

Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia



KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
WARSZAWA 2008

**UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE
MATERIAŁY I STUDIA**

Kwartalnik
Nr 33/2008 r.
ISSN 1507-4757

Wydawca
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Redakcja
Marek Ciepliński (redaktor naczelny)
Wojciech Jagła (członek redakcji)
Maria Lewandowska (sekretarz redakcji)
Jolanta Socha (redaktor techniczny)
Barbara Jaworska

DTP
Magdalena Maksymowicz

Skład i druk
Oddział Regionalny KRUS
Warszawa, ul. Mińska 25
Tel. 022 810 30 00, 022 810 27 13
Zam. nr 365/08

Adres redakcji
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
00-608 Warszawa, Al. Niepodległości 190
tel. 022 592 64 15, 022 592 64 00, 022 592 64 30
fax 022 592 66 50, 022 592 66 53

W numerze

Od Wydawcy
Henryk Smolarz

5

Organizacja, ekonomika i problemy społeczne

Gospodarstwa rolne po wejściu Polski do UE
Włodzimierz Dzun, Wojciech Józwiak

8

Pomiar dochodu z działalności gospodarstwa rolnego
Parametry i definicje
Lech Goraj

18

Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych osób nieobjętych
ubezpieczeniem społecznym rolników
Marek Zieliński

32

Reforma składek KRUS, czy raczej reforma podatków
w rolnictwie
Wojciech Jagła

48

Ustawodawstwo i orzecznictwo

Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego
a możliwość umorzenia opłaconej składki

Aleksandra Hadzik

64

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników – postulaty *de lege
ferenda*

Wojciech Jaskuła

73

Ubezpieczenia na świecie

Świadczeniobiorcy i świadczeniodawcy pomocy społecznej
na tle doświadczeń europejskich

Barbara Tryfan

93

Recenzje i noty

Sektor żywnościowy w Polsce w 2006 roku

Robert Korsak

114

Od Wydawcy

W najbliższym czasie kontynuowane będą prace nad zmianą systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Kierunkowe propozycje ma przygotować międzyresortowy zespół pod kierownictwem sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Michała Boniego. Pan minister powiedział nie tak dawno, że: „... *głównym celem reformy KRUS jest usprawnienie systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych, a nie uzyskanie bieżących oszczędności dla budżetu*”.¹

Mimo wszystko, przygotowanie kolejnej reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników nie będzie łatwe. Po pierwsze, dlatego, że środki masowego przekazu rozbudziły – nie mające żadnego uzasadnienia w rzeczywistości – oczekiwania co do możliwości uzyskania dużych oszczędności budżetowych, rzędu 1-2 mld zł. Niedawno zaś ową oszczędność oszacowano w jednym z artykułów prasowych nawet na kwotę 3 mld zł.² Po drugie, atmosferę podgrzał ostatnio Business Centre Club, publikując głośny raport „*w sprawie ostatecznego rozwiązania problemu KRUS*” i jednocześnie zapowiadając złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o wyjaśnienie, czy zasady funkcjonowania KRUS nie naruszają prawa do równości, które gwarantuje Konstytucja RP.³

W kształtowaniu nierzeczywistego systemu w opiniotwórczych mass mediach szczególną rolę odgrywają niektórzy eksperci i środowiska związane z organizacjami pracodawców. Ograniczają oni reformę KRUS do jednej w zasadzie kwestii – do radykalnej podwyżki składek emerytalno-rentowych i uzyskania tą drogą znacznych oszczędności w budżecie państwa.

¹ „*Cele reformy KRUS*” [w:] *Wprost*, Dział *Gospodarka*, nr 24 z 06.08.2008 r.

² *Polska the Time*, Tomasz Rożek: „*Kryzys finansowy*”.

³ •ródło: www.bcc.org.pl; Stanowisko Business Centre Club: „*Raport w sprawie ostatecznego rozwiązania problemu KRUS*”, 24.10.2008 r

Natomiast, wg Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie, w 2008 r. dochody z rolnictwa obniżą się znacznie wg niektórych szacunków nawet o ok. 15% w stosunku do roku poprzedniego. Przeciwni funkcjonowaniu systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego w ramach KRUS nie chcą zauważyć faktu, że w ostatnich latach transformacji system ten wchłonął kilkuset tysięcy bezrobotnych dwuzawodowców, a teraz jest oskarżany o petryfikowanie zacofanej struktury agrarnej.

Lecz reforma systemu ubezpieczenia społecznego rolników to nie tylko zmiana oskładkowania. To również ważne zagadnienie prowadzenia prewencji wypadkowej wszystkich indywidualnych rolników, a więc również ubezpieczonych w ZUS dwuzawodowców. To problem wyboru dalszej ewolucji systemu, czy coraz bardziej usamorządowanego, czy scentralizowanego na podobieństwo ZUS.

To również problem jego większego powiązania z rolnictwem poprzez rozszerzenie ochrony ubezpieczeniowej na całokształt różnego rodzaju ryzyka towarzyszącego działalności rolniczej. To problem zrjonalizowania i jednoznacznego zdefiniowania zasad funkcjonowania funduszu składkowego. Należy pamiętać, że w sytuacji gdy KRUS ponownie funkcjonuje pod nadzorem ministra rolnictwa, należałoby podjąć różnorakie działania i inicjatywy, które w pełni uzasadnią miejsce systemu ubezpieczenia społecznego rolników w podlegającym temu resortowi dziale administracji rządowej, jakim jest „Rozwój Wsi”. Przede wszystkim, poprzez wyposażenie Kasy w narzędzia oddziałujące na pożądane procesy transformacyjne w indywidualnym rolnictwie.

Można by jeszcze przytoczyć szereg innych zagadnień, które koniecznie powinno się uwzględnić w reformie systemu KRUS. Moim zdaniem, istotnym narzędziem do przygotowania reformy systemu mógłby stać się między innymi kwartalnik „*Ubezpieczenia w Rolnictwie...*”, a ściślej, prezentowane w nim artykuły, opinie, analizy, ekspertyzy, w tym także stanowiska przeciwnostawne. Albowiem, poprzez ścieranie się różnych podglądów lepiej można poznawać wszelkie za i przeciw, ocenić uwarunkowania planowanych zmian, wskazać wady i zalety odmiennych punktów tego samego problemu, wreszcie – wypracowywać optymalne rozwiązania.

Naprzeciw tym oczekiwaniom wychodzi obecne 33 wydanie periodyku Kasy. Z treści zawartych w nim publikacji wynika m.in., że:

- zmiana składek emerytalno-rentowych powinna jedynie przywrócić solidarność ubezpieczonych rolników, tzn., że zamożniejsi rolnicy w większym stopniu partycypowaliby w utrzymaniu systemu,
- większych oszczędności należy zaś szukać w zmianie systemu podatkowego w rolnictwie, gdyż kosztami obciążeń na rzecz finansów publicznych objęci byłiby zarówno wszyscy rolnicy ubezpieczeni w Kasie, jak

- i wyłączeni z powodu podlegania przepisom ZUS. Tym bardziej, że wbrew potocznym opiniom, niektórzy dwuzawodowcy posiadają duże i dobrze prosperujące gospodarstwa,
- zmian wymaga poza tym system podatkowy w rolnictwie i to niezależnie od reformy ubezpieczenia społecznego rolników.

Myślę, że współpracę z kwartalnikami Kasy podejmą w większym niż dotąd zakresie także przedstawiciele oddziałów KRUS, szczególnie ich kierownicy. Uważam, że przyszły kształt systemu będzie bowiem zależał od wspólnego wkładu doświadczeń i konstruktywnych propozycji wielu środowisk.

Henryk Smolarz

Dr inż. Henryk Smolarz sprawuje urząd Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego od 10 października 2008 r.

Włodzimierz Dzun, Wojciech Józwiak

Gospodarstwa rolne w Polsce po wejściu do UE

Polska weszła do Unii Europejskiej z rolnictwem odmiennym strukturalnie od rolnictwa krajów unijnej „piętnastki”, które znajdują się w naszej strefie klimatycznej. Przede wszystkim nasze rolnictwo charakteryzowało się ogromną liczbą gospodarstw, a więc bardzo silnym rozdrobnieniem. Według GUS, w 2004 r. w rolnictwie polskim funkcjonowało 2 844 tys. gospodarstw, w tym 2 840 tys. pozostających we władaniu osób fizycznych i 4,5 tys. osób prawnych. W strukturze obszarowej naszych gospodarstw przeważający udział miały gospodarstwa bardzo małe (do 5 ha UR) – 72,7%, natomiast niewielki udział stanowiły gospodarstwa duże obszarowo (30-50 ha UR) – 1,1% oraz bardzo duże obszarowo (ponad 100 ha UR) – 0,8%. Można stwierdzić, że w okresie przygotowawczym do wejścia Polski do UE (po 1996 r.) w liczbie i strukturze gospodarstw rolnych nie zaszły większe zmiany. [1] W rolnictwie unijnej 15. można było natomiast zaobserwować w tym czasie proces ciągłego szybkiego zmniejszania się liczby ogółu gospodarstw rolnych, z jednoczesnym dynamicznym wzrostem liczby gospodarstw dużych obszarowo i ekonomicznie. W rezultacie, przed wejściem Polski do UE, o konkurencyjności rolnictwa w krajach o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego decydowały już zasadniczo gospodarstwa bardzo duże obszarowo i silnie ekonomicznie. Gospodarstwa te, w szczególności gospodarstwa silnie ekonomicznie (powyżej 4 ESU) gospodarowały na zdecydowanej większości gruntów rolnych będących w użytkowaniu. Jednocześnie marginalny udział w użytkowaniu gruntów odgrywały w krajach UE gospodarstwa małe obszarowo (do 10 ha) i ekonomicznie (do 8 ESU) – tab. 1.

Słaba dynamika przemian strukturalnych w polskim rolnictwie w okresie przedakcesyjnym była przede wszystkim skutkiem dużego spadku rentowności w produkcji rolnej na początku lat 90-tych i utrzymywania się niskiej rentowności w latach późniejszych. W rezultacie realne dochody do dyspozycji brutto w gospodarstwach indywidualnych spadły w latach 1990-1991 (przyjmując dochody w 1989 r. za 100) do poziomu 36,5 i po niewielkim wzroście w połowie lat 90-tych obniżyły się do około 24 w latach 2001-2002. Opłata za pracę rolników w ich gospodarstwach ukształtowała się w tym ostatnim okresie na poziomie 40% opłaty za pracę poza rolnictwem. [2]

Tabela 1

**Użytki rolne w gospodarstwach dużych obszarowo i ekonomicznie
w wybranych krajach UE w 2003 r. i w Polsce w 2002 r.**

| Kraje | Użytki rolne w gospodarstwach w % ogółu według | | | |
|---------------|--|-----------------|------------------------------|--------------|
| | wielkości obszaru w ha UR | | wielkości ekonomicznej w ESU | |
| | małe do 10 ha | b. duże > 50 ha | małe do 8 ESU | duże > 40 ha |
| Belgia | 5,9 | 49 | 3,6 | 80,6 |
| Dania | 2,3 | 77 | 3,9 | 79,6 |
| Niemcy | 4,0 | 71 | 5,5 | 78,2 |
| Francja | 2,7 | 79 | 3,8 | 75,0 |
| Polska | 34,4 | 25,6 | 50,7 | 18,7 |

Źródło: zestawienie własne według danych Eurostatu.

Sytuacja ta doprowadziła do tego, że w okresie przedakcesyjnym udział dochodów z działalności rolniczej w budżetach gospodarstw domowych związanych z indywidualnym gospodarstwem rolnym wyraźnie malał. Dla coraz mniejszego odsetka takich gospodarstw dochody te stanowiły główne źródło utrzymania. Jeśli jeszcze w 1996 r. tego typu gospodarstw było 44%, to w 2000 r. już tylko niecałe 35%, a w 2002 r. 32,8%. Sytuacja ta zniechęcała rolników do inwestowania w modernizację i restrukturyzację gospodarstw rolnych.

Wejście Polski do UE i objęcie naszego rolnictwa wspólną polityką rolną (WPR) miało zdecydowanie pozytywny wpływ na sytuację w rolnictwie. Przede wszystkim zdecydowanie wzrosły dochody rolników. W 2004 r. wzrosły w porównaniu do średniej z lat 2001-2003 o ponad 2,1, a do bardzo niekorzystnego dla rolnictwa 2003 roku – o 2,4. Był to przede wszystkim efekt wzrostu dopłat do produkcji i produktów w rolnictwie, które zwiększyły się ponad 9-krotnie.

Wzrostowi dochodów rolników sprzyjała także wyraźna poprawa koniunktury w rolnictwie. Przede wszystkim nastąpiła poprawa wskaźnika relacji cen. Ceny produktów rolnych w związku z całkowitym zniesieniem barier dostępu produktów rolno-żywnościowych na rynki UE, mimo dużego wzrostu wolumenu produkcji, wzrosły o 11,4%, podczas gdy ceny towarów i usług nabywanych przez rolników o 8,6%. Kolejne lata potwierdziły, że osiągnięty wzrost dochodów jest zjawiskiem trwałym. W latach 2004-2006 opierał się on zasadniczo na rosnących dopłatach. W 2004 r. w porównaniu do 2003 r. udział dopłat w dochodach gospodarstw wzrósł skokowo z 9,5 do 38,9%, a w latach 2005-2006 z 47,1 do 52,1% (tab. 2). Jednak w 2007 r. wzrost dochodów osiągnięty został, przy niewielkim obniżeniu się poziomu dopłat i subwencji, dzięki wzrostowi cen na produkty rolne i wzrostowi wolumenu produkcji, co zaowocowało wzrostem wartości produkcji w porównaniu do 2006 r. o ponad 21%. [3]

Tabela 2
Produkcja, wartość dodana i dochody w rolnictwie polskim
przed i po wejściu Polski do UE w cenach bieżących (mln zł)

| Wyszczególnienie | 2001-2003* | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007** | 2004-2007* |
|-------------------------------|------------|--------|--------|--------|--------|--------|------------|
| Produkcja w cenach bazowych | 52 632 | 51 785 | 64 656 | 60 574 | 63 008 | 76 412 | 66 162 |
| Zużycie pośrednie | 32 955 | 33 268 | 37 615 | 36 047 | 37 607 | 45 019 | 39 072 |
| Wartość dodana brutto | 19 678 | 19 517 | 27 042 | 24 528 | 25 401 | 31 394 | 27 091 |
| Dochód przedsiębiorcy rolnego | 9 497 | 8 466 | 20 502 | 17 801 | 21 032 | 25 911 | 21 311 |
| Dopłaty ogółem | 864 | 802 | 7 972 | 8 393 | 10 949 | 9 999 | 18 179 |
| Udział dopłat w dochodzie w % | 9,1 | 9,5 | 38,9 | 47,1 | 52,1 | 38,5 | 44,1 |

* Wartość średnioroczna, ** dane szacunkowe.

Źródło: Gomułka J., *Wyniki ekonomiczne polskiego rolnictwa w latach 2003-2004*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.; Floriańczyk Z., *Wyniki ekonomiczne rolnictwa polskiego w roku 2006*, (w:) *Wyniki ekonomiczne polskiego rolnictwa w 2006 r.* IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.; *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2007 r.*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, str. 65.

W rezultacie wzrósł odsetek gospodarstw domowych związanych z gospodarstwami rolnymi, w których głównym źródłem utrzymania są dochody z rolnictwa. Zdecydowanie poprawiła się także sytuacja ekonomiczna gospodarstw domowych rolników. [4]

Szacuje się, że w 2007 r. dochód rozporządzalny na 1 osobę w tych gospodarstwach domowych w porównaniu do 2003 r. wzrósł o 78%, podczas gdy w gospodarstwach ogółem o niecałe 37%. Jednak w dalszym ciągu dochód ten w gospodarstwach domowych rolników jest o około 1/10 niższy niż w gospodarstwach ogółem. Należy jednak odnotować, że jeszcze w 2004 r. był on niższy o ponad 1/4. [5]

W tym miejscu można postawić pytanie, czy wszystkie wyżej przedstawione przemiany znajdują swoje odzwierciedlenie w zmianach w strukturze gospodarstw rolnych, szczególnie według wielkości ekonomicznej. Analiza danych z PSR 2002 i mikrospisów 2005 i 2007 r. wskazuje, że wyraźnie zarysowanej tendencji do zdecydowanej poprawy struktury naszego rolnictwa nie widać. W dalszym ciągu większość naszych gospodarstw rolnych (około 80%) znajduje się w grupie gospodarstw bardzo małych ekonomicznie (do 4 ESU). Przy tym ich liczba w rezultacie objęcia rolnictwa polskiego WPR UE wzrosła nawet z 1,7 mln w 2002 r. do 2,0 mln w 2005 r. (efekt ponownego podjęcia działalności przez bardzo małe obszarowo gospodarstwa rolne, które wcześniej zaprzestały tej działalności, w celu skorzystania z dopłat bezpośrednich), a aktualnie ma lekką tendencję spadkową (1,9 mln w 2007 r.). Natomiast pozytywnym zjawiskiem jest to, że w latach 2002-

2007 stosunkowo dynamicznie rosła liczba gospodarstw o wielkości 16-40 ESU (z 62,9 do 80,3 tys.) i powyżej 40 ESU (z 13,0 do 18,6 tys.). Jednak łączny ich udział jest wciąż niewielki (2002 r. – 3,4%, 2005 r. – 4,1%).

Nieco lepiej przedstawia się struktura użytkowania gruntów rolnych. Gospodarstwa rolne duże ekonomicznie (>40 ESU), których udział wynosi 0,8%, użytkują 18,5% UR, zaś gospodarstwa średnie ekonomicznie, o wielkości 8-40 ESU (8,9%) dalsze 32,3%. Mankamentem jest to, że w ostatnich latach nie rośnie udział w użytkowaniu gruntów rolnych gospodarstw > 40 ESU i wygasa wzrost udziału gospodarstw 8-40 ESU (w latach 2002-2005 wzrost z 24,1 do 30,8%, a w latach 2005-2007 z 30,8 do 32,3%). Jest to przede wszystkim efekt wyhamowania w ostatnich latach dynamiki obrotu ziemią.

Tabela 3
Struktura gospodarstw i użytkowania gruntów rolnych według grup gospodarstw o określonej wielkości ekonomicznej w ESU w Polsce i wybranych krajach UE w 2005 roku

| Kraje | Gospodarstwa (tys.) | Struktura gospodarstw według grup wielkości ekonomicznej liczonej w ESU (%) | | | | | | | |
|--------|---------------------|---|------|------|------|------|-------|--------|---------|
| | | UR (tys. ha) | <2 | 2-4 | 4-8 | 8-16 | 16-40 | 40-100 | 100-250 |
| Polska | 2 476,5 | 69,4 | 11,8 | 9,2 | 6,0 | 2,9 | 0,5 | 0,1 | 0,0 |
| | 14 754,9 | 19,9 | 13,1 | 16,2 | 17,1 | 15,2 | 6,7 | 4,6 | 7,2 |
| Niemcy | 389,9 | 12,6 | 11,1 | 11,8 | 12,6 | 19,3 | 21,0 | 9,3 | 2,4 |
| | 17 035,2 | 1,1 | 1,6 | 2,7 | 4,7 | 12,2 | 26,2 | 23,3 | 28,2 |
| Dania | 48,3 | 1,9 | 7,9 | 14,3 | 17,7 | 20,5 | 15,4 | 15,8 | 6,6 |
| | 2 589,9 | 0,3 | 0,9 | 2,4 | 5,5 | 13,1 | 18,7 | 32,6 | 26,5 |
| Czechy | 42,3 | 53,7 | 12,3 | 9,3 | 7,8 | 7,2 | 4,0 | 2,3 | 3,4 |
| | 3 557,8 | 1,9 | 1,5 | 2,2 | 3,5 | 6,7 | 9,3 | 13,1 | 61,9 |
| Węgry | 714,8 | 87,0 | 5,7 | 3,6 | 1,8 | 1,2 | 0,4 | 0,1 | 0,1 |
| | 3 859,7 | 9,1 | 5,8 | 7,8 | 8,6 | 13,4 | 12,7 | 9,7 | 33,1 |

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych Eurostatu.

Wyżej przedstawione dane świadczą o bardzo słabej dynamice w naszym rolnictwie procesu koncentracji i specjalizacji. Szczególnie wyraźnie widać to w porównaniu do krajów, z którymi zaczęliśmy konkurować na Wspólnym Rynku Rolnym (WRR) UE (tab. 3). Jeśli w Polsce gospodarstwa duże ekonomicznie (> 40 ESU) użytkują 18,5% ogółu UR, to w takich krajach jak: Niemcy 79%, Dania 77%, Czechy 84% i Węgry 56%. Rolnictwo polskie nie przeszło bowiem procesu koncentracji ani drogą charakterystyczną dla krajów UE-15, ani dla pozostałych krajów postsocjalistycznych.

Zdecydowana większość gospodarstw dużych ekonomicznie w naszym kraju to gospodarstwa ekstensywne, opierające swoją produkcję przede wszystkim na dużych arealach produkcji roślinnej. Produkcja ta z reguły jest dobrze zmechanizowana. W rezultacie w gospodarstwach tych jest zaangażowana tylko niewielka część pracujących w produkcji rolnej. W 2002 r. w gospodarstwach o obszarze powyżej 40 ESU, użytkujących 18,5% UR, pracowało 4,3% ogółu pracujących (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) w gospodarstwach rolnych. Analiza struktury gospodarstw rolnych według wielkości ekonomicznej wskazuje (tab. 4), że w naszym kraju gospodarstwa towarowe, mające zasadniczy udział w realizowaniu wartości dodanej w rolnictwie (wytwarzanie przynajmniej 90% standardowo liczonej nadwyżki bezpośredniej), są to gospodarstwa o wielkości powyżej 2 ESU.

Gospodarstwa do 2 ESU, chociaż stanowią ponad 69% ogółu gospodarstw rolnych, działają na około 20% UR i pracuje w nich około 39% ogółu pracujących w gospodarstwach, to wytwarzają tylko 10% standardowej nadwyżki bezpośredniej. Tylko ich 30% przejawia większą aktywność gospodarczą. Gospodarstwa te wyróżniają się też najwyższym udziałem ugorów i gruntów w złej kulturze rolnej. Zaledwie około 10% dochodów, w gospodarstwach domowych z użytkownikami takich gospodarstw, pochodzi z działalności rolniczej. [6]

Liczba gospodarstw znajdujących się w obserwacji Polskiego FADN (a więc gospodarstw powyżej 2 ESU) charakteryzuje się niewielkim wzrostem (z 745 tys. w 2002 r. do prawie 767 tys. w 2007 r.). Jednak także w tej wyselekcjonowanej grupie przynajmniej większość stanowią gospodarstwa małe ekonomicznie (2-8 ESU). Ich liczba w latach 2002-2007 wynosi niezmiennie około 520 tys., choć ich udział nieznacznie się zmniejsza (z 70% do 68%).

Analiza danych FADN (tab. 4) wskazuje, że wraz ze wzrostem wielkości ekonomicznej:

- rośnie areal gospodarstw, a w nim udział gruntów dzierżawionych;
- maleją wyraźnie nakłady pracy w przeliczeniu na jednostkę ziemi, natomiast rośnie umiarkowanie produktywność ziemi i bardzo dynamicznie produktywność pracy;
- rośnie wyraźnie wielkość dopłat w przeliczeniu na gospodarstwo, ale maleje wyraźnie w stosunku do wielkości produkcji i dochodu z gospodarstwa.

Dane FADN pozwalają także ocenić zdolność gospodarstw do rozwoju przy aktualnych uwarunkowaniach rynkowych. Przede wszystkim chodzi tu o gospodarstwa indywidualne rodzinne. Taką zdolność mają gospodarstwa, które uzyskują dochód pozwalający na parytetową opłatę własnej pracy rolnika i jego rodziny (równą średniemu wynagrodzeniu netto w gospodarce narodowej), oraz na stosunkowo dużą rentowność zaangażowanego kapitału, a co za tym idzie na powiększanie i modernizację majątku gospodarstwa.

Tabela 4

**Wybrane wskaźniki* charakteryzujące gospodarstwa rolne
będące pod obserwacją FADN według grup wielkości ekonomicznej w 2006 r.**

| Wyszczególnienie | j.m. | Gospodarstwa według wielkości ekonomicznej | | | | | |
|-------------------------------------|---------|--|------|---------|-------|--------|---------|
| | | 2-4 | 4-8 | 8-16 | 16-40 | 40-100 | >100 |
| Wielkość ekonomiczna | ESU | 3,1 | 6,0 | 11,7 | 24,8 | 56,4 | 196,0 |
| Powierzchnia UR | ha | 8,3 | 13,0 | 21,3 | 38,3 | 76,2 | 219,9 |
| Wartość produkcji na 1 gospodarstwo | tys. zł | 29,1 | 57,4 | 1 105,0 | 206,0 | 479,3 | 1 521,3 |
| Dopłaty do działalności operacyjnej | tys. zł | 8,1 | 11,0 | 16,5 | 28,2 | 51,6 | 137,5 |
| Dochód z rodzinnego gospodarstwa | tys. zł | 10,3 | 20,9 | 38,9 | 75,5 | 154,6 | 396,6 |
| Udział dopłat w dochodzie | % | 77,8 | 52,6 | 42,4 | 37,3 | 33,4 | 34,7 |
| Udział dopłat w wartości produkcji | % | 28,0 | 19,2 | 15,7 | 13,7 | 10,8 | 9,0 |
| Dochód na 1 FWU | tys. zł | 8,0 | 13,6 | 22,4 | 40,7 | 80,3 | 215,2 |
| Inwestycje brutto | tys. zł | 2,1 | 8,5 | 20,5 | 50,3 | 121,4 | 243,4 |
| Inwestycje netto | tys. zł | -5,2 | -2,0 | 4,1 | 24,5 | 71,8 | 135,0 |

* Wyniki ogółem.

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: *Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

Gospodarstwa o wielkości do 8 ESU takiej zdolności jednak nie mają. Uzyskiwany przez nie dochód nie pozwala bowiem na parytetową opłatę pracy własnej (w gospodarstwach 2-4 ESU dochód ten stanowi 40% średniego wynagrodzenia w kraju, a w gospodarstwach 4-8 ESU odpowiednio 60%) i na pełne odtwarzanie majątku trwałego (część amortyzacji przeznaczona jest na konsumpcję).

Gospodarstwa o wielkości 8-16 ESU znajdują się na granicy zdolności rozwojowych. Średni dochód na 1 FWU w tej grupie gospodarstw wystarcza na parytetową opłatę pracy własnej rolnika i jego rodziny w latach korzystnych dla rolnictwa (w 2006 r. 22,4 tys. zł rocznie), ale nie wystarcza w mniej korzystnych (w 2005 r. 16,2 tys. zł). W gospodarstwach tych inwestycje netto są niskie, a w gorszych latach nawet ujemne (mniejsze niż amortyzacja).

Zdolności rozwojowe posiadają natomiast gospodarstwa o wielkości 16-40 ESU (w 2002 r. było ich około 62,5 tys., a w 2005 r. prawie 80 tys.).

Średni roczny dochód na 1 FWU w tej grupie gospodarstw indywidualnych wynosił w 2005 r. 32,7 tys. zł, a w 2006 r. 40,7 tys. zł. Średnie gospodarstwo z tej grupy zapewnia więc godziwą opłatę pracy i niewielki rozwój gospodarstwa.

Duże zdolności rozwojowe mają gospodarstwa powyżej 40 ESU (w 2002 r. – 11,3 tys., a w 2005r. – 16,6 tys.). W gospodarstwach tych średni poziom dochodów zapewnia nie tylko wysoką opłatę pracy własnej i wysoki zwrot z zaangażowanego kapitału, ale także możliwości dynamicznego rozwoju gospodarstw.

Do gospodarstw posiadających zdolności rozwojowe można zaliczyć także znaczną część z 4,2 tys. gospodarstw osób prawnych. W grupie tej sytuacja jest bardzo zróżnicowana. Mocną stroną większości tych gospodarstw są korzyści wynikające ze specjalizacji i dużej skali produkcji. Jednak znaczna część tych gospodarstw jest w procesie różnego rodzaju przekształceń i restrukturyzacji. Gospodarstwa osób prawnych nie korzystają także z przywilejów przysługujących gospodarstwom osób fizycznych, (tanie ubezpieczenie społeczne w KRUS, zwolnienie z podatków od dochodów osobistych, brak różnego rodzaju obciążeń parafiskalnych, zwolnienie z konieczności prowadzenia rachunkowości i dokonywania sprawozdań). W ostatnim okresie gospodarstwom tym ograniczono także dostęp do kredytów preferencyjnych i do niektórych dopłat. W rezultacie prowadzi to często do sztucznych podziałów i zmian form organizacyjno-prawnych w celu uzyskania korzyści przysługujących gospodarstwom osób fizycznych. Dodatkowo brak jasnych uregulowań prawnych dotyczących dzierżawy ziemi i nieruchomości powoduje brak pewności co do trwałości gospodarstw opartych na dzierżawie. Wszystko to pogarsza wyniki finansowe gospodarstw osób prawnych i ogranicza inwestowanie w ich rozwój.

Objęcie rolnictwa polskiego WPR miało zróżnicowany wpływ na sytuację dochodową gospodarstw w zależności od ich ukierunkowania produkcyjnego. Zróżnicowanie to wynika z przyjętego systemu dopłat oraz różnic w dynamice zmian cen produktów rolnych po wejściu Polski do UE. Uproszczonego systemu dopłat korzystny jest dla gospodarstw większych obszarowo natomiast mniej korzystny dla gospodarstw, których wielkość ekonomiczna budowana jest na zasobach pracy i kapitału. Natomiast jeśli chodzi o wpływ cen to można stwierdzić, że nastąpił znaczny wzrost cen produktów zwierzęcych (w 2004 r. w porównaniu do 2003 r. o 22,2%) i bardzo nieznaczny produktów roślinnych (o 0,7%), ale dynamika tego wzrostu była bardzo zróżnicowana dla poszczególnych produktów.

Podsumowując można stwierdzić, że w Polsce funkcjonuje około 99 tys. gospodarstw (osób fizycznych i prawnych), które uzyskują dobre wyniki ekonomiczno-finansowe i są zdolne do dalszego, dynamicznego rozwoju. Są to gospodarstwa powyżej 16 ESU, gospodarujące na około 5 mln ha UR –

33,7% ogółu UR). Ponadto funkcjonuje około 146 tys. gospodarstw o wielkości ekonomicznej 8-16 ESU (gospodarują one na 2,5 mln ha UR – 17,1% ogółu UR). Chociaż średnio są one na granicy zdolności rozwojowych, to część z nich już aktualnie można zaliczyć do grupy gospodarstw zdolnych do rozwoju. Kolejna część z nich także inwestuje w rozwój gospodarstw przy ograniczaniu dochodu przeznaczanego na konsumpcję i dołączy do grupy gospodarstw większych. Gospodarstwa te mają szansę dołączyć do grupy gospodarstw dużych ekonomicznie.

Zdolność naszych gospodarstw rolnych do funkcjonowania w ramach unijnego rynku rolnego zależeć będzie w znacznym stopniu od ich konkurencyjności. W tym kontekście należy zauważyć, że w krajach z którymi będziemy konkurować na wspólnym unijnym rynku zdecydowana większość produkcji rolnej (w gospodarstwach będących pod obserwacją FADN) wytwarzana jest w gospodarstwach ponad 40 ESU (w Czechach 91%, Danii 86%, Niemczech 85% i na Węgrzech 66%), w tym przede wszystkim w gospodarstwach ponad 100 ESU (odpowiednio 84%, 71%, 52% i 54%). W Polsce natomiast zdecydowana większość (około 60%) tak liczonej produkcji rolnej jest wytwarzana przez gospodarstwa o wielkości do 16 ESU. Gospodarstwa o wielkości 16-40 ESU wytwarzają 21% produkcji, a gospodarstwa o wielkości ponad 40 ESU tylko 19% (tab. 5).

Tabela 5
Dochody gospodarstw rolnych w Polsce i w wybranych krajach UE w 2005 r.
(tys. euro/FWU*)

| Kraje | Gospodarstwa według wielkości ekonomicznej w ESU | | | | | | |
|--------|--|-----|-----|------|-------|--------|------|
| | Ogółem | <4 | 4-8 | 8-16 | 16-40 | 40-100 | >100 |
| Polska | 7,3 | 2,0 | 2,9 | 5,0 | 9,7 | 19,2 | 65,0 |
| Czechy | 9,8 | – | 5,8 | 6,7 | 8,8 | 16,3 | 21,2 |
| Dania | 16,8 | – | – | – | – | 20,6 | 18,2 |
| Niemcy | 19,7 | – | – | – | – | 21,1 | 35,2 |
| Węgry | 7,0 | 1,3 | 2,8 | 7,4 | 14,4 | 26,3 | 62,8 |

*Nakłady pracy użytkowników gospodarstw rolnych i członków ich rodzin w przeliczeniu na osoby pełnozatrudnione.

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych FADN za 2005 r.

Badania wskazują, że polskie małe gospodarstwa towarowe (do 8 ESU) nie są konkurencyjne. [7] Mogą one funkcjonować na rynku kosztem niskiej opłaty pracy własnej i nieodtworzenia całości lub w części majątku gospodarstwa (przeznaczania całości lub części amortyzacji na konsumpcję). Sytuacja małych ekonomicznie gospodarstw w porównywanych krajach UE

jest podobna jednak dla Polski, w odróżnieniu od porównywanych krajów, jest znaczny problem, gdyż wytwarzają one 1/3 produkcji ogółu gospodarstw towarowych. Natomiast polskie gospodarstwa rolne większe ekonomicznie (ponad 16 ESU) można uznać za konkurencyjne na rynku rolnym UE. Uzy-skują one stosunkowo wysokie dochody pozwalające na ponad parytetową, opłatę pracy własnej, stosunkowo wysoki zwrot od zaangażowanego wła-snego kapitału (wyższy od oprocentowania w banku) oraz na rozwój gospodarstw (na nakłady inwestycyjne większe od amortyzacji). Konkurencyjność ta opiera się przede wszystkim na niższych opłatach obcych czynników produkcyjnych (niska opłata pracy najemnej, niskie podatki i czynsze). Trzeba jednak podkreślić, że ta konkurencyjność osiągnięta została przy niższym poziomie dopłat i subsydiów w stosunku do „starych” krajów UE.

W świetle powyższych ocen rodzi się pytanie o perspektywy polskich gospodarstw rolnych. Biorąc pod uwagę sytuację dochodową gospodarstw o wielkości 2-8 ESU (0,5 mln gospodarstw towarowych, będących pod obserwacją FADN) można stwierdzić, że nie mają one szans utrzymania się na rynku rolnym bez wzrostu skali produkcji. [8]

Będzie to jednak bardzo trudne ze względu na słaby rynek ziemi i trudności z pozyskaniem niezbędnego kapitału. Większość z nich będzie oczywiście funkcjonować, bowiem uproszczony system dopłat bezpośrednich i realizowana polityka rolna w naszym kraju sprzyja takim rozwiązaniom. Nie będzie to jednak sprzyjać poprawie niekorzystnej struktury agrarnej naszego rolnictwa, a raczej będzie ją konserwować. Jeśli zaś chodzi o gospodarstwa 8-16 ESU, to część z nich może przejść do grupy gospodarstw większych ekonomicznie, ale w warunkach dobrej koniunktury dla rolnictwa i sprzyjającej im polityce rolnej, a także przy możliwości powiększenia areалу gospodarstwa.

Może się natomiast utrzymać w najbliższych latach stosunkowo wysoka konkurencyjność gospodarstw większych ekonomicznie (powyżej 16 ESU), mimo że zaczęły rosnąć koszty pracy i ziemi. Koszty pracy najemnej zaczęły szybko rosnąć od 2006 r., a od 2007 r. także czynsze za dzierżawę ziemi. Będą również rosły koszty odsetek od kredytów i pożyczek, w związku z koniecznością inwestowania w ochronę środowiska, nawadnianie upraw, poprawę dobrostanu zwierząt, substytuowaniem nakładów pracy itd. Te rosnące koszty będą niwelowane do 2013 r. wzrostem kwot dopłat i modernizacją gospodarstw. Jednak w dalszej perspektywie, kiedy wzrost dochodów uzależniony będzie zasadniczo tylko od poprawy efektywności i wydajności pracy, sytuacja dochodowa naszych gospodarstw może być trudniejsza.

Jeśli korzystny dla rolnictwa okres do 2013 r. nie zostanie wykorzystany do bardziej zdecydowanej poprawy struktury naszego rolnictwa, to zacznie ono przegrywać z konkurencją na światowym i unijnym rynku rolnym. Po-

trzebna jest zatem reorientacja w krajowej polityce rolnej. [9] Wydaje się, że wsparcie powinny otrzymywać przede wszystkim gospodarstwa rozwojowe i także te, które mają szansę i determinację stania się gospodarstwami rozwojowymi.

Prof. Włodzimierz Dzun i prof. Wojciech Józwiak są pracownikami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie.

Literatura

1. *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2007 r.*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
2. Dzun W., *Nakłady inwestycyjne i bieżące w rolnictwie polskim w świetle dochodów rolników w latach 1990-2001*, *Więś i Rolnictwo*, nr 3/2003.
3. Dzun W., *Gospodarstwa rolne w procesie transformacji systemowej (lata 1990-2002)*, *Więś i Rolnictwo*, nr 1/2004.
4. Dzun W., *Duże gospodarstwa rolne w Polsce i wybranych krajach UE 15*, *Więś i Rolnictwo*, nr 3/2006.
5. Frenkel I, Rosner A., *Ludność i wiejski rynek pracy w Polsce*, w: Klank L., (red.), *Rynki wiejskie: ziemia, kapitał, praca*, IRWiR PAN, Warszawa 2001.
6. Gomułka J., *Wyniki ekonomiczne polskiego rolnictwa w latach 2003-2004*, IERiGŻ-PiB, Warszawa 2005.
7. Józwiak W., Mirkowska Z., *Zdolność polskich gospodarstw rolnych do konkurencyjności*, *Więś i Rolnictwo*, nr 3/2006.
8. Józwiak W., Mirkowska Z., *Sytuacja ekonomiczna i aktywność inwestycyjna gospodarstw rolnych w Polsce i w innych krajach unijnych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa, 2006.
9. Józwiak W., *Nowe warunki rozwoju rolnictwa*, w: *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, pod redakcją M. Kłodzińskiego, IRWiR PAN, Warszawa 2008.
10. Józwiak W. (red.) *Sytuacja ekonomiczna i aktywność inwestycyjna różnych grup gospodarstw rolniczych w Polsce i innych krajach unijnych w latach 2004-2005*, praca zbiorowa pod redakcją W. Józwiaka, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.
11. Woś A., *Inwestycje i akumulacja w rolnictwie chłopskim w latach 1988-1998*, IERiGŻ Warszawa 2000.
12. Bański J., Czapiewski K., Floriańczyk Z., Toczyński T., *Wyniki ekonomiczne polskiego rolnictwa w 2006 r.*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.
13. Zegar J., *Dochody rolników na progu akcesji do Unii Europejskiej*, IERiGŻ, Warszawa 2003.

Pomiar dochodu z działalności gospodarstwa rolnego. Parametry i definicje

W wypowiedziach publicznych i dyskusjach o sytuacji dochodowej rolników nie zawsze są używane pojęcia i parametry adekwatne do przedmiotu zagadnienia. Zamieszanie pojęciowe w tym obszarze zostało spowodowane porzuceniem w okresie transformacji definicji z ekonomii marksistowskiej na rzecz definicji z ekonomii kapitalistycznej, neoklasycznej. W wielu przypadkach posługiwanie się starymi pojęciami przy określaniu zjawisk dziejących się w czasach obecnych powoduje, niestety, różne nieporozumienia. Innym bardzo istotnym powodem zamieszania pojęciowego jest zdarzająca się dowolność interpretacyjna i aplikacyjna parametrów, w Unii Europejskiej uznanych za standardowe. Ponadto zauważalne jest występowanie zjawiska mitycznej wieży Babel, polegającego na używaniu różnego nazewnictwa odnoszącego się do tego samego parametru, często z powodu niewłaściwego tłumaczenia na język polski.

Do analizy i oceny sytuacji ekonomicznej w gospodarstwach rolnych niezbędne są odpowiednie parametry obliczane według precyzyjnie definiowanych algorytmów.

Od czasu uzyskania przez Polskę statusu kraju członkowskiego stało się niezbędne, a zarazem bardzo przydatne, posługiwanie się parametrami funkcjonującym na obszarze Unii Europejskiej. Są one powszechnie stosowane w opracowaniach oraz przepisach prawnych Komisji Europejskiej.¹ Dotrzymanie tego warunku zapewnia czytelność przepisów i analiz kierowanych z Komisji Europejskiej i innych krajów członkowskich do adresatów krajowych. Standaryzacja pojęciowa gwarantuje także rozumienie treści analiz i propozycji zmian wychodzących z Polski przez przedstawicieli innych krajów członkowskich i Komisji Europejskiej. Jest ona

¹ Najbardziej znanym w Unii Europejskiej zestawem parametrów są Wyniki Standardowe FADN.

także konieczna w przypadku oceny efektów i programowania Wspólnej Polityki Rolnej.

Celem opracowania jest przybliżenie podstawowych parametrów odnoszących się do wyników ekonomicznych gospodarstw rolnych oraz dochodów rolników.

Parametry służące do opisu wyników ekonomicznych gospodarstwa rolnego

Do oceny sytuacji dochodowej rolników uzyskiwanych z gospodarstw rolnych mają zastosowanie dwa kluczowe parametry:

- **wartość dodana netto w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną (NVA/AWU)²,**
- **dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na pełnozatrudnionego członka rodziny (FFI/FWU)³.**

Wartość dodana netto jest nadwyżką ekonomiczną odzwierciedlającą zrealizowaną opłatę dla wszystkich czynników produkcji zaangażowanych do działalności operacyjnej⁴ gospodarstwa rolnego (ziemi, kapitału oraz całkowitych nakładów pracy). Ta kategoria stanowi bardzo użyteczną miarę dochodu, jaki uzyskują wszyscy właściciele czynników wytwórczych (ziemi, pracy i kapitału) zaangażowanych do działalności gospodarstwa rolnego. Jest ona jedną z nielicznych miar nadających się do analizy wyników ekonomicznych działalności gospodarstw rolnych o różnej strukturze własności czynników wytwórczych. W Wynikach Standardowych FADN parametr ten oznaczany jest symbolem SE 415.

Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego⁵ jest nadwyżką ekonomiczną pozostałą na opłacenie nakładów pracy rodziny rolnika i za zaangażo-

² Oznaczenie od skrótów dwóch pełnych nazw w j. angielskim: Net Value Added i Annual Work Unit.

³ Oznaczenie od skrótów dwóch pełnych nazw w j. angielskim: Farm Family Income i Family Work Unit.

⁴ Działalność operacyjna gospodarstwa rolnego obejmuje transakcje gospodarstwa rolnego wynikające z jego bieżącego funkcjonowania, a więc te, które przynoszą przychody ze sprzedaży produkcji roślinnej, zwierzęcej i działalności ubocznej (np. usług świadczonych sprzętem gospodarstwa) jak i te, które tworzą koszty wynikające z bieżącego funkcjonowania gospodarstwa rolniczego, bądź tylko jego istnienia.

⁵ Kategoria ta funkcjonuje w publikacjach Komisji Europejskiej pod nazwą Farm Family Income (FFI).

wanie własnego kapitału do działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego w okresie obrachunkowym obejmującym 12 miesięcy kalendarzowych. W Wynikach Standardowych FADN parametr ten oznaczany jest symbolem SE 420.

Cechą indywidualnych gospodarstw rolnych jest to, że czynniki wytwórcze (praca, ziemia i kapitał) są własnością rodziny rolniczej. Ponadto, członkowie rodziny świadczą swoją pracę bezumownie, a na kierowniku gospodarstwa nie ciąży obowiązek wynagradzania ich. W wyniku tego w indywidualnych gospodarstwach rolnych nie występuje kategoria kosztu pracy członków rodziny rolniczej. Drugą istotną cechą tych gospodarstw jest finansowanie całości lub części majątku gospodarstwa rolnego kapitałem własnym. To sprawia, że w kosztach gospodarstwa rolnego nie występują takie nakłady, jak opłata za ziemię (czynsze) i kapitał będący własnością rodziny rolniczej (odsetki od kapitału własnego). Brak tych składników kosztów wynika z faktu, że rodzina rolnicza tworzy sobie miejsce pracy, finansując go w znaczącym stopniu własnym kapitałem. Angażowanie tych czynników powoduje jednak powstawanie kosztów alternatywnych (tzw. kosztów utraconych korzyści). Wiadomo jednak, że członkowie rodziny, pracując wyłącznie zarobkowo na zewnątrz, mogliby uzyskiwać wynagrodzenie, a pieniądze wydane na zakup składników majątku gospodarstwa i na jego działalność operacyjną mogłyby przynosić wymierny dochód, np. w postaci odsetek od lokat bankowych lub obligacji.

Dla obliczenia wartości dodanej netto i dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego niezbędne jest posiadanie danych rachunkowych z gospodarstwa rolnego, zebranych według zasad rachunkowości memoriałowej⁶ i wykonania rachunku według określonego algorytmu. Rachunek ten polega na odjęciu od obliczonej dla danego roku obrachunkowego wartości produkcji poniesionych dla jej uzyskania wartości kosztów.

Zgodnie z zakresem działalności gospodarstwa rolnego zdefiniowanym na obszarze UE, na wartość produkcji składa się produkcja roślinna, zwierzęca i uboczna.⁷ Warunkiem koniecznym zaliczenia produkcji ubocznej (np. usług mechanizacyjnych, agroturystycznych, płytkiego przetwarzania produktów własnych gospodarstwa rolnego) do produkcji gospodarstwa rolnego jest

⁶ W metodzie memoriałowej uwzględniane są wszystkie transakcje rynkowe bez warunku koniecznego ich rozliczenia finansowego, nieodpłatne transfery do i z gospodarstwa rolnego oraz zapasy produktów własnych, i zwierząt oraz materiałów według stanów na początek i koniec roku obrachunkowego.

⁷ Produkcja uboczna jest oznaczana w nowej typologii wspólnotowej gospodarstw rolnych skrótem – OGA, od skrótu pełnej nazwy w języku angielskim: Other Gainful Activities. Główny Urząd Statystyczny taką działalność określa jako „działalność gospodarcza inna niż działalność rolnicza”.

zaangażowanie aktywów gospodarstwa rolnego do jej przebiegu. Jak wynika z tego wykazu składników produkcji, wartość produkcji nie odzwierciedla produkcji rolniczej, lecz wartość produkcji gospodarstwa rolnego.

Drugą stroną rachunku wyników gospodarstwa rolnego są koszty. **Koszty ogółem** odzwierciedlają wartość zużytych środków produkcji, usług wraz ze świadczeniami finansowymi mającymi związek z działalnością operacyjną gospodarstwa rolnego w zdefiniowanym czasie (okresie obrachunkowym).

Wśród kosztów ogółem wyróżnia się trzy zespoły tematyczne:

- 1) **zużycie pośrednie**, które obejmuje wartość zużytych na cele produkcyjne produktów rolnych pochodzących z własnej produkcji, a także materiałów z zakupu (łącznie z paliwami), energii, usług obcych (przetwórstwo obce, usługi agrotechniczne, weterynaryjne, prowizje płacone za usługi bankowe), koszty podróży służbowych oraz inne koszty (np. ubezpieczenia);
- 2) **amortyzację** odzwierciedlającą zmniejszenie wartości aktywów trwałych powodowane ich zużyciem fizycznym i „moralnym” w okresie obrachunkowym.
- 3) **koszty czynników zewnętrznych**, które są kosztami zaangażowania obcych czynników produkcji w działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego i obejmują:
 - odsetki od kredytów,
 - wynagrodzenia pracowników najemnych,
 - czynsze za dzierżawione aktywa rzeczowe (np. za ziemię).

Poza tymi zespołami tematycznymi kosztów, w rachunku wyników szczególne znaczenie pełnią dwa rozliczenia z budżetem: saldo bieżących dopłat i podatków oraz saldo dopłat i podatków związanych z inwestycjami.

Saldo bieżących dopłat i podatków odzwierciedla wpływ polityki Państwa na sytuację dochodową gospodarstwa rolnego. Na saldo to składa się:

- wartość otrzymanych dopłat do działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego (np. bezpośrednio – JPO i UPO, dopłaty uzyskane z tytułu uczestnictwa w programach rolno-środowiskowych, dopłaty do paliwa). Ten rodzaj dopłat stanowi pozarynkową formę wspierania dochodu rolnika,
- kwota podatków płaconych z tytułu działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego – bez podatku od dochodów (m.in. rolny, od środków transportu, saldo VAT w przypadku statusu rolnika ryczałtowego).

Ujemna wartość salda bieżących dopłat i podatków powstaje wskutek przewagi wartości podatków nad dopłatami i uwidacznia wpływ kanałami pozarynkowymi części wartości dodanej, a tym samym dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego na zewnątrz, i odwrotnie – dodatnia wartość

salda oznacza efektywne wsparcie wartości dodanej i dochodu tymi kanałami.

Algorytm obliczeniowy wyników gospodarstwa rolnego FADN lokuje saldo bieżących dopłat i podatków na poziomie powodującym jego uwzględnienie w rachunku wartości dodanej.

Saldo dopłat i podatków związanych z inwestycjami odzwierciedla różnicę części wartości otrzymanych dopłat z tytułu zrealizowanych inwestycji (przypisanej do rozliczenia w danym roku obrachunkowym) i kwoty podatku VAT naliczonego z tytułu prowadzonych zakupów na cele inwestycyjne.

Ujemna wartość salda dopłat i podatków związanych z inwestycjami powodowana większą wartością naliczonego podatku VAT oznacza, że gospodarstwo rolne nie otrzymało w danym roku obrachunkowym efektywnego wsparcia inwestycji i odwrotnie – dodatnia wartość salda oznacza efektywne wsparcie finansowe inwestycji kanałem pozarynkowym.

Algorytm obliczeniowy wyników gospodarstwa rolnego FADN lokuje saldo dopłat i podatków związanych z inwestycjami na poziomie powodującym jego uwzględnienie tylko w rachunku dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego.

Dla obliczenia wartości dodanej netto i dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną niezbędne są dane o nakładach pracy najemnej i nieopłaconych nakładach pracy członków rodziny rolnika, wydatkowane na działalność operacyjną gospodarstwa rolnego w roku obrachunkowym, wyrażone w godzinach. Na podstawie danych o nakładach pracy w godzinach oblicza się nakłady pracy w rocznych jednostkach pracy AWU i FWU⁸. Roczna jednostka pracy oznacza ekwiwalent pełnego etatu. Oblicza się ją przez podzielenie liczby godzin pracowanych w ciągu roku w działalności operacyjnej przez roczny wymiar godzin pracy odpowiadający pełnemu etatowi. W wynikach Standardowych FADN wytwarzanych przez Komisję Europejską, a także w publikacjach Eurostatu za wymiar pełnego etatu przyjmuje się 2 200 godzin. Główny Urząd Statystyczny w Polsce stosuje we własnych publikacjach jednostkę pracy równą 2 120 godzin.

Przy obliczaniu rocznych jednostek pracy stosuje się warunek, że na osobę pracującą w gospodarstwie rolnym nie może przypadać więcej niż jedna roczna jednostka pracy, nawet gdy czas pracy przekracza limit godzinowy pełnego etatu. Natomiast w przypadku pracy krótszej niż wymiar pełnego etatu przyjmuje się część jednostki według relacji do limitu dla rocznej jednostki pracy.

⁸ AWU i FWU są skrótami nazw w języku angielskim Annual Work Unit i Family Work Unit.

Tabela 1

Schemat rachunku wyników gospodarstwa rolnego według metody FADN

| Zmienna | Nazwa zmiennej | Wartość w euro |
|---------|--|----------------|
| SE 131 | Wartość produkcji ogółem | 23 269 |
| SE 275 | Zużycie pośrednie | 13 726 |
| SE 600 | Saldo bieżących dopłat i podatków | 4 682 |
| SE 410 | Wartość dodana brutto | 14 225 |
| SE 360 | Amortyzacja | 3 533 |
| SE 415 | Wartość dodana netto | 10 692 |
| SE 365 | Czynniki zewnętrzne | 1 285 |
| SE 405 | Saldo dopłat i podatków związanych z inwestycjami | -333 |
| SE 420 | Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego | 9 074 |
| SE 425 | Wartość dodana netto/nakłady pracy ogółem – AWU | 6 019 |
| SE 430 | Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego/nakłady pracy własnej – FWU | 5 864 |

Źródło: Wyniki Standardowe FADN, 2006 r.

Często spotyka się pojęcie **dochodu rolniczego**, wykorzystywane w nazewnictwie dochodu z gospodarstwa rolnego. Z takiego nazewnictwa nie wynika żaden kłopot merytoryczny w przypadku prowadzenia w gospodarstwie wyłącznie działalności rolniczej. Jednak gdy w gospodarstwie występuje także działalność uboczna (pozyskiwanie kopalin, gospodarka leśna, świadczenie usług agroturystycznych lub świadczenie usług na zewnątrz i dla inwestycji własnych), dla zachowania merytorycznej poprawności rachunkowej należałoby odejmować wszelkie koszty wynikające z prowadzenia tej działalności. Takie obliczenia są bardzo pracochłonne i prawie niemożliwe do wykonania. Wymagają bowiem bardzo szczegółowej ewidencji, a poza tym wielu żmudnych, lecz mało precyzyjnych oszacowań.⁹ Z tego powodu znacznie łatwiej jest obliczać ekonomiczny wynik ze wszystkich rodzajów działalności gospodarstwa rolnego, określanej pojęciem **dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego**.

Inną zmienną prezentowaną w Wynikach Standardowych FADN, oznaczoną symbolem SE 526, jest „Cash-Flow I”. Składnia algorytmu liczącego ten miernik wskazuje, że jest to saldo wpłat i wypłat pieniężnych związanych z działalnością operacyjną gospodarstwa rolnego i odpowiada pojęciu: **do-**

⁹ Takie rozróżnianie kosztów ponoszonych na działalność uboczną (nazywaną wówczas pozarolniczą) przeprowadzono w rachunkowości rolnej organizowanej przez IERiGŻ do 2001 roku.

chód pieniężny gospodarstwa rolnego. Kategoria ta odzwierciedla nadwyżkę środków pieniężnych uzyskanych z tytułu działalności operacyjnej (eksploatacyjnej) w roku obrachunkowym.

Dochód ten oblicza się przez odjęcie od kwoty wpłat (kwoty środków pieniężnych wpłaconych do kasy lub na rachunek gospodarstwa) kwoty wypłat (kwoty środków pieniężnych wypłaconych z kasy lub z rachunku bankowego gospodarstwa). Do wartości wpłat z tytułu działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego zaliczane są środki pieniężne uzyskane z tytułu sprzedaży produktów i usług. Nie zalicza się do nich pobranych kredytów na potrzeby gospodarstwa oraz wpłat z tytułu sprzedaży składników majątku trwałego. Do wartości wypłat zalicza się środki pieniężne wypłacone na potrzeby bieżącej działalności gospodarstwa rolnego (zakupione materiały i usługi, opłaty finansowe z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, ubezpieczenia, czynsze, wynagrodzenie pracowników najemnych, odsetki od kredytów). Do nich nie zalicza się wypłat wynikających ze spłaty kredytów, inwestycji oraz podatków od dochodów. W niektórych krajach (np. USA), miernik ten jest wybierany przez rolników za podstawę do obliczania wymiaru podatku od dochodów uzyskiwanych z gospodarstwa rolnego.

Cash-Flow I jest parametrem odzwierciedlającym kategorię dochodu brutto, gdyż w algorytmie obliczeniowym nie jest uwzględniona amortyzacja, czyli wartość zużycia składników majątku trwałego podlegających umorzeniu w danym roku obrachunkowym.

Obowiązujące zasady rozliczania podatku VAT w Polsce także dopuszczają posługiwanie się wpłatami i wypłatami pieniężnymi przy ustalaniu kwot podatku należnego i naliczonego przez podmioty posiadające status „małego podatnika”. W metodzie kasowej uwzględnia się tylko transakcje rynkowe rozliczone finansowo w okresie obrachunkowym.

Charakterystyka bazy empirycznej o dochodach indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce

Rolnicy posiadający indywidualne gospodarstwa rolne nie mają w Polsce obowiązku prowadzenia ewidencji w celu obliczania dochodów.¹⁰ Brak po-

¹⁰ Tylko gospodarstwa rolne, których obrót roczny przekroczył w roku poprzednim równowartość 600 tys. euro, zobowiązane są do prowadzenia rachunkowości zgodnie z ustawą o rachunkowości. Od 1 września 2008 r. kwota roczna obrotu została podwyższona do 1 200 tys. euro.

trzeby formalnej ustalania dochodu rolników tłumaczy obowiązująca konstrukcja wymiaru podatku rolnego. W systemie podatkowym dotyczącym rolników indywidualnych daninę finansową zwaną podatkiem rolnym wymierza się na podstawie zasobu własnej ziemi rolniczej, wyrażonego liczbą hektarów przeliczeniowych.¹¹

W tej sytuacji jedynym źródłem danych o dochodach uzyskiwanych przez rolników jest system zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych, powszechnie zwany Polski FADN. Podstawą prawną systemu jest ustawa o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych z dnia 29 listopada 2000 r. Polski FADN jest elementem składowym Unijnej Sieci Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych – FADN. FADN jest zharmonizowanym systemem badań reprezentacyjnych sytuacji ekonomiczno-finansowej gospodarstw rolnych, wykorzystującym rachunkowość rolną do pozyskiwania danych źródłowych. Unikalność FADN polega na tym, że gromadzi dane zaliczane do grupy wrażliwych z tej racji, że opisują przede wszystkim sytuację ekonomiczną i finansową gospodarstw rolnych.

Dane gromadzone w ramach tej struktury wykorzystywane są przede wszystkim dla:

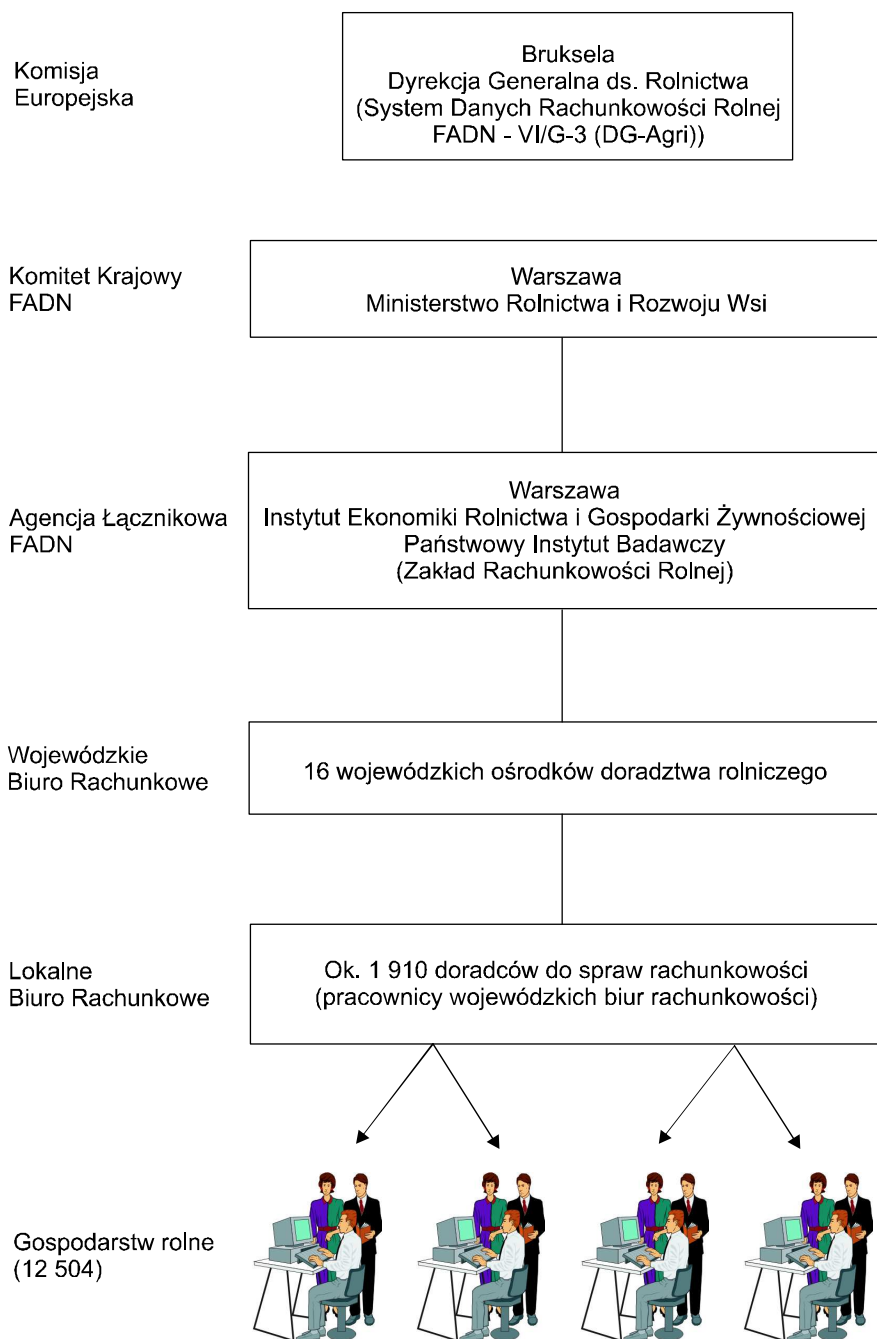
- corocznego określania dochodów gospodarstw rolnych funkcjonujących na terenie Wspólnoty,
- analizy działalności gospodarstw rolnych,
- oceny skutków projektowanych zmian dotyczących rolnictwa Wspólnoty.

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w 2007 r. funkcjonowało ok. 2 300 tys. gospodarstw rolnych. Natomiast pole obserwacji Polskiego FADN ustalone według minimalnej wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego liczącej 2 ESU, obejmuje 753 253 gospodarstwa rolne, które wytwarzają 89,6% wartości standardowej nadwyżki bezpośredniej (SGM) tworzonej przez wszystkie sklasyfikowane gospodarstwa rolne w Polsce.

Zasady wspólnotowe określania pola obserwacji FADN w krajach członkowskich spowodowały, że około 67% gospodarstw rolnych w Polsce znajduje się poza polem obserwacji Polskiego FADN. Ten znaczący ilościowo zbiór gospodarstw rolnych wytwarza zaledwie 10,4% wartości standardowej nadwyżki bezpośredniej i ma jedynie śladowy udział w produkcji towarowej rolniczej.

¹¹ Hektar przeliczeniowy jest ustalany na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów oraz zaliczenia do okręgu podatkowego. Przeliczniki powierzchni użytków rolnych, jak i zasady przeliczania na hektary przeliczeniowe innych gruntów gospodarstw rolnych, zawarte są w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94 poz. 431 z późn. zm.).

Rysunek 1
Struktura organizacyjna systemu zbierania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (Polskiego FADN) w Polsce w 2008 r.



Próba Polskiego FADN liczy 12 100 gospodarstw rolnych. Jest ona reprezentatywna dla pola obserwacji Polskiego FADN pod względem położenia regionalnego, wielkości ekonomicznej i typu rolniczego. Te właściwości próby sprawiają, że dane rachunkowe pozyskiwane od rolników dobrowolnie prowadzących rachunkowość rolną dla potrzeb Polskiego FADN umożliwiają obliczanie wyników indywidualnych dla każdego gospodarstwa rolnego prowadzącego taką rachunkowość, tj. co najmniej dla tyłu, ile liczy próba Polskiego FADN, a także dla wyniku uśrednionego dla przeciętnego gospodarstwa znajdującego się w polu obserwacji Polskiego FADN oraz dla grup gospodarstw rolnych tworzonych według jednego, dwóch lub trzech kryteriów łącznie (tj. regionów FADN, klas wielkości ekonomicznej i typów rolniczych).

Podział gospodarstw rolnych na klasy i typy jest dokonywany według zasad wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych. Jest ona przeprowadzana w odniesieniu do każdego gospodarstwa rolnego aktywnego produkcyjnie, to znaczy do takiego, które prowadzi produkcję roślinną i zwierzęcą. W tym celu rozmiar każdej działalności wyrażonej w jednostkach fizycznych przelicza się na wartość standardowej nadwyżki bezpośredniej z zastosowaniem odpowiedniego do regionu położenia zestawów parametrów standardowej nadwyżki bezpośredniej. Ważna jest znajomość położenia regionalnego określonego gospodarstwa, bo wartość parametrów SGM jest różna w poszczególnych regionach (zob. tabela 2).

Terytorium Polski zostało podzielone na cztery regiony FADN, obejmujące po cztery województwa:

- region 785 – Pomorze i Mazury,
- region 790 – Wielkopolska i Kujawy,
- region 795 – Mazowsze i Podlasie,
- region 800 – Małopolska i Pogórze.

Standardowa nadwyżka bezpośrednia, oznaczana skrótem SGM¹² dotycząca danej uprawy lub zwierzęcia to: standardowa (średnia z 3. lat w określonym regionie) wartość produkcji uzyskiwanej z jednego hektara lub od jednego zwierzęcia pomniejszona o standardowe (średnie z 3. lat w określonym regionie) koszty bezpośrednie, niezbędne do wytworzenia tej produkcji. W przypadku działalności, których cykl produkcji jest krótszy lub dłuższy niż 12-miesięczny, standardową nadwyżkę bezpośrednią tej działalności przelicza się odpowiednio na 1 rok, uwzględniając liczbę cykli produkcji w roku.

Wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego odzwierciedla jego potencjalną zdolność tworzenia dochodów. Jest określana na podstawie sumy

¹² Skrót nazwy w języku angielskim: Standard Gross Margin.

wartości standardowych nadwyżek bezpośrednich (SGM) wszystkich działalności występujących w gospodarstwie rolnym. Wielkość ekonomiczna wyrażana jest w europejskich jednostkach wielkości (ESU).¹³ Obecnie wartość europejskiej jednostki wielkości (1 ESU) stanowi równowartość 1 200 euro lub 4 769 zł. Dla obliczenia wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego na podstawie wartości tworzonej standardowej nadwyżki bezpośredniej „2002”, wyrażonej w zł, stosuje się średni kurs zł w stosunku do euro z lat 2003-2005, wynoszący 3,9740 zł.

Typ rolniczy gospodarstwa rolnego odzwierciedla jego ukierunkowanie produkcyjne. Jest ono wyznaczone na podstawie dominującej działalności rolniczej lub ich grupy w tworzeniu całkowitej wartości SGM gospodarstwa.

Tabela 2
Parametry SGM „2002” i ekwiwalenty 1 ESU w jednostkach fizycznych dla wybranych dwóch rodzajów działalności według regionów FADN

| Regiony | Działalność | J.m. | Wartość SGM „2002”, w euro | Ekwiwalent 1 ESU |
|----------------------|--------------------|------|----------------------------|------------------|
| Pomorze i Mazury | Pszenica zwyczajna | ha | 356 | 3,4 |
| | Krowy mleczne | szt. | 615 | 1,9 |
| Wielkopolska i Śląsk | Pszenica zwyczajna | ha | 361 | 3,3 |
| | Krowy mleczne | szt. | 644 | 1,9 |
| Mazowsze i Podlasie | Pszenica zwyczajna | ha | 270 | 4,5 |
| | Krowy mleczne | szt. | 555 | 2,2 |
| Małopolska i Pogórze | Pszenica zwyczajna | ha | 266 | 4,5 |
| | Krowy mleczne | szt. | 399 | 3,0 |

Parametry dochodowe wytwarzane przez statystkę publiczną

Poza bazą danych rachunkowych gospodarstw rolnych prowadzących rachunkowość dla Polskiego FADN, Główny Urząd Statystyczny gromadzi dane dla całego sektora gospodarstw rolnych w Polsce. Na tej podstawie

¹³ Skrót nazwy w języku angielskim: European Size Unit.

wykonywane są obliczenia różnych kategorii wartości produkcji rolniczej, zużycie pośrednie i wartość dodana brutto produkcji rolniczej.

Dane statystyki publicznej dotyczące indywidualnych gospodarstw rolnych są także wykorzystywane corocznie do obliczania średniego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych. Wynik tych obliczeń jest publicznie ogłaszany przez Prezesa GUS w komunikacie obwieszczającym **wysokość przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego**. Wskaźnik ten jest ilorazem dochodów do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych, w podsektorze pracodawców i pracujących na własny rachunek w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, i liczby hektarów przeliczeniowych użytków rolnych. Zgodnie z komunikatem opublikowanym we wrześniu 2008 r., dochód ten wyniósł 2 220 zł w 2007 roku.

Natura tego miernika zakłada, że każdy hektar przeliczeniowy będący we władaniu rolników indywidualnych dostarcza dochodu na jednakowym poziomie, bez względu na ukierunkowanie produkcyjne, technologię wytwarzania i wielkość zasobów określonego gospodarstwa.

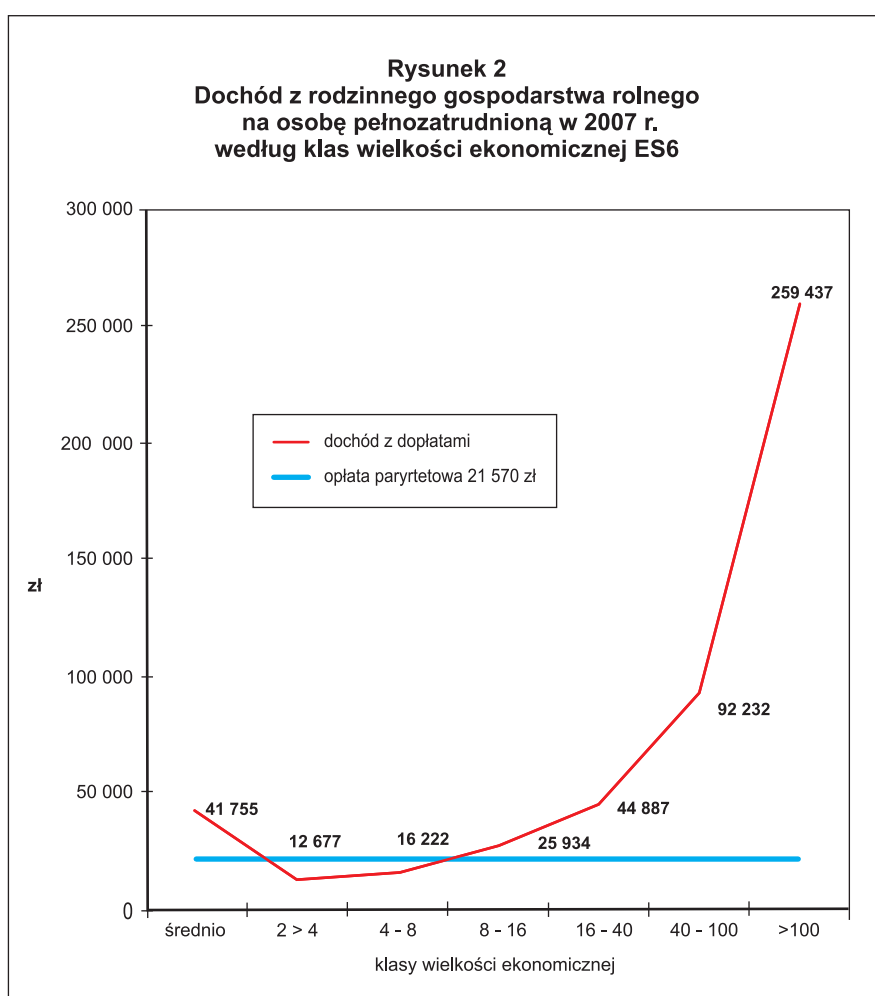
Miernik ten, podobnie jak „Cash-Flow I”, jest kategorią dochodową brutto, bo także przy jego obliczaniu nie jest uwzględniany koszt amortyzacji.

Dla odmiany, wszystkie składniki i zespoły kosztów w rachunku dochodów zawiera **dochód przedsiębiorcy w przeliczeniu na roczną jednostkę pracy własnej**. Miernik ten jest finalnym parametrem rachunków makroekonomicznych¹⁴ prowadzonych według metodyki Eurostatu. Do rachunków tych wykorzystywane są dane statystyki publicznej, odnoszące się do całego sektora gospodarstw rolnych w Polsce, a nie tylko do indywidualnych gospodarstw rolnych. Według tych rachunków, przeciętny dochód przedsiębiorcy w 2007 r. wyniósł 11 710 zł na osobę pełnozatrudnioną.

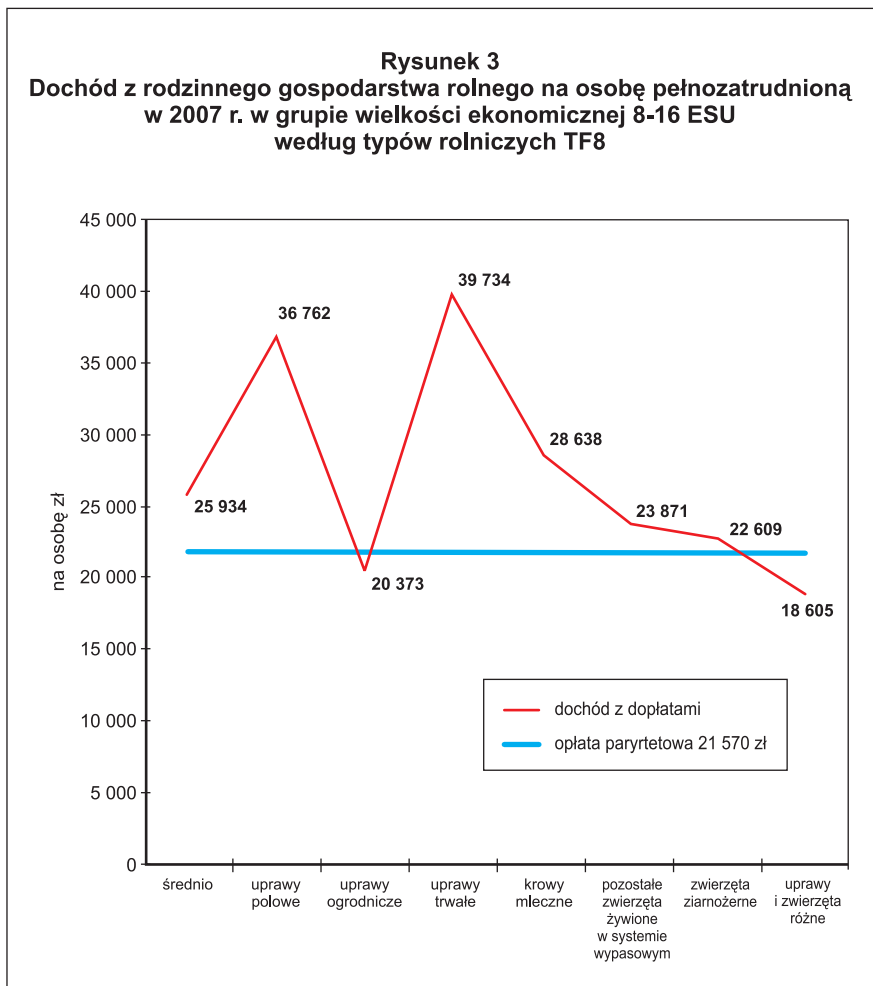
Podobnie jak w przypadku przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego, natura miernika zwanego dochodem przedsiębiorcy w przeliczeniu na roczną jednostkę pracy własnej powoduje, że każda osoba pełnozatrudniona w rolnictwie realizuje dochód na jednakowym poziomie, bez względu na ukierunkowanie produkcyjne, technologię wytwarzania i wielkość zasobów określonego gospodarstwa. A to – podobnie jak w przypadku poprzedniego miernika – stanowi bardzo duże uproszczenie zagadnienia kształtowania się dochodów w gospodarstwach rolnych.

¹⁴ Rachunki Ekonomiczne dla Rolnictwa opracowywane są w IERiGŻ-PIB w ramach zadania badawczego: „Analiza wyników ekonomicznych polskiego rolnictwa”, prowadzonego przez dr. Zbigniewa Floriańczyka.

O istnieniu bardzo dużego zróżnicowania dochodów przypadających na osobę pełnozatrudnioną, nie tylko pomiędzy gospodarstwami rolnymi, ale także pomiędzy grupami gospodarstw tworzonymi według kryterium wielkości ekonomicznej i typu rolniczego, świadczą wyniki obliczane na podstawie danych Polskiego FADN. Zróżnicowanie to ilustrują dane o dochodzie z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na pełnozatrudnionego członka rodziny rolnika zawarte na rysunkach 2 i 3.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych panelu 9638 indywidualnych gospodarstw prowadzących nieprzerwanie rachunkowość w latach 2006-2007 w ramach Polskiego FADN.



Źródło: jak w rysunku 2.

Dr Lech Goraj – pracownik Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie – Państwowego Instytutu Badawczego, jest specjalistą z dziedziny ekonomiki rolnictwa i rachunkowości rolnej.

Marek Zieliński

Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych osób nieobjętych ubezpieczeniem społecznym rolników

Zjawisko łączenia dochodów z działalności rolniczej w rodzinnych gospodarstwach rolnych mających powyżej 1 ha użytków rolnych z innymi źródłami zarobkowymi poza gospodarstwem nie jest w Polsce odosobnione. Wg Autora, takich gospodarstw jest w Polsce nawet sporo, jednak nie poświęcano im dotąd dostatecznej uwagi w rodzimej literaturze ekonomiczno-rolniczej. Poniższe opracowanie jest więc próbą ich charakterystyki.

Wstęp

W Polsce istnieje około 1 804 tys. gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych, prowadzonych przez osoby fizyczne, w tym składki na ubezpieczenie społeczne rolników opłaca około 1 157 tys. ich użytkowników; około 185 tys. osób posiada działki rolne o powierzchni nie przekraczającej 1 ha użytków rolnych. Osoby te są ubezpieczone na wniosek (dobrowolnie). Przyjmując uproszczony rachunek, że powierzchnia gruntów w ha przeliczeniowych jest zazwyczaj bliska powierzchni wyrażonej w hektarach fizycznych [MRiRW 2008] szacuje się, że w Polsce funkcjonuje aktualnie ponad 830 tys. indywidualnych gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych, których użytkownicy nie ubezpieczają w systemie KRUS ani siebie, ani członków swych rodzin. Oznacza to więc, że istnieje znaczna liczba gospodarstw rolnych, których właściciele i ich domownicy czerpią większość swych dochodów z pracy zarobkowej poza swym gospodar-

stwem i dlatego zobowiązani są do opłacania składek w ZUS. Dotychczas ta grupa gospodarstw rolnych była często pomijana w badaniach, a wynikało to zapewne z braku materiału empirycznego charakteryzującego tę populację.

Dostępne opracowania odnoszące się do tej kwestii [Zieliński 2007a, Zieliński 2007b] wskazały różnice występujące między gospodarstwami osób fizycznych niepodlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników a pozostałymi gospodarstwami. Stwierdzono mianowicie, że pierwsze z wymienionych gospodarstw wyróżniły się większą aktywnością inwestycyjną, o czym świadczyła większa stopa odtworzeniowa majątku trwałego jak również znaczny poziom zadłużenia.

Prezentowane opracowanie kontynuuje analizy przedstawione w powyższych publikacjach na danych empirycznych z 2005 roku.

Opis metody

Populacje gospodarstw rolnych osób fizycznych, których nie dotyczy ubezpieczenie społeczne rolników, porównano z rolnikami zobowiązanymi do opłacania składek w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Wykorzystując dane empiryczne Polskiego FADN z 2005 roku, poddano analizie zmiany zachodzące w:

- strukturze obu grup wyodrębnionych według typów produkcji i wielkości ekonomicznej,
- zasobach czynników i organizacji produkcji, nakładach pracy oraz uzyskanych wynikach ekonomicznych w obu całych wydzielonych grupach,
- zasobach czynników i organizacji produkcji, nakładach pracy oraz uzyskanych wynikach w grupach gospodarstw różniących się nie tylko relacją z KRUS, ale także typami produkcji i wielkością ekonomiczną gospodarstw.

Typ rolniczy gospodarstwa określa udział kwoty standardowej nadwyżki bezpośredniej (SGM) poszczególnych działalności w ogólnej wartości SGM gospodarstwa. W sytuacji, gdy udział ten przekracza $\frac{2}{3}$ całkowitej jej wartości, mamy do czynienia z gospodarstwami specjalistycznymi, w pozostałych przypadkach mowa jest o gospodarstwach z mieszaną produkcją. Wyróżnia się 8 podstawowych typów rolniczych.

Parametr „europejska jednostka wielkości wyrażona w ESU” pozwala natomiast określić wielkość ekonomiczną gospodarstwa i charakteryzuje

wszystkie trzy materialne czynniki produkcji (ziemię, kapitał i pracę). 1 ESU odpowiada kwocie 1200 EURO wartości standardowej nadwyżki bezpośrednio [FADN 2006].

Zatrudnienie w gospodarstwach określono w AWU (Annual Work Unit), tj. jednostkach przeliczeniowych pracy, przy czym 1 AWU = 2 200 godzin pracy rocznie. Parametr ten obejmuje nakłady pracy posiadaczy gospodarstw, członków ich rodzin oraz pracowników najemnych. Nakłady pracy własnej rolników i członków ich rodzin we własnych gospodarstwach wyrażono natomiast w FWU (Family Work Unit), przy czym jednostka ta przyjmuje analogiczny czas pracy.

Pogłowie zwierząt wyrażono w sztukach przeliczeniowych LU (Live-stock Unit), jak jest to stosowane w Unii Europejskiej, a techniczne uzbrojenie (wyposażenie) pracy zmierzono wartością środków produkcji i obszaru użytków rolnych przeliczoną na 1 AWU.

Stopę reprodukcji majątku trwałego określono jako relację inwestycji netto do wartości środków trwałych obejmujących ziemię rolniczą, budynki gospodarstwa rolnego, nasadzenia leśne oraz maszyny i urządzenia, a także zwierzęta stada podstawowego.

Stopień zadłużenia gospodarstw mierzono natomiast relacją wartości wszystkich pozostających do spłaty zobowiązań długo, średnio i krótkoterminowych według stanu na koniec roku obrachunkowego do wartości ogółem środków produkcji.

Dochody z gospodarstw policzono jako różnicę wartości produkcji roślinnej, zwierzęcej i innej sprzężonej oraz kosztów, które objęły: zużycie pośrednie, saldo subwencji budżetowych i podatków oraz koszty czynników zewnętrznych (opłaty pracy najemnej, opłaty za dzierżawę środków produkcji i odsetek od kredytów oraz pożyczek) [Józwiak 2005].

Z analizy danych empirycznych Polskiego FADN wynika, że gospodarstwa rolników indywidualnych, którzy w 2005 roku nie byli zobowiązani do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników, stanowiły około 11% (1 320) ogółu gospodarstw w całej badanej próbie. Szczegółową analizą objęto gospodarstwa: średnio małe (8-16 ESU) i średnio duże (16-40 ESU). Uwarunkowania uniemożliwiające badanie grup mniejszych liczbowo niż 15 gospodarstw sprawiły, że w analizie trzeba było pominąć gospodarstwa, które charakteryzowała wielkość ekonomiczna powyżej 40 ESU (duże i bardzo duże), jak również gospodarstwa mniejsze należące do typów: uprawy ogrodnicze, zwierzęta przeżuujące, bydło mleczne. Analizą objęto zatem grupy gospodarstw należące do typów: uprawy polowe, zwierzęta ziarnożerne oraz mieszana produkcja roślinno-zwierzęca. Udział gospodarstw rolnych należących do analizowanych typów produkcyjnych wyniósł około 75% całej liczebności próby gospodarstw objętych polem obserwacji Polskiego FADN.

Ogólna analiza gospodarstw rolnych nierozliczających się z KRUS

Ogólną analizę gospodarstw rolnych, które w 2005 roku (umownie mówiąc) nie rozliczały się ze składek na ubezpieczenie społeczne w KRUS, rozpoczęto od określenia różnic istniejących w strukturze gospodarstw wydzielonych według typów produkcji. Na podstawie poniższej tabeli 1 stwierdzono, że w badanym roku największą część próby stanowiły gospodarstwa mieszane, następnie z uprawami polowymi, z chowem zwierząt ziarnożernych oraz z pozostałymi zwierzętami przeżuwającymi. Udział gospodarstw z chowem bydła mlecznego był znacznie mniejszy, a gospodarstw warzywniczych i sadowniczych był zaledwie śladowy.

Należy ponadto podkreślić, że w 2005 roku nieco większy udział gospodarstw specjalizujących się w produkcji mieszanej roślinno-zwierzęcej, z uprawami polowymi oraz warzywniczych występował wśród gospodarstw nieopłacających składek w KRUS, a gospodarstw wyspecjalizowanych w produkcji bydła mlecznego, mięsnego i zwierząt ziarnożernych wśród gospodarstw będących punktem odniesienia. Udział gospodarstw sadowniczych w obu analizowanych podzbiorach był na takim samym poziomie.

Tabela 1
Procentowy udział gospodarstw różniących się typami produkcji w grupach gospodarstw różniących się w 2005 roku relacją z KRUS

| Typ gospodarstw | Gospodarstwa osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników | Gospodarstwa osób pozostających poza systemem KRUS | Różnica w % |
|----------------------------------|---|--|-------------|
| Uprawy polowe | 21,70 | 22,20 | 0,50 |
| Uprawy ogrodnicze | 3,00 | 3,20 | 0,20 |
| Plantacje trwałe | 3,30 | 3,30 | 0,00 |
| Bydło mleczne | 8,10 | 7,40 | -0,70 |
| Pozostałe zwierzęta przeżuwające | 11,00 | 10,70 | -0,30 |
| Zwierzęta ziarnożerne | 13,50 | 12,90 | -0,60 |
| Produkcja mieszana | 39,40 | 40,30 | 0,90 |
| Razem | 100,00 | 100,0 | x |

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Polskiego FADN za 2005 rok.

Analizując rozkład gospodarstw osób nieubezpieczonych w KRUS, według ich wielkości ekonomicznej, stwierdzono z kolei, że dominujący udział w całej próbie gospodarstw miały trzy kolejne grupy wielkości ekonomicznej (małe, średnio małe i średnio duże), zawierające się w przedziale od 4 do 40 ESU. W następnej kolejności znalazły się gospodarstwa bardzo małe (<4 ESU) oraz duże (40-100 ESU). Udział gospodarstw bardzo dużych (>=100 ESU) był niewielki.

Na uwagę zasługuje fakt, że wśród omawianej grupy gospodarstw, w odniesieniu do gospodarstw służących do porównań, większy udział posiadały jedynie gospodarstwa bardzo małe (<4 ESU), małe (4-8 ESU) i bardzo duże (>=100 ESU). Mniejszy udział w próbie posiadały zatem gospodarstwa średnio małe (8-16 ESU), średnio duże (16-40 ESU) i duże (40-100 ESU) (tabela 2).

Ogólna analiza omawianych gospodarstw pozostających poza systemem ubezpieczenia społecznego rolników na tle gospodarstw, w których co najmniej jedna osoba była ubezpieczona w KRUS wskazała na inne różnice między obu analizowanymi podzbiorami gospodarstw.

Tabela 2
Procentowy udział gospodarstw różniących się wielkością ekonomiczną w grupach gospodarstw różniących się w 2005 roku relacją z KRUS

| Wielkość ekonomiczna gospodarstw | Gospodarstwa osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników | Gospodarstwa osób nieobjętych ubezpieczeniem społecznym rolników | Różnica w procentach |
|---|--|---|-----------------------------|
| Bardzo małe (<4 ESU) | 8,5 | 13,1 | 4,6 |
| Małe (4-8 ESU) | 20,1 | 23,4 | 3,3 |
| Średnio małe (8-16 ESU) | 30,6 | 29,4 | -1,2 |
| Średnio duże (16-40 ESU) | 30,8 | 24,9 | -5,9 |
| Duże (40-100 ESU) | 8,9 | 7,1 | -1,8 |
| Bardzo duże (>=100 ESU) | 1,1 | 2,1 | 1,0 |
| Razem | 100,0 | 100,0 | x |

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Polskiego FADN za 2005 rok.

Gospodarstwa osób nierozliczających się ze składek na ubezpieczenie społeczne rolników wyróżniały się większą o 37,6% wielkością ekonomiczną. Cechowały się zarazem odmienną strukturą posiadanych materialnych czynników produkcji. Gospodarstwa rolników nieubezpieczonych w KRUS charakteryzowały przede wszystkim mniejsze nakłady pracy, jak również mniejsza przeciętna powierzchnia użytków rolnych. Średnia wartość kapitału w gospodarstwach nierozliczających się ze składek na ubezpieczenie społeczne w KRUS była natomiast wyższa niż w gospodarstwach służących do porównań. Środki na powiększenie kapitału w tym prezentowanym podzbiore gospodarstw pochodziły zapewne z dochodu z produkcji rolniczej, z pracy wykonywanej poza własnym gospodarstwem, jak również z kredytów (tabela 3).

Tabela 3
Wielkość ekonomiczna oraz nakłady pracy, zasoby ziemi i kapitału w gospodarstwach różniących się w 2005 roku relacją z KRUS

| Zmienna | jedn. | Gospodarstwa | | Różnica w procentach [(4-3)/3]*100 |
|------------------------------|---------|----------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|
| | | osób ubezpieczonych w KRUS | osób nieubezpieczonych w KRUS | |
| Wielkość ekonomiczna | ESU | 15,4 | 21,2 | 37,6 |
| Nakłady pracy razem | AWU | 2,2 | 2,12 | -0,5 |
| – w tym praca najemna | % | 18,7 | 23,5 | 4,8* |
| Powierzchnia użytków rolnych | ha | 33,6 | 32,8 | -3,7 |
| – w tym grunty rodzimowłone | % | 32,6 | 28,5 | -4,1* |
| Średnia wartość kapitału | tys. zł | 427 | 441 | 3,3 |

*) różnica w procentach
 Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Polskiego FADN za 2005 rok.

Gospodarstwa nie zobowiązane do opłacania składek w KRUS, w porównaniu do gospodarstw będących punktem odniesienia, charakteryzowało poza tym większe techniczne uzbrojenie (wyposażenie) pracy oraz mniejsza pracochłonność produkcji (tabela 4).

Gospodarstwa osób niezobowiązanych do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników osiągnęły średni dochód w kwocie nieco ponad 49 000 zł. Poziom tych dochodów był jednak niższy o około 4% niż w gospo-

darstwach osób rozliczających się ze składek na ubezpieczenie społeczne w KRUS. Odwołując się jednak do wcześniej cytowanej publikacji [Zieliński 2007a] wyraźnie widać, że w 2005 roku różnice te uległy zmniejszeniu. Gospodarstwa tej grupy osiągnęły nadto w 2005 roku stopę reprodukcji majątku trwałego na poziomie 1,7% (w 2004 roku stopa odtworzenia majątku trwałego wyniosła 3,4%), co przy stopie zadłużenia na poziomie 14% wskazywało, że użytkownicy tych gospodarstw nadal aktywnie powiększali majątek swych gospodarstw (tabela 5).

Tabela 4
Wyposażenie techniczne pracy oraz pracochłonność produkcji w gospodarstwach różniących się w 2005 roku relacją z KRUS

| Zmienna | jedn. | Gospodarstwa | | Różnica w procentach [(4-3)/3]*100 |
|--|-------------|--------------|----------|------------------------------------|
| | | z KRUS | bez KRUS | |
| Powierzchnia użytków rolnych na 1 AWU nakładów pracy razem | ha/AWU | 15,3 | 15,5 | 1,3 |
| Średnia wartość kapitału na 1 AWU nakładów pracy razem | tys. zł/AWU | 194 | 208 | 7,2 |
| Nakłady pracy razem na 1 000 zł wartości produkcji razem | AWU/1000 zł | 0,012 | 0,011 | -8,3 |

Źródło: opracowanie własne sporządzone na podstawie materiałów Polskiego FADN za 2005 rok.

Tabela 5
Dochód z produkcji rolniczej, reprodukcja majątku trwałego oraz zadłużenie w gospodarstwach różniących się w 2005 roku relacją z KRUS

| Zmienna | jedn. | Gospodarstwa | | Różnica w procentach [(4-3)/3]*100 |
|---|-------|--------------|----------|------------------------------------|
| | | z KRUS | bez KRUS | |
| Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego | zł | 51 201 | 49 097 | -4,1 |
| Relacje inwestycji netto do wartości środków trwałych | % | 2,4 | 1,7 | 0,7* |
| Relacje kwoty zadłużenia do wartości środków produkcji ogółem | % | 14,0 | 14,0 | 0,0* |

*) różnica w punktach procentowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Polskiego FADN za 2005 rok.

Porównanie wybranych grup gospodarstw rolnych różniących się typem produkcji i wielkością ekonomiczną

W tej części opracowania poddano analizie grupy gospodarstw osób pozostających w KRUS, które różnią się typem produkcji i wielkością ekonomiczną mierzoną w ESU. Analizą objęto gospodarstwa o wielkości 8-16 ESU i 16-40 ESU, należące do typów: uprawy polowe, zwierzęta ziarnożerne oraz mieszana produkcja roślinno-zwierzęca.

Gospodarstwa z uprawami polowymi

Gospodarstwa osób nieubezpieczonych w KRUS i z uprawami polowymi były nieco większe, co zapewne wynikało z większych zasobów ziemi i kapitału. Mniejsze były jedynie nakłady pracy, w których przeważała własna siła robocza (tabela 6).

Tabela 6
Wielkość ekonomiczna oraz nakłady pracy, zasoby ziemi i kapitału w gospodarstwach z uprawami polowymi różniących się w 2005 roku relacją z KRUS

| Zmienna | jedn. | Gospodarstwa | | | |
|-------------------------------|---------|--------------|----------|-----------|----------|
| | | 8-16 ESU | | 16-40 ESU | |
| | | z KRUS | bez KRUS | z KRUS | bez KRUS |
| Wielkość ekonomiczna | ESU | 11,6 | 21,2 | 23,9 | 24,4 |
| Nakłady pracy razem | AWU | 2,1 | 1,8 | 2,7 | 2,4 |
| – w tym praca najemna | % | 19,0 | 13,0 | 36,0 | 30,0 |
| Powierzchnia użytków rolnych | ha | 29,8 | 33,5 | 67,0 | 67,8 |
| – w tym grunty dodzierżawione | % | 29,7 | 36,6 | 38,7 | 33,0 |
| Średnia wartość kapitału | tys. zł | 323 | 345 | 570 | 574 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Polskiego FADN za 2005 rok.

Gospodarstwa nie rozliczające się z KRUS charakteryzowały się ponadto większym technicznym uzbrojeniem pracy i jednocześnie mniejszą pracochłonnością produkcji. Większy wskaźnik uzbrojenia pracy w tych gospodarstwach oznaczał więc lepsze wyposażenie w budynki, maszyny i urządzenia (tabela 7).

Gospodarstwa nie rozliczające się z KRUS uzyskały zbliżoną wielkość dochodów z produkcji rolniczej, a w przypadku tylko wielkości 8-16 ESU dochody były wyższe aż o około 25%. Należy jednak zauważyć, że nastąpił wyraźny spadek dochodów w porównaniu z sytuacją z 2004 roku. Jakie mogły być przyczyny tego zjawiska? Złożył się na nie prawdopodobnie gorszy układ warunków pogodowych w 2005 roku (lokalne susze), a więc spadek wielkości produkcji, a także utrzymujący się w porównaniu z 2004 rokiem spadek cen na produkty roślinne [GUS 2005].

Tabela 7
Wyposażenie techniczne pracy oraz pracochłonność produkcji w gospodarstwach z uprawami polowymi różniących się w 2005 roku relacją z KRUS

| Zmienna | jedn. | Gospodarstwa | | | |
|--|--------------|--------------|----------|-----------|----------|
| | | 8-16 ESU | | 16-40 ESU | |
| | | z KRUS | bez KRUS | z KRUS | bez KRUS |
| Powierzchnia użytków rolnych na 1 AWU nakładów pracy razem | ha/AWU | 14,0 | 18,3 | 24,3 | 28,0 |
| Średnia wartość kapitału na 1 AWU nakładów pracy | tys. zł/AWU | 154 | 192 | 211 | 239 |
| Nakłady pracy razem na 1 000 zł wartości produkcji razem | AWU/1 000 zł | 0,025 | 0,015 | 0,012 | 0,01 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Polskiego FADN za 2005 rok.

Analizowane gospodarstwa osób nie podlegających w 2005 roku ubezpieczeniu w KRUS cechował zróżnicowany poziom odtworzenia majątku trwałego. Gospodarstwa o wielkości 8-16 ESU miały zbliżoną do prostej reprodukcję ze stopą w wysokości -0,2%, a ich pasywność inwestycyjna mogła wynikać z konieczności spłat wcześniej zaciągniętych kredytów i braku potrzeb w zakresie nowych inwestycji. Aktywność inwestycyjna charakte-

ryzowała natomiast gospodarstwa o wielkości 16-40 ESU. Gospodarstwa te, mimo że w porównaniu z gospodarstwami służącymi za punkt odniesienia uzyskały w 2005 roku mniejszy dochód z działalności rolniczej, to wyróżniły się większą o około 2 procent stopą reprodukcji majątku trwałego (5,3%). Wartość wskaźnika określającego relację zadłużenia do wartości ogółem środków produkcji (17%) informowała ponadto, że kierownicy tych gospodarstw przeprowadzali inwestycje nie tylko ze środków pochodzących z produkcji rolniczej, ale również ze środków obcych (tabela 8).

Tabela 8
Dochód z produkcji rolniczej, reprodukcja majątku trwałego
oraz zadłużenie w gospodarstwach z uprawami polowymi
różniących się w 2005 roku relacją z KRUS

| Zmienna | jedn. | Gospodarstwa | | | |
|---|-------|--------------|----------|-----------|----------|
| | | 8-16 ESU | | 16-40 ESU | |
| | | z KRUS | bez KRUS | z KRUS | bez KRUS |
| Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego | zł | 31 911 | 42 574 | 67 989 | 62 919 |
| Relacje inwestycji netto do wartości środków trwałych | % | 0,3 | -0,2 | 3,3 | 5,3 |
| Relacje kwoty zadłużenia do wartości środków produkcji ogółem | % | 10 | 11 | 11 | 17 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Polskiego FADN za 2005 rok

Gospodarstwa z chowem zwierząt ziarnożernych

Na podstawie tabeli 9 (poniżej) można stwierdzić, że gospodarstwa osób nieubezpieczonych w KRUS charakteryzowały się większym potencjałem wytwórczym. Posiadały one zarówno większy obszar użytkowanych gruntów, jak również większe zasoby użytkowanego kapitału. Mniejsze były natomiast nakłady pracy, ale różnica była niewielka i dotyczyła przede wszystkim nakładów pracy własnej właściciela i członków jego rodziny.

Większe zasoby kapitału i bardziej przemyślane jego zagospodarowanie w gospodarstwach osób nierozliczających się z KRUS zwiększyło techniczne uzbrojenie pracy, a więc również ograniczyło pracochłonność produkcji (tabela 10).

Tabela 9
Wielkość ekonomiczna oraz nakłady pracy, zasoby ziemi i kapitału
w gospodarstwach z chowem zwierząt ziarnożernych
różniących się w 2005 roku relacją z KRUS

| Zmienna | jedn. | Gospodarstwa | | | |
|----------------------------------|---------|--------------|----------|-----------|----------|
| | | 8-16 ESU | | 16-40 ESU | |
| | | z KRUS | bez KRUS | z KRUS | bez KRUS |
| Wielkość ekonomiczna gospodarstw | ESU | 12,08 | 12,99 | 25,86 | 26,63 |
| Nakłady pracy razem | AWU | 1,69 | 1,67 | 1,92 | 1,90 |
| – w tym praca najemna | % | 6,00 | 8,00 | 8,00 | 11,00 |
| Powierzchnia użytków rolnych | ha | 14,20 | 15,30 | 24,80 | 27,30 |
| – w tym grunty dodzierżawione | % | 16,00 | 18,80 | 22,80 | 23,80 |
| Średnia wartość kapitału | tys. zł | 310 | 380 | 482 | 540 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Polskiego FADN za 2005 rok.

Tabela 10
Wyposażenie techniczne pracy oraz pracochłonność produkcji
w gospodarstwach z chowem zwierząt ziarnożernych
różniących się w 2005 roku relacją z KRUS

| Zmienna | jedn. | Gospodarstwa | | | |
|--|--------------|--------------|----------|-----------|----------|
| | | 8-16 ESU | | 16-40 ESU | |
| | | z KRUS | bez KRUS | z KRUS | bez KRUS |
| Powierzchnia użytków rolnych na 1 AWU nakładów pracy razem | ha/AWU | 8,4 | 9,16 | 12,9 | 14,3 |
| Średnia wartość kapitału na 1 AWU nakładów pracy razem | tys. zł/AWU | 183 | 227 | 251 | 284 |
| Nakłady pracy razem na 1 000 zł wartości produkcji razem | AWU/1 000 zł | 0,01 | 0,01 | 0,008 | 0,005 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Polskiego FADN za 2005 rok.

Gospodarstwa osób nierozliczających się z KRUS efektywniej wykorzystywały posiadany potencjał produkcyjny, uzyskując m.in. wyraźnie większe dochody z produkcji rolniczej (tabela 11). Gospodarstwa te jednak nie odtwarzały w pełni majątku trwałego, na co wskazuje ujemna stopa reprodukcji majątku trwałego. Dzierżawa stosunkowo dużej powierzchni użytków rolnych była jednak jedną z przesłanek pozwalających wnioskować, że właściciele nie rezygnowali z możliwości dalszego umacniania pozycji rynkowej własnych gospodarstw.

Tabela 11
Dochód z produkcji rolniczej, reprodukcja majątku trwałego oraz zadłużenie w gospodarstwach z chowem zwierząt ziarnożernych różniących się w 2005 roku relacją z KRUS

| Zmienna | jedm. | Gospodarstwa | | | |
|---|-------|--------------|----------|-----------|----------|
| | | 8-16 ESU | | 16-40 ESU | |
| | | z KRUS | bez KRUS | z KRUS | bez KRUS |
| Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego | zł | 36 468 | 41 885 | 62 298 | 95 044 |
| Relacje inwestycji netto do wartości środków trwałych | % | -1,0 | -1,0 | 0,9 | -1,3 |
| Relacje kwoty zadłużenia do wartości środków produkcji ogółem | % | 11 | 12 | 13 | 10 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Polskiego FADN za 2005 rok.

Gospodarstwa z mieszaną produkcją roślinno-zwierzęcą

Gospodarstwa osób nie objętych ubezpieczeniem społecznym w KRUS w porównaniu z gospodarstwami służącymi za punkt odniesienia posiadały zbliżoną wielkość ekonomiczną. Charakteryzowały się one jednak mniejszym zatrudnieniem oraz mniejszymi zasobami kapitału. Nieco mniejszy był również udział zasobów ziemi w strukturze posiadanego potencjału wytwórczego (tabela 12).

Tabela 12
Wielkość ekonomiczna oraz nakłady pracy, zasoby ziemi i kapitału
w gospodarstwach z mieszaną produkcją roślinno-zwierzęcą
różniących się w 2005 roku relacją z KRUS

| Zmienna | jedn. | Gospodarstwa | | | |
|----------------------------------|---------|--------------|----------|-----------|----------|
| | | 8-16 ESU | | 16-40 ESU | |
| | | z KRUS | bez KRUS | z KRUS | bez KRUS |
| Wielkość ekonomiczna gospodarstw | ESU | 11,4 | 11,56 | 24,5 | 24 |
| Nakłady pracy razem | AWU | 1,84 | 1,80 | 2,03 | 1,98 |
| – w tym praca najemna | % | 3,20 | 2,70 | 6,80 | 5,50 |
| Powierzchnia użytków rolnych | ha | 22,50 | 21,0 | 39,90 | 39,60 |
| – w tym grunty rodzimowłone | % | 30,00 | 32,0 | 30,20 | 33,10 |
| Średnia wartość kapitału | tys. zł | 269 | 257 | 468 | 441 |

Źródło: opracowanie własne sporządzone na podstawie materiałów Polskiego FADN za 2005 rok.

Tabela 13
Wyposażenie techniczne pracy oraz pracochłonność produkcji w gospodarstwach z mieszaną produkcją roślinno-zwierzęcą
różniących się w 2005 roku relacją z KRUS

| Zmienna | jedn. | Gospodarstwa | | | |
|--|--------------|--------------|----------|-----------|----------|
| | | 8-16 ESU | | 16-40 ESU | |
| | | z KRUS | bez KRUS | z KRUS | bez KRUS |
| Powierzchnia użytków rolnych na 1 AWU nakładów pracy razem | ha/AWU | 12,2 | 11,7 | 19,6 | 20 |
| Średnia wartość kapitału na 1 AWU nakładów pracy razem | tys. zł/AWU | 146 | 142 | 230 | 222 |
| Nakłady pracy razem na 1 000 zł wartości produkcji razem | AWU/1 000 zł | 0,025 | 0,027 | 0,013 | 0,014 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Polskiego FADN za 2005 rok.

Mniejsze zasoby materialnych czynników produkcji w gospodarstwach osób nie objętych ubezpieczeniem społecznym w KRUS wskazały na ograniczone możliwości generowania większych dochodów z produkcji rolniczej, co stało się zapewne przyczyną spowolnienia tempa modernizacji majątku trwałego. Ustalenia te potwierdziła sytuacja ekonomiczna gospodarstw średnio małych (8-16 ESU). Mała stopa tej reprodukcji była skorelowana z mniejszym udziałem zadłużenia w wartości ogółem środków produkcji. Niewielkie zadłużenie wyróżniało również gospodarstwa średnio duże (16-40 ESU), ale dużo większy poziom dochodów pozwolił zapewne ich właścicielom na inwestycje powiększające potencjał produkcyjny gospodarstw (tabela 14).

Tabela 14
Dochód z produkcji rolniczej, reprodukcja majątku trwałego oraz zadłużenie w gospodarstwach z mieszaną produkcją roślinno-zwierzęcą różniących się w 2005 roku relacją z KRUS

| Zmienna | jedn. | Gospodarstwa | | | |
|---|-------|--------------|----------|-----------|----------|
| | | 8-16 ESU | | 16-40 ESU | |
| | | z KRUS | bez KRUS | z KRUS | bez KRUS |
| Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego | zł | 23 723 | 20 455 | 53 131 | 49 514 |
| Relacje inwestycji netto do wartości środków trwałych | % | -0,4 | -0,3 | 2,0 | 3,0 |
| Relacje kwoty zadłużenia do wartości środków produkcji ogółem | % | 6,0 | 7,0 | 10,0 | 11,0 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Polskiego FADN za 2005 rok.

Wnioski

W Polsce zjawisko łączenia przez producentów rolnych dochodów z gospodarstwa z dochodami z pracy zarobkowej poza swym gospodarstwem jest znaczące. Według założeń przyjętych we wstępie szacuje się, że liczebność tych o wielkości powyżej 1 ha użytków rolnych wynosi nawet ponad 830 tys. Tymczasem uwaga poświęcana temu zagadnieniu w polskiej literaturze ekonomiczno-rolniczej jest znikoma, a wiedza na ich temat niewielka,

co dziwi, gdyż jak widać jest to liczna grupa gospodarstw. To opracowanie zawiera więc próbę ich charakterystyki.

Niewielki udział podzbioru gospodarstw (11% całej próby) osób, które nie były objęte ubezpieczeniem społecznym rolników, ograniczył jednak zakres analizy. Z porównań należało bowiem wyłączyć (ze względu na ograniczenia prawne) grupy gospodarstw różniące się typem produkcji i wielkością liczoną w ESU, które liczyły poniżej 15 gospodarstw.

Stwierdzono, że w 2005 roku:

- wśród gospodarstw osób nie objętych ubezpieczeniem społecznym w KRUS najliczniej reprezentowane były gospodarstwa z mieszaną produkcją roślinno-zwierzęcą (nie wyspecjalizowane) i z dominacją produkcji z upraw polowych. Mniej licznie reprezentowane były natomiast gospodarstwa o bardziej pracochłonnym ukierunkowaniu produkcji (z uprawami ogrodnictwami, chowem bydła mlecznego itd.);
- gospodarstwa osób nie objętych ubezpieczeniem społecznym w KRUS były średnio o blisko 6 ESU (tj. o około 38%) większe od gospodarstw będących punktem odniesienia. Blisko 78% tych pierwszych cechowała wielkość 2-40 ESU. Na uwagę zasługuje również fakt, że gospodarstwa rolników nieopłacających składek w KRUS miały większy udział gospodarstw największych (100 i więcej ESU);
- gospodarstwa analizowanego podzbioru charakteryzowało nieco większe techniczne uzbrojenie (wyposażenie) pracy i związana z tym mniejsza pracochłonność produkcji. Co zapewne można było tłumaczyć pracą części osób z rodzin rolniczych poza posiadaniem gospodarstwem;
- gospodarstwa, w których nikt nie był ubezpieczony w KRUS, uzyskiwały o około 4% mniejszy dochód od dochodu gospodarstw drugiego podzbioru. Cechowała je poza tym rozszerzona reprodukcja majątku trwałego oraz stopień zadłużenia na poziomie 14% łącznej wartości środków produkcji ogółem.

Przedstawiona wyżej uśredniona charakterystyka podzbioru gospodarstw osób nieubezpieczonych w KRUS nie w pełni znalazła potwierdzenie w wynikach analizy gospodarstw różniących się nie tylko stosunkiem do KRUS, ale także typem produkcji i wielkością mierzoną w ESU, a spostrzeżenie to odnosi się szczególnie do uzyskanych wyników ekonomicznych. Dochody np. gospodarstw z chowem trzody chlewnej i drobiu (chowem zwierząt ziarnożernych) były wyraźnie większe, i to zarówno w gospodarstwach o wielkości 8-16 ESU, jak i 16-40 ESU. W przypadku zaś gospodarstw z dominacją dochodów z upraw polowych (gospodarstwa z uprawami polowymi) były one większe tylko w gospodarstwach o wielkości 8-16 ESU.

Na powyższej podstawie można sformułować hipotetycznie uogólniającą opinię, że gospodarstwa rolne, w których nikt nie opłaca składki na ubezpieczenia społeczne rolników cechował w stosunku do gospodarstw pozostałych duży potencjał produkcyjny i skłonność do jego powiększania, ale jednocześnie gorsze wyniki ekonomiczne.

Mgr inż. Marek Zieliński jest pracownikiem Zakładu Ekonomiki Gospodarstw Rolnych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie.

Piśmiennictwo

1. Rynek zbóż, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, nr 31.
2. Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 roku, GUS, Warszawa 2008.
3. Charakterystyka obszarów wiejskich w 2005 roku, GUS, Warszawa 2006.
4. Józwiak W., *Sytuacja ekonomiczna i aktywność gospodarza różnych grup polskich gospodarstw rolniczych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
5. *Rolnictwo w 2005 roku*, GUS, Warszawa 2006.
6. *Rynek Rolny*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005, nr 3.
7. *Wyniki standardowe uzyskane przez indywidualne gospodarstwa rolne prowadzące rachunkowość w 2005 roku* IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.
8. *Założenia do ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego w rolnictwie i rybołówstwie* MRiRW, Warszawa 2008.
9. Zieliński M. (a), *Charakterystyka gospodarstw rolników indywidualnych ubezpieczonych w KRUS*, IERiGŻ-PIB, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, 2007, nr 3.
10. Zieliński M. (b), *Sytuacja ekonomiczna gospodarstw nierozliczających się z KRUS*, (w:) opracowaniu zbiorowym pod kier. W. Józwiaka pt. *Sytuacja ekonomiczna i aktywność inwestycyjna różnych grup gospodarstw rolniczych w Polsce i innych krajach unijnych w latach 2004-2005*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

Reforma składek KRUS, czy raczej reforma podatków w rolnictwie

Regułą już jest, że ilekroć podnosi się kwestię oszczędności w finansach publicznych w pierwszej kolejności nagłaśniana jest konieczność reformy systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego, potocznie określanej „reformą KRUS”, szczególnie zaś konieczność zmiany zasad finansowania emerytur i rent, które w około 87% dotowane są przez budżet. W ostatnich latach wokół tej kwestii wytworzył się niespotykany chaos informacyjny. Proponowane są pomysły nie zawsze do końca przemyślane. Sięga się po tendencyjne nieraz oceny i demagogiczne opinie. Przysłowiowej oliwy do ognia dołąła ostatnio propozycja ministra rolnictwa i rozwoju wsi odnośnie zmian w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, zwłaszcza dotycząca sposobu „oskładkowania”.¹ Ta powszechna reakcja nie dziwi, albowiem sprawa oszczędności w KRUS była mocno eskalowana, oczekiwano co najmniej 1-2 mld zł wpływów z tego tytułu do budżetu, a tu oszczędności mogą osiągnąć ok. 40 mln zł.

Nim przejdę do meritum, chciałbym przytoczyć kilka charakterystycznych wypowiedzi dotyczących tzw. „reformy KRUS” po to, by przybliżyć skalę olbrzymiej presji, pod jaką jest ona przygotowywana, i oczekiwanych efektów, które są raczej nie do spełnienia.

– „*To pozorowane reformy, kpina ze społeczeństwa, które wykonuje pracę poza rolnictwem*” – stwierdził Jeremi Mordasewicz z Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych (PKPP) Lewiatan, a zarazem przedstawiciel pracodawców w Komisji Trójstronnej i członek Rady Nadzorczej ZUS. Innym razem zaś podawał za przykład niesprawiedliwości (*Gazeta Wyborcza*, 2008.07.17), że fryzjer, elektryk, stolarz muszą co miesiąc płacić blisko 800 zł składki emerytalnej, czyli: „... *ponad 10-krotnie więcej niż ma płacić rolnik z 50 ha, i dwa razy więcej niż farmer mający ponad 300 ha*”. Sądząc po licznych podobnych wypowiedziach można odnieść wrażenie, że Jeremi Mordasewicz specjalizuje się w problematyce KRUS, a nie

¹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Druk Sejmowy nr 1185 z dn. 20 października 2008 r.

ZUS. Szkoda więc, że jego „konstruktywne” wnioski nie dotyczą systemu powszechnego, szczególnie zaś emerytur górniczych. Wszak do średniej emerytury górniczej ogół dopłaca co najmniej ponad dwukrotnie więcej niż do przeciętnej emerytury rolniczej. Na marginesie zacytowanej opinii dodam, że charakterystycznym zjawiskiem było dawniej, że na rolnictwie „znali się” wszyscy. Teraz prawie wszyscy wypowiadają się ze znanstwem o kształcie „reformy KRUS”, chociaż często nie mają dostatecznej merytorycznej wiedzy.

Wymienione w przykładzie grupy zawodowe prowadzące własną pozarolniczą działalność gospodarczą, owszem, płacą blisko 800 zł miesięcznie (w lipcu br. razem ze składką zdrowotną w wysokości 205,87 zł), lecz z tej składki odpisują sobie z podatku 177,28 zł, czyli łączny koszt tych składek wynosi nie 800 zł, a nieco ponad 600 zł (605 zł).

Z kolei sama składka emerytalna i rentowa dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą wynosi obecnie (w lipcu i sierpniu br.) 456,90 zł miesięcznie. Rolnicy płacą ją (za IV kwartał 2008 r.) w kwocie 63,70 zł miesięcznie, tj. 7,2-krotnie mniej. Po ewentualnej zmianie rolnicy posiadający, na przykład, od 50 do 100 ha przeliczeniowych płaciliby tę składkę w wysokości 140 zł miesięcznie (według obecnie obowiązujących stawek) czyli ok. 3,4 razy mniej niż osoby ubezpieczone z tytułu prowadzenia nierolniczej działalności gospodarczej). Takich i innych niedokładnych rachunków można by przytoczyć znacznie więcej.

Warto przypomnieć jeszcze o jednym kwotowym szacunku i w skrócie go omówić. Otóż, w marcu br. ówczesny wiceminister finansów prof. Stanisław Gomułka w jednym z wywiadów dla „Gazety Wyborczej” (z 20.03.2008 r.) wyznał, że „... oszczędności na zmianie składek dla rolników z dużymi dochodami będą niewielkie – może 2 mld zł”!

Co może oznaczać owe 2 mld zł ściągnięte w drodze podwyższonych składek od zamożniejszych rolników? Gdyby tę kwotę zamierzano uzyskać od posiadaczy gospodarstw rolnych powyżej 20 ha przeliczeniowych, wówczas składka dla jednej ubezpieczonej osoby liczyłaby około 20 tys. zł rocznie, czyli prawie tyle co najwyższa składka w ZUS. Zaś osoby ubezpieczone w ZUS, płacące najwyższą składkę, osiągają wynagrodzenia netto nie mniejsze niż ok. 56 tys. zł rocznie. O takim poziomie dochodów posiadacze gospodarstw 20 ha, a nawet 30 ha przeliczeniowych mogą jedynie pomarzyć. Gdyby zaś planowano uzyskanie owych 2 mld zł od rolników posiadających powyżej 50 ha przeliczeniowych, wówczas taka składka wyniosłaby ok. 110 tys. zł rocznie od osoby, czyli wielkości całkowicie wirtualne i wręcz nierealne.

Krótko mówiąc, przytoczone wyżej i inne szacunki, opinie czy propozycje najczęściej nie uwzględniają aktualnej sytuacji finansowej rolników i osiągniętych przezeń dochodów. Dostosowane są natomiast do z góry zakładanych oczekiwań ukierunkowanych na to, że jedynie oszczędności w sferze socjal-

nej, zwłaszcza z KRUS, wpłyną pozytywnie na stan finansów publicznych. Pomijają, na przykład, możliwości tkwiące w niesprawnym systemie podatkowym, także w tym, który istnieje w sektorze rolnym. Tym błędnym podejściem do reformy systemu finansowania ubezpieczenia społecznego rolników skazane były dotychczasowe próby zmian.

Mówiąc o jak najbardziej słusznej potrzebie reformy systemu, szczególnie o zmianie zasad finansowania rolniczych emerytur i rent, zapomina się często o niezwykle zróżnicowanej strukturze majątkowej i dochodowej indywidualnego rolnictwa. Zwolennicy radykalnej reformy powołują się na wysokie dotacje do KRUS – blisko 15,8 mld zł w 2008 r. Owszem, są one znaczne nie tylko w odniesieniu do struktury wydatków budżetowych. Ich wysokość jest jeszcze bardziej widoczna na tle dochodów rolników. Otóż, wg szacunku IERiGŻ, dochody gospodarstw całego sektora rolnego wraz z dopłatami wyniosły w 2007 r. 25,5 mld zł (w tym dopłaty bezpośrednie 10 mld zł). Dotacje na zadania realizowane przez KRUS stanowiły zatem aż 61,5% całego dochodu osiąganego w rolnictwie (w poprzednich latach niejednokrotnie przewyższały one dochody w całym rolnictwie). Przytoczone dane dotyczą całego rolnictwa, czyli rolników ubezpieczonych w KRUS i wyłączonych z takiego ubezpieczenia, a także pozostałych posiadaczy rolnych.

Nasuwa się przeto istotne pytanie, jakie dochody osiągają osoby objęte ubezpieczeniem społecznym rolników? Wszak to one są podmiotem zainteresowania rzeczników reformy systemu i tylko one w ramach tej reformy poniosą konsekwencje finansowe. By jednak móc określić poziom dochodów rolników ubezpieczonych w KRUS, trzeba się posłużyć stosownymi szacunkami. Jedynym z możliwych kluczy do zastosowania jest powierzchnia w ha przeliczeniowych użytków rolnych będących we władaniu ubezpieczonych w Kasie rolników. Wg danych KRUS, rolnicy ci posiadają łącznie 7,1 mln ha przeliczeniowych, tj. 60% całkowitej powierzchni użytków rolnych w kraju. Można zatem przyjąć, że ich dochody w 2007 r. wyniosły 15,3 mld zł, czyli prawie tyle, co całkowite subwencje na zadania KRUS. Wszelkie zatem inicjatywy dotyczące ich ograniczenia w drodze zdecydowanej podwyżki składek są ryzykowne, szczególnie zaś te, które poprzez zmianę oskładkowania miałyby przynieść 1 mld zł i więcej oszczędności. Uniemożliwiono by tym gospodarstwom rozwój, a są one – o czym należy pamiętać – głównym źródłem utrzymania dla rodzin rolniczych. Są też zgodnie z Konstytucją RP fundamentem ustroju rolnego. Nie trzeba chyba dużej wyobraźni, by odpowiedzieć sobie na pytanie, co by się stało, gdyby cały dotychczasowy zakres dotacji przerzucić na barki rolników.

Biorąc z kolei pod uwagę zróżnicowanie majątkowe i dochodowe indywidualnych rolników, obecna równa składka na ubezpieczenie społeczne dla wszystkich posiadaczy nie ma uzasadnienia w wielu płaszczyznach. Przede wszystkim nie respektuje zasady solidaryzmu ubezpieczonych, która jest fun-

damentem ubezpieczeń społecznych. Dla zapoznania bliżej z ekonomicznym zróżnicowaniem indywidualnych gospodarstw rolnych, przytoczę kilka charakterystycznych liczb.

Posiadacze powyżej 20 ha gruntów rolnych reprezentują 6,7% ogółu gospodarstw powyżej 1 ha przeliczeniowego i prowadzą działalność rolniczą na powierzchni 44,2% ich całego areалу użytków rolnych. Z tego zaś nieliczna 0,4% grupa posiadaczy gospodarstw powyżej 100 ha użytków rolnych skupia w swych rękach aż 20% zasobów ziemi rolnej. Najliczniejszą zaś grupą rolników do 10 ha gospodarzy włada arealem stanowiącym zaledwie 34% gruntów rolnych w Polsce. Jeżeli dodać, że 60% unijnych dotacji trafia do 7% gospodarstw, a ok. 12-13% najlepiej prosperujących gospodarstw dostarcza 2/3 krajowej produkcji rolnej, to obraz rzeczywistości się dopełnia. Skłania do podjęcia decyzji o zwiększeniu udziału zamożniejszych rolników w kosztach utrzymania systemu i państwa, lecz nie drogą tylko „oskładkowania”. Wyższe składki emerytalno-rentowe KRUS winny przywrócić jedynie zasadę solidaryzmu ubezpieczonych rolników, która jest obecnie mocno zachwiana.

Dotychczasowe propozycje zmian oskładkowania

Dotychczas największa i najbardziej nagłośniona próba zmiany została sformułowana w „*Programie racjonalizacji wydatków społecznych*” MGPIPS, zaproponowanym pod kierunkiem b. wicepremiera prof. Jerzego Hausnera. W planie tym przewidywano – dzięki zmianie zasad wymierzania składek emerytalno-rentowych – uzyskanie w latach 2005-2007 oszczędności budżetowych w kwocie 5,4 mld zł, czyli 1,8 mld zł rocznie.² Rachuby te opierano, po pierwsze, na spodziewanych wówczas dopłatach bezpośrednich dla gospodarstw rolnych ze środków UE. Po wtóre zaś, ową oszczędność miała przynieść zmiana zasad oskładkowania. Miała być wprowadzona samofinansująca się składka liczona od dochodów szacowanych przy pomocy tzw. standardowej nadwyżki bezpośredniej. W miejsce obecnych dotacji do świadczeń miało być wprowadzone dotowanie składki. Dotacja ta miała iść wraz ze wzrostem dochodów w gospodarstwie.

² „*System ubezpieczenia społecznego rolników. Kierunki zmian*”, Raport Zespołu Międzyresortowego, wersja robocza z 3 września 2003 roku.

Następnie, jesienią 2004 roku, przedstawiono Sejmowi rządową propozycję zmiany zasad opłacania przez rolników składek emerytalno-rentowych, zawartą w projekcie Ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego rolników.³ Obok dotychczasowej składki osobowej płacona byłaby jej druga część, zwiększana w zależności od posiadanych przez rolnika ha przeliczeniowych. W tej sytuacji najbardziej obciążeni byłiby posiadacze gospodarstw do 70 ha przeliczeniowych, czyli gospodarstw z całą pewnością rodzinnych. Zawarte w tym projekcie propozycje zmian w oskładkowaniu miały przynieść budżetowi ok. 1,1 mld zł oszczędności. W tym przypadku również brano pod uwagę wzrost dochodów rolniczych spowodowanych dopłatami bezpośrednimi. Należy jednak obiektywnie przyznać, że owe rachuby oszczędnościowe upatrujące wzrost dochodu rolniczego wskutek zasilenia rolnictwa dopłatami UE, miały swoje uzasadnienie. Według Rachunków Ekonomicznych dla Rolnictwa (RER), uwzględniając bowiem tylko transfery do rolnictwa bezpośrednio wpływające na dochód rolników, akcesja do UE spowodowała silny, ponad dwukrotny wzrost dochodów w rolnictwie polskim, co przedstawia poniższe zestawienie w tabeli 1 (w mld zł, w cenach bieżących).

Tabela 1
Transfery do rolnictwa bezpośrednio wpływające na dochód rolników w Polsce

| Kategoria dochodów według Rachunków Ekonomicznych dla Rolnictwa | 2001-2003 | 2004-2006 | 3/2 * 100 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Wartość dodana brutto | 19 678 | 25 533 | 129,8 |
| Dochód z czynników produkcji | 13 678 | 23 848 | 174,3 |
| Dochód przedsiębiorcy rolnego | 9 497 | 19 676 | 207,2 |
| Dochód przedsiębiorcy rolnego (bez dopłat) | 8 633 | 10 654 | 122,4 |
| Dopłaty (do produktów i do produkcji) | 864 | 9 112 | 1 054,6 |
| Udział dopłat w dochodzie przedsiębiorcy rolnego | 9,1% | 46,3% | X |

Źródło: *Rachunki Ekonomiczne dla Rolnictwa*, IERiGŻ,
http://www.rer.ierigz.waw.pl

Mimo wszystko przytoczone propozycje były dyskusyjne, choć nie z powodu samej próby szukania oszczędności budżetowych w rolnictwie. Ich kontrowersyjność polegała na upatrywaniu źródeł oszczędności u części rolników – płatników składek w KRUS. Toteż konfrontacja wyżej wymienionych programów oszczędnościowych z rzeczywistością polskiego rolnictwa w sposób istotny obnażyła słabość (lub wręcz błędność) tych kon-

³ Druk Sejmowy Nr 3380.

cepcji. Albowiem beneficjentami dopłat bezpośrednich są wszyscy rolnicy bez względu na miejsce ubezpieczenia (żyjący tylko z dochodów ze swego gospodarstwa w KRUS i ubezpieczeni w ZUS dwuzawodowcy), a dostarczycielami oszczędności budżetowych byłiby tylko rolnicy ubezpieczeni w KRUS.

W tym miejscu trzeba wyjaśnić, co oznacza, albo o czym świadczy ubezpieczenie w KRUS? Świadczy o tym, że praca i prowadzenie gospodarstwa dla ubezpieczonego jest głównym, często jedynym źródłem utrzymania. Z tej przyczyny rolnik ten jest naturalnie zainteresowany rozwojem swojego gospodarstwa, bo tylko tą drogą może pomnażać dochody, zapewnić lepszy poziom egzystencji rodzinie i szerszy dostęp do osiągnięć postępu cywilizacyjnego. Tymczasem rolnik-dwuzawodowiec zaangażowany jest w większym stopniu w pracę poza gospodarstwem i z tego powodu jest bardziej skłonny do takiej organizacji prowadzonej działalności rolniczej, która pozwoli mu wykorzystać w pełni zasoby pracy rodziny i przyniesie dodatkowy dochód. Skłania się, co zrozumiałe do ekstensyfikacji organizacji produkcji w gospodarstwie.

Niedostrzeżenie rzeczywistości, czyli kwestii podziału indywidualnych rolników na ubezpieczonych w KRUS i wyłączonych z tego ubezpieczenia z powodu podlegania przepisom ZUS, było poważnym błędem wyżej wymienionych propozycji „oszczędnościowych”. Ich wdrożenie godziłoby właśnie w położenie tych gospodarstw, które stanowią podstawowe albo wyłączne źródło utrzymania rodziny rolnika. Jednak niepowodzenie dotychczasowych prób reformy systemu finansowania emerytur i rent KRUS nie powinno oznaczać rezygnacji z nich. Chodzi o taką zmianę zasady oskładkowania, która byłaby oparta o zasadę solidarności ubezpieczonych rolników. Wszak nie bez racji zarzuca się, że składki płacone przez ubezpieczonych pokrywają zaledwie ok. 9% kwoty świadczeń emerytalno-rentowych, a lwia część finansuje ogół podatników. W tej sytuacji, rolnicy ubezpieczeni w KRUS w szerokim zakresie korzystają poprzez dotacje budżetowe z solidarności ogólnospołecznej, sami zaś tej solidarności wobec siebie nie przejawiają. Oznacza to, że zamożniejsi rolnicy łożą na utrzymanie systemu tyle samo co ubożsi, a przy tym – co jest mocno podkreślane – w takim samym zakresie korzystają z solidarności ogólnospołecznej. W skrajnych opiniach wytyka się im nawet, że korzystają z pieniędzy uboższych miejskich podatników.

Błędem wymienionych wyżej propozycji zmian zasad wymierzania składek emerytalno-rentowych było też ich dostosowywanie do z góry założonych oszczędności, mimo że informacje o dochodach rolniczych były mało precyzyjne. Trwał bowiem proces zamiany prowadzonego dotychczas w Polsce monitoringu dochodów rolniczych na rzecz monitoringu prowadzonego według zasad obowiązujących w całej UE (polski FADN).

Struktura osób ubezpieczonych w KRUS

Jakie są inne przeciwwskazania do oparcia naprawy finansów publicznych o szukanie oszczędności budżetowych tylko poprzez zmianę oskładkowania rolników ubezpieczonych w KRUS? Pierwszym przeciwwskazaniem jest struktura płatników składek KRUS w gospodarstwach o obszarze powyżej 1 ha przeliczeniowego, co przedstawia tabela 2.

Tabela 2
Struktura płatników składek w gospodarstwach powyżej 1 ha przeliczeniowego, według stanu na 31 grudnia 2006 roku

| Wyszczególnienie | Grupy obszarowe gospodarstw liczone w ha przeliczeniowych | | | | | | | |
|--------------------|---|---------|---------|---------|---------|---------|--------|-------|
| | Ogółem | w tym: | | | | | | |
| | | 1-2 | 2-5 | 5-7 | 7-10 | 10-20 | 20-50 | >50 |
| Liczba gospodarstw | 981 562 | 241 761 | 316 362 | 119 360 | 114 036 | 133 364 | 47 087 | 9 602 |
| Udział (%) | 100 | 24,6 | 32,2 | 12,2 | 11,5 | 13,6 | 4,8 | 1,0 |

Źródło: dane KRUS

Z przytoczonej tabeli wynika, że prawie 69,1% płatników składek na ubezpieczenie społeczne rolników prowadzi gospodarstwa do 7 ha przeliczeniowych. Według L. Goraja, 66,3% (około 1,4 mln) ogółu gospodarstw rolnych w Polsce wytworzyło w 2005 roku dochód rolniczy netto w średniej kwocie około 5 700 zł, w tym 37,8% (około 820 tys. gospodarstw rolnych) poniżej 1 400 zł. Można przeto przyjąć, że takie mniej więcej dochody osiągają rolnicy prowadzący gospodarstwa do 7 ha.

Należy oczywiście pamiętać, że około 120 tys. płatników składek w KRUS to posiadacze gospodarstw mniejszych niż 1 ha przeliczeniowy, którzy w tabeli 2 nie zostali uwzględnieni i których dochody są jeszcze mniejsze, o ile osiągają jakiegokolwiek z działalności rolniczej, a sens ich ubezpieczenia motywowany jest raczej możliwością uzyskania go niskim kosztem. W tabeli tej nie uwzględniono też 7 551 posiadaczy działów specjalnych, których obszar użytków rolnych jest mniejszy od 1 ha przeliczeniowego.

Kolejne pytanie: ilu rolników osiąga dochody parytetowe? Według szacunków IERiGŻ, poziom tych dochodów osiąga zaledwie około 12% ogółu posiadaczy gospodarstw powyżej 1 ha i około 15% korzystających z dopłat bezpośrednich. Czy jednak uzyskanie przez rolnika dochodu parytetowego upoważnia już do objęcia go zdecydowanie wyższym oskładkowaniem lub

podatkiem? Z pewnością, nie. Albowiem sam dochód parytetowy (odpowiadający średniej płacy netto w całej gospodarce narodowej) jeszcze w pełni nie zapewnia rolnikowi zdecydowanie lepszych warunków egzystencji. Nie mówiąc o potrzebie znalezienia środków na akumulację z przeznaczeniem na rozwój gospodarstwa, której źródłem jest między innymi dochód rolniczy. Toteż dopiero rolnicy osiągający dochód znacząco wyższy od parytetowego mogliby ewentualnie partycypować w większym finansowaniu systemu ubezpieczenia społecznego, względnie płacić podatek dochodowy. Wydaje się, że tą graniczną wielkością jest 20 ha przeliczeniowych, albowiem dopiero posiadacze tych gospodarstw osiągają dochody takiej wielkości.

Powszechnie się sądzi, iż w miarę zwiększania się powierzchni gospodarstwa rośnie udział rolników płacących składki do KRUS, ale opinia ta jest nieuzasadniona, na co wskazują poniżej liczby z tabeli 3. Właśnie w gospodarstwach największych notuje się mniejszy udział płatników składek KRUS. Zestawienie to ma jednak pewien mankament, mianowicie liczbę gospodarstw w poszczególnych grupach obszarowych podano w ha fizycznych, natomiast płatników składek wg ha przeliczeniowych.

Tabela 3
Udział gospodarstw opłacających składki w KRUS w 2006 roku

| Wyszczególnienie | Ogółem | 1-2 | 2-5 | 5-7 | 10-20 | 20-50 | <50 |
|--|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Gospodarstwa rolne powyżej 1 ha (ha fizyczne) | 1 806 395 | 419 069 | 610 741 | 414 980 | 247 462 | 947 373 | 19 770 |
| Płatnicy składek | 981 562 | 241 761 | 316 362 | 233 396 | 133 364 | 47 087 | 9 602 |
| Udział gospodarstw opłacających składki w KRUS w danej grupie obszarowej (%) | 54,3 | 57,7 | 51,8 | 56,2 | 53,8 | 49,9 | 48,6 |

Źródło: dane GUS i KRUS

Jakie są przyczyny względnie małego udziału płatników składek w gospodarstwach największych? Jednoznacznie nie sposób na to pytanie odpowiedzieć. Prawdopodobnie część rolników w dużych gospodarstwach podjęła się nierolniczej działalności gospodarczej i stali się przedsiębiorcami. Spośród ogółu rolników tylko oni bowiem dysponowali kapitałem niezbędnym do uruchomienia z powodzeniem tej działalności. Większy majątek umożliwił i ułatwił im też sięganie po kredyty. Jako przedsiębiorcy ubezpieczeni zostali w ZUS, a przy tym nie rezygnowali z działalności rolniczej. Mając zaś uła-

twiony dostęp do środków finansowych, doskonalili i rozwijali posiadane gospodarstwa.

Potwierdzeniem dla tej opinii są wyniki badania przeprowadzonego przez IERiGŻ, w którym poddano analizie zmiany zachodzące w strukturze gospodarstw osób fizycznych nieopłacających składek na ubezpieczenie społeczne rolników w porównaniu do gospodarstw osób opłacających te składki w KRUS. Analizy dokonano na podstawie danych polskiego FADN z 2005 roku.⁴ Między innymi stwierdzono, że gospodarstwa nieopłacające składek w KRUS były średnio o blisko 6 ESU⁵ (tj. ok. 38%) większe od gospodarstw będących punktem odniesienia. Stwierdzono też, że gospodarstwa rolne, w których nikt nie opłaca składki na ubezpieczenia społeczne w KRUS, cechował w stosunku do gospodarstw pozostałych duży potencjał produkcyjny i skłonność do jego powiększania, ale jednocześnie gorsze wyniki ekonomiczne. Lecz te gorsze wyniki są – moim zdaniem – wynikiem ekstensywnej organizacji produkcji w gospodarstwie.

W tej grupie są też zapewne przedsiębiorcy, którzy zainwestowali w ziemię i często z sukcesem rozpoczęli równoległe prowadzenie działalności rolniczej. Jest tu jeszcze zapewne stosunkowo liczna grupa osób, dla których zakup ziemi był tylko formą inwestycji. Najczęściej ich własność jest użytkowana przez innych rolników na podstawie nie zgłoszonej do ewidencji gruntów umowy ustnej o dzierżawie. Przytoczone zestawienie wyraźnie przemawia za poglądem, że nie w składkach emerytalno-rentowych należy upatrywać większych oszczędności, a w zmianie systemu podatkowego w rolnictwie.

Raczej zmiana zasad opodatkowania niż zmiana oskładkowania ubezpieczenia społecznego rolników

Dotychczasowa analiza pozwala sformułować tezę, że reforma finansów publicznych nie powinna się koncentrować wyłącznie na zmianie składek

⁴ Marek Zieliński: „Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rozliczających się z KRUS” [w:] praca zbiorowa pod red. W. Józwiaka, „Sytuacja ekonomiczna i aktywność inwestycyjna różnych grup gospodarstw rolniczych w Polsce i innych krajach unijnych w latach 2004-2005”, IERiGŻ – PIB, Program Wieloletni 2005-2009, nr 68, Warszawa 2007.

⁵ ESU – Europejska jednostka wielkości 1 ESU wynosi 1 200 euro. W ESU wyrażono wielkość ekonomiczną gospodarstw. Stanowi ją suma standardowych nadwyżek bezpośrednich wszystkich działalności prowadzonych w danym gospodarstwie.

emerytalno-rentowych płaconych przez rolników ubezpieczonych w KRUS. Jej głównym celem powinna być zmiana zasad opodatkowania całego rolnictwa. Tym bardziej, że obecna forma podatku rolnego niezmienną od wielu lat przeżyła się i nie uwzględnia już rzeczywistego stanu dochodów rolnictwa. Jest to prostoliniowy podatek gruntowy, którego łączna wysokość zależy od ilości i jakości posiadanej przez właściciela ziemi.

Co więcej, sam podatek rolny też sprzyja nieszczelności, tj. korzystaniu przez nierolników z ulg zastosowanych z myślą o rolnikach. Przykładem jest gremialne zwalnianie przez 5 lat z opłacania podatku, gdy ziemia zakupiona została przez osobę obcą wobec dotychczasowego właściciela, bez baczenia, czy kupujący jest rolnikiem i czy osobiście użytkuje ziemię. Rolnicy mogą być zwolnieni od płacenia podatku od domu mieszkalnego, więc zdarza się ponadto, że nie rolnik który zbudował na nieruchomości powyżej 1 ha wystawną rezydencję nie płaci podatku od budynku, a płaci jedynie podatek gruntowy. A jeśli owa rezydencja ulokowana została na gruntach VI klasy bonitacyjnej nie płaci nic. Także ustawa zwalniająca właścicieli użytków rolnych V i VI klasy bonitacyjnej z obowiązku płacenia podatku rolnego ma na uwadze osoby prowadzące działalność rolniczą czyli rolników. Z oczywistych powodów – niskich dochodów lub ich braku z tytułu użytkowania takich gruntów. Jednak stosowanie tej ulgi albo inaczej „przywileju” w stosunku do nierolników, szczególnie tych, którzy inwestują w ziemię nie ma racjonalnego uzasadnienia. Wszak ceny ziemi w ostatnich latach szły ostro w górę. Z kolei dobra jakość ziemi ma znaczenie tylko dla rolników. Przez nierolników wartość bonitacyjna ziemi nie jest wysoce ceniona, bowiem niska jakość ziemi to nawet zaleta z uwagi na zdecydowanie mniejsze trudności proceduralne i niższe koszty jej „odrolnienia”. Toteż przejmowanie ziemi o małej wartości bonitacyjnej przez nierolników nie powinno być nagradzane ulgami podatkowymi. Taka ziemia w ich rękach to typowy przejaw działalności inwestycyjnej czyli lokowania oszczędności w przedsięwzięcia, które na ogół przynoszą większe profity niż opodatkowana lokata bankowa. Innym przykładem nieszczelności podatkowej są dopłaty bezpośrednie. Często dopłaty bezpośrednie inkasują właściciele gruntów rolniczych, którzy osobiście nie prowadzą działalności rolniczej. To, że rolnicy pobierają je bez opodatkowania to zrozumiałe i logiczne. Ale fakt że owe dopłaty bezpośrednie bez uiszczenia podatków otrzymują nierolnicy budzi już pewne wątpliwości. Przecież właściciele gruntów rolnych, którzy nie prowadzą działalności rolniczej pobierając dopłaty bezpośrednie osiągają nieopodatkowane dochody. Te dochody nie pochodzą z działalności rolniczej, bo tylko takie nie podlegają podatkowi dochodowemu. Takich i innych przykładów niekonsekwencji w przepisach podatkowych można by przytoczyć więcej. Według ekspertów, między innymi z IERiGŻ ich uporządkowanie jest równie pilne, jak tych dotyczących KRUS, a być może jeszcze pilniejsze. Wszak z ich niedoskonałości

korzysta ludność nierolnicza, najczęściej materialnie zdecydowanie lepiej sytuowana od rolników, często też w grę wchodzi tutaj kapitał spekulacyjny.

Chociaż podatek jest prostoliniowy, to gospodarstwa małe płacą go relatywnie więcej – około 6% dochodu rodziny z gospodarstwa, najwięksi zaś niespełna tylko 3%.

Jeszcze większą rozpiętość (od 14,8% w małych do 0,7% w największych)⁶ notuje się w udziale składki KRUS w dochodach z rodzinnego gospodarstwa rolnego. Dzieje się tak mimo tego, że składki KRUS są jednakowe dla wszystkich rolników, a bezwzględne obciążenie składką gospodarstw dużych jest nawet większe z uwagi na większą średnio liczbę ubezpieczonych – 1,7 osoby przy średniej 1,3 osoby w pozostałych gospodarstwach.

