



# UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE

materiały i studia

40

KWARTALNIK 40/2011 ISSN 1507 - 4757

---

**ORGANIZACJA, EKONOMIKA  
I PROBLEMY SPOŁECZNE**

---

**OCHRONA ZDROWIA  
I REHABILITACJA**

---

**USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO**

---

**UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE**

---

**DOKUMENTACJA I STATYSTYKA**

# Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia



---

KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO  
WARSZAWA 2011

**UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE  
MATERIAŁY I STUDIA**

**Kwartalnik  
Nr 40/2011 r.  
ISSN 1507-4757**

**Wydawca**

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

**Redakcja**

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

**Rada Programowa**

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

**DTP**

Igor Zalewski

**Skład**

Oddział Regionalny KRUS  
Warszawa, ul. Mińska 25  
Tel. 22 810 30 00, 22 810 27 13  
Zam. nr 120/11

## W numerze

<b>Od wydawcy</b>	
Wstęp do wydania	5
<b>Organizacja, ekonomika i problemy społeczne</b>	
OFE – problem finansów publicznych i systemu emerytalnego <i>Leokadia Oręziak</i>	7
Ubezpieczenia społeczne i opodatkowanie działalności rolniczej, stan obecny i perspektywy zmian <i>Marian Podstawka</i> <i>Piotr Gołasa</i>	30
Wsparcie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – wnioski na podstawie oceny średniookresowej PROW 2007-2013 <i>Michał Marciniak</i>	53
Postulaty chopskie z Rzeszowa 30 lat temu i dzisiaj <i>Wojciech Jagła</i>	70

## **Ochrona zdrowia i rehabilitacja w rolnictwie**

Zasiłek chorobowy dla rolników z perspektywy KRUS

*Ewa Jaworska-Spićak*

83

## **Ustawodawstwo i orzecznictwo**

Jak zliczać okres zasiłkowy – Glosa do uchwały  
Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2010, I UZP 1/10

*Wojciech Jaskuła*

94

## **Ubezpieczenia na świecie**

Składki na ubezpieczenie społeczne  
w świetle rozwiązań europejskich

*Barbara Tryfan*

105

## Od Wydawcy

25 marca 2011 r. Sejm uchwalił obniżenie od 01 maja 2011 r. składek do OFE. Zakłada się, że składka ta zostanie początkowo zmniejszona z 7,3% do 2,3%, następnie będzie stopniowo wzrastać, by w 2017 r. osiągnąć 3,5% wynagