussat L.: *De l'âge d'or de la retraite à sa réforme* [w:] *Gérontologie et Société*, 1997.
3. Cutler N.: *The emerging dynamics of financial gerontology* [w:] *Aging, money and life satisfaction*. Springen, New York 1992.
4. Friot B.: *Salaires et propriété: les principes politiques des systèmes de retraite* [w:] *Retraite, Emploi, Société*, FNG, 1998.
5. Gaullier X.: *Âge et Emploi* [w:] *Gérontologie et Société*, 1997.
6. Goraj L., Jagła W.: *Znaczenie rolniczych ubezpieczeń społecznych w dochodach rolników*. [w:] *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, Warszawa 2002, nr 14.

7. Guillemard A.M.: *Sortiç précoce du marché du travail et mutations du cycle de vie en Europe* [w:] *30 ans de Politiques Vieillesse*. FNG, 1997.
8. Legris L., Lollivier S.: *Le niveau de vie par génération* [w:] *INSEE PREMIÈRE*, nr 423, 1996.
9. Masson A.: *La famille au secours de l'équité et de la solidarité générationnelles* [w:] *30 ans de Politiques Vieillesse*. FNG, 1997.
10. *Projections de population active et participation au marché du travail* [w:] *Economie et Statistique*, 1996, nr 3.
11. Zegar J.: *Kwestia dochodów chłopskich* [w:] *Ubezpieczenia w Rolnictwie...*, 2002, nr 14.



## Szanse polskiej wsi i rolnictwa w integracji z Unią Europejską

„Szanse polskiej wsi i rolnictwa w integracji z Unią Europejską” to temat niedawnej konferencji, przygotowanej przez Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN pod honorowym patronatem prof. dr hab. Danuty Hübner – sekretarza stanu w MSZ, szefa UKIE oraz Adama Tańskiego – ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Dzięki uprzejmości „Nowego Życia Gospodarczego”, które poświęciło konferencji specjalne wydanie, zamieszczamy przedruk poniższych wystąpień.

---

### Wieś potrzebuje rozwoju zrównoważonego

Andrzej Kaleta<sup>1</sup>

---

„Wiejski” wymiar integracji to nie tylko Wspólna Polityka Rolna i dopłaty bezpośrednie, ale przede wszystkim wielostronne działania, których celem jest aktywizacja społeczno-gospodarcza całości obszarów wiejskich. Działania aktywizujące, funkcjonujące w Unii Europejskiej pod różnymi nazwami: polityki regionalnej, strukturalnej, spójności, uzyskały w ostatnich latach zdecydowany priorytet. Nie tylko w sferze deklaracji politycznych, ale również przez znaczne wzmocnienie finansowe, ponieważ podwojono środki tzw. funduszy strukturalnych, które uznano za podstawowe instrumenty finansowe polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

---

### Wsparcie dla całej wsi

Należy przypuszczać, że w naszych warunkach będą one miały większe znaczenie niż środki Wspólnej Polityki Rolnej, bo będą kierowane do wielu milionów mieszkańców wsi, w tym do tych rodzin rolniczych, które pozbędą

---

<sup>1</sup> Nowe Życie Gospodarcze, wydanie specjalne Nr 9 11.05.2003 r. Szanse polskiej wsi i rolnictwa w integracji z Unią Europejską, Nr 9/03, s. 22-23.

się własnego gospodarstwa, jak i do tych, które nie rezygnując z produkcji rolniczej, będą musiały poszukać źródeł uzupełniających dochody rodziny. Jeszcze ważniejsze, że funduszami strukturalnymi można wspierać wszystkie cele rozwojowe obszaru wiejskiego, a więc nie tylko w rolnictwie, ale również służące podniesieniu jakości całości sfery gospodarczej, społecznej i kulturowej wsi i małego miasta.

Aktywizacja społeczno-ekonomiczna rozwoju obszaru wiejskiego to przede wszystkim ożywienie lokalnych struktur gospodarczych, w tym głównie wsparcie finansowe przedsiębiorczości pozarolniczej w takich sferach jak: przetwórstwo rolno-spożywcze i jego marketing, turystyka wiejska i agroturystyka, przedsięwzięcia wspierające poprawę jakości produkcji rolnej i przemysłu rolno-spożywczego oraz tworzenie nowych miejsc pracy poza rolnictwem. To także finansowe stymulowanie przedsięwzięć podnoszących wartość obszarów wiejskich jako miejsca zamieszkania.

Należy zwrócić uwagę zarówno na możliwości wsparcia rozwoju infrastruktury technicznej wsi (poprawa sieci wodociągowej, elektroenergetycznej, gospodarka odpadami stałymi, telefonizacja, gazyfikacja, alternatywne źródła energii w stosunku do węgla i gazu, rozbudowa dróg lokalnych etc.), jak i infrastruktury społecznej, pozwalającej na porównywalny z ośrodkami miejskimi dostęp do edukacji szkolnej i pozaszkolnej, do kontaktów ze światem zewnętrznym (usługi telekomunikacyjne i teleinformatyczne), do służby zdrowia oraz do instytucji kultury, sportu i rekreacji. Z zagadnieniami rozwoju infrastruktury społecznej wiąże się reforma ubezpieczenia społecznego rolników, pozwalająca na uruchomienie systemu wcześniejszych emerytur, rolniczych, dzięki którym powstałyby realne szanse przyspieszenia wymiany pokoleniowej w rolnictwie.

---

### **Produkcja przyjazna środowisku**

---

Integralną częścią tych działań jest ochrona zasobów środowiska naturalnego, stanowiących nie tylko najważniejszy czynnik produkcji w rolnictwie, ale także narodowe dziedzictwo przyrodnicze. Unia Europejska tworzy szeroką gamę zachęt finansowych skłaniających rolników do przejścia na bardziej proekologiczny typ gospodarowania. Dysponując funduszami unijnymi możemy realnie myśleć o uruchomieniu systemu tzw. płatności rekompensujących różnice w dochodach oraz dodatkowo poniesione koszty konwersji, na zasadach powszechnie stosowanych w państwach członkowskich UE w ramach programów ochrony środowiska w rolnictwie, kierowanych w pierwszej kolejności do:

- rolników stosujących pożądane sposoby gospodarowania na terenach o wysokich walorach przyrodniczych, takich jak parki narodowe, parki

- krajobrazowe i inne obszary, które w przyszłości otrzymają status prawnie chronionych;
- rolników podejmujących działania służące ograniczeniu zanieczyszczenia wód i erozji lub wspomagających rozwój małej retencji wodnej i innych elementów krajobrazowych;
  - gospodarstw ekologicznych i przestawiających się na ekologiczne metody produkcji rolnej;
  - rolników hodujących ginące rasy zwierząt i uprawiających ginące odmiany roślin uprawnych;
  - rolników dokonujących inwestycji w energooszczędne środki trwałe i technologie oraz w maszyny do uprawy i pielęgnacji upraw szczególnie przydatne w systemach produkcji przyjaznych środowisku;
  - rolników zalesiających grunty rolne najniższych klas bonitacyjnych.

Z ochroną dziedzictwa przyrodniczego łączy się integralnie ochrona dziedzictwa kulturowego obszarów wiejskich. W sukurs tym zadaniom przychodzą również fundusze unijne, które umożliwiają finansowe wspieranie działań mających na celu ochronę i promocję sztuki i rękodzieła ludowego, lokalnego rzemiosła oraz folkloru i obrzędów kultywowanych w danym regionie kraju, zgodnie z zasadą, że stanowią europejskie dziedzictwo kulturowe.

Integracja to wreszcie realne możliwości finansowego wsparcia inicjatyw mających na celu aktywizację środowisk lokalnych, między innymi przez adaptację znanych inicjatyw unijnych w tej dziedzinie (na przykład programy LEADER) oraz tworzenie warunków do powstawania i wspierania lokalnych grup działania. Sprawa aktywizacji nabiera niezwykle istotnego znaczenia ze względu na fakt, że zgodnie ze strategią rozwoju obszarów wiejskich Europy podstawą ich funkcjonowania musi być korzystanie z zasobów własnych, zarówno w sensie materialnym, jak i kapitału ludzkiego. Znaczna część nowych miejsc pracy, jak również zdecydowana większość możliwości dodatkowego zarobku w rolnictwie i poza rolnictwem będzie mogła powstać wyłącznie dzięki wykorzystaniu zasobów lokalnych.

O ile możliwie najszersze wykorzystanie środków unijnej polityki zrównoważonego rozwoju obszarów nie niesie dla Polski najmniejszego niebezpieczeństwa, pogorszenia sytuacji w żadnym z sygnalizowanych wymiarów ich społeczno-gospodarczego funkcjonowania, o tyle można i trzeba mówić o realnych zagrożeniach pogłębienia ich niedorozwoju w przypadku „zamrożenia” środków unijnych spowodowanego, na przykład, trudnościami w ich szybkiej absorpcji już w okresie poakcesyjnym, Środki, o których tutaj mowa (głównie fundusze strukturalne) wymagają aktywnych zabiegów ze strony tzw. beneficjentów. Na polskiej wsi ich pozyskanie może być poważnie zakłócone ze względu na dwie bariery utrudniające samoorganizację i mobilizację zasobów tzw. kapitału społecznego. Pierwsza to nie zmniejszający się deficyt wy-

kształcenia ludności wiejskiej. Druga, znacznie mniej uświadamiana, to przedłużająca się dekompozycja struktur instytucjonalnych polskiej wsi i małych miast.

W czternastym roku transformacji ustrojowej obszary wiejskie wydają się funkcjonować nadal w pewnej opróżni społecznej, powodowanej przede wszystkim niedostatkiem instytucji będących emanacją struktur społeczeństwa obywatelskiego, takich jak stowarzyszenia, fundacje, grupy działania, inicjatywy obywatelskie itp. Wszystkich wolnych przestrzeni, w tym także związanych z działaniami na rzecz pozyskiwania unijnych środków rozwojowych, nie może wypełnić instytucja samorządu terytorialnego i jej pochodne, chociaż niewątpliwie najlepiej odbierana przez mieszkańców wsi, najdojrzałszy – jak się wydaje – owoc reform całego okresu transformacji ustrojowej.

Reasumując, w świetle prognoz rozwoju gospodarczego i społecznego Polski, a także założeń budżetowych na najbliższe lata, wydaje się nie ulegać wątpliwości, że bez spodziewanego wsparcia rozwoju naszych obszarów wiejskich środkami unijnymi, ich trwałe przekształcenia w skali umożliwiającej odczuwalną poprawę warunków życia zamieszkujących je ludzi trzeba będzie odłożyć na bliżej nieokreśloną przyszłość.

*Prof. Andrzej Kaleta – Instytut Socjologii  
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.*

---

## **To są szanse, a nie gwarancje**

*Jerzy Wilkin<sup>2</sup>*

---

*Polskie rolnictwo ze względu na szczególny splot uwarunkowań polityczno-gospodarczych w ostatnich kilkudziesięciu latach, nie miało odpowiednich warunków do modernizacji i rozwoju na równi z innymi częściami gospodarki. „Odłożona” czy „opóźniona” modernizacja rolnictwa była również charakterystyczną cechą okresu transformacji postsocjalistycznej. Czy integracja Polski z Unią Europejską może doprowadzić do pozytywnego przełomu w tej dziedzinie i zapoczątkować nadrabianie dystansu rozwojowego naszego rolnictwa? Uzyskanie członkostwa w UE daje wyjątkowe szanse przyspieszenia tego procesu. Zajmie to jednak wiele lat i będzie wymagać spełnienia nietatwych warunków. Członkostwo w Unii to otwarcie wielkich szans, ale nie gwarancja sukcesu. Wykorzystanie tej szansy będzie zależało przede wszystkim od nas samych.*

---

<sup>2</sup> Tamże: s. 10-11.

W dokumencie dotyczącym zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich Szkocji z 1997 r. znalazło się niezmiernie ważne i trafne stwierdzenie: „*Rozwój jest tym, co czynią same jednostki i grupy społeczne, a nie tym, co jest czynione dla nich*”. Szanse stają się rzeczywistością dopiero wtedy, gdy ludzie chcą i potrafią z nich korzystać.

Modernizacji rolnictwa nie można rozpatrywać w oderwaniu od rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Zahamowanie przemian strukturalnych w polskim rolnictwie jest m.in. rezultatem barier rozwojowych, jakie odczuwa polska wieś. Bardzo wysokie bezrobocie, niepewność i niestabilność sytuacji dochodowej rodzin wiejskich i wiele innych, podobnych uwarunkowań sprawia, że rolnictwo jest ważną częścią „systemu bezpieczeństwa socjalnego” dużej części mieszkańców wsi i części mieszkańców miast. Warto tu przypomnieć prawidłowość, którą potwierdza wieloletnie doświadczenie krajów rozwiniętych, zwłaszcza obecnych krajów Unii Europejskiej. Wzrost dobrobytu mieszkańców wsi, w tym także rolników, zależy przede wszystkim od rozwoju pozarolniczych działań aktywności gospodarczej na obszarach wiejskich. Nawet najlepiej prosperujące rolnictwo samo nie zapewni dobrobytu obszarom wiejskim; ono może być jedynie elementem w tworzeniu tego dobrobytu, ale partycypującym w coraz mniejszym stopniu.

---

### Nie tylko pieniądze

Korzyści, jakie dawać będzie integracja Polski z UE, podzielić można na kilka grup. Najważniejszą z nich będzie korzyść o charakterze makroekonomicznym, przejawiająca się w przyspieszeniu tempa wzrostu gospodarczego. Z tym czynnikiem związane są też korzyści handlowe, wynikające z ułatwienia dostępu do wielkiego, jednolitego rynku obejmującego ponad 400 mln osób. Efekty tego czynnika będą narastać stopniowo i uwidoczną się w pełni w okresie ok. 10 lat. Znacznie szybciej odczuwalne będą korzyści związane z transferami środków budżetowych Unii przeznaczonych na wsparcie rolnictwa. Ocena tych korzyści jest przedmiotem odrębnego opracowania. Analizie korzyści integracji Polski z UE poświęcona jest ekspertyza *Skutki odrzucenia traktatu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*. Autorzy: B. Jałowiecki, R. Kokoszczyński, G. Gorzelak, A. Kukliński G. Mosiej, J. Wilkin, L. Zienkowski, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, marzec 2003.

Średnio- i długookresowe korzyści dla rolnictwa i obszarów wiejskich należy wiązać także z wykorzystaniem funduszy strukturalnych w Polsce od 2004 r., w tym środków z sekcji orientacji FEOGA, która traktowana jest jako fundusz strukturalny. W odniesieniu do proponowanego przez Polskę sposobu wykorzystania środków na działania strukturalne, z sekcji orientacji FEOGA w Sektorowym Programie Operacyjnym „*Restrukturyzacja i moderniza-*

*cja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich*” znalazły się następujące elementy: inwestycje w gospodarstwach rolnych, ułatwienie startu młodym rolnikom, gospodarka zasobami wodnymi, scalanie i wymiana gruntów, szkolenia zawodowe, wsparcie doradztwa rolniczego, zróżnicowanie działalności rolniczej i działalności zbliżonej do rolniczej, poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą, pomoc techniczna.

Na realizację tych instrumentów przewidziano na lata 2004-2006 kwotę 1575 mln euro funduszy unijnych, uzupełnionych 576 mln euro z publicznych środków krajowych i ponad 1400 mln euro ze środków prywatnych. Należy pamiętać, że obszary wiejskie, w tym rolnicy skorzystają też z innych instrumentów polityki strukturalnej, uwzględnionych w Narodowym Planie Rozwoju, będącym podstawowym dokumentem programowym dla wszystkich funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Dla obszarów wiejskich ważne znaczenie będzie miała realizacja programów operacyjnych, takich jak: „Rozwój Regionalny”, na który przewiduje się wydatkowanie w latach 2004-2006 sumy 4605 mln euro, w tym blisko 2,9 mld euro z funduszy UE „Rozwój zasobów ludzkich” (rozwój rynków pracy), z kwotą ponad 1650 mln euro (1170 mln euro z UE), a także program „*Rozwój infrastruktury transportowej*” i „*Ochrona środowiska i gospodarka wodna*”.

W sumie na wszystkie programy strukturalne finansowane ze źródeł unijnych powinniśmy otrzymać w latach 2004-2006 11,4 mld euro. Ponad 50 proc. unijnych funduszy strukturalnych ma być przeznaczonych na rozwój infrastruktury. Obszary wiejskie i ludzie na nich mieszkający powinni być największymi beneficjentami wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce. Korzyści z tego tytułu będą większe niż korzyści z instrumentów wsparcia rolnictwa, w tym przez płatności bezpośrednie.

Przewiduje się, że polityka Unii Europejskiej będzie ewoluowała w kierunku relatywnego zwiększania roli programów strukturalnych, w tym nakierowanych na rozwój obszarów wiejskich, natomiast zmniejszania znaczenia tradycyjnych instrumentów polityki rolnej (wsparcia cen rolnych) i płatności bezpośrednich. Przewiduje się, że w przyszłości Polska będzie największym odbiorcą pomocy strukturalnej ze wszystkich krajów poszerzonej Unii Europejskiej i zastąpi na tej pozycji Hiszpanię, która była dotychczas największym odbiorcą tego wsparcia.

---

### **Warunki do spełnienia**

Efektywne wykorzystanie pomocy strukturalnej jest przedsięwzięciem znacznie bardziej skomplikowanym niż wykorzystanie środków z zakresu polityki rolnej. Wymaga ono spełnienia licznych warunków, co może zająć wiele lat. Należą do nich:

- Poprawa jakości *kapitału ludzkiego* w rolnictwie i na obszarach wiejskich, ponieważ absorpcja środków unijnych wymaga dość skomplikowanej wiedzy. Wysoka jakość kapitału ludzkiego (wykształcenia, skumulowanej wiedzy, postaw, motywacji itp.) jest głównym warunkiem i czynnikiem współczesnego rozwoju).
- Rozwój *kapitału społecznego*, a więc chęci i umiejętności współdziałania ludzi na rzecz realizacji przedsięwzięć służących rozwojowi społeczności lokalnych.
- Budowa instytucji wspierających funkcjonowanie rynku, społeczeństwa obywatelskiego i państwa. Okres transformacji systemowej ujawnił wiele istotnych „luk instytucjonalnych”, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Polscy rolnicy i mieszkańcy wsi są bardzo słabo zorganizowani, a ich aktywność nie jest należycie wspierana przez instytucje „rzecznictwa interesów”.

Wprowadzenie w naszym kraju sprawnie funkcjonującego planowania strategicznego i nowej formy zarządzania sferą publiczną. Funkcjonowanie UE oparte jest na wieloletnich planach finansowych (zazwyczaj siedmioletnich), a realizacja programów strukturalnych wymaga różnych form partnerstwa prywatno-publicznego. W tej dziedzinie mamy mało doświadczeń, wiedzy i struktur instytucjonalnych.

---

### Korzyści po latach

---

Spełnienie powyższych warunków jest zadaniem bardzo złożonym i wymaga wielu lat. Postęp w tej dziedzinie będzie jednak owocował narastającymi korzyściami, związanymi z uwidocznianiem się efektów synergii rozwojowej, wynikającej z połączenia środków krajowych i wsparcia unijnego. Należy jednak wyraźnie zarysować sekwencję efektów członkostwa w UE w różnych okresach: krótkim (1-2 lat), średnim (3-7 lat) i długim (8-15 lat). Pełne korzyści członkostwa ujawnią się w długim okresie, natomiast w pierwszych latach czekać nas może dużo rozczarowań, nadzwyczajnego wysiłku i braku widocznych efektów. Na to nasze społeczeństwo musi być odpowiednio przygotowane. Poza wyżej wymienionymi uwarunkowaniami sukcesu integracji, ważnym czynnikiem tego sukcesu będzie jakość dialogu społecznego nad wymaganiami, przebiegiem i skutkami tego procesu. Największym zagrożeniem dla szybkiego i efektywnego procesu integracji Polski z UE może być demobilizacja polskiego społeczeństwa w pierwszym okresie członkostwa, związana z brakiem wyraźnie pozytywnych efektów integracji w krótkim czasie.

O ile spełnione zostaną warunki dotyczące poprawy jakości kapitału ludzkiego i społecznego, postępu w budowie struktur instytucjonalnych oraz

nastąpi powszechna mobilizacja polskiego społeczeństwa na rzecz wykorzystania szansy rozwojowej wynikającej z integracji z UE, długookresowe korzyści tego epokowego wydarzenia będą niewątpliwie bardzo duże i wyraźnie pozytywne. W odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich będą one zapewne następujące:

- Ujawnienie się pełnych efektów polityki strukturalnej, współfinansowanej z funduszy unijnych na obszarach wiejskich, co zaowocuje awansem cywilizacyjnym tych obszarów;
- Przyspieszenie przekształceń strukturalnych w rolnictwie (struktury agrarnej, struktury produkcji i struktury przestrzennej);
- Osiągnięcie 100 proc. płatności bezpośrednich dla rolników, co będzie miało duże znaczenie dla potencjału rozwojowego rolnictwa;
- Poprawa pozycji konkurencyjnej polskiego rolnictwa na rynku unijnym i globalnym;
- Poprawa spójności społeczno-ekonomicznej na obszarach wiejskich oraz zmniejszenie bezrobocia jawnego i ukrytego w rolnictwie;
- Ujawnienie się makroekonomicznych efektów integracji w zakresie tempa wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, popytu konsumpcyjnego i innych, z pozytywnym wpływem na sytuację rolnictwa i obszarów wiejskich.

Na drodze tych długookresowych korzyści czeka nas wiele trudności i możliwych rozczarowań, zwłaszcza w krótkim okresie. Integracja europejska to „gra o jutro”, ale to pożądane „jutro” oznacza zazwyczaj coś, co będzie realne za kilka lub nawet kilkanaście lat. Jest to też taka szczególna „gra”, w której mniejsze znaczenie ma ślepy los, a znacznie większe dobre przygotowanie i mobilizacja „graczy”. Przyszłe pokolenia nie wybaczyłyby nam odrzucenia szansy wzięcia udziału w tej „grze”.

*Prof. dr hab. Jerzy Wilkin – Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.*



## **Europejska karta ubezpieczeń zdrowotnych**

### **Wstęp**

Wobec zniesienia ograniczeń w swobodnym przepływie osób w UE, Rada Europejska zdecydowała o stworzeniu europejskiej karty ubezpieczeń zdrowotnych, która zastąpi wszystkie obecnie stosowane formularze, niezbędne w przypadku leczenia w innym kraju UE oraz uprości procedury, nie zmieniając obecnych praw i obowiązków.

Nowa karta europejska będzie stanowić udogodnienie dla obywateli UE, z uwagi na likwidację obecnie obowiązujących procedur i wprowadzenie jednej, osobistej karty, co ułatwi tymczasowe pobyty zagranicą. Jako pierwszy przestanie obowiązywać formularz E111, a następnie formularze: E128 dla pracowników oddelegowanych do pracy zagranicą, E110 stosowany w międzynarodowym transporcie drogowym, E128 dla studentów oraz E119 dla osób poszukujących pracy.

Te działania umożliwią łatwiejsze korzystanie z istotnego udogodnienia poprzez koordynację ustawowych ubezpieczeń zdrowotnych, które przez ponad 30 lat były objęte przepisami Rozporządzenia 1408/71. Każda osoba przebywająca tymczasowo w innym kraju Unii Europejskiej ma dostęp do niezbędnej opieki medycznej na takich samych zasadach, jak obywatele danego kraju. Pacjenci, którzy muszą uiścić opłatę za skorzystanie z opieki medycznej zagranicą, będą mieli możliwość ubiegania się o zwrot poniesionych wydatków od rodzimego systemu ubezpieczeń zdrowotnych. Karta europejska uprości dostęp do opieki medycznej w innym kraju UE, przy jednoczesnym zagwarantowaniu organom finansującym system opieki zdrowotnej w danym kraju, że dany pacjent jest ubezpieczony w swoim kraju i że można liczyć na zwrot wydatków z tytułu udzielonej mu opieki. Należy wziąć pod uwagę, że w UE istnieją różnice odnośnie używania kart w ubezpieczeniach zdrowotnych oraz że odpowiedzialność za zabezpieczenie społeczne i organizację systemów opieki zdrowotnej spoczywa na poszczególnych krajach

członkowskich UE – w niektórych z nich tego typu karty zostały wprowadzone nie tylko w celu administrowania ponoszonymi wydatkami, jednak jest to praktyka powszechna. Ponadto, wprowadzone w różnych krajach karty nie współdziałają ze sobą, z wyjątkiem niektórych pilotażowych projektów, które mają jednak bardzo specyficzny charakter.

Wprowadzenie europejskiej karty ubezpieczeń zdrowotnych, przy jednoczesnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (przepisy Rozporządzenia 1408/71), musi opierać się na decyzjach Komisji Administracyjnej Zabezpieczenia Społecznego Pracowników Migrujących (CASSTM). W skład CASSTM wchodzi przedstawiciele krajów członkowskich UE, a jej działalność obejmuje promocję i rozwój współpracy między krajami członkowskimi na rzecz modernizacji systemu wymiany informacji między instytucjami oraz przyspieszenia przyznawania świadczeń zdrowotnych i rekompensaty poniesionych wydatków. Kraje kandydujące, które przystąpią do UE 1 maja 2004 r., dołączą do dyskusji Komisji na powyższy temat.

Kraje członkowskie UE wraz z krajami Europejskiej Strefy Ekonomicznej oraz Szwajcarią, Słowenią oraz Republiką Czeską, udzieliły szczegółowych informacji nt. sytuacji w ich krajach w odniesieniu do obecnie funkcjonujących kart lub projektów, na których podstawie możliwe było przygotowanie tej informacji.

Na wstępie karta europejska będzie zawierać informacje (w formie wizualnej) niezbędne do zapewnienia opieki zdrowotnej oraz rekompensaty kosztów poniesionych z tego tytułu w innych krajach członkowskich poza miejscem ubezpieczenia (co nie wyklucza informacji zbieranych również w formie elektronicznej dla potrzeb przyszłego współdziałania na całym terytorium UE). Ten proces będzie przebiegał stopniowo w trzech fazach:

- przygotowania prawne i techniczne,
- zainicjowanie wdrażania począwszy od 2004 r. w dwóch etapach: zastąpienie formularza E111, a następnie pozostałych formularzy dla pobytów tymczasowych,
- trzecia faza to wprowadzenie elektronicznej wersji formularzy oraz pewnych procedur. W niektórych regionach taki system już funkcjonuje w odniesieniu do planowanej opieki (E112), ale z uwagi na różnice występujące w poszczególnych krajach oraz różne rozwiązania technologiczne, stanowi jedynie punkt wyjścia dla wprowadzenia karty europejskiej. Odnosnie pobytów tymczasowych, pewne obecne projekty UE, takie jak Netc@rds, funkcjonujące w ramach programu działania UE eTEN, przybliżają aspekty techniczne, prawne, finansowe i administracyjne przygotowanego na szeroką skalę przedsięwzięcia na rzecz stosowania elektronicznych formularzy. Plan eEurope 2005, zaakceptowany przez

Radę Europejską w Sewilli, uwzględnić wykorzystanie europejskiej karty jako środka promocji identyfikatorów pacjentów oraz rozwoju nowych funkcji, tj. przechowywanie medycznych danych pacjentów.

---

## **I. Karty ubezpieczenia zdrowotnego – przegląd**

---

W Europie można zaobserwować znaczne zróżnicowanie w tym zakresie wynikające z faktu, że każdy kraj ponosi odpowiedzialność za organizację własnego systemu opieki zdrowotnej oraz systemu zabezpieczenia społecznego. Projekt europejskiej karty będzie musiał dostosować się do tej sytuacji; nie ma potrzeby ujednolicania funkcjonujących rozwiązań. Dlatego też wprowadzenie europejskiej karty musi być stopniowe i elastyczne, środki muszą współgrać z celem promocji swobodnego przepływu osób w związku z tymczasowymi pobytami zagranicznymi.

### **I.1. Znaczne zróżnicowane sytuacje w poszczególnych krajach**

---

Podczas gdy wszystkie kraje posiadają systemy identyfikacji osób objętych systemem ubezpieczeń społecznych, nie wszystkie natomiast mają karty ułatwiające współpracę między systemem opieki zdrowotnej, zabezpieczenia społecznego oraz ubezpieczonymi (UK, S, IRL, EL, FIN oraz większość krajów ubiegających się o członkostwo w UE). Tym niemniej w niektórych krajach podobne projekty są w toku przygotowań (FIN, EL, S, CZ). W innych nie ma kart ogólnokrajowych, ale planuje się wprowadzenie kart regionalnych (E) lub kart odnoszących się do ubezpieczenia chorobowego (NL).

Funkcje kart stosowanych (lub tych, które zostaną wprowadzone pilotażowo) w niektórych krajach członkowskich w zakresie ubezpieczenia chorobowego lub zdrowotnego są bardzo zróżnicowane:

- służą wyłącznie identyfikacji ubezpieczonych (L),
- potwierdzają posiadane uprawnienia oraz ułatwiają płatności i zwrot poniesionych kosztów (F, B, D, DK, NL),
- są nośnikami danych identyfikacyjnych umożliwiających skorzystanie z usług elektronicznych (A, I, E, SI),
- są przydatne nie tylko w zakresie zabezpieczenia społecznego. Mogą np. zawierać dane medyczne (FIN, IT), umożliwiać identyfikację statusu

- prawnego pracownika dla zapobiegania nielegalnej pracy (B), umożliwić dostęp do usług publicznych, tj. bibliotek publicznych (DK) lub agencji pośrednictwa pracy (E). W Irlandii krajowe karty są stosowane do gwarantowania pewnych świadczeń socjalnych drogą elektroniczną oraz do rejestracji w urzędzie pracy,
- niektóre kraje członkowskie planują zintegrowanie danych medycznych (choroby, prowadzone leczenie, historia medyczna i chirurgiczna, etc.), w jedną zabezpieczoną sieć (F, NL, SI).

Rodzaj i zakres danych przechowywanych na różnych kartach zależą od ich przeznaczenia. Niektóre karty zawierają wyłącznie dane niezbędne do identyfikacji ubezpieczonego lub do przyznania dostępu elektronicznego do różnych usług i zasobów. Inne przechowują również dane dot. posiadanych uprawnień. Jak dotąd nie zostały określone standardy danych, jakie powinny być umieszczane na takich kartach.

Wybór technologii zależy od przeznaczenia karty. Niektóre posiadają mikroprocesory (F, D, A, E, NL), inne – kości pamięci (B, SI, D) lub paski magnetyczne (DK, FIN, IRL, L). Obecnie stosowane karty nie są kompatybilne, niemniej jednak trwają prace w tym zakresie. Ponadto różne karty wymagają różnych czytników w zależności od stopnia zaawansowania technologicznego.

Internet oferuje nowe możliwości rozwijania usług elektronicznych. Kształt Europy wciąż się zmienia, co utrudnia ujednoczenie technologii i funkcji kart. Wysiłki powinny skupić się raczej na umożliwieniu ich współdziałania, co jest rozwiązaniem najbardziej realnym i właściwym dla koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w krajach UE, zgodnie z Rozporządzeniem 1408/71.

---

## I.2. Wkład polityki wspólnotowej

### Plan działań eEurope 2005

Został zatwierdzony przez Radę Europejską w Sewilli w czerwcu 2002 r. Jego celem jest wspieranie współpracy europejskiej w dziedzinie elektronicznych kart w ubezpieczeniach zdrowotnych, w związku z decyzją Rady Europejskiej w Barcelonie odnośnie przyszłej europejskiej karty ubezpieczeń zdrowotnych. Zwłaszcza sekcja *e-Zdrowie* podejmuje działania na rzecz standaryzacji identyfikatorów pacjentów oraz tworzenia elektronicznego zapisu danych dotyczącego zdrowia (program *eTen*).

Projekt ten bazuje na Inicjatywie Karty Smart w ramach programu *eEurope 2002*, którego celem było upowszechnianie kart Smart w Europie, w odpowiedzi na potrzeby mieszkańców i stowarzyszeń biznesowych. Karta Smart stanowi podstawowy element bezpiecznej sieci umożliwiający m.in. dostęp online do danych medycznych i administracyjnych. Jej rola jako nośnika tych danych powinna zostać ograniczona.

W tym kontekście, karty ubezpieczeń zdrowotnych stanowią istotny krok w rozwoju nowych usług i funkcji przy wykorzystaniu technologii informacyjnych, tj. przechowywanie danych medycznych na karcie smart, czy też bezpieczny dostęp do danych medycznych poprzez identyfikatory ubezpieczonych.

### **Projekt Netc@rds**

Jako część programu stworzenia europejskiej sieci – program działań wspólnotowych *eTEN* wspiera rozwój ogólnoeuropejskich e-usług przy wykorzystaniu sieci telekomunikacyjnych oraz promocji usług publicznych dla uzyskania lepszej spójności społecznej i terytorialnej.

Projekt *Netc@rds* został wprowadzony w 2002 na okres 12 miesięcy w czterech krajach (Grecja, Niemcy, Austria, Francja), a jego celem jest zastąpienie formularzy E111 i E128 elektroniczną transmisją danych umieszczonych na dotychczasowych kartach krajowych i/lub dostępnych online. Projekt ten jest realizowany w ramach obowiązującego prawa i dostępnych środków technicznych (tj. wykorzystanie różnych krat stosowanych przez uczestników oraz bezkolizyjnie z prowadzonymi projektami krajowymi).

Celem pierwszej fazy projektu jest opracowanie planu inwestycyjnego uwzględniającego wszystkie aspekty prawne, techniczne, administracyjne i finansowe, niezbędne w drugiej fazie, tj. wstępna dystrybucja kart elektronicznych zawierających wspomniane formularze. W trzeciej fazie wykorzystanie kart zostanie rozszerzone.

Działania podjęte w ramach tych etapów będą wspierać techniczne i prawne przygotowania do wprowadzenia w życie decyzji z Barcelony.

### **Przedsięwzięcie dotyczące Ramowego Programu nt. badań i rozwoju**

Jego celem jest rozpoznanie pewnych aspektów związanych z przepływem pacjentów w ramach UE. To przedsięwzięcie obejmie takie kwestie, jak sposób traktowania pobytów tymczasowych zagranicą przez systemy ubezpieczeń zdrowotnych włącznie z kwestią rekompensaty ponoszonych kosztów leczenia, skuteczną wspólną (ponad granicami) realizacją zadań w zakresie ubezpieczeń zdrowotnych, itp.

### **Cechy wspólne**

Europejska karta musi posiadać cechy wspólne, aby mogła być z powodzeniem używana we wszystkich krajach członkowskich UE, zwłaszcza w odniesieniu do sposobu przedstawiania informacji, tak aby informacje na niej zawarte były czytelne bez względu na język użytkownika.

### **Wzór**

Model karty – z charakterystycznym symbolem Europy, być może logo symbolizującym otwartość Europy – jest niezbędny dla zapewnienia rozpoznawalności karty przez wszystkich zainteresowanych niezależnie od miejsca pobytu właściciela karty.

Europejski wzór podlega trzem ograniczeniom:

- Kraje członkowskie mają wolny wybór między zintegrowaniem wzorca europejskiego z kartą krajową, a stworzeniem oddzielnej karty europejskiej, bardziej adekwatnej w odniesieniu do modelu europejskiego;
- W przypadku zintegrowanej karty, jej wzór musi być dostosowany to różnych technologii (pasek magnetyczny lub karta chipowa);
- Gdy kraje członkowskie opowiedzą się za osobną kartą europejską, wzorzec musi być opracowany w sposób umożliwiający zmianę na nośnik elektroniczny – chip.

## **2.2. Informacja na karcie**

---

Aby karta była czytelna, powinna zawierać tylko niezbędne dane z punktu widzenia możliwości uzyskania pomocy medycznej lub zwrotu kosztów przez instytucję, w której dany pacjent przebywa. Formularz E111 już teraz zawiera te informacje, ale ponadto również inne zbędne lub dodatkowe dane. Komisja proponuje, aby wymagane informacje na karcie europejskiej zostały ograniczone do następujących:

- pierwsze imię i nazwisko posiadacza,
- numer identyfikacyjny posiadacza,
- termin ważności karty,
- kod ISO kraju członkowskiego, w którym karta jest zarejestrowana,
- numer identyfikacyjny lub nazwa odpowiadającej instytucji,
- logiczny numer karty, umożliwiający weryfikację zawartych na karcie informacji z informacjami instytucji ubezpieczającej przypisanymi do tego samego numeru, w celu uniknięcia przestępstwa.

Dla krajów, które rozróżniają kilka typów przyznawanych uprawnień w zakresie leczenia (np. tylko hospitalizacja lub pełna opieka medyczna), stosowna informacja mogłaby zostać uwzględniona na karcie.

Podobnie w przypadku pierwszej fazy wprowadzania kart, kiedy jedynie formularz E111 zostanie zastąpiony, trzeba będzie dokonać rozróżnienia między informacjami odnoszącymi się do starego formularza E111 oraz formularza E111+, tak aby nie ograniczyć uprawnień dla jednej z kategorii ubezpieczonych. Obecnie, osoby otrzymujące renty inwalidzkie lub emerytury są uprawnione do wszelkiej niezbędnej opieki i nie tylko w przypadku „natychmiastowej konieczności”, w krajach UE gdzie przebywają tymczasowo.

Ponadto prezentacja danych musi zostać ujednoczona, aby umożliwić ich czytelność niezależnie od języka użytkownika.

### 2.3. Okres ważności

---

Przy określaniu terminu ważności europejskiej karty należy uwzględnić dwa aspekty. Z jednej strony niektóre kraje UE mogą zdecydować o połączeniu europejskiej karty z kartą dotychczas obowiązującą w danym kraju w zakresie ubezpieczenia chorobowego, a ta karta ma już swój termin ważności. Z drugiej strony, termin ważności musi być ustalany przy uwzględnieniu dwóch kwestii: promocji swobodnego przepływu osób oraz uproszczenia procedur, przy jednoczesnym przeciwdziałaniu niewłaściwemu użyciu karty lub oszustwom.

Ponadto, jeżeli wszystkie formularze używane w przypadku pobytów tymczasowych mają zostać zlikwidowane, termin ważności karty musi być realistyczny i efektywny, zarówno z punktu widzenia uprawnień jej posiadaczy oraz interesów instytucji zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej.

W związku z tym oraz w nawiązaniu do dyskusji CASSTM Komisja stwierdziła, że jedynym racjonalnym podejściem jest umożliwienie krajom członkowskim decydowania o terminie ważności europejskiej karty, którą będą wydawać. Ta elastyczność wynika z zasady odpowiedzialności kraju wydającego kartę, jeżeli ma być zagwarantowana jej wiarygodność.

Są dwie istotne implikacje tego podejścia:

- we wszystkich przypadkach przedstawienia ważnej karty, instytucja z kraju wydającego kartę musi zwrócić koszty leczenia poniesione przez odpowiednią instytucję w kraju tymczasowego pobytu;
- kraj wydający kartę jest odpowiedzialny za podjęcie wszelkich niezbędnych środków w celu zwalczania oszustw i nadużyć, włącznie z zagwarantowaniem sankcji prawnych dla oszustów.

Ryzyko oszustwa jest większe w przypadku korzystania z formularzy papierowych. Oszustwa zostałyby ograniczone w przypadku wprowadzenia kart elektronicznych.

### 2.4. W jaki sposób funkcjonuje karta

---

Używanie elektronicznej karty ubezpieczenia zdrowotnego angażuje trzy strony: ubezpieczonego, jednostkę zapewniającą usługę medyczną (szpital, lekarza, przychodnię, itp.) oraz instytucje zabezpieczenia społecznego zarówno kraju, który wydał kartę, jak i kraju tymczasowego pobytu, która wystąpi o zwrot poniesionych kosztów leczenia pacjenta z innego kraju.

#### Ubezpieczony

Ubezpieczony będzie głównym beneficjentem nowej karty. Dzięki niej nie będzie musiał już więcej zwracać się do odpowiedniej instytucji z prośbą o nowy formularz przed każdym wyjazdem do innego kraju UE oraz będzie mógł korzystać ze wszystkich dostępnych świadczeń w ramach ujednoczonych ustawowych ubezpieczeń zdrowotnych w Europie.

Wszyscy ubezpieczeni muszą posiadać własną kartę (brak kart rodzinnych).

Karta będzie używana na zasadach zbliżonych do obecnego formularza E111, tj. ubezpieczeni będą musieli ją przedstawić jednostce opieki zdrowotnej lub instytucji zabezpieczenia społecznego w miejscu tymczasowego pobytu.

Tym niemniej, jeżeli nowa karta ma rzeczywiście uprościć procedury, należy podjąć dwa działania, wymagające poprawki Rozporządzeń 1408/71 oraz 574/72:

- *Wyrównywanie uprawnień różnych grup ubezpieczonych.* Rozporządzenie 1408/71 w swojej obecnej formie jest stosowane w różnych sytuacjach, w których osoby ubezpieczone mogą być uprawnione do opieki zdrowotnej w czasie pobytu tymczasowego w innym kraju UE. Zakres tych uprawnień różni się w zależności do grupy ubezpieczonych.

Wszyscy ubezpieczeni w ramach UE, z pewnymi wyjątkami, są uprawnieni do wszelkiej opieki „niezbędnej natychmiast”. Natomiast opieka „niezbędna” jest dostępna dla tych osób, które otrzymują świadczenia emerytalne lub renty inwalidzkie (E111 z odpowiednią adnotacją), studenci (w kraju, gdzie studiują, E128), pracownicy oddelegowani do pracy w innym kraju, żeglarze, etc. (E128), kierowcy (E110), bezrobotni udający się do innego kraju w poszukiwaniu pracy (E119) oraz osoby poszkodowane w wyniku wypadków przy pracy lub choroby zawodowej (E123).



Te różnice same w sobie nie stanowią przeszkody dla wprowadzenia europejskiej karty, ale są czynnikiem komplikującym, który może zwiększyć koszty, gdyż karty musiałyby uwzględniać zróżnicowanie uprawnień, a procedury ich weryfikacji przez instytucje zabezpieczenia społecznego byłyby bardziej rozbudowane. Komisja zaproponowała (propozycja uproszczenia Rozporządzenia 1408/71) ujednoczenie uprawnień dla wszystkich ubezpieczonych podróżujących do innego kraju UE, aby umożliwić im korzystanie z niezbędnej opieki medycznej niezależnie od charakteru pobytu tymczasowego. Rada Ministrów ds. Społecznych w dniu 3 grudnia 2002 r. uzgadniając rozdział „Choroba” Rozporządzenia 1408/71, otworzyła drogę dla specyficznych propozycji wyrównywania uprawnień.

- *Usunięcie pewnych formalności wymaganych obecnie w odniesieniu do formularzy-wniosek o zapewnienie opieki medycznej w kraju UE innym od miejsca ubezpieczenia.*

Niektóre kraje UE w pewnych sytuacjach stosują specyficzne instrukcje w odniesieniu do formularzy w związku z wymogiem wypełniania ich, w celu uzyskania opieki medycznej podczas pobytu tymczasowego w kraju UE innym od miejsca ubezpieczenia. Np. ubezpieczony może być zmuszony udać się do instytucji zabezpieczenia społecznego w miejscu pobytu przed uzyskaniem niezbędnej pomocy. W przypadku krótkich pobytów zagranicą spełnienie tego obowiązku może się okazać nierealne i może stanowić przeszkodę dla otrzymania opieki medycznej oraz dla swobodnego przepływu osób. Wiele krajów już zdecydowało się nie karać nieprzestrzegania tego typu procedur. Ponadto pacjenci nie są świadomi tego obowiązku i są przekonani, że należy im się dostęp do opieki medycznej w kraju, w którym przebywają jedynie na podstawie wypełnionego formularza.

### **Organy udzielające opieki medycznej**

Organy udzielające opieki medycznej nie będą już dłużej otrzymywać formularzy, które są źle wypełnione, niezrozumiałe lub nieczytelne, tak jak to zdarza się obecnie. Standaryzacja kart – z czytelnymi danymi – będzie oznaczać, że organy udzielające opieki medycznej zyskają łatwy dostęp do przejrzystych danych.

Organy udzielające opieki medycznej będą musiały zwrócić kartę właścicielowi, robiąc jej kopię lub, w pewnych przypadkach, wpisując dane identyfikacyjne ubezpieczonego oraz instytucji ubezpieczającej do dokumentu obowiązującego w danym systemie krajowym. Ten proces zostanie uproszczony dzięki ujednoczonej prezentacji danych. Posługiwanie się nową kartą nie może pociągać za sobą dodatkowych formalności.

Poprzez eliminację pewnych kroków proceduralnych dzięki systemom elektronicznym, praca organów udzielających opieki medycznej zostanie uproszczona.

### **Instytucje zabezpieczenia społecznego**

W początkowej fazie, karta będzie zawierała ujednolicone dane niezbędne dla instytucji, która będzie występować o zwrot kosztów leczenia od instytucji ubezpieczającej. Wprowadzenie tej karty powinno ograniczyć liczbę odrzuconych wniosków o zwrot tych kosztów. Dane zawarte na karcie będą bowiem bardziej czytelne i ściśle niż w obecnie stosowanych formularzach. Wprowadzenie systemu elektronicznego ułatwi procedury oraz zredukuje liczbę pomyłek, odrzuceń wniosków o zwrot poniesionych kosztów oraz nadużycia. Wyrównanie uprawnień różnych grup ubezpieczonych uprości administrowanie środkami między instytucjami.

---

## **III. Elastyczne i etapowe wprowadzanie europejskiej karty**

---

Rada Europejska wyraziła chęć ułatwienia swobodnego przepływu obywateli UE, w efekcie czego Komisja zaproponowała wprowadzenie karty zdrowotnej w oparciu o trzy aspekty: wolny wybór rodzaju karty, elastyczne metody jej wprowadzania, trzy etapy wprowadzania. Ten projekt całkowicie szanuje suwerenność każdego z krajów członkowskich UE odnośnie organizacji i funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej i zabezpieczenia społecznego, w szczególności w odniesieniu do kart ubezpieczenia zdrowotnego. Kraje UE będą również odpowiedzialne za zagwarantowanie stosowanych środków finansowych.

### **III.1. Czytelne dane: opcje**

---

Istnieje możliwość wyboru typu karty – bądź zintegrowanie jej z dotychczas obowiązującymi kartami w poszczególnych krajach, bądź też wydanie nowych kart. Początkowo europejska karta będzie musiała zawierać czytelne (wizualne) informacje, co utrudni jej zintegrowanie z kartami krajowymi.

### **Zintegrowanie europejskiej karty z kartą krajową**

Będzie to oznaczać konieczność dostosowania do wymogów technicznych i modelu zaproponowanego powyżej przy jednoczesnym zapewnieniu kompatybilności z technologią ( pasek magnetyczny, chip ) stosowaną w poszczególnych krajach, które już teraz często stosują podobne rozwiązania.

### **Stworzenie osobnej europejskiej karty**

Ta opcja niesie ze sobą wiele korzyści. Europejska karta ubezpieczeń zdrowotnych lepiej korespondowałaby z zamierzeniami Rady Europejskiej. Jej dystrybucja zostałaby ograniczona do osób aktualnie przemieszczających się w ramach UE. Wprowadzenie odrębnej karty pozwoliłoby na uniknięcie pewnych rozwiązań prowizorycznych.

## **III.2. Ustalenia niezbędne przed wprowadzeniem**

---

Istnieją dwie możliwości: europejska karta ubezpieczeń zdrowotnych mogłaby być wydawana wszystkim lub tylko tym, którzy wystąpią z odpowiednim wnioskiem w przypadku zaistnienia konkretnej potrzeby. Warto podkreślić, że karta będzie mieć zastosowanie w przypadku tymczasowych pobytów zagranicznych (wakacje, transport drogowy, studia, oddelegowanie do pracy zagranicą).

### **Dystrybucja ogólna**

Jeżeli ta opcja zostanie wybrana, dystrybucji karty powinno się dokonać przed oficjalnym terminem jej wejścia w życie, przy jednoczesnym zaprzestaniu stosowania tradycyjnych formularzy. Europejska karta byłaby rozpowszechniana masowo, przed jej oficjalnym wejściem w życie i przed wycofaniem tradycyjnych formularzy. Wybór tej opcji stworzyłby możliwość szerokiego upowszechnienia informacji na temat korzyści związanych z emisją europejskiej karty. Byłoby to rozwiązanie kosztowne, chyba że kraje członkowskie UE zdecydowałyby się na jednoczesne wprowadzenie kart krajowych. Doświadczenia różnych krajów UE dowodzą, że szczegółowe wprowadzenie na szeroką skalę tego typu kart często wymaga ponad rocznych przygotowań.

Europejska karta mogłaby być zintegrowana z kartą krajową, kiedy ta byłaby wymieniana w związku z jej kradzieżą, upływem terminu jej ważności, zgubieniem, itp. W tym przypadku karta znalazłaby się w powszechnym obiegu. To działanie miałoby wpływ na ograniczenie kosztów, ale byłoby długotrwałe, tym bardziej, że w niektórych krajach wymienia się mniej niż 5% kart rocznie.

### **Wydawanie karty na wniosek**

Ta opcja byłaby najbezpieczniejszym rozwiązaniem zapewniającym wprowadzanie kart i wycofywanie tradycyjnych formularzy 1 czerwca 2004 r. Karta byłaby emitowana na wniosek ubezpieczonego skierowany do właściwej instytucji ubezpieczającej. Zintegrowanie europejskiej karty z kartą krajową implikowałoby konieczność bądź ponownego wydania karty zgodnie z nowym formatem lub wydania karty tymczasowej.

### **III.3. Harmonogram**

---

Kiedy zdecydowano o zastąpieniu różnych kart jednolitą europejską kartą, Rada Europejska w Barcelonie zawnioskowała do Komisji o przedstawienie propozycji w 2003 r. Z uwagi na przedstawioną sytuację, wskazane byłoby wprowadzenie karty w trzech etapach – przygotowanie, dystrybucja, elektronizacja.

#### **Faza 1 – Przygotowanie**

Nawiązując do decyzji Rady Europejskiej podjętych w Barcelonie odnośnie stworzenia karty, zostały przeprowadzone intensywne konsultacje z przedstawicielami systemów ubezpieczeń społecznych, w wyniku których określono priorytety efektywnego wprowadzenia karty.

1. Mając na uwadze terminy wyznaczone przez Radę Europejską w Barcelonie, Komisja zaproponowała, aby CASSTM skoncentrowała się na zastąpieniu europejską kartą tylko formularza E111. Odpowiednie decyzje powinny zostać podjęte latem 2003 r. oraz powinny zostać uszczegółowione wymogi administracyjne i techniczne dla stworzenia europejskiej karty przy założeniu, że karta będzie miała formę „materialną” z możliwością wersji elektronicznej dla zainteresowanych.

CASSTM powinna przede wszystkim ustalić listę danych, które powinny być umieszczone na karcie oraz listę danych przypisanych do karty, które będą miały formę elektroniczną. Ponadto Komisja powinna również zdecydować odnośnie wyglądu europejskiej karty wraz z charakterystycznym logo.

Komisja proponuje termin 1 czerwca 2004 r. jako ostateczny dla efektywnego zastąpienia formularza E111, uwzględniając niezbędny czas na przygotowania techniczne i administracyjne jej wprowadzenia. Tym niemniej kraje członkowskie, które obecnie nie stosują kart w systemie ubezpieczeń zdrowotnych będą mogły wystąpić o okres przejściowy, podczas którego będą mogły nadal korzystać z formularza E111.

## UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

---

Niektóre kraje członkowskie mogą uznać termin 1 czerwca 2004 r. za trudny do zrealizowania, nawet jeżeli karty będą wydawane wyłącznie na wniosek, a nie wszystkim ubezpieczonym. Okres przejściowy oszczędzi niepotrzebnych kosztów i ograniczeń, ale spowoduje, że przez pewien czas trzeba będzie stosować zarówno karty jak i formularze nawet w krajach, które nie są objęte okresem przejściowym. Kraje członkowskie, które opowiedziały się za wprowadzeniem karty od 1 czerwca 2004 r., będą musiały nadal obsługiwać osoby, których kraj macierzysty nie wprowadził jeszcze nowego systemu, co umniejszy znaczenie europejskiej karty jako środka upraszczającego pewne procedury. Dlatego też okresy przejściowe muszą być relatywnie krótkie i w żadnym wypadku nie dłuższe niż 18 miesięcy.

2. Komisja proponuje poprawkę do Rozporządzenia 1408/71 dotyczącą zrównania uprawnień do „niezbędnej opieki medycznej” dla wszystkich grup ubezpieczonych, zgodnie z uzgodnieniami Rady na spotkaniu 3 grudnia 2002 r.
3. Komisja proponuje również poprawkę do Rozporządzenia 574/72, ograniczającą formalności związane z przedstawianiem formularza przez ubezpieczonego w kraju tymczasowego pobytu. Osoby tymczasowo przebywające na terytorium innego kraju muszą mieć dostęp do leczenia po cenach normalnych, aby ograniczyć możliwość ewentualnych trudności z otrzymaniem zwrotu kosztów opieki otrzymanej w innym kraju UE.
4. W 2004 r. CASSTM powinna podjąć inicjatywę na rzecz zastąpienia wszystkich pozostałych formularzy stosowanych w przypadku pobytu tymczasowego, co będzie ułatwione dzięki wcześniejszym działaniom na rzecz zastąpienia formularza E111.
5. Jednocześnie na podstawie wyników pierwszego etapu projektu *Netc@rds* powinna zostać opracowana techniczna specyfikacja potrzebna dla zmiany na formę elektroniczną.

### Faza 2 – Dystrybucja

Dystrybucja karty powinna przebiegać w dwóch etapach:

1. Pierwszy etap, zaczynający się 1 czerwca 2004 r. powinien objąć wprowadzenie kart w celu zastąpienia formularza E111. Ten formularz przestanie obowiązywać w innych krajach UE, w których obowiązują okresy przejściowe. Pozostałe kraje UE będą musiały nadal akceptować formularz E111 do czasu zakończenia okresów przejściowych.

2. Drugi etap, który powinien zakończyć się najpóźniej 31 grudnia 2005 r. będzie oznaczał koniec okresów przejściowych i zastąpienie wszystkich formularzy stosowanych w odniesieniu do pobytów tymczasowych. Ten etap zakończy jednoczesne obowiązywanie kart i formularzy. Europejska karta ubezpieczeń zdrowotnych będzie jedynym dokumentem umożliwiającym dostęp do opieki medycznej w innych krajach UE podczas tymczasowego pobytu.

### Faza 3 – Elektronizacja

Zastąpienie dotychczasowych formularzy europejską kartą uprości procedury, wyrówna uprawnienia dla różnych grup ubezpieczonych oraz zapewni współdziałanie różnych projektów pilotażowych i kart, co będzie mieć szczególne znaczenie, gdy system elektroniczny i automatyczne administrowanie formularzami i procedurami zostaną upowszechnione. Długość tego etapu zależy od analizy Fazy 2 (do 2008) oraz od rezultatów pierwszego etapu projektu *Netc@rds*.

Faza finalna może obejmować ocenę możliwości zintegrowania na karcie funkcji związanych z danymi odnośnie stanu zdrowia, tj. dostęp do ważnych medycznych informacji potrzebnych w nagłych przypadkach oraz danych dotyczących prowadzonego leczenia.

---

### Podsumowanie

---

Europejska karta ubezpieczeń zdrowotnych jest projektem ambitnym, służącym interesom obywateli Europy. Wykorzystując doświadczenia różnych krajów, będzie stanowić proste, praktyczne i elastyczne ułatwienie.

Polska ma pewne doświadczenie w projektowanym rozwiązaniu. Chodzi o system START, wprowadzony przez byłą Śląską Kasę Chorych. Jest to zamknięty system obiegu dokumentów i informacji związanych z poszczególnymi usługami medycznymi. Służy do ewidencji zdarzeń medycznych; jest wykorzystywany do bieżącego monitorowania procesu realizacji kontraktów zawieranych z zakładami opieki zdrowotnej i z aptekami. System ten ma za zadanie ułatwić zakładom opieki zdrowotnej i lekarzom sporządzanie niezbędnych sprawozdań o wykonanych usługach. Jednym z jego zadań jest także pośredniczenie w przekazywaniu danych pomiędzy lekarzami a oddziałem wojewódzkim, a także dostarczenie zarządzającym służbą zdrowia dokładnych informacji o świadczonych usługach. START transmituje informacje medyczne i statystyczne pomiędzy dysponentami środków finansowych a świadczącymi usługi medyczne.

## UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

---

START tworzą trzy systemy informatyczne: jeden jest instalowanym w oddziale wojewódzkim systemem przetwarzania danych o usługach medycznych, drugi instalowany jest w delegaturach oddziału wojewódzkiego, trzeci – instalowany w zakładach opieki zdrowotnej i w aptekach. START jest podobny do systemów funkcjonujących m.in. w Niemczech i we Francji oraz jest zbliżony do rozwiązań przewidywanych przez Unię Europejską. Rejestracja usług medycznych w systemie START oparta jest na karcie elektronicznej, która jest wydawana wszystkim ubezpieczonym. Karta jest identyfikatorem pacjenta w systemie i nośnikiem jego podstawowych danych osobowych. Karta wyposażona jest w elektroniczny układ, w którym w bezpieczny sposób przechowywane są dane o pacjencie.

Na karcie ubezpieczenia zdrowotnego są m.in. zawarte następujące dane pacjenta: numer PESEL, imię i nazwisko, adres, data i miejsce urodzenia, kod: gminy, województwa, płatnika, nr biura terenowego RUM, nr lekarza prowadzącego, nr jednostki prowadzącej i inne. Karta ubezpieczenia zdrowotnego pozwala na przeniesienie miejsca rejestracji usługi medycznej na poziom świadczeniodawcy (a więc tam, gdzie ma miejsce wykonywanie usługi pacjentowi), jednoznacznie identyfikuje pacjenta, eliminując przypisanie usługi innej osobie. Użycie karty przyspiesza rejestrację usługi i utworzenie dowodu jej wykonania (dane pacjenta są przenoszone przez komputer z karty elektronicznej).

Włączenie Polski do systemu europejskiej karty ubezpieczeń zdrowotnych nie będzie, poza kosztami, wiązało się z poważniejszymi problemami technicznymi.

*Jan Kopczyk jest lekarzem,  
Prezesem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,  
Wiceprezydentem Sekcji Rolnictwa ISSA.*

---

## Źródło

---

1. *Commission of the European Communities, Communication from the Commission concerning the introduction of the European health insurance card, Brussels, 17.02.2003, COM(2003) 73 final.*
2. Centralny Ośrodek Informatyki Górnictwa.

*Adam Kolasiński*

## **Renty strukturalne w rolnictwie z perspektywy przystąpienia Polski do Unii Europejskiej**

*Obecnie obowiązujący system rent strukturalnych stanowi raczej wyraz formalnego wywiązania się z zobowiązań przedakcesyjnych, aniżeli próbę rzeczywistego, zdecydowanego oddziaływania na przemianę struktury gospodarstw rolnych. Ustawa o rentach strukturalnych wymaga gruntownej rekonstrukcji jeszcze w okresie przedakcesyjnym.*

---

### **1. Pojęcie i funkcje renty strukturalnej**

---

Wprowadzone ustawą z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie<sup>1</sup> renty dla rolników są świadczeniami konkurencyjnymi wobec emerytur wcześniejszych, przysługujących z ubezpieczenia społecznego rolników<sup>2</sup> mężczyznom w przedziale wieku 60-65 lat i kobietom 55-60 lat. Narzuca się wobec tego pytanie o sens nowych rent. Nie da się go jednoznacznie określić bez uwzględnienia perspektywy przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o rentach strukturalnych wskazano na pierwszym miejscu, iż stanowi ona wykonanie zobowiązań zawartych w Narodowym Programie Przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej.<sup>3</sup> Projekt uwzględnia rozwiązania zawarte w rozporządzeniu

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 52, poz. 539.

<sup>2</sup> Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.

<sup>3</sup> Projekt z dnia 24 października 2000 r., Druk 2315.



Rady (EWG) nr. 2079 z dnia 30 czerwca 1992 r., które wprowadziło program pomocy Wspólnoty przy przechodzeniu na wcześniejszą emeryturę w rolnictwie oraz częściowo rozporządzenia Rady (WE) nr 1257 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF). To ostatnie rozporządzenie, które weszło w życie 1 stycznia 2000 r., uchyla bądź nowelizuje wcześniejsze rozporządzenia dotyczące polityki rolnej Wspólnoty Europejskiej i obejmuje różne instrumenty oddziaływania na politykę rolną państw członkowskich, w tym i w drodze wcześniejszych emerytur finansowanych w przeważającej mierze przez budżet UE.

Rozporządzenie Rady Europy z 17 maja 1999 r. dotyczące wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej w rozdz. IV posługuje się pojęciem *wcześniejszej emerytury*. Zgodnie z art. 10 rozporządzenia, wspieranie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w rolnictwie ma przyczyniać się do zapewnienia dochodu starszym rolnikom, którzy zaprzestaną prowadzenia działalności rolniczej, zastępowania ich rolnikami, którzy mają poprawić tam, gdzie jest to konieczne, rentowność pozostawionych gospodarstw rolnych.<sup>4</sup>

Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że cele te spełniają wcześniejsze emerytury z ubezpieczenia społecznego rolników. Wątpliwości budzi wszakże, czy przejście każdego, a więc i nierentownego z uwagi na zbyt mały obszar powierzchni rolnej, gospodarstwa rolnego przez następcę spełnia warunek poprawy rentowności przekazanego gospodarstwa. Wątpliwości te pogłębiają dalsze postanowienia tego artykułu, które określają warunki, jakie musi spełniać osoba przejmująca gospodarstwo rolne. Chodzi o warunek poprawienia rentowności gospodarstwa, z uwzględnieniem kwalifikacji zawodowych osoby przejmującej to gospodarstwo, a także powierzchni ziemi, wielkości przychodu, zależnie od regionu i rodzaju produkcji. Tego rodzaju uwarunkowań nie przewiduje ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury – według uregulowań tej ustawy wystarczy, że rolnik, który osiągnął wiek przedemerytalny i spełnił warunek okresu ubezpieczenia, zaprzestanie działalności rolniczej.

W uzasadnieniu rządowym projektu ustawy o rentach strukturalnych powołano się w dalszej kolejności na realizację celów, określonych w programach krajowych rozwoju rolnictwa, a mianowicie: *Średniookresowej strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, Spójnej polityce strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa oraz Pakcie dla rolnic-*

---

<sup>4</sup> Kolejny cel przypisywany tym rentom – wydzielanie fragmentów terenów rolnych dla produkcji nierolniczej, nie jest realizowany omawianą ustawą. Cel ten ma realizować zwłaszcza ustawa z 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. Nr 73 poz. 764).

*twa i obszarów wiejskich.* We wszystkich tych programach przewiduje się prowadzenie polityki rolnej, zmierzającej do scalania drobnych, nieefektywnych gospodarstw rolnych, w celu osiągnięcia wielkości, umożliwiającej prowadzenie gospodarki towarowej. Głównym impulsem wszakże wprowadzenia rent strukturalnych było przygotowanie podstaw prawnych do skorzystania przez Polskę z funduszy Unii Europejskiej, przeznaczonych na współfinansowanie wydatków na renty dla rolników w wieku przedemerytalnym.<sup>5</sup>

Opinia Komitetu Integracji Europejskiej co do zgodności projektu ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie z prawem europejskim została sformułowana w sposób oględny. Stwierdza ona, że projekt ten jest zgodny z prawem europejskim w zakresie wdrożenia systemu projektowanych rent strukturalnych ze środków pochodzących wyłącznie z budżetu państwa. Komitet uchylił się więc od odpowiedzi na pytanie co do spełnienia warunków niezbędnych do przejścia współfinansowania wydatków na te renty przez budżet UE z chwilą przystąpienia Polski do Unii. Niemniej w opinii zwraca się uwagę na pewne rozbieżności między rozwiązaniami przyjętymi w projekcie ustawy a odpowiednimi postanowieniami przedmiotowych rozporządzeń Rady Europy.<sup>6</sup> Wprowadzony system rent strukturalnych został oceniony jako bardziej restrykcyjny od systemu obowiązującego rolników w Unii Europejskiej. System ten nie może wobec tego być traktowany jako docelowy, a jedynie przejściowy. W tej postaci, w jakiej został ustanowiony, spełnia co najwyżej wymogi zobowiązania przedakcesyjnego – wprowadzenia systemu wcześniejszych emerytur zbieżnego z założeniami ustawodawstwa UE.

Na renty strukturalne zostały przeznaczone skromne środki z budżetu państwa. Założono, iż w 2002 r. wydatki ogółem na te renty wyniosą ok. 68 mln zł, a wobec zaoszczędzenia około 34 mln zł na wcześniejszych emeryturach, w miejsce których te renty zostaną przyznane, wydatki z budżetu państwa miały wzrosnąć zaledwie o ok. 34 mln zł.

Na skalę zjawiska rozdrobnienia gospodarstw rolnych, a tym samym znaczenia działań zmierzających do powiększenia ich areału, wskazuje już to, iż zaledwie 50% rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników prowadzi gospodarstwa rolne o powierzchni co najmniej 5 ha. Taki też wymóg przekazania gospodarstwa rolnego o powierzchni co najmniej 5 ha przewidziany był w rządowym projekcie ustawy. Ostatecznie w ustawie o rentach strukturalnych ograniczono wymóg co do powierzchni przekazanego gospodarstwa rolnego do 3 ha. W prawie wspólnotowym nie jest natomiast obecnie przewidziany warunek dotyczący wielkości przekazywanego gospo-

---

<sup>5</sup> Według obecnie obowiązujących zasad Wspólnej Polityki Rolnej finansowane są one w 75% z budżetu UE.

<sup>6</sup> Zakres podmiotowy projektu ustawy został znacznie wężiej określony z uwagi na finansowanie rent w okresie przedakcesyjnym wyłącznie z budżetu państwa.

darstwa rolnego. Nie można więc wykluczyć, iż po przystąpieniu Polski do UE warunek ten zostanie uchylony.<sup>7</sup>

Renty strukturalne przewidziano jedynie dla rolników, obejmując tym pojęciem oboje małżonków, jeżeli wspólnie prowadzą gospodarstwo rolne. Nie przewidziano zaś świadczeń dla domowników rolnika, choćby byli oni objęci ubezpieczeniem społecznym rolników. Może być to w niektórych przypadkach przyczyną rezygnacji z występowania z wnioskiem o rentę strukturalną.<sup>8</sup>

Z chwilą przyznania renty strukturalnej ustaje ubezpieczenie domowników rolnika. Skutek ten występuje także w przypadku nabycia prawa do wcześniejszej emerytury. Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, wcześniejsza emerytura przysługuje ubezpieczonemu rolnikowi, a więc odmiennie niż emerytura, która na podstawie art. 19 ust. 1 tejże ustawy przysługuje ubezpieczonemu. Pojęcie to obejmuje zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2 wskazanej ustawy także domownika rolnika. Rolnik przekazujący gospodarstwo rolne w związku z przejściem na wcześniejszą emeryturę nie stoi jednak na ogół w tak trudnej sytuacji wobec ubezpieczonych domowników, jak w przypadku wystąpienia z wnioskiem o rentę strukturalną. W przypadku bowiem przekazania gospodarstwa rolnego następcy, może on kontynuować ubezpieczenie dotychczasowych domowników.

Renty strukturalne są przeznaczone zaś dla rolników przekazujących gospodarstwa rolne na powiększenie istniejących już gospodarstw rolnych. Powoduje to, że ta renta nie jest dostępna dla rolnika mającego następcę, któremu zamierza przekazać gospodarstwo. Z dobrodziejstwa renty strukturalnej może skorzystać rolnik mający następcę tylko wyjątkowo, gdy jego gospodarstwo jest nie mniejsze niż 15 ha. Droga do spełnienia warunków nabycia prawa do renty strukturalnej jest wtedy złożona. Obejmuje dwa etapy. Pierwszy – to przekazanie następcy części gospodarstwa nie mniejszej niż 1 ha, a drugi – przekazanie temuż następcy (na powiększenie już istniejącego gospodarstwa rolnego) pozostałej części gospodarstwa.

Ustawa nie przewiduje zastrzeżenia co do wielkości gospodarstwa rolnika, który przejmuje gospodarstwo rolne, a jedynie, aby gospodarstwo powstałe w wyniku przejęcia gospodarstwa rolnego, nie mniejszego niż 3 ha, osiągnęło wielkość co najmniej 15 ha.

Atrakcyjność renty strukturalnej polega głównie na jej wymiarze – wynosi ona 1,5 najniższej emerytury. Wcześniejsza emerytura z ubezpieczenia

---

<sup>7</sup> W odrzuconej przez Sejm poprawce do ustawy Senat proponował obniżenie wymogu co do powierzchni przekazywanego gospodarstwa rolnego do 2 ha.

<sup>8</sup> Domownicy nie spełniający warunku wymaganego okresu ubezpieczenia do nabycia emerytury, będą zmuszeni do poszukiwania możliwości kontynuowania ubezpieczenia w innym gospodarstwie rolnym lub z tytułu działalności pozarolniczej. Pojęcie domownika nie występuje także w prawie wspólnotowym.

społecznego rolników jest znacząco niższa; w pierwszym roku zmniejsza się część uzupełniającą emerytury o 25%, a w latach następnych zwiększa ją o 5% emerytury podstawowej, aż do osiągnięcia wieku emerytalnego. Korzystne zasady wymiaru renty strukturalnej powodują, że może okazać się ona znacznie wyższa od emerytury, która zastąpi rentę strukturalną po osiągnięciu wieku emerytalnego. Może to paradoksalnie powodować obawy przed ubieganiem się o te renty. Narzuca się wobec tego pytanie, czy istnieje realna perspektywa, aby rolnicy, którzy pobierali renty strukturalne, mieli w przyszłości zapewnione emerytury w wysokości nie niższej niż poprzednie renty. Perspektywa taka jest realna po przystąpieniu Polski do UE. Prawo wspólnotowe przewiduje bowiem możliwość wypłaty renty strukturalnej jako świadczenia uzupełniającego emeryturę w wypadku niskiej jej wysokości.<sup>9</sup>

Zróżnicowany wiek emerytalny mężczyzn i kobiet skłania do występowania z wnioskiem o emeryturę dopiero wtedy, gdy oboje małżonkowie osiągną wiek emerytalny. Osiągnięcie przez jednego z małżonków wieku emerytalnego nie pozbawia jednak możliwości nabycia prawa do emerytury w późniejszym czasie przez drugiego z małżonków. Warunkiem nabycia prawa do emerytury nie jest bowiem zaprzestanie działalności rolniczej. Warunek ten przewidziano dla nabycia prawa do wcześniejszej emerytury. Jeżeli jeden z małżonków osiągnął wiek emerytalny, a drugi przedemerytalny, to w przypadku zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej jeden z nich nabywa prawo do emerytury, a drugi do wcześniejszej emerytury. Sytuacja taka może wystąpić nawet, gdy oboje małżonkowie są w tym samym wieku. Jeżeli osiągnęli 60 lat, to kobieta może nabyć prawo do emerytury, a mężczyzna jedynie prawo do wcześniejszej emerytury, a więc o zredukowanej wysokości do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje dopuszczalność pobierania połowy emerytury, mimo kontynuacji prowadzenia gospodarstwa rolnego z małżonkiem, który nie spełnia warunków nabycia prawa do emerytury.<sup>10</sup>

Ustawa o rentach strukturalnych przewiduje obok warunku zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej (art. 3 pkt 4), który jest przewidziany także dla nabycia prawa do wcześniejszej emerytury (art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o u.s.r.), nadto warunek przekazania gospodarstwa rolnego (art. 3 pkt 5) o powierzchni co najmniej 3 ha. Wątpliwości może budzić wzajemna relacja między obu warunkami. Chodzi o to, czy znaczenie sformułowanego w art. 3 pkt 5 warunku przekazania gospodarstwa rolnego sprowadza się do określenia normy obszarowej gospodarstwa, czy przekazanie gospodarstwa rolnego

<sup>9</sup> Art. 12 (2) rozp. Rady Europy z 17 maja 1999 r. Zwrócił na to uwagę J. Sarjusz-Wolski w opinii z dnia 23 października 2001 r. o zgodności projektu ustawy o rentach strukturalnych z prawem Unii Europejskiej, dołączonej do projektu rządowego tej ustawy.

<sup>10</sup> Art. 28 ust. 6 pkt. 1.

jest odmiennym warunkiem od zaprzestania działalności rolniczej. Gdyby przyjęć ten pierwszy wariant wykładni, to należałoby uznać, iż warunek przekazania gospodarstwa rolnego stanowi swego rodzaju *superfluum*. Zamiast niego wystarczyłoby bowiem uzupełnić art. 3 pkt 4, określający warunek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej poprzez wskazanie normy obszarowej gospodarstwa, na którym ta działalność powinna być przez rolnika zaniechana.

Warunek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej w rozumieniu ustawy o u.s.r. jest spełniony w każdym przypadku, gdy w chwili wystąpienia o wcześniejszą emeryturę rolnik nie prowadzi gospodarstwa, choćby jego przekazanie nastąpiło znacznie wcześniej. Natomiast przekazanie gospodarstwa rolnego w celu nabycia prawa do renty strukturalnej nastąpić musi w okresie ubiegania się o tę rentę. Wskazuje na to regulacja z zakresu postępowania o przyznanie renty strukturalnej. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie: „Prezes Kasy w postępowaniu weryfikacyjnym wniosków o renty strukturalne wydaje decyzję odmawiającą przyznania prawa do renty, jeżeli rolnik nie jest właścicielem gospodarstwa rolnego o powierzchni co najmniej 3 ha, współwłaścicielem takiego gospodarstwa wraz z małżonkiem, ani właścicielem takiego gospodarstwa nie jest małżonek rolnika”. Wykładnia językowa tego przepisu wskazuje, że przekazanie gospodarstwa rolnego ma nastąpić dopiero po stwierdzeniu postanowieniem Prezesa Kasy spełnienia warunków nabycia prawa do renty strukturalnej.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że nie mogą ubiegać się o rentę strukturalną rolnicy, którzy wcześniej przekazali gospodarstwo rolne, choćby w związku z nabyciem przez jednego z nich prawa do wcześniejszej emerytury. Odmiennie, gdy jeden tylko z małżonków spełnia warunek wieku wymaganego do nabycia prawa do renty strukturalnej, to drugi z małżonków może – po osiągnięciu wymaganego wieku – nabyć prawo do wcześniejszej emerytury. Spełniać będzie bowiem warunek zaprzestania działalności rolniczej, a nie występuje w tym przedmiocie warunek przekazania gospodarstwa rolnego. Znaczenie warunku zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej w rozumieniu ustawy o rentach strukturalnych wyjaśnia art. 10. Stanowi on, że warunek ten uważa się za spełniony, jeżeli po przekazaniu gospodarstwa rolnego ani uprawniony do renty strukturalnej, ani jego małżonek nie jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem działki gruntu, która podlega podatkowi rolnemu i nie prowadzi działu specjalnego produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, z wyjątkiem pasiek. Mimo więc że warunek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej (art. 3 pkt 4) wymieniony jest przed warunkiem przekazania gospodarstwa rolnego (art. 3 pkt 5), to odnosi się do stanu istniejącego już po przekazaniu gospodarstwa. Przewidziana w art. 18 ust. 1 i 2 weryfikacja

wniosków o renty strukturalne nie obejmuje zatem także spełnienia tego warunku. Weryfikacja obejmuje jedynie warunki wymienione w art. 3 pkt 1-3. Omawiany warunek spełniony musi być po przekazaniu gospodarstwa rolnego i musi poprzedzać decyzję o przyznaniu renty.

W dacie wejścia w życie ustawy warunek, aby ani uprawniony do renty, ani jego małżonek nie był właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem działki gruntu, która podlega podatkowi rolnemu, był spełniony, gdy nie stanowiła ona gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 1 ust 2 ustawy z 15 listopada 1984 r o podatku rolnym.<sup>11</sup> Po jej nowelizacji ustawą z 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym,<sup>12</sup> podatkiem rolnym zostały objęte nie tylko gospodarstwa rolne, lecz także wszelkie „*grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza*”.<sup>13</sup> Wskazana zmiana stanu prawnego zakresu gruntów podlegających podatkowi rolnemu uzasadnia wątpliwość, czy ma ona wpływ na wykładnię warunku zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej w rozumieniu ustawy o rentach strukturalnych.

Znaczenie rozszerzenia wskazaną ustawą zakresu przedmiotowego podatku rolnego dla regulacji innych ustaw, które posłużyły się pojęciem *podatnika podatku rolnego*, zostało uregulowane w nowym brzmieniu art. 17a ustawy o podatku rolnym. Zgodnie z nim: „*Ilekcroć w odrębnych przepisach jest mowa o podatniku podatku rolnego, należy przez to rozumieć właściciela, posiadacza samoistnego, użytkownika wieczystego lub posiadacza gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów ustawy*”. Regulacja ta przemawia za stanowiskiem, iż zamiarem ustawodawcy nie było rozciągnięcie konsekwencji rozszerzenia zakresu przedmiotowego podatku rolnego poza ramy określone tą ustawą. Konsekwencje więc wynikające z odrębnych przepisów dla podatników podatku rolnego dotyczą tylko tych spośród nich, którzy są właścicielami, posiadaczami samoistnymi, użytkownikami wieczystymi lub posiadaczami gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów ustawy, a nie wszystkich podatników podatku rolnego – w rozumieniu ustawy o podatku rolnym w nowym brzmieniu.

Należy wobec tego zająć stanowisko, że nie było intencją ustawodawcy także ograniczenie zakresu pojęcia: „*zaprzestania działalności rolniczej*”, którym posłużył się art. 10 ustawy o rentach strukturalnych do przypad-

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 200, poz. 1680.

<sup>13</sup> Art. 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, w brzmieniu ustalonym ustawą z 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym.

ków wyzbycia się wszelkich gruntów, od których w nowej regulacji podatku rolnego jest on opłacany. Przyjęciu tego kierunku wykładni nie stoi na przeszkodzie posłużenie się przez art. 17a ustawy o podatku rolnym konstrukcją podmiotową – *podatnika podatku rolnego*, podczas gdy art. 10 ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie posłużył się konstrukcją przedmiotową – *działki gruntu podlegającego temu podatkowi*. Obciążenie działki gruntu podatkiem rolnym powoduje bowiem, że jego właściciel lub posiadacz staje się podatnikiem tego podatku. W dotychczasowym stanie prawnym zachowanie własności lub posiadania działki gruntu powodowało niespełnienie warunku zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej także wtedy, gdy na właścicielu lub posiadaczu ciążył obowiązek podatkowy, a więc, gdy był podatnikiem podatku rolnego. Omawiany warunek należy więc nadal uważać za spełniony, jeżeli uprawniony do renty strukturalnej ani jego małżonek nie jest właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego, za który uważa się działkę gruntu o obszarze przekraczającym 1 ha przeliczeniowy.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie definiuje natomiast pojęcia zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej. W art. 6 pkt 3 wyjaśnia jedynie, że przez działalność rolniczą rozumie się działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej, rybnej lub leśnej. Można stąd wnosić, że dla nabycia prawa do wcześniejszej emerytury wystarczy zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej, nie wyzbywając się własności gospodarstwa. Na podstawie art. 38 pkt 1 domniemywa się, co prawda, że właściciel gruntów zaliczanych do użytków rolnych lub ich dzierżawca prowadzi działalność rolniczą na tych gruntach. Skoro jednak jest to tylko domniemanie, to można je obalić przeprowadzając dowód, że rolnik zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej mimo zachowania własności gospodarstwa. Zgodnie z art. 28 ust. 4 uznaje się, że emeryt lub rencista zaprzestał działalności rolniczej, jeżeli ani on, ani jego małżonek nie jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego i nie prowadzi działu specjalnego, nie licząc między innymi gruntów wydzierżawionych na podstawie umowy pisemnej, zawartej na co najmniej 10 lat i zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków, z osobą inną niż bliska w rozumieniu art. 24 ust. 3 pkt 4. Omawiane domniemanie nie obowiązuje więc co najmniej w takim przypadku. Wskazana umowa dzierżawy gruntów rolnych może zwłaszcza stanowić dowód zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej. Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej przez rolnika będącego posiadaczem zależnym może nastąpić poprzez rozwiązanie umowy dzierżawy. Pojęcie rolnika obejmuje, zgodnie z art. 6 pkt 1, osobę fizyczną prowadzącą działalność rolniczą na własny rachunek jako posiadacz samoistny albo zależny.

Pojęcie przekazania gospodarstwa rolnego jest wprost zdefiniowane w ustawie. Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie, przekazanie gospodarstwa rolnego oznacza odpłatne lub nieodpłatne przeniesienie własności gruntów wchodzących w skład tego gospodarstwa, w drodze umowy, na rzecz osoby fizycznej lub prawnej albo jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej, jak również przejęcie tych gruntów na własność Skarbu Państwa w drodze decyzji Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. O rentę strukturalną nie mogą się więc ubiegać wszyscy rolnicy prowadzący działalność rolniczą w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a tylko ci z nich, którzy są właścicielami lub współwłaścicielami z małżonką gospodarstwa, albo jest ono własnością małżonka.

Z ustawowym rozumieniem przekazania gospodarstwa rolnego zostało także zharmonizowane pojęcie rolnika. Jest ono węższe niż w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Na podstawie art. 2 przez określenie „rolnik” rozumie się osobę fizyczną prowadzącą na własny rachunek działalność rolniczą jako właściciel lub współwłaściciel gospodarstwa rolnego, bez względu na to, czy stanowi współwłasność małżonków, czy zostało zorganizowane na gruntach stanowiących własność odrębną jednego lub każdego z nich. Pojęcie rolnika w rozumieniu tej ustawy nie obejmuje więc posiadacza zależnego prowadzącego na własny rachunek gospodarstwo rolne.

Wątpliwości może budzić, czy rolnik, który zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej w związku z nabyciem prawa do wcześniejszej emerytury, a zachował własność gospodarstwa rolnego, może ubiegać się o przyznanie renty strukturalnej w miejsce wcześniejszej emerytury. Jeżeli rolnik taki rozwiąże umowę dzierżawy i podejmie działalność rolniczą, to utraci prawo do wcześniejszej emerytury. Na przeszkodzie nabycia przez taką osobę prawa do renty strukturalnej stoi jednak przewidziany w art. 3 ust. 1 pkt 3 warunek nieprzerwanego prowadzenia działalności rolniczej w okresie 10 lat bezpośrednio poprzedzających zgłoszenie wniosku o rentę strukturalną.

Podobny warunek nie jest przewidziany dla nabycia prawa do wcześniejszej emerytury. Jeżeli więc małżonek rolnika, który nabył prawo do renty strukturalnej, nie osiągnął jeszcze wymaganego wieku, a spełnia warunek okresu ubezpieczenia, to po osiągnięciu wymaganego wieku nabędzie prawo do wcześniejszej emerytury. Nie nabędzie on natomiast prawa do renty strukturalnej, gdyż wszystkie warunki nabycia do niej prawa muszą być spełnione w dacie przekazania gospodarstwa rolnego.

Wymóg określonej powierzchni przekazywanego gospodarstwa rolnego – co najmniej 3 ha – musi być spełniony w dacie nabycia prawa do renty. Nie odnosi się więc do innych warunków nabycia tego prawa, a zwłaszcza do



oceny spełnienia warunku nieprzerwanego prowadzenia działalności rolniczej w okresie 10 lat bezpośrednio poprzedzających wystąpienie z wnioskiem o rentę strukturalną. Artykuł 3 ust. 1 pkt 3 wymaga jedynie, aby działalność ta była jedynym lub głównym źródłem utrzymania.<sup>14</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy wystarczy, iż rolnik podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez wymagany okres czasu. Nie nabędzie jednak prawa do renty strukturalnej rolnik, który bezpośrednio przed wystąpieniem z wnioskiem o rentę strukturalną powiększył obszar gospodarstwa rolnego do wymiaru 3 ha. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 3 ustawy gospodarstwo rolne, o którym mowa w tymże artykule ust. 1 pkt 5, może być przekazane w celu nabycia prawa do renty strukturalnej tylko wtedy, gdy co najmniej przez 5 lat przed złożeniem wniosku o rentę strukturalną stanowiło własność rolnika, jego małżonka lub współwłasność małżonków.

Warunek ten stoi na ogół także na przeszkodzie możliwości przekazania przez rolnika będącego właścicielem gospodarstwa rolnego o powierzchni co najmniej 15 ha gospodarstwa swemu następcy, w celu uzyskania prawa do renty strukturalnej. Aby ten cel osiągnąć, musiałby przed złożeniem wniosku o rentę strukturalną przekazać następcy co najmniej 1 ha przeliczeniowy powierzchni rolnej, a następnie po osiągnięciu wieku przedemerytalnego pozostała część gospodarstwa.

---

## **2. Renta strukturalna a wcześniejsza emerytura w prawie wspólnotowym**

---

Renta strukturalna jest świadczeniem okresowym. W prawie wspólnotowym przyjmuje się, iż przysługuje ona po osiągnięciu wieku 55 lat osobom, które nie osiągnęły jeszcze wieku emerytalnego, do czasu osiągnięcia tego wieku, nie dłużej niż 15 lat. W ustawie o rentach strukturalnych przyjęto barierę wieku identyczną jak dla nabycia wcześniejszej emerytury w regulacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników – 60 lat dla mężczyzn i 55 lat dla kobiet. Renta przysługuje do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego, a wobec tego nie dłużej niż 5 lat.

W prawie wspólnotowym rolnik przekazujący gospodarstwo rolne musi spełniać tylko jeden warunek – prowadzić działalność rolniczą jako główną

---

<sup>14</sup> Na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy przyjmuje się, że działalność rolnicza była jedynym lub głównym źródłem utrzymania rolnika, jeżeli podlegał on w tym okresie 10 lat ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu co najmniej 5 lat, z czego co najmniej 2 lata ubezpieczenia przypadły na okres bezpośrednio przed zgłoszeniem wniosku o rentę strukturalną.

działalność zawodową przez okres co najmniej 10 lat poprzedzających datę przekazania gospodarstwa.<sup>15</sup> Warunek ten został przejęty przez ustawę o rentach strukturalnych. Zostały do niego dodane jednak wszystkie pozostałe warunki nabycia prawa do wcześniejszej emerytury w regulacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a zwłaszcza warunek okresu ubezpieczenia, który jest dłuższy w tym przypadku niż dla nabycia prawa do emerytury. Wynosi on 120 kwartałów, a więc łącznie 30 lat, a dla nabycia emerytury wystarczy 100 kwartałów okresu ubezpieczenia.

Uwarunkowanie nabycia prawa do renty strukturalnej spełnieniem wszystkich warunków wymaganych dla nabycia prawa do wcześniejszej emerytury, nie wydaje się rozwiązaniem trafnym. Jakkolwiek wprowadzenie warunku okresu ubezpieczenia, wymaganego dla nabycia prawa do emerytury, uzasadnić można by troską o przyszłość osoby korzystającej z renty strukturalnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, to warunek dłuższego okresu ubezpieczenia wymaganego dla nabycia prawa do wcześniejszej emerytury tłumaczyć można tylko obawą przed nadmiernymi wydatkami na te renty z budżetu państwa. Z dzisiejszej perspektywy stwierdzić już można, że obawy te były przesadne. Mimo obniżenia przez parlament wymogu co do powierzchni przekazanego gospodarstwa rolnego z 5 ha (jak przyjęto w projekcie rządowym) do 3 ha, zainteresowanie rolników rentami strukturalnymi nie osiągnęło nawet 10% spodziewanych rozmiarów.

Szacunki przyjęte w uzasadnieniu projektu ustawy, oparte na założeniu, iż wszyscy rolnicy spełniający równocześnie warunki nabycia prawa do wcześniejszej emerytury i renty strukturalnej, ubiegać się będą o renty, a nie wcześniejsze emerytury, nie spełniły się.<sup>16</sup> W szacunkach tych nie uwzględniono bowiem, jaka część tych rolników zamierza przekazać gospodarstwa następcom. Przekazanie gospodarstwa rolnego następcy wyklucza bowiem w zasadzie możliwość ubiegania się o rentę strukturalną.

Wprowadzenie wymogu dotyczącego minimalnej powierzchni przekazywanego gospodarstwa rolnego budzi zastrzeżenia. Skłaniać on będzie rolników mających najmniejsze gospodarstwa rolne – poniżej 3 ha – do przekazywania ich następcom, co pogłębi jeszcze rozwarstwienie struktury rolnej. Na powiększanie gospodarstw rolnych będą przeznaczane gospodarstwa duże, średnie i mniejsze, z wyjątkiem najmniejszych, będących wszak gospodarstwami rolnymi w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu projektu rządowego, iż wprowadzenie limitu obszarowego przekazywanego gospodarstwa rolnego

<sup>15</sup> Art. 11 (1) rozp. RE z 17 maja 1999 r.

<sup>16</sup> Na wcześniejsze emerytury przechodzi rocznie około 16 tys. osób, z czego połowa ma gospodarstwa o powierzchni co najmniej 5 ha.

jest wyrazem traktowania rent strukturalnych jako przede wszystkim instrumentu zmierzającego do poprawy struktury gospodarstw rolnych, a dopiero w drugiej kolejności spełniać ma cel socjalny, nie jest do końca przekonująca. Nie ma bowiem antynomii między dążeniem do poprawy struktury gospodarstw rolnych w przypadkach przekazania gospodarstwa na powiększenie innego a funkcją socjalną renty. Poprawa struktury agrarnej następuje nie tylko poprzez znaczące powiększenie powierzchni gospodarstw rolnych, ale i poprzez eliminację najmniej efektywnych gospodarstw. Jako wadliwą i niepożądaną należy ocenić biegunową strukturę agrarną, polegającą na rozszerzaniu liczby większych i średnich gospodarstw rolnych, z zachowaniem dotychczasowej skali gospodarstw najmniejszych.

Określenie minimalnej powierzchni lub progowej wartości przekazywanego gospodarstwa rolnego odpowiadało wymogom wskazanego rozporządzenia RE z 30 czerwca 1992 r.<sup>17</sup> Zgodnie z nim przewidziano w większości państw UE także warunek odnoszący się do powierzchni przekazywanego gospodarstwa rolnego lub jego wartości progowej. Rozporządzenie to zostało jednak uchylone rozporządzeniem RE z 17 maja 1999 r.,<sup>18</sup> które tego warunku nie przejęło. W punkcie 14 tegoż rozporządzenia sformułowano zaś postulat, aby kryteria uznawania przedsięwzięć za kwalifikujące się do wsparcia na rzecz rozwoju wsi nie wykraczały poza zakres konieczny do osiągnięcia celów polityki rozwoju wsi. Powinny być one ustalone w sposób zdecentralizowany, z akcentem na podejście „oddolne”. W punkcie 17 wskazanego rozporządzenia zaakcentowano zaś dążenie do przezwyciężenia problemu wadliwej struktury rolnej we Wspólnocie, polegającej na istnieniu dużej iloczby gospodarstw, którym brakuje warunków strukturalnych, aby zapewnić odpowiednie dochody i warunki życia rolnikom i ich rodzinom.

Należy zrezygnować z wymogu określonej powierzchni przekazywanego gospodarstwa rolnego przynajmniej w województwach południowych, w których przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego jest mniejsza niż 3 ha. Obowiązujący wymiar powierzchni przekazywanego gospodarstwa rolnego mógłby być co najwyżej utrzymany w województwach północno-zachodnich, w których przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosi 18 ha. Dla pozostałych obszarów kraju można by ją określić na poziomie 2 ha. W przeciwnym razie program rent strukturalnych będzie miał szanse powodzenia tylko w niektórych regionach kraju.

Z perspektywy przystąpienia Polski do UE i przejęcia współfinansowania rent strukturalnych przez fundusze unijne, objęcie uprawnieniami do rent struk-

<sup>17</sup> Por. K. Trawiński, J. Żurawińska, *Wcześniejsze emerytury a renty strukturalne w rolnictwie, Ubezpieczenia w rolnictwie, Materiały i Studia*, Warszawa 1999 r. Nr 4, s. 12.

<sup>18</sup> Art. 55 (1).

turalnych nawet wszystkich gospodarstw rolnych przekazywanych na powiększenie innych gospodarstw, nie powinno spowodować zwiększenia wydatków z budżetu państwa. Biorąc pod uwagę, że emerytury i renty z ubezpieczenia społecznego rolników finansowane są w około 90 proc. z budżetu państwa, przyjęć należy, iż nawet znaczące rozszerzenie zakresu uprawnień do rent strukturalnych nie doprowadzi do zwiększenia wydatków na emerytury i renty z ubezpieczenia społecznego łącznie z wydatkami na renty strukturalne.

Wymóg, aby przejmujące gospodarstwo rolne osiągnęło obszar co najmniej 15 ha, stanowi przetworzenie warunku przewidzianego w prawie wspólnotowym – poprawy rentowności przejmującego gospodarstwa z uwzględnieniem jego obszaru. Chodzi o to, aby gospodarstwo to było zdolne prowadzić gospodarkę rynkową. Rentowność powiększonego gospodarstwa rolnego ocenia się z uwzględnieniem właściwości regionu i rodzaju produkcji.<sup>19</sup> Tak sformułowany warunek prawa wspólnotowego pozwala oczekiwać, iż od tej normy 15 ha zostaną wprowadzone odstępstwa, choćby dla terenów, w których rozdrobnienie gospodarstw rolnych jest największe.

Podczas gdy w ustawie o rentach strukturalnych nie przewidziano wyjątku od warunku przekazania gospodarstwa rolnego na powiększenie innego gospodarstwa, to w art. 11 rozporządzenia RE z 19 maja 1999 r. przewidziano rozwiązania alternatywne. Alternatywą wobec przekazania gospodarstwa rolnego na powiększenie innego gospodarstwa jest zastąpienie dotychczasowego gospodarza przez młodszego, rokującego nadzieje na poprawę efektywności prowadzenia działalności rolniczej. Wskazany przepis formułuje wymóg poprawy rentowności gospodarstwa z uwzględnieniem kryteriów: kwalifikacji zawodowych, powierzchni gospodarstwa, nakładu pracy i wielkości przychodu. Zgodnie z art. 10 tegoż rozporządzenia, wsparcie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę ma przyczyniać się do zapewnienia dochodu starszym rolnikom, którzy zaprzestaną prowadzenia działalności rolniczej, zastąpienie ich rolnikami, którzy mogą poprawić, tam gdzie jest to możliwe, rentowność pozostawionych gospodarstw rolnych. Należy wobec tego przyjąć, że jeżeli gospodarstwo spełnia warunek wymaganej powierzchni, to nie jest wymagane przekazanie go na powiększenie innego gospodarstwa rolnego. Za takim stanowiskiem przemawia także pkt 23 tegoż rozporządzenia, który kładzie akcent na powinność zachęcania do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, w celu poprawy wydajności gospodarstw rolnych.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Art.11 rozp. z 17 maja 1999 r.

<sup>20</sup> Możliwość przekazania większych gospodarstw rolnych następcy w celu uzyskania wcześniejszej emerytury przewidziano m.in. we Francji i Irlandii. Por. R. Trawiński, J. Zurawińska, op. cit., s. 16 i 18.

W załączniku do rozporządzenia UE z 17 maja 1999 r. zostały określone maksymalne kwoty wsparcia dla rolników przekazujących gospodarstwa rolne.<sup>21</sup> Sztynnego określenia wysokości rent strukturalnych na poziomie 1,5 wysokości najniższej emerytury nie należy więc traktować jako rozwiązania docelowego. Można się spodziewać, że rozszerzeniu kręgu rolników uprawnionych do przekazania gospodarstwa rolnego na powiększenie istniejącego gospodarstwa, w celu uzyskania renty strukturalnej, towarzyszyć będzie zróżnicowanie wysokości rent strukturalnych. Nie powinny być one jednak niższe od najniższej emerytury. Ustalenie poziomu rent strukturalnych na odpowiednim poziomie pozwoliłoby na to, aby globalna suma dopłat do przyznanych w Polsce rent strukturalnych nie przewyższała kwoty dopłat, z jakich korzystały inne państwa członkowskie Unii, o porównywalnej wielkości w okresach nasilenia przemian strukturalnych w rolnictwie.

W prawie unijnym przyjmuje się, że w przypadku przekazania jednego gospodarstwa rolnego przez więcej niż jednego rolnika, całkowita suma wsparcia nie może przekraczać maksymalnego limitu przewidzianego dla jednego rolnika.<sup>22</sup> Ustawa o rentach strukturalnych przewiduje natomiast w tej samej wysokości renty w przypadkach nabycia do niej prawa przez jednego rolnika, jak i oboje małżonków. Renty strukturalne są więc szczególnie atrakcyjne, gdy oboje małżonkowie spełniają warunki nabycia do niej prawa. Rozwiązanie to zostało przejęte z ubezpieczenia społecznego rolników.

Przeprowadzone rozważania wskazują, że zastąpienie pojęcia „wczesniejszej emerytury”, którym posługuje się prawo wspólnotowe, nazwą „renty strukturalnej” dla odróżnienia tego świadczenia od emerytury wczesniejszej z ubezpieczenia społecznego rolników, odróżnia także to świadczenie od emerytur wczesniejszych w rozumieniu prawa wspólnotowego. Wprowadzeniu renty strukturalnej towarzyszyło bowiem ograniczenie funkcji tego świadczenia do funkcji akcentowanej w jego nazwie – poprawy struktury agrarnej gospodarstw rolnych. Tymczasem emerytura wczesniejsza w regulacji prawa wspólnotowego pełni także funkcję zachęcania do wczesniejszego przechodzenia na emeryturę, w celu poprawy wydajności gospodarstw rolnych. Tę funkcję należy także przypisać rentom strukturalnym w okresie przedakcesyjnym. Zewnętrznym tego wyrazem mogłaby być zmiana jej nazwy na „wczesniejszą emeryturę państwową”.

Poprawie wydajności gospodarstwa rolnego sprzyjać mają wymogi co do kwalifikacji zawodowych rolnika przejmującego gospodarstwo rolne. Wymogi takie przewiduje także ustawa o rentach strukturalnych. Zgodnie z art. 8 ust. 2 uważa się, że osoba fizyczna przejmująca gospodarstwo rolne posiada kwalifi-

---

<sup>21</sup> Wynosi ono 1500 euro rocznie na osobę przekazującą gospodarstwo.

<sup>22</sup> Art. 7 rozp. z 17 maja 1999 r.

kacje rolnicze, jeżeli uzyskała zasadnicze, średnie lub wyższe wykształcenie rolnicze lub ekonomiczne o specjalności przydatnej do prowadzenia działalności rolniczej lub prowadzi działalność rolniczą od co najmniej 5 lat.

---

### 3. Realizacja prawa do renty strukturalnej

---

Wniosek o przyznanie renty strukturalnej rolnik składa w pierwszym kwartale danego roku w jednostce organizacyjnej Kasy, w której jest ubezpieczony. Jeżeli rolnik pozostaje w związku małżeńskim, wniosek powinien obejmować także małżonka. Renty wypłaca się nie wcześniej niż od 1 stycznia następnego roku. Weryfikację wniosków przeprowadza Prezes Kasy i ustala, czy dalsze postępowanie o rentę strukturalną dotyczyć będzie małżonków, czy tylko jednego z nich (art. 18 ust. 6).

Warunkiem wspólnym, którego spełnienie wykazać muszą oboje małżonkowie, jest zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Podjęcie takiej działalności choćby tylko przez jednego z małżonków powoduje, iż oboje tracą prawo do renty. Tym należy tłumaczyć posłużenie się w art. 11 ust. 2 ustawy pojęciem renty strukturalnej, do której uprawniony jest rolnik i jego małżonek, która przysługuje każdemu z uprawnionych, w wysokości określonej w ust. 1 tegoż artykułu. Regulacja ta wskazuje, że uprawniony do renty może być zarówno jeden z małżonków, jak i oboje.<sup>23</sup> W tym drugim przypadku świadczenie przysługuje każdemu z nich w takiej wysokości, jak gdyby do renty była uprawniona tylko jedna osoba.

Posłużenie się pojęciem prawa do renty strukturalnej w liczbie pojedynczej może natomiast być źródłem wątpliwości co do wykładni przepisów regulujących zawieszenie wypłaty renty strukturalnej. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy wypłata renty ulega zawieszeniu, jeżeli uprawniony do renty podejmie prowadzenie działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Chodzi o to, czy podjęcie takiej działalności przez jednego z małżonków powoduje zawieszenie wypłaty tylko renty jemu przysługującej, czy nie wypłaca się w takim przypadku renty także drugiemu z małżonków.

Analiza językowa sformułowania art. 17 pkt 7 „renty strukturalne przyznane w oparciu o wniosek” pozwala przyjąć, że małżonkom przysługują

---

<sup>23</sup> Odmienne M. Ociepa, *Polski system rent strukturalnych, Ubezpieczenia w rolnictwie, Materiały i Studia*, Warszawa 2002 r. Nr 15 s. 24. Stanowisko, iż niespełnienie warunku wieku jednocześnie przez obojga małżonków powoduje, że żadne z nich nie nabywa prawa do renty strukturalnej, jest jedną z najczęstszych przyczyn wydania decyzji odmawiających prawa do renty. Por. j.w. str. 27. Pogląd ten klóci się zwłaszcza z art. 11 ust. 2 i art. 18 ust. 6 ustawy.

odrębne renty przyznane w oparciu o jeden wniosek. Skłania to do zajęcia stanowiska, że podjęcie działalności powodującej zawieszenie prawa do renty przez jednego z małżonków nie ma wpływu na wypłatę renty przysługującej drugiemu z nich.

Wskazuje na to także sformułowanie art. 13 ustawy: „*renta strukturalna ulega zawieszeniu, jeżeli uprawniony do renty podejmie prowadzenie działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego*”. Odmiennie art. 10 ustawy wymienia obok osoby uprawnionej do renty strukturalnej także jego małżonka, jako zobowiązanych do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej.

Podjęcie prowadzenia działalności pozarolniczej podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego powoduje zawieszenie w połowie wypłaty renty strukturalnej. W przypadku natomiast podjęcia zatrudnienia, ulega ona zawieszeniu w całości. Jeżeli oboje małżonkowie nabyli prawo do renty strukturalnej, zawieszeniu w połowie lub w całości ulega wypłata tylko renty przysługującej temu z nich, który podjął działalność pozarolniczą lub zatrudnienie.

Jeżeli wobec tego jeden z małżonków uprawnionych do renty strukturalnej podejmie np. działalność agroturystyczną, to wypłatę przysługującej mu renty zawiesza się w połowie na czas prowadzenia tej działalności. Ograniczenie to jest istotne z uwagi na to, że działalność tego rodzaju prowadzona jest na ogół sezonowo.

Wnioski o renty strukturalne mogą być składane przez 10 lat, począwszy od 1 stycznia 2002 r. do 31 marca 2010 r. Decyzje w sprawach przyznania i wypłaty tych rent podejmuje Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Od jego decyzji odwołanie przysługuje do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Do rent strukturalnych stosuje się odpowiednio ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników w zakresie nieregulowanym omawianą ustawą.

W ustawie o rentach strukturalnych w rolnictwie nie uregulowano drogi sądowej zaskarżenia decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników artykułem 92 wprowadziła zmianę artykułu 476 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego, polegającą na poddaniu kontroli sądu pracy i ubezpieczeń społecznych decyzji Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Poddanie jednak przez omawianą ustawę tych decyzji w zakresie dotyczącym rent strukturalnych kontroli Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wyklucza ich kontrolę przez wskazany sąd. Należy wobec tego przyjąć stanowisko, iż od decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z 11 maja 1995 r. Naczelny Sąd Administracyjny (Dz. U. nr 74, poz. 368 ze zm.) sąd ten orzeka w sprawach skarg na decyzje administracyjne.

Ustawa o rentach strukturalnych w rolnictwie powinna oddziaływać na postawy rolników w wieku przedemerytalnym nie mających następców prawnych do przekazywania gospodarstw rolnych na powiększanie już istniejących średnich i większych gospodarstw rolnych. Nie w pełni precyzyjne niektóre konstrukcje prawne, którymi posługuje się ustawa, mogą jednak spowodować opóźnienie tego procesu.

---

#### **4. Próba oceny regulacji ustawy z perspektywy przystąpienia Polski do Unii Europejskiej**

---

Omawiana ustawa wymaga gruntownej rekonstrukcji jeszcze w okresie przedakcesyjnym. Zmierzać powinna ona do uchylecia ograniczeń prawa do renty strukturalnej nie przewidzianych prawem wspólnotowym. System rent strukturalnych obecnie obowiązujący stanowi raczej wyraz formalnego wywiązania się z zobowiązań przedakcesyjnych aniżeli próbę rzeczywistego, zdecydowanego oddziaływania na przemiany struktury gospodarstw rolnych. Zdecydowały o tym względy fiskalne. Argumentacja ta straci na aktualności w roku poprzedzającym wstąpienie Polski do Unii Europejskiej, z uwagi na perspektywę przejścia współfinansowania tych świadczeń w istotnym zakresie przez fundusze unijne.

Implementacja rozporządzenia RE z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej jest zadaniem złożonym. Nie znajduje w tym przedmiocie zastosowania na ogół sformułowany pogląd, że prawo krajowe powinno być niejako lustrzanym odbiciem rozporządzeń wspólnotowych. Stanowisko to uzasadniane jest tym, że skoro rozporządzenia obowiązują w całości i w pełni wiążą adresatów (w tym państwa członkowskie), to prawo krajowe powinno być co do treści, a nawet literalnego brzmienia całkowicie zgodne z rozporządzeniami.<sup>25</sup>

W zakresie objętym rozważaniami opracowania samo wskazane rozporządzenie uzależnia stosowanie dopłat do wcześniejszych emerytur – w jego rozumieniu, od włączenia systemu tych świadczeń do 7-letniego Programu Rozwoju Wsi i jego zatwierdzenia przez Komisję Europejską. Wskazane rozporządzenie uzależnia więc stosowanie przewidzianych nim dopłat do wcześniejszych emerytur nie tylko od przystąpienia do UE, ale także od speł-

---

<sup>25</sup> Por. Opinia Rady Legislacyjnej z dnia 8 maja 2001 r., RL-0303-37/2001 w sprawie zbliżania prawa polskiego do rozporządzeń wspólnotowych, a także: A. Proksa, *Rozporządzenia Wspólnotowe – Pojęcie, granice i sposoby transpozycji do prawa polskiego*, opinia opracowana w październiku 2002 r. na zlecenie Rady Legislacyjnej.



nienia dodatkowych warunków. Nie chodzi tylko o powtórzenie postanowień tegoż rozporządzenia, gdyż one nie podlegają akceptacji przez Komisję Europejską, lecz także ich skonkretyzowanie i wkomponowanie do krajowego systemu prawnego. Ramy swobody implementacji postanowień rozporządzenia do systemu prawa krajowego ograniczone są treścią postanowień tego rozporządzenia. Formułuje ono cele i przesłanki stosowania dopłat, a tym samym określone dyrektywy pod adresem ustawodawstwa krajowego. Jedną z nich jest dyrektywa uwzględniania różnicowania terenów wiejskich przy ustalaniu kryteriów uznawania poszczególnych przedsięwzięć jako kwalifikujących się do wsparcia na rzecz rozwoju wsi. Nie jest z nią zwłaszcza zgodne sztywne określenie dla całego kraju obszaru powierzchni rolnej gospodarstwa rolnego przejmującego grunty rolne.

Należy w końcu zwrócić uwagę na trudności techniczne implementacji rozporządzenia, związane z jego tłumaczeniem na język polski. Niektóre nieścisłości w tłumaczeniu rozporządzenia, dołączonym do rządowego projektu ustawy, mogą mieć konsekwencje merytoryczne. Tak w szczególności według tego tłumaczenia art. 11 pkt 1 brzmi: *„osoba przekazująca gospodarstwo: zaprzestanie całkowicie wszelkiej działalności komercyjnej, może ona jednak kontynuować niekomercyjną działalność rolną i zachować użytkowanie budynków”*. W wersji niemieckiej przepis ten brzmi następująco: *„osoba przekazująca gospodarstwo rolne musi ostatecznie zaniechać wszelkiej rolniczej działalności gospodarczej; może ona jednak dalej prowadzić niezarobkowo działalność rolniczą i użytkować budynki (Art. 11[1] Die Person, die einen landwirtschaftliche Betrieb abgibt, muss – jegliche landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit endgiltig einstellen, sie kann jedoch – nicht erwerbsmasig – weiter Landwirtschaft betreiben und die Gebäude nutzen).*<sup>26</sup>

Rozdźwięk między treścią obydwu porównywanych tekstów jest oczywisty. Podczas gdy w tekście niemieckim sformułowany jest wymóg zaniechania wszelkiej działalności rolniczej, który koresponduje z dalszą treścią tego przepisu zezwalającego na dalsze prowadzenie niezarobkowej działalności rolniczej, to w tłumaczeniu polskim – dwukrotnie powtórzone to samo sformułowanie zostało różnie przetłumaczone – raz jako działalność komercyjna, a następnie jako działalność rolna. Doprowadziło to nie tylko do niespójności redakcyjnej tego przepisu, ale – co ważniejsze – przyjęcia bardziej rygorystycznego wymogu po stronie rolnika przekazującego gospodarstwo rolne. Oznacza bowiem wymóg zaniechania nie tylko zarobkowej działalności rolniczej, ale wszelkiej działalności komercyjnej. Posługiwanie się tekstami rozporządzenia w językach państw członkowskich UE pozwoli na uniknięcie takich językowych nieporozumień.

<sup>26</sup> EUR – Lex – *Geltendes Gemeinschaftsrecht* – Dokument 399 R 1257, str. 9, z 29.

Zagadnieniem delikatnej natury, zwłaszcza z perspektywy wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, jest objęcie ubezpieczeniem społecznym tylko rolników mających obywatelstwo polskie (art. 1 ust. 1). Ustawa o rentach strukturalnych tego warunku nie wymienia, ale skoro dla nabycia prawa do renty strukturalnej wymagane jest spełnienie warunku okresu ubezpieczenia, to nie mogą go spełnić cudzoziemcy. Wymóg obywatelstwa polskiego jako warunek objęcia ubezpieczeniem społecznym stanowi ewenement w naszym systemie ubezpieczeń społecznych. Przyjęto go z uwagi na to, że koszty tego ubezpieczenia ponosi w przeważającej mierze budżet państwa. Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej warunek ten przestanie obowiązywać.

Reasumując, jakkolwiek omawiana ustawa spełnia formalnie zobowiązania przedakcesyjne, to czas nagli, aby pełniej zharmonizować tę regulację z postanowieniami rozporządzenia Rady Europy z 19 maja 1999 r. Projekt nowej regulacji „wcześniejszych emerytur państwowych” powinien zostać wkomponowany do 7-letniego planu rozwoju wsi i poddany konsultacji z Komisją Europejską. Po zatwierdzeniu zaś przez tę Komisję należy znove-lizować omawianą ustawę, z datą wejścia w życie w dniu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

*Adam Kolasiński jest studentem seminarium magisterskiego  
Wydziału Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.*

*Ewa Jaworska-Spičak*

## **Zasiłek rodzinny i zawieszenie wyплаты części uzupełniającej emerytury rolniczej w orzecznictwie Sądów**

*Omówione niżej orzeczenia sądów dotyczą dwóch kwestii:*  
– *uprawnień do zasiłku rodzinnego na dzieci, przyznawanych na podstawie ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych;*  
– *zawieszenia wypłaty części uzupełniającej emerytury lub renty inwalidzkiej rolniczej z powodu niezaprzestania działalności rolniczej w rozumieniu art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.*

---

### **Prawo do zasiłku rodzinnego na dzieci**

---

#### **Stan sprawy**

---

Ubezpieczona rolniczka Barbara Sz. pobierała zasiłki rodzinne na dwoje dzieci, wypłacane z upoważnienia Prezesa KRUS przez Oddział Regionalny w B., zgodnie z przepisami ustawy z dnia 1.12.1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zmianami). Uprawniona 18.11.1998 roku nabyła grunty w drodze kupna, o czym powiadomiła KRUS dopiero w lutym 1999 roku. Organ rentowy po przeliczeniu dochodów z gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni 8,80 ha przeliczeniowych ustalił, że na jedną osobę w rodzinie (4 osoby) przypada powyżej 2 ha przeliczeniowych. W świetle art. 2 ust. 5 wyżej wymie-

nionej ustawy, w przypadku osiągnięcia dochodów z gospodarstwa rolnego, zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli na osobę w rodzinie uprawnionego przypada nie więcej niż 2 ha przeliczeniowe. Wobec powyższego Prezes KRUS – Oddział Regionalny w B. wydał w dniu 8.03.1999 r. decyzję odmawiającą Barbarze Sz. prawa do zasiłku rodzinnego na dzieci. Ponadto zobowiązał ją do zwrotu nienależnie pobranego w okresie od 1.11.1998 r. do 31.12.1998 r. zasiłku rodzinnego w kwocie 129,20 zł.

Zainteresowana wniosła odwołanie od tej decyzji do Sądu Okręgowego w B., domagając się jej zmiany. W odwołaniu powołała się na wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 13.11.1997 r. sygn. III AU 98/97, twierdząc, że organ rentowy przyjął do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego powierzchnię 8,80 ha przeliczeniowych ogólnej powierzchni, a winien przyjąć powierzchnię stanowiącą podstawę wymiaru podatku rolnego, tj. 7,04 ha przeliczeniowych.

**Sąd Okręgowy** w B. po rozpoznaniu sprawy w dniu 8.11.1999 r. uznał, że hektary przeliczeniowe, o jakich mowa w art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 1.12.1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, należy rozumieć jako hektary przeliczeniowe stanowiące podstawę do wymiarzenia podatku rolnego – adekwatne do rozmiaru produkcji i wysokości osiągniętych dochodów. Nie ma więc podstaw, zdaniem sądu, do przyjęcia jako kryterium dochodów liczby hektarów przeliczeniowych ogólnej powierzchni.

Wyrokiem z dnia 8.11.1999 r. Sąd Okręgowy w B sygn. akt VII U 2903/99 zmienił decyzję wydaną z upoważnienia Prezesa Kasy przez Oddział Regionalny w B. w ten sposób, iż przywrócił ubezpieczonej Barbarze Sz. prawo do zasiłku rodzinnego na dzieci, od daty wstrzymania tego zasiłku, tj. od 1.02.1999 r. i ustalił, że ubezpieczona nie jest zobowiązana do zwrotu świadczenia w kwocie 129,20 zł z tytułu wypłaconego zasiłku rodzinnego za okres od dnia 1.11.1998 r. do 31.12.1998 r. Ponadto Sąd Okręgowy w B. podzielił pogląd Sądu Apelacyjnego w Łodzi, zawarty w wyroku z dnia 13.11.1997 r., na który powołała się Barbara Sz.

Oddział Regionalny w B. wniósł apelację od wyroku Sądu Okręgowego w B. z dnia 8.11.1999 r. do Sądu Apelacyjnego w G. Zaskarżył w całości wyrok, zarzucając naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w szczególności art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 1.12.1994 r. o zasiłkach rodzinnych poprzez uznanie, że ubezpieczona nabywa prawo do zasiłków rodzinnych na dzieci.

**Sąd Apelacyjny** w G. wyrokiem z dnia 25 lipca 2000 r. sygn. akt III AUa 15/00 oddalił apelację organu rentowego. W uzasadnieniu stwierdził, że apelacja jest bezzasadna. Za trafną uznał interpretację art. 2. ust. 5 ustawy z dnia 1.12.1994 r., przyjętą przez Sąd Okręgowy w B. Dodał też, że „*skoro*

*pozwany organ rentowy nie zgadzał się z poglądem prawnym zawartym w wyroku Sądu Apelacyjnego – to powinien podjąć polemikę prawną i wykazać własnym rozumowaniem prawnym, dlaczego własny pogląd prawny uznaje za trafny, zaś pogląd Sądu Apelacyjnego w Łodzi za błędny. Nie można bowiem uznać za wystarczającą, prostą negację wyroku Sądu drugiej instancji i zarzut, że wyrok ten nie jest źródłem prawa.”*

Dlatego też Sąd Apelacyjny podzielił poczynione przez Sąd Okręgowy ustalenia faktyczne, uznając je za wyczerpujące i mające oparcie w zebrałym materiale dowodowym, jak również interpretację przepisów, które stały się prawną podstawą wyroku.

Z upoważnienia Prezesa Kasy Oddział Regionalny w B. wniósł kasację od wyroku Sądu Apelacyjnego w G z dnia 25 lipca 2000 r.

Sąd Apelacyjny w G. postanowieniem z dnia 8 listopada 2000 r. sygn. akt III AUa 15/ 00 postanowił odrzucić kasację organu rentowego; zważył, co następuje: *„Kasacja podlega odrzuceniu. Stosownie do art. 392<sup>1</sup> § 1 Kpc w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych kasacja przysługuje w sprawach o przyznanie i o wstrzymanie emerytury lub renty oraz objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, a ponadto w sprawach w zależności od wartości przedmiotu zaskarżenia, która nie może być niższa niż dziesięć tysięcy złotych”*

Ponieważ w sprawie wartość przedmiotu zaskarżenia wynosi 452,20 zł, kasacja jako niedopuszczalna podlega odrzuceniu.

Prezes KRUS – Oddział Regionalny w B. zaskarżył postanowienie Sądu Apelacyjnego w G., wydane dnia 8 listopada 2000 r., odrzucające kasację organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 25 lipca 2000 r. Wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości twierdząc, że spór dotyczy zasady, tj. przyznania uprawnień do zasiłku rodzinnego, a nie wysokości tego świadczenia.

**Sąd Najwyższy** postanowieniem z dnia 30 stycznia 2001 r. sygn. akt. II UZ 3/01 – OSNAPUS 20/2002, poz. 505 po rozpoznaniu sprawy z wniosku Barbary Sz. przeciwko Prezesowi KRUS – Oddział Regionalny w B. o zasiłek rodzinny, na skutek zażalenia organu rentowego na postanowienie Sądu Apelacyjnego w G z dnia 8 listopada 2000 r., postanowił zażalenie oddalić.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

*„Zarzut podniesiony w zażaleniu jest nietrafny. W aktualnym stanie prawnym, stosownie do powołanego art. 392<sup>1</sup> § 1 Kpc, kasacja w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest dopuszczalna przedmiotowo, jeżeli sprawa dotyczy przyznania, wstrzymania emerytury lub renty oraz objęcia obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, a nadto, na zasadach ogólnych, w sprawach o prawa majątkowe, których wartość przedmiotu zaskarżenia nie jest niższa niż dziesięć tysięcy złotych. Wyli-*

*czenie to jest wyczerpujące, co oznacza, że w innych sprawach kasacja jest wyłączona. W tym stanie rzeczy, kasacja w tej sprawie nie jest dopuszczalna, niezależnie od tego, czy jej przedmiotem jest zbadanie uprawnień do zasiłku rodzinnego, skoro jego wysokość zasiłku nie sięga kwoty granicznej – dziesięciu tysięcy złotych”.*

---

## Komentarz

Niezależnie od istniejącego w tej sprawie problemu merytorycznego, Sąd Najwyższy odrzucił kasację organu rentowego, z uwagi że w sprawach o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu zaskarżona jest niższa niż dziesięć tysięcy złotych (art. 392<sup>1</sup> § 1 Kpc) jest ona niedopuszczalna.

Gdyby jednak w niniejszej sprawie, jak zasugerował Sąd Apelacyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2000 r., organ rentowy (składając apelację od wyroku Sądu pierwszej instancji) podjął polemikę prawną i wykazał, dlaczego przy ustalaniu prawa do zasiłku rodzinnego w świetle art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 1.12.1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, należałoby przyjmować powierzchnię gospodarstwa rolnego w hektarach przeliczeniowych ogólnej powierzchni, a nie w hektarach przeliczeniowych stanowiących podstawę do wymierzenia podatku rolnego, sprawa mogłaby zostać inaczej rozstrzygnięta przez Sąd Apelacyjny.

Otóż organ rentowy mógł wówczas wykorzystać wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 10 lutego 2000 r. sygn. akt III AUa 1530/99, jaki zapadł w analogicznej sprawie o zasiłek rodzinny. Sąd Apelacyjny w Gdańsku zmienił wówczas wyrok Sądu pierwszej instancji (zmieniwszy decyzję Prezesa KRUS odmawiającą prawa do zasiłku rodzinnego) i stwierdził co następuje:

Przepis art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 1.12.1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych stanowi, że w przypadku osiągania dochodów z gospodarstwa rolnego zasiłki rodzinne przysługują, jeżeli na osobę w rodzinie uprawnionego przypada nie więcej niż 2 ha przeliczeniowe. Pojęcie hektarów przeliczeniowych nie jest wyjaśnione w ustawie o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych. Sąd pierwszej instancji przyjął, że przez pojęcie to należy rozumieć hektary przeliczeniowe stanowiące podstawę do obliczenia podatku rolnego, jako adekwatne do rozmiaru produkcji i wysokości uzyskiwanych dochodów, ponieważ to właśnie wysokość dochodów decyduje o prawie do zasiłku rodzinnego. Tu Sąd Okręgowy powołał się na orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 13.12.1997 r. III AUa 525/97, OSA 1998/5/20/, tj. to samo orzeczenie, na które powołał się Sąd Apelacyjny w omawianej sprawie Barbary Sz. Zdaniem Sądu Apelacyjnego

w Gdańsku pogląd ten nie wydaje się trafny. Zwłaszcza że Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 25.02.1997 r. /K 21/95, OTK 1997/1/7 zajmował się interpretacją art. 2 ust. 5 ww. ustawy z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. Stwierdził, że ustawodawca świadomie dokonał wyboru kryteriów przyznania rolnikom prawa do zasiłków rodzinnych. Treść art. 2 ust. 5 wyżej wymienionej ustawy jest wyrazem koncepcji odrębnego, specyficznego uregulowania uprawnień ludności rolniczej w dziedzinie zasiłków rodzinnych, nawiązującej zresztą do poprzednich unormowań. Ustawodawca uznał, że poprzednio – jak i obecnie – istnieją przesłanki do odrębnego potraktowania, a w konsekwencji nie przyjął konstrukcji prostego porównania sytuacji rolników i sytuacji ludności pozarolniczej według kryteriów faktycznie uzyskiwanych dochodów. Istnieją obiektywne przesłanki, które mogą przemawiać za odrębnym, co do zasady, potraktowaniem osób osiągających dochody z gospodarstwa rolnego. Sąd stwierdził, że nie ma powszechnego systemu ewidencji rzeczywistych dochodów osiąganych w indywidualnych gospodarstwach rolnych, co wiąże się z tym, że dochody te w zasadzie nie podlegają opodatkowaniu (poza dochodami z działów specjalnych produkcji rolnej). Fakt nieopodatkowania dochodów rolniczych oznacza, że dochód rolnika brutto jest (z reguły) równy jego dochodowi netto. Wprawdzie rolnicy płacą podatek rolny od powierzchni gruntów (wyrażonej w hektarach przeliczeniowych, a więc przy uwzględnieniu potencjału produkcyjnego gospodarstwa rolnego), jednak podatek ten nie zależy od rzeczywiście osiąganego dochodu, a ponadto jego wysokość i sposób płatności oraz system licznych zwolnień i ulg (w tym zwolnienia od podatku rolnego gruntów najslabszych) uniemożliwiają proste porównania. Ustawodawca w art. 2 ust. 5 ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych potraktował w sposób odrębny osiąganie dochodów z gospodarstwa rolnego, opierając się nie na kryteriach dochodu rzeczywistego czy choćby szacunkowego, lecz na wyrażonych w hektarach przeliczeniowych potencjale gospodarstwa rolnego.

W tym miejscu należy zauważyć, że w sprawie dotyczącej Barbary Sz. o prawo do zasiłku rodzinnego na dzieci zarówno decyzja wydana z upoważnienia Prezesa Kasy przez Oddział Regionalny w B., jak i kolejne orzeczenia Sądów, zapadły przed 1.01.2002 r., tj. przed nowelizacją ustawy z dnia 1.12.1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, jak i zmianą aktu wykonawczego do wyżej wymienionej ustawy.

Co prawda, po nowelizacji ustawy od 1.01.2002 r. brzmienie art. 2 ust. 5 wyżej wymienionej ustawy pozostało nadal bez zmiany. Jednakże w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16.04.2002 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o ustalenie uprawnień do zasiłku rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego, innych dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do tych zasiłków oraz szczegółowych zasad i trybu ich wypłaty (Dz. U. Nr 47, poz. 442) § 10 stanowi, że *wielkość gospodar-*

*stwa rolnego wyrażoną w hektarach przeliczeniowych ogólnej powierzchni dokumentuje się zaświadczeniem gminy albo aktualnym nakazem płatniczym.*

Pojawia się więc pojęcie hektarów przeliczeniowych ogólnej powierzchni. Pomimo daleko idących wątpliwości konstytucyjnych (akt niższego rzędu – wykonawczy do ustawy określił, o jakie hektary chodzi) § 10 wyżej wymienionego rozporządzenia daje, moim zdaniem, podstawę, aby organ rentowy przyjmował hektary przeliczeniowe ogólnej powierzchni jako podstawę przy rozpatrywaniu uprawnień uprawnionego do zasiłku rodzinnego na dzieci.

Ponieważ aktualnie trwają prace nad projektem ustawy o świadczeniach rodzinnych na rzecz rodziny, która ma obowiązywać w 2004 r., sprawa hektarów przeliczeniowych będących podstawą do rozpatrzenia uprawnień do zasiłków rodzinnych na dzieci pozostaje nadal otwarta.

---

## **Zawieszenie wypłaty części uzupełniającej emerytury rolniczej z powodu niezaprzerstania działalności rolniczej**

---

### **Stan sprawy**

---

Decyzją z dnia 11.05.1999 r. Prezes KRUS – Oddział Regionalny w B. przyznał Romanowi Ch. prawo do emerytury rolniczej na podstawie art. 19 ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zmian.). Wysokość świadczenia wyliczono na podstawie art. 25 i 26 przywołanej ustawy. Organ rentowy wstrzymał wypłatę części uzupełniającej świadczenia na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy w związku z niezaprzerstaniem prowadzenia działalności rolniczej przez Romana Ch. Od decyzji wydanej z upoważnienia Prezesa Kasy przez Oddział Regionalny w B. zawieszającej wypłatę części uzupełniającej Roman Ch. odwołał się do Sądu Okręgowego w B.

W odwołaniu zainteresowany domagał się wypłaty pełnej emerytury rolniczej. W uzasadnieniu podniósł, iż jest użytkownikiem (właścicielem i współwłaścicielem z żoną) gruntów o powierzchni nie przekraczającej 1 ha, na którym rośnie sad. Zainteresowany przyznał, że nie prowadzi działalności w gospodarstwie o pow. 1,31 ha przeliczeniowych po zmarłej teściowej, a jedynie opłaca podatek rolny. Fakt opłacenia podatków, jako jedyny zresztą dowód, nie może stanowić, jak twierdził, prowadzenia gospodarstwa rolnego.