Reasumując powyższą analizę, można stwierdzić, że sama zmiana zasad oskładkowania ubezpieczenia emerytalno-rentowego KRUS winna przywrócić zasadę solidarności ubezpieczonych rolników i to powinno być jej zasadniczym celem. Poza tym w miarę wzrostu wielkości gospodarstwa i jego dochodów składka powinna – zdaniem niektórych ekspertów – rosnąć do poziomu samofinansującego. Jak rozumieć składkę samofinansującą? Czy należy przez nią rozumieć zryczałtowany poziom składki emerytalnej i rentowej, jaki płacą np. osoby prowadzące nierolniczą działalność gospodarczą ZUS-owi (liczoną od 60% przeciętnego wynagrodzenia)? W 2008 roku wynosi ona około 5 500 zł rocznie, podczas gdy w KRUS składka emerytalno-rentowa w tym samym roku to około 750 zł, tj. jedynie 15% tamtej kwoty. Zresztą nawet wysokość tej składki w kwocie 5 500 zł nie zapewni jeszcze samofinansującego się systemu. W największych gospodarstwach ten około 7,5-krotny wzrost składki spowodowałby podwyższenie jej udziału w dochodach z obecnych 0,7% do 5,2%. Czyli i tak poziom ten byłby nadal ponad 3-krotnie niższy aniżeli w gospodarstwach małych (14,8%).

Składka samofinansująca liczona odrębnie dla samego KRUS byłaby jeszcze wyższa i wynosiłaby ok. 8,5 tys. zł rocznie. Oczywiście tylko wówczas, gdyby zadaniem składki było całkowite sfinansowanie przez ubezpieczonych rolników systemu emerytalno-rentowego, czyli w warunkach systemu repartycyjnego, kiedy składki ubezpieczonych rolników finansują świadczenia osób je pobierających.

Zastosowanie charakteryzowanego rozwiązania byłoby jednak odebrane przez posiadaczy gospodarstw największych – i chyba słusznie – jako forma represji finansowej, ale za co? Za błędy polityki rolnej w okresie PRL, albo za błędy transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 roku. Przecież ta ostatnia spowodowała masowe bezrobocie, a chłoporobotników mechanicznie przekształciła w rolników ubezpieczonych w KRUS, mimo uprzednio wieloletniego nieraz opłacania składek w ZUS. Szacuje się, że 30-40% osób

⁶ Według informacji dr Lecha Goraja z IERiGŻ-PIB.

ubezpieczonych w KRUS to rzesza byłych dwuzawodowców, z całą pewnością z długoletnim nieraz stażem pracy poza gospodarstwem.⁷

W ten oto sposób problem bezrobocia chłoporobotników jest dzisiaj problemem KRUS, który objął ich obowiązkiem ubezpieczenia, podczas gdy nieraz płacona przez nich składka pozostała w ZUS. Dzisiaj dwuzawodowcy wcieleni w poczet osób ubezpieczonych w KRUS sięgają po świadczenia emerytalno-rentowe. Toteż dzisiejsi rolnicy ubezpieczeni w Kasie nie powinni być obciążeni kosztami ułomności polityki społeczno-gospodarczej, która tak mocno ugodziła w dwuzawodowców. Składkę samofinansującą zatem należałoby odnieść do kosztów utrzymania tych świadczeniobiorców, tj. byłych rolników, których głównym źródłem utrzymania było wyłącznie prowadzenie i praca w gospodarstwie rolnym. Przy dotychczasowym założeniu, że czynni zawodowo rolnicy partycypują w utrzymaniu tych, którzy przestali pracować i przeszli na emeryturę.

Nie można też sięgać po rozwiązanie sygnalizowane przez byłego Ministra Finansów – prof. Zytę Gilowską,⁸ które polegało na wyłączeniu z systemu rolniczych ubezpieczeń osoby posiadające niewielkie obszary użytków rolnych (poniżej 1 ha przeliczeniowego), dla uzyskania 2,5-3,0 mld zł oszczędności. W najlepszym przypadku – według prof. Wojciecha Józwiaka⁹ ze zmian w oskładkowaniu i opodatkowaniu budżet mógłby uzyskać najwyżej ok. 1,2 mld zł (ponad 0,8 mld z podatku i ponad 0,3 mld ze składek) i być może dodatkowo 0,1-0,2 mld zł ze zmodyfikowanych składek zdrowotnych.¹⁰

Z powyższych względów znaczących ewentualnych oszczędności w rolnictwie należy upatrywać w drodze wprowadzenia podatku dochodowego. Objąłby on wszystkich rolników, zarówno tych ubezpieczonych w KRUS, jak i w ZUS. Poprzez rozłożenie zamierzonych oszczędności budżetowych na wszystkich rolników podatek dochodowy byłby i sprawliwszy i racjonalniejszy, tym bardziej że w większym zakresie docięłyby największe gospodarstwa. A posiadacze właśnie tych gospodarstw w większości nie opłacają składek KRUS.

Czy wprowadzenie nowego podatku dochodowego winno oznaczać rezygnację z dotychczasowego? Obecnie płacą go wszyscy, choć są to kwoty niewielkie. Podatek dochodowy zaś opłacałaby tylko część (według niektórych szacunków tylko do 30%) ogółu rolników – posiadaczy efektywniej-

⁷ Wg niektórych moich obliczeń, 60% nowych emerytów i rencistów legitymowało się pracą poza gospodarstwem. Ich łączny okres pracy podlegający ubezpieczeniu w ZUS wyniósł ok. 20% całkowitego okresu pracy zaliczanego do emerytury. Ta uwaga ma jedynie charakter sygnalny, gdyż nie jest poparta stosownym badaniem, w którym byłyby zastosowane odpowiednie metody i właściwa próba reprezentacyjna.

⁸ Internet Businesswire z 16 kwietnia 2007 roku.

⁹ Dyskusja redakcyjna w „*Nowym Życiu Gospodarczym*” z 19 maja 2007 roku.

¹⁰ Obliczenia własne.

szych ekonomicznie gospodarstw. Wprowadzenie tylko wyłącznie jednego dochodowego podatku spowodowałoby zatem ograniczenie jego poboru. Do takiej sytuacji dopuścić nie wolno. Jeżeli mamy umacniać demokrację i rozwijać – według jednych – społeczeństwo obywatelskie, a według drugich – solidarne, to w obowiązku utrzymania państwa winni uczestniczyć wszyscy, oczywiście w zależności od indywidualnych możliwości. Słusznie zaproponowano w „*Gazecie Wyborczej*”,¹¹ by gospodarstwa samozaopatrzeniowe, tj. te, które nie wykazują dochodów, były objęte formą podatku od nieruchomości. Mógłby to być, moim zdaniem, dotychczasowy podatek gruntowy w mniej więcej dotychczasowej wysokości, przekształcony w podatek od nieruchomości rolnej. Byłby on płacony przez wszystkich właścicieli gruntów rolnych. Zresztą, obecny podatek rolny płać wszyscy właściciele, bez względu na to, czy osiągają dochody, czy nie. Za nieprzemyślane i nierozsądne należy uznać pewne opinie w tej kwestii, iż drobni rolnicy nie będą płacić żadnych podatków, bo nie osiągają dochodów. Wszak obecnie mimo że nie osiągają dochodów, to podatek rolny jednak płać. Trzeba bowiem mieć na uwadze także fakt, że jeżeli raz kogoś się zwolni z opłacania np. podatku, to w przyszłości niezmiernie trudno go będzie do tego obowiązku ponownie skłonić. Niepotrzebnie też niepokoi się samorządy gmin, że wprowadzenie podatku dochodowego w rolnictwie równoznaczne będzie z utratą przez nie wpływów z dotychczasowego podatku rolnego.

Słowem, obecny podatek rolny jako podatek od nieruchomości rolnej płaćliby wszyscy właściciele gospodarstw rolnych proporcjonalnie do ilości posiadanych użytków rolnych. Ponadto rolnicy osiągający względnie wyższe dochody byłiby praktycznie dodatkowo płatnikami podatku dochodowego, czyli podatku, który ma najbardziej obywatelski charakter. „*Powinni nim być objęci wszyscy obywatele w jednakowy sposób niezależnie od tego, z jakich źródeł czerpią dochody. Tym samym działalność rolnicza powinna być objęta ogólnym systemem podatku dochodowego*”.¹²

W tym miejscu rodzą się dalsze problemy, takie jak:

- od jakiego potencjału majątkowego i poziomu osiąganych dochodów z gospodarstwa jego posiadaczce winni opłacać podatek dochodowy?
- jak obliczać podatek dochodowy, czy w oparciu o dane rachunkowości rolnej, czy też wykorzystując szacunki oparte o tzw. standardową nadwyżkę bezpośrednią?
- jakiej instytucji powierzyć wdrożenie zasad i prowadzenie szacunku, względnie liczenie dochodów, nadzór i kontrolę realizacji?

¹¹ Z 8 czerwca 2007 roku.

¹² Antoni Leopold, Adam Tański, Wojciech Ziętara, *Problemy przyszłości wsi i rolnictwa* (maszynopis).

Rolnicza „skarbówka”

Omówienie wszystkich wyżej wymienionych problemów związanych z ustalaniem wysokości dochodów z rodzinnych gospodarstw wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Mimo to jedna kwestia zostanie zasygnalizowana, mianowicie ta o wyznaczeniu instytucji nadzorującej całokształt procedur ustalania: dochodów rolniczych, podatku dochodowego płaconego przez rolników i składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe rolników. Takiej instytucji przygotowanej wprost do wykonania tego zadania obecnie nie ma. Organem podatkowym dla rolnika opłacającego podatek rolny jest obecnie wójt (burmistrz, prezydent), a urząd skarbowy dla rolnika prowadzącego dział specjalny. Analogiczne problemy są teraz dyskutowane w odniesieniu do procedur podatkowych odnoszących się do różnorodnych firm i sposobu naliczania składek ubezpieczenia społecznego w ZUS. W tym celu Platforma Obywatelska zgłosiła pomysł połączenia ZUS z Urzędami Skarbowymi. Podobny pomysł (stworzenia jednej Agencji Dochodów Państwa) miał też były Przewodniczący Rady Nadzorczej ZUS Robert Gwiazdowski.¹³ Pomysł jest dobry, ale biorąc pod uwagę skomplikowaną procedurę podatkową i poboru składek ZUS, jest raczej niewykonalny, przynajmniej w najbliższych latach.

Powyższy pomysł można byłoby jednak wykorzystać do realizacji kolejnej funkcji KRUS jako rolniczej „skarbówki”. Kasa pełniłaby pełny nadzór nad całą procedurą służącą obliczaniu dochodów rolniczych. W oparciu o złożoną deklarację rolnika, dokonywałaby też rozliczeń podatkowych i wyznaczała wysokość składki emerytalno-rentowej. Chodzi oczywiście o podatki i składki liczone od dochodów rolniczych. Współpracowałaby na podstawie ustawowej regulacji z urzędami gmin, a ściślej z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), który nadal pełniłby funkcję organu podatkowego w zakresie obecnego podatku przekształconego w podatek od nieruchomości. Stosowna odrębna ustawa wypadkowa, której podlegaliby wszyscy rolnicy, również ci nieubezpieczeni w KRUS, umożliwiłaby objęcie nadzorem finansowym wszystkich rolników i ewidencjonowanie zmian zachodzących we wszystkich gospodarstwach rolnych o obszarze powyżej 1 ha. Wówczas dałoby się uporządkować kwestię struktury posiadania ziemi, bowiem coraz bardziej o wielkości ekonomicznej gospodarstwa będzie decydować zakres posiadania (użytkowania) majątku niż własność.

Tym rozwiązaniem powinien być też mocno zainteresowany minister nadzorujący Kasę, tj. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Posiadałby dzięki temu obraz całokształtu indywidualnego rolnictwa i zachodzących w nim zmian.

¹³ *Gazeta Wyborcza* z 15 stycznia 2007 roku.

Powinno się też szybko podjąć decyzję o przygotowaniu i zorganizowaniu systemu rachunkowości rolniczej, której zadaniem byłoby ustalanie dochodów rolniczych dla celów podatkowych i oskładkowania. Rozwiązaniem takim szczególnie zainteresowana powinna być KRUS. Nadzór nad systemem powinien być powierzony KRUS jako rolniczej „skarbówce”. Powinna być też zagwarantowana merytoryczna współpraca z Zakładem Rachunkowości Rolnej Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowym Instytutem Badawczym (IERiGŻ-PIB) w Warszawie. Niewykluczone jest bowiem ustalanie dochodu rolniczego w oparciu o tzw. bezpośrednią nadwyżkę standardową obliczaną w tym Instytucie. Ale i w tym wariantcie przygotowanie systemu rachunkowości rolniczej jest niezbędne, gdyż jakaś część rolników będzie kwestionować wyliczone im w sposób szacunkowy dochody. Odpowiednie rozwiązania prawne dotyczące rozwiązania tej kwestii powinny poprzedzić zasadniczą reformę podatków i składek emerytalno-rentowych KRUS, jeżeli myśli się o tym poważnie. Chyba że poprzestanie się na ograniczonej korekcie oskładkowania osób ubezpieczonych i opodatkowania gospodarstw rolnych ryczałtem w zależności od liczby ha przeliczeniowych. Należy jeszcze wspomnieć, że według Raportu końcowego dotyczącego analizy dochodów rolników, opracowanego w IERiGŻ-PIB na zamówienie Ministerstwa Polityki Społecznej, całokształt monitorowania dochodów rolniczych miał przypaść KRUS.

Uwagi końcowe

System ubezpieczenia społecznego rolników jest przed kolejnymi istotnymi zmianami. Jaki one będą miały charakter, czy tylko kosmetyczny, jak to określają niektórzy zbyt gorliwi zwolennicy radykalnych przeobrażeń? Radykalnych pod względem spowodowania istotnej podwyżki składek emerytalno-rentowych, która przyniesie budżetowi oszczędności rzędu 1-2 mld zł? Grono zwolenników przeprowadzonej w ten sposób reformy ogranicza pozostałe propozycje do kwestii... likwidacji KRUS poprzez jej organizacyjne wtłoczenie w ramy ZUS. Planuje jeszcze przeniesienie zamożniejszych rolników do systemu powszechnego. Cokolwiek by powiedzieć o tych pomysłach, to nasuwa się jeszcze jedna zasadnicza uwaga. Propozycje te nie uwzględniają zróżnicowania indywidualnego rolnictwa w Polsce, które różni się strukturalnie pod względem wielkości, posiadanych czynników produkcji, szczególnie ziemi, gdzie 0,4% rolników użytkuje w kraju aż 20% gruntów rolnych.

Podobnie jest z dochodami. Nie uwzględnia się też w ramach tworzonych projektów naprawy finansów publicznych jeszcze innego podziału indywidualnych rolników, na tych ubezpieczonych, czyli płacących składki KRUS, i wyłączonych z ubezpieczenia w Kasie. Tych pierwszych jest około 55% spośród posiadaczy gospodarstw powyżej 1 ha i gospodarujących na ok. 60% areалу rolnego ogółem. Niedostrzeżenie tej kwestii to poważny błąd dotychczasowych prób zreformowania systemu finansowania rolniczych emerytur i rent. Albowiem, np. zakładane w tzw. „planie Hausnera” oszczędności w kwocie 1,8 mld zł obciążałyby tylko część rolników, tych płacących składki w KRUS. Dodatkowe trudności w uzyskaniu zdecydowanie wyższych oszczędności w drodze zmian w sposobie oskładkowania powoduje fakt, że całkowite dotacje do KRUS przewyższają dochody rolników ubezpieczonych w Kasie.

Toteż w tej sytuacji sama zmiana składek na ubezpieczenie społeczne rolników winna być podejmowana umiarkowanie i dotyczyć gospodarstw zamożniejszych. Natomiast większych oszczędności należy szukać w reformie podatków w rolnictwie. Albowiem oszczędności uzyskane tą drogą będą pochodziły od wszystkich rolników bez względu na miejsce ubezpieczenia. Zresztą, zdaniem autora, system podatkowy jest bardziej nieszczelny niż przypisuje się to systemowi KRUS. Z nieszczelności systemu podatkowego w rolnictwie korzystają zamożni przedstawiciele nierolniczych profesji. Z „nieszczelności” systemu KRUS na ogół korzysta szara strefa, której wbrew powszechnym opiniom się nie przelewa.

Wojciech Jagła jest emerytowanym pracownikiem KRUS, byłym zastępcą dyrektora Oddziału Regionalnego KRUS w Warszawie.

Aleksandra Hadzik

Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego a możliwość umorzenia opłaconej składki

Celem niniejszego artykułu jest udowodnienie, iż przedmiot postępowania administracyjnego dotyczący umorzenia opłaconej uprzednio składki, istnieje. Czym innym jest bowiem wygaśnięcie zobowiązania wywołujące swoiste skutki, co nie znaczy jednak, że prowadzi to do bezprzedmiotowości postępowania w sprawie o umorzenie.

Organ właściwy miejscowo i rzeczowo

Pomysł artykułu nasunął się w związku z wątpliwościami, jakie dotyczyły umarzania przez organy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego już opłaconych składek na podstawie protokołów strat w związku z wystąpieniem klęski suszy, sporządzonych przez specjalnie powołane Komisje działające przy urzędach gmin. Pojawiło się wtedy bowiem pytanie, czy rolnicy terminowo opłacający składki nie zostaną pokrzywdzeni przez uznanie, iż postępowanie wszczęte na skutek ich podania o umorzenie składki po jej opłaceniu, stało się bezprzedmiotowe. A co za tym idzie, czy osoba często uchylająca się od opłacania składek, przez sam fakt spóźniania się i przy spełnieniu innych przesłanek zyska umorzenie należności?

Właściwość organu to zdolność prawna określonego podmiotu do rozpoznawania i rozstrzygania określonego rodzaju spraw w postępowaniu administracyjnym.¹ Inaczej mówiąc, właściwość to nic innego jak powierzenie

¹ B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 73.

konkretnemu podmiotowi kompetencji do załatwiania określonego rodzaju spraw administracyjnych. Powierzenie to może wynikać bądź wprost z ustawy, bądź też z porozumienia zawartego z właściwym organem administracji publicznej (o ile taką możliwość wcześniej przewidział ustawodawca).² Właściwymi do podjęcia decyzji w omawianej sprawie są: Kierownik Placówki Terenowej, Dyrektor Oddział Regionalnego, Prezes Kasy (lub inne osoby upoważnione przez niego) w zależności od kwoty wnioskowanej do umorzenia. Podanie zainteresowany kieruje do placówki właściwej ze względu na miejsce położenia jego gospodarstwa rolnego.

Pojęcie przedmiotu postępowania administracyjnego

Próba zdefiniowania przedmiotu postępowania nie jest, jakby się może wydawało, sprawą prostą. Trzeba zrozumieć, że przedmiot ten jest jednym z elementów stosunku prawnego. Należy bowiem zauważyć, że między podmiotami prawa dochodzi do nawiązania relacji określonych przez prawo. Niektóre z nich mają charakter krótkotrwały, na przykład, między nabywcą gazety i jej sprzedawcą, inne trwają całymi latami, jak między małżonkami czy rodzicami i dziećmi.³ Przytoczone wyżej przykłady pozwalają też na wyodrębnienie pewnych elementów każdego stosunku prawnego. Poglądy autorów w tej kwestii są różne. Jednak najbardziej rozpowszechniona jest konstrukcja wyodrębniająca cztery następujące elementy, tzn.:

- 1) podmiot prawa,
- 2) przedmiot,
- 3) prawo,
- 4) obowiązek.⁴

Przedmiot jest zatem jednym z elementów stosunku prawnego, jaki powstaje między dwoma podmiotami prawa. Mówiąc jeszcze ściślej, przedmiot to uprawnienie jednej strony i odpowiadający mu obowiązek drugiej strony.

Profesor Józef Nowacki uważa, że rozbieżność poglądów dotyczy właśnie tego, co rozumie się przez ów *obiekt*, czy *przedmiot* uprawnienia i obowiązku. Wg jednych, przedmiotem jest rzecz sprzedawana i kupowana (np. gazeta), inni wymieniają jeszcze „zachowanie się”, określone postępowanie

² R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Presscom Sp. z o.o., Wrocław 2007, s. 17.

³ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydanie III, Naukowa Oficyna Wydawnicza, Katowice 1998, str. 213.

⁴ Tamże, str. 222.

stron;⁵ w świetle powyższego można też dyskutować, czy przedmiotem stosunku jest samo zobowiązanie, które wygasło, czy też będzie nim uprawnienie jednej strony do otrzymania określonego zachowania od drugiej strony (dla której zachowanie takie może być obowiązkiem).

W literaturze pojawia się także pojęcie stosunku administracyjno-prawnego, który różni się od stosunku cywilnoprawnego tym, że administracja działa władczo, że może jednostronnie zdecydować o treści danego stosunku. Oczywiście, obywatel czy inny podmiot nie jest pozbawiony prawa zaskarżania nakazów i zakazów administracji; może skorzystać z przysługujących mu środków prawnych (odwoławczych). Cechą charakterystyczną tego stosunku, różniącą go od stosunku cywilnoprawnego, jest nierównorzędnosc pozycji podmiotów tego stosunku, możliwość decydowania o treści tego stosunku przez podmiot administrujący.⁶ Czymże zatem jest owa bezprzedmiotowość postępowania? Nie należy mylić braku przedmiotu postępowania administracyjnego z brakiem przedmiotu stosunku prawnego. Przedmiot stosunku administracyjno-prawnego leży zawsze w sferze określonych prawem zadań administracji publicznej.⁷

Rozróżnia się: „przedmiot postępowania administracyjnego” oraz „przedmiot konkretnie oznaczonego postępowania administracyjnego”, czyli procesu administracyjnego toczącego się w konkretnej sprawie. Przedmiotem procesu administracyjnego jest konkretna sprawa indywidualnego podmiotu, w której na podstawie przepisów prawnych powszechnie obowiązujących organy administrujące są władne podjąć decyzję administracyjną orzekając w niej o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu, albo stwierdzając w niej o niedopuszczalności takiego orzeczenia.⁸

W świetle ustaleń doktryny procesu administracyjnego oraz orzecznictwa sądowego przedmiot postępowania administracyjnego istnieje, jeśli zostaną spełnione łącznie następujące warunki:

- 1) w sprawie działa organ administracji publicznej (art. 1 pkt 1 kpa) w znaczeniu funkcjonalnym, tj. przyjętym w art. 5 § 2 pkt 3 kpa,
- 2) organ ten jest właściwy do podjęcia rozstrzygnięcia w tej sprawie,
- 3) sprawa ma charakter indywidualny, tzn. dotyczy imiennie oznaczonego podmiotu oraz konkretnych jego praw czy obowiązków,
- 4) rozstrzygnięcie o sprawie następuje w formie decyzji administracyjnej,

⁵ Tamże, str. 222.

⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1999, str. 38.

⁷ Tamże, str. 38.

⁸ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 1996, str. 172-173.

- 5) w przepisach prawa materialnego administracyjnego zawarta jest norma kompetencyjna upoważniająca organ do podjęcia takiego rozstrzygnięcia – wydaje się, że taką normą jest art. 41 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników,
- 6) nie zostało w sprawie podjęte ostateczne rozstrzygnięcie,
- 7) zrealizowany został pewien stan faktyczny odpowiadający generalnie hipotezie określonej w normie zawierającej normę kompetencyjną,
- 8) istnieje podmiot mogący być stroną postępowania,
- 9) podmiot ten dysponuje interesem prawnym w rozumieniu art. 28 kpa (legitymacją procesową),
- 10) podmiot uprawniony do wszczęcia postępowania zgłosił inicjatywę w tym względzie.⁹

Tutaj należałoby się zastanowić, co jest przedmiotem postępowania administracyjnego w sprawie o umorzenie należności, która została jednak uregulowana przed złożeniem wniosku o umorzenie. Zgodnie z art. 52 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, do składek stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej, w tym również art. 59, który stanowi, iż zobowiązanie wygasa w przypadku całkowitej spłaty zaległości. Jednoznacznie, dosadnie wypowiada się na temat odpowiedniego stosowania prawa profesor Józef Nowacki (wcześniej już cytowany), w którego artykule czytamy m.in.: „*W literaturze, o ile jest mi wiadomo i mogę to ocenić, niezbyt dobrze przedstawia się sprawa odpowiedzi na pytanie, co rozumieć przez odpowiednie stosowanie prawa.*”¹⁰

Czy to zatem oznacza, że podanie o umorzenie należności złożone po uregulowaniu zadłużenia staje się bezprzedmiotowe? Wydaje się, że takie stwierdzenie nie znajduje uzasadnienia. Czym innym jest przecież obowiązek zapłaty kwartalnych składek na ubezpieczenie, a czym innym ewentualne prawo do ich umorzenia.

Bezprzedmiotowość postępowania i jego umorzenie

Umorzenie postępowania nie jest zależne ani od woli organu, ani tym bardziej pozostawione do uznania organu zobowiązanego do umorzenia postępowania w przypadku stwierdzenia jego bezprzedmiotowości. Okoliczności powodujące bezprzedmiotowość muszą być stwierdzone i wykazane w

⁹ G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Tom II, str. 32-36.

¹⁰ J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Zakamycze 2003, str. 452-453.

decyzji o umorzeniu postępowania.¹¹ Umorzenie postępowania oznacza, że w danej sprawie nie będzie kontynuowane wszczęte uprzednio postępowanie oraz że sprawa nie zostanie rozstrzygnięta co do istoty. Umorzenie postępowania oznacza zatem, że zaistniały trwale, nieusuwalne przeszkody w kontynuacji postępowania administracyjnego. Przykładem takiej przeszkody jest np. śmierć strony w trakcie postępowania, w którym organ miał orzec o prawach lub obowiązkach osobistych, niezbywalnych za życia, niedziedzicznych po śmierci. Bezprzedmiotowość oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Bezprzedmiotowe jest takie postępowanie administracyjne, gdy dotyczy np. zezwolenia na prowadzenie pewnej działalności, a tymczasem nastąpiła zmiana stanu prawnego i działalność ta nie podlega już reglamentacji przez organy administracji publicznej. Innym przykładem jest niecelowość wywłaszczenia nieruchomości wskutek zmiany lokalizacji inwestycji albo cofnięcie odwołania przez stronę, co powoduje umorzenie postępowania przed organem odwoławczym. W literaturze uznaje się, że bezprzedmiotowe jest także postępowanie prowadzone przez organ uznany za niewłaściwy w sprawie w wyniku rozpoznania sporu kompetencyjnego.

Zdaniem Sądu, „nie znajduje uzasadnienia w przepisach kpa wydanie decyzji o umorzeniu postępowania kończącej formalnie postępowanie w sprawie, w której strony są zainteresowane uzyskaniem decyzji merytorycznej, po dokładnym ustaleniu okoliczności faktycznych.”¹²

Oplacenie należności nie uniemożliwia rozpatrzenia podania o umorzenie co do istoty, nie jest przeszkodą do ustalenia uprawnień strony w tej kwestii. Strona nadal przecież może być i zazwyczaj jest zainteresowana rozpatrzeniem sprawy. Przede wszystkim jednak należałoby zbadać, co jest przedmiotem takiego postępowania. Nie wydaje się bowiem, że jest nim samo zobowiązanie, ale roszczenie czy też prawo strony do umorzenia należności, a to istnieje przecież bez względu na fakt ich uprzedniego uregulowania.

Być może czytelnikowi wydaje się, że poruszany problem nie często ma odzwierciedlenie w rzeczywistości. Nic bardziej mylnego. Zdarza się bowiem nie raz, że przy okazji wystąpienia różnego rodzaju klęsk żywiołowych, takich jak susza czy powódź, rolnicy zanim zorientują się, że mogą skutecznie prosić organy KRUS o umorzenie składek, regulują je, nie chcąc borykać się z kolejnymi problemami, takimi jak upomnienie, czy postępowanie egzeku-

¹¹ M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz do art. 105 KPA (system LEX).

¹² Wyrok z 12.10.1987 r. (IV SA 334/87, GAP Nr 4/1988) (w:) M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2006, str. 131.

cyjne. Bardzo często z tych powodów zapożyczają się u znajomych czy rodziny.

Proponowane przeze mnie stanowisko znalazło odzwierciedlenie w Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Lublińcu – z dnia 20.10.2000 r. który brzmi: „ *iż uiszczenie odsetek za zwłokę nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że brak jest przesłanek które mogłyby uzasadniać ich umorzenie. Artykuł 59 par. 1 ustawy z dnia 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. 1997 r., Nr 137, poz. 926) stanowiący, że zobowiązanie wygasa wskutek zapłaty podatku, nie może być interpretowany na niekorzyść podatnika w ten sposób, że uiszczenie przez niego, w celu uniknięcia jakiegokolwiek formy przymusu prawnego zaległości podatkowej wraz z odsetkami, pozbawia go prawa żądania ustalenia istnienia przesłanek do umorzenia tych odsetek*”. W uzasadnieniu wyroku czytamy również, że przedmiotem żądania w sprawie jest to, czy istnieje ważny interes podatnika lub interes społeczny uzasadniający takie umorzenie.

Podobne głosy znajdujemy również w literaturze; dr Robert Suwaj uważa, że: „*Uznanie przymusowego wykonania zobowiązania podatkowego jako czynnika rozstrzygającego o bezprzedmiotowości postępowania, oznaczałoby naruszenie gwarantowanych w demokratycznym państwie prawnym praw strony do rzetelnego i merytorycznego rozpoznania, opartych na prawie żądań i wniosków oraz pozbawienie strony rzeczywistej ochrony prawnej*”.¹³

Zasady ogólne a umorzenie postępowania

Warto też zastanowić się, czy ze społecznego punktu widzenia omawiana sytuacja nie pozostaje w sprzeczności z zasadami postępowania administracyjnego zamieszczonymi w Konstytucji i Kodeksie postępowania administracyjnego.

Wydaje się również, że z punktu widzenia społecznego umorzenie zadłużenia wieloletniemu dłużnikowi, a jednocześnie odmowa umorzenia opłaconej już składki solidnemu rolnikowi (w obu przypadkach mam na myśli sytuacje wyjątkowe, związane z klęską, np. suszy, gradobicia), a co za tym idzie, różnicowanie w ten sposób podmiotów zwracających się o umorzenie należności, byłoby sprzeczne z zasadami ogólnymi postępowania, czyli najważniejszymi regułami, które determinują budowę postępowania admini-

¹³ K. Sobieralski, *Uiszczenie zaległości podatkowej a umorzenie postępowania*, PP, nr 33, 8/2000.

stracyjnego. Bo przecież w porządku prawnym pierwszoplanowe znaczenie przypisuje się godności i wolności człowieka oraz systemowi ochrony tych wartości przed ich naruszeniem ze strony władzy państwowej. Porządek ten oparto na zasadzie podziału funkcji między organy państwa i związanej z nią bezpośrednio zasadzie umiarkowania zakresu oraz intensywności ingerencji władzy państwowej w sferę życia społecznego, w szczególności w sferę życia jednostki.¹⁴ Wyróżnia się wobec powyższego pewne podstawowe zasady, klauzule generalne, które determinują dokonanie wykładni. Zasady te zapisane są w ustawie zasadniczej. Ponadto odnajdujemy je również w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Przede wszystkim należy zacząć od art. 32 ust. 1 Konstytucji, który mówi, iż „wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Znaczenie tej zasady było podkreślone wielokrotnie w orzecznictwie NSA. NSA przyjął w wyroku z 1984 r.: „fundamentalną zasadą, na której opiera się nasz system prawny, jest zasada równości obywateli wobec prawa”. Zasada ta wprawdzie nie została wyrażona odrębnie w przepisach prawa materialnego i postępowania administracyjnego, wynika jednak ona z art. 67 ust. 2 Konstytucji i jak każda zasada konstytucyjna musi być przestrzegana na gruncie wszystkich dziedzin prawa polskiego, w tym i prawa administracyjnego, nawet gdy nie jest ona wyrażona odrębnie w przepisach prawa materialnego i postępowania administracyjnego,¹⁵ a w razie wątpliwości co do rozumienia konkretnego przepisu prawa właściwe jest stosowanie takiej jego wykładni, jaka najbardziej odpowiada zasadom wyrażonym w konstytucji.¹⁶

Takie też stanowisko przyjął SN w wyroku z 28.11.1990 r.: „obywatele, których prawna i faktyczna sytuacja wobec organów administracji jest zbliżona, mogą oczekiwać, iż zostaną wobec nich podjęte decyzje o podobnej, jeżeli nie tożsamej treści”. Organ administracji może w decyzji zróżnicować sytuację obywateli w zakresie pewnej określonej grupy stosunków tylko na podstawie konkretnie sformułowanych przesłanek, wynikających z niewątpliwie różnej sytuacji faktycznej, wyraźnego nakazu prawa lub ze względu na interes publiczny przemawiający za odmiennym potraktowaniem poszczególnych obywateli.

W sytuacji uznania postępowania za bezprzedmiotowe naruszeniu uległyby również następujące zasady zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego:

¹⁴ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Wolters Kluwer Polska 2006, str. 40.

¹⁵ Wyrok NSA z 26.10.1984 r., II SA 1161/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 97.

¹⁶ Wyrok SN z 24.06.1993 r., III ARN 33/93, PiP 1994, z. 9, s. 111.

1. Zasada praworządności – art. 7 Konstytucji, art. 6 kpa, która oznacza, że decyzja administracyjna może mieć podstawę wyłącznie w ustawie, a nie w aktach wewnętrznego kierownictwa (instrukcjach).
2. Zasada czuwania przez organ administracji nad interesem strony i innych osób biorących udział w postępowaniu – art. 9 kpa – reguła nakazuje, że w warunkach postępowania, gdy organ decyduje o zakresie postępowania musi on czuwać również nad interesem strony wiąże się ona też z zasadą uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli; art. 9 kpa wymaga należytego informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych oraz nakłada obowiązek czuwania, aby strony nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa.
3. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli – art. 7 kpa – zasadę tę odzwierciedla wiele przepisów kpa uzależniających dokonanie określonych czynności od tego, czy przemawia za danym działaniem interes społeczny lub interes strony; zasada ta stała się zasadą, poprzez którą ocenianie jest działanie organów administracji i w oparciu o którą NSA wypracował pewne standardy, które powinny być przestrzegane w każdym postępowaniu.

NSA przyjął, że „organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia jest obowiązany załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków.” (wyrok z 11.06.1981 r. SA 820/81, ONSA z. 1/1981, poz. 57).

W tym samym orzeczeniu NSA stwierdził, że zakres ochrony interesu indywidualnego w działalności organów administracji sięga do granic kolizji z interesem społecznym. Tezy tego orzeczenia powtarzano w innych orzeczeniach NSA. W ten sposób zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli stała się podstawową zasadą limitującą swobodę organów administracji w sprawach opartych na uznaniu administracyjnym. W tych sprawach uznanie przestało być „swobodne”, a stało się „związane” przez nakaz uwzględniania interesu strony do granic kolizji z interesem społecznym.

Chociaż wyroki sądów administracyjnych nie są zasadami prawnymi, gdyż moc tworzenia takich zasad ma Sąd Najwyższy, który jest sądem cywilnym, wyroki te jednak, zawierając interpretację artykułu, mogą pomóc we właściwym zrozumieniu tekstu, we właściwej interpretacji. W literaturze prawniczej przytacza się wszystkie wyroki, które w danej sprawie mogą wskazać właściwy tok myślenia.

Podsumowanie

Podsumowując zatem należy stwierdzić, że na gruncie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników można umorzyć należność, która już została uregulowana. Powinno to mieć jednak charakter bardzo indywidualny, zależny od sytuacji konkretnego rolnika, powiązanej ze szczególną sytuacją życiową i społeczną, wynikłą na danym obszarze terytorialnym. Sytuacje te powinny być potwierdzone przez właściwe unormowania szczególne, a dla indywidualnych podmiotów przedstawione w postaci odpowiednich protokołów czy zaświadczeń.

Takie podejście do sprawy wydaje się być prawidłowe w świetle wyżej przedstawionych argumentów i zgodne z przepisami prawa determinowanego nie tylko przez ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników, Ordynację podatkową, ale także o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i aktu o najwyższym dla nas znaczeniu, czyli Konstytucji. Ponadto, taki sposób podejścia do sprawy buduje model przyjaznej administracji, która nie jest zamknięta na potrzeby ludzkie, na wyjątkowe trudności, z jakimi może przecież spotkać się każdy z nas.¹⁷ Istotą prawa jest przecież również to, by nie demoralizować. Interpretacja, która pozwalałaby na umorzenie postępowania w sprawie umorzenia składki wcześniej opłaconej byłaby argumentacją *ad absurdum*, czyli wykładnią nie do przyjęcia.

*Aleksandra Hadzik jest Zastępcą Dyrektora
Oddziału Regionalnego KRUS w Częstochowie,
doktorantką na Wydziale Prawa i Administracji
Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.*

¹⁷ Trzeba pamiętać, że umorzenie należności zapłaconej technicznie rodzić będzie problemy. Mało który system jest przygotowany na wszelkie, nawet najmniej spodziewane sytuacje. Nie wolno jednak nam, urzędnikom, tego wykorzystywać. Co innego przecież brak merytorycznych przesłanek do umorzenia należności, co innego natomiast kłopoty natury technicznej.

Wojciech Jaskuła

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników – postulaty *de lege ferenda*

Przedstawione poniżej sugestie co do kierunków nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników są – jak zaznacza Autor – oceną ad hoc, opartą o praktyczny punkt widzenia i osobiste doświadczenia Autora w realizacji przepisów tej ustawy. W sposób subiektywny – niekiedy dyskusyjny – wskazuje on na pewne możliwości uporządkowania systemu w obrębie obecnie obowiązujących rozwiązań legislacyjnych.

Uwagi ogólne

Od dłuższego już czasu nasilają się postulaty potrzeby reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników, niejednokrotnie zawierające konkretne sugestie.¹ Za podstawową wadę obowiązujących obecnie uregulowań prawnych uznaje się zbyt duże zaangażowanie środków budżetowych koniecz-

¹ Zob. np. „Rolnicy zapłacą nawet osiem razy więcej” [w:] „Gazeta Prawna” z dnia 13.11.2006 r., „Powstanie OFE dla rolników” [w:] „Gazeta Prawna” z dnia 20.03.2007 r., „Zyta Gilowska poszuka fałszywych rolników w KRUS” [w:] „Gazeta Wyborcza” z dnia 15.06.2007 r., „Powstanie baza danych o czynnych rolnikach” [w:] „Gazeta Prawna” z dnia 29.05.2007 r., „Bogaci rolnicy powinni opłacać wyższe składki do KRUS” [w:] „Gazeta Prawna” z dnia 10.10.2007 r., „Porozmawiamy poważnie o reformie KRUS” [w:] „Rzeczpospolita” z dnia 26.02.2008 r., „Pawlak o dwóch składkach na KRUS” [w:] „Gazeta Wyborcza” z dnia 25.05.2008 r.

nych do zapewnienia wypłaty świadczeń z tego systemu.² Prezentowane pomysły lub przedstawiane projekty, niekiedy bardzo zróżnicowane, wykluczają możliwość wprowadzenia ich w życie w formie nowelizacji ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³ i wymagają uchwalenia nowego aktu prawnego.

Ustanowienie takiego aktu normatywnego, który na nowo uregulowałby kwestie ubezpieczenia społecznego ludności rolniczej, musiałoby uwzględnić funkcje zabezpieczenia społecznego, mobilność budżetu państwa, warunki gospodarki wolnorynkowej, strategię agrarną państwa, a także musiałyby dokonać się w odpowiednim klimacie politycznym. Zestaw pożądaných czynników niezbędnych do dokonania gruntownej przebudowy systemu ubezpieczenia rolniczego jest zróżnicowany, co skłania autora do postawienia tezy, że wypracowanie kompromisu, który zaspakajałby oczekiwania wszystkich zainteresowanych, może przesunąć się w czasie.

Obowiązująca ustawa⁴ została uchwalona na początku transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w Polsce w roku 1989 r. Po raz pierwszy w historii polskiego systemu zabezpieczenia społecznego powołano do życia podmiot zajmujący się w sposób kompleksowy wyłącznie ubezpieczeniem społecznym rolników, tj. Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, co uznano za rozwiązanie nowatorskie.⁵ Przeprowadzane na przestrzeni kolejnych lat nowelizacje ustawy nie przyniosły zmiany w systemie finansowania i wypłacania świadczeń z tego systemu, a także nie wprowadziły istotnych zmian w sferze zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Upływ czasu, a przede wszystkim przemiany ustrojowe, zmiany demograficzne (starzenie się społeczeństwa, spadek wskaźnika urodzeń), ograniczenie pokoleniowej solidarności ubezpieczeniowej na rzecz indywidualnej odpowiedzialności ubezpieczeniowej⁶ sprawiły, że obecnie obowiązujące rozwiązania prawne nie są adekwatne do obecnych realiów.

² W Ustawie Budżetowej z dnia 25.01.2007 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 15, poz. 90), planowane dotacje na zadania wymienione w części 72 ustawy do realizacji przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wyniosły łącznie 15 151 970 zł. Podobna kwota została przeznaczona w bieżącym roku. W Ustawie budżetowej z dnia 23.01.2008 r. (Dz. U. z 2008 r. nr 19, poz. 117) dotacja na te same zadania wyniesie 15 771 408 zł. Zob. także przypis nr 34.

³ Tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 50, poz. 291 z późn. zm.

⁴ Ilekroć w dalszej części opracowania powołana jest ustawa bez podania jej tytułu, jest to ustawa z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, dalej – u.s.r.

⁵ B. Wierzbowski: *Status socjalny rolnika* [w:] *Prawo rolne*, pod redakcją A. Stelmachowskiego, Wydawnictwo LexisNexis Warszawa 2006 r., str. 312.

⁶ Zdaniem niektórych autorów, indywidualizacja ochrony ubezpieczeniowej ma nadmierny charakter. Tak K. Antonów [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz* pod redakcją K. Antonowa, Wydawnictwo ABC Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, str. 30.

Przeprowadzona w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia gruntowna reforma powszechnego ubezpieczenia społecznego nie objęła ubezpieczenia społecznego rolników. Rządowy program pn. „*Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalnego*” zaowocował nowatorskimi zmianami w sferze powszechnego ubezpieczenia społecznego, ale ominął rolników. Słusznie zauważa się zatem, że obowiązująca obecnie ustawa jest najstarszym z podstawowych aktów normatywnych regulujących sferę ubezpieczenia społecznego.⁷ Jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazać trzeba przede wszystkim koniunkturalizm polityczny, który uniemożliwia przeprowadzenie koniecznych, a niepopularnych zmian, bez ryzyka nienarażenia się określonej grupie potencjalnych wyborców.

Stąd też zanim doczekamy się nowej ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, regulującej podleganie ubezpieczeniu społecznemu ludności rolniczej na zasadach podobnych lub co najmniej zbliżonych do zasad obowiązujących w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego, można jedynie postulować nowelizację ustawy obecnie obowiązującej. Nowelizację, która pozwoli choćby w minimalnym stopniu przyczynić się do zmniejszenia zaangażowania środków budżetowych potrzebnych do realizacji zadań określonych przez przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Przedstawione poniżej propozycje nowelizacji ustawy nie przyczynią się do całkowitego uzdrowienia finansowania ubezpieczenia społecznego rolników. Są jedynie formą znalezienia oszczędności na gruncie obecnie obowiązujących przepisów lub przy niewielkiej ich nowelizacji, a tym samym mogą stać się pierwszym ze sposobów, który bezpośrednio przyczyni się do ograniczenia środków finansowych potrzebnych do realizacji zadań przewidzianych ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Podleganie ubezpieczeniu

W sferze podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników nowelizacji w pierwszej kolejności wymagają przepisy dopuszczające możliwość pozostawania w tym systemie przez osoby, które jednocześnie prowadzą działalność rolniczą oraz pozarolniczą działalność gospodarczą. *De lege lata*: „... rolnik

⁷ G. Szpor: *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, pod redakcją G. Szpor Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa 2006, str. 36.

lub domownik,⁸ który podlegając ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata, rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności, podlega nadal temu ubezpieczeniu w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy prowadzeniu tej działalności, jeżeli spełnia jednocześnie następujące warunki: złoży w Kasie oświadczenie o kontynuowaniu tego ubezpieczenia w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy tej działalności; jednocześnie nadal prowadzi działalność rolniczą lub stale pracuje w gospodarstwie rolnym, obejmującym obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego, lub w dziale specjalnym; nie jest pracownikiem i nie pozostaje w stosunku służbowym; nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty albo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych; kwota należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie przekracza kwoty 2 755 zł”⁹

Od wielu już lat system ubezpieczenia społecznego rolników szuka czytelnego kryterium, które pozwoliłoby na wyodrębnienie z u.s.r. osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, dla których własność gruntów rolnych stanowi tylko pretekst do korzystania z możliwości opłacania składki na ubezpieczenie społeczne w preferencyjnej wysokości. Pojęcie „rolnik z Marszałkowskiej” jest terminem funkcjonującym w powszechnej świadomości społeczeństwa, którego znaczenia bliżej wyjaśniać nie trzeba.

Istnieje faktyczna trudność w wyraźnym wyznaczeniu granicy między rolnikiem, dla którego praca w gospodarstwie rolnym nie stanowi ani jedyne, ani tym bardziej głównego źródła utrzymania, a rolnikiem żyjącym przede wszystkim z uprawy ziemi. Prowadzone dotychczas próby wyłączenia pseudorolników z ubezpieczenia społecznego rolników zakończyły się niepowodzeniem.

Ustawa z dnia 02.04.2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw,¹⁰ na mocy której prawo do dalszego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników tracili rolnicy, których prowadzona pozarolnicza działalność gospodarcza była opodatkowana na zasadach ogólnych,¹¹ lub których prowadzona pozarolnicza

⁸ Z uwagi na treść art. 5 ustawy, z uprawnienia tego może korzystać także małżonek rolnika.

⁹ Kwota ustalona Obwieszczeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26.03.2008 r. w sprawie rocznej kwoty granicznej (M.P. z 2008 r. Nr 31, poz. 277).

¹⁰ Dz. U. z 2004 r. nr 91, poz. 873 ze zm.

¹¹ Mowa tu o przepisach ustawy z dnia 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. nr 14, poz. 176 ze zm.).

działalność gospodarcza była opodatkowana zryczałtowanym podatkiem dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne,¹² a których podatek z tejże działalności w roku kalendarzowym przekroczył 2 528 zł, spotkała się z krytyczną oceną Trybunału Konstytucyjnego.¹³

Podniesienie wysokości progu wymagalnego okresu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, którego przekroczenie uprawnia do pozostania w tym systemie od roku do lat trzech,¹⁴ przyczyniło się do ograniczenia dostępności tego systemu dla nowych właścicieli gospodarstw rolnych, natomiast w żaden sposób nie wpłynęło na zmianę statusu ubezpieczeniowego osób już korzystających z tego systemu. Niewiele zmieniło też obciążenie rolników-przedsiębiorców składką w podwójnej wysokości.¹⁵ Składka, choć nadal podwójna, pozostaje preferencyjna w stosunku do osób opłacających składki na zasadach określonych w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego.

Prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej i dalsze podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników powinno być – moim zdaniem – nadal możliwe, lecz w zmienionej formie. Należy postulować w kierunku możliwości podlegania u.s.r. tychże podmiotów, ale tylko przez wyraźnie określony czas. Podleganie temu ubezpieczeniu powinno być nie dłuższe niż okres 2-3 letni. Po upływie tego okresu powinno następować ustanie ubezpieczenia społecznego rolników z mocy samej ustawy lub ewentualnie powinna zostać stworzona możliwość dalszego podlegania u.s.r., ale z obowiązkiem opłacania składki na zasadach określonych w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego dla podmiotów prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Okres 2-3 letni jest wystarczający, aby znaleźć odpowiedź na pytanie, czy podjęta pozarolnicza działalność gospodarcza może stać się głównym źródłem utrzymania rolnika i jego rodziny lub należy zaprzestać prowadzenia tej działalności z powodów ekonomicznych. Umożliwienie rolnikom, którzy rozpoczęli prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, pozostanie w u.s.r. przez wyraźnie określony okres należy traktować jako przy-

¹² Ustawa z dnia 20.11.1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 1998 r. Nr 144, poz. 930 ze zm.), dalej: ustawa o zryczałtowanym podatku.