**Sąd Okręgowy w B.** wyrokiem z dnia 22 lutego 2000 r. sygn. akt VI U 1553/99 o zawieszenie wypłaty części uzupełniającej emerytury rolniczej oddalił odwołanie zainteresowanego. W uzasadnieniu Sąd stwierdził, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, osobą nieprowadzącą gospodarstwo rolne jest ta, która nie jest właścicielem, współwłaścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego, z wyjątkiem określonych w punktach 1-7 art. 28 ust. 4 ustawy. W przypadku odwołującego się Romana Ch. ta przesłanka nie jest spełniona, gdyż nieprowadzenie działalności rolniczej nie sprowadza się tylko do prostego pozostawiania gruntów poza uprawą, a dotyczy całokształtu działalności, której jednym z przejawów jest opłacanie na rzecz Skarbu Państwa należności podatkowych z tytułu posiadania, władania gruntem, choćby bez ekonomicznych sukcesów w jego wykorzystywaniu.

Od wyroku Sądu Okręgowego w B. zainteresowany złożył odwołanie do Sądu Apelacyjnego w K. W apelacji podniesiono, że zapłacenie podatku rolnego przez zainteresowanego nie może pociągać za sobą ujemnych skutków prawnych w postaci domniemania, iż gospodarstwo nadal było prowadzone, co pozbawiło zainteresowanego należnej części uzupełniającej emerytury. Dalej apelujący zarzucał, iż z uwagi na nie zakończoną sprawę działu spadku po teściowej, ani on, ani jego żona nie byli właścicielami gospodarstwa i nie mogli tych gruntów sprzedać, podarować ani wydzierżawić na 10 lat i jedyną formą zaprzestania działalności było jego porzucenie.

Sąd wniósł więc o wypłatę emerytury w pełnej wysokości z wyrównaniem od maja 1999 r., tj. od daty jej przyznania.

**Sąd Apelacyjny w K.** wyrokiem z dnia 4 października 2000 r. sygn. akt. III Aua 658/00 oddalił apelację Romana Ch. od orzeczenia Sądu Okręgowego w B. o wysokość emerytury.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

*„Apelacja jest nieuzasadniona. Sąd Okręgowy, wydając zaskarżony wyrok, właściwie zastosował i zinterpretował obowiązujące przepisy prawne, chociaż swojego stanowiska dostatecznie nie uzasadnił. Głównym przedmiotem sporu było zawieszenie części uzupełniającej emerytury w całości, co nastąpiło w oparciu o art. 28 ust. 4 ustawy o u.s.r.”*

Przepis ten stanowi, iż uznaje się, że emeryt lub rencista zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ani on, ani jego małżonek nie jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego i nie prowadzi działu specjalnego.

Właściwa interpretacja przepisu wymaga cofnięcia się do art. 6 ustawy o u.s.r. zawierającego definicję występujących w omawianym przepisie pojęć. Art. 6 pkt 4 ustawy o u.s.r. zawiera definicję gospodarstwa rolnego, nie zawierając żadnego wymogu co do jego powierzchni i stanowiąc, że przez

gospodarstwo rolne rozumie się każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej.

Wymóg, aby gospodarstwo miało powyżej 1 ha, jest zawarty jedynie w ustawie o podatku rolnym z dnia 15.11.1984 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 ze zmianami). Sąd powołał się na wówczas obowiązujący art. 1 ust. 2 ww. ustawy, który stanowił, iż za gospodarstwo rolne dla celów podatku rolnego uważa się obszar użytków rolnych, lasów i gruntów leśnych o powierzchni przekraczającej 1 ha, lub o powierzchni gruntów rolnych przekraczających 1 ha przeliczeniowy, stanowiący własność lub znajdujących się w posiadaniu płatnika. Natomiast przez działalność rolniczą (art. 6 pkt 3 ustawy o u.s.r.) rozumie się działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej, rybnej i leśnej.

Ubezpieczony twierdził, iż od 1999 r. był właścicielem 0,78 ha, zaś na pozostałych gruntach (1,19 ha + 0,70 ha + 0,009 ha) nie prowadził żadnej działalności rolniczej. Wykazanie tej okoliczności nie wyklucza jednak faktu, iż ubezpieczony był w posiadaniu podanych wyżej gruntów. Ponadto opłacał podatek rolny, a więc zachowywał się jak posiadacz, którym był w oczach władz gminnych. Zgodnie z art. 336 kc posiadaczem rzeczy jest bowiem ten, kto nią faktycznie włada i to niekoniecznie jako właściciel tzn. posiadacz samoistny.

Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie trudno zaprzeczyć, iż wymogi te nie zostały zachowane.

Wobec powyższego zawieszenie przez organ rentowy części uzupełniającej emerytury rolniczej miało pełne uzasadnienie w treści art. 28 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Roman Ch. od powyższego wyroku wniósł za pośrednictwem Sądu Apelacyjnego kasację do Sądu Najwyższego – połączoną z wnioskiem o ustanowienie z urzędu adwokata lub radcy prawnego.

W związku z tym, że wyżej wymieniona kasacja nie spełniała wymogów określonych w art. 393<sup>3</sup> Kpc, to znaczy nie została sporządzona przez radcę prawnego ani przez adwokata – w uzasadnieniu postanowienia z dnia 19 lutego 2001 r. sygn. akt. III AUa 658/00 odrzucającego kasację i oddalającego wniosek o ustanowienie pełnomocnika jak wyżej, **Sąd Apelacyjny** potraktował ją za „*osobistą*”. Kasacja nie spełniała również warunków określonych w art. 392<sup>1</sup> Kpc, tj. wartość przedmiotu zaskarżenia nie przekraczała kwoty dziesięciu tysięcy złotych – stąd też Sąd Apelacyjny kasację odrzucił

Od powyższego wniósł zażalenie do Sądu Najwyższego adwokat pozwanego.

**Sąd Najwyższy** postanowieniem z dnia 15 maja 2001 r. sygn. akt II UZ 28/01 – OSNAPUS 6/2003 oddalił zażalenie wniesione przez pełnomocnika

Romana Ch. od postanowienia Sądu Apelacyjnego w K. z dnia 19 lutego 2001 r. Zważył, że zażalenie jest bezzasadne i uznał, że w rozpoznawanej sprawie jest niesporne to, iż Prezes KRUS – Oddział Regionalny w B. decyzją z dnia 11 maja 1999 r. przyznał ubezpieczonemu Romanowi Ch. prawo do emerytury rolniczej na podstawie ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, ustalając wysokość części składkowej i części uzupełniającej, zawieszając w 100% wypłatę części uzupełniającej z powodu niezaprzeżenia przez ubezpieczonego prowadzenia działalności rolniczej. Przedmiotem sporu było zawieszenie części uzupełniającej emerytury w całości.

Trafny jest więc pogląd Sądu drugiej instancji wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, że przedmiotem niniejszej sprawy jest wysokość emerytury rolniczej. Błędny jest więc pogląd wnoszącego zażalenie, że przedmiotem sprawy jest przyznanie prawa do emerytury. Z treści decyzji organu rentowego, jak i wyroków Sądu obu instancji, wynika jednoznacznie, że ubezpieczonemu przyznane zostało prawo do emerytury rolniczej, zaś dochodzi on „wypłaty emerytury w pełnej wysokości”. W związku z tym Sąd Najwyższy przyjął, że sprawa o częściowe zawieszenie wypłaty emerytury jest sprawą o prawo majątkowe w rozumieniu art.392<sup>1</sup>§ 1 Kpc. i postanowił zażalenie oddalić

---

## Komentarz

Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, wypłata części uzupełniającej emerytury lub renty ulega zawieszeniu w całości, jeżeli emeryt lub rencista nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej.

Uznaje się, że emeryt lub rencista zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej (art. 28 ust. 4 ww. ustawy), jeżeli ani on, ani jego małżonek nie jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego i nie prowadzi działu specjalnego, nie licząc m in. użytków rolnych, lasów i gruntów leśnych, gruntów pod stawami i gruntów pod zabudowaniami, które ze względu na powierzchnię nie podlegają opodatkowaniu podatkiem rolnym.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że w sprawie Romana Ch. zapadały orzeczenia Sądów przed 1 stycznia 2003 r., a więc przed zmianami do ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym.

Od dnia 1 stycznia 2003 r. weszły w życie zmiany do ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz.431 ze zmianami), które mogą mieć wpływ na uznanie, że emeryt lub rencista zaprzestał

prowadzenia działalności rolniczej zgodnie z art. 28 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Obecnie art. 1 ustawy o podatku rolnym stanowi, iż opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza.

W art. 2 ust. 1 ustawy o podatku rolnym, określono, że za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów, o których mowa w art. 1, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki nieposiadającej osobowości prawnej. Z powyższych przepisów wynika, że opodatkowaniu podatkiem rolnym mogą podlegać grunty, które ze względu na obszar nie stanowią gospodarstwa rolnego i w tej sytuacji przy ocenie, czy nastąpiło zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej zgodnie z art. 28 ust. 4 ustawy o u.s.r., należałoby kierować się kryterium określonym w art. 2 ust. 1 ustawy o podatku rolnym. Należy więc uznawać, iż emeryt lub rencista zaprzestał działalności rolniczej, jeżeli powierzchnia pozostawionych w użytkowaniu gruntów nie stanowi gospodarstwa rolnego, tj. nie przekracza 1 ha lub 1 ha przeliczeniowego.

Tak więc po 1 stycznia 2003 r. w analogicznych sprawach powinno kierować się definicją gospodarstwa rolnego określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o podatku rolnym dla potrzeb zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej określonej w art. 28 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a nie art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 20.12.1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników.

*Mgr inż. Ewa Jaworska-Spičak jest Głównym Specjalistą w Biurze Świadczeń Centrali KRUS.*

---

## Streszczenie

---

Wybrane orzeczenia sądów dotyczą prawa do zasiłku rodzinnego na dzieci oraz zawieszenia wypłaty części uzupełniającej emerytury rolniczej.

**W pierwszej sprawie** dotyczącej uprawnienia ubezpieczonej rolniczki do zasiłku rodzinnego na dzieci Prezes KRUS – Oddział Regionalny w B. wydał decyzję odmawiającą prawa do wyżej wymienionego zasiłku, zgodnie z art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 1.12.1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zmianami), ponieważ na osobę w rodzinie przypadało powyżej 2 ha przeliczeniowych ogólnej powierzchni i naliczył nadpłatę zasiłków za

okres dwóch miesięcy. W odwołaniu do Sądu Okręgowego zainteresowana podniosła, że Oddział Regionalny przy ustalaniu uprawnień do zasiłków rodzinnych z upoważnienia Prezesa Kasy przyjął hektary przeliczeniowe ogólnej powierzchni, zamiast hektarów przeliczeniowych, stanowiących podstawę wymiaru podatku rolnego, z jednoczesnym powołaniem się na wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 13.11.1997 r.

Sąd Okręgowy zmienił decyzję Prezesa w ten sposób, że przywrócił ubezpieczonej prawo do zasiłku rodzinnego na dzieci i uznał, że nie jest zobowiązana do zwrotu wypłaconego zasiłku. Sąd Okręgowy podzielił pogląd Sądu Apelacyjnego w Łodzi, że przy ustalaniu uprawnień należy przyjąć hektary przeliczeniowe stanowiące podstawę wymiaru podatku rolnego jako adekwatne do wysokości osiągniętych dochodów.

Apelację od powyższego wyroku wniósł organ rentowy. Sąd Apelacyjny oddalił ją, uznając interpretację art. 2 ust. 5 wyżej wymienionej ustawy Sądu Okręgowego w B. za trafną.

Kasację do Sądu Najwyższego za pośrednictwem Sądu Apelacyjnego wniósł Prezes KRUS – Oddział Regionalny w B. Postanowieniem Sądu Apelacyjnego kasacja została odrzucona, zgodnie z art. 392<sup>1</sup> § 1 Kpc, ponieważ wartość przedmiotu zaskarżenia była niższa niż dziesięć tysięcy złotych. Zażalenie wniesione przez organ rentowy na postanowienie Sądu Apelacyjnego zostało przez Sąd Najwyższy oddalone. Tak więc niezależnie od istniejącego w tej sprawie problemu merytorycznego, Sąd Najwyższy odrzucił kasację organu rentowego z uwagi, że w sprawach o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż dziesięć tysięcy złotych, jest ona niedopuszczalna.

Pozostaje jednak pytanie – jaką przyjmować powierzchnię gospodarstwa rolnego przy ustalaniu uprawnień do zasiłku rodzinnego na dzieci w świetle przepisów ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych? Czy hektary przeliczeniowe ogólnej powierzchni, czy też hektary przeliczeniowe stanowiące podstawę do wymierzenia podatku rolnego? Co prawda, po nowelizacji wyżej wymienionej ustawy od 1 stycznia 2002 r. brzmienie art. 2 ust. 5 pozostało bez zmiany. Jednakże w rozporządzeniu MPiPS z dnia 16.04.2002 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o ustalenie uprawnień do zasiłku rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego, innych dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do zasiłków oraz szczegółowych zasad i trybu ich wypłaty (Dz. U. Nr 47, poz.442), § 10 stanowi, że wielkość gospodarstwa rolnego wyrażoną w hektarach przeliczeniowych ogólnej powierzchni dokumentuje się zaświadczeniem gminy lub aktualnym nakazem płatniczym. Tak więc w rozporządzeniu pojawia się pojęcie hektarów przeliczeniowych ogólnej powierzchni. Dlatego też pomimo daleko idących wątpliwości konstytucyjnych (akt wykonawczy do ustawy określił o jakie hektary chodzi) § 10 wyżej wymienionego rozporządzenia daje podstawę, organowi rentowemu do przyjmowania hektarów przeliczeniowych ogólnej powierzchni przy rozpatrywaniu aktualnie prawa do zasiłku rodzinnego na dzieci.

**W drugiej sprawie** Prezes KRUS – Oddział Regionalny w B. przyznał rolnikowi prawo do emerytury rolniczej, zawieszając wypłatę części uzupełniającej zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, w związku z niezaprzesaniem przez wnioskodawcę prowadzenia działalności rol-  
ni-

czej. Od decyzji organu rentowego zawieszającej wypłatę części uzupełniającej emerytury zainteresowany odwołał się do Sądu Okręgowego. W odwołaniu domagał się wypłaty pełnej emerytury, albowiem twierdził, że nie prowadzi działalności rolniczej na gospodarstwie po zmarłej teściowej, a jedynie opłaca podatek rolny. Sąd Okręgowy oddalił odwołanie zainteresowanego. Od tego wyroku zainteresowany wniósł odwołanie do Sądu Apelacyjnego. Sąd Apelacyjny oddalił apelację Romana Ch. od orzeczenia Sądu Okręgowego. Uznał, że apelacja jest nieuzasadniona, albowiem Roman Ch. był w posiadaniu gruntów rolnych, opłacał podatek rolny, a więc zachowywał się jak posiadacz. Tym samym nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej w świetle art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 20.12.1990 r. o u.s.r. Zainteresowany od powyższego wyroku wniósł za pośrednictwem Sądu Apelacyjnego kasację do Sądu Najwyższego. W związku z tym, że kasacja nie spełniała wymogów określonych w art. 393<sup>3</sup> Kpc, to znaczy nie została sporządzona przez radcę prawnego i nie spełniała warunków określonych w art. 392<sup>1</sup> Kpc, tj. wartość przedmiotu zaskarżenia nie przekraczała dziesięciu tysięcy złotych, Sąd Apelacyjny kasację odrzucił. Od powyższego wniósł zażalenie do Sądu Najwyższego adwokat strony. Sąd Najwyższy zażalenie oddalił.

## **Wykaz wybranych aktów prawnych związanych z działalnością Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**

W I kwartale 2003 roku powzięto lub znowelizowano niżej omówione przepisy.

### **Ustawa z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 7, poz. 79)**

---

Omawiana ustawa zmienia ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, z późn. zm.). Wprowadza zmodyfikowane, w stosunku do aktualnie obowiązujących, definicje stopni niepełnosprawności. Zgodnie z art. 4:

- do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji,
- do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej, lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób, w celu pełnienia ról społecznych,
- do lekkiego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności

do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mająca ograniczenia w pełnieniu ról społecznych, dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne.

W ust. 4 art. 3 ustawodawca określił definicję niezdolności do samodzielnej egzystencji, przez którą należy rozumieć naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację.

Zgodnie z założeniem projektodawców tego zapisu (uzasadnienie do projektu) doprecyzowanie definicji stopni niepełnosprawności skutkować powinno zmniejszeniem liczby nieprawidłowo wydawanych orzeczeń o stopniu niepełnosprawności. W konsekwencji proponowanej zmiany świadczenia z tytułu niepełnosprawności przysługiwać będą – ich zdaniem – wyłącznie osobom, u których naruszenie sprawności organizmu jest przyczynowo powiązane z wystąpieniem ograniczeń utrudniających lub uniemożliwiających codzienne funkcjonowanie.

Ponadto precyzyjnie określono katalog uprawnień przysługujących Pełnomocnikowi w ramach sprawowanego nadzoru nad orzecznictwem. Dotychczasowy katalog uprawnień Pełnomocnika (art. 6c) został poszerzony, m.in. o możliwość dokonywania kontroli orzeczeń co do ich zgodności ze stanem faktycznym lub czy orzeczenie zostało wydane w sposób zgodny z zasadami orzekania o niepełnosprawności. Jednocześnie ustawa zawiera przepis wskazujący na podmioty uprawnione do przeprowadzenia kontroli. Zgodnie z nim, kontrolę przeprowadzają osoby upoważnione przez Pełnomocnika na podstawie upoważnienia wydawanego na czas określony. Analogiczne rozwiązania przyjęto w stosunku do określenia uprawnień sprawowanych w ramach nadzoru przez wojewodę nad powiatowymi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Zmiana do ustawy przewiduje również możliwość weryfikacji orzeczeń wydanych niezgodnie ze stanem faktycznym. W tym celu ustawa wprowadza zapisy dające Pełnomocnikowi uprawnienia pozwalające na wystąpienie do właściwego organu, w trybie sprawowanego nadzoru, o weryfikację dotkniętego wadą orzeczenia. W przypadku stwierdzenia, że istnieje uzasadnione podejrzenie co do zgodności orzeczenia ze stanem faktycznym lub zasadami orzekania o niepełnosprawności, Pełnomocnik może zwrócić się do właściwego organu o stwierdzenie nieważności orzeczenia lub o wznowienie postępowania.

Ustawodawca wprowadził również zapis umożliwiający Państwowemu Funduszowi Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych dofinansowanie two-



rzenia warsztatów terapii zajęciowej w tych powiatach, w których nie ma takich placówek lub na obszarach zagrożonych wysokim wskaźnikiem bezrobocia.

Ponadto ujednociono charakter rozstrzygnięć dotyczących pożyczek udzielanych osobom niepełnosprawnym na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej. W obecnym stanie prawnym rozstrzygnięcia dotyczące umorzenia pożyczki na rozpoczęcie działalności mają niejednolity charakter. Części z nich dokonuje starosta jako strona umowy, w trybie właściwym dla czynności cywilnoprawnych. Innych dokonuje marszałek województwa i Prezes Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – w trybie administracyjnym, ingerując tym samym w stosunki cywilnoprawne. Aktualnie decyzja w tej sprawie przekazana została staroście, który może odroczyć termin spłaty pożyczki, rozłożyć jej spłatę na raty lub umorzyć spłatę w części albo w całości, jeżeli pożyczka stała się wymagalna.

Zaproponowane zmiany do art. 26 ustawy polegają na objęciu refundacją tylko bezpośrednich kosztów dostosowania istniejących, jak i nowych stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych, stosownie do skutków niepełnosprawności (wraz z częścią kosztów rozpoznania tych potrzeb), jak również na zróżnicowaniu wysokości refundacji w zależności od stopnia niepełnosprawności pracownika. Zmiany te zgodnie z brzmieniem uzasadnienia do niniejszej ustawy powinny przyczynić się do bardziej racjonalnego wykorzystania środków finansowych oraz wynikają one z konieczności dostosowania polskiego ustawodawstwa do ustawodawstwa Unii Europejskiej.

Do ustawy wprowadzono także przepisy określające nowe zadania samorządu województwa, dofinansowywane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, którymi są:

- udzielanie pomocy pracodawcom prowadzącym zakłady pracy chronionej,
- tworzenie zakładów aktywności zawodowej,
- budowa i rozbudowa obiektów służących rehabilitacji.

Ustawa precyzuje również przepisy tak, aby Fundusz jako jednostka posiadająca osobowość prawną – podobnie jak inne osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych – sporządzał sprawozdania finansowe zgodnie z ustawą o rachunkowości, a także aby ze środków Funduszu mogły być pokrywane – w wysokości nie wyższej niż 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań – koszty obsługi zadań realizowanych przez samorządy powiatowe i wojewódzkie.

Omawiany akt prawny wszedł w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym został ogłoszony, tj. 1 lutego 2003 r., z wyjątkiem:

- 1) art. 1 pkt 44 lit. b, który wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2003 r.;

- 2) art. 1 pkt 9 w zakresie dotyczącym art. 10b ust. 3-5, pkt 15, pkt 16, pkt 18, pkt 24 w zakresie dotyczącym art. 32 ust. 1 pkt 4 oraz art. 3-5, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.;
- 3) art. 2, 7 i 8, które wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2003 r.

**Obwieszczenie Marszałka Sejmu z dnia 7 stycznia 2003 r.  
w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy  
o finansach publicznych  
(Dz. U. Nr 15, poz. 148)**

---

W załączniku do niniejszego obwieszczenia ogłoszono tekst jednolity ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014) z uwzględnieniem 28 nowelizacji ww. ustawy oraz zmian wynikających z innych przepisów, ogłoszonych przed dniem wydania jednolitego tekstu.

**Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym  
ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia  
(Dz. U. Nr 45, poz. 391)**

---

Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia zastąpiła ustawę z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153 z późn. zm.). Normuje ona bardzo szeroki zakres zagadnień, a przede wszystkim:

- obowiązki władz publicznych w zakresie ochrony zdrowia,
- zasady ubezpieczania w Narodowym Funduszu Zdrowia,
- prawa i obowiązki ubezpieczonych w Funduszu,
- zasady i tryb uiszczania składek na ubezpieczenie zdrowotne,
- strukturę organizacyjną i sposób funkcjonowania Funduszu,
- zagadnienia związane z wykonywaniem nadzoru nad systemem ubezpieczeń zdrowotnych.

W rozdziale I, poza podstawowymi przepisami regulującymi przedmiotowy zakres ustawy, ustawodawca nałożył na organy władzy publicznej obowiązki w zakresie ochrony zdrowia oraz określił zasady, na jakich ma być zagwarantowany ubezpieczonym dostęp do świadczeń zdrowotnych. Rozdział II określa zakres podmiotowy ustawy, tj. wskazuje krąg osób objętych tym ubezpieczeniem, a są to: obywatele polscy oraz obywatele innych państw pod warunkiem, że przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie dokumentów określonych w odrębnych przepisach. Art. 6 ustawy

dokonyje podziału tych osób na takie, które objęte są ubezpieczeniem zdrowotnym z mocy ustawy oraz dobrowolnie. Regulacje określające, kiedy obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego uważa się za spełniony, oraz dotyczące uprawnień przysługujących członkom rodziny osoby podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego, zawiera art. 10, zaś art. 11 wskazuje tryb, terminy oraz zasady korzystania z możliwości dobrowolnego ubezpieczenia się w Funduszu. Art. 12 do 16 ustawy zawierają wskazanie terminów powstania i wygaśnięcia obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego osób wymienionych w art. 9. Składka na ubezpieczenie zdrowotne ustalona została na poziomie 9% podstawy jej wymiaru. Przepisy rozdziału III określają sposób wyliczania składki w szczególnych przypadkach (osób wskazanych w art. 9 ust. 1 ustawy), sposób jej poboru oraz prawa i obowiązki płatników. W rozdziale tym ustawodawca określił również prawa i obowiązki ZUS i KRUS w zakresie ewidencjonowania i poboru składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Zadania przewidziane w niniejszej ustawie realizuje Narodowy Fundusz Zdrowia, który jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. Organami Funduszu są rada oraz zarząd, którym kieruje Prezes oraz reprezentuje Fundusz na zewnątrz. Zaś jednostkami organizacyjnymi Funduszu są centrala i oddziały wojewódzkie. W wymienionych jednostkach powstały wydzielone komórki organizacyjne, do których zadań należy problematyka znajdująca się dotychczas we właściwości Branżowej Kasy Chorych dla Służb Mundurowych. Gospodarkę finansową Fundusz prowadzi w oparciu o przepisy omawianej ustawy, w której określono źródła jego finansowania, koszty funkcjonowania, strukturę środków w ramach Funduszu (fundusz podstawowy i zapasowy), zasady planowania wydatków oraz sposób pokrywania straty i wydatkowania ewentualnej nadwyżki.

W rozdziale V ustawodawca określił uprawnienia ubezpieczonych do świadczeń zdrowotnych, obowiązki Funduszu oraz ministra właściwego do spraw zdrowia w ramach realizacji ubezpieczenia zdrowotnego. Ustawa zapewnia ubezpieczonym świadczenie usług zdrowotnych w ramach umów zawieranych i finansowanych ze środków Funduszu pochodzących ze składek ubezpieczonych. Świadczenie ww. usług powinno odpowiadać wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej opartej na dowodach naukowych i praktyki medycznej z uwzględnieniem możliwości finansowych Funduszu. Ponadto ustawa kładzie duży nacisk na profilaktykę medyczną (art. 50) oraz szeroko reguluje kwestie związane z odpłatnością za leki.

Zgodnie z art. 72 podstawą udzielania świadczeń zdrowotnych finansowanych przez Fundusz jest umowa o udzielanie świadczeń zdrowotnych zawarta pomiędzy Funduszem a świadczeniodawcą. Ww. umowy są jawne i określają w szczególności:

- rodzaj i zakres udzielanych świadczeń,
- warunki udzielania świadczeń,

- zasady rozliczeń pomiędzy Funduszem a świadczeniodawcami,
- kwotę zobowiązania Funduszu wobec świadczeniodawcy,
- zasady rozpatrywania kwestii spornych i zażaleń.

Przy zawieraniu tych umów nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 721, poz. 664 z późn. zm.), z wyjątkiem art. 17 tej ustawy. Podstawowym trybem postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń zdrowotnych jest konkurs ofert. Dopuszcza się także w przypadkach wskazanych w ustawie zawarcie umowy w trybie rokowań. Ponadto przepisy rozdziału VI określają kryteria wyboru ofert, przyczyny ich odrzucenia, tryb działania komisji. Oferentom biorącym udział w postępowaniach ustawa przyznaje możliwość wnoszenia środków odwoławczych od decyzji Funduszu, a należą do nich: protest, odwołanie i skarga do Sądu Okręgowego w Warszawie (art. 95).

Nowym rozwiązaniem w stosunku o uprzednio obowiązującego ustawodawstwa jest planowanie zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych. Zarząd Funduszu w oparciu o wojewódzkie plany zdrowotne (opracowane przez zarządy województw, a zatwierdzone przez sejmiki wojewódzkie) oraz plan zdrowotny dla służb mundurowych (opracowany wspólnie przez Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości i ministra właściwego do spraw wewnętrznych) opracowuje projekt Krajowego Planu Zabezpieczenia Świadczeń Zdrowotnych, który następnie, w terminie wskazanym w ustawie oraz po konsultacji z wojewódzkimi oddziałami Funduszu, a następnie po zatwierdzeniu go przez Radę Funduszu, przedkłada do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Ów plan, jak to wynika z uzasadnienia do projektu ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, stanowi wyznaczenie długo- i krótkoterminowych celów polityki zdrowotnej państwa, w których określone zostaną zasoby publiczne i niepubliczne, jakimi dysponuje system ochrony zdrowia.

Kwestie związane z organizacją udzielania świadczeń zdrowotnych zostały uregulowane w rozdziale VIII ustawy. Zamieszczono tu przepisy określające prawa i obowiązki świadczeniodawców, w związku ze świadczonymi na ich rzecz usługami na rzecz ubezpieczonych. Przepisy tego rozdziału zapewniają ubezpieczonym katalog uprawnień, dotyczących:

- swobody wyboru lekarza podstawowej opieki zdrowotnej,
- świadczeń specjalistycznych na podstawie skierowania lekarza podstawowej opieki zdrowotnej,
- świadczeń zdrowotnych udzielanych bez skierowania, w tym w związku ze zdarzeniami bezpośredniego zagrożenia życia lub porodu,
- zaopatrzenia w leki i materiały medyczne,
- zaopatrzenia ortopedycznego oraz w środki pomocnicze i techniczne środki lecznicze,
- swobody wyboru lekarza stomatologa, pielęgniarki, położnej i innych świadczeniodawców.

W ustawie znalazły się również przepisy określające uprawnienia kontrolne i nadzorcze Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w zakresie zgłaszania do ubezpieczenia zdrowotnego oraz opłacania składek na to ubezpieczenie. Organy władzy publicznej zostały zobowiązane do informowania Funduszu o stwierdzonych przypadkach naruszenia przepisów ustawy. Natomiast uprawnienia nadzorcze nad działalnością Funduszu ustawodawca powierzył Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych oraz ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Organy te przejmą uprawnienia nadzorcze, które należały dotychczas do Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych.

Ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. 1 kwietnia 2003 r., z tym że: art. 200, 201 i 211 weszły w życie z dniem ogłoszenia, tzn. 17 marca 2003 r., natomiast art. 136 ust. 3 wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.

**Ustawa z dnia z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy  
o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia  
oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska  
(Dz. U. Nr 46, poz. 392)**

---

Omawiany akt prawny zmienia ustawę z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. Nr 73, poz. 764). Nowelizacja przewiduje, iż przeznaczony do zalesienia może być, poza gruntami klas V, VI i VIz, także grunt klasy IV, jeżeli jego powierzchnia nie przekracza 10% łącznej powierzchni gruntu przeznaczonego do zalesienia. Zgodnie ze zmianą art. 1 ust. 6, wniosek do starosty o przeznaczenie gruntu do zalesienia powinien zawierać wypis i wyrys z operatu ewidencji gruntów oraz przewidywane terminy rozpoczęcia i zakończenia zalesiania.

Zgodnie z art. 7, ekwiwalent za zalesienie gruntu będzie podlegał corocznej waloryzacji. Zostanie on podwyższony o 50%, jeśli jednocześnie z przeznaczeniem gruntu do zalesienia nastąpi likwidacja gospodarstwa rolnego, prowadzonego osobiście co najmniej od 5. lat przez właściciela lub jego spadkobiercę albo darczyńcę, a właściciel pozostawił sobie grunt rolny lub działkę siedliskową o powierzchni nie większej niż 0,8 ha. W przypadku, gdy grunt na którym znajduje się uprawa leśna zostanie sprzedany, obowiązki związane z jej prowadzeniem przechodzą na nabywcę gruntu. Przekazanie praw i obowiązków nabywcy następuje w drodze decyzji administracyjnej starosty. Ponadto prawo do ekwiwalentu może zostać także przekazane w drodze spadkobrania, a korzystania z nabytych w ten sposób uprawnień może być kontynuowane przez okres 20 lat.

W sytuacji celowego zniszczenia uprawy leśnej przez właściciela gruntu, starosta wydaje decyzję administracyjną o wstrzymaniu wypłaty ekwiwalentu oraz nakazuje zwrot kosztów sadzonek, kosztów sporządzenia planu zalesienia oraz pobranego ekwiwalentu wraz z ustawowymi odsetkami.

Ustawodawca wprowadził także do ustawy definicję gospodarstwa rolnego, za które uważa się gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, które jego właściciel lub spadkodawca lub darczyńca prowadził lub prowadzi osobiście co najmniej od 5. lat, co jest potwierdzone przez urząd gminy, na którego terenie gospodarstwo się znajduje.

Ustawa weszła w życie z upływem 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. 2 kwietnia 2003 r.

**Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów  
z dnia 28 marca 2003 r. w sprawie nadania statutu  
Narodowemu Funduszowi Zdrowia  
(Dz. U. Nr 55, poz. 481)**

---

Niniejsze rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 45, poz. 391).

Zgodnie z brzmieniem statutu, stanowiącym załącznik do niniejszego rozporządzenia, Narodowy Fundusz Zdrowia jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, działającą na podstawie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia oraz niniejszego statutu. Określa on strukturę organizacyjną (centrala i 16 oddziałów) oraz organy Funduszu (Zarząd i Rada), ich zadania, kompetencje Prezesa i jego zastępców.

Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 kwietnia 2003 r.

**Ustawa z dnia 27 marca 2003 r.  
o zmianie ustawy o emeryturach i rentach  
z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych  
oraz niektórych innych ustaw  
(Dz. U. Nr 56, poz. 498)**

---

Omawiana ustawa zmienia ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118, z późn. zm.). Wprowadzone zmiany dotyczą przede wszystkim przepi-

sów rozdziału 2, dotyczących waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, zgodnie z którymi podlegają one corocznej waloryzacji od dnia 1 marca, a waloryzacja obejmuje świadczenia przyznane przed 1 marca. Zgodnie z art. 88 ust. 1, waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik jego waloryzacji, który wynosi nie mniej niż średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym, powiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Ww. wskaźnik jest corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno Gospodarczych, która w drodze uchwały uzgodni jego wysokość. Jeżeli to nie nastąpi, wówczas Rada Ministrów określi jego wysokość w drodze rozporządzenia. W przypadku, gdy wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w czerwcu danego roku w stosunku do grudnia poprzedniego roku wynosi co najmniej 105%, świadczenia waloryzuje się dodatkowo od dnia 1 września, na poczet kolejnej nowelizacji (art. 91).

Zgodnie z art. 93, zmiana wysokości emerytur i rent w ramach waloryzacji następuje z urzędu, a jeżeli wypłata świadczenia była wstrzymana – po jej wznowieniu, z uwzględnieniem wszystkich kolejnych waloryzacji i waloryzacji dodatkowych, przypadających w okresie wstrzymania wypłaty.

Ponadto do ww. ustawy dodano art. 107a., z którego wynika, że jeżeli do renty rodzinnej uprawnionych jest więcej, niż jedna osoba i jedna lub kilka z tych osób zgłosi wniosek o wyłączenie z kręgu osób uprawnionych do renty, prawo do renty rodzinnej ulegnie ponownemu ustaleniu z pominięciem tej osoby lub osób. Ww. wniosek jest okolicznością powodującą ustanie prawa do renty rodzinnej tych osób. Ustalenie wysokości renty rodzinnej dla pozostałych osób uprawnionych następuje od miesiąca, od którego wstrzymano wypłatę renty osobie, która złożyła ww. wniosek.

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2004 r., z wyjątkiem: art. 6, który wszedł w życie z dniem ogłoszenia oraz art. 1 pkt 4, 5, 7-9, art. 2 i 5, które weszły w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

*Igor Sadowski jest referentem prawnym  
Biura Organizacyjno-Prawnego Centrali KRUS.*

## **Działalność Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników w IV kadencji**

Czwarta kadencja Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników upłynęła 18 czerwca 2003 roku. Rada Rolników, działająca na podstawie przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 20 grudnia 1990 r., reprezentuje interesy ogółu ubezpieczonych rolników i świadczeniobiorców KRUS.

W skład Rady IV kadencji weszli przedstawiciele:

- Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych,
- Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Rolników Indywidualnych „Solidarność”,
- Związku Zawodowego „Samoobrona”,
- Federacji Związków Producentów Rolnych oraz
- Związku Zawodowego Centrum Narodowego Młodych Rolników.

22 osoby pełniły po raz pierwszy funkcję w IV kadencji Rady. 80 proc. Rady to rolnicy, 20 proc. było przedstawicielami innych zawodów.

Warto prześledzić, jak na przestrzeni lat zmieniała się reprezentacja poszczególnych związków w Radzie Rolników.

Pierwszą kadencję tworzyli przedstawiciele 3 organizacji: Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność” oraz Federacji Związków Producentów Rolnych.

Od drugiej kadencji Rada Rolników pracowała w składzie poszerzonym o Związek Zawodowy Rolnictwa „Samoobrona”, który rozpoczął w tym czasie swoją oficjalną działalność.

Od czwartej kadencji w skład Rady Rolników weszli dodatkowo przedstawiciele Związku Zawodowego Centrum Narodowe Młodych Rolników.

Z uznaniem należy zaznaczyć aktywność Rady Rolników, która w ramach prac swoich komisji problemowych angażuje się we wszystkie sprawy mające związek z ubezpieczeniem społecznym rolników. Warto też podkreślić, że dzięki aktywności Rady Rolników udało utrzymać się dotychczasowe zasady naliczania składek na ubezpieczenie społeczne rolników. Przedstawi-



ciela Rady Rolników są również aktywni na forum parlamentarnym – konstruktywnie uczestniczą w pracach komisji i podkomisji sejmowych (ostatnio w ramach omawiania projektu nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników), znaczący jest również ich głos przedstawicieli na spotkaniach, seminariach i sympozjach, w tym międzynarodowych, gdzie omawiane są żywotne aspekty przyszłości ubezpieczenia społecznego rolników, w tym m.in. sytuacja zdrowotna ludności wiejskiej.

To 50-osobowe gremium doświadczonych przedstawicieli związków i organizacji rolniczych posiada liczne ustawowe kompetencje oraz uprawnienia, skutecznie wykorzystywane w bieżącej pracy Rady. Warto przypomnieć, że Rada Rolników ma między innymi prawo do:

- opiniowania projektów aktów prawnych dotyczących ubezpieczeń lub mających bezpośredni wpływ na ich funkcjonowanie,
- występowania do organów administracji państwowej i organów samorządu terytorialnego o podjęcie stosownych działań w sprawach związanych z ubezpieczeniem,
- kontrolowania i oceny działalności Kasy.

Przede wszystkim jednak Rada Rolników ustala wysokość składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz pełni funkcje nadzorcze nad funduszem składkowym poprzez wyłonioną ze swego grona radę nadzorczą.

Rada Rolników może także wnioskować do ministra rolnictwa i rozwoju wsi m.in. o:

- ustanowienie ulgi z tytułu bezwypadkowego prowadzenia działalności rolniczej,
- zmianę wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej,
- korzystniejsze niż w ustawie określenie przypadków, w których zasiłek chorobowy przysługuje przy niezdolności do pracy trwającej krócej niż 30 dni,
- ustalanie kwoty zasiłku chorobowego,
- ustalanie premii dla rolników z tytułu oszczędności w sposobie poboru składek lub przekazywania świadczeń.

W czwartej kadencji odbyło się 14 posiedzeń plenarnych, w tym cztery nadzwyczajne oraz 19 posiedzeń Prezydium Rady. Posiedzenia Rady poprzedzane były obradami Prezydium, podczas których omawiano sprawy organizacyjne i merytoryczne.

W kręgu zainteresowań Rady Rolników znalazło się wiele problemów wynikających z działalności Kasy, bądź ze zmieniających się realiów polityczno-społecznych. Do ważnych spraw, wielokrotnie omawianych, należała współpraca KRUS z Instytutem Medycyny Wsi w Lublinie oraz Szpitalem Specjalistycznym im. J. Dietla w Krakowie. Rada wyraziła głębokie zanie-

pokojenie projektowanymi zmianami w ustawie o jednostkach badawczo-rozwojowych, w wyniku których Instytut Medycyny Wsi w Lublinie mógłby utracić status jednostki samodzielnej.

Działalność wszystkich komisji koordynowało Prezydium, nadzorując realizację uchwał i wniosków.

Komisje problemowe odbyły 56 posiedzeń.

Najczęściej obradowała **Komisja Organizacji i Gospodarki Finansowej Kasy**, która opiniowała wykonanie planów rzeczowo-finansowych Kasy. Analizowała również kalkulację wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, kładąc szczególny nacisk na utrzymanie jej na relatywnie stałym poziomie. Komisja przyjmowała informacje dotyczące sprawozdania z działalności Rady Nadzorczej Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Komisja zapoznawała się z założeniami do planu rzeczowo-finansowego KRUS. Omawiała szczegółowo przychody i wydatki poszczególnych funduszy administrowanych przez KRUS. Zobowiązała Prezesa KRUS do podjęcia niezbędnych działań, celem zabezpieczenia należnych środków funduszu emerytalno-rentowego na 2003 rok, gwarantujących pełną i terminową wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych.

Ponadto Komisja interesowała się bieżącymi zagadnieniami dotyczącymi podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i opłacania składek z tytułu tego ubezpieczenia, na bieżąco śledziła sytuację finansową i gospodarowanie majątkiem Funduszu Składkowego.

**Komisja Prewencji, Rehabilitacji i Inwalidztwa** omawiała m.in. następujące tematy:

- zasady ochrony zdrowia i życia w gospodarstwie rolnym;
- funkcjonowanie i stopień wykorzystania miejsc w centrach rehabilitacji rolników;
- przygotowanie do organizacji i kontrola realizacji turnusów rehabilitacyjnych dla dzieci rolników;
- analiza wykorzystania sprzętu rehabilitacyjnego i aparatury medycznej używanej przez KRUS zakładom opieki zdrowotnej;
- cele Fundacji Pomocy Ofiarom Wypadków w rolnictwie i sposób ich realizacji;
- plan pracy Biura Prewencji i Rehabilitacji oraz sprawozdanie z jego realizacji;
- funkcjonowanie i finansowanie rehabilitacji ambulatoryjnej na wsi;
- funkcjonowanie orzecznictwa lekarskiego w KRUS;
- wstępna koncepcja działań KRUS na rzecz niepełnosprawnych rolników oraz krzewienie wiedzy o bezpieczeństwie i higienie pracy w rolnictwie.
- analiza przyczyn i okoliczności wypadków przy pracy rolniczej oraz chorób zawodowych.

**Komisja Ubezpieczeń Wzajemnych i Dobrowolnych** analizowała bieżącą realizację porozumienia między T.U.W. „Tuw” a KRUS. Przewodnią ideą prac tej Komisji było krzewienie zasad ubezpieczeń wzajemnych w środowisku wiejskim. Komisja dokonała pozytywnej oceny realizacji przepisów ustawowych dotyczących możliwości wspierania ubezpieczeń wzajemnych przez KRUS oraz bieżącej realizacji porozumienia o współpracy pomiędzy Towarzystwem Ubezpieczeń Wzajemnych Tuw a KRUS. Komisja wyraziła swoje spostrzeżenia na temat wspierania rozwoju ubezpieczeń dla rolników i członków ich rodzin, prowadzonych przez towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych.

**Komisja Ubezpieczenia Wypadkowego, Chorobowego i Macierzyńskiego** skoncentrowała swoją działalność na ocenie przyczyn wzrostu zachorowań wśród rolników, a także na problematyce wypadków przy pracy na wsi. Wiele uwagi poświęcono sprawie ustalania prawa do rolniczej renty inwalidzkiej oraz zgłaszania i ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych. Ponadto Komisja dokonała oceny szczegółowych zasad przyznawania rent strukturalnych w rolnictwie. Przedmiotem kolejnego posiedzenia Komisji była kwartalna informacja o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego z uwzględnieniem bieżących uregulowań prawnych oraz analizy przyznawanych zasiłków chorobowych.

**Komisja Ubezpieczeń Zdrowotnych**, jako wnioskodawca utworzenia w ramach KRUS Funduszu Ubezpieczeń Zdrowotnych, na bieżąco śledziła rozwój i funkcjonowanie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Specyfika pracy w gospodarstwach rolnych oraz sytuacja dochodowa ludności wiejskiej przesądzają o potrzebie zapewnienia odrębności tej grupy społeczno-zawodowej, m.in. w zakresie ubezpieczeń społecznych, których częścią są ubezpieczenia zdrowotne.

Komisja koncentrowała też swoją działalność na ocenie przyczyn wzrostu zachorowań wśród rolników. Wiele uwagi poświęciła realizacji zadań z zakresu orzecznictwa lekarskiego KRUS.

Ponadto członkowie Komisji zapoznali się z przebiegiem leczenia i rehabilitacji mieszkańców wsi na przykładzie Szpitala Specjalistycznego im. J. Dietla w Krakowie.

**Komisja Ubezpieczenia Emerytalno-Rentowego** zajmowała się zagadnieniami związanymi z wymiarem i ściągalnością składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, terminowym załatwianiem wniosków emerytalno-rentowych i orzecznictwem lekarskim w KRUS. Wiele uwagi Komisja poświęciła waloryzacji emerytur i rent oraz działaniom zmierzającym do obni-

żenia kosztów przekazywania świadczeń. Komisja zapoznała się również z informacją dotyczącą naliczania odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników.

Tematem posiedzenia Komisji były ponadto zasady postępowania w sprawie rent strukturalnych.

Przewodnią ideą prac **Komisji Osłony Socjalnej Rolników** było popieranie pozarolniczej działalności w środowisku wiejskim, stanowiącej dla rolników dodatkowe źródło dochodu. Szczególną uwagę zwrócono na możliwość, jakie tkwią w szybko rozwijającej się agroturystyce.

Komisja zwróciła się do kierownictwa KRUS z wnioskiem o udzielenie pomocy rolnikom poszkodowanym w wyniku klęsk żywiołowych na terenie całego kraju. Chodzi głównie o odroczenia i umorzenia składek bez konsekwencji na przyszłość, czyli przyjęcie zasady, że umorzenie składek nie będzie wiązało się ze zmniejszeniem pobieranych świadczeń. Komisja Osłony Socjalnej Rolników wiele uwagi poświęciła sytuacji w rolnictwie i na wsi. Przedmiotem jednego z posiedzeń była opieka paliatywna na obszarach wiejskich. Członkowie Komisji zapoznali się z funkcjonowaniem Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Knyszynie w zakresie opieki paliatywnej oraz pracy oddziału chorób wewnętrznych dla przewlekle chorych rolników, jak również z działalnością podlaskiego Centrum Medycznego.

Członkowie Komisji spotkali się również z kierownictwem oddziału regionalnego KRUS w Białymstoku, zapoznali się ze strukturą organizacyjną i pracą oddziału, uzyskali informację o liczbie ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz o wdrażaniu nowych systemów informatycznych: KRUSna i FARMER.

Niezależnie od prac w Komisjach, na podkreślenie zasługuje aktywny udział przedstawicieli Rady Rolników w posiedzeniach rad społecznych Centrów i Ośrodków Rehabilitacji Rolników.

Dotychczasowa działalność Rady Rolników w pełni potwierdziła trafność zapisów ustawowych o potrzebie włączenia do rozwiązywania problemów ubezpieczeń społecznych rolników ich bezpośrednich przedstawicieli. Dzięki aktywności członków Rady Rolników możliwe jest szybkie przekazywanie kierownictwu KRUS i zainteresowanym resortom źródłowych informacji o problematyce nurtującej środowisko wiejskie.

*Elżbieta Bochińska jest inspektorem  
w Biurze Organizacyjno-Prawnym Centrali KRUS;  
odpowiada za organizację prac Rady Ubezpieczenia Społecznego  
Rolników.*

Robert Korsak

## Dochody ludności chłopskiej

Praca Józefa S. Zegara<sup>1</sup> zawiera następujące rozdziały: I. *Wstęp*; II. *Ludność chłopska w Polsce*; III. *Czynniki kształtujące dochody chłopskie*; IV. *Poziom i relacja dochodów chłopskich*; V. *Dochody chłopskie w latach dziewięćdziesiątych w świetle danych rachunkowości rolnej*; VI. *Polityka dochodowa w rolnictwie*; VII. *Dochody ludności rolniczej w Unii Europejskiej*; VIII. *Zakończenie*.

Omawiając problem dochodów i potrzeb na wsi, autor zauważa na wstępie, że: „*od dawna, a także i w czasach współczesnych dochody ludności chłopskiej przesądzają o poziomie życia, nadal dominującej w świecie, ludności związanej z rolnictwem. (...) W czasach współczesnych dochód stanowi główny motyw angażowania się w działalność gospodarczą, gdyż warunkuje realizację pożądanego sposobu życia. U rolników indywidualnych występuje cała wiązka celów: ekonomicznych, socjologicznych, psychologicznych i innych, które dają się ułożyć w pewną strukturę hierarchiczną, stanowiącą określone drzewo celów*”.

### I. Wstęp – mechanizm tworzenia dochodów

---

Dochody: „*nie do końca określają poziom życia, który jest pojęciem bardziej pojemnym od pojęcia dochodu; obejmuje poza wyżywieniem także warunki mieszkaniowe, zdrowie, wykształcenie, rekreację, zabezpieczenie społeczne, zagospodarowanie materialne oraz inne elementy, np. wiążące się ze stanem środowiska naturalnego*”. Przypisuje się im

---

<sup>1</sup> Józef S. Zegar, *Dochody ludności chłopskiej. Monografia*, IERiGŻ, Warszawa 2000, s. 180.

kilka funkcji – motywacyjną, redystrybucyjną i konsumpcyjną; ta ostatnia funkcja ma dla ludzi podstawowe znaczenie, przy czym: „*konsumpcja i produkcja konkurują o dochód gospodarstwa chłopskiego, co znakomicie komplikuje problematykę dochodów chłopskich*”.

Omawiając mechanizm kształtowania dochodów chłopskich w rozwiniętej gospodarce rynkowej, autor stwierdza, że: „*ma miejsce pewien samoczynny mechanizm dochodów rolniczych, który nie zapewnia automatycznie satysfakcjonujących dochodów ludności rolniczej (w tym chłopskiej), co właśnie rodzi problem dochodów*”. W okresie industrializacji szybko rozwijające się sektory nierolnicze stwarzały jednocześnie popyt na produkty rolno-spożywcze i chłopską siłę roboczą, wywołując m.in. procesy szybkiego wzrostu wydajności czynników produkcji rolniczej i zwiększenie absolutnego poziomu dochodów w rolnictwie (aczkolwiek nierzadko uprzemysłowieniu towarzyszyła pauperyzacja chłopów). Z przechodzeniem do gospodarki postindustrialnej, popyt na produkty rolne zaczął się stabilizować, mechanizm konkurencji prowadził do relatywnego tanienia produktów rolnictwa, co przyspieszało procesy proefektywnościowe w rolnictwie (koncentracja ziemi i produkcji, specjalizacja i inne).

Zwiększanie dochodów rolnych stawało się coraz trudniejsze. Pojawiła się konieczność interwencjonizmu państwowego w sferze kształtowania dochodów rolniczych (USA w latach 30., Europa Zachodnia w latach 60.): „*Kształtowanie odpowiedniego poziomu tych dochodów stało się jednym z głównych celów polityki rolnej (obok bezpieczeństwa żywnościowego i stabilizacji rynków rolnych oraz ochrony środowiska przyrodniczego) w krajach wysoko rozwiniętych, plasując te dochody w szerszym kontekście warunków życia*”. Chodzi tu o poziom absolutny dochodów rolniczych, umożliwiający rozwój sprawnym gospodarstwom rolnym, i poziom względny dochodów osobistych, porównywalny z dochodami innych grup społeczno-zawodowych. Postulat parytetu dochodowego – równości – stał się jednym z głównych celów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR/EWG. Do tego celu wykorzystywano cały zestaw instrumentów).

Obecna sytuacja rolnictwa chłopskiego w Polsce jest bardziej złożona i daleko trudniejsza, wręcz dramatyczna, niż rolnictwa w krajach wysoko rozwiniętych około 40-50 lat temu, głównie dlatego, że popyt na produkty rolnicze jest bardziej ograniczony niż kilkadziesiąt lat temu w krajach wysoko rozwiniętych. Pojawienie się bariery dla wzrostu produkcji rolniczej w skali makroekonomicznej oznacza pojawienie się bariery dla zwiększania globalnych dochodów rolniczych przez wzrost wolumenu produkcji rolniczej. Nadwyżka podaży nad popytem prowadzi do obniżki cen na rynku rolnym i do uzyskania niższego dochodu niż w wypadku niezwiększania produkcji. Sytuację bardzo pogarsza brak alternatywnego zatrudnienia dla rolników i innych

członków rodziny, przy przeludnieniu agrarnym rolnictwa. Prowadzi to do pauperyzacji i rozdrabniania części gospodarstw oraz psucia rynku przez sprzedaż produkcji poniżej kosztów produkcji.

## II. Ludność chłopska w Polsce

---

W monografii autor szeroko definiuje tytułowe pojęcie i kreśli szkic ewolucji gospodarki chłopskiej, przy czym posługuje się terminem „*ludność chłopska*”, będącym pojęciem węższym od terminu „*ludność rolnicza*”, do której zalicza się także: „*grupy ludności utrzymującej się z rolnictwa, ale nie gospodarującej indywidualnie, jak to ma miejsce w wypadku chłopów*” (praktycznie ludność chłopską autor utożsamia z ludnością przebywającą w gospodarstwach domowych użytkujących gospodarstwa rolne).

W kwestii pozycji społecznej chłopów autor zajmuje następujące stanowisko: „*Warstwa (klasa) chłopska od zarania była klasą podporządkowaną innym, mimo że liczebnie dominowała w społeczeństwie*”, a gospodarka chłopska była podporządkowana stosunkom społeczno-ekonomicznym dominującym w danej epoce. Liczebna dominacja ludności chłopskiej stopniowo zmniejszała się: „*ze względu na wychodźstwo z warstwy chłopskiej oraz wyodrębnianie się innych zawodów (działalności) w ramach tej grupy społecznej*”. S. Zegar podziela zatem pogląd B. Saluda, że: „*warstwa chłopska od wieków była przedmiotem, a nie podmiotem życia społecznego (...) Taka pozycja chłopów odnosi się do tej warstwy pod każdą szerokością geograficzną*” i datuje się od najodleglejszych czasów (na co zwracali uwagę G. Myrdal, D. Gałaj, W. Grabski i inni). „*Przejawy przedmiotowego traktowania występowały w Polsce Ludowej, a obecnie (...) za przejaw przedmiotowego traktowania chłopów można uznać na przykład obniżanie inflacji głównie kosztem dochodów rolniczych oraz eksponowanie cen żywności jako podstawowego czynnika inflacyjnego*”. Zwraca też uwagę na utrzymywanie się pejoratywnych skojarzeń z pojęciem chłopca (czemu uległa nawet znaczna część ludności chłopskiej): „*W czasach współczesnych ludność chłopska ulega daleko idącym przeobrażeniom ilościowym i jakościowym (...) zaczęto mówić o przekształcaniu się chłopca w rolnika, a następnie w farmera*”.

W bardzo długim okresie (sekularne tendencje w odniesieniu do ludności chłopskiej) ewolucja ludności chłopskiej w Polsce dokonywała się z opóźnieniem w stosunku do krajów zachodnioeuropejskich – przede wszystkim z wprowadzeniem gospodarki czynszowej (która nastąpiła pięć wieków później) i uwłaszczeniem chłopów, z zasadniczymi reformami agrarnymi i inten-

syfikacją rolnictwa w XIX w.; tak jest i obecnie, gdy dystans do rolnictwa zachodnioeuropejskiego wynosi około 30-40 lat.

Co do miejsca ludności chłopskiej zajmowanego w społeczeństwie i jej roli ekonomicznej, można wskazać trzy uniwersalne prawidłowości. Są to: spadek udziału ludności chłopskiej w strukturze społeczno-zawodowej ludności; permanentne deprecjonowanie ludności chłopskiej w porównaniu z innymi grupami społecznymi; istotne zmiany kulturowe, włączając w to sposób gospodarowania (w skrócie i uproszczeniu od chłopa do rolnika i farmera).

W obszerniej charakterystyce sekularnej tendencji kurczenia się warstwy chłopskiej; do najważniejszych z nich Autor zalicza:

- spadek absolutny i względny ludności wiejskiej w ogólnej liczbie ludności;
- spadek znaczenia rolnictwa jako miejsca pracy i źródła utrzymania ludności;
- dywersyfikacja źródeł utrzymania ludności wiejskiej;
- spadek liczby ludności chłopskiej.

Wobec szczupłości bazy empirycznej, tytułem ilustracji, autor podaje tylko nieliczne dane dotyczące liczby ludności wiejskiej.

W Polsce Piastowskiej na ludność wiejską przypadało ponad 90% ludności kraju, w 1500 r. ludność wiejska stanowiła 83%, w 1578 r. 73%, ale w 1662 r. 82% ogółu ludności Korony, przy zróżnicowaniu w poszczególnych dzielnicach. (W pracy obszernie omówiono ludność Królestwa Polskiego w latach 1822-1906.) W drugiej połowie XIX w. nastąpił znaczący rozwój demograficzny i zarysował się wyraźny trend urbanizacyjny, ale utrzymała się dominacja ludności rolniczej, np. w latach 1901-1906 – 60% ludności ogółem i 75% ludności wiejskiej.

W minionych wiekach dominacja chłopów wśród grup społecznych miała miejsce we wszystkich krajach, natomiast gdy idzie o skalę dominacji, występowały od dawna wyraźne różnice między Europą Zachodnią a Europą Środkową i Wschodnią (nie była ona jednolita także w Polsce, co w recenzowanej publikacji zostało szerzej omówione).

Po pierwszej wojnie światowej w Polsce nadal zwiększała się liczba ludności rolniczej, mimo urbanizacji i rozwoju przemysłu i innych sektorów pozarolniczych oraz spadku odsetka ludności rolniczej w liczbie ludności ogółem. Problem łądziła migracja do miast oraz emigracja za granicę (w latach 1919-1938 wyemigrowało z kraju, głównie ze wsi, netto 1,1 mln osób). W 1931 r. 19,5 mln osób, tj. 61% utrzymywało się z pracy w rolnictwie. W latach 1945-1995 *„z rolnictwa odpłynęło 12 mln osób, w czym szczególnie rolę odegrało uprzemysłowienie, tworzące miejsca pracy poza rolnictwem. Poza odpływem ludności z rolnictwa powstało zjawisko dwuzawodowości, której zasadniczą przyczyną powstania była niska dochodowość drobnych gospodarstw chłopskich (zjawisko dwuzawodowości występuje w wielu krajach zachodnioeuropejskich). W latach*



*1960-1978 znacząco wzrosła liczba ludności dwuzawodowej w indywidualnych gospodarstwach chłopskich, bo z 1 467 tys. – z tego 704 tys. chłoporobotników – do 2092 tys. (z tego 1 252 tys. chłoporobotników) (...) Nasilenie się zjawiska dwuzawodowości oraz zmiana społeczno-zawodowego charakteru wielu rodzin chłopskich spowodowała daleko idące zmiany źródeł utrzymania ludności zamieszkałej z użytkownikiem indywidualnego gospodarstwa rolnego i działki rolnej”.*

S. Zegar uważa, że w sferze kultury chłopskiej: „zaszły zmiany o większym znaczeniu, aniżeli w sferze ekonomiki gospodarowania (...) mają one rozstrzygające znaczenie dla tożsamości chłopów. Widoczne zmiany datują się od rewolucji przemysłowej, gdy rolnictwo chłopskie zostało poddane oddziaływaniu wielu czynników natury ekonomicznej, społecznej i kulturowej, co naruszało prawie odwieczny system chłopskiego gospodarowania i zachowania. W Polsce to skoncentrowane oddziaływanie zewnętrzne rozpoczęło się w okresie forsownej industrializacji i dokonuje się nadal”.

Autor wyodrębnia główne czynniki sprawcze zmian gospodarstwa i rodziny chłopskiej:

- Rozwój przemysłu, który tworząc miejsca pracy i dochodu, jednocześnie dał szansę ludności chłopskiej (zwłaszcza młodemu) na ułożenia życia w oderwaniu od gospodarstwa rolnego (ojcowizny) i wsi (miejsca urodzenia). Rzutowało to na zmianę systemu wartości w stosunku do ziemi oraz postaw i orientacji na życie także poza gospodarstwem i wsią. Wzrost popytu na żywność był siłą napędową do intensyfikacji produkcji rynkowej i ograniczania samozaopatrzenia.
- Rozwój bezpośrednich kontaktów z miastem: „wpłynął na otwieranie się rolnictwa chłopskiego na sprawy miejskie, ogólnokrajowe i światowe. W tym kierunku silnie oddziaływały też środki masowego przekazu. Zainteresowanie ludności chłopskiej i rolniczej sprawami miasta było daleko większe aniżeli mieszkańców miast wsią”.
- Wśród mieszkańców wsi zostały rozbudzone postawy „konsumpcyjne” (efekt demonstracji w zakresie dóbr konsumpcyjnych ujawnił się z ogromną siłą w okresie transformacji).
- Otwarcie wsi na otoczenie zewnętrzne, zmiany technologii produkcji i inne: „powodowały osłabienie autonomiczności gospodarstw i rodzin chłopskich oraz tradycyjnych więzi rodzinno-sąsiedzko-parafialnych na rzecz więzi z nowymi instytucjami wiejskimi i pozawiejskimi”. Tradycyjne autorytety zastępowano nowymi.
- „Istotnie zmienił się system wartości rodzin chłopskich, co wyraziło się głównie w podejściu do przyszłości dzieci. Wysoką rangę nadano wykształceniu i innym, zmniejszyła się wartość ziemi, zmieniono

*sposób ubierania się, wyposażenia domu itd., obserwuje się zanik społecznikostwa.”*

- Nastąpiła zmiana modelu rodziny chłopskiej z wielopokoleniowej na jednopokoleniową, jako modelu przeważającego w krajach wysoko rozwiniętych.

### **III. 1. Zróżnicowanie ekonomiczne ludności chłopskiej**

---

Relatywnie większe zróżnicowanie ekonomiczne ludności chłopskiej w porównaniu z innymi grupami społecznymi jest produktem rozwoju historycznego. Proces rozwarstwiania się ludności chłopskiej w Polsce trwał przez całe wieki. Autor charakteryzuje te procesy, poczynając od średniowiecza, wyodrębnia zjawiska występujące w XIV, XV-XVIII, XIX i początkach XX wieku. W okresie międzywojennym pogorszyła się struktura agrarna, co wyrażało się w latach 1921-1938 zwiększeniem odsetka gospodarstw drobnych oraz zmniejszeniem przeciętnego rozmiaru gospodarstw o 12,1%, mimo parcelacji 2,7 mln ha wielkiej własności. Oznaczało to pogłębienie rozwarstwienia gospodarki chłopskiej.

Reforma rolna 1944 r. i osadnictwo na Ziemiach Odzyskanych wzmocniły kategorie gospodarstw średnich. Ocena tej reformy nie jest jednoznaczna, m.in. dlatego, że *„pozostawienie wielkiej liczby zbyt drobnych gospodarstw rodziło poważne problemy na przyszłość, związane z koniecznością intensyfikacji produkcji rolnej. Nie można pominąć jednak faktu, że w trudnych warunkach powojennych, przy braku kapitału, małe gospodarstwa dość szybko podnosiły produkcję, wykorzystując rezerwy własnej siły roboczej.”*

W latach 1950-1960 liczba gospodarstw chłopskich zwiększyła się o 415 tys., tj. o 13%, z których 2/3 powstało w wyniku podziału już istniejących gospodarstw, co oznaczało ponowne pogorszenie struktury agrarnej (liczba gospodarstw do 2 ha zwiększyła się o 43%, natomiast powyżej ha tylko o 2,9%), 80% gospodarstw powstałych w tym czasie stanowiły gospodarstwa dwuzawodowe, a gospodarstwa chłopo-robotnicze stanowiły 1/4 ogółu gospodarstw chłopskich.

Zasadniczy wpływ na zmiany struktury społecznej wsi wywarł proces industrializacji, który ograniczył zwłaszcza liczbę ludności bezrolnej (dawnego proletariatu wiejskiego), udział tej kategorii rodzin spadł z około 12% w 1931 r. do poniżej 1% w 1957 r. ogółu rodzin zamieszkałych na wsi.

Zachodziły również inne zmiany, które – jak stwierdza autor – *„niezależnie od przyczyn natury politycznej, należy ocenić pozytywnie, ponieważ przyczyniły się do zmniejszenia rozwarstwienia wsi, a zwłaszcza*

*ograniczenia skrajnego ubóstwa wśród ludności wiejskiej. Duża w tym zasługa uprzemysłowienia, kreującego popyt na siłę roboczą, co umożliwiło znaczną migrację ze wsi*". Szacuje się, że w latach 1946-1960 ze wsi wyemigrowało 2,5 mln osób, a tylko w latach 1950-1953 około 1 mln, co zdaniem A. Szemberg (przesadnym według autora) sprawiło, że: „w rolnictwie w ogóle nie było już ludzi zbędnych”.

W latach 60. rozpoczął się proces powolnej poprawy struktury agrarnej gospodarki chłopskiej: „kiedy to liczba gospodarstw zaczęła się zmniejszać, zarysował się proces ich polaryzacji, przy jednoczesnym nieznacznym zwiększeniu przeciętnego obszaru gospodarstwa”.

Proces zmniejszania się liczby „gospodarstw sensu largo”, tj. wraz z działkami rolnymi, był i jest nadal powolny (w latach 1950-1996 ubyło zaledwie około 4% gospodarstw). Natomiast w latach 1950-1998 ubyło 28% indywidualnych gospodarstw rolnych (o powierzchni powyżej 1 ha), co daje średnioroczne tempo zaledwie około 0,7%. Wyraźniejsza staje się natomiast tendencja polaryzacji gospodarstw.

### **III. 2. Czynniki kształtujące dochody chłopskie**

---

Dochód stanowi podstawowy, choć nie jedyny cel ekonomiczny gospodarstwa chłopskiego. Jest on mocno wkomponowany w cały zestaw celów, do osiągnięcia których zmierzają rolnicy. W przeszłości jedynym źródłem dochodu gospodarstwa chłopskiego był dochód rolniczy, tj. dochód z własnego gospodarstwa rolnego. Nową sytuację stwarza zjawisko pozyskiwania dochodów spoza gospodarstwa oraz pojawienie się transferów do gospodarstwa chłopskiego niezwiązanych z produkcją rolniczą, co nie zmienia istoty dochodu rolniczego.

W okresie powojennym rola dochodów rolniczych w pełnieniu właściwych mu funkcji (produkcyjnej, konsumpcyjnej i redystrybucyjnej) zmieniła się i była związana z poziomem dochodów oraz prowadzoną polityką rolną, popytem na produkty rolnicze, podażą środków produkcji, dostępnością kredytów, występowaniem efektu demonstracji i innymi.

Do lat 90. funkcja produkcyjna wyprzedzała funkcję konsumpcyjną – wzrost dochodów pociągał za sobą wzrost akumulacji produkcyjnej, a dopiero w ślad za tym konsumpcji, dlatego że: „w okresie realnego socjalizmu istotne znaczenie dla funkcji produkcyjnej miały perspektywy gospodarki chłopskiej (...) niezależnie od pewnych okresowych meandrów polityki wobec gospodarki chłopskiej.” Stąd od 1955 r. systematycznie zwiększał się udział inwestycji brutto w dochodach realnych gospodarki chłop-

skiej i wynosił w drugiej połowie lat 50. nieco ponad 3%, w latach 60. prawie 8%, w latach 70. około 10% oraz w latach 80. ponad 10%.

Pewną specyfikę dochodów chłopskich w porównaniu z dochodami innych grup społeczno-zawodowych określają: związek gospodarstwa rolnego z gospodarstwem domowym, wielość źródeł dochodów chłopskich gospodarstw domowych, występowanie naturalnej postaci dochodu, wielość wskaźników dochodu, związek z obszarem gospodarstwa rolnego, zróżnicowanie dochodów, specyfika podziału dochodów, metody liczenia dochodów i inne.

Autor zwraca uwagę, że ustalenie zakresu przedziału gospodarki chłopskiej ma ogromny wpływ na dane liczbowe charakteryzujące dochody tej gospodarki. *„Na przykład, jeżeli za ludność chłopską przyjąć ludność związaną z gospodarstwami indywidualnymi, które według GUS obejmują indywidualne gospodarstwa rolne, działki rolne o powierzchni od 0,1 do 1 ha użytków rolnych oraz w pewnych wypadkach indywidualnych właścicieli zwierząt gospodarskich na mniejszych działkach lub w ogóle bez ziemi, to otrzymujemy liczbę 11,6 mln osób, natomiast gdyby za kryterium przyjąć główne źródło utrzymania użytkownika gospodarstwa rolnego, to analogiczna liczba wyniesie nieco ponad 4 mln”*. Brak koniecznej precyzji w tej dziedzinie bywa przyczyną błędnych ocen rolnictwa polskiego w kraju i za granicą.

Gospodarstwa chłopskie cechują bardziej zróżnicowane źródła dochodów niż gospodarstwa domowe innych grup społecznych. Według danych Powszechnego Spisu Rolnego z 1996 r., jedynie 7,9% chłopskich gospodarstw domowych, w których żyło 7,0% ludności chłopskiej, utrzymywało się wyłącznie z pracy we własnym gospodarstwie rolnym, a dalsze 20,7% chłopskich gospodarstw domowych z ludnością stanowiącą 25,9% ludności chłopskiej utrzymywało się głównie z rolnictwa. Reszta (71,4% gospodarstw z ludnością 67,1%) utrzymywała się głównie z pracy najemnej, emerytur, rent, zasiłków i innych źródeł. Zwraca uwagę duży, wynoszący 32,6% odsetek gospodarstw domowych emerytów i rencistów; ludność żyjąca w tych gospodarstwach stanowiła 24,3% ogółu ludności chłopskiej. Znaczące zróżnicowanie rodzin chłopskich pod względem dochodów, będące immanentną cechą gospodarki chłopskiej, w dużym stopniu wiąże się z wielkością gospodarstwa rolnego.

Trzeba odróżnić dochody chłopskich gospodarstw rolnych od dochodów osobistych (rozporządzalnych). W dochodach gospodarstw rolnych dominuje dochód z działalności rolniczej (z pewnymi modyfikacjami), który jest wynikiem wielu czynników, zwłaszcza wielkości zasobów produkcyjnych, efektywności ich użycia, wielkości nakładów produkcyjnych, cen czynników produkcji oraz produktów rolnych. Rozwój gospodarstw chłopskich polega na zmianie w zakresie wielkości zasobów, relacji między czynnikami produkcji oraz wydajności tych czynników.

Dochody osobiste chłopskich gospodarstw domowych, poza częścią dochodu rolniczego przeznaczanego na potrzeby gospodarstwa domowego, są określane przez czynniki makroekonomiczne, dostępność miejsc pracy, cechy rodziny rolniczej i inne. Prawidłowością jest wzrost znaczenia dochodów spoza działalności rolniczej, w których szczególne znaczenie ma zjawisko dwuzawodowości gospodarstw chłopskich oraz wprowadzenie ubezpieczeń społecznych rolników. Ogromne znaczenie dla dochodów rolniczych i dochodów osobistych ma polityka państwa – makroekonomiczna – oraz bezpośrednio skierowana do rolników, ponieważ wpływa na kształtowanie się struktur gospodarczych, które z kolei oddziałują na społeczną wydajność pracy, kształtowanie się popytu na produkty rolne, procesy kształcenia, kreowanie miejsc pracy, transfery związane z produkcją, socjalne i inne.

Autor omawia zmiany dochodów chłopskich po II wojnie światowej pod wpływem różnych czynników wewnętrznych w gospodarstwach chłopskich oraz polityki państwa. Dochód rolniczy gospodarstwa chłopskiego w pierwszej kolejności określa wielkość (wolumen) produkcji, drugim ważnym czynnikiem kreującym dochody rolnicze są koszty produkcji (zależne od wolumenu produkcji, efektywności technicznej użycia nakładów oraz relacji cen rolnych). Po wojnie – do połowy 1989 r., ceny stanowiły zasadniczy czynnik i istotny instrument kształtowania dochodów rolniczych (co omówiono dla lat 1956-1989), ceny były też wykorzystywane do stymulowania wzrostu produkcji rolnej (przez wzrost cen produktów rolnych lub obniżanie cen środków do produkcji rolnej).

Czynnikiem istotnie wpływającym na dochody rolnicze są transfery do i z rolnictwa, a mianowicie obciążenia finansowe, dotacje kredyty preferencyjne i inne transfery. W obciążeniach finansowych główną pozycję stanowiły podatki (przed wojną rolnicy płacili aż 10 rodzajów podatków). Udział podatków w przychodach gospodarstw chłopskich wynosił około 10% (1928/1929), w okresie kryzysu ponad 20% (1934/35). Po wojnie podatki i opłaty stanowiły w 1970 r. 11,2%, a w 1980 r. 6,5% dochodów gospodarstw indywidualnych.

Dotacje budżetowe były przeznaczane głównie na wspieranie infrastruktury technicznej (melioracje, elektryfikacja, zaopatrzenie wsi w wodę), finansowanie obsługi rolnictwa (nasiennictwo, hodowla zarodowa i inne). Kredyty preferencyjne były udzielane na cele inwestycyjne i na cele produkcji bieżącej.

Po wojnie na kształtowanie się dochodów rolniczych gospodarstw chłopskich istotny wpływ wywierała polityka społeczno-gospodarcza. Najistotniejsze w skutkach dla dochodów rolniczych były jej trzy założenia, a mianowicie:

- prymat przemysłu,
- tania żywność,
- socjalizacja rolnictwa.

Założenie o primacie przemysłu: „*wpychało rolnictwo w zaulek rozwoju autonomicznego, blokując „pchnięcie” zewnętrzne (...) konieczne na etapie wczesnej industrializacji*”.

Założenie taniej żywności, przez niższe płace, miało sprzyjać obniżce kosztów produkcji w przemyśle oraz zapewnić zaspokojenie potrzeb fizjologicznych najniższych kręgów społeczeństwa. Powodowało ono jednak wiele istotnych skutków dla rolnictwa chłopskiego. Relatywnie tania żywność sprzyjała zjawisku jej nadkonsumpcji w stosunku do dochodu narodowego *per capita* (wielkość tego zjawiska ujawniła transformacja). Polityka taniej żywności powodowała permanentne zaniżanie cen produktów rolnych, co miało istotne znaczenie dla dochodów rolników, ale jednocześnie było przesłanką budżetowego subwencjonowania infrastruktury technicznej rolnictwa, szkolnictwa, kredytów preferencyjnych i innych.

Najważniejszym skutkiem założenia socjalizacji rolnictwa było hamowanie zmian strukturalnych (struktury obszarowej) w gospodarce chłopskiej oraz alokacji publicznych nakładów na rolnictwo, dyskryminujące gospodarstwa chłopskie.

Poprawa struktury agrarnej jest bardzo ważnym sposobem zwiększania dochodów rolniczych. Stąd znaczenie reform rolnych. W okresie międzywojennym rozparcelowano ponad 2,6 mln ha gruntów, które wykorzystano na utworzenie 154 tys. nowych gospodarstw i powiększenie obszaru 503 tys. gospodarstw. Po wojnie do końca 1949 r. rozparcelowano 2,4 mln ha, tworząc 347 tys. nowych oraz powiększając obszar 254 tys. gospodarstw. Łącznie z Ziemią Zachodnią rozparcelowano 6,1 mln ha na rzecz 1,1 mln rodzin. Reformy: „*nie zmieniły istotnie struktury agrarnej rolnictwa chłopskiego, ani też nie rozwiązały problemu dochodów chłopskich (...) ale niewątpliwie łagodziły sytuację braku źródeł utrzymania*”.

Warunki do rozwiązania problemu przeludnienia agrarnego i alternatywnych źródeł dochodów dla ludności rolniczej stworzyła dopiero industrializacja – rozwój pozarolniczych sektorów gospodarki. W latach 60. pojawiły się ponadto: „ *pewne możliwości poprawy struktury agrarnej w związku z przepisami o przejmowaniu gospodarstw za rentę (ustawa z 29.6.1962 r.), ale nie przyniosło to większych rezultatów. Zasadniczą korzystną zmianę przyniosła dopiero ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym rolników i ich rodzin z 27.10.1977 r. Pewne znaczenie miała ustawa z 26.10.1971 r. w sprawie obrotu nieruchomościami rolnymi. Poprawie dochodów rolniczych w gospodarce indywidualnej służyły różne programy państwo-*

*we, do ważniejszych należał program tzw. prostych form kooperacji z 1972 r. i program specjalizacji gospodarstw z 1976 r., który pozostawił bardziej trwały ślad do dzisiaj”.*

#### **IV. 1. Poziom i relacja dochodów chłopskich**

---

W krótkim rysie historycznym otwierającym rozważania tej problematyki autor nadmienia, że: *„przez wieki materialne warunki bytu ludności chłopskiej nie odbiegały istotnie od analogicznych warunków tworzących się innych grup społecznych”.* W pierwszych wiekach drugiego tysiąclecia gospodarstwa chłopskie były na ogół dostosowane do możliwości „obrobienia”, tj. do zasobów siły roboczej. W Polsce sytuacja społeczna i ekonomiczna chłopów zaczęła się pogarszać w połowie XV w (statut warecki z 1423 r.). Zaczęto upowszechniać pańszczyznę. Zamożność szlachty rosła głównie kosztem chłopów. W okresie ustroju pańszczyźnianego powinności dworskie sięgały 34-50% dochodów gospodarstw chłopskich, nie licząc dziesięciny na rzecz Kościoła. *„Dotkliwa bieda chłopów utrzymywała się w wiekach następnych, nawet XIX-wieczne uwłaszczenie chłopów niewiele zmieniło status ekonomiczny chłopów (...) Także w okresie międzywojennym dochody rolnictwa obniżały się głównie z powodu niekorzystnie kształtujących się relacji cen rolnych (...) Przychody pieniężne gospodarstw chłopskich (...) w dziesięcioleciu 1928/29-1938/39 spadły o 43%, mimo zwiększenia podaży o 44%; przesądził o tym spadek cen o 60%. W latach wielkiego kryzysu przychody stanowiły 37-38% poziomu z 1928/29 r., a poziom spożycia obniżył się o 56%.”*

Autor stwierdza, że: *„przywołanie wielkiego kryzysu lat 30. przez rolników na początku lat 90. nie było bezzasadne. Bieda spychała gospodarstwa chłopskie w kierunku gospodarki naturalnej (...) W dochodach chłopskich około 50% stanowiła wartość samozaopatrzenia konsumpcyjnego. W okresie międzywojennym udział ludności rolniczej w dochodzie społecznym obniżał się i wynosił od 46,8% w 1929 r. do 38,8% w 1938 r. (natomiast udział ludności rolniczej w ludności kraju wynosił w 1936 r. około 60%).”*

W okresie Polski Ludowej dochody gospodarstw chłopskich przechodziły zmienne koleje losu, bowiem przeplatały się okresy niepomyślnego i bardziej pomyślnego ich kształtowania się. Po spadku dochodów w latach 1947-1953 (w skutek stagnacji produkcji i niekorzystnych relacji cen), drugą połowę lat 50. i pierwszą 60. cechował ich wzrost w wyniku „nowej polityki rolnej”, ale w drugiej połowie dziesięciolecia dochody spadły. Okres 1960-1985 cecho-

wało falowanie dochodów rolniczych oraz znaczny wpływ polityki na rolnictwo chłopskie. Rosło znaczenie dochodów ze źródeł pozarolniczych w dochodach osobistych gospodarstwach domowych.

## IV. 2. Dochody chłopskie w latach transformacji

---

*„Wiele wskazuje, że polityka w okresie transformacji pozostawiła kwestię dochodów ludności chłopskiej na pastwę żywiołu rynkowego (...) Polityka ta, zwłaszcza w okresie tzw. terapii szokowej, współdziałała w daleko idącej redystrybucji dochodów pomiędzy grupami społecznymi. Doprowadziło to do znacznego pogłębienia nierówności dochodowych, przy czym w przypadku ludności chłopskiej nastąpił absolutny spadek dochodów i to większy aniżeli w innych grupach społecznych.”* Są tu pewne analogie historyczne. Okazuje się, że w okresach „przełomów” społecznych i gospodarczych relatywnie największe ciężary spadają na chłopów. Tak było w okresie wielkiego kryzysu lat 30. i w okresie intensywnej industrializacji w pierwszej połowie lat 50. Jednakże obecne załamanie dochodów chłopskich ma znaczące różnice w stosunku do sytuacji w latach 30., ponieważ o spadku dochodów zadecydowały autonomiczne czynniki popytowe i w dużym stopniu polityka makroekonomiczna.

*„Głęboki spadek dochodów ludności chłopskiej w okresie transformacji dokonał się w dwóch fazach – pierwsza przypadła na lata 1990-1991 i była związana z tzw. terapią szokową, druga natomiast odnosi się do okresu, poczynając od 1996 r.”* Generalnie rzecz biorąc, dochody ludności chłopskiej w okresie transformacji, pomijając krótkookresowe wahania spowodowane przez czynniki pogodowe i zakłócenia rynkowe, są kształtowane przez kilka czynników.

- Po pierwsze: spadek popytu na krajowe produkty rolne spowodowany pogorszeniem salda obrotów artykułami rolno-spożywczymi z zagranicą, zmniejszenie spożycia żywności z powodu obniżenia się dochodów realnych społeczeństwa w pierwszej połowie lat 90. i poszerzenie grup ubogich w strukturze społeczeństwa. Do zmniejszenia spożycia żywności przyczyniło się relatywne podniesienie cen żywności, w wyniku zniesienia dotacji dla sektora rolno-spożywczego i uwolnienia cen rolnych. Pewne znaczenie miała racjonalizacja zużycia surowców rolniczych i zmniejszenie marnotrawstwa żywności. Natomiast otwarcie rynku rolno-spożywczego (*pod koniec 1990 r. Polska na własne życzenie zafundowała sobie jeden z najbardziej liberalnych systemów celnych na towary rolno-spożywcze*) spowodowało wzmożony napływ, często subsydiowanych, towarów rolno-spożywczych z zagranicy zmniejszając popyt na



produkty krajowe. W wyniku zmniejszonego popytu, w latach 1990-1992 produkcja rolnicza zmniejszyła się o 16% (ceny stałe), produkcja końcowa o 17%, a produkcja towarowa o 12%. Mimo pewnego wzrostu w latach następnych wolumen produkcji rolniczej jest nadal niższy niż w końcu lat 80. *„Bariera popytu zablokowała możliwość poprawy dochodów rolników przez wzrost produkcji oraz uniemożliwiła wykorzystanie cen do tego celu.”*

- Po drugie, relacje cen rolnych gwałtownie zmieniły się na niekorzyść rolników z powodu nadwyżki podaży nad popytem. Wskaźnik nożyc cen rolnych (relacja cen produktów sprzedawanych przez rolników do cen produktów przez nich nabywanych na cele produkcyjne i konsumpcyjne) w 1992 r. wyniósł zaledwie około 37% w stosunku do 1989 r. (nadzwyczaj pomyślnego dla rolników pod względem cen i dochodów), co oznaczało potaniecie produktów sprzedawanych przez rolników aż o około 63%. Układ cen w okresie 1988-1999 (z wyjątkiem lat 1992-1995, w których indeks nożyc cen był korzystny dla rolników) był niekorzystny dla rolników, ale wspomagał walkę z inflacją, w znacznej mierze kosztem rolników.
- Po trzecie, zmniejszyło się wykorzystanie zasobów produkcyjnych rolnictwa z powodu obniżonego popytu na produkty rolnicze i wzmożonego importu. Spotęgowało się niewykorzystanie wiejskich zasobów pracy przede wszystkim przez powrót na wieś znacznej liczby ludności dwuzawodowej (w latach 1989-1993 630 tys. osób) zwalnianej głównie przez zakłady przemysłowe. W latach 1988-1996 liczba pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych zwiększyła się o 12,6%, gdy pracujących w całej gospodarce narodowej zmniejszyła się o 13,6%, w tym pracujących na podstawie stosunku pracy o ponad 20%. Liczba bezrobotnych na wsi w czerwcu 2000 r. wynosiła 1 059 tys. osób, a z tzw. bezrobociem utajonym sięgała 2 mln osób. *„Spadek dochodów oraz poszerzenie się zjawiska bezrobocia na wsi spowodowało pojawienie się na szeroką skalę ubóstwa na wsi wraz z patologiami towarzyszącymi temu zjawisku.”*
- Po czwarte, istotnie zmieniło się wsparcie rolnictwa ze środków publicznych. Wydatki z budżetu na rolnictwo i gospodarkę żywnościową w latach 1989-1993 obniżyły się realnie o około 70% i po niewielkim zwiększeniu się nadal są niższe o około 50% w porównaniu z 1989 r. (bez dotacji na ubezpieczenie społeczne rolników). Kraje rozwinięte (OECD, UE) przeznaczają znaczące kwoty na rolnictwo. Według danych OECD, w 1998 r. poziom subsydiowania rolnictwa mierzony wskaźnikiem PSE (relacja transferów pieniężnych wynikających z mechanizmów polityki rolnej do wartości produkcji rolnej) w Polsce wynosił 25, średnio dla krajów OECD 37, a dla krajów UE 45.

- Po piąte, ludność rolnicza w mniejszym zakresie uczestniczy w społecznych funduszach spożycia, które absorbują ponad 30% PKB, aniżeli wynikałoby to z jej udziału w ogólnej liczbie ludności kraju (finansowanie emerytur i rent, edukacji, opieki zdrowotnej, kultura, transport publiczny, zasiłki dla bezrobotnych i inne). Na ludność rolniczą, stanowiącą ponad 1/4 ogółu ludności, przypada około 1/7 wydatków z tych funduszy. *„W sumie polityka społeczna potęguje faktyczne upośledzenie ludności chłopskiej i wiejskiej w zakresie szeroko rozumianego poziomu życia.”*

Spadek dochodów w drugiej fazie transformacji (od 1996 r.) *„dokonywał się w warunkach relatywnie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, spadek dochodów relatywnie bardziej dotknął silniejsze gospodarstwa towarowe. Spadek dochodów ludności chłopskiej znalazł odbicie w znaczącym ograniczeniu inwestycji produkcyjnych oraz zwiększeniu dystansu do innych grup społeczno-zawodowych w zakresie warunków życia”.*

Autor zwraca uwagę, że w zakresie obciążeń (podatki, dostawy obowiązkowe, ubezpieczenia majątkowe i społeczne, czynsze, procenty, opłaty pracowników najemnych) występował systematyczny spadek ich udziału w dochodzie z gospodarstwa rolnego do 1990 r. (z 27,5% w 1952/53 do 19,2% w 1959/60 i 10,5% w 1979/80, po czym gwałtownie wzrósł w okresie transformacji (do 12,3% w 1990 r. i 31,0% w 1998).

Zróżnicowanie dochodów ludności chłopskiej jest znacznie większe niż innych grup społeczno-zawodowych – w gospodarstwach z przewagą dochodów z działalności rolniczej 3-4 krotnie większe (dochody są tu silnie związane z obszarem gospodarstwa), natomiast jest znacznie mniejsze w gospodarstwach chłopskich z przewagą dochodów z zarobkowania, w których dochód z zarobkowania łagodzi rozpiętości dochodowe i wyraźnie zmniejsza zależność dochodu osobistego od obszaru gospodarstwa rolnego. Obecnie w badaniach zróżnicowania dochodów więcej uwagi poświęca się takim czynnikom różnicującym potencjał produkcyjny, jak umiejętności zawodowe, przedsiębiorczość, wiek i płeć kierującego gospodarstwem, jakość gruntów, wyposażenie i inne.

Różnice w zakresie dochodu osobistego chłopskich gospodarstw domowych wyraźnie łagodzą dochody z innych źródeł (pracy poza gospodarstwem, emerytury, renty, zasiłki i inne), przy czym odsetek gospodarstw, których członkowie mają dochody z niezarobkowych źródeł, jest dość wyrównany pomiędzy grupami obszarowymi. Dane GUS oraz liczne badania wskazują na większy zasięg i większą głębokość ubóstwa na wsi niż w mieście, zwłaszcza w rodzinach związanych z rolnictwem, ale: *„możliwość samozaopatrzenia w podstawową żywność sprawia, iż dla ubogich rodzin chłopskich mniej groźny jest głód oraz brak przestrzeni życiowej niż spowodowana bra-*

*kiem gotówki utrata szans na wykształcenie i rozwój kulturowy”. Według badań GUS w 1997 r. żywność pochodząca z własnych gospodarstw i działek miała znaczenie dla 39% ogółu gospodarstw domowych w kraju, z czego dla ponad 1/3 było to podstawowe źródło zaopatrzenia w żywność, a dla 23% pokrywało to prawie połowę potrzeb. Badania GUS i ankietowe prowadzone przez ośrodki naukowe wskazują, że: „poziom życia rodzin chłopskich oraz dobrobyt tych rodzin w okresie Polski Ludowej, zwłaszcza w latach 70. odbiegał in minus od analogicznych poziomów ludności nierolniczej. W latach 80. sytuacja rodzin chłopskich relatywnie się poprawiła w stosunku do rodzin pracowniczych, ale nadal wyraźnie odstawała in minus”.*

## **V. Dochody chłopskie w latach 90. w świetle rachunkowości rolnej**

---

Zaprezentowano zmiany dochodów gospodarstw chłopskich w latach 1990-1998 na podstawie zbioru 339 gospodarstw prowadzących nieprzerwanie rachunkowość rolną pod kierunkiem IERiGŻ. Analiza obejmuje dochody rolnicze i dochody osobiste chłopskich gospodarstw rolnych. Badany zbiór nie stanowi próby losowej (gospodarstwa pod wieloma względami różnią się znacznie od całej populacji indywidualnych gospodarstw rolnych), dlatego nie jest reprezentatywny. Zaletą jego jest to, że obejmuje dane za 9 lat, ustalone w sposób bardziej skrupulatny i precyzyjny, niż dane ankietowe, co pozwala prześledzić zmiany w dochodach i czynnikach je kształtujących w tych samych gospodarstwach i według tej samej metody liczenia wskaźników produkcyjnych i ekonomicznych.

Dane dla badanego okresu: „(...) potwierdzają opinie rolników o głębokim regresie dochodów rolniczych, wskazują na głęboki spadek dochodów realnych mierzonych takimi wskaźnikami, jak produkcja czysta, dochód rolniczy brutto i netto, dochód osobisty/dochód rodziny rolniczej”).

Ze względu na zmiany dochodu rolniczego w badanym okresie autor wyróżnia trzy podokresy, lata: 1990-1991 cechujące się głębokim spadkiem dochodów rolniczych w okresie tzw. terapii szokowej (dochody chłopskie w 1990 r. stanowiły 46,5% analogicznych dochodów z 1989 r., spowodowane pogorszeniem się wskaźnika nożyc cen rolnych aż o 50,5%; 1992-1996 cechujące się znaczną poprawą dochodów w stosunku do krytycznie niskiego poziomu dochodów w 1991 r. Lata 1997-1998 cechuje ponowne załamanie się dochodów rolniczych.

„Czynnikiem przesądzającym o zmianie dochodów rolniczych (z produkcji rolniczej) były, jak w całym rolnictwie, niekorzystne dla rolnictwa relacje cen, ponieważ nie można było przez wzrost wolumenu produkcji niwelować skutecznie skutków pogarszającego się wskaźnika cen rolnych.” Ujawniło się to dobitnie np. w 1998 r., gdy: „ujemne skutki zmian relacji cen rolnych pogłębiały dodatkowo zmiany w obciążeniach produkcji czystej” obejmujących podatki, opłaty, składki z różnych ubezpieczeń, czynsze dzierżawne i inne. Obciążenia te miały dynamikę przewyższającą dynamikę produkcji czystej. Wśród czynników kształtujących dochody osobiste (rozporządzalne) rodzin rolniczych wydatnie wzrosło znaczenie dochodów innych niż dochody z działalności rolniczej, m.in. wprowadzenie korzystnych rozwiązań w systemie świadczeń społecznych dla rolników znakomicie zwiększyło transfery na ich rzecz. Udział dochodów poza dochodem z własnego gospodarstwa rolnego w dochodzie osobistym rodziny rolniczej zwiększył się bowiem z 21,6% w 1990 r. do 49,1% w 1998 r., główne źródła tych dochodów to praca zarobkowa, której udział wzrósł odpowiednio z 11,2% do 20,2% oraz świadczenia społeczne ze wzrostem z 5,6% do 19,9%, spadł natomiast udział dochodu z gospodarstwa rolnego odpowiednio z 78,4% do 50,9%. Zmiany w strukturze dochodów rodzin rolniczych według źródeł w odniesieniu do statystycznego gospodarstwa może oznaczać przekształcenie się rodziny rolniczej de facto w rodzinę wielofunkcyjną (wielozawodową), co stanowiłoby jakościową zmianę w modelu dochodów rodziny chłopskiej. Autor stwierdza, że: „pogłębiająca się rozpiętość pomiędzy opłatą pracy rolniczej, która w latach 1990-1998 realnie zmniejszyła się o 33,5% a pracą poza rolnictwem, która w tym czasie wzrosła realnie o 27,9%, powoduje nie tylko ogromną rozpiętość w opłacie pracy przy zajęciach rolniczych i zarobkowych, ale jest również przyczyną wielkiego dyskomfortu psychicznego.” Dodać trzeba, że struktura dochodów wykazuje związek z cechami gospodarstwa rolnego oraz jego kierownika, takimi jak np. obszar gospodarstwa, płeć, wykształcenie, wiek kierownika (użytkownika). Rozpiętość dochodów pomiędzy gospodarstwami rolników starszych i młodszych powiększyła się na korzyść rolników młodszych, a w zakresie emerytur na korzyść rolników starszych.

Omawiając rozdysponowanie dochodów osobistych rodzin chłopskich autor wskazuje na bardzo duże zmiany postaw w tym zakresie: „Silnie działający efekt demonstracji spowodował znaczącą zmianę motywacji podziału dochodu w gospodarstwach rolniczych. W przeszłości w okresie załamania rodziny rolnicze chroniły przede wszystkim inwestycje, których podstawę stanowiła akumulacja. Ta postawa uległa zasadniczej zmianie w okresie transformacji i obecnie ochronie podlega przede wszystkim spożycie”. W strukturze podziału dochodu osobistego udział spożycia

zwiększył się z 67,5% w 1990 r. do 95,8% w 1998 r., a odpowiednio zmniejszył się udział akumulacji z 32,5% do 4,2%. Jednakże, wzrost spożycia w przeliczeniu na 1 osobę w rodzinach rolniczych był około 2,5-krotnie niższy niż średnio w Polsce, co wskazuje na powiększającą się rozpiętość w funduszu spożycia pomiędzy rodzinami rolniczymi i nierolniczymi. W funduszu spożycia wystąpił spadek udziału żywności spowodowanej relatywnym tanieniem żywności oraz obfitością artykułów nieżywnościowych na rynku, które w pewnym stopniu „wypychały” produkty żywnościowe z koszyka dóbr konsumpcyjnych, co znalazło wyraz w zaskakującej poprawie wyposażenia gospodarstw chłopskich w dobra trwałe użytku, mimo spadku dochodów realnych.

Istotną przyczyną dużego zróżnicowania sytuacji dochodowej gospodarstw chłopskich jest ogromne zróżnicowanie m.in. pod względem potencjału produkcyjnego, położenia i cech kierownika gospodarstwa rolnego. Autor wyodrębnia cztery grupy obszarowe (w ha: do 5 ha, 5-10, 10-20, powyżej 20). W latach 1990-1998 zwiększył się areal użytków rolnych we wszystkich grupach obszarowych, najwięcej, bo prawie o 60%, w grupie gospodarstw 20 i więcej ha, najmniejszy przyrost, wynoszący 11%, był w grupie 5-10 ha. *„Nastąpiło pogłębianie rozwarcia pomiędzy mniejszymi i większymi gospodarstwami” proces ten wskazuje na kontynuację tendencji polaryzacyjnych indywidualnych gospodarstw rolnych.*” Udział obciążeń w 1998 r. był wyraźnie wyższy w grupach skrajnych. W grupie gospodarstw najmniejszych decydował o tym wzrost składek na ubezpieczenie i opłaty pracy najemnej, w gospodarstwach największych głównie wzrost odsetek od kredytów.