¹³ Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przyjęte kryterium naruszało zasady sprawiedliwości społecznej oraz równości wobec prawa. Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13.03.2006 r. sygn. P 8/05 OTK 28/3/A/2006, sentencja została ogłoszona w Dz. U. z 2006 r. Nr 46, poz. 335, oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18.07.2006 r. sygn. akt: P 6/05 OTK 81/7/A/2006, sentencja została ogłoszona w Dz. U. z 2006 r. Nr 134, poz. 947.

¹⁴ Zob. art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 02.04.2004 r. o zmianie ustawy o ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw, który obowiązuje od dnia 02.05.2004 r.

¹⁵ Zob. art. 1 pkt 6 powyższej ustawy.

wilej o charakterze wyjątkowym. Doktryna prawa konstytucyjnego określa takie przywileje jest mianem dyskryminacji pozytywnej lub uprzywilejowaniem wyrównawczym¹⁶. Nie oznacza to jednak, że przywilej ten może mieć charakter czasowo nieograniczony. Regulacja prawna w proponowanym kształcie dotyczyłaby rolników, którzy po dniu wejścia w życie nowelizacji rozpoczęliby prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej. Osoby legitymujące się natomiast na dzień wejścia w życie nowelizacji w postulowanej wersji okresem dłuższym niż wskazany powyżej, traciłyby prawo do dalszego podlegania temu ubezpieczeniu *ex lege*. W tej sytuacji nie mogłoby być mowy o jakiegokolwiek dyskryminacji (przywileje nie podlegają ochronie) lub ograniczaniu swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Unormowanie takie o charakterze powszechnym nie naruszałoby także norm konstytucyjnych dotyczących równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej.¹⁷

Inną możliwą formą ograniczenia dostępności u.s.r. dla typowych przedsiębiorców byłoby udostępnienie ubezpieczenia społecznego rolników tylko dla tych rolników-przedsiębiorców, których dochód z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej za dany rok kalendarzowy jest niższy od dochodu uzyskanego z gospodarstwa rolnego. To rozwiązanie wyeliminowałoby z u.s.r. właścicieli niewielkich gospodarstw rolnych, a prowadzących działalność gospodarczą na dużą skalę.

Kolejną zmianą w tej materii powinno być ograniczenie prawa do podlegania u.s.r., przy jednoczesnym prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej, tylko dla podmiotów mających status rolnika, ewentualnie jeszcze małżonka rolnika. W chwili obecnej takie prawo mają rolnik, małżonek rolnika oraz domownik. Od lat w piśmiennictwie krytykowana jest szczególnie pozycja ustrojowa domownika. Krytykuje się przede wszystkim fakt, iż w praktyce domownikami mogą być osoby niezbyt mocno związane z gospodarstwem rolnym bądź pracownicy, bez zawarcia wyraźnej umowy o pracę, pozostający we wspólnocie domowej z rolnikiem.¹⁸ *De lege lata*: przez domownika rozumie się osobę bliską rolnikowi, która: ukończyła 16 lat, pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego, albo w bliskim sąsiedztwie, stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy.¹⁹ W definicji legalnej domownika ustawodawca *explicite* stwierdził, iż

¹⁶ L. Garlicki *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Wydawnictwo Liber Warszawa 2005 r. str. 95.

¹⁷ Kwestie te przywołuję w kontekście przytoczonych powyżej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

¹⁸ T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kantor Wydawniczy Zakamycze Kraków-Lublin 1997, str. 163.

¹⁹ Zob. art. 6 pkt 2 ustawy.

domownikiem może być osoba, która nie pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym. Założenie, iż osoba niezamieszkująca we wspólnym gospodarstwie domowym, a prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, stale pracuje w gospodarstwie rolnika jest czystą fikcją. Domownik na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, to osoba bez własności lub innego tytułu prawnego do gospodarstwa rolnego, nie będąca rolnikiem w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy o u.s.r., a korzystająca z możliwości prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w ramach ubezpieczenia społecznego rolników. Ponadto, jak słusznie zauważono w piśmiennictwie, domownik nie płaci składek na ubezpieczenie oraz nie ponosi ryzyka prowadzenia gospodarstwa rolnego.²⁰ Status domownika oraz uprawnienia, z których może korzystać, są zbyt szerokie.

Postulując zmiany w przedmiocie zasad podlegania ubezpieczeniu rolników-przedsiębiorców, nie sposób nie odnieść się do pomysłów przebudowania podstawowych zasad podlegania ubezpieczeniu. Mowa tu przede wszystkim o ograniczeniu prawa do ubezpieczenia społecznego rolników tylko dla rolników mających status producenta rolnego.²¹ Powyższy pomysł wykracza poza możliwość wprowadzenia go w życie w formie nowelizacji i – moim zdaniem – wymaga uchwalenia nowej ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z następujących powodów.

Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy prym wiodą kwestie własnościowe – i to pomimo zawartej w ustawie definicji legalnej rolnika jako podmiotu osobiście i na własny rachunek prowadzącego działalność rolniczą.²² Ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu podlega obecnie z mocy ustawy: 1) rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny, 2) domownik rolnika, 3) osoba pobierająca rentę strukturalną współfinansowaną ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich; małżonek osoby, o której mowa w pkt 3, jeżeli renta strukturalna współfinansowana ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich wypłacana jest ze zwiększeniem na tego małżonka. Przepisów tych nie stosuje się do osoby, która podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu lub ma ustalone prawo do emerytury lub renty, lub ma ustalone prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.²³ Ubezpieczeniu wypad-

²⁰ H. Pławucka, *Obowiązek ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych nr 8/1998, str. 6.

²¹ *Powstanie baza danych o czynnych rolnikach*, Gazeta Prawna z dnia 29.05.2007 r.

²² Zob. art. 6 pkt 1 ustawy.

²³ Zob. art. 16 ustawy.

kowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu podlega z mocy ustawy: 1) rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny, 2) domownik rolnika, o którym mowa w pkt 1 – jeżeli ten rolnik lub domownik nie podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu lub nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty, albo nie ma ustalonego prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.²⁴

De lege lata, to nie działalność rolnicza kreuje obowiązek ubezpieczenia, a własność gruntów rolnych lub inny tytuł prawny dający prawo do władania tymi gruntami. Obowiązkowe ubezpieczenie oparte jest na domniemaniu faktycznego prowadzenia działalności rolniczej, które może zostać w toku postępowania dowodowego obalone²⁵. Tak samo własność gruntów jest w centrum zainteresowania w przypadku rozpatrywania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych. Zrzeczenie się prawa do własności lub posiadania gruntów rolnych skutkuje prawem do emerytury rolniczej „wcześniejszej”, a w przypadku emerytury „zwykłej” – prawem do części uzupełniającej świadczenia.²⁶

Nadanie pierwszoplanowego znaczenia kwestiom własnościowym w ustawie doprowadziło do sytuacji, iż ubezpieczeniu społecznemu rolników podlegają rolnicy-właściciele gruntów rolnych, a nie rolnicy faktycznie prowadzący działalność rolniczą. Termin: „rolnik” stał się poniekąd synonimem: „właściciel gruntów rolnych”. Jest to główna przyczyna krytyki nieszczelności obecnego systemu.

Zdaniem T. Liszcz, o włączeniu danej osoby do ubezpieczenia społecznego decyduje jej przynależność do określonej grupy społecznej, posiadającej pewne cechy wskazane w ustawie.²⁷ Podzielając trafność powyższej tezy, należy zauważyć, że na gruncie obecnej ustawy rolników indywidualizuje tylko jedna cecha – własność lub posiadanie gruntów rolnych. O przynależności do grupy społecznej rolników rozumianych jako wytwórców płodów ziemi lub żywego inwentarza rolnego w chwili obecnej decydują cechy majątkowe, a nie podmiotowe. Mógłby to zmienić komentowany projekt. Producent rolny będzie właścicielem lub posiadaczem gruntów rolnych, ale nie każdy właściciel gruntów rolnych lub ich posiadacz będzie producentem rolnym. To zawężenie podmiotowe przyczyniłoby się w sposób bezpośredni do uszczelnienia systemu ubezpieczenia społecznego rolników przed nie-rolnikami lub *quasi*-rolnikami.

²⁴ Zob. art. 7 ustawy.

²⁵ W. Jaskuła, *Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 06.05.2004 r. sygn. akt: II UZP 5/04*, Państwo i Prawo 11/2006, str. 122.

²⁶ Tak samo w przypadku renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy.

²⁷ T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kantor Wydawniczy Zakamycze Kraków-Lublin 1997 str. 175.

W przypadku pracowników najemnych stosunek ubezpieczeniowy jest immanentnie związany ze stosunkiem pracy. Rolnik występuje niejako w podwójnej roli – pracownika i pracodawcy. Objęcie ubezpieczeniem społecznym rolników tylko osób mających status producenta rolnego będzie premiowało osoby aktywne zawodowo i zbliży system ubezpieczenia rolniczego do powszechnego.

Aby projektowana zmiana odniosła zakładany skutek, konieczna jest nowelizacja ustawy z 18.12.2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.²⁸ Nowelizacji wymaga definicja legalna producenta rolnego, w której nacisk powinien zostać położony głównie na rodzaj i rozmiar faktycznej działalności rolniczej, na gruncie bowiem obecnie obowiązujących przepisów producent rolny, to m.in. posiadacz gospodarstwa rolnego, a więc podmiot, który swoją konstrukcją niewiele odbiega od rozwiązań przyjętych na mocy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Prowadzone prace nad stworzeniem bazy danych o producentach rolnych, na kształt ewidencji osób prowadzących działalność gospodarczą, są zamierzeniami prawidłowymi, bowiem przyczynią się do uszczelnienia systemu.²⁹

Koncepcja ograniczenia prawa do podlegania u.s.r. tylko do osób mających status producenta rolnego ma jeszcze jeden walor. W znacznym stopniu wyeliminuje konieczność obejmowania ubezpieczeniem w tzw. okresach wstecznych. Ewentualne zaś stwierdzenie takiego podlegania będzie miało głębsze uzasadnienie merytoryczne, bowiem to faktyczna działalność, którą w łatwy sposób będzie można udokumentować (wpis do krajowego systemu ewidencji producentów rolnych) przesądzać będzie o zasadności podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników.

Obecne regulacje oparte na domniemaniu prowadzenia faktycznie działalności rolniczej często powodują konieczność stwierdzenia podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w okresach wstecznych, a powstałe w ten sposób zadłużenie z tytułu nieopłaconych składek może mieć często charakter wirtualnego zadłużenia. Wynika to z faktu, że objęcie ubezpieczeniem społecznym rolników jest równoznaczne z przyjęciem założenia, iż osoba objęta tym ubezpieczeniem faktycznie działalność rolniczą prowadziła, co nie zawsze w praktyce ma miejsce.

Najpoważniejszym zaś zagrożeniem, jakie niesie ze sobą projektowana zmiana, jest ryzyko pozostawienia poza nawiasem ubezpieczenia społecznego osób prowadzących działalność rolniczą, którą umownie można nazwać *non profit*. W obecnej strukturze agrarnej Polski, gdzie dominują gospodarstwa małohektarowe, w wielu przypadkach o niskiej bonitacji gleb, istnieje

²⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 ze zm.

²⁹ Powstanie baza danych o czynnych rolnikach [w:] „Gazeta Prawna” z dnia 29.05.2007 r.

dużo gospodarstw, których działalność rolnicza ma znaczenie symboliczne i służy jedynie do zaspakajania podstawowych potrzeb życiowych. Pozostawienie tych osób bez ubezpieczenia społecznego należałoby uznać za cofnięcie się do czasów sprzed 1977 r., a więc do okresu, kiedy to rolnicy nie byli objęci obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym.³⁰ Prawo do szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego mieści się w kręgu fundamentalnych praw i wolności ekonomicznych, socjalnych i kulturowych wyrażonych w Konstytucji. Zakres nowej definicji legalnej producenta rolnego nie może być zatem zbyt wąski, bowiem przepis ten mógłby zostać uznany za niekonstytucyjny.

W ślad za zmianami podmiotowymi rzeczą konieczną są zmiany w zakresie opłacania składek na to ubezpieczenie. O ile koncepcja objęcia ubezpieczeniem producentów rolnych stanie się obowiązującym prawem, wraz z nią powinien wejść w życie tzw. system zdefiniowanej składki, polegający na uzależnieniu wysokości przyszłego świadczenia od kwoty składek zgromadzonych na koncie ubezpieczonego w całym okresie ubezpieczenia.³¹ System ten wymusi konieczność indywidualizacji wysokości składki na ubezpieczenie społeczne rolników. Wysokość składki powinna być wprost proporcjonalna do wielkości powierzchni gospodarstwa rolnego i/lub dochodów osiągniętych z produkcji rolnej.³² Obecnie obowiązujące rozwiązania w tej materii są przestarzałe. Akcentowane przed paroma laty w piśmiennictwie fundamentalne cechy ubezpieczenia społecznego rolników opartego na solidarnym wkładzie osób ubezpieczonych oraz wydatnej pomocy ze strony Państwa³³ są w coraz mniejszym stopniu akceptowane.³⁴ W przypadku ubezpieczenia społecznego rolników sprawiedliwie nie musi oznaczać po równo. Właściciel jednohektarowego gospodarstwa rolnego płaci składkę w takiej samej wysokości jak właściciel kilkudziesięciu hektarowego gospodarstwa. Indywidual-

³⁰ Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne dla rolników po raz pierwszy wprowadziła ustawa z dnia 27.10.1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników (Dz. U. z 1977 r. Nr 32, poz. 140 ze zm.).

³¹ K. Antonów [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz* pod redakcją K. Antonowa, Wydawnictwo ABC Wolters Kluwer business Warszawa 2007, str. 32

³² Pewną zmianę w tym zakresie wnosi projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (druk sejmowy 1185/VI), który przewiduje wzrost składki dla osób podlegających ubezpieczeniu, a prowadzących działalność rolniczą na gruntach o pow. przekraczającej 50 ha.

³³ M.J. Hołubicki, *10 lat Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, [w:] *Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia*, nr 4(8)/2000, str. 8.

³⁴ *Dołożymy do ubezpieczenia rolników 14 mld zł*, „Dziennik” z dnia 08.06.2007 r.; *Niezamożni podatnicy wciąż płacą za bogatych rolników*, „Gazeta Prawna” z dnia 06.08.2007 r.; *Nie zmniejszą wysokie dotacje do KRUS*, „Gazeta Prawna” z dnia 06.06.2008 r.; *Budżet dopłaci do KRUS w 2009 roku rekordową kwotę 16,4 mld zł*, „Gazeta Prawna” z dnia 11.09.2008 r.

ny charakter składki powinien wymusić także zmiany w charakterze świadczeń, przede wszystkim emerytalno-rentowych. Obecnie obowiązujące zasady wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych są krytykowane przez doktrynę. W szczególności zwraca się uwagę na fakt, iż wysokość części składkowej jest w zbyt niskim stopniu uzależniona od stażu ubezpieczeniowego, co deprecjonuje sens opłacania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe.³⁵ Na chwilę obecną to część uzupełniająca świadczenia – mimo swej niefortunnej nazwy – jest podstawową częścią świadczeń emerytalno-rentowych, rzutującą zasadniczo na wysokość świadczenia. Jedną z podstawowych cech identyfikującą ubezpieczenia społeczne jest zasada wzajemności, którą należy rozumieć jako roszczenie prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego tylko w przypadku gromadzenia kapitału w drodze składki ubezpieczeniowej. Przesądza to o słuszności krytyki doktryny. Zwiększenie znaczenia części składkowej świadczenia, z uwzględnieniem indywidualnego wymiaru składki, doprowadzi do zwiększenia znaczenia historii osobistego przebiegu ubezpieczenia. Ponadto będzie zgodną z zarysowaną ostatnimi czasy w prawie ubezpieczeń społecznych koncepcją zindywidualizowanej ochrony ubezpieczeniowej.

Przedstawione powyżej propozycje są pochodną projektowanej zmiany zakresu podmiotowego ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zmiany, która powinna także spowodować ewolucję zakresu przedmiotowego. Dlatego też pomysł o objęciu ubezpieczeniem społecznym rolników tylko producentów rolnych nie może zostać wprowadzony ustawą nowelizującą, a wymaga uchwalenia nowej ustawy poświęconej tej materii.³⁶

Podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników jest ściśle skorelowane z obowiązkiem opłacania składki na to ubezpieczenie. W odróżnieniu od systemu pracowniczego, gdzie składki na ubezpieczenie są inkasowane bez woli samego zainteresowanego, w ubezpieczeniu społecznym rolników ubezpieczony ma większą swobodę. Wpłacanie składek na to ubezpieczenie jest w chwili obecnej – pomijając aspekt ekonomiczny – zależne jedynie od poczucia odpowiedzialności ubezpieczonego rolnika. Wprawdzie istnieją środki administracyjnego przymusu, np. wdrożenie postępowania egzekucyjnego, ustanowienie hipoteki, ale są to środki pracochłonne, kosztowne i nie zawsze skuteczne. Rzeczą kluczową w niniejszej materii jest uświadomienie rolnikom, że opłacanie składki jest nie tylko obowiązkiem o charakterze fiskalnym, ale również warunkiem wystąpienia z zasadnym roszczeniem o wypła-

³⁵ W. Koczur, *Ubezpieczenie społeczne rolników* [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, pod redakcją G. Szpor, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, str. 249.

³⁶ Powyższe rozważania mają jedynie czysto teoretyczny charakter i są formą komentarza „na gorąco”, bowiem pomysł ten nie nabral nawet formy projektu ustawy, co uniemożliwia tym samym jego kompletną i rzeczową ocenę.

tę świadczeń z tego ubezpieczenia. Należy przede wszystkim uwidocznic ubezpieczonym rolnikom interes w opłacaniu składek. Pierwszym z postulatów, jaki można zgłosić w tej materii, jest uzależnienie prawa do świadczeń krótkoterminowych od niezalegania w opłacaniu składek na to ubezpieczenie. Wprawdzie Kasa dysponuje prawnymi środkami potrącania zaległych składek z wypłacanych świadczeń, ale środek ten jest często nieadekwatny do istniejących zadłużeń. Natomiast w przypadku świadczeń długoterminowych, do których prawo przysługuje po udowodnieniu m.in. odpowiedniego okresu podlegania ubezpieczeniu, należałoby za okresy podlegania ubezpieczeniu uznać tylko te, za które opłacono składki. Zagrożenie widoczną sankcją w postaci braku prawa do świadczeń niewątpliwie przyczyniłoby się do poprawienia ściagalności składek.

Rozwiązanie to stanowiłoby *novum* na gruncie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników,³⁷ ale jest rozwiązaniem nieobcym polskiemu systemowi prawa zabezpieczenia społecznego. Jako przykład najbliższy przedmiotowo ubezpieczeniu społecznemu rolników podać można zasady obowiązujące w systemie rent strukturalnych, gdzie jedną z przesłanek pozytywnych, której spełnienie warunkuje prawo do tego świadczenia, jest niezaleganie w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne rolników.³⁸

Wylimitowanie całkowicie zadłużeń z tytułu składek jest niemożliwe, ale przedstawiona propozycja przyczyniłaby się do zwiększenia zainteresowania rolników koniecznością opłacania składki.

Świadczenia z Funduszu Składkowego

Fundusz Składkowy jest przeznaczony na finansowanie świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. Świadczeniami wypłacanymi z tego funduszu są: jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku

³⁷ Wprawdzie ustawodawca stwierdził w art. 6 pkt 14 ustawy, że ilekroć w ustawie jest mowa o okresach podlegania określonego ubezpieczeniu społecznemu – rozumie się tylko takie okresy, za które opłacono przewidziane w odpowiednich przepisach składki na to ubezpieczenie, chyba że w myśl tych przepisów nie istniał obowiązek opłacania składek. Należy jednak zauważyć, że przepis ten w żaden sposób nie stwarza możliwości odmowy prawa np. do zasiłku chorobowego z powodu zalegania w opłacaniu składek.

³⁸ Zob. § 4 pkt 3 ppkt a) Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19.06.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2007 r. nr 109, poz. 750 ze zm.).

przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, zwanego dalej „jednorazowym odszkodowaniem”, zasiłek chorobowy oraz zasiłek macierzyński. Pomimo że środki finansowe przeznaczone na realizację tego zadania nie pochodzą ze środków budżetowych, a stanowią wpływ składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, nie może to zwalniać od możliwości znalezienia sposobu lepszego gospodarowania środkami pochodzącymi z tego funduszu. Kierując się tą potrzebą, należy postulować konieczność zmian w ramach przepisów prawnych regulujących zasady przyznawania zasiłku chorobowego.

De lege lata, zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu, który wskutek choroby jest niezdolny do pracy nieprzerwanie przez co najmniej 30 dni. Zasiłek chorobowy przysługuje za okres czasowej niezdolności do pracy, jednak nie dłużej niż przez 180 dni. Jeżeli po wyczerpaniu okresu zasiłkowego ubezpieczony jest nadal niezdolny do pracy, a w wyniku dalszego leczenia i rehabilitacji rokuje odzyskanie zdolności do pracy, zasiłek chorobowy przedłuża się na okres niezbędny do przywrócenia zdolności do pracy, jednak nie dłużej niż o dalsze 360 dni.³⁹

Omawiając zasady przyznawania prawa do zasiłku chorobowego należy zauważyć, że w tym przedmiocie następuje coroczny wzrost środków finansowych koniecznych do zapewnienia wypłat tego świadczenia. I tak w 2005 r. na wypłatę zasiłków chorobowych przeznaczono 249 330 021 zł, w 2006 r. – 255 986 162 zł, a w 2007 r. – 264 772 162 zł.⁴⁰ Jako przyczynę takiego stanu rzeczy należy wymienić brak możliwości weryfikacji przez KRUS zwolnień lekarskich składanych przez ubezpieczonych.

Najprostszym rozwiązaniem byłoby nadanie Kasie uprawnień w przedmiocie możliwości weryfikacji zaświadczeń lekarskich składanych przez rolników z wykorzystaniem istniejącego w KRUS dwuinstancyjnego systemu postępowania orzeczniczego. Kasa powinna mieć możliwość wezwania na kontrolne badanie lekarskie zasiłkobiorcy, celem potwierdzenia zasadności pobierania zasiłku chorobowego. W przypadku stwierdzenia w toku postępowania orzeczniczego, że stan zdrowia zasiłkobiorcy nie potwierdza istnienia czasowej niezdolności do pracy wynikającej ze zwolnienia lekarskiego, powinna zostać wydana decyzja odmawiająca prawa do wnioskowanego świadczenia. Niniejsze uprawnienie miałoby jedynie funkcję kontrolną w stosunku do zwolnień lekarskich wystawionych przez lekarza.

W praktyce zdarzają się przypadki, gdzie po wyczerpaniu podstawowego okresu zasiłkowego rolnicy przedkładają wniosek o przedłużony zasiłek cho-

³⁹ O ile zasiłek chorobowy w podstawowym okresie jest wypłacany na podstawie zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy, o tyle zasiłek chorobowy powyżej 180 dni jest wypłacany w oparciu o przeprowadzone przez KRUS postępowanie orzecznicze.

⁴⁰ Według danych statystycznych KRUS.

robowy, wraz z dalszymi zwolnieniami lekarskimi wystawionymi przez lekarza, pomimo faktu, że w tej materii podmiotem właściwym do orzekania o czasowej niezdolności do pracy jest lekarz rzeczoznawca lub w drugiej instancji komisja lekarska. Wynik postępowania orzeczniczego przeprowadzonego przez te podmioty często nie jest tożsamy z przedłożonymi przez rolnika zwolnieniami, co dodatkowo podkreśla potrzebę umożliwienia weryfikacji zwolnień lekarskich w podstawowym okresie zasiłkowym. Innymi słowy, skoro istnieje rozbieżność co do oceny stanu zdrowia rolnika po upływie 180 dni podstawowego okresu zasiłkowego, nie bez podstaw można przypuszczać, że rozbieżność ta może wystąpić także w podstawowym okresie zasiłkowym. Najpoważniejszym jednak argumentem przemawiającym za potrzebą rychłej nowelizacji w tym zakresie jest brak jakiejkolwiek formy kontroli składanych przez rolników zwolnień lekarskich. W chwili obecnej zwolnienia lekarskie są przyjmowane przez przyzmat zaufania bądź wiary co do ich prawidłowości. Taki stan jest w dalszej perspektywie czasu nie do zaakceptowania i będzie sprzyjał dalszemu wzrostowi liczby osób korzystających z prawa do zasiłku chorobowego.

Z drugiej zaś strony należy zastanowić się, czy uprawnienia weryfikującego prawidłowość zaświadczeń lekarskich nie ma na gruncie obowiązujących przepisów. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o u.s.r., w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a ponadto, do przyznawania świadczeń z ubezpieczenia i do ich wypłaty stosuje się odpowiednio przepisy regulujące przyznawanie i wypłatę odpowiednich świadczeń przysługujących pracownikom i członkom ich rodzin. W kwestii zasiłków chorobowych będą to przepisy ustawy z dnia 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.⁴¹ Art. 59 ust. 1 te same ustawy stanowi wyraźnie, iż prawidłowość orzekania o czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby oraz wystawiania zaświadczeń lekarskich podlega kontroli. Ten sam artykuł w dalszych ustępach określa sposób i tryb tej kontroli. Z uwagi na treść art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o u.s.r. brak jest – moim zdaniem – jakichkolwiek formalno-prawnych przeszkód w kierunku wprowadzenia kontroli zaświadczeń lekarskich składanych przez rolników na gruncie obecnie obowiązujących przepisów. Choć niewątpliwe wprowadzenie odpowiednich przepisów do ustawy o u.s.r. pozwoliłoby na uniknięcie ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych.

Jak już była mowa powyżej, zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu, który wskutek choroby jest niezdolny do pracy nieprzerwanie

⁴¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267 ze zm.

przez co najmniej 30 dni, jednak nie dłużej niż przez 180 dni.⁴² W tym przypadku powinno odstąpić się od uzależniania prawa do zasiłku od udokumentowanej niezdolności do pracy trwającej powyżej 30 dni. Paradoksalnie zlikwidowanie progu 30-dniowej niezdolności do pracy warunkującej przyznanie prawa do zasiłku chorobowego może przyczynić się do pomniejszenia kwoty potrzebnej na wypłatę zasiłków chorobowych. Obecnie obowiązujące rozwiązania legislacyjne w tej materii obowiązują od początku obowiązywania ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Świadomość prawna wśród rolników jest zatem dość duża. W praktyce zdarzają się przypadki żądania przez rolników przy pierwszej wizycie u lekarza wystawienia zwolnienia lekarskiego na okres powyżej 30 dni, bo: „za mniej KRUS nie płaci”. Prawo do zasiłku chorobowego za każdy okres niezdolności poniżej 30 dni przyczyniłoby się do minimalizacji „konieczności” wystawiania zwolnień lekarskich powyżej 30 dni. Ta regulacja skutkowałaby potrzebą przyznawania prawa do zasiłku za okresy kilku lub kilkunastodniowe, ale zarazem zminimalizowałaby prawo do zasiłku chorobowego za okres 30-dniowy i dłuższe. Nie wszystkie schorzenia wymagają orzeczenia lub stwierdzenia przez lekarza leczącego o niezdolności do pracy powyżej 30 dni, co w obecnej sytuacji jest zjawiskiem nader często spotykanym, a w żaden sposób niepodważalnym.

Postulowane zmiany przyczyniłyby się niewątpliwie do zmniejszenia środków finansowych potrzebnych do pokrycia wydatków związanych z wypłatą zasiłków chorobowych. Zaoszczędzone w ten sposób środki można byłoby przeznaczyć na zadania prewencyjne w zakresie wypadków przy pracy rolniczej, co z kolei powinno przełożyć się na zmniejszenie wypłat jednorazowych odszkodowań z tytułu wypadku przy pracy rolniczej.

W przedmiocie prawa do jednorazowego odszkodowania konieczne są zmiany w zakresie ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej po stronie ubezpieczyciela poprzez wprowadzenie instytucji przedawnienia roszczenia. Obowiązująca w tej materii dyspozycja art. 45 ust. 1 ustawy w postaci nakazu zawiadamiania Kasy o zaistnieniu wypadku przy pracy rolniczej bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia jego zaistnienia ma charakter nieostrej. Naruszenie dyspozycji tej normy prawnej nie jest powiązane z żadną sankcją. Wprawdzie ustawodawca art. 45 ust. 3 ustawy stwierdził, i niedopełnienie przez poszkodowanego lub rolnika obo-

⁴² Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje także możliwość przedłużenia okresu zasiłkowego o dalsze 360 dni po wyczerpaniu podstawowego okresu zasiłkowego. Ze względu na odmienności w zakresie ustalania prawa do przedłużonego zasiłku chorobowego (konieczność przeprowadzenia postępowania orzeczniczego) argumenty powyższe nie mają zastosowania do tego świadczenia.

wiązku, o którym mowa w ust. 1 ocenia się przy ustalaniu okoliczności i przyczyn wypadku oraz prawa do jednorazowego odszkodowania, lecz należy stwierdzić, iż okoliczność ta nie może mieć żadnego wpływu na możliwość odmowy uznania wypadku przy pracy zgłoszonego po upływie 6 miesięcy od jego zaistnienia. Z tych powodów należy postulować w kierunku nadania nowego brzmienia art. 45 ustawy, w celu wprowadzenia jednoznacznego terminu, którego przekroczenie powodowałoby przedawnienie roszczenia z tytułu wypadku przy pracy rolniczej. Przyczyniłoby się to do pomniejszenia wydatków związanych z przeprowadzeniem kosztownego postępowania powypadkowego prowadzonego przez Kasę oraz wyeliminowałoby konieczność wypłaty odszkodowań w przypadkach, w których z uwagi na upływ czasu przeprowadzenie obiektywnego postępowania powypadkowego jest niemożliwe.

Świadczenia z Funduszu Emerytalno-Rentowego

Na gruncie świadczeń wypłacanych z Funduszu Emerytalno-Rentowego niezwłocznej nowelizacji wymagają przepisy regulujące zasady przyznawania części uzupełniającej świadczeń emerytalno-rentowych. Art. 28 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowi, iż wypłata emerytury lub renty rolniczej z ubezpieczenia ulega częściowemu zawieszeniu (...), jeżeli emeryt lub rencista prowadzi działalność rolniczą. Zawieszenie to dotyczy części uzupełniającej świadczenia emerytalno-rentowego. Art. 28 ust. 3 stanowi natomiast, że wypłata ulega zawieszeniu w całości, jeżeli emeryt lub rencista nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej. Co należy rozumieć pod pojęciem „zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej” ustawodawca wyjaśnił w art. 28 ust. 4, w myśl którego, uznaje się, że emeryt lub rencista zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ani on, ani jego małżonek nie jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym i nie prowadzi działu specjalnego.

Przepisy prawne regulujące tę kwestię są jasne i czytelne. Jednakże od dłuższego już czasu zarysowała się wyraźna polaryzacja między wynikami wykładni gramatycznej tychże przepisów, a wynikami wykładni sądowej, czego najlepszym przykładem jest uchwała Sądu Najwyższego z dnia 06.05.2004 r. sygn. akt: II UZP 5/04, w myśl której: „wypłata części uzupełniającej świadczenia rolnika, który będąc właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego faktycznie nie prowadzi w nim działalności rolniczej w rozumieniu art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu

społecznym rolników, nie ulega zawieszeniu na podstawie art. 28 ust. 1 i 3 w związku z ust. 4 tej ustawy”.

Ocena merytoryczna niniejszej uchwały wykracza poza ramy niniejszego opracowania, jednakże nie sposób zauważyć, iż teza tejże uchwały jest wynikiem wykładni funkcjonalnej, co przy czytelnym wyniku wykładni gramatycznej art. 28 ust. 4 ustawy o u.s.r. należy ocenić krytycznie.⁴³

Pomimo okoliczności, iż wspomniana powyżej uchwała ma charakter jednostkowy i nie została podniesiona do rangi zasady prawnej, Sądy Pracy i Ubezpieczeń Społecznych orzekające w sprawach decyzji odmawiającej prawa do części uzupełniającej świadczenia emerytalno-rentowego, zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia oraz odmawiającej prawa do tzw. emerytury rolniczej wcześniejszej, permanentnie się do niej odwołują. Poniekąd precedens sądowy zastąpił przepis prawa stanowionego.

Sytuacja obecna prowadzi do wzrostu kosztów obsługi świadczeń emerytalno-rentowych, związanej z realizacją wyroków sądowych zmieniających decyzje KRUS dotyczące tej materii. Sądy niejako wstępują w rolę organu rentowego, przyznając prawo do świadczenia *contra legem*, na podstawie jednostkowej uchwały, której teza jest wysoce wątpliwa. Podzielałam pogląd, że powoływanie się na tę uchwałę w sprawach tzw. wcześniejszych emerytur doprowadziło w praktyce do obniżenia wieku emerytalnego o 5 lat,⁴⁴ co wprost proporcjonalnie przekłada się na zwiększenie środków budżetowych potrzebnych do zapewnienia płynności wypłat z funduszu emerytalno-rentowego. Szczególnie drastyczne też są przypadki, w których Sądy w oparciu o tę uchwałę „zwalniają” świadczeniobiorców z obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w kwotach sięgających niekiedy kilkunastu lub kilkudziesięciu tysięcy złotych.

Stąd, pomimo jasnej konstrukcji przepisów prawnych regulujących zasady przyznawania prawa do części uzupełniającej świadczeń emerytalno-rentowych, powstaje potrzeba ich nowelizacji. Zgłaszając taki postulat i wskazując jednocześnie możliwości potencjalnych form i kierunków nowelizacji, należy odwołać się do zasad obowiązujących w systemie rent strukturalnych. Materię tę reguluje rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19.06.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.⁴⁵

⁴³ Szerz. na ten temat: W. Jaskuła *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 06.05.2004 r. sygn. akt: II UZP 5/04* [w:] *Państwo i Prawo* 11/2006 str. 119 i nast.

⁴⁴ Tak A. Lejk-Kępką, M.M. Ociepa, *Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Niektóre problemy interpretacyjne* [w:] *Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia*, 28/2005, str. 77.

⁴⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 750 ze zm.

Kryteria obligatoryjne, których spełnienie warunkuje otrzymanie prawa do tego świadczenia są wymienione enumeratywnie w § 4 rozporządzenia. Jednym z tych warunków jest zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Warunek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej – w myśl § 9 pkt 1 i 2 tego rozporządzenia – uważa się za spełniony, po pierwsze wówczas, gdy po przekazaniu gospodarstwa rolnego łączna powierzchnia użytków rolnych posiadanych lub współposiadanych przez uprawnionego do renty strukturalnej i jego małżonka nie przekracza 0,5 ha, a działalność rolnicza prowadzona na tych użytkach służy wyłącznie zaspokajaniu potrzeb własnych uprawnionego oraz osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym; po drugie zaś, gdy zarówno uprawniony do renty strukturalnej, jak i jego małżonek nie prowadzą działu specjalnego produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników.

W przytoczonych powyżej przepisach na pierwszy plan wysuwają się kwestie własnościowe posiadanych gruntów jako podstawowe kryterium właściwe dla przyznania lub odmowy prawa do renty strukturalnej. Ustawodawca *expressis verbis* wskazał, iż zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej może nastąpić tylko i wyłącznie w formie przekazania gospodarstwa rolnego, z jednoczesnym określeniem górnej granicy wielkości gospodarstwa rolnego, które może zostać we faktycznym władaniu przyszłego świadczeniobiorcy. Jednocześnie ustawodawca w systemie rent strukturalnych dopuszcza możliwość faktycznego prowadzenia działalności rolniczej, określając zarazem jednoznacznie charakter – i co ważniejsze – rozmiar tej działalności. Regulacje te są bardziej transparentne od regulacji dotyczącej tej samej materii, a obowiązującej na gruncie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Wola ustawodawcy jest wyraźna, co powinno przełożyć się na znikomą różnorodność interpretacyjną.

Rozwiązanie to powinno zostać przeniesione na grunt przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Art. 28 ust. 4 powinien otrzymać brzmienie zbliżone do § 9 pkt 1 i 2 wymienionego powyżej rozporządzenia. Wykluczyłoby to możliwość dalszego stosowania kontrowersyjnego orzecznictwa sądowego. Warunkowanie prawa do części emerytury od zrzeczenia się prawa do własności gospodarstwa rolnego ma swoje głębokie uzasadnienie historyczne. Nabycie prawa do emerytury rolniczej było zawsze zależne od wyzbycia się gospodarstwa rolnego przyszłego świadczeniobiorcy, choć rodzą się tutaj innego rodzaju wątpliwości, a mianowicie – czy zrzeczenie się prawa do gospodarstwa rolnego, aby nabyć prawo do części uzupełniającej emerytury lub renty, nie narusza konstytucyjnej zasady prawa do własności? Kwestia ta dotychczas nie była przedmiotem zainteresowania doktryny, ani orzecznictwa sądowego oraz przede wszystkim konstytucyjnego.

Postulowane przez doktrynę zmiany w zakresie wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych poprzez rezygnację przy ustalaniu wymiaru świadczenia z miernika w postaci emerytury podstawowej na rzecz kryterium bardziej adekwatnego do sytuacji socjalnej i dochodowej ludności rolniczej⁴⁶ korelują z przedstawionymi powyżej poglądami zindywidualizowania wysokości składki, ale wykraczają poza możliwość wprowadzenia ich w życie w formie nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Podsumowanie

Jak była mowa na wstępie, postulowane zmiany nie przyczynią się do całkowitego uzdrowienia systemu finansowania ubezpieczenia społecznego rolników przez budżet państwa. Przedstawione powyżej kierunki nowelizacji ustawy mają charakter *ad hoc*. Są swego rodzaju próbą uporządkowania w obrębie obowiązujących obecnie rozwiązań legislacyjnych. Są także wynikiem analizy powstałej podczas praktycznego stosowania tej ustawy. Nowelizacja ustawy w proponowanym kształcie wyeliminowałaby „ogniska zapalne” obowiązujących obecnie rozwiązań oraz przyczyniłaby się do uszczelnienia systemu ubezpieczenia społecznego rolników.

Lansowane na łamach prasy różnorakie pomysły w sferze zmian podmiotowych ubezpieczenia społecznego rolników, o ile nie pociągną za sobą zmian przedmiotowych, mogą przynieść więcej strat niż korzyści, stąd powinny one mieć charakter zmian podmiotowo-przedmiotowych i zostać wprowadzone w formie nowej ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Uchwalenie takiej ustawy, uwzględniającej interesy o charakterze generalnym, a nie partykularnym, odzwierciedlającej tendencje zarysowane ostatnio w sferze ubezpieczenia społecznego, jest niezbędne. Idee, które przyświecały ustawodawcy w roku 1990 r., nie odpowiadają realiom dzisiejszej rzeczywistości. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na fakt, iż ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników wyprzedziła tzw. Małą Konstytucję,⁴⁷ a więc podstawowy akt normatywny kształtujący charakter państwa powstałego po zmianach zapoczątkowanych w roku 1989 r.

Przeprowadzanie jednak kompleksowej przebudowy systemu ubezpieczenia społecznego rolników, która wywoła skutki o charakterze społeczno-go-

⁴⁶ W. Koczur, *Op. cit.*, str. 249.

⁴⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

spodarczym, gdzie koniecznym jest osiągnięcie consensusu, przede wszystkim politycznego, wymaga czasu i woli zmian⁴⁸. Po drugie zaś, wprowadzenie zmian noszących znamiona „rewolucji” może wywołać niezadowolenie społeczne adresatów nowych rozwiązań. Skuteczniejsza wydaje się metoda stopniowego ograniczania przywilejów. Przedstawione powyżej propozycje mają właśnie charakter ograniczania przywilejów (kwestia rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą) lub uporządkowania zasad przyznawania i wypłaty świadczeń, co siłą rzeczy przełoży się na zmniejszenie środków finansowych potrzebnych na realizację przez KRUS ubezpieczenia społecznego rolników i mogłyby stać się pierwszym ze sposobów, który skutecznie wpłynąłby na zmniejszenie wysokości dotacji z budżetu państwa potrzebnej na realizację tego zadania.

*Wojciech Jaskuła jest Zastępcą Kierownika
Placówki Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
w Piotrkowie Trybunalskim.*

⁴⁸ W 1997 r. T. Liszcz – w odniesieniu do powszechnego ubezpieczenia społecznego – pisała, iż sprawy reformy należy koniecznie wyłączyć z rywalizacji politycznej, budując wokół niej ponadpartyjne społeczne porozumienie. Zob. T. Liszcz, *Op. cit.* str. 237. Na gruncie ubezpieczenia społecznego rolników ta teza pozostaje nadal aktualna.

Barbara Tryfan

Świadczeniobiorcy i świadczeniodawcy pomocy społecznej na tle doświadczeń europejskich

Zrozumienie, że ostry kryzys ekonomiczny może dotknąć nie tylko ludzi z marginesu, ale każdego, kto prowadząc normalne życie rodzinne i zawodowe może z przyczyn obiektywnych znaleźć się nagle w tragicznym momencie z powodu utraty pracy, mieszkania, zerwania więzi rodzinnych, poważnej choroby i innych nieprzewidzianych okoliczności, implikuje włączenie pomocy społecznej do programów rządowych...

O przesłankach analizy porównawczej

Kierunek i natężenie zmian dokonujących się w rolnictwie i na obszarach wiejskich wymusza niejako wieloaspektową analizę porównawczą zarówno w układzie historycznym, jak też w układzie międzyregionalnym, a nawet międzynarodowym. Badanie przeprowadzone w IRWiR PAN pt. „*Pomoc społeczna wobec wiejskich rodzin problemowych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania*” (grant KBN Nr 1 H02E/2005/29) jest próbą poszukiwania rozwiązań kompatybilnych w relacji wieś polska - wieś europejska. Podejście takie implikuje omówienie kilku elementarnych prawd, które mogą być przesłanką analizy porównawczej.

W krajach dawnej UE (15) nie różnicuje się potrzeb materialnych populacji wsi i miasta. Zupełnie sporadycznie traktowana jest specyfika egzystencji w rejonach wiejskich i to wyłącznie w odniesieniu do kategorii zawodowej rolników, którzy w wielu krajach mają własne systemy ubezpieczeń społecz-

nych. Wbrew opiniom o kryzysie rodziny i zaniku więzi międzypokoleniowych w sferze pomocy społecznej, relacje rodzinne nabierają szczególnego znaczenia. Na uwagę zasługuje fakt proporcji między wsparciem finansowym (zasiłki), a rzeczowym (usługi domowe i pielęgniarstwo). Organizacja i finansowanie pomocy spoczywa w dużym stopniu na samorządzie lokalnym, czego znakomitym przykładem są niemieckie stacje socjalne. Przeprowadzana w latach 90-tych, w poszczególnych krajach, reforma pomocy społecznej zasadza się na nowej filozofii, którą można by streścić na odchodzeniu od pojęcia wsparcia osób biednych do ich motywacji w kierunku podejmowania pracy [Eardly, 1996]. Przy próbach porównań na uwagę zasługuje charakterystyka beneficjentów i rola wolontariuszy w systemie wsparcia.

Specyfika pomocy społecznej na wsi polskiej

Na przełomie XX wieku ubóstwo traktowano w Polsce jako zjawisko przejściowe, towarzyszące transformacji. Do czynników subiektywnych, powodujących pauperyzację pewnych grup ludności, jak: niezaradność, choroby, alkoholizm, wielodzietność, niechęć do pracy, dołączały się zjawiska sprzyjające powstawaniu nowego ubóstwa. Do czynników nowych kreowania ubóstwa można zaliczyć bezrobocie, pogorszenie się sytuacji mieszkaniowej, załamanie się rynku rolnego, niski poziom wykształcenia, niewydolny system pomocy społecznej. W środowisku wiejskim czynniki tradycyjne i nowe bardzo często występują łącznie, kształtując syndrom ubóstwa. Syndrom ten obejmuje bezrobocie strukturalne, zwłaszcza na terenie byłych PGR, załamanie się rynku rolnego, niski poziom dochodów, niski poziom wykształcenia głowy rodziny, trudne warunki mieszkaniowe, wielodzietność.

•ródłem bezrobocia wiejskiego, obok likwidacji rolnictwa uspołecznionego, była utrata pracy w mieście. Spadek zatrudnienia w mieście pracowników dwuzawodowych, którzy zwalniani jako pierwsi tracili główne źródło utrzymania rodzin, wraz z zahamowaniem migracji młodego pokolenia kreował ów syndrom wiejskiej biedy. Miała ona charakter strukturalny. Miała też charakter selektywny. Bezrobocie jako główny czynnik sprawczy wiejskiej biedy objęło przede wszystkim ludzi młodych, kobiety, osoby o relatywnie niskim poziomie wykształcenia (podstawowe i zasadnicze zawodowe), a najwyższa stopa bezrobocia odznaczała się silnym zróżnicowaniem regionalnym. Jeśli do tych czynników generujących powstawanie ubóstwa w środowisku wiejskim dołączymy niewydolny i niedoinwestowany system pomocy społecznej, porównania wiejsko-miejskie zasługują na szczególną uwagę.

Zarówno w optyce świadczeniobiorców, jak i świadczeniodawców pomoc społeczna na wsi jest trudniejsza niż w mieście. Główną trudnością postrzeganą przez jednych i drugich są problemy w określeniu kryteriów dochodu na osobę. Przychód z rolnictwa zależy od warunków klimatycznych, urodzaju i wielu czynników związanych ze strukturą rodziny oraz położeniem gospodarstwa rolnego. W rejonach o niekorzystnych warunkach gospodarowania szczególnie trudno jest oszacować dochód przypadający na głowę. Są to zresztą głównie źródła niezarobkowe, a one kształtują się właśnie jako efekt udzielonej pomocy (zasiłki), bądź mają często charakter nie ujętego w zlotówkach przychodu (pożyczki, wsparcie rodzinne).

Świadczeniodawcy postrzegają jako główne przyczyny trudności w organizowaniu pomocy społecznej brak ofert pracy (20%), większe bezrobocie strukturalne na wsi (18,0%) i daleki dojazd do urzędów (13,1%). Natomiast świadczeniobiorcy upatrują istotę trudności w mniejszych środkach finansowych z jednej strony (17,2%) i w niechęci samych rodzin do starań o pomoc z drugiej (7,8%).

Dość powszechne w opinii biorców i dawców jest przekonanie o tym, że na wsi łatwiej się wyżywić niż w mieście (4,7% biorców i 2,5% dawców), że łatwiej pozyskać informacje o rozmiarach potrzeb (21,9%) i łatwiej, dzięki opinii publicznej i znajomościom, załatwić sprawę (6,3% biorców i 4,1% dawców). Świadczeniodawcy artykułują znaczenie pomocy sąsiedzkiej (2,5%) oraz silniejsze tradycje rodzinne (5,7%).

Co czwarty świadczeniodawca i co szesnasty świadczeniobiorca nie dostrzega różnic międzyśrodkowowych. Zdaniem tej frakcji respondentów, pomoc jest równie potrzebna w mieście, jak i na wsi. Wszędzie bowiem żyją rodziny bardzo ubogie bez odpowiednich środków utrzymania, które należałoby zakwalifikować do adresatów pomocy społecznej. Wśród adresatów pomocy społecznej pewne kategorie wymagają szczególnego potraktowania, a mianowicie: ludzie starsi, mieszkańcy domów opieki, samotne matki.

Diagnoza potrzeb i sposób ich zaspakajania

Świadczeniodawcy oceniają zakres świadczonej pomocy w swej wsi i gminie jako raczej niewystarczający w stosunku do potrzeb (45,9% respondentów), a jako zupełnie niewystarczający (4,9%). Na ten krytyczny obraz składa się szereg przyczyn. System pomocy jest niedostosowany do potrzeb; stosuje się sztywne kryteria, które nie uwzględniają skomplikowanych realiów wsi. Mówią o tym respondenci – beneficjenci pomocy:

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

„System wymaga przebudowy w zakresie kryteriów. Nie dokonano pomiaru potrzeb, nie ustalono kryteriów pomiaru. Mamy teoretycznie całą gamę usług, jak pogotowie rodzinne, dom samotnej matki, rodziny zastępcze, a przyznaje się tylko wsparcie finansowe, bo to najłatwiej. Jeszcze większą wadą systemu jest brak kontroli wydatków. Nie wystarczy przydzielić zasilek, trzeba sprawdzić, jak on został wydany, czy zawsze zgodnie z przeznaczeniem. Przyznany zasilek pozbawia chęci szukania zarobku. Przyznane zasiłki rozbudzają dalszy apetyt.”

Trudno jest ustalić właściwy rozmiar świadczeń socjalnych. Nie mogą być ani za małe, ani za duże. Kwota 30 zł zasiłku celowego to śmiesznie mało w stosunku do starań, a nawet do poniesionych kosztów na dojazd do gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, który przecież nie ma siedziby w każdej najmniejszej wsi. Zastrzeżenia budzą również zbyt wysokie świadczenia, bo fundusze są niedostosowane do zadań przydzielonych przez władze. Kilka podmiotów bierze udział w przezwyciężaniu ubóstwa. Podjęto próbę, by ocenić każdą z tych instytucji pod kątem realizowanej pomocy.

Tabela 1
Realizacja pomocy przez różne instytucje w opinii świadczeniodawców,
w % odpowiedzi

| Stopień realizacji | Administracja rządowa | Samorząd | Organizacje społeczne | Rodzina |
|--------------------|-----------------------|----------|-----------------------|---------|
| w pełni | 10,6 | 14,1 | 4,7 | 17,6 |
| częściowo | 60,0 | 74,1 | 32,9 | 56,5 |
| wcale | 15,3 | 4,7 | 29,4 | 3,5 |
| trudno powiedzieć | 12,9 | 7,1 | 30,6 | 20,0 |

Stosunkowo najlepiej oceniana jest rodzina, aczkolwiek i ona nie realizuje w pełni pomocy na rzecz najuboższych. Istniejące na terenie gminy organizacje społeczne w najmniejszym zakresie realizują swe zadania. Podział zadań między administrację rządową a samorządową nie jest właściwy. Zadania przekazane do realizacji przez samorząd są niewspółmiernie wysokie w stosunku do znikomych środków finansowych.

„Poza planem nakłada się nowe zadania, a nie zabezpiecza się środków na ich realizację. W ogóle władze lokalne nie są w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb rodzin najuboższych. Państwo jest najbogatszym decydującym, ale nasza gmina ma wpływy bardzo niskie i nie może ich przekazywać na nieprzewidziane z góry w planie cele. Skoro nie ma podziału wspólnych wpływów, to tym bardziej nierealny jest wspólny podział wydatków w budżecie gminy jako całości.”

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

Świadczeniodawcy wyrażają pogląd, że w pierwszej kolejności pomoc społeczną powinna finansować:

| | | |
|----|---|------------------|
| 1. | administracja rządowa | 49,2% odpowiedzi |
| 2. | samorząd terytorialny | 22,1% odpowiedzi |
| 3. | rodzina bliska i dalsza | 14,8% odpowiedzi |
| 4. | organizacje pozarządowe | 2,5% odpowiedzi |
| 5. | w ramach ubezpieczeń społecznych (składki KRUS i ZUS) | 4,9% odpowiedzi |
| 6. | wszystkie wymienione podmioty | 6,6% odpowiedzi |

Działania podejmowane przez organizacje pozarządowe nie przynoszą efektów w postaci zmniejszenia się liczby rodzin ubogich. W optyce dawców proces ubożenia rodzin na terenie gminy w ostatnich latach zwiększa się (70,6% odpowiedzi), a tylko 2,4% respondentów jest przeciwnego zdania i dostrzega jego zmniejszanie się. Co do poprawy warunków życia osób i rodzin ubogich na wsi, to obowiązujące uregulowanie prawne i organizacyjne zdaniem respondentów (28,6%) nie umożliwia jej, a jeśli nawet tak, to tylko nieznacznie (26,5%). Zresztą blisko połowa świadczeniobiorców nie ma w tej kwestii zdania, bo „*trudno powiedzieć*” (42,9%).

Tabela 2
Wpływ instytucji na poprawę sytuacji rodzin ubogich (w odsetkach odpowiedzi)

| Instytucje | duży wpływ | niewielki | żadnego | trudno powiedzieć |
|-----------------------|------------|-----------|---------|-------------------|
| administracja rządowa | 30,6 | 44,7 | 12,9 | 9,4 |
| samorząd terytorialny | 43,5 | 48,2 | – | 5,9 |
| organizacje społeczne | 16,5 | 45,9 | 27,1 | 7,1 |
| sam obywatel | 28,2 | 31,8 | 11,8 | 24,7 |
| rodzina cała | 36,5 | 24,7 | 8,2 | 27,1 |
| inne przepisy | – | 1,2 | – | 2,4 |

Pomimo różnych działań skierowanych do osób biednych, nie przynoszą one zamierzonych skutków w postaci zmniejszenia liczby ubogich. Wręcz przeciwnie, ich liczba wzrasta, a co gorsza, pogłębia się nie tylko zasięg, ale i głębokość ubóstwa. Organizacje pozarządowe nie prowadzą do usamodzielnienia się osób biednych, jedynie łagodzą skutki ubóstwa. Najgorzej – wg respondentów – oceniany jest właśnie wpływ organizacji, tworzących trzon wolontariuszy, głównie w oparciu o „Caritas” i inne grupy funkcjonujące przy kościołach. Na tle innych podmiotów nie mają one żadnego wpływu. Rozdawnictwo paczek odzieżowych i żywnościowych stanowi doraźną, krótkotrwałą pomoc dla najbardziej potrzebujących. Natomiast, korzystanie przez dłuższy czas z zasiłków pomocy społecznej, będących w gestii administracji rządowej prowadzi do utrwalenia ubóstwa. Administracja rządowa (GOPS) i samorządowa nie posiada partnera w postaci organizacji pozarządowych. Utrwalony przez dziesiątki lat zwyczaj, że rozwiązania idą „z góry” powoduje, że niektóre grupy ludności, np. byli pegeerowcy, członkowie spółdzielni produkcyjnych i zwolnieni z pracy członkowie gminnych spółdzielni „Samopomoc Chłopska” i innych instytucji, czekają na „kogoś”, kto im pomoże. Dla tych grup ludności należałoby opracować programy wyjścia z biedy na szczeblu lokalnym, przy częściowym finansowaniu ze środków budżetu państwa.

Co do organizacji pozarządowych, ich zasięg na terenie badanych gmin jest nieznaczny. Rodziny beneficjentów orientują się w zasadzie w funkcjonowaniu organizacji kombatanckich i grup przykościelnych. Te pierwsze mogą przyznawać zasiłki, te drugie sporadycznie paczki żywnościowe. O innych organizacjach jak KGW, TPD beneficjenci niewiele wiedzą, a jeśli tak, to w odniesieniu do przeszłości: – *„było u nas kiedyś dobre koło gospodyń, ale już te kobiety nie żyją, a młodym nie chce się nic robić”*. Nie ma na terenie ubogich gmin zakładów pracy, które mogłyby wspierać organizacje pozarządowe, dając im choćby lokal czy skromne fundusze, a na opłacanie składek przez członków nie można liczyć.

W gminach o niekorzystnych warunkach gospodarowania występuje kumulacja negatywnych czynników, które sprzyjają utrwalaniu tradycyjnego i powstawaniu nowego ubóstwa. Kumulacja negatywnych czynników statusu społeczno-ekonomicznego ludności tych gmin prowadzi do deprywacji i generuje kwestię ubóstwa. Ludność uboga wymaga tu większego wsparcia ze strony instytucji rządowych, samorządowych i organizacji pozarządowych.

Badaniem były objęte trzy grupy respondentów: przedstawiciele lokalnych władz, świadczeniobiorcy i świadczeniodawcy. Istnieją różnice w ocenie przez każdą z tych grup diagnozy i rozmiaru potrzeb, form udzielanej pomocy i ich skuteczności. Według świadczeniobiorców najbardziej skuteczna i pożądana jest pomoc finansowa, zasiłki stałe i renty socjalne. Pomimo że

wszelkie zasiłki są formą pomocy najczęściej przyznawaną w sytuacji ubóstwa, to jednak ich skuteczność zarówno pracownicy socjalni jak też wójtowie i sołtysi oceniali nie wysoko. Przyczyną krytycznej oceny tej formy pomocy były niewspółmiernie niskie kwoty zasiłków okresowych w stosunku do niezbędnych potrzeb rodzin (30-100 zł). Zasiłki okresowe stanowiące główną formę pomocy pieniężnej dla ubogiej ludności wiejskiej, wypłacane w zaniżonej wysokości i przez zbyt krótki okres (2-5 miesięcy), nie stanowiły wystarczającego bodźca do wyjścia z trudnej sytuacji życiowej. Rodzina uzyskująca zbyt niską pomoc skazana jest na korzystanie z niej przez szereg lat. W efekcie prowadzi to do uzależnienia od pomocy społecznej. Nie do rzadkości należą sytuacje, gdy z pomocy społecznej korzystają już następne pokolenia. Bieda staje się więc problemem dziedzicznym.

Zdaniem części sołtysów i kierowników GOPS, zasiłek okresowy powinien być świadczeniem przyznawanym w zamian za pracę wykonywaną na rzecz środowiska lokalnego, np. za prace porządkowe, usługi opiekuńcze. Dzięki temu, argumentują świadczeniodawcy, zasiłek okresowy nie byłby odbierany przez beneficjentów jako jałmużna.

Adresaci pomocy społecznej w UE

Brytyjski system pomocy społecznej uwzględnia takie pojęcia jak: dochód całkowity, podstawowy, szacunkowy, chroniony, wystarczający, minimalny. Każde z nich ma zastosowanie w odniesieniu do różnorodnych zasiłków, dodatków, premii, zwolnień, wyłączeń. Każdy członek gospodarstwa domowego, niezależnie od sytuacji rodzinnej i miejsca zamieszkania, ma prawo do posiadania określonej kwoty na utrzymanie własne i członków rodziny. Ta kwota stanowi żelazną rezerwę, której nie obciążą alimenty, spłaty, podatki, długi. Jeśli własne zarobki i świadczenia są niewystarczające do posiadania kwoty minimalnej, to państwowa pomoc społeczna wkracza, wypłacając IS (Income Support) w razie potrzeby również dla nie mieszkających razem, ale alimentowanych członków rodziny, gdyby z kolei ci nie posiadali na swe utrzymanie takiej kwoty (Welfare Rights Bulletin, 1992 London).

W Niemczech podobne znaczenie minimalnego dochodu czyli kryterium wsparcia stanowi zasiłek wyrównawczy (Ausgleichsgeld), a we Francji uzupełnienie dochodu włączenia (RMI – revenu minimum d’insertion). Każde z tych świadczeń ma umożliwić beneficjentowi utrzymanie na poziomie minimum socjalnego, bez lęku o wyłączenie z życia społecznego.

Na podstawie masowych badań prowadzonych we Francji w ostatnich latach XX wieku stwierdzono, że na 3 mln biorców datku z tytułu minimalne-

go dochodu włączenia: 24,4% stanowili dawni użytkownicy gospodarstw rolnych, 4,4% robotnicy rolni, 2% drobni rzemieślnicy wiejscy. Wobec trudności na rynku pracy dodatek ten stał się głównym źródłem utrzymania 31,3% beneficjentów. Jest to populacja bardzo stara i w zasadzie żeńska. Składa się w dużym stopniu z osób samotnych (wdowy, panny, rozwiedzione). Na 10 świadczeniobiorców przypada 3 dawnych rolników. Przeważają kobiety, których część po śmierci współmałżonka otrzymuje tylko rentę zwrotną. Znaczny odsetek beneficjentów na obszarach wiejskich świadczy o niskich emeryturach rolniczych. Są rejony, w których dodatek uzupełniający z tytułu minimum starości pobierało 20% starych rolników (Mesnard 2002).

Walka z bezdomnością jako przejawem nędzy i wykluczenia była przez długie lata domeną działalności organizacji charytatywnych. We Francji tę rolę pełniły np. ugrupowania Małych Braci Biednych. Doprowadzenie do powszechnej świadomości przekonania, że bieda nie jest wyłącznie domeną bezdomnych włóczęgów i nędzarzy, sięga początku lat 70-tych XX wieku. Zrozumienie, że ostry kryzys ekonomiczny może dotknąć nie tylko ludzi z marginesu, ale każdego, kto prowadząc normalne życie rodzinne i zawodowe, może z przyczyn obiektywnych znaleźć się nagle w tragicznym momencie z powodu utraty pracy, utraty mieszkania, zerwania więzi rodzinnych, poważnej choroby i innych nieprzewidzianych okoliczności, implikuje włączenie pomocy społecznej do programów rządowych. Znacznie bardziej rozbudowane są programy mieszkaniowe i usługi domowe.

Programy mieszkaniowe początkowo polegały na zapewnieniu miejsca w hospicjum osobom bardzo starym, chorym i uzależnionym, w ostatniej fazie życia. Sukcesywnie zmieniały one swe formy od ośrodków dziennego pobytu i ognisk parahotelowych na tymczasowe zakwaterowanie, np. podczas urlopu bądź choroby stałej opiekunki, do różnego rodzaju rezydencji i wspólnot mieszkaniowych, wyposażonych we wszelkie usługi, przy zachowaniu pełnej niezależności i samodzielności. Natomiast wśród usług domowych, oprócz zabiegów pielęgnacyjnych i porządkowych szczególnym powodzeniem cieszy się dostarczanie ciepłych posiłków lub rozdawanie ich w miejscowej stołówce w szkole, restauracji lub lokalnym domu rencisty. Kategorią często obejmowaną wsparciem są ludzie w wieku podeszłym. Adresatami pomocy mieszkaniowej i żywieniowej w postaci ciepłych posiłków są osoby powyżej 50 lat, najbardziej narażone na bezrobocie (Louge, 2002). Drugą kategorią tych świadczeniobiorców są młode kobiety poniżej 30 lat.

Jednym z powodów ubiegania się o pomoc społeczną jest też nadmierna konsumpcja napojów alkoholowych. Studia nad zagrożeniami, zwłaszcza natury psychicznej i neurologicznej, prowadzone są w różnych krajach. Sam termin alkoholizm jako zagrożenie zdrowia wprowadził szwedzki lekarz Magnus Huss w 1849 r. Natomiast Charles Richbl, przyszły laureat nagrody

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

Nobla za prace nad odmianą alergii (anafilaksją), wówczas student medycyny, określił nadmierne spożywanie napojów alkoholowych jako postać choroby, chronicznego zatrucia i klęski cywilizacji (Racoupeau, 2003). Badania nad masowością zjawiska i jego szkodliwymi reperkusjami są prowadzone w różnych krajach, gdzie z przyczyn historyczno-kulturowych alkohol jest obecny w życiu codziennym.

We Francji co dwa lata prowadzi się na szeroką skalę badania ankietowe na temat zdrowia i ochrony socjalnej, w których tematyka alkoholowa zajmuje ważne miejsce. Próba losowa 15.000 osób obejmuje gospodarstwa domowe związane z głównymi systemami ubezpieczeń społecznych, w tym rolniczych, włączając w to grupy o nieuregulowanej sytuacji materialnej tj. bezrobotnych, świadczeniobiorców zasiłku z tytułu minimalnego dochodu (RMI), bezdomnych oraz młodych na etapie wstępnym przed podjęciem zatrudnienia. Za nadmierne spożywanie alkoholu uznano 4 kieliszki dziennie w przypadku mężczyzn, a 3 w przypadku kobiet (Mizrahi, 2003).

Bezrobotni zarówno w mieście jak i na wsi są najliczniejszą grupą wśród nadużywających alkoholu. Przyczyny i konsekwencje tkwią w trudnych warunkach życia oraz braku faktycznego wsparcia dla ograniczenia zachowań wysokiego ryzyka. Klientami pomocy społecznej są osoby dotknięte poważną chorobą na skutek nadmiernej konsumpcji alkoholu. Szacuje się, że może on być przyczyną pośrednią co dziesiątego zgonu. Dotyczy to głównie osób w średnim wieku 45-60 lat (27%), Świadczą o tym wysokie wskaźniki śmiertelności z powodu marskości wątroby, raka krtani, gardła, przełyku. W wyniku działań edukacyjnych na przestrzeni 40 lat zmienia się kolejność krajów zagrożonych tymi chorobami.

Tabela 3
Ranking krajów wg liczby kieliszków na głowę dziennie

| 1950 | | 1995 | |
|--------------|-----|-------------|-----|
| Francja | 5,0 | Francja | 3,2 |
| Włochy | 2,6 | Portugalia | 3,1 |
| Szwajcaria | 2,2 | Niemcy | 2,8 |
| Belgia | 1,8 | Szwajcaria | 2,6 |
| Hiszpania | 1,7 | Belgia | 2,5 |
| W. Brytania | 1,4 | Włochy | 2,3 |
| Niemcy Zach. | 0,8 | W. Brytania | 2,1 |
| Holandia | 0,4 | Hiszpania | 2,1 |

Źródło: Hill 2003.

Niektóre doświadczenia zagraniczne

Na uwagę zasługują doświadczenia skandynawskie z Danii, Szwecji czy Norwegii. Pomoc nie opiera się w tych krajach wyłącznie na finansowym wsparciu, ale w znacznie większym stopniu na aktywności (Truelsen i inni, 2002). Jedną z form działalności o charakterze pomocowym jest duńska szkoła Kofoeda założona w 1928 r. Jej twórca wyszedł z założenia, że nie talerz zupy podany biedakowi z litości wyrwie go z dna społecznego, ale wpojenie szacunku dla pracy i samego siebie, przy równoczesnym wsparciu materialnym, ochroni kapitał ludzki przed zniszczeniem. Do instytucji tej mogą przyjść wszyscy, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej, m. in. właśnie z powodu nadużywania alkoholu. Nic tam nie otrzymuje się za darmo, gdyż zgodnie z założeniami tej instytucji, dostarczanie posiłków, ubrań czy zakwaterowanie, bez odwołania się do własnej aktywności demoralizuje człowieka i pogłębia w nim przekonanie o własnej bezużyteczności. Na pomoc trzeba więc zapracować, piorąc osobiście swe stare ubranie, sprząając pokój, przygotowując posiłek. Wykonanie czynności odnotowuje się w karcie pracowniczej. Są one podstawą do otrzymania bonów, wewnętrznych pieniędzy szkoły, za które można nabyć obiad, używane ubrania, sprzęt domowy, dostać nocleg, wejść na projekcję filmową. Szkoła podchodzi do problemów socjalnych w kontekście pedagogicznym. Dla podkreślenia podejścia edukacyjnego osoby korzystające z pomocy są studentami. Profesjonalna pomoc nie może tu być oferowana bez jakiegokolwiek aktywności ze strony petenta, ponieważ właśnie wtedy ludzie stają się bierni, zależni a nawet słabi. Do tej instytucji zgłaszają się ludzie, którzy z różnych przyczyn znaleźli się poza marginesem, których dotknęło sezonowe nieszczęście. Szkoła próbuje rozwiązywać konflikty małżeńskie, przyzwyczajają do pracy ucząc racjonalnego rozkładu dnia i gospodarowania pieniędzmi, prowadzi wykłady na temat budżetu domowego, roli rodziny w społeczeństwie, wychowania dzieci. Pojęcia edukacji i szkoły rozumiane są w szerokim znaczeniu, nie są kojarzone z wąskimi kwalifikacjami zawodowymi niezbędnymi, by zaistnieć na rynku pracy. Misją szkoły Kofoeda jest pomoc ludziom mającym problemy socjalne, by mogli o własnych siłach poprawić swoją sytuację życiową.

Trzon „studentów”, a więc i adresatów pomocy społecznej, stanowią ludzie młodzi, którzy przybywają do miast z wielkimi nadziejami. Szkoła pomaga w znalezieniu pracy w przemyśle lub rolnictwie. Większość kończy prowadzone przez szkołę kursy ogrodnictwa, hodowli zwierząt domowych, produkcji roślinnych. Kursy odbywają się na obszarach wiejskich, a podstawową rolę odgrywa praktyka. Na budżet szkoły składają się trzy źródła: dary pry-

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

watne, ogólnokrajowa loteria fantowa organizowana raz w roku i drobne subwencje państwowe, przede wszystkim na pensje dla personelu. Wśród studentów są osoby uzależnione od alkoholu, które były bezrobotne przez wiele lat. Około 42% z nich idzie na leczenie odwykowe, niektórzy trafiają do szpitali psychiatrycznych, 30% studentów opuszcza szkołę by podjąć pracę lub dalszą naukę. Strategia szkoły jest zgodna z głównym założeniem duńskiej polityki socjalnej opartej na integracji rynku pracy przez aktywną politykę socjalną i zatrudnieniu osób ze słabszych grup społecznych na stanowiskach dotowanych. Inclusive Labour Market pozwala ludziom o niskich kwalifikacjach lub obniżonej zdolności do pracy uzyskać szansę, by uczestniczyć w życiu zawodowym dzięki programowi subsydiowania płac w elastycznym systemie i pracy chronionej. Państwa UE przygotowują narodowe plany zwalczania ubóstwa i społecznego wykluczenia przez zwiększenie otwartości na rynku pracy.

Szczególną pomocą objęte są matki z dziećmi do 3 lat i kobiety ciężarne począwszy od piątego miesiąca ciąży.

Tabela 4
Struktura beneficjentów pomocy mieszkaniowej i żywniowej we Francji w %

| Grupa wieku | Mężczyźni | Kobiety | Średnia wieku |
|-------------|-----------|---------|---------------|
| 50 i więcej | 82 | 18 | 18 |
| 30-49 | 71 | 29 | 50 |
| poniżej 30 | 56 | 44 | 33 |
| razem | 68 | 32 | 100 |

Zmienia się charakter placówek pomocy społecznej, tj. kolektywnych gospodarstw domowych. Mają być one miejscem życia, gdzie świadczy się usługi opiekuńcze, a nie miejscem usług opiekuńczych, gdzie się żyje. Przeniesienie się do domu opieki nie oznacza wyjścia ze społeczeństwa.

Na obszarach wiejskich powstaje nie tradycyjne wielkie miasto starszych, ale osiedle o zróżnicowanej infrastrukturze, a więc pawilony, małe domy indywidualne, domki wiejskie, zespoły mieszkań, do których przynosi się własne meble, pamiątki i wspomnienia nagromadzone w ciągu życia. Powstają też kompleksy domów zintegrowanych ze społecznością lokalną. Wbrew wyrafinowanym technologiom zamykającym jednostkę w świetnie wyposażonym, sterylnym wnętrzu, preferuje się placówki otwarte na świat zewnętrzny. Zakład stanowi często jedyny punkt, gdzie przedstawiciele różnych wolnych zawodów mogą uprawiać swą działalność, zarówno lekarze, jak też prawnicy, architekci, malarze. W dobrze wyposażonym gabinecie lekarskim, pielęgniarskim, rehabilitacyjnym mogą korzystać z wszechstronnych usług

okoliczni mieszkańcy w różnym wieku, z różnych zawodów, z różnych konfiguracji rodzinnych. Wpływy wzajemne mają charakter dwustronny. Kompetencje personelu służą całości użytkowników.

Zarówno usługi jak i formy pobytu w kolektywnym gospodarstwie domowym są tak samo zróżnicowane, jak świadczeniobiorcy usług i świadczeniodawcy. Istnieją zarówno przyjęcia na pobyt dzienny, na pobyt nocny (w razie nagłej potrzeby), na pobyt okresowy (w razie urlopu lub choroby stałej opiekunki domowej), uczestnictwa we wspólnych posiłkach, w zajęciach kulturalnych (kino, teatr) i terapeutycznych. Można tu zainstalować się, nie tracąc więzi ze środowiskiem społecznym, ponieważ nowoczesny zakład pomocy społecznej stanowi część środowiska. Podobne projekty tkwią w dużym stopniu w sferze utopii, ale istnieje wola przekształcenia utopii w rzeczywistość (Billé, 2005).

Wśród różnorodnych doświadczeń w zakresie organizacji pomocy na obszarach wiejskich na szczególną uwagę zasługuje niemiecki model stacji socjalnych. Ich funkcjonowanie wiąże się w dużym stopniu z działalnością kościoła katolickiego i protestanckiego. W koncepcji tych placówek więcej jest poczucia międzyludzkiej solidarności niż miłosierdzia, a także więcej elementów samokształcenia niż nakazu.

Institucje te nie mają nic wspólnego z państwową służbą zdrowia. Są one formą pomocy rodzinnej i sąsiedzkiej wśród członków społeczności lokalnej, dając szansę samorealizacji tym, którzy chcą nieść pomoc innym. Stanowią one pierwszy punkt kontaktowy. Nie udzielają one pomocy same, ale nawiązują kontakt z tymi instytucjami, które mogą to zrobić lepiej, wciągając w krąg działania sąsiadów, lekarza, władze lokalne i samorządowe, stowarzyszenia, związki zawodowe i organizacje. Można wymienić różne formy ich działalności, jak: dostarczanie do mieszkań „posiłków na kółkach”, prowadzenie żywienia zbiorowego, pielęgnowanie chorych, organizowanie transportu chorych, wypożyczanie dla inwalidów i rekonwalescentów foteli na kółkach, a nawet łóżek szpitalnych, współpraca przy pielęgnacji po chorobie i rehabilitacji, udzielanie pierwszej pomocy w razie wypadku.

Niektóre stacje organizują kursy pielęgnowania chorych, odwiedzają najstarszych mieszkańców gminy, zajmują się kąpielą, praniem, dostarczaniem żywności w postaci półproduktów i mrożonek bezpłatnie lub po bardzo niskich cenach. Ważną funkcją są nocne dyżury przy łóżku chorego, masaże.

W krajach rozwiniętych ludzkie potrzeby nie sprowadzają się do wymiaru ekonomicznego. Celem i zadaniem współczesnej pomocy społecznej jest dostosowanie jej do zmieniających się potrzeb (Sozialenstation, 2000). Stacje prowadzą kluby seniora, wczasy dla rencistów. Pośredniczą one między podopiecznym, a lekarzem, kościołem i domem starców, załatwiając usługi tele-

foniczne, roztaczają opiekę nad alkoholikami. W środowisku wiejskim specyfika stacji polega m. in. na tym, że ze względu na rozproszenie przestrzenne i inną strukturę sieci komunikacyjnych system działania jest w większym stopniu zdecentralizowany, aczkolwiek tendencja do pełnej decentralizacji staje się obecnie w UE priorytetem w pomocy społecznej.

Adresaci pomocy społecznej w Polsce

W większości krajów europejskich szczególną kategorią adresatów pomocy są ludzie w wieku podeszłym. Wśród rodzin problemowych na wsi polskiej ta kategoria wieku jest w mniejszości. Zbiorowość 307 respondentów w wybranych gminach jest wyraźnie sfeminizowana, obejmując 79,7% kobiet i 20,3% mężczyzn. Osoby starsze, powyżej 60 lat stanowią (po wyłączeniu braku danych) 32,1% ogółu mężczyzn i 23,3% ogółu kobiet.

Struktura wykształcenia (po wyłączeniu 13 przypadków braku danych) sygnalizuje dominację poziomu podstawowego i co najwyżej niepełnego średniego. Kobiety mają za sobą więcej lat nauki szkolnej. Co najmniej średnim wykształceniem i więcej legitymuje się prawie 20% kobiet i tylko 7% mężczyzn. Studia wyższe ma za sobą 2,6% kobiet.

Tabela 5
Struktura wykształcenia świadczeniobiorców w %

| Wykształcenie | Kobiety | Mężczyźni | Ogółem |
|-------------------------------|---------|-----------|--------|
| Niepełne podstawowe | 11,3 | 1,8 | 9,5 |
| Podstawowe i niepełne średnie | 38,4 | 39,3 | 36,8 |
| Zasadnicze zawodowe | 35,3 | 51,8 | 36,8 |
| Średnie | 15,2 | 7,1 | 12,9 |
| Pomaturalne, policealne | 2,1 | – | 1,7 |
| Wyższe | 2,6 | – | 2,0 |

Niskie wykształcenie i brak kwalifikacji zawodowych powoduje trudności na rynku pracy. Niemal połowa beneficjentów (139, tj. 45,2%) należy do grona bezrobotnych, a co gorsza większość z nich nie może się nawet zarejestrować w Rejonowym Urzędzie Pracy ze względu na brak dostatecznego stażu. Pozbawieni praw do minimalnego choćby zasiłku, są zmuszeni do ubie-

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

gania się o wsparcie w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej. Na tym tle emeryci (stanowiący 12,4%) i renciści (15,3%) mogą być postrzegani jako grupa względnie dobrze wyposażona, o ustabilizowanych przychodach. Zaledwie 30 rolników (10% ogółu) i 22 pracowników o niskich kwalifikacjach (7,3%) posiada w miarę stałe źródło utrzymania. W całej zbiorowości kobiety-gospodynie stanowią 5,3%, niepełnosprawni 0,7%, a „nic nie robiący” 0,7%, którzy w najlepszym razie podejmują dorywcze zajęcie od przypadku do przypadku.

Na pytanie o to: „co zmusiło Państwa do ubiegania się o pomoc” odpowiadają: „Utrata pracy. Rozwiązanie spółdzielni produkcyjnej. Likwidacja PGR. Niskie zarobki.” Wśród innych przyczyn, w opinii świadczeniobiorców, należy wymienić zadłużenie (na remont, zakup maszyn, pogrzeb), ciężką chorobę, brak samodzielnego mieszkania.

Tabela 6
Główne kategorie przyczyn ubiegania się o pomoc w %

| Przyczyny | Ogół respondentów | Powyżej 61 lat |
|---------------------------------|-------------------|----------------|
| finansowe | 50,1 | 22,5 |
| zdrowotne | 17,4 | 35,3 |
| alkoholizm i konflikty rodzinne | 11,6 | 7,8 |
| traumatyczne przeżycia | 9,7 | 12,7 |
| samotność | 4,5 | 16,7 |
| wielodzietność | 4,3 | 1,0 |

W optyce ogółu świadczeniobiorców pierwsze miejsce wśród przyczyn zajmują problemy finansowe, a w optyce osób starszych zły stan zdrowia. W opinii ogółu szczególne miejsce zajmują też konflikty rodzinne na tle alkoholizmu.

Wśród zgłaszających się po zasiłek do Ośrodka Pomocy Społecznej 79,5% stanowią kobiety. Okazuje się, że w trudnej sytuacji ekonomicznej to właśnie kobiety zabiegają o zdobycie środków na wyżywienie i ubranie rodziny. Mówią po prostu „to nie wypada, by mężczyzna chodził i prosił o pomoc, chociaż inne rodzaje spraw załatwia sam”. Żony i matki czują się odpowiedzialne za rodzinę. Wysoki poziom zagrożenia ubóstwem występuje bardzo często w rodzinach wielodzietnych. Rodziny te głównie zabiegają o przetrwanie przy pomocy zasiłków stałych i okresowych. Nie są w stanie rozwiązać swych problemów kobiety, w których rodzinach kumulują się czynniki negatywne, jak bezrobocie, wielodzietność, alkoholizm.

Kobiety wobec alkoholizmu

Rodziny korzystające ze świadczeń społecznych zbyt często mają problemy alkoholowe. Są to na ogół rodziny wieloprotymowe, w których oprócz alkoholizmu występują także duże trudności zwłaszcza opiekuńczo-wychowawcze, choroby oraz różne przejawy patologii społecznej (kradzieże, przemoc). Podczas prowadzonych badań odnotowano i takie przypadki, gdzie w danej rodzinie piją wszystkie dorosłe osoby. Co gorsze, picie alkoholu nie było postrzegane jako zjawisko naganne, zubażające rodzinę, ale jako oczywisty, normalny element życia rodzinnego. Pytane o przyczyny alkoholizmu kobiety-świadczeniobiorczynie wymieniały różne. Pierwszą z nich stanowi w dalszym ciągu łatwa dostępność alkoholu na rynku i jego niska cena. Po drugie, zwraca się uwagę na ubóstwo życia kulturalnego w środowisku. Respondentki mówią o braku bazy kulturalno-oświatowej, o niskim poziomie pracy istniejących placówek, o braku atrakcyjnych form spędzania czasu wolnego. Alkohol staje się niejako alternatywą wobec braku wyboru w sferze kultury. Trzecia grupa przyczyn wiąże się z frustracją dużej części młodego pokolenia. Niechęć do pracy w rolnictwie, niski prestiż zawodu, brak ofert pracy w zawodach pozarolniczych, lęk przed decyzją wyjazdu zarobkowego za granicę, nieumiejętność jego zorganizowania – oto przyczyny, dla których osoby pozostające we wsi, z konieczności a nie z wyboru, odczuwają nierówność swego położenia społecznego. Dla nich alkohol jest alternatywą wobec braku innych wyborów życiowych.

Czwarta grupa przyczyn dotyczy kontekstu moralno-obyczajowego wzorów zachowań. Wszystkie sprawy urzędowe na wsi załatwia się przez wódkę lub przy wódce. Dotyczy to kupna i sprzedaży, zamiany gruntu, nabycia spadku. Wesela i chrzciny, pogrzeby, nawet pierwsza komunia dziecka, to często wydarzenia kulturalno-towarzyskie grupujące całą społeczność lokalną wokół skrzyni alkoholu. Brak jest ostrego potępienia w opinii publicznej dla pijących nadmiernie. Patrzy się na nich czasem z pobłażliwym uśmiechem, a w najlepszym razie ze współczuciem. Respondentki oburzają się, że pracownicy socjalni udzielają pomocy alkoholikom, że roztaczają nad nimi parasol ochronny: *„Brak jest potępienia dla alkoholizmu. To u naszych pracowników budzi tylko współczucie i litość. Mówią, że to choroba, a przecież nikt ich do lekarza nie wysyła, tylko daje lekką ręką zasilek. Pijacy najgłośniej umieją się dopominać o swoje prawa. Pełno jest u nas pijaków i wszyscy dostają zasilki, a uczciwemu człowiekowi, to odmówią, bo nie ma papierków. Pijacy mają u nas lepszą pomoc niż matki samotne. Alkoholicy mają zdrowe ręce i wyciągają je po wspar-*

cie. Widzę ich w kolejce do opieki, a przecież znam ich dobrze i wiem co to za gagatki. Wezmą szybko i jeszcze szybciej przepiją. Nie pracują tylko pod barem siedzą. Współczują im, że to chorzy, a to nieroby i nic więcej. Pracownicy mają litość nad dziećmi alkoholika. Pijacy nauczyli się wyciągać rękę jak żebracy. Ich się za chorych uważa. Oni mają czas na stanie w kolejce po przydział. Niech się do pracy biorą. Zasilek przepiją, a nie ma żadnej kontroli ile razy już brali.”

Głosy oburzenia przeplatają się z propozycjami zmian i walki z tą chorobą społeczną „Władza wspiera alkoholików zamiast ich zamykać i leczyć”. W krytyce tej patologii społecznej i w projektach przeciwdziałania alkoholizmowi dominuje wzgląd na dobro rodziny i na sytuację kobiet w rodzinie. Chodzi nie tylko o to, że nadużywanie alkoholu źle wpływa na jakość i wydajność pracy, niszczy zdrowie, zwiększa liczbę wypadków powodowanych w stanie nietrzeźwym, przyczynia się do upadku gospodarstwa, ale stanowi duży uszczerbek dla rodziny i źródło jej zubożenia. Przylepienie etykiety „dziecko pijaka” degraduje i powoduje nieprzystosowanie społeczne.

Alkoholizm powoduje rozbitcie rodziny, na czym tracą głównie dzieci i ich matki. „Pijacy otrzymują u nas lepszą pomoc niż samotne matki. Zaczęli u nas wydawać talony na żywność po 60 zł. by chronić dzieci przed głodem, to pijacy zaczęli te talony po 50 zł. sprzedawać i handel kwitnie. Pracownicy mają u nas litość nad matkami, żeby ich dzieciom chleba starczyło. To jest największe nieszczęście dla żon i matek. Trzeba im do rąk na dzieci dawać a nie na pijaków”.

W konsekwencji ubóstwo jako wynik alkoholizmu prowadzi do dezintegracji rodziny, a cały ciężar utrzymania dzieci spada na zmęczone życiem samotne matki.

Kategoryzacja sieci opiekunów w Europie

Na XX wiek przypadał postęp w przedłużaniu życia od 45 do 78 lat. Do lat 60-tych postęp ten był efektem spadku śmiertelności niemowląt, dzięki opanowaniu chorób zakaźnych. W ostatnich dekadach postęp dotyczy osób w wieku podeszłym w wyniku ograniczenia chorób sercowo-naczyniowych. Powoduje to znaczny przyrost osób starszych i bardzo wiekowych oraz wymagających opieki wszelkiego rodzaju osób niepełnosprawnych. Spadek śmiertelności osób w wieku 70 lat i więcej pozwala coraz pełniejszym kohortom osób starych osiągać coraz wyższy wiek. Demografowie francuscy formułują 3 hipotezy ewolucji śmiertelności w wieku podeszłym: dalszy spadek

w rytmie trwającym od 30 lat, przyspieszenia spadku w wieku powyżej 75 lat oraz spowolnienie rytmu spadku we wszystkich kohortach wieku podeszłego (Omalek i inni, 2003). Zgodnie z hipotezą drugą przyspieszenie populacja osób najstarszych w latach 2000-2050 we Francji osiągnie 13 mln, a liczba stulatków wzrośnie od 8.500 do 468.000.

Demograficzne starzenie się społeczeństw europejskich implikuje potrzebę poszerzenia kręgu opiekunów. Liczne studia prowadzone w Europie Zachodniej zwracają uwagę na coraz większe obciążenie naturalnych opiekunów rodzinnych, głównie współmałżonek i dzieci zajmujących się owdowiałym rodzicem. Analiza zajęć codziennych, domowych, rodzinnych i towarzyskich sprawdza się w odniesieniu do badania usług profesjonalnych, obejmujących również „ciężar emocjonalny” podejmowanych zadań. Wraz ze zwiększeniem zakresu zajęć opiekuńczych rosną wymagania co do ich jakości. Wyzwanie oznacza opłacanie usług lub wynagradzanie świadczącej je osoby. Współczesny paradoks polega na tym, że w miarę wzrostu poziomu wykształcenia opiekuna rodzinnego zwiększa się częstotliwość powierzania płatnemu profesjonalście opieki nad chorymi, niepełnosprawnymi lub bardzo starymi. Powstaje w ten sposób drugi krąg zawodowy oplatający naturalny i nieformalny krąg rodzinny ukształtowany na zasadzie bliskości psychicznej i geograficznej. Zgodnie z tradycją, opiekę podejmują członkowie rodziny mieszkający wspólnie (Pennec, 1999). Pomoc rodzinna staje się wsparciem moralnym i uczuciowym oraz organizatorem usług. Równocześnie rosną oczekiwania wobec świadczeń ze strony państwa, organizacji społecznych i oplacanych profesjonalistów.

Demograficzne starzenie się społeczeństw europejskich implikuje też potrzebę definicji dobrej śmierci. W dążeniu do śmierci łagodnej i spokojnej bez cierpienia i bólu ścierają się w Europie dwie koncepcje: dobrowolna eutanazja i usługi paliatywne. To starcie przyczyniło się do powstania, poza rodziną i płatnymi profesjonalistami, trzeciej części kręgu opiekunów, w postaci wolontariuszy. Geneza prawa do eutanazji sięga 70-tych lat ubiegłego wieku. Dwa fakty, jakie miały równocześnie miejsce w 1971 r. w Belgii i Holandii, mogą być uznane za początek legalizacji eutanazji: była to debata w telewizji belgijskiej i proces sądowy w Holandii. Lekarka z tego kraju Gertruda Postma wstrzyknęła swej matce śmiertelną dawkę morfiny. Ta 78-letnia matka, głucha i częściowo sparaliżowana, wielokrotnie błagała swą córkę o skrócenie jej męczarni. Wyrok trybunału w Leewarden głosił, że nie można ścigać lekarza za skrócenie życia chorego, jeśli zostały spełnione następujące warunki: nieuleczalna choroba, cierpienie nie do wytrzymania, prośba wyrażana przez pacjenta. Trybunał wymierzył lekarce holenderskiej lekką karę, otwierając dyskusję o tym problemie etycznym. Po wielu procesach sądowych w Belgii i Holandii powołano komisję do opracowania polityki w kwestii

eutanazji i tzw. samobójstwa wspomaganego. Ostatecznie w Holandii zalegalizowano eutanazję w 2000 r.

Reakcją na eutanazję stały się w krajach UE usługi paliatywne jako wyzwanie XXI wieku. Sama idea prawa do godnej śmierci stanowi odpowiedź na jej postępującą instytucjonalizację i technizację wobec ogromnego przyrostu umierających ludzi starych. W Europie Zachodniej nie umiera się na ogół w rodzinie, w otoczeniu bliskich i życzliwych osób, ale w szpitalu po wielu zabiegach reanimacji i przedłużania życia za wszelką cenę, osób chronicznie i nieuleczalnie chorych. We Francji w ciągu ostatnich 25 lat wzrósł z 30% do 70% odsetek zgonów szpitalnych.

Koncepcja eutanazji stanowi zgodę na antycypację śmierci dla uniknięcia ostatecznego upadku i poniżenia. Koncepcja usług paliatywnych kładzie nacisk na humanizację ostatniego etapu ludzkiej egzystencji. Imperatywem obu koncepcji jest oszczędzanie cierpień, rewidykacja jakości życia aż do ostatniej chwili, uznanie jednostki ludzkiej za podmiot swego losu (Hintermayer, 2004).

Prawo do godnej śmierci ma jak gdyby trzy płaszczyzny: prawo do usług paliatywnych, do odmowy dalszej terapii i do eutanazji bądź samobójstwa wspomaganego (Rameix, 2004). Z dążenia do godnej śmierci rozwinął się na szeroką skalę w Europie Zachodniej wolontariat. Pierwsze stowarzyszenia wolontariuszy powstały w 1983 r., a rok później utworzono we Francji stowarzyszenie usług paliatywnych. W 1987 r. powstała pierwsza grupa usług paliatywnych przy szpitalu uniwersyteckim, a w 1989 r. pierwsza ekipa mobilna tych usług. Ustawa z 1995 r. wprowadziła do kodeksu zdrowia publicznego dwa artykuły na temat uśmierzenia bólu. Trzyletni plan rozwoju usług paliatywnych ogłoszony w 1998 r. zawierał gwarancję prawa dostępu do nich osoby ciężko chorej. Zawierał też prawo do urlopu dla osoby bliskiej towarzyszącej nieuleczalnie choremu w ostatnim etapie życia, jak również prawo do tych usług w domu. To domowe hospicjum w odróżnieniu od opieki szpitalnej zapewniało prawo wyboru miejsca śmierci, czego zgodnie z sondażem krajowym pragnie 68% ciężko chorych Francuzów. Obowiązek włączania wolontariuszy do ekipy pracowników socjalnych i opiekunów rodzinnych przyczynia się do modyfikacji koncepcji szpitalnictwa w kierunku zapewnienia osobie umierającej stałego towarzystwa przy końcu życia.

Wolontariusze angielscy, skandynawscy, francuscy, szwajcarscy dbają nie tylko o podawanie posiłków, rozmowę i spacer, ale gromadzą fundusze, zapewniają towarzystwo i organizują kształcenie kadry dobrowolnych pracowników. Odkąd usługi paliatywne łącznie z medycznymi stały się niemal dogmatem, są wyrazem walki przeciw samotności stanowiącej jedną z najcięższych udręk współczesności (Wagner, 2004).

Typologia pomocników na wsi polskiej

Obowiązki wywodzące się z więzi rodzinnej i obejmujące bezpośrednio cały świat pomocników są jak gdyby dwiema pochyłościami tego samego zbocza. Z jednej strony jest to powinność zaspokojenia elementarnych potrzeb bytowych członków grupy rodzinnej, z drugiej – zobowiązanie niesienia pomocy wszystkim dotkniętym przez los i potrzebującym. Ta pierwsza powinność jest definiowana w kodeksie cywilnym z tytułu alimentacji, druga wynika z konstrukcji prawodawczej i ma charakter roszczeniowy określony pojęciem solidarności społecznej. Do kręgów pomocników rodzinnych i profesjonalistów statutowych o różnych kwalifikacjach i kompetencjach dołącza się armia wolontariuszy. Wszyscy oni tworzą wielokształtny zespół świadczeniodawców oplatający na różnych poziomach i w nie jednakowym stopniu potencjalnych beneficjentów. Można ich podzielić na trzy kategorie: profesjonaliści zatrudnieni w GOPS, PCPR, członkowie rodziny i członkowie różnych organizacji społecznych, jak siostry PCK.

Ogólnie biorąc wyróżniamy dwa rodzaje instytucji: świadczące i organizujące. Te pierwsze, czyli świadczeniodawcze, zajmują się realizacją usług dla ludności wymagającej pomocy. Należą do nich domy pomocy, schroniska dla bezdomnych, placówki opiekuńczo-wychowawcze, rodziny zastępcze, noclegownie, mieszkania chronione, ośrodki leczenia odwykowego, hospicja. Natomiast instytucje organizujące pełnią funkcje programowe, administracyjne i kontrolne. Mieszczą się tu instytucje rządowe i samorządowe.

Świadczeniodawców dzielimy na trzy kategorie. Są to:

- a) członkowie rodziny świadczącej pomoc na rzecz rodziców, dziecka, rodzeństwa i innych krewnych,
- b) profesjonaliści zatrudnieni we wszystkich wymienionych instytucjach,
- c) wolontariusze reprezentujący PKPS, Caritas, organizacje społeczne itd.

W badanych gminach proporcje ilościowe są między nimi zachwiane: grupa pierwsza – członkowie rodziny – 41,1% ogółu; grupa druga – profesjonaliści – 29,4% ogółu; grupa trzecia – wolontariusze – 15,3%.

Najliczniejsza jest grupa członków rodziny, którzy świadczą pomoc nieodpłatnie. Nie otrzymując żadnych gratyfikacji wykonują szereg czynności pielęgnacyjno-opiekuńczych. Czynią to z konieczności widząc, że podopieczny nie byłby w stanie sobie poradzić, np. ojciec bez obu nóg, sparaliżowana matka, chora psychicznie córka. Nie traktują tych zajęć ani jako zawodu, ani jako wolontariatu. Ich motywacjami jest poczucie obowiązku (71,4%), zainteresowanie, własne chęci, wrażliwość (47,4%), odpowiednie wykształcenie (22,6%), brak innej pracy w okolicy wobec bezrobocia (14,3%).

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

Kobiety stanowią 92,9% ogółu wszelkich pomocników, a mężczyźni zaledwie 7,1%. Podjęły się tych zadań wobec braku ofert pracy, po bezskutecznych długich poszukiwaniach. Warto zresztą wspomnieć, że najpierw dały się poznać jako wolontariusze organizując półkolonie dla dzieci wiejskich, mecze siatkówki na boisku szkolnym, roznosząc i rozwożąc paczki z Caritas. Dominantę stanowią osoby w średnim wieku, aczkolwiek co piąta mieści się w przedziale 51-60 lat. Wśród wolontariuszy dominują rencistki, które odchowały już własne dzieci, a dysponowanie skromnym źródłem utrzymania pozwala im na pracę dla innych. Nie szukają zarobku, tylko zajęcia, które daje poczucie spełnienia i satysfakcji.

Tabela 7
Struktura wieku świadczeniodawców

| Wiek | Odsetek respondentów |
|-------------|-----------------------------|
| Do 30 lat | 12,9 |
| 31-40 | 35,3 |
| 41-50 lat | 18,8 |
| 51-60 lat | 20,0 |
| 61 i więcej | 11,9 |
| Brak danych | 1,2 |

Rola wolontariuszy w gminach ubogich jest niewielka. Działają oni głównie w organizacjach społecznych. Na tle innych instytucji jak administracja rządowa, samorząd terytorialny, a także rodzina organizacje te w opinii świadczeniobiorców nie działają wcale. W najmniejszym zakresie, w stosunku do innych podmiotów, realizują one swe zadania. O hospicjach, które są tak powszechną formą usług paliatywnych organizowanych przez wolontariuszy w innych krajach, nie słyszało się w czasie badań prawie wcale. Działania skierowane do biednych, chorych, niepełnosprawnych, osamotnionych, nie przynoszą zamierzonych skutków w postaci zmniejszenia liczby potrzebujących. Najskromniej jest właśnie oceniany wpływ organizacji tworzących trzon wolontariuszy, głównie w oparciu o Caritas. Zdaniem respondentów pomoc, jaką świadczą organizacje pozarządowe i parafie, ma niewielkie znaczenie. Wydawać to się może dziwne na tle ogólnopolskiej, masowej akcji Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy.

Jedną z różnic w działalności pomocy społecznej w różnych krajach polega na postrzeganiu biedy nie tylko w kategoriach ekonomicznych. Wolontariusze jako część składowa sieci świadczeniodawców w takim samym stop-

niu próbują uśmierzać cierpienie spowodowane głodem fizycznym, jak poczuciem eliminacji i osamotnienia na każdym etapie ludzkiej egzystencji.

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

Bibliografia

1. Billé M.: 2005, L'entrée en institution, „Gérontologie et Societé”, nr 112.
2. „Disability and Social Participation in Europe” 2001, Eurostat.
3. Eardly T. 1996: Social assistance in OECD Countries, London Paris.
4. Hill C.: 2003, Alcool et risque de cancer [w:] Alcoolisme, tabagisme et autres dependences, Paris.
5. Hintermayer P.: 2004, Les critères du bien mourir”, „Gérontologie et Societé”, nr 108.
6. Inclusive Europe. Employment and Social Affairs, 2000, European Commission, Brussels.
7. Louge Y.: 2002, L'age facteur aggravant de l'exclusion, „Gérontologie et Societé”, nr 102.
8. Mizraki A.: 2003, Consommation d'alcool et de tabac, „Gérontologie et Societé”, nr 105.
9. Mesnard O.: 2002, Les beneficiaires d'allocation supplementaire du minimum vieillesse [w:] Age et exclusion, Paris.
10. Omalec L., Bontel Ch.: 2003, Projections démographiques INSEE, Paris.
11. Pennec S.: 1999, Les aidants [w:] La galaxie des aidants, nr 89, Paris.
12. Poulain M.: 2005, L'institutionnalisation en Belgique [w:] L'entrée en institution, Louvain.
13. Racoupeau F. i inni: 2003, Difficulté á domicile ches les vieux alcooliques.
14. Rameix S.: 2004, Le droit du mourir, „Gérontologie et Societé”, nr 108.
15. Sozialstationen, 2000 Bonn.
16. Thorpe E., Decock G.: 2004, La discrimination fondée sur l'âge en Europe [w:] Ages et travail, Paris.
17. Truelsen T., Gronback M.: 2002, Decline and type of alcool. The Copenhagen Heart Study.
18. Wagner J.: 2004, Place des bénévoles dans les unités de soins palliatifs, „Gérontologie et Societé”, nr 108.
19. Welfare Rights Bulletin, 1992, London.
20. Vermeersch E.: 2004, Le contexte historique et ethique de la legislation belge en matière d'euthanasie [w:] Le bien mourir, Paris.

Robert Korsak

Sektor żywnościowy Polski w 2006 roku

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wydał kolejną roczną analizę produkcyjno-ekonomiczną rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Autor, Augustyn Woś, ocenia analizowany 2006 rok jako na ogół pomyślny dla polskiej gospodarki.¹

I. Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora żywnościowego Procesy globalne w gospodarce

Wg Autora, „... Wyraźnie umocniły się jej podstawy ekonomiczne i bilans płatniczy w obrotach z zagranicą, (...) rosła aktywność i produktywność przedsiębiorstw, zmniejszył się deficyt towarowy do inwestowania, na giełdzie panowała hossą, a na rynku pracy utrwały się pozytywne zmiany. W drugim półroczu nastąpiło ożywienie działalności inwestycyjnej”.

Tempo wzrostu gospodarczego (PKB) wyniosło 6,1% (w 2005 r. 3,5%) i było najwyższe w okresie ostatnich 9. lat. Umocnił się wpływ popytu krajowego (w tym inwestycyjnego) w tworzeniu wzrostu gospodarczego. Raz pierwszy od 2001 r. stopa inwestycji przekroczyła 20%. Ożywienie procesów inwestycyjnych nastąpiło głównie w sektorze przedsiębiorstw oraz sektorze rządowym i samorządowym. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie

¹ Analiza produkcyjno-ekonomiczna sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2006 roku. Opracowanie zbiorowe pod kierownictwem A. Wosia, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007, s. 399.

brutto w sektorze przedsiębiorstw w 2006 r. wyniosło 2 644 zł i było wyższe o 5,1% niż w 2005 r., w którym wzrosło o 3,2%, natomiast w sektorze publicznym wyniosło 3 142 zł (wzrost w skali roku o 4,4%). Przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń w 2006 r. wyniosła 1 261 zł (wzrost o 7,7% w stosunku do 2005 r.), a jej siła nabywcza wzrosła o 6,2%, natomiast rolników indywidualnych wyniosła 802 zł, a jej siła nabywcza wzrosła o 4,3%. Przeciętna liczba emerytów i rencistów ogółem w Polsce w 2006 r. wyniosła 9 150,5 tys. osób (w ujęciu rocznym zmniejszyła się o 0,2%), w tym emerytury i renty z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych pobierało 7 564,6 tys. osób (o 0,5 więcej niż w 2005 r.), a z systemu rolniczego 1 585,9 tys. osób tj. o 3,6% mniej. W 2006 r. liczba pracujących w gospodarce narodowej wzrosła o 1,8% do poziomu 13,1 mln osób. Stopa bezrobocia (w końcu roku) obniżyła się z 17,6% w 2005 r. do 14,9% w 2006 r. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w 2006 r. wyniosło 4 918 tys. osób i było wyższe o 3,0% niż przed rokiem, w którym wzrosło o 1,9%; wzrost był zróżnicowany od 1,8% w energetyce do 10,4% w przemyśle produkcji samochodów. Bez prawa do zasiłku pozostawało w końcu grudnia 2006 r. 1 999 tys. osób, tj. 86,5% ogólnej liczby bezrobotnych. Udział trwale bezrobotnych w zarejestrowanych ogółem w końcu grudnia wyniósł 65,7%, 3,8% stanowili samodzielnie wychowujący małe dzieci, a 3,1% niepełnosprawni.

Ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły o 1% (wobec 2,1% w 2005 r.); ich średnioroczny wzrost w 2006 r. był niższy niż wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw (1% wobec 5,1%), przez co zwiększyła się siła nabywcza płac w odniesieniu do większości towarów żywnościowych. Szybciej natomiast rosły ceny producentów, wzrost cen produkcji sprzedanej przemysłu w 2006 r. w stosunku do 2005 r. wyniósł 2,3% (wobec 0,7% odpowiednio w 2005 r.).

Budżet państwa przy dochodach 197,7 mld zł i wydatkach 222,8 mld zł zamknął się deficytem 25,1 mld zł (odpowiednio 101,2%; 98,6%; 82,1% kwoty założonej w budżecie na 2006 r.).

Handel zagraniczny – jego obroty ogółem wyniosły (w złotych, w cenach bieżących) około 739 mld zł, z tego import ok. 391 mld a eksport 342 mld zł. W porównaniu z rokiem 2005 nastąpiło przyspieszenie tempa wzrostu eksportu o ponad 18% (w 2005 r. niecałe 9) i importu ogółem o ponad 19% (w 2005 r. o ok. 1%). W rezultacie ujemne saldo obrotów wzrosło z około 37 mld zł w 2005 r. do ponad 48 mld zł w 2006 r. Wpływy z eksportu pokrywały wydatki na import w blisko 88% (podobnie jak w 2005 r.). *„Tendencje ostatnich lat – konkluduje A. Woś – świadczą o poprawie równowagi w handlu zagranicznym Polski w porównaniu z drugą połową lat 90. i początkiem obecnej dekady (...) Gospodarka polska dobrze zniosła wzmocnienie złotego względem euro i dolara (o ok. 3%),*

a eksport w znacznie większym stopniu niż w 2005 r. pobudzał koniunkturę i przyczyniał się do wysokiego tempa wzrostu gospodarczego". W strukturze geograficznej obrotów handlowych obniżył się udział krajów rozwiniętych, a zwiększył się krajów Europy Środkowo-Wschodniej i krajów rozwijających się. Eksport do krajów UE zwiększył się o 12,8%, a import o 16,1%, saldo dodatnie wyniosło 2,9 mld zł, ale było niższe niż w 2005 r. (3,0 mld zł). Udział Niemiec, głównego partnera handlowego Polski, w eksporcie ogółem obniżył się z 29,5% w 2005 r. do 27,6% w 2006 r., natomiast w imporcie wzrósł z 24,0% do 24,2%; kolejne pozycje zajmowały (w %): w eksporcie – Włochy 7,1, Francja 6,1, W. Brytania 5,9, Czechy 5,8, Holandia i Rosja po 4,1, a w imporcie – Rosja 10,4, Chiny 7,4, Włochy 6,1, Francja 5,5, Czechy 3,5.

Przemysł. Szacuje się, że produkcja sprzedana przemysłu ogółem była (w cenach stałych) o 11,3% wyższa niż w 2005 r. (w którym wzrosła odpowiednio o 3,7%). Udział sektora prywatnego w produkcji sprzedanej przemysłu wzrósł do 84,2% z 82,5% w 2005 r. Najszybciej rosła sprzedaż przemysłów produkujących, głównie dobra konsumpcyjne trwałe, bo o około 30%, w jednostkach wytwarzających głównie dobra zaopatrzeniowe sprzedaż wzrosła o około 12%, konsumpcyjne nietrwałe o około 8%. W przedsiębiorstwach wytwarzających produkty uznane za nośniki postępu technicznego wzrost produkcji wynosił 24,8%, natomiast udział nośników postępu technicznego w ogólnej wartości produkcji sprzedanej przedsiębiorstw przemysłowych wzrósł z 15,9% w 2005 r. do 16,5% w 2006 r. Wydajność pracy w przemyśle, mierzona produkcją sprzedaną na jednego pracownika, była w 2006 r. o 9,4% wyższa niż w 2005 r., przy większym o 2,2% przeciętnym zatrudnieniu. Wyniki finansowe w przemyśle ukształtowały się korzystniej niż w analogicznym okresie 2005 r.

Budownictwo. Produkcja budowlano-montażowa (w cenach stałych) była wyższa o około 12% niż w 2005 r. (w którym wzrosła o 8,0). Udział sektora prywatnego w ogólnej wartości produkcji budowlano-montażowej wyniósł około 98%. W strukturze tej produkcji udział robót wykonywanych przez przedsiębiorstwa stanowiące własność krajowych osób fizycznych wyniósł ponad 66%, a przez prywatne spółki krajowe około 23%. Znacznie wyższy niż w 2005 r. był w 2006 roku wynik finansowy brutto i netto w rezultacie szybszego wzrostu przychodów niż kosztów.

Rolnictwo. W okresie 2000-2006 wskaźnik wzrostu produkcji globalnej rolnictwa wyniósł 96,9%, zatem produkcja w 2006 r. była mniejsza o 3,1% w stosunku do 2000 r., a wskaźnik produkcji roślinnej wyniósł tylko 92%, natomiast produkcji zwierzęcej 116,7%. Globalna produkcja rolnicza zmniejszyła się o 1,8% w stosunku do 2005 r., na co złożyło się zmniejszenie produkcji roślinnej o 6,4% (zwłaszcza zbóż o 19,1%, ziemniaków o 13,4%, buraków cukrowych o 9,7% i warzyw gruntowych o 7,9%), natomiast wzrost

o 2,6% produkcji zwierzęcej, szczególnie wzrostu produkcji żywca wołowego i wieprzowego.

Średnie ceny większości produktów rolnych były wyższe niż w roku poprzednim. Poprawiła się relacja cen środków produkcji dla rolnictwa do cen skupu zbóż, natomiast wyraźnie pogorszyła się w odniesieniu do cen żywca. Spośród towarów i usług nabywanych przez rolników najbardziej zdrożały: usługi maszynowe – o 5,7%, materiały siewne – o 2,3%, maszyny i narzędzia rolnicze – o 2,2%. W 2006 r. wskaźnik relacji cen („nożyce cen”) wyniósł 102,9 i podobnie jak w 2005 r. (w którym wyniósł zaledwie 90,9.)

II. Instrumenty polityki rolnej

Po wstąpieniu do Unii Europejskiej nastąpiło znaczne rozszerzenie interwencjonizmu państwa w sektorze rolno-spożywczym, a najważniejszymi instrumentami w rękach państwa są budżet krajowy i wsparcie finansowe z UE: „... przywiązuje się dużą wagę do instrumentów budżetowych i regulacji bezpośrednich (kredyty preferencyjne, poręczenia kredytowe, dofinansowywanie banków subwencje i inne)”. Od 2004 r. wyraźnie zwiększyły się nakłady na rolnictwo z budżetu krajowego i przez Unię), np. w 2006 r. o ponad 70% w stosunku do 2003 r. (bez wydatków na KRUS).

Budżetowe finansowanie rolnictwa. Budżet dokonuje transferów wartości dodanej do i z rolnictwa, koryguje on niekorzystne dla rolnictwa transfery wartości dodanej, dokonujące się przez rynek oraz instrumenty budżetowe jak składki, podatki pośrednie i bezpośrednie i inne. Część tak przejętej wartości dodanej wytworzonej przez sektor rolny, wraca do rolnictwa w postaci dopłat bezpośrednich, rekompensat dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) i funduszy socjalnych. Z danych za 2005 r. (brak danych dla 2006 r.) wynika, że „... rolnictwo ogółem zrealizowało (w formie dochody dyspozycyjnego brutto bez świadczeń socjalnych) 109,3% wytworzonej wartości dodanej brutto (bez sektora żywnościowego)”. Udział nakładów budżetowych – krajowych i z UE – na rolnictwo w relacji do PKB wynosił (w %): w 2005 r. wydatki razem z KRUS 3,18, wydatki bez KRUS 1,65; odpowiednio w 2006 r. 3,42 i 1,89; w 2007 r. 4,01 i 2,57.

Od 2004 r. zmienia się wielkość i struktura nakładów aktywnych na sektor żywnościowy. Na wydatki aktywne (rozwój) w rolnictwie i jego otoczeniu prelimitowano z budżetu krajowego (bez KRUS i UE, w mld zł) w: 2004 r. – 2 392, 2005 r. – 2 382, 2006 r. – 2 271. Przewiduje się, że od 2007 r. proporcje struktury będą się stabilizowały, chodzi tu o wydatki na: a) postęp w rolnictwie, b) restrukturyzację i modernizację wsi i rolnictwa, c) kreowanie stabilnego rynku rolnego i żywnościowego. W strukturze podmiotowej

udział ARiMR, ARR oraz KRUS w ogólnych wydatkach budżetowych na sektor żywnościowy w 2006 r. wynosił 70,5%.

W finansowaniu ważną sprawą są efekty mnożnikowe. Największych efektów mnożnikowych można było oczekiwać od wydatków na postęp biologiczny, doradztwo oraz restrukturyzację i modernizację rolnictwa, w tym tworzenie infrastruktury wiejskiej (w 2006 r. warunki te spełniała ponad 1/2 wydatków budżetowych). Z analiz wynika, że współczynnik efektów mnożnikowych wynosił około 0,20-0,25.

Dotacja do Funduszu Emerytalno-Rentowego (KRUS) wyniosła 14 969 mln zł (z tego 711 mln wróciło do budżetu z tytułu podatku dochodowego od emerytur i rent). Świadczenia zbiegowe wypłacane przez ZUS wyniosły około 533 mln zł. Środki preliminowane na KRUS w 2006 r. stanowiły 44,6% ogólnych wydatków budżetowych bezpośrednio związanych z rolnictwem, wskaźnik ten od 2004 r. wykazuje tendencję malejącą.

Świadczenia socjalne, w tym KRUS, stanowiły przeciętnie około 23,4% dochodu rodziny rolniczej, przy zróżnicowaniu od 29,7% w grupie obszarowej – 5 ha do 3,2% w grupie 50 i więcej ha. Wydatki na ubezpieczenia społeczne (KRUS) „... są formą wspierania dochodów rolników, którzy weszli w wiek emerytalny, ale wiadomo, że część tych świadczeń (dochodów) rodziny chłopskie przeznaczają na potrzeby gospodarstwa rolnego. Szacuje się, że około 1/3 krajowych środków socjalnych wykorzystywana jest w gospodarstwie dla celów produkcyjnych”.

Zróżnicowanie finansowania rolnictwa polskiego. Od 2004 r. pojawiła się do dyspozycji znacząca pozycja na finansowanie sektora rolno-żywnościowego (bez KRUS), mianowicie środki UE oraz krajowe środki wspierające Wspólną Politykę Rolną (WPR), które łącznie wynosiły (w mld zł) w: 2005 r. – 16,2; 2006 r. – 18,4; 2007 r. – 26,9 (projekt), z czego krajowe środki budżetowe i krajowe środki na wsparcie WPR wynosiły w: 2005 r. – 46,8%, 2006 r. – 47,3%, 2007 r. – 35,1%.

„Finansowanie modernizacji rolnictwa i rozwoju wsi po akcesji następuje głównie ze środków unijnych – zgodnie z mechanizmami WPR i programami strukturalnymi, natomiast rola obecnie stosowanych instrumentów wsparcia rolnictwa ze środków budżetu państwa będzie malała na rzecz wsparcia unijnego (z udziałem niezbędnego współfinansowania krajowego)”. Po wejściu do UE, do rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2004-2006 trafiło ponad 30 mld zł (tylko z budżetu UE), natomiast krajowe wydatki budżetowe na rolnictwo (bez KRUS) wyniosły nieco ponad 8,7 mld zł. Szacuje się, że środki unijne (płatności bezpośrednie i ONW dla producentów rolnych) w latach 2004-2006 wyniosły około 16,5 mld zł. Na preliminowane wydatki budżetowe UE (przy wsparciu krajowym) na lata 2004-2006 składają się: dopłaty bezpośrednie (wsparcie dochodów rolniczych) 46%, rozwój obszarów wiejskich 36%, w tym około 11% na ONW oraz programy strukturalne około 18%.

W latach 2004-2006 w nakładach budżetowych krajów UE-25 rolnictwo zajmowało pozycję uprzywilejowaną. W 2006 r. na rolnictwo wydatkowano około 50,5 mld euro, tj. około 42,5% ogólnych zobowiązań budżetu unii, z tego około 86,5% skierowano na realizację WPR, pozostałe środki przeznaczono na rozwój obszarów wiejskich. Szacowano, że w 2006 r. skierowano do polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich około 2,28% ogólnych nakładów budżetowych UE (bez wsparcia krajowego).

Instrumenty towarzyszące WPR a polskie rolnictwo. Makroekonomiczne skutki WPR mogą być istotne dla wzrostu gospodarczego, realnego kursu wymiany, inwestycji i poziomu życia różnych grup ludności. Skala skutków zależy od znaczenia rolnictwa w gospodarce oraz kształtu polityki rolnej Unii i sposobu objęcia Polski tą polityką. Oblicza się, że pełna realizacja WPR w Polsce (wraz z pełnymi płatnościami bezpośrednimi) spowoduje wzrost prawie o 2/5 dochodów wiejskich gospodarstw domowych oraz zwiększy: „... PKB o 1%, poziom produkcji poza rolnictwem o około 10%, inwestycje w całej gospodarce o 5%”. W latach 2004-2006 wnioski o dopłaty bezpośrednie złożyło średnio 1 452 tys. rolników, dopłatami objęto średnią powierzchnię 13 984 tys. ha, łączna kwota dopłat wyniosła 20 426 mln zł; przeciętna kwota dopłat na 1 gospodarstwo wyniosła w 2004 r. 4 528 zł i w 2006 r. 5 025 zł, a przeciętna kwota dopłat w zł/ha użytków rolnych odpowiednio 463 i 528. Wnioski o dopłaty dla obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania (ONW) w latach 2004-2006 złożyło średnio 685 tys. rolników, dopłatami objęto powierzchnię średnio 6 889 tys. ha, łączna kwota dopłat w tych latach wyniosła 3 643 mln zł, przeciętna kwota dopłat na 1 gospodarstwo wynosiła od 1 820 zł w 2004 r. do 1 713 zł w 2006 r. W 2006 r. jedno średniej wielkości gospodarstwo o powierzchni około 8 ha UR mogło uzyskać łącznie z tytułu dopłat maksymalnie 5,6 tys. zł.

Od 2007 r. w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich wyznaczono trzy główne cele nowej polityki PROW, mianowicie: 1) poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych przez ich restrukturyzację, 2) poprawę stanu środowiska oraz krajobrazu przez racjonalną gospodarkę ziemią; 3) poprawę warunków życia ludności wiejskiej i promocja dywersyfikacji działalności gospodarczej. Finansowaniu restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego także służy Sektorowy Program Operacyjny, na który w latach 2004-2006 przeznaczono około 1,8 mld euro.

III. Dochody rolników po akcesji do UE

„Objęcie polskiego rolnictwa mechanizmami WPR istotnie zmieniło czynniki kształtujące dochody rolników, ponieważ obok tradycyjnych czynników (...) pojawiły się nowe jak bezpośrednie płatności związane

i niezwiązane z produkcją rolniczą oraz płatności z tytułu uczestnictwa w programach restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych. Rola tych transferów bardzo wzrosła w kształtowaniu dochodów rolników”. W latach 2004-2006 transfery te wyniosły około 20 mld zł, co stanowi znaczącą kwotę w stosunku do dochodów rolniczych. Część tych transferów jest uwarunkowana: „... utratą innych korzyści lub poniesieniem nakładów na działania dostosowawcze oraz innymi kosztami transakcyjnymi, przy czym dotychczas nie ma oceny tych kosztów, przez co ocena faktycznie zrealizowanych dochodów nie może być pełna”.

Autor omawia zmiany w zakresie dochodów rolników w latach 1995-2006. „*Początek tego okresu charakteryzował się korzystną sytuacją po latach dekonunktury i deprecjacji rolnictwa. Kolejne lata pogorszyły jednak sytuację, którą zmieniło objęcie polskiego rolnictwa mechanizmem WPR*”. W latach 1995-2006 w rolnictwie indywidualnym miały miejsce: stabilizacja produkcji globalnej (na poziomie ok. 101,4% w stosunku do 1995 r.), nieznaczne zmniejszenie zużycia pośredniego (99,1% w stosunku do 1995 r.), co wskazuje na nieznaczną poprawę efektywności gospodarowania, zwłaszcza w latach 2002-2006, głównie w wyniku zmian strukturalnych oraz niekorzystne relacje cen rolnych (nożyce cen w latach 1996-2006), gdzie od wielu lat ma miejsce tendencja pogarszania się tych relacji, przy czym jest to zjawisko ogólnoświatowe, natomiast w Polsce taka tendencja wystąpiła zwłaszcza w latach transformacji. Tylko w latach 1995-2006 wskaźnik relacji cen pogorszył się na niekorzyść rolników o około 30%. Wzrost realnych dochodów gospodarstw domowych rolników w latach 2004-2006 można szacować na około 12,4%, co pozwoliło nieco odrobić dystans do dochodów ogółu gospodarstw domowych (realny wzrost około 4%). Wzrost realnych dochodów w 2006 r. autor szacuje na prawie 2,4%, ale nadal utrzymuje się znacząca różnica w tym zakresie w stosunku do ogółu gospodarstw domowych. W 2006 r. relacja opłaty pracy w gospodarstwach rolników do opłaty pracowników najemnych zbliża się do poziomu z 1995 r., głównie dzięki spadkowi zatrudnienia w gospodarstwach rolników wskutek koncentracji produkcji.

Dochody rodzin rolniczych. Autor omawia je na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych rolników, tj. utrzymujących się wyłącznie lub głównie z dochodów uzyskiwanych z gospodarstwa rolnego, które w 2006 r. stanowiły około 660 tys. gospodarstw indywidualnych (nieco ponad 25% ogółu gospodarstw prowadzących działalność rolniczą), reprezentatywnych dla całej zbiorowości: „*W latach po akcesji można mówić o wyraźnym postępie w nadrabianiu dystansu dochodowego przez rolników do ogółu gospodarstw domowych i gospodarstw pracowniczych, ale bezpośrednia siła oddziaływania WPR w tym zakresie będzie jednak maleć*”. Według wstępnego szacunku, dochody osobiste (rozporządzalne) w gospodarstwach rolni-

ków w 2006 r. zwiększyły się o około 7% (w gospodarstwach domowych ogółem o 6,3%). Znaczący wzrost dochodów osobistych dotyczy około 20% rodzin rolników indywidualnych w większych gospodarstwach rolnych tzn. ponad 14 ha, natomiast 80% rodzin użytkujących gospodarstwa rolne (w tym 75% gospodarstwa powyżej 1 ha), nie odnotowało realnego wzrostu dochodów, a w części z nich dochody nawet spadły, co powoduje bardzo zróżnicowaną ocenę koniunktury w rolnictwie. Ogólnie biorąc, w latach 2004-2006 nominalne dochody w gospodarstwach rolników zwiększyły się o około 36%, natomiast analogiczne dochody w przeciętnym gospodarstwie domowym o około 14%.

Istotnie niższe dochody uzyskuje ludność utrzymująca się wyłącznie z rolnictwa, użytkująca zbyt małe gospodarstwo rolne, odległe od rynku pracy i inne. Zasięg ubóstwa i niedostatku w rodzinach rolniczych i wiejskich jest ponad dwukrotnie większy niż w rodzinach miejskich. *„Nadzwyczaj trudna sytuacja gospodarcza dotyka prawie 20% rolników, którzy nie osiągną nawet minimum egzystencji oraz około 10% rodzin znajdujących się w sferze ubóstwa. Dotyczy to również innych mieszkańców wsi”*. Badania wskazują na trwałość zjawiska ubóstwa.

Świadczenia emerytalno-rentowe rolników: *„w okresie transformacji chroniły wiele rodzin rolniczych przed całkowitą pauperyzacją. Ten strumień środków od około 10 lat systematycznie traci na znaczeniu z powodu zmian struktur społeczno-zawodowych”*. Liczba rolników pobierających emeryturę lub rentę zmalała z 2 049 tys. osób w 1995 r. do 1 563 tys., tj. o 23,7% w 2006 r.; wartość świadczeń wzrosła odpowiednio (w mld zł) z 7,3 do 15,2; przeciętna miesięczna emerytura i renta rolnicza wzrosła z 298 zł do 812 zł, natomiast w stosunku do odpowiedniej emerytury i renty pozarolniczej zmniejszyła się z 67,8% do 63,4%, ale wzrosła w stosunku do dochodu do dyspozycji brutto gospodarstw domowych rolników z 43,4% do 52,3%.

Ogólnie biorąc, objęcie polskiego rolnictwa mechanizmami WPR wpłynęło korzystnie na dochody rolników, przez zmiany w sferze produkcji (przez czym są tu korzyści bieżące i perspektywiczne) oraz transfery, które mają charakter jednoznacznie korzystny, ponieważ *„bez transferów w postaci płatności bezpośrednich i innych płatności do rolnictwa mielibyśmy do czynienia z kolejną zapaścią dochodową rolnictwa wobec stagnacji produkcji. Znaczący strumień środków, który zasilił rolnictwo, pozwolił poprawić dochody osobiste oraz umożliwił modernizację gospodarstw. Dopłaty wywierają i będą wywierać różny wpływ na polskie gospodarstwa rolne, zależnie od ich wielkości, typu produkcji, jakości przyrodniczych warunków gospodarowania i struktury dochodów rodzin posiadaczy gospodarstw: „Efekt transferów, zwłaszcza w postaci płatności obszarowych i uzupełniających, będzie stopniowo relatywnie tracił na znaczeniu, natomiast powinien zwiększać się wpływ transferów zwią-*

zanych z programami restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, wsi i całej gospodarki narodowej, co będzie sprzyjać przemianom strukturalnym w rolnictwie (zmniejszenie liczby gospodarstw utrzymujących się głównie z działalności rolniczej oraz dalszą koncentrację produkcji i zmiany technologiczne). Te przemiany tworzą nową sytuację dla pozostałych rodzin z użytkowaniem gospodarstwa rolnego oraz żywotności obszarów wiejskich, dlatego strategia w zakresie tych przemian staje się sprawą wielkiej wagi dla ogólnej polityki rolnej i polityki kształtowania dochodów rolniczych”.

IV. Kredytowanie i opodatkowanie rolnictwa oraz ubezpieczenia rolnicze

W 2006 r. zadłużenie rolnictwa z tytułu kredytów i pożyczek bankowych (na koniec roku) wyniosło razem 16 654 mln zł, tj. było o 23,7% wyższe niż w 2005 r., przy czym 88,8% zadłużenia ogólnego stanowiło zadłużenie gospodarstw indywidualnych. Finansowanie rozwoju gospodarstw rolnych z dopłat unijnych często wymagało wspierania kredytami. Do korzystania z kredytu zmuszał również szybki wzrost cen artykułów inwestycyjnych, środków obrotowych i ziemi, ponadto sprzyjała dostępność preferencyjnych kredytów inwestycyjnych, atrakcyjne kredyty pomostowe i inne oferowane przez część banków. Duży wzrost absolutnego zadłużenia bankowego w 2006 r. spowodował powiększenie się względnego obciążenia kredytowego rolnictwa o około 5 p. p. (do 31,0%) i produkcji towarowej rolnictwa o 5,3 p. p. (do 35,7%).

Zadłużenie jest już: „... nieco wyższe niż przed akcesją do Unii, ale zdecydowanie niższe od występującego w krajach wysoko rozwiniętych(...) W ujęciu agregatowym nie widać żadnych oznak wskazujących na zagrożenie utrzymania wysokiej zdolności kredytowej w rolnictwie. Pewnym problemem są stare długi szacowane na około 1 mld zł (...) Brakuje natomiast dokładnej informacji o liczbie nadmiernie zadłużonych rolników i ich dyscyplinie płatniczej”.

Kontynuowano pomoc krajową dla rolnictwa i agrobiznesu, która obejmowała m.in. preferencyjne kredyty inwestycyjne i kłaskowe, poręczenia i gwarancje kredytowe, pomoc dla grup producenckich. Dostępnych było 12 linii kredytowych. Autor ocenia, że „... skala subsydiowania kredytów od lat utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie, chociaż dopłaty w 2006 r. były prawie o 37,5% niższe w stosunku do 2005 r. Rolnictwo polskie ma bardzo dobry dostęp do finansowania zewnętrznego. Problemem jest tylko, czy będzie ono efektywnie wykorzystane”.

W końcu 2006 r. w Polsce działało 647 różnych banków, które uzyskały 10,6 mld zł zysku netto, tj. o 16,9% więcej niż w 2005 r. „Pod względem

efektywności banki krajowe należały do europejskiej czołówki”, ale ceny usług bankowych i finansowych w Polsce są wysokie, do czego przyczynia się państwo, które z powodu chronicznych deficytów budżetowych i wysokiego długu publicznego jest największym kredytobiorcą. Autor uważa, że w wyniku różnych procesów, prawdopodobnie do końca bieżącej dekady marże banków polskich spadną do poziomu średnioeuropejskiego (1-2%).

Banki spółdzielcze (w liczbie 584) powiększały aktywa i depozyty, ale to nie przekładało się na wyniki finansowe i przychody z działalności operacyjnej. W latach 2005-2006 poprawił się wynik finansowy tylko o 1,7%, a rentowność netto obrotu zmalała z 14,2% do 13,8%, ale nadal uzyskiwane wskaźniki były wyższe od uzyskiwanych przez banki komercyjne. Jednakże pod naciskiem konkurencji banki spółdzielcze „... muszą koncentrować się na mniej dochodowych segmentach rynku, głównie na mało opłacalnych kredytach preferencyjnych”. Równocześnie muszą one stale się unowocześniać, co wymaga odpowiednich funduszy własnych. Niekorzystnym zjawiskiem jest zahamowanie procesu konsolidacji lokalnych banków spółdzielczych i banków zrzeszających.

W 2006 r., w opodatkowaniu rolnictwa nie zaszły większe zmiany. Rząd zapowiedział podwyższenie stawki VAT na nieprzetworzone produkty rolne z 3% do 7% (prawdopodobnie od 2009 r.). „Uważa się, że cały wzrost cen wywołany tą zmianą przerzucony będzie na konsumentów, co wywoła pewien impuls inflacyjny”. Wiele kontrowersji wiązało się z ulgami w akcyzie dla rolnictwa od biopaliw itp. Pojawiły się nowe rozwiązania w zakresie podatku dochodowego (np. od rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej). Niewielkie zmiany nastąpiły również w podatku rolnym.

W ubezpieczeniach gospodarczych w rolnictwie pobór składki brutto ogółem w 2006 r. wyniósł 417,3 mln zł, tj. o 12,4% więcej niż w 2005 r. Dominującą pozycją była składka na ubezpieczenie obowiązkowe budynków (309,4 mln zł). Odszkodowania ogółem wypłacone w 2006 r. wyniosły 152,8 mln zł, w z tytułu ubezpieczenia obowiązkowego budynków 120 mln zł. Szkodowość (stosunek % wypłaconych odszkodowań do składki brutto) wyniosła 36,6% (w 2005 r. 38,0%) „... nadal malała, kształtując się na zdecydowanie niższym poziomie w stosunku do innych rodzajów ubezpieczeń majątkowych”. Potwierdza się wniosek, że „... ubezpieczenia rolnicze to potencjalnie dochodowy segment rynku, a rolnicy przeciętnie biorąc dokonują najmniej wyludzeń nienależnych odszkodowań”.

Autor uważa, że przyszłość ubezpieczeń majątkowych w naszym rolnictwie „... w największym stopniu zależy od stworzenia systemu subsydiowania zakupu polis i podziału ryzyka między zakłady ubezpieczeniowe a państwo. Polska nie ma tu wyjścia, ponieważ regulacje unijne jasno wskazują, że rok 2008 będzie ostatnim, kiedy rolników dotkniętych ka-

tastrofą będzie można wspierać doraźną pomocą finansową. Później warunkiem otrzymania takiego wsparcia będzie ubezpieczenie co najmniej połowy areалу. Podstawy systemowe stworzyła ustawa z 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolniczych i zwierząt gospodarskich”, późniejsze nowelizacje (ostatnia z 7.03. 2007 r.) nie doprowadziły do rozwiązania problemu.

V. Wyniki produkcyjne oraz rynki produktów rolnych i żywnościowych

Scharakteryzowano produkcję roślinną i zwierzęcą, sytuację na głównych rynkach produktów rolnych i żywnościowych oraz wyniki produkcyjne i finansowo-ekonomiczne przemysłu spożywczego.

Produkcja roślinna. O wysokości plonów ziemniaków zadecydowały warunki agrometeorologiczne – były na ogół dobre warunki zimowania, natomiast niekorzystne latem, powodujące lokalne przesuszenie gleby lub bardzo intensywne opady. Ogólna powierzchnia zasiewów wyniosła 11,5 mln ha, była zatem o 2,4% większa niż w 2005 r., w tym zbóż 8,4 mln ha (wzrost o 0,6%), ale zmniejszyła się powierzchnia uprawy pszenicy, żyta i kukurydzy, wzrosła natomiast powierzchnia uprawy jęczmienia, mieszanek zbożowych i gryki. Powierzchnia uprawy ziemniaków wyniosła 597 tys. ha i choć wzrosła o 1,5% w stosunku do 2005 r., nadal była mniejsza od średniej z lat 2001-2005 o 216 tys. ha tj. o 26,5%; udział ziemniaków w strukturze zasiewów wyniósł 5,2%, podczas gdy jeszcze 5-6 lat temu przekraczał 10%. Spadła powierzchnia uprawy buraków cukrowych o 12,1% w stosunku do średniej z lat 2001-2005. W 2006 r. wzrosła w stosunku do 2005 r. uprawa roślin oleistych o 15,6%, polowych roślin pastewnych o 18,9%, zajmując 996 tys. ha.

Plony. Plony zbóż ogółem wyniosły 26q/ha i były niższe niż w 2005 r. o 6,3q/ha, tj. o 19,5%, przy czym spadek plonowania wystąpił we wszystkich podstawowych gatunkach zbóż. Plony ziemniaków w 2006 r. niższe niż w 2005 r. o 26q/ha, tj. o 14,8%; spadek plonowania zbóż i ziemniaków odnotowano we wszystkich województwach, ale w różnej wysokości. Plony buraków cukrowych wyniosły 438 q/ha i były wyższe niż w 2005 r. o 22 q/ha, tj. 5,3% i od średniej wieloletniej. Plony roślin oleistych w 2006 r. wyniosły 25,6 q/ha, tj. o 1,2% mniej niż w 2005 r.

Zbiory. Łączna produkcja roślinna była o 6,4% niższa niż w 2005 r. Produkcja ziarna zbóż ogółem wyniosła 21,8 mln t i była niższa od produkcji w 2005 r. o 5,2 mln t (o 19,1%) i o 18,6% od średniej wieloletniej. Spadek produkcji ziarna był wynikiem obniżenia plonów i zmniejszenia powierzchni uprawy zbóż. Zbiory ziemniaków w 2006 r. były niższe od uzyskanych

w 2005 r. o 13,4% i od średniej wieloletniej aż o 38,5%. Zbiory buraków cukrowych w 2006 r. wyniosły 11,5 mln t, tj. o 3,7% mniej niż w 2005 r. i o 6,2% mniej od średniej wieloletniej. Produkcja roślin oleistych w 2006 r. wyniosła 1 662 tys. t. i była o 14,1% niższa niż w 2005 r. z powodu niższego plonowania. Również niższe o 7,9% były łączne zbiory warzyw gruntowych, które wyniosły 4 408 tys. t.

Rynek zbóż i pasz. Globalna podaż zbóż (zapasów początkowych, zbiorów i importu) w sezonie 2006/07 wyniosła 32,0 mln t, tj. o 11,1% mniej niż w sezonie poprzednim, z powodu bardzo dużego spadku zbiorów oraz mniejszych zapasów końcowych w sezonie poprzednim. Natomiast korzystnie kształtowała się globalna podaż wysokobiałkowych surowców paszowych, która zwiększyła się o 7,5% do 4,6 mln t.

W sezonie 2006/07 ceny zbóż kształtowały się na bardzo wysokim poziomie z powodu zmniejszenia się krajowej podaży zbóż o blisko 20%. Wzrost cen zbóż spowodował wzrost cen krajowych przetworów zbożowych, co poprawiało konkurencyjność importu. Wzrostowi importu zbóż sprzyjał wysoki kurs złotego do euro (oceniało, że import zbóż może wynieść około 3,5 mln t).

Buraki cukrowe i cukier. W 2007 r. oczekiwano dalszego ograniczenia powierzchni uprawy buraków cukrowych do 230 tys. ha tj. o 12% (można dodać, że jeszcze w sezonie gospodarczym 1996/97 powierzchnia ich uprawy wynosiła 453 tys. ha). Równocześnie maleje liczba plantatorów. W sezonie 2006/07 uzyskano dalszy wzrost plonów do 434q/ha, dzięki czemu zbiory 11,5 mln t były tylko o 3,4% niższe niż przed rokiem, zmalała natomiast wydajność cukru z 17,4% w sezonie 2005/06 do 15,0% w sezonie 2006/07.

„Stopniowo stabilizuje się sytuacja na krajowym rynku cukru, a rok gospodarczy 2006/07 był pierwszym rokiem reformy regulacji na rynku cukru UE, zmuszający do radykalnego obniżenia cen buraków cukrowych w znacznej części rekompensowanego przez płatności bezpośrednie dla rolników do każdego hektara użytków rolnych” (cena buraków zmalała ze 175,3/t zł w 2005 r. do 128,8 zł/t w 2006 r.).

Kontynuowano modernizację przemysłu cukrowniczego, umożliwiającą koncentrację przerobu buraków w dużych, nowoczesnych zakładach, w jej wyniku liczba zakładów z 40 w sezonie 2005/08 spadła do 31 w sezonie 2006/07. Najwięcej cukru wyprodukowała Krajowa Spółka Cukrowa należąca do kapitału państwowego. Eksport cukru wzrósł do około 700 tys. t, głównie na rynki wschodnie.

Rynek ziemniaków. Spadkowi obszarowi uprawy ziemniaków w Polsce nie towarzyszy wzrost plonów (które należą do najniższych w U-25), z powodu bardzo dużego rozdrobnienia ich produkcji, tradycyjnej technologii uprawy, niskiego poziomu nawożenia mineralnego i środków ochrony oraz niewielkiego stosowania sadzeniaków kwalifikowanych. Po zbiorach w 2006 r.

ceny ziemniaków w Polsce kształtowały się na rekordowo wysokim poziomie (średnio wyższym o 66%-70% niż w sezonie 2004/05), przy znacznym regionalnym zróżnicowaniu ich poziomu. Wzrosły też ceny detaliczne przetworów ziemniaczanych. Istotnie spadło zużycie ziemniaków w rolnictwie na pasze, które wyniosło w sezonie 2006/07 niecałe 800 tys. t, gdy kilka lat temu wynosiło 4-5 mln t, a w sezonie 2000/01 prawie 12 mln t (brak zainteresowania rolników ziemniakami jako paszą spowodowane jest pracochłonnością i energochłonnością ich przygotowania). Mimo spadkowej tendencji spożycie ziemniaków w Polsce jest wysokie, w sezonie 2006/07 wyniosło 122 kg na 1 mieszkańca, (około 60% wyższe niż średnio w krajach UE), przy niskim (około 12%) choć rosnącym udziale przetworów ziemniaczanych. Ocenia się się, że w 2007 r. powierzchnia uprawy ziemniaków może utrzymać się na poziomie około 600 tys. ha. Natomiast w przyszłości może jeszcze się obniżyć, ale będzie to zjawisko gasnące.

Rośliny oleiste. Po wejściu Polski do UE poprawiła się opłacalność produkcji rzepaku względem zbóż, co spowodowało wzrost powierzchni jego uprawy z 0,4 mln ha przed akcesją do 634 tys. ha w 2006 r. tj. o 13,4% więcej niż w 2005 r. i prawdopodobnie 0,7 mln ha w 2007 r. Wzrosły plony rzepaku dzięki m.in. wzrostowi nakładów na jego produkcję. W przyszłości przewiduje się dalszy wzrost powierzchni uprawy, stopniową poprawę jego plonowania i wzrost produkcji, o czym będzie decydować głównie przewidywany szybki rozwój rynku biopaliw oraz wzrost spożycia olejów roślinnych. Produkcja rzepaku w 2006 r. wyniosła 1 651 tys. t, tj. była o 13,9% większa niż w 2005 r. Przeciętna cena skupu (934,4 zł/t) była o 20,8% wyższa niż w 2005 r. W sezonie 2007/08 prognozuje się wystąpienie na rynku krajowym przewagi podaży nad popytem na rzepak. W sezonie 2006/07 sektor olejarski przerobił około 1,5 mln t rzepaku, tj. o około 13% więcej niż w poprzednim. W 2006 r. przemysł tłuszczowy uzyskał wysokie zyski, jego rentowność brutto i netto była znacząco wyższa niż w 2005 r. i wyższa niż w całym przemyśle spożywczym, miał wysoką płynność finansową oraz wysoką stopę inwestowania. Wolumen eksportu i importu surowców i produktów oleistych w 2006 r. był znacznie większy niż rok wcześniej, deficyt handlu zagranicznego w tym sektorze wyniósł 504 mln euro i był o 46 mln euro wyższy niż w 2005 r.

Rynek owoców i warzyw. Zbiory owoców wyniosły 3,2 mln t i były wyższe o 10% niż w 2005 r. Zwiększyła się produkcja większości gatunków owoców, najwięcej wiśni i jabłek. Produkcja warzyw gruntowych wyniosła około 4,4 mln t i była o 8% większa niż w 2005 r. Produkcja warzyw pod osłonami wzrosła do 707 tys. ton. Produkcję przetworów owocowych i warzywnych szacowano na około 1 750 tys. t (wobec 1 662 tys. t w 2005 r.). Produkcja przetworów owocowych i warzywnych systematycznie zwiększała się od drugiej połowy lat 90. w związku z dopływem do branży kapitału, głównie inwestorów z zagranicznych, natomiast przyśpieszeniu tempa wzro-

stu produkcji po wejściu do UE sprzyjało potanie surowców importowanych z powodu obniżenia stawek celnych.

Zwiększył się eksport przetworów owocowych i warzywnych, a spadł eksport większości warzyw świeżych spowodowany mniejszymi zbiorami. W 2006 r. ceny eksportowe większości produktów ogrodniczych i ich przetworów były wyższe niż w 2005 r. Łączne wpływy z eksportu tej grupy towarowej były o około 17% wyższe niż w 2005 r. i osiągnęły rekordowy poziom 1 362 mln euro (16% ogólnych wpływów z eksportu produktów rolnych i spożywczych), z tego 1 120 mln euro do krajów UE, natomiast obniżyły się w eksporcie do Rosji. Łączna wartość importu owoców, warzyw i ich przetworów zwiększyła się w 2006 r. o 11% do około 1 212 mln euro (20% globalnego importu rolno-spożywczego), a globalne saldo obrotów handlu zagranicznego całą grupą towarową wzrosło z 75 mln euro do 150 mln euro, przy czym zwiększyło się dodatnie saldo z Unią o 45% do 451 mln euro, pogorszyło z Krajami Niezależnych Państw i pozostałymi krajami trzecimi. Występowały dwukierunkowe zmiany cen skupu warzyw i owoców. Ceny detaliczne owoców krajowych zwiększyły się o 10,6%, a warzyw o 8,9% w stosunku do 2005 r., obniżyły się natomiast ceny detaliczne owoców południowych (o ok. 6%) i przetworów owocowych. Podrożenie świeżych owoców krajowych spowodowało spadek ich spożycia o około 2 kg na osobę, a warzyw o około 0,7 kg, natomiast wzrosło spożycie owoców południowych o 0,9 kg. Łączne spożycie przetworów owocowych i warzywnych zwiększyło się o 2%.

Produkcja zwierzęca. Globalna produkcja zwierzęca w 2006 r. (w cenach stałych), była o 2,6% większa niż w 2005 r. (w którym wzrosła o 5,2% w stosunku do 2004 r.), w wyniku zwiększenia produkcji żywca (wołowego o 12,8%, wieprzowego o 9,1%, drobiowego o 1,9%). Przewidywano spadek globalnej produkcji zwierzęcej w 2007 r. w wyniku: „... *załamania się chowu trzody chlewnej z powodu skrajnie niekorzystnych warunków produkcji od jesieni*”. Łączna produkcja żywca rzeźnego (w wadze poubojowej cieplej) w 2006 r. osiągnęła rekordowy poziom 3 836 tys. t (była wyższa o 7,6% niż w 2005 r.), udział wieprzowiny w ogólnej produkcji wyniósł 59,4% (w 2005 r. 57,2%). Przewidywano się pewne obniżenie ogólnej produkcji mięsa w 2007 r., głównie z powodu spadku produkcji wieprzowiny. W 2006 r. średnioroczna cena skupu trzody wyniosła 3,54 zł/kg, wobec 3,81 w 2005 r. i 4,18 w 2004 r. Rok 2007 cechuje wzrostowa tendencja cen skupu, co oznacza także wzrost cen detalicznych mięsa wieprzowego.

Rynek mleka i produktów mleczarskich. Produkcja mleka wyniosła 11 970 tys. t i była o 0,6% większa niż w 2005 r. W wyniku ostrej selekcji pogłowie krów zmniejszyło się do 2 684 tys. sztuk (o 4,2% w stosunku do 2005 r.), natomiast wydajność mleczna krów wzrosła średnio do 4 200 litrów. Wzrost podaży surowca mlecznego hamowała obawa przed przekroczeniem kwot produkcji towarowej. Skup mleka przez przemysł mleczarski zmniejsz-

szły się o 1% do 8 275 l, wzrosło zużycie mleka w gospodarstwach rolnych m.in. na cele paszowe. Przeciętna cena skupu wyniosła 92,88 zł/100 i w 2006 r. (była niższa o 4 gr niż w 2005 r.). Postępuje stopniowa koncentracja zdolności przerobowych przemysłu mleczarskiego, 10 największych podmiotów tego przemysłu ma 55% udziału w krajowym przetwórstwie mleka. Wyniki ekonomiczno-finansowe przemysłu mleczarskiego były korzystne, ale gorsze niż w całym przemyśle spożywczym. W 2006 r. wzrost produkcji notowano głównie w produkcji serów, przy równoczesnym ograniczeniu produkcji mleka płynnego i niektórych innych asortymentów. Spożycie mleka i jego przetworów w 2006 r. wzrosło o 2 litry do 175 l na 1 mieszkańca.

Eksport wyrobów mlecznych w 2006 r. wzrósł tylko o 2,7% do 923,7 mln euro w rezultacie kwotowania mleka towarowego oraz umacniającego się kursu złotego. Poprawiała się struktura, wzrastał eksport wyrobów do bezpośredniego spożycia, przy ograniczaniu sprzedaży surowca lub półproduktów mlecznych. Ogólna wartość importu w 2006 r. wzrosła o 17,6% do 173 mln euro, a asortyment importu był bardziej różnorodny niż eksport. Na rynku artykułów mleczarskich w 2006 r. utrzymywała się dobra koniunktura, wahania cen na ogół nie przekraczały 1-3%, w związku z czym zakres ingerencji ARR był stosunkowo mały.

Rynek drobiu. Rok 2006 był szczególnie trudny dla polskiego drobiarstwa, z powodu bardzo niskiego poziomu cen skupu żywca i cen zbytu mięsa drobiowego, okresowo nie pokrywającego w pełni kosztów produkcji, co było spowodowane nadmierną jego podażą na rynku w stosunku do zmniejszonego popytu krajowego oraz zamknięciem rynku rosyjskiego dla polskich eksporterów. Produkcja drobiu w 2006 r. była tylko o 2,5% większa niż w 2005 r. mimo to *„uksztaltowała się na bardzo wysokim poziomie 1,5 mln ton żywca i około 1 041 tys. t mięsa”*. Trwał proces koncentracji i uprzemysłowienia produkcji mięsa drobiowego, przy czym: *„... ten drugi prawdopodobnie utrzyma się w 2007 r.”*.

Pogorszyły się wyniki finansowe firm drobiarskich, obniżył się wskaźnik bieżącej płynności finansowej, zakończył się proces adaptacyjny polskich zakładów drobiarskich do standardów UE. W 2006 r. wyeksportowano o 15% więcej niż w 2005 r. wyrobów – około 215 tys. t (co stanowiło 21% produkcji krajowej), głównie do krajów UE (90% polskiego eksportu drobiu), natomiast głównym odbiorcą spoza Unii była Białoruś. Rozwój importu hamowały niskie ceny drobiu w kraju, wyniósł on 70 tys. t (o 5% mniej niż w 2005 r.) i stanowił około 8% krajowego spożycia drobiu. Krajowe zużycie drobiu w 2006 r. wyniosło 912 tys. t i utrzymało się na poziomie 2005 r.

W 2006 r. całkowita marża ubojowo-handlowa zwiększyła się do 24,8% (z 21,4% w 2005 r.), a jej podział między ubojnię i handel nie zmienił się zasadniczo. *„Największy ciężar dekonunktury rynkowej w 2006 r. poniosły dwa segmenty: producenci żywca i ubojnie przemysłowe (...)*

W najlepszej sytuacji pozostawał handel detaliczny, którego marża (...) nawet poprawiła się w relacji do roku poprzedniego, mimo niskiego absolutnego poziomu cen detalicznych drobiu”.

Ceny żywności. W 2006 r. dynamika cen w podstawowych obszarach gospodarki narodowej była zróżnicowana. Według wstępnych danych GUS, w 2006 r. ceny produkcji sprzedanej przemysłu zwiększyły się (w stosunku do 2005 r.) o 2,3%, w tym nośników energii o 6,3%. Ceny produktów sprzedawanych przez gospodarstwa rolne w 2006 r. wzrosły o 3,3% (podczas gdy w 2005 r. spadły o 2,1%). Łączne ceny towarów i usług nabywanych przez gospodarstwa indywidualne na cele produkcyjne, inwestycyjne i konsumpcyjne podniosły się o 0,4%, gdy przed rokiem wzrosły o 2,0%. W rezultacie relacja „nożyc cen”, po niekorzystnym dla rolnictwa 2005 r. (96,0), osiągnęła poziom 102,9, tj. prawie jak w 2004 r. (102,6). W handlu zagranicznym, ceny transakcyjne w eksporcie (liczone w złotych) wzrosły o 1,4%, a w imporcie o 3,0%, przez co wskaźnik „terms of trade” wynoszący 98,4 był gorszy niż w 2005 r. (100,6). Ceny towarów i usług konsumpcyjnych w 2006 r. wzrosły przeciętnie o 1%, wobec 2,1% w 2005 r.

Największy wpływ na przebieg procesów inflacyjnych w 2006 r. miały zwyżki cen towarów i usług związanych z mieszkaniem (ok. 4,7%) oraz ceny żywności i napojów bezalkoholowych (0,6%), które podwyższyły średnioroczny wskaźnik cen ogółem odpowiednio o 0,95 p. p. i 0,17 p. p. W latach 2004-2006 ceny żywności cechowała stosunkowo duża niestabilność – w ujęciu średniorocznym dynamika cen wynosiła w: 2004 r. 6,3%, 2005 r. – 2,1%, 2006 r. – 0,6% oraz w porównaniu grudzień do grudnia okresu poprzedniego, odpowiednio: 7,8%, 1,3%, 1,8%. W 2004 r. wzrost cen był konsekwencją zdynamizowania eksportu do UE przy ograniczonej podaży produktów rolnych, natomiast w 2006 r. wynikał z: „... ożywienia popytu na rynku krajowym pod wpływem wzrostu dochodów ludności, zmniejszenia zbiorów i wzrostu cen podstawowych ziemiopłodów”.

Spadek produkcji roślinnej (o 6,4%) i podaży ziemiopłodów wpłynął na znaczny wzrost ich cen – pszenica podrożała o 20,9%, a żyto o 35,3%; średnia roczna cena ziemniaków w skupie wzrosła o 17,5%, a na targowiskach o 65,2%. Natomiast w produkcji zwierzęcej w 2006 r. (w stosunku do 2005 r.) skup żywca rzeźnego (w przeliczeniu na mięso) był wyższy o 7,2%, w tym mięsa wieprzowego o 10,7%; wpłynęło to na ceny, zmalały ceny skupu wieprzowiny o 7%, a drobiu a 14,1%.

Obniżenie globalnej produkcji rolniczej w 2006 r. o 1,8%, nie obniżyło produkcji przemysłu spożywczego. Przeciwnie, jego produkcja sprzedana (w stosunku do 2005 r.) zwiększyła się o 7,3% (w cenach stałych), a łączne ceny zbytu tej produkcji zmalały o 0,6%, natomiast zróżnicowane zmiany podaży i cen podstawowych produktów rolnych powodowały zmiany struktury produkcji i cen zbytu poszczególnych grup wyrobów.

Zwiększyła się podaż rynkowa wielu podstawowych grup artykułów żywnościowych, m.in. mięsa (w wyniku zwiększenia produkcji i importu), mleka, serów. Towarzyszyło temu ożywienie krajowego popytu kreowane przez rosnące dochody ludności i poprawę sytuacji na rynku pracy oraz spadek bezrobocia (o 2,7 p. p.), doprowadziło to do wzrostu realnej wartości wynagrodzeń.

W 2006 r. przeciętne miesięczne nominalne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw było o 5,1% wyższe niż w 2005 r. (w którym wzrosło o 3,2%), a realne o 4,2% (w 2005 r. o 1,2%). Przeciętna miesięczna nominalna emerytura i renta pozarolnicza wzrosła o 7,7%, realnie o 6,2%, a w systemie rolniczym odpowiednio o 5,8% i 4,3%. Szacuje się, że przeciętne budżety gospodarstw domowych (na 1 osobę) były o 7,0-8,0% wyższe niż w 2005 r. Wzrost dochodów wpływał na wzrost popytu i dynamikę cen artykułów rolno-spożywczych.

Roczne wskaźniki cen żywności w 2006 r. były wypadkową odmiennie kształtujących się tendencji w pierwszym i drugim półroczu, natomiast na średnioroczny wzrost cen żywności (o 0,6%) wpłynęły głównie podwyżki cen, zwłaszcza warzyw o 14,3%, owoców o 3,4% , pieczywa i produktów zbożowych o 1,2%. Autorka zauważa, że: *„Skala zmian cen poszczególnych produktów żywnościowych była znacznie bardziej zróżnicowana niż to wynika ze wskaźników zagregowanych, co spowodowało istotne przesunięcia wewnętrznych relacji cen produktów żywnościowych, zarówno w układzie artykułów komplementarnych, jak i substytucyjnych”*.

W wyniku zróżnicowanej dynamiki cen detalicznych żywności i cen skupu produktów rolniczych: *„...uksztaltowały się między nimi nowe zależności będące w przybliżeniu wyrazem zmian kosztów produkcji”*. Ogólnie biorąc, dla producentów, ceny produktów rolniczych, zwłaszcza pochodzenia roślinnego były w 2006 r. bardziej korzystne niż w 2005 r. Znacznie zwiększył się udział producentów zbóż w cenie detalicznej pieczywa i produktów zbożowych, korzystne dla rolników były relacje cen rzepaku do cen tłuszczów roślinnych, zwiększył się udział rolników w cenach produktów finalnych – masła i żywca wołowego, zmalał natomiast ich udział w cenie detalicznej cukru i mięsa wołowego.

Skutki zmian cen detalicznych żywności dla poziomu życia społeczeństwa charakteryzują relacje przeciętnych płac i dochodów uzyskanych ze świadczeń społecznych (zmiana zdolności nabywczej posiadanych dochodów). W ocenie autorki w 2006 r. *„były one dla konsumentów dużo bardziej korzystne niż w 2005 r. Wzrosła siła nabywcza płac oraz emerytur i rent w odniesieniu do większości artykułów żywnościowych. Potaniecie żywności względem dochodów z pracy i świadczeń społecznych znalazło odbicie we wzroście popytu na żywność. Realna wartość rynkowych wydatków gospodarstw domowych na żywność wzrosła w 2006 r.*

o około 4%, przy spadku samozaopatrzenia. Wzrosła konsumpcja artykułów żywnościowych pochodzenia zwierzęcego, ryb i wszystkich rodzajów tłuszczów. Istotnie zmniejszyło się spożycie produktów zbożowych, zwłaszcza pieczywa oraz cukru, warzyw i ziemniaków”.

Wyniki produkcyjne przemysłu spożywczego. W latach 2005-2006 przyrost wartości produkcji przemysłu spożywczego (w cenach stałych) wyniósł po około 7% rocznie, w ostatnich czterech latach produkcja zwiększyła się o 28% i była o około 60% wyższa niż w połowie lat 90., a o około 62% przekroczyła poziom z 1988 r. •ródłem ożywienia produkcji w tym sektorze były: wysokie tempo wzrostu eksportu we wszystkich branżach przemysłu spożywczego; przyśpieszenie procesu uprzemysłowienia przetwórstwa produktów rolnych wywołane m.in. przez procesy dostosowawcze do standardów unijnych; ożywienie popytu krajowego na żywność i napoje. W 2006 r. tempo rozwoju przemysłu spożywczego było 3-4 razy wyższe niż produkcji towarowej rolnictwa oraz spożycia żywności i napojów; wyraźną tendencję wzrostową wykazywały ceny zbytu producentów żywności i napojów. Najszybciej rozwijało się (wartość produkcji w cenach bieżących): przetwórstwo ryb, tłuszczów roślinnych, przemiał zbóż, produkcja pieczywa, przetwórstwo owoców i warzyw, produkcja napojów bezalkoholowych i spirytusowych, piwa oraz przetwórstwo mleka i mięsa. Obniżyła się natomiast wartość produkcji przemysłu cukrowniczego i winiarskiego, przetwórstwo kawy i herbaty oraz sektora drobiarskiego.

W przemyśle spożywczym trwało ożywienie inwestycyjne, które rozpoczęło się w 2003 r. W 2006 r. inwestycje zwiększyły się o 10% i były o około 40% większe niż w latach 2000-2002, w strukturze inwestycji zwiększył się udział wydatków na aktywną część majątku trwałego. Liczba zakładów uprawnionych do handlu na rynku UE zwiększyła się, np. w przemyśle mięsnym do 896, drobiarskim 211, mleczarskim 325. Przetwórstwo rolno-spożywcze cechuje koncentracja inwestycji w przedsiębiorstwach dużych i średnich (ich udział w inwestycjach przemysłu spożywczego wyniósł 88,5%). Utrzymanie wysokiego poziomu inwestowania przewidywano w 2007 r., dzięki dobrej sytuacji finansowej przedsiębiorstw. Po wejściu do UE szybko wzrasta wydajność pracy i powoli, ale ciągle zmienia struktura podmiotowa przemysłu.

Wyniki finansowe przemysłu spożywczego jako całości w 2006 r. autor ocenia jako dobre. *„Od trzech lat wszystkie wskaźniki rentowności są wysokie, stabilne i największe po 1990 r., zysk stał się głównym źródłem przychodów gotówkowych (w 2006 r. stanowił on 53,6% tych przychodów)”.* Zwiększył się udział firm rentownych w obrotach sektora do 89% (z 86% w 2005 r.). Nadal jednak utrzymuje się znaczące zróżnicowanie poziomu rentowności między poszczególnymi kierunkami przetwórstwa spożywczego. Ogólnie można stwierdzić, że *„... w większości branż obecna sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstw nie stwarza zagrożeń dla konty-*

nuowania i rozwijania działalności operacyjnej i inwestycyjnej. Dobra była sytuacja finansowa przedsiębiorstw większości branż, a stopa zysku relatywnie duża”.

Handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi. Nadal jest duże i rosnące znaczenie handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi dla polskiego bilansu handlowego i płatniczego, „... a ich eksport ma coraz większy wpływ na sytuację ekonomiczną niektórych gałęzi rolnictwa i przemysłu spożywczego”. Obroty handlu zagranicznego artykułami spożywczymi w 2006 r. (w cenach bieżących wyniosły 56,5 mld zł, z tego import 24,1 mld zł, a eksport 32,4 mld zł, w stosunku do 2005 r. import wzrósł o 11,1%, a eksport o 14,2%. Cechą charakterystyczną tego handlu w latach 2003-2006 było bardzo szybko rosnące dodatnie saldo obrotów z 2,2 mld zł w 2003 r. do 8,3 mld zł w 2006 r. Mimo dużego wzrostu importu, stopień pokrycia eksportu importem wyniósł w 2006 r. 1,34 (co jest dotychczas wskaźnikiem najwyższym). Głównym kierunkiem polskiego eksportu rolno-spożywczego jest rynek unijny, jego udział zwiększył się z 51% w 2005 r. do 79% w 2006 r. Drugim ważnym rynkiem zbytu był rynek Wspólnoty Niepodległych Państw, na którym eksport utrzymano na poziomie 2005 r. mimo rosyjskich ograniczeń eksportowych.

Utrzymała się struktura importu rolno-spożywczego ukształtowana w drugiej połowie lat 90. Do największych pozycji w imporcie w 2006 r. (wartościowo) należały: śruty i makuchy oleiste, tłuszcze roślinne jadalne i techniczne, kakao itp., kawa, zboża (wielkość importu silnie zależy od zbiorów krajowych, owoce i ich przetwory, ryby (stanowią dużą pozycję ponieważ w ostatnich kilkunastu latach Polska utraciła wszystkie łowiska dalekomorskie), mięso wieprzowe wina i inne. W eksporcie do największych pozycji należały: owoce (świeże, mrożone, przetworzone półfabrykaty itp.), soki owocowe, czekolada i wyroby czekoladowe, pieczywo cukiernicze, cukier, mięso surowe i konserwy mięsne, ryby i przetwory z ryb, artykuły mleczarskie, wyroby tytoniowe. Coraz większe znaczenie uzyskują branże wykorzystujące odpady do produkcji i prowadzące produkcję żywności wysoko przetworzonej, poważny wzrost ich eksportu jest głównie wynikiem wejścia do Polski w latach 90. kapitału zagranicznego, wykorzystującego w eksporcie swoje międzynarodowe sieci handlowe.

VI. Rynek środków produkcji i usług dla rolnictwa

Rynek środków produkcji (i usług) w 2006 r. funkcjonował w warunkach polepszającej się koniunktury dla rolnictwa, pomyślnej dla większości gospodarstw rolnych, wpłynął na to głównie korzystny układ cen, mianowi-

cie ceny produktów rolnych sprzedawanych wzrosły w stosunku do 2005 r. o 3,3%, a ceny towarów i usług zakupywanych na potrzeby bieżącej produkcji rolniczej wzrosły o 0,4%. Poprawę koniunktury najsilniej odczuł rynek nawozów mineralnych i materiałów budowlanych. Zużycie nawozów pod zbiory 2006 r. wyniosło 123,3 kg NPK/1 ha i było wyższe o 20,4% niż w 2005 r. (najbardziej wzrosło nawożenie fosforowe o 35,8% i potasowe o 28,8%), natomiast nawożenie wapniowe zmniejszyło się aż o 40% w skutek odejścia od dofinansowywania nawożenia wapnem zgodnie z wymogami UE oraz wzrostu cen tych nawozów o 37,6% od sezonu 2003/04. Wykorzystaniu koniunktury sprzyjały dopłaty bezpośrednie oraz subwencje wypłacane w ramach SAPARD i SPO na inwestycje w rolnictwie. Przy wzroście cen nawozów mineralnych w 2006 r. o 0,4% w stosunku do 2005 r. znacznie polepszyły się relacje cen nawozów do cen zbóż i ziemniaków.

Na rynku maszyn rolniczych w 2006 r. nie było szczególnych zmian. Znaczne ożywienie wystąpiło w asortymencie maszyn podstawowych, odnotowano mały popyt odtworzeniowy na ciągniki rolnicze. Ceny maszyn rolniczych w 2006 r. wzrosły średnio o 2,2% (w 2005 r. odpowiednio 3,3%), w poszczególnych asortymentach w przedziale 2,2-4,7%. Średnia cena 1 gigadżula w nośnikach energii stosowanej w rolnictwie w 2006 r. była o 2,6% wyższa niż w 2005 r. Powoli rośnie w rolnictwie zużycie biomasy do celów energetycznych.

Rynek usług dla rolnictwa. Szacunkowa wartość usług dla rolnictwa w 2006 r. wyniosła 7,0 mld zł i była o 2% wyższa niż w 2005 r. Rolnicy indywidualni zakupili usługi o wartości 460 zł w przeliczeniu na 1 ha UR, zmniejszył się ich popyt na usługi mechanizacyjne, a wzrósł na usługi weterynaryjno-zootechniczne oraz usługi pośrednie, zwłaszcza finansowe i remontowe. W strukturze usług kupowanych przez rolników indywidualnych usługi mechanizacyjne i transportowe stanowiły 24,5%, naprawa maszyn 18%, ubezpieczeniowe 16,5%, bankowe 7,5%.

W 2006 r. było 23,9 tys. zarejestrowanych przedsiębiorstw (zakładów) usługowych dla rolników, tj. o 55% więcej niż w 1996 r. W strukturze usługowej najczęściej było zakładów usług maszynowych i transportowych 45,2%, weterynaryjnych 33,9%, zootechnicznych 12,6%, placówek naprawy maszyn 8,4%. Zakłady usługowe w 99,7% były prywatne, w 89,8% prowadzone przez osoby fizyczne, w 96% zatrudniające poniżej 10 osób, a tylko 0,4% zakładów zatrudniało powyżej 50 pracowników. W usługach dla rolników pracuje około 60 tys. osób. Rozwinięta jest nie rejestrowana sieć usług dla rolników, „którą tworzy ponad sto tysięcy rolników usługodawców, wykorzystujących posiadany potencjał maszyn i kadry dla uzupełniania dochodów uzyskiwanych z produkcji rolnej”.

Ceny usług niekonsumpcyjnych (z przewagą usług dla rolnictwa) w 2006 r. wzrosły o 2,3% przy inflacji 1% (w 2005 r. o 2,2%), wzrosły ceny usług rolniczych o 3,1%, w tym zwłaszcza maszynowych o 4%, i pośrednich usług rolniczych o 2,3%, szczególnie usług ubezpieczeniowych o 7%.

VII. Rynek ziemi rolniczej

Rynkowy i nierynkowy obrót ziemią rolniczą. Rynek ziemi rolniczej w 2006 r. nadal cechowała przewaga popytu na ziemię nad jej podażą. Wzrosła liczba transakcji kupna-sprzedaży ziemi, liczba aktów notarialnych dotyczących kupna-sprzedaży nieruchomości rolnych w 2006 r. była o 10% większa niż w 2005 r., co stanowiło około 62 tys. umów. W stosunku do ogółu gospodarstw indywidualnych (określanych na około 1 782 tys.) taki: „... zasięg obrotów na międzysąsiedzkim rynku ziemi nie mógł spowodować znaczącego przyspieszenia przemian agrarnych”.

Od 2004 r. spada liczba transakcji dokonywanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, która ma coraz mniej gruntów do sprzedaży atrakcyjnych rynkowo. ANR ma jeszcze relatywnie największe obroty w czterech województwach zachodnich i północno-zachodnich. Natomiast w województwach podkarpackim, łódzkim i śląskim większość zmian własnościowych ziemi odbywa się w obrocie nierynkowym (darowizny, spadki podziały rodzinne), co „sprzyja petryfikacji struktur rolniczych zwłaszcza w zakresie rozdrobnienia agrarnego”. W 2006 r., jak w poprzednich dwu latach, wzrastały ceny ziemi rolniczej (w latach 2004-2005 średnie ceny ziemi wzrosły o 24,3%) we wszystkich regionach kraju. Średnie ceny gruntów rolnych w obrocie prywatnym w 2006 r., w podziale według jakości bonitacyjnej wynosiły (w zł za 1 ha) – dobrej 12 126, średniej 9 712 i słabej 6 917.

Rozpiętość cen ziemi między województwami (w zł za 1ha) wynosiła: ziemi dobrej 5 571 (podkarpackie) – 22 092 (wielkopolskie); średniej 4 508; (podkarpackie) – 16 928 (wielkopolskie); słabej 3 535 (lubuskie) – 10 779 (kujawsko-pomorskie). Podobnie jak w latach poprzednich, stosunkowo największy wzrost cechował ceny gruntów rolnych o niskiej klasie bonitacji, ich wartość rynkowa zwiększyła się o 18%, gdy gruntów średniej jakości o 13%, a najwyższej jakości o 10%, co świadczy o poza rynkowych motywacjach zakupu (renta kapitałowa, dopłaty za zalesianie). „Uwarunkowania lokalne, rozwój gospodarczy i związana z nimi renta położenia odgrywają kluczową rolę w wyznaczaniu wartości ziemi rolniczej. W 2006 r. silniej zaznaczyła się rola rolnictwa w kreowaniu rynku ziemi”.

W związku z rosnącymi cenami i niechęcią właścicieli gruntów do ich wyzbywania się, w ostatnich latach wzrosło zainteresowanie dzierżawami.

Skala tego zjawiska zwiększyła się w latach 2000-2005. Stosunkowo duży udział z dzierżawą występował w województwach kujawsko-pomorskim i wielkopolskim oraz na terenach południowo-zachodnich i północnych. Około 90% gospodarstw rolnych jest przejmowana na zasadzie dziedziczenia w rodzinie, natomiast zmniejszyło się przekazywanie gruntów w ramach działów rodzinnych, zmniejszyła się również liczba umów o dożywocie, o ponad 20% zmalało przekazywanie gruntów rolnych w zamian za świadczenia emerytalne z KRUS. Najczęstszą formą nierynkowego obrotu ziemią rolniczą pozostały notarialne akty darowizny, w 2006 r. stanowiły one około 74% nierynkowych przejęć nieruchomości rolnych. Autorka uważa, że w przyszłości będzie się rozszerzał rynkowy obrót ziemią rolniczą ponieważ jej wysokie ceny ułatwią decyzję o zbyciu gruntów przez osoby, które pragną odejść z rolnictwa, równocześnie będzie działać na rynku rolnym silna motywacja ekonomiczna do umacniania i rozszerzania gospodarstwa przez powiększanie jego powierzchni.

Grunty Agencji Nieruchomości Rolnych – tendencje w 2006 roku.

Na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 11 kwietnia 2003 r. (z późniejszymi zmianami) ANR „... uzyskała możliwość kontroli części prywatnego rynku nieruchomości rolnych, który wcześniej funkcjonował bez żadnych ograniczeń administracyjnych. Zadania ANR związane z oddziaływaniem na zmiany w strukturze agrarnej w Polsce – wpisują się w kilkudziesięcioletnią politykę wspierania przez UE gospodarstw rodzinno-rozwojowych – zapoczątkowaną w UE w grudniu 1968 r. (Plan Mansholta). Mimo działań ANR na rzecz poprawy struktury agrarnej, istnieje realne zagrożenie petryfikacji istniejących struktur rolnych, wynikające głównie z przyjętego przez Polskę systemu płatności obszarowych i innych form wspierania rolnictwa z funduszy unijnych i krajowych”.

Do końca 2006 r. Agencja przejęła do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa około 4,7 mln ha gruntów, 80% powierzchni pochodziło z likwidowanych ppgr. Etap przejmowania nieruchomości do Zasobu jest zakończony, obecnie powiększają go niemal wyłącznie grunty nabywane na zasadach pierwokupu na podstawie ustawy z kwietnia 2003 r. „*Znikoma jest natomiast skala przejmowania przez Agencję gruntów rolnych na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników*”. Do końca 2006 r. sprywatyzowano grunty o powierzchni ponad 2 mln ha (ponad 44% areалу przejętego do Zasobu). W Zasobie pozostało na koniec 2006 r. 2,6 mln ha, z których 1,9 mln ha (około 72%) było przedmiotem dzierżawy. Do rozdysponowania pozostało w Zasobie około 386 tys. ha.

Ceny gruntów rosną praktycznie od początku procesu prywatyzacji. W latach 1992-1999 realny wzrost cen był łagodzony przez znaczną inflację, w okresie 1999-2003 występowała pewna stabilizacja cen ziemi. W latach

2004-2006 można mówić o gwałtownym wzroście cen ziemi przy niskim wskaźniku inflacji, wyrazem tego są średnie roczne ceny gruntów Zasobu (za 1 ha, w zł): 2003 r. – 3 736, 2004 r. – 4 682, 2005 r. – 5 607 (wzrost o 19,8%), 2006 r. – 7 374 (wzrost o 31,5%). Tendencje i kierunki zmian cen sprzedaży gruntów Agencji w ostatnich latach są zbieżne z tendencjami na rynku międzysąsiedzkim (prywatnym), gdzie od 1999 r. średnia cena gruntów ornych systematycznie rosła.

Na koniec 2006 r. w dzierżawie pozostawało 1,9 mln ha gruntów państwowych (Zasobu). Przedmiotem nowych umów dzierżawy zawieranych przez ANR są głównie grunty (nieruchomości) pochodzące z wygasłych lub rozwiązanych umów dzierżawy. W ostatnim okresie obserwuje się wzrost wysokości czynszów dzierżawnych na przetargach. W 2006 r. średni roczny czynsz za grunty rolne ANR wynosił około 193 zł/ha (na rynku prywatnym średnio 304 zł gruntów ornych). *„W sytuacji zwiększającej się presji popytowej i rosnących cen, szczególnego znaczenia dla polityki agrarnej państwa nabiera ułatwienie dostępu do ziemi rolnikom powiększającym gospodarstwa rodzinne”.*

VIII. Wyżywienie – poziom i zróżnicowanie

Z danych bilansowych wynika, że w 2006 r. spożycie przetworów zbożowych utrzymało się na poziomie z lat 2004-2005 (119 kg na 1 mieszkańca rocznie), wzrosło spożycie owoców o 2,6%, zmniejszyło się natomiast spożycie ziemniaków do 120 kg/osobę, cukru o 1,5%, warzyw o 1,8%. Wzrosło spożycie mięsa i podrobów o 1,4% tym wieprzowiny o 2,5%, zmniejszyło się spożycie wołowiny o 47% (w latach 1997-2006), prawie podwoiło się spożycie drobiu, spożycie ryb pozostaje na niskim poziomie 12 kg/osobę. Wartość energetyczna spożycia w Polsce wynosi około 3 300 kcal/osobę dziennie (według danych FAO), co zapewnia normalny rozwój psychofizyczny społeczeństwa, ale *„... pomiędzy poszczególnymi grupami społeczno-ekonomicznymi gospodarstw domowych występują istotne różnice w poziomie i strukturze spożycia żywności”.* Łączne miesięczne spożycie podstawowych artykułów żywnościowych przez jedną osobę było największe w gospodarstwach domowych emerytów – 57,6 kg, następnie rolników 53,6 kg, rencistów 52,7 kg, pracujących na własny rachunek 44,1 kg pracowników 43,1 kg.

Różnice jakościowe określa koszt 1 kg żywności, który był najwyższy (4,64 zł) w gospodarstwach pracujących na własny rachunek, który był wyższy o 30,0% od kosztu najniższego (3,59 zł) w gospodarstwach domowych rolników, (niski był także koszt w gospodarstwach emerytów – 3,84 zł).

Czynnik różnicujący poziom życia w gospodarstwach domowych (czyli przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwie domowym), w gospodarstwach o najwyższych dochodach był 6,6 razy wyższy niż dochód na osobę w gospodarstwach domowych o najniższych dochodach. Natomiast gospodarstwa najzamożniejsze wydawały na zaspokojenie swoich potrzeb (na towary i usługi konsumpcyjne) 4,1 razy więcej niż najbiedniejsze. Zgodnie z prawem Engla wraz ze wzrostem dochodu na osobę udział wydatków na żywność w wydatkach ogółem gospodarstw, z 41% w gospodarstwach domowych o najniższych dochodach maleje do 20,8% w wydatkach o najwyższych dochodach.

Poziom spożycia artykułów żywnościowych jest zróżnicowany i na ogół rośnie wraz ze wzrostem dochodu gospodarstw domowych (z wyjątkiem pieczywa, mąki, mleka, margaryny i ziemniaków). W wyniku niskiego poziomu spożycia artykułów żywnościowych, w najmniej zamożnych rodzinach występują niedobory energii w codziennym spożyciu żywności. Przeciętna wartość energetyczna dziennego spożycia żywności w I grupie kwintylowej (o przeciętnym miesięcznym dochodzie rozporządzalnym na osobę 245 zł) wynosi 1 780 kcal na osobę. A zatem jest to poziom niższy od granicy bezpieczeństwa żywnościowego. W II grupie kwintylowej (dochód rozporządzalny 454 zł/osobę) wynosi 1 900 kcal na osobę dziennie (norma bezpieczeństwa żywnościowego dla Polski na poziomie gospodarstwa domowego wynosi 2 000 kcal na osobę dziennie).

W Polsce ponad 20% ludności ma niezaspokojone potrzeby żywnościowe, gdyż poziom spożycia większości produktów żywnościowych jest niski, co zagraża niedożywieniem. „*Szczególnie niebezpieczne są niedobory żywieniowe dla dzieci w każdym wieku gdyż hamują ich rozwój fizyczny i umysłowy*”. Trudną sytuację żywieniową wielu rodzin potwierdzają wyniki badań w marcu 2005 r. (opublikowanych w „*Diagnozie społecznej 2005*”, Warszawa 2006). Najgorsza sytuacja w zakresie wyżywienia ze względów finansowych jest w rodzinach wielodzietnych. W tej grupie rodzin brak zaspokojenia potrzeb w zakresie ryb, ich przetworów stwierdziło 40,3% rodzin, mięsa i drobiu ponad 32%, przetworów mlecznych 22,1%, owoców 27,5%, warzyw 18%, tłuszczów jadalnych 14,4%, mleka 10,2%. Takie rodziny niepełne miały stosunkowo duże trudności w zaspokojeniu podstawowych potrzeb żywnościowych.

Z innych badań w 2006 r. wynika, że „... w przeciętnej polskiej szkole ponad 1/5 dzieci potrzebuje pomocy w formie nieodpłatnego dożywiania, a korzysta 16% uczniów. Większość szkół środki na dożywianie otrzymuje głównie od samorządów miejskich i gminnych, poza tym od osób fizycznych i organizacji pozarządowych”. W grudniu 2005 r. ustanowiono wieloletni program „*Pomoc państwa w zakresie dożywiania*” dzieci i młodzieży oraz poprawy poziomu życia osób i rodzin o niskich dochodach.

W budżecie państwa na 2007 r. na ten cel przewidziano 300 mln zł; z programu korzysta około 1,5 mln osób.

Polska korzysta ze środków z budżetu UE na realizację programu dostarczania nadwyżek żywności dla najuboższej ludności UE, od roku 2003/04, co roku otrzymuje około 200 mln euro oraz bezpłatnie artykuły spożywcze z zapasów UE wartości kilkudziesięciu mln euro. W konkluzji autor pisze, „...prawa rynku nie rozwiążą problemów wyżywienia w Polsce. Zwiększenie dostępności żywności uboższym warstwom społeczeństwa powinno być podstawowym celem polityki społecznej, zwłaszcza, że w Polsce 12,3% ludności nie osiąga minimum egzystencji, a wśród rodzin wielodzietnych aż 43,5%. Dotychczasowe środki finansowe na pomoc żywnościową dla uboższej ludności (...) są za małe w porównaniu z potrzebami”.

IX. Rolnicze spółdzielnie produkcyjne po integracji z Unią Europejską

W latach 1989-2006 liczba rolniczych spółdzielni produkcyjnych (RSP) zmniejszyła się z 2 177 do 845, tj. o 61%. „*Prawie 40% RSP przetrzymało lata gospodarki rynkowej, a znaczna część nawet w dobrej kondycji ekonomicznej*”, mimo że spółdzielnie, zwłaszcza w pierwszym okresie urynkowienia „... z przyczyn ideologicznych i politycznych były traktowane jako gorszy sektor rolnictwa, niewymagający wsparcia budżetowego”.

Integracja Polski z UE zwiększyła wymagania w zakresie efektywności gospodarowania, które stawiało wcześniej urynkowanie gospodarki. W latach 2000-2005 w badanych spółdzielniach zatrudnienie zmniejszyło się o prawie 36%, w części z nich nadal jest uważane jako za wysokie, ale racjonalizacja zatrudnienia w RSP jest bardziej skomplikowana niż w prywatnych przedsiębiorstwach komercyjnych. W RSP zmienia się gospodarka ziemią. Powiększaniem obszaru zainteresowane są głównie spółdzielnie mocniejsze gospodarczo i przeważnie przez zakup ziemi, a nie nabór nowych członków. Pozbywają się ziemi przeważnie spółdzielnie słabsze gospodarczo. Część gruntów nadal jest odlogowana (około 7% UR). Po urynkowaniu gospodarki RSP miały poważne trudności z reprodukcją majątku trwałego. Dopiero w latach 1994-1997 poprawa koniunktury w rolnictwie oraz przystosowanie spółdzielni do rynku, poprawiło ich sytuację dochodową, co korzystnie wpłynęło na inwestowanie w 1998 r. W 2005 r. nakłady inwestycyjne były wyższe od odpisów amortyzacyjnych. Ożywienie inwestycyjne wywołały unijne fundusze pomocowe (SPO, PROW) wspierające moderniza-

cję potencjału wytwórczego gospodarstw rolnych. Inwestowano głównie w zakup wyposażenia podnoszącego wydajność pracy.

W gospodarce RSP znaczny udział miało przetwórstwo, produkcja pozarolnicza, usługi i handel stopniowo ograniczane jako nieopłacalne. W przyszłości pozostaną zakłady większe, nowoczesne, dobrze zorganizowane i powiązane kooperacyjnie z dużymi odbiorcami. Spółdzielnie przed urynkowieniem i obecnie charakteryzują się szybkim dostosowywaniem produkcji roślinnej i hodowli do zmieniającej się sytuacji popytowej. Urynkowienie pogorszyło sytuację gospodarczą spółdzielni, obniżyła się dochodowość nakładów. W 2005 r. dopłaty unijne stanowiły 1/3 dochodu ogólnego spółdzielni. Przyszłość RSP będzie zależeć od rynkowych uwarunkowań rozwoju rolnictwa oraz możliwości korzystania z funduszy unijnych i powiększania swojego obszaru, ale w tej dziedzinie natrafiają na ograniczenia, ponieważ są traktowane jako firmy typowo komercyjne, a nie jako wielorodzinne gospodarstwa rolne, wykorzystujące własną siłę roboczą, które wypracowują dochód a nie zysk. Zdaniem autora potrzebna jest modyfikacja sposobu naliczania dopłat z tytułu ONW oraz zmiana zasady dostępu do środków unijnych wspierających inwestycje w gospodarstwach rolnych. Potrzebna także nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa dla wyeliminowania z nich ograniczeń w zakresie obrotu gruntami pomiędzy spółdzielnią a jej członkami oraz zakupu gruntów przez spółdzielnie większe obszarowo.

X. Przekształcenia w rolnictwie wielkoobszarowym

ANR większość mienia byłych ppgr przejęła w pierwszych latach transformacji, dlatego np. w 2006 r. przejęła zaledwie 2,6 tys. ha gruntów. W 2006 r. działalność Agencji była skierowana na zagospodarowanie mienia przejętego wcześniej. Na koniec 2006 r. do zagospodarowania pozostało 386,2 tys. ha gruntów, tj. 8,2% przejętych gruntów. Na majątku zlikwidowanych 1 666 ppgr, o przeciętnej powierzchni 2 251 ha, w końcu 2006 r. działało 5 329 gospodarstw wielkoobszarowych nowych form własności o średniej powierzchni 386 ha. Najpopularniejszą formą zagospodarowania gruntów po ppgr była dzierżawa, nie wymagająca znacznego kapitału własnego. Na koniec 2006 r. stanowiły one 3,1 tys. gospodarstw, tj. 58,7% ogółu gospodarstw. Dzierżawcami około 2,1 tys. gospodarstw, tj. 66% dzierżawionych (o średniej pow. 285 ha) były osoby fizyczne, a około 1 tys. gospodarstw (o śr. pow. 585 ha) osoby prawne, spółki pracownicze dzierżawiły około 450 gospodarstw.

Do końca 2006 r. sprzedano 2,1 tys. gospodarstw wielkoobszarowych, z tego właścicielami 1 514 gospodarstw (o śr. pow. 286 ha) były osoby

fizyczne, a 605 (o śr. pow. 443 ha) osoby prawne. Spółki z mniejszościowym udziałem kapitału zagranicznego zakupiły około 80 gospodarstw wielkoobszarowych, gospodarowały one na obszarze 42 tys. ha, tj. 2,5% sprzedanych gruntów. Część gospodarstw zakupiły zakłady przetwórstwa rolnego, firmy związane z zaopatrzeniem rolnictwa w środki produkcji i zbytu surowców rolniczych oraz spółdzielnie produkcji rolniczej.

W końcu 2006 r. w gestii ANR było 59 strategicznych jednoosobowych spółek hodowlanych, które powstały na bazie państwowych ośrodków hodowli zarodowej, stadnin koni i stacji hodowli roślin. Spółki te odgrywają bardzo ważną rolę w tworzeniu i upowszechnianiu postępu biologicznego w rolnictwie, m.in. pozwalają realizować cele hodowlane nie zawsze zbieżne z celami zagranicznych firm hodowlanych oraz dobrze przystosowane do warunków glebowo-klimatycznych kraju.

Agencja zagospodarowuje także „pozostałe mienie popegeerowskie” tj.: budynki mieszkalne, zakłady rolno-przemysłowe, obiekty usługowe i zabytkowe. Do zagospodarowania pozostało niewiele np. zakładów przetwórstwa rolnego 3,2%, przejętych ogółem, obiektów usługowych 1,0%, sklepów 0,3%, obiektów dworskich i pałacowych 4,3%. Z badań wynika, że integracja Polski z UE nasiliła zmiany dostosowawcze w omawianych gospodarstwach wielkoobszarowych, np. w zakresie ochrony środowiska, zmian w strukturach organizacyjnych. Kontynuowano poszukiwania możliwości poprawy wyniku finansowego przez rozwijanie bardziej opłacalnych kierunków produkcji – wzrosło znaczenie produkcji rolniczej, a spadło przetwórstwa rolnego, zwłaszcza w drobnych zakładach. W 2005 r. pogorszyła się sytuacja ekonomiczno-finansowa gospodarstw na co wpłynęły gorsze warunki pogodowe i uwarunkowania rynkowe (niekorzystny wskaźnik nożyc cen). Liczono się z możliwością dalszego pogorszenia sytuacji ekonomiczno-finansowej w 2006 r.

XI. Znaczenie dopłat budżetowych dla różnych grup gospodarstw rolnych

Od 2004 r. poczynając dopłaty budżetowe stały się ważnym czynnikiem kształtującym dochody polskich gospodarstw rolnych osób fizycznych. Dopłaty wypłacane producentom, w tym dopłaty powiększające dochody, wzrosły bowiem z 802 mln zł w 2003 r. do 3 958 mln zł w 2004 r. i 8 190 mln zł w 2005 r. Relacja tych dopłat do dochodu gospodarstw rolnych wzrosła w skali całego rolnictwa (odpowiednio z 9,8% do 24,5 i 46,5%). Szacowano, że kwota dopłat w 2006 r. wyniosła około 9 150 mln zł. Autorzy zwracają uwagę, że dopłaty do gospodarstw z terenów o niskiej wydajności (ONW)

dopiero w 2005 r. zaczęły spełniać swoją rolę, tzn. „... zmniejszać różnice dochodów spowodowane lokalnymi utrudnieniami w stosunku do dochodów pozostałych gospodarstw rolnych w kraju, co ma z założenia przeciwdziałać lokalnemu wyludnianiu się obszarów wiejskich i ztracaniu ich rolniczego charakteru”, (obszary ONW zajmują około 54% całkowitej powierzchni użytków rolnych kraju i są one w posiadaniu około 61% ogółu gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha UR). Autorzy sądzą, że analogiczna sytuacja prawdopodobnie była również w 2006 r.

W 2004 r. kwoty dopłat były silnie skorelowane z wielkością gospodarstw rolnych wyrażoną w ESU.² „Dopłata w największych gospodarstwach była na tyle duża, że mogła stanowić znaczącą pozycję w wydatkach inwestycyjnych, gdy w najmniejszych była zbyt mała, by posiadacz gospodarstwa mógł planować na ich podstawie jakiegokolwiek inwestycje (...) dopłaty mogły natomiast poprawić nieco standard życia jego i rodziny”. Kwoty dopłat w najmniejszych gospodarstwach objętych badaniem były niewielkie, a jedno gospodarstwo 1 380 zł, co stanowiło 34% uzyskiwanych dochodów, natomiast w największych wynosiły 60 075 zł i więcej, ale stanowiło to 9,6% uzyskiwanych dochodów (dzięki większej skali produkcji i niższemu jej kosztom).

Występuje duża rozpiętość kwot dopłat i relacji dopłat do dochodów gospodarstw specjalizujących się w różnych kierunkach produkcji. Wielkości te w 2004 r. (bez istotnych zmian także w latach 2005-2006) były najmniejsze w gospodarstwach warzywniczych (na 1 gospodarstwo 406 zł, tj. 1,2% dochodów), w gospodarstwach z trzodą i drobiem (odpowiednio 2 282 zł, 5,4%), sadowniczych (2 293 zł, 6,5%), z mieszaną produkcją zwierzęcą i/lub mieszaną roślinno-zwierzęcą (4 008 zł, 14,1%), specjalistyczną mleczną (4 981 zł, 12,5%), z uprawami polowymi (7 429 zł, 18,1%). Wielkość wyżej wymienionych grup gospodarstw była zbliżona, gdyż zawierała się w przedziale 13,0-14,8 ESU. System dopłat obowiązujący w Polsce: „... jest korzystny dla gospodarstw o dużych zasobach ziemi, a upośledza gospodarstwa opierające swój byt na relatywnie dużych nakładach pracy, dużych zasobach kapitału i jednocześnie na niewielkich zasobach ziemi”.

Kwoty dopłat średniemu polskiemu gospodarstwu rolnemu w 2004 r. wynosiły 12,1% kwoty dopłat wypłacanych średniemu gospodarstwu w krajach UE-15 (ale dotyczy to tylko gospodarstw o wielkości 8 i więcej ESU). Autorzy zauważają, że o ile w Polsce dopłaty jedynie uzupełniają (w różnym stopniu) dochody uzyskane z produkcji rolniczej, to: „... w gospodarstwach

² ESU – Europejska Jednostka Wielkości, jest parametrem służącym do określania wielkości ekonomicznej gospodarstw; jedno ESU odpowiada określonej wartości standardowej nadwyżki bezpośredniej wyrażonej w euro, w 2006 r. wynosiło 1 200 euro. Zob. *Perspektywy rolniczej Polski w Unii Europejskiej* – 25, Red. Naukowa Tadeusz Hunek, IRWi R PAN, Wyd. „Wiś Jutra” 2006. s. 49 i nast.

RECENZJE I NOTY

unijnych ratują ich życie. Duża część gospodarstw krajów dawnej 15. pozbawiona dopłat byłaby bowiem bankrutami lub osiągałaby znikome dochody". Dopłaty wywierają i będą wywierać różny wpływ na polskie gospodarstwa rolne, zależnie od ich wielkości, typu produkcji, jakości przyrodniczych warunków gospodarowania i struktury dochodów rodzin posiadaczy gospodarstw, ale wpłyną niewątpliwie na przyszły kształt polskiego rolnictwa, stwierdzają autorzy.

Robert Korsak jest emerytowanym Radcą Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

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 CD lub pocztą elektroniczną z krótką notą biograficzną o autorze; wskazane jest załączenie tłumaczenia w języku angielskim, nie przekraczające 5% objętości artykułu,
- 5) artykuł podlega recenzji i opracowaniu redakcyjnemu.

Dodatkowych informacji udzielamy telefonicznie
pod nr 022 592 64 00, 022 592 64 12, 022 592 64 15
lub odpowiemy na mail wysłany pod adresem:
rzecznik@krus.gov.pl