Znaczenie dochodów spoza rolnictwa wyraźnie maleje w miarę wzrostu obszaru gospodarstwa; w 1998 r. – największy udział tych dochodów wynoszący 87% występował w gospodarstwach do 5 ha, co zdaniem autora wskazuje, że ta grupa gospodarstw straciła charakter rolniczy, a z rolnictwem wiąże ją produkcja rolnicza głównie na potrzeby własne (przeciętne gospodarstwo w tej grupie posiadało 3,8 ha). Natomiast fakt, że w gospodarstwach powyżej 20 ha uważanych za rozwojowe, udział dochodów spoza gospodarstwa w dochodach osobistych przekroczył 1/4 wskazuje, że zjawisko wielozawodowości (wielofunkcyjności gospodarstw domowych) będzie się nasilać w gospodarstwach większych obszarowo.

Najważniejsze cechy kierownika (użytkownika) gospodarstwa to jego wiek, wykształcenie i płeć. W okresie 1990-1998 najmniejszy spadek dochodów dotyczy gospodarstw z kierownikiem w wieku do 30 lat i w wieku 30-40 lat, natomiast najbardziej obniżyły się w grupie gospodarstw kierowanych przez osoby w wieku emerytalnym. Fundusz spożycia w przeliczeniu na 1 osobę zwiększył się we wszystkich grupach gospodarstw, najbardziej w grupie wiekowej 40-50 lat. Dochód i spożycie wykazują współzależność z wy-

kształceniem, tzn. im wyższe wykształcenie użytkownika gospodarstwa rolnego, tym wyższy poziom spożycia i dochodu. Obserwuje się pogłębianie się różnic w zakresie wielkości spożycia pomiędzy grupami gospodarstw o różnym poziomie wykształcenia rolniczego kierownika gospodarstwa. Znaczny wzrost konsumpcji przy większym także odsetku akumulowanego dochodu osobistego cechowało gospodarstwa o średnim, a zwłaszcza wyższym wykształceniu jego kierownika. Gospodarstwa prowadzone przez mężczyzn cechowała wyższa dynamika dochodów rolniczych i działalności rolniczej. Wyższa też była dynamika dochodów z pracy zarobkowej i zbliżona dynamika dochodów z tytułu świadczeń społecznych. Mimo to dynamika dochodu osobistego i funduszu spożycia była nieznacznie wyższa w gospodarstwach prowadzonych przez kobiety, co wynika ze znacznych różnic w strukturze dochodów osobistych gospodarstw prowadzonych przez mężczyzn (większy udział dochodu rolnego) i kobiety (mniejszy udział dochodu rolnego w dochodzie osobistym). Płeć kierownika gospodarstwa nie wpływa na samozaopatrzenie konsumpcyjne, którego udział znacznie spadł w spożyciu żywności.

Rozdział kończy charakterystyka gospodarstw według skali zmian dochodu rolniczego. Autor ocenia, że gospodarstwa, które zwiększyły dochód rolniczy, stanowiły 8% badanej populacji gospodarstw (w 1998 r.). Są to gospodarstwa *„rzadziej prowadzone przez kobiety (ponad 3-krotnie), użytkownicy są młodszy, posiadają większą liczbę osób w wieku produkcyjnym, miały możliwość znaczącego powiększenia areалу użytków rolnych, cechowała je daleko większa skłonność do akumulacji niż pozostałe grupy gospodarstw. W strefie ujemnego dochodu rolniczego netto znalazło się 11% badanych gospodarstw (nietrafiłone kredyty inwestycyjne, nastawienie się na dochody z zarobkowania czy świadczeń społecznych, słabość human capital i inne), które chroniły poziom spożycia przez ograniczanie akumulacji. (...) Można stwierdzić, że powodzenie ekonomiczne gospodarstw pierwszej grupy w znacznej mierze jest wynikiem splotu wielu czynników, w tym także splotu sprzyjających okoliczności. To samo można odnieść do porażki grupy drugiej”*.

---

## VI. 1. Polityka dochodowa w rolnictwie

---

Potrzeba prowadzenia polityki w zakresie kształtowania dochodów z działalności rolniczej i dochodów osobistych (do dyspozycji) ludności rolniczej wynika z postulatów sprawiedliwości (solidaryzmu społecznego) i przyczyn ekonomicznych, z powodu *„znaczenia dochodów ludności wiejskiej (chłop-*

skiej) dla kreowania popytu na pozarolnicze dobra i usługi, aktywność ekonomiczną obszarów wiejskich i mniejszych miast, pomnażanie kapitału ludzkiego w gospodarstwach rolnych, wykorzystywanego następnie w innych sektorach itd.” Odkładanie działań na rzecz rozwiązania ujemnych zjawisk w sferze dochodowej rolnictwa nieuchronnie rodzić będzie coraz większe napięcia i koszty społeczne. „Polska stoi przed kwestią chłopską w o wiele trudniejszej sytuacji niż kraje wysoko rozwinięte, które nie od dziś borykają się z nią. Dyskusyjna jest sprawa zakresu i form interwencji, a nie sama potrzeba oddziaływania państwa w sferze dochodów, podejmowania działań na rzecz zmniejszenia rozpiętości dochodowej i akceptowaną równość szans.”

Ze struktury dochodów, w której „z pracy we własnym gospodarstwie rolnym utrzymuje się aż 27% ludności wiejskiej, z pracy najemnej 34%, a z emerytur, rent i zasiłków 33%, z pracy na własny rachunek poza rolnictwem utrzymuje się nieco ponad 3%, wprost wynika ogromna rola dochodów rolniczych, jako źródła finansowania rozwoju wsi i rolnictwa, a także rozwoju potencjału ludzkiego na potrzeby całej gospodarki”. Środki własne są potrzebne dla efektywnego wykorzystania środków z funduszy UE.

Postulat prowadzenia polityki dochodowej w stosunku do ludności nie oznacza negacji rynku, którego rola jest decydująca i na ogół niezastąpiona, ale w odniesieniu do rolnictwa jest większa niż w stosunku do innych sektorów. Dotyczy to w szczególności polityki dochodowej, gdy idzie o kreację dochodów, łagodzenie nadmiernych rozpiętości oraz zmniejszenie zakresu ubóstwa wynikających z działania rynku i zaszłości rozwoju historycznego.

„We wszystkich krajach rozwiniętych zapewnienie dochodów w rolnictwie jest jednym z głównych celów polityki rolnej (...) Od lat 50. datuje się istotne przewartościowanie polityki rolnej, które wyraża się w wysunięciu na czoło problemu dochodów (godziwych warunków życia) ludności rolniczej w miejsce celu produkcyjnego”, co wymagało poszerzenia polityki rolnej na całą sferę wiejską i sektor agrobiznesu, a także włączenia do niej ogólnej polityki społeczno-gospodarczej z zadaniem kształtowania poziomu dochodów (relacji dochodów chłopskich do dochodów innych grup społecznych) oraz wpływania na zróżnicowanie dochodów wewnątrz gospodarki chłopskiej, w tym zwłaszcza zakres ubóstwa (które jest większe i głębsze niż w innych grupach społeczno-zawodowych). Ważną sprawą jest stabilność dochodów.

Omawiając dylematy polityki dochodowej, autor pisze, że: „kluczem do rozwiązania kwestii dochodów chłopskich, nie negując realistycznych działań proefektywnościowych, jest rozwiązanie miejsc pracy na wsi. Inaczej mówiąc, kwestię dochodów chłopskich można rozwiązać głów-

*nie przez rozwiązanie kwestii wsi. Tworzenie miejsc pracy stanowi warunek sine qua non wszelkich społecznie akceptowalnych zmian strukturalnych w rolnictwie”.*

Poza uwarunkowaniami wewnętrznymi: „*rozwój rolnictwa coraz silniej określają uwarunkowania zewnętrzne wiążące się zwłaszcza z procesami globalizacji i integracji europejskiej(...), które stawiają przed polityką państwa wiele ważkich dylematów*”. Pierwszy z nich to: „*czy orientować się na rolnictwo zachodnioeuropejskie, czy też nie*”. Model ten, zauważa autor, najpełniej jest wyrażony przez model rolnictwa francuskiego, według którego rozwijało się ono w latach 1950-1980. Odznacza się ono niewątpliwym sukcesem produkcyjnym, ale ma i ujemne strony w sferze ekonomicznej (nadprodukcja), społecznej (depopulacja wsi i groźba zaniku społeczności rolnych) oraz ekologicznej (degradacja przestrzeni wiejskiej). Uważa się, że ten model osiągnął swój kres, zaś nowy model (dualny) polega na kontynuowaniu dotychczasowego modelu produktywistycznego przez elitę rolników oraz modelu usługowego (utrzymanie przestrzeni, rozwój turystyki wiejskiej, dostarczanie elastycznej siły roboczej itd.).

Drugi dylemat: „*wielkie czy małe gospodarstwa*” podnoszony już był pod koniec XIX wieku. „*Tendencja do koncentracji jest wyraźna i liberalizacja rynku światowego raczej będzie się nasilać.*” Dylemat ten na ogół jest utożsamiany lub kojarzony ze strukturą agrarną, aczkolwiek nie jest z nią tożsamy – zauważa autor. Jego zdaniem – „*wyduje się zbyt daleko idący i uproszczony pogląd, że za stan polskiego rolnictwa „winę” ponosi głównie struktura agrarna, na której „zawieszona” jest również jego przyszłość.*”

Z powyższym dylematem wiąże się kwestia społeczno-ekonomicznego charakteru gospodarstwa rolnego tzn., „*czy orientować się (preferować) na gospodarstwa rodzinne, czy też na wielkoobszarowe przedsiębiorstwa rolne*”.

Kolejny dylemat polega na wyborze zakresu ingerencji państwa w rolnictwie, w uproszczeniu: „*protekcjonizm versus liberalizm*”. Autor podziela pogląd A. Wosia, że: „*również w warunkach gospodarki rynkowej niezbędny jest mechanizm retransferu dochodów i innej ich alokacji niż ta, jaką określa ulomny rynek. W sferę realokacji dochodów musi wkroczyć państwo*”. Problem polega na wyborze takiego wariantu polityki, który kojarzy cele rozwojowe z niezbędnym zakresem bezpieczeństwa socjalnego. Autor przytacza akceptująco pogląd B. Gardnera, który odnosi się również do przyszłości rolnictwa unijnego przewidującego: „*raczej zwiększenie stopnia regulacji rolnictwa, a nie deregulację, zastępowanie subsydiów do cen przez subsydia ekologiczne (środowiskowe) oraz rozwój dwusektorowego modelu rolnictwa – jeden dostarczający masowych produktów*



*dla przetwórstwa i drugi dostarczający produktów o wysokiej jakości, wytworzonych metodami alternatywnymi, dla konsumpcji ludzkiej”. Utracił znaczenie dylemat dotyczący wydajności czynników produkcji – wydajność ziemi czy pracy („tak się na ogół uważa”).*

---

## **VI. 2. Uwarunkowania polityki dochodowej**

---

Omawiając uwarunkowania makroekonomiczne i sektorowe polityki rolnej, autor stwierdza, że: „w najbardziej ogólnym ujęciu można wyróżnić trzy agregaty uwarunkowań, a mianowicie: zagraniczne (globalne i regionalne), makroekonomiczne i sektorowe (wewnątrzsektorowe). Współczesne zmiany relacji polegają na zwiększeniu roli uwarunkowań globalnych, w naszym wypadku zwłaszcza nadwyżki importu nad eksportem artykułów rolno-spożywczych, nowe uwarunkowania stwarza akcesja Polski do UE, kosztem uwarunkowań makroekonomicznych i sektorowych oraz zwiększenie makroekonomicznych kosztem uwarunkowań sektorowych”.

Wśród uwarunkowań makroekonomicznych najważniejszymi są: popyt na produkty rolne, popyt na siłę roboczą oraz możliwości transferów na rzecz rolnictwa; wiążą się one z ogólnym rozwojem gospodarczym i wywierają znaczący wpływ na dochody chłopskie. „Popyt na produkty rolne (w ostatnim dziesięcioleciu) znacząco odbiegał od potrzeb w zakresie konsumpcji produktów żywnościowych. Państwo może działać na rzecz powiększenia popytu krajowego, np. przez subsydiowanie pewnych grup ludności, tworzenie zachęt do wykorzystania produktów rolnych jako surowca w przemyśle lekkim, chemicznym, budownictwie energetycznym i paliwowym oraz działania na rzecz dodatniego salda obrotów towarami rolno-spożywczymi z zagranicą. (...) Popyt na siłę roboczą ze strony pozarolniczych sektorów gospodarki ma znaczenie rozstrzygające dla procesów strukturalnych w rolnictwie, a przez to i dla dochodów. Może to prowadzić do migracji stałej z rolnictwa, co silnie sprzyja koncentracji ziemi oraz tzw. migracji wahadłowej (zjawisko dwuzawodowości), która stwarza słabsze impulsy dla koncentracji ziemi, zwłaszcza w warunkach przeludnienia agrarnego, ale umożliwia rozwiązywanie problemów dochodowych w rolnictwie, zapobiega degradacji terenów rolniczych, może przeciwdziałać nadprodukcji, a co za tym idzie ograniczać dopłaty do cen produktów rolnych, zapobiega nadmiernemu wyludnianiu się niektórych terenów np. górskich, o słabych glebach, oddalonych od centrów miejskiej i inne”. Obecnie wieś ewoluje do wsi wielofunkcyjnej (i rolnictwa wielofunkcyjnego), co wymaga przede wszystkim

kim tworzenia miejsc pracy, w czym ważną rolę mogą odegrać firmy już istniejące.

Na wybór strategii rozwoju rolnictwa silnie rzutuje m.in. sytuacja demograficzna: „Według prognoz, do 2010 r. liczba ludności w wieku produkcyjnym zwiększy się o 1,3 mln osób, z których 1,0 mln będzie poszukiwać pracy. Uwzględniając istniejące już bezrobocie jawne i utajone, zachodzi potrzeba stworzenia 2,3-2,4 mln pozarolniczych miejsc pracy na wsi (różnorodne usługi, drobny przemysł itd.). Uwarunkowania sektorowe dochodów rolniczych wiążą się głównie ze sprawnością rolnictwa w zakresie dochodów, dla której rozstrzygające znaczenie mają relacje czynników produkcji, zwłaszcza relacja użytków rolnych do zasobów siły roboczej zaangażowanej w rolnictwie (w latach 90. zmiany tej relacji zostały zahamowane)”.

Poprawa sprawności dochodowej rolnictwa jest związana z perspektywami rozwojowymi gospodarstw chłopskich, które: „nie przedstawiają się optymistycznie”, bo jak na początku lat 90. szacowano (F. Tomczak), zdolność do rozwoju miało nie więcej niż 600 tys. gospodarstw chłopskich; gospodarstw nierozwojowych było 1,2-1,3 mln, a upadających 300-350 tys. Inny autor (A. Woś) uważa, że obecnie zaledwie około 20% rolników ma szanse rozwojowe (zdolność do inwestowania) i może je wykorzystać.

Instrumenty polityki dochodowej stanowią obszerny zestaw narzędzi natury ekonomicznej, prawno-administracyjnej, organizacyjnej, socjopsychologicznej i innej, wykorzystywanych przez państwo w celu regulowania poziomu i struktury dochodów. „Tradycyjnie eksponowano ekonomiczne instrumenty polityki dochodowej, takie jak ceny, dotacje, kredyt, podatki, opłaty, cła i świadczenia społeczne.” W okresie PRL zasadnicze znaczenie miała polityka cen. „W okresie powojennym (do 1990 r.) ceny rolne w Polsce układały się korzystnie, podczas gdy w krajach zachodnioeuropejskich niekorzystnie mimo polityki podtrzymywania cen rolnych, jednak w tamtych krajach (...) miało miejsce znaczące tempo redukcji zatrudnienia w rolnictwie, co poza wszystkim umożliwiło wzrost dochodów kompensując z nadwyżką pogarszanie relacji cen.”

W gospodarce rynkowej możliwości posługiwania się cenami rolnymi są daleko mniejsze, ale nie małe. „Nasilająca się liberalizacja i globalizacja rynku rolnego (...) nie umniejsza znaczenia dochodowej funkcji cen.” Zwiększa się natomiast znaczenie bezpośrednich transferów do rolnictwa służących podtrzymywaniu dochodów rolników. System transferów jest rozbudowany w krajach wysoko rozwiniętych, zwłaszcza metody pozarynkowe, jak subsydia, dopłaty wyrównawcze, wydatki na upowszechnienie postępu itd.

W zakresie pośredniego oddziaływania polityki gospodarczej na sprawność dochodową gospodarstw mają znaczenie takie działania, jak usuwanie

barier makroekonomicznych, w tym tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem, zmiany strukturalne w rolnictwie, absorbcja postępu, organizacja rynku rolnego i inne. Szeroki wachlarz tych metod stosuje się w UE.

## VII. Dochody ludności rolniczej w UE

---

Autor sygnalizuje problematykę dochodów w krajach UE, która jest ważna także dla rolnictwa polskiego w związku z procesem akcesyjnym. W Unii, podobnie jak w Polsce, ustala się dochody z działalności rolniczej i dochody do dyspozycji ludności w gospodarstwach domowych związanych z rolnictwem. Dochody ustala się w skali makro – dla całego sektora rolnego – są one przedmiotem oceny skutków i ewentualnie programowania zmian Wspólnej Polityki Rolnej. Z kolei dochody ustalane w skali mikro – dla gospodarstw rolnych i rolniczych gospodarstw domowych – służą do oceny sytuacji dochodowej ludności rolniczej w porównaniu z innymi grupami społeczno-zawodowymi.

Podstawę w ustalaniu dochodów rolniczych stanowią rachunki narodowe, w tym zwłaszcza rachunek sektora rolnego i budżety gospodarstw domowych. Od niedawna tradycyjna polityka rolna, stawiająca na czołowym miejscu cel produkcyjny, jest zamieniana przez politykę dochodową, która w osiąganiu celów poszerza zakres oddziaływania na całą wieś (obszary wiejskie) oraz współdziała z innymi politykami.

Rolnictwo UE jest bardzo zróżnicowane pod względem dochodów osiąganych przez gospodarstwa rolne i domowe związane z rolnictwem. Oto kilka cech zbiorowości tych gospodarstw w kontekście dochodów.

- Rolnicze gospodarstwa domowe stanowią mniejszość wśród gospodarstw domowych związanych z rolnictwem, z tendencją do zmniejszania się tego odsetka, co wynika z nasilenia się zjawiska dwuzawodowości rodzin chłopskich (rodzin związanych z rolnictwem). Np. w Niemczech w 1995 r. gospodarstwa ludności wielozawodowej stanowiły 58,7% gospodarstw rolnych. Gospodarstwa te otrzymywały znaczną pomoc ze strony państwa, subwencje państwowe stanowiły w nich 20% dochodu całkowitego i 130% dochodu rolniczego, podczas gdy w gospodarstwach głównie rolniczych relacje te stanowiły odpowiednio 41% i 48%. W latach 80. i 90. tendencje w zakresie zjawiska dwuzawodowości w poszczególnych krajach Unii były różnokierunkowe.
- Odnotowano poprawę relacji przeciętnych dochodów rozporządzalnych rolniczych gospodarstw domowych w stosunku do innych grup społeczno-zawodowych, przy czym występują tu znaczne różnice pomiędzy krajami Unii.

- Przeciętny dochód z działalności rolniczej w przeliczeniu na jednostkę zmienił się w porównywalnym tempie w stosunku do innych grup społeczno-zawodowych, pomimo spadku dochodów rolniczych spowodowanego niekorzystnymi relacjami cen, dzięki zmniejszeniu zatrudnienia w rolnictwie i znaczącemu zwiększeniu subsydiów bezpośrednich.
- W strukturze rolniczych gospodarstw domowych, dochody z gospodarstwa rolniczego stanowią 1/2-2/3; znaczny odsetek stanowią dochody z pracy zarobkowej oraz emerytury i renty. Znaczenie dochodów spoza rolnictwa w dochodach do dyspozycji rodzin rolniczych wykazuje różnokierunkowe tendencje w krajach UE.
- Pod wpływem WPR i polityki strukturalnej Unii, zmniejszają się różnice pomiędzy krajami Unii pod względem poziomu dochodów rolniczych i dochodów do dyspozycji.
- Występują znaczne różnice w opodatkowaniu dochodów gospodarstw domowych i w innych obciążeniach w poszczególnych krajach. Te obciążenia rolniczych gospodarstw domowych są niższe, z wyjątkiem Szwecji, niż ogółu gospodarstw domowych.

W większości krajów UE ponad połowę gospodarstw domowych związanych z rolnictwem stanowią gospodarstwa, w których udział dochodu rolniczego na ogół nie przekracza 10%. Pozacenowe wspieranie dochodów rolników w ramach WPR datuje się od 1975 r. Punktem zwrotnym była reforma Mac Sharryego, która pogłębiła proces odchodzenia od podtrzymywania dochodów przez ceny na rzecz bezpośredniego wspierania dochodów, wiążąc to z celami środowiskowymi i społecznymi.

Rozdział kończy omówienie wskaźników stosowanych dla ustalenia dochodów rolniczych oraz kształtowanie się ich wysokości w latach 1980-1998, jak również innych wybranych wskaźników ekonomicznych. Ponadto omówiono system IAHS służący do monitorowania zmian poziomu i struktury dochodów gospodarstw domowych poszczególnych grup społeczno-zawodowych (w krajach UE nie ma jednolitego sposobu obliczania IAHS).

---

## VIII. Zakończenie

W zakończeniu monografii autor stwierdza, że współcześnie, w dobie ogromnego przyspieszenia rozwoju cywilizacyjnego, traci na znaczeniu wytworzony przez wieki mechanizm kształtowania dochodów rolniczych, natomiast nowy mechanizm znajduje się dopiero *in statu nascendi*. Szczególne znaczenie ma to w przypadku rolnictwa polskiego, które pod względem struktury jest opóźnione o 30-40 lat w stosunku do rolnictwa krajów rozwiniętych, natomiast jest poddawane oddziaływaniom adekwatnym obecnej fazie roz-

woju rolnictwa tych krajów, przy zupełnie odmiennych uwarunkowaniach makroekonomicznych, co tworzy specyficzną, wielce niekorzystną sytuację dla rolnictwa.

Żeby pojawiły się przesłanki istotnej poprawy dochodów ludności chłopskiej, musiałyby zaistnieć chociaż jedno z następujących zdarzeń:

- zwiększenie miejsc pracy dla ludności rolniczej,
- wydatny wzrost popytu na produkty rolnicze wytwarzane w kraju,
- znaczące zwiększenie transferów na rzecz rolnictwa. Najlepiej byłoby gdyby te fakty zaistniały jednocześnie (co jest mało prawdopodobne).

Autor uważa, że: „*główne czynniki i siły oddziałujące ujemnie na sytuację ekonomiczną rolnictwa i wsi będą występować i w latach następnych*”. Stąd: „*perspektywy dochodów rolnych zależą przede wszystkim od tego, czy polityka makroekonomiczna osłabi działanie czynników ujemnych, oraz uruchomi mechanizmy poprawy dochodów chłopskich*”. Do najważniejszych czynników ujemnie wpływających na dochody chłopskie można zaliczyć:

- wolny wzrost popytu krajowego na produkty rolno-żywnościowe, który powodują: niekorzystne zmiany demograficzne (osłabienie przyrostu naturalnego), powolny wzrost wydatków na żywność na osobę, zmiany w strukturze spożycia żywności, rosnąca konkurencja zagraniczna na rynku krajowym i zagranicznym;
- prawdopodobieństwo utrzymywania się niekorzystnych relacji cen rolnych związane m.in. z dalszą liberalizacją światowego rynku rolnego. Kraje wysoko rozwinięte zmieniają kanały transferu środków wspierających dochody rolników, z podtrzymywania cen na rzecz płatności bezpośrednich;
- nadal trudno liczyć na wydatne zwiększenie liczby miejsc pracy poza rolnictwem, zwłaszcza na obszarach wiejskich i w małych miasteczkach, co odblokowałoby barierę zatrudnienia ludności rolniczej i wiejskiej;
- obniżenie tempa wzrostu gospodarczego, prawdopodobnie na dłuższy okres, ograniczy możliwości istotnego zwiększenia transferu środków budżetowych na rzecz rolnictwa;
- słabość instytucji i organizacji rolników będzie zmniejszać ich siłę na rynku rolniczym zwłaszcza z wielkimi korporacjami zagranicznymi i dużymi sieciami handlowymi.

*Robert Korsak jest Audytorem Wewnętrznym KRUS.*

*Pod redakcją Kazimierza Daszewskiego*

## Dokumentacja i statystyka

Z uwagi na aktualność problemu publikujemy najświeższe dane o rentach inwalidzkich przyznawanych i wypłacanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

W 2002 roku wypłacano przeciętnie w miesiącu 1 797 866 świadczeń emerytalno-rentowych, w tym 781 556 rent inwalidzkich. Renty inwalidzkie stanowiły 43,5% wypłacanych świadczeń.

W porównaniu do roku 2001, liczba rent inwalidzkich zmniejszyła się o 6 156, a od 1999 r. o 14 083. Jest to rezultatem wielokierunkowych działań, o których pisaliśmy w nr 15 kwartalnika „Ubezpieczenia w Rolnictwie...”, między innymi efektem wdrożenia własnego orzecznictwa lekarskiego. Począwszy od 1997 r. systematycznie spada liczba nowoprzyznaczonych rent inwalidzkich – od poziomu 43 919 w 1997 r., do 24 767 w 2002 r., tj. o 43,6% (**tabela 1**). Spadek ten odnotowano w okresie, w którym liczba ubezpieczonych wzrosła z 1 385 976 osób w IV kwartale 1999 r. do 1 525 146 w IV kwartale 2002 r., tj. o 139 170 osób.

W wyniku wdrożenia własnego systemu orzekania o inwalidztwie nastąpiły istotne zmiany w strukturze świadczeniobiorców. Ilustruje to **tabela 2**.

Podobnie jak w latach poprzednich, w grupie osób pobierających renty inwalidzkie przeważają kobiety. W 2002 r. stanowiły one 60,1% spośród osób pobierających ten rodzaj świadczeń. Zmieniły się natomiast proporcje w grupach wiekowych. W stosunku do stanu z 1999 r. wśród świadczeniobiorców-rencistów znacznie zmalał w 2002 r. udział osób w wieku przedemerytalnym – kobiet z 46,4% do 32,4%, mężczyzn – z 60,4% do 45,1%. Wśród kobiet-rencistek zmalał także udział osób w wieku 61-65 lat – z 19,4% do 14,0%.

W 2002 r. wiek emerytalny przekroczyło 67,6% kobiet-rencistek i 54,9% mężczyzn-rencistów.

Zdecydowana większość świadczeń rentowych jest przyznawana na czas określony (**tabela 3**), najczęściej na okres 6-12 miesięcy.

Tylko 17,1% świadczeń przyznanych w 2002 r. było ustalonych na czas nieokreślony. Dotyczyło to przede wszystkim osób, których stan zdrowia świadczy o stałej niezdolności do pracy; w dodatku część tych rencistów osiągnęła wiek życia bliski wiekowi emerytalnemu.

**Tabela 1**  
**Nowoprzyznane renty w latach 1997-2002**

Rodzaj rent	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Inwalidzkie	43 949	41 413	38 161	28 264	25 410	24 767
Rodzinne	4 251	4 250	4 559	4 567	4 700	5 461
Inwalidzkie wypadkowe	1 901	1 911	1 807	1 847	1 885	1 842

\* W liczbie nowoprzyznaczonych rent uwzględniono także renty przyznane przez sądy.

**Tabela 2**  
**Liczba rent inwalidzkich w 2002 r. w porównaniu do liczby rent inwalidzkich w 1999 r.**

Grupa wiekowa	Ogółem				w tym							
					kobiety				mężczyźni			
	1999 r.		2002 r.		1999 r.		2002 r.		1999 r.		2002 r.	
	liczba	struktura	liczba	struktura	liczba	struktura	liczba	struktura	liczba	struktura	liczba	struktura
Do 30 lat	5 303	0,7	3 533	0,5	1 928	0,4	1 204	0,3	3 375	1,12	329	0,8
31-35	7 951	1,0	5 555	0,7	3 387	0,7	2 465	0,5	4 564	1,4	3 090	1,0
36-40	16 958	2,1	10 806	1,4	7 903	1,7	4 803	1,0	9 055	2,8	6 003	1,9
41-45	34 916	4,4	22 758	2,9	18 421	3,9	11 178	2,4	16 495	5,2	11 580	3,7
46-50	65 458	8,2	44 588	5,7	40 269	8,4	24 651	5,2	25 189	7,9	19 937	6,4
51-55	98 109	12,3	79 102	10,1	67 745	14,2	50 440	10,7	30 364	9,6	28 662	9,2
56-60	125 064	15,7	86 509	11,0	81 985	17,1	57 827	12,3	43 079	13,6	28 682	9,2
61-65	152 464	19,2	105 885	13,6	92 882	19,4	65 766	14,0	59 582	18,8	40 119	12,9
66 i więcej	289 416	36,4	422 820	54,1	163 571	34,2	251 719	53,6	125 845	39,6	171 101	54,9
<b>Razem</b>	<b>795 639</b>	<b>100,0</b>	<b>781 556</b>	<b>100,0</b>	<b>478 091</b>	<b>100,0</b>	<b>470 053</b>	<b>100,0</b>	<b>317 548</b>	<b>100,0</b>	<b>311 503</b>	<b>100,0</b>

**Tabela 3**  
**Liczba orzeczeń stanowiących podstawę decyzji**  
**ustalających prawo do renty w 2002 r.**

Wyszczególnienie		Liczba orzeczeń lekarzy rzeczoznawców	Liczba orzeczeń komisji lekarskich
1		2	3
Bez wyznaczonego kontrolnego badania lekarskiego		3 913	769
Z wyznaczonym kontrolnym badaniem lekarskim na okres:	0-3 m-ce	84	30
	4-6 m-cy	1 889	480
	7-12 m-cy	10 143	1 609
	2 lat	5 657	887
	3 lat	1 569	167
	pow. 3 lat	163	20
Ogółem		23 418	3 962



## Warunki prenumeraty

Kwartalnik „**Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia**” na 2003 rok można zaprenumerować, składając zamówienie pod adresem redakcji: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Centrala, 00-608 Warszawa, Al. Niepodległości 190.

W zamówieniu należy podać liczbę egzemplarzy, pełną nazwę i adres prenumeratora, jego numer NIP, sposób płatności (przelewem lub gotówką); na życzenie Zamawiającego przesyłamy fakturę.

Wpłaty prosimy dokonywać na konto **Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w Banku Ochrony Środowiska BOŚ S.A. II Oddział Warszawa, nr rachunku 07 1540 1157 2001 6611 3276 0002**, z dopiskiem: *prenumerata czasopisma naukowego.*

**Koszt rocznej prenumeraty wynosi 100 zł.**

Informujemy, że pojedyncze egzemplarze czasopisma można zamówić w redakcji za cenę 30 zł.

Dodatkowych informacji udzielamy pod nr tel. (0-22) 825-69-01, 825-99-41

## Informacje dla autorów

Redakcja zaprasza do publikowania artykułów dotyczących ubezpieczeń w rolnictwie. Obowiązują przy tym następujące zasady:

- 1) zamiar opracowania artykułu należy uzgodnić z redakcją,
- 2) proponowany artykuł nie może być wcześniej w żadnej formie opublikowany,
- 3) objętość tekstu nie powinna przekraczać 20 str. znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy i 1800 znaków na stronie),
- 4) artykuł należy przesłać na dyskietce, z załączonym wydrukiem i krótką notą biograficzną o autorze; wskazane jest załączenie tłumaczenia w języku angielskim, nie przekraczające 5% objętości artykułu,
- 5) artykuł podlega recenzji i opracowaniu redakcyjnemu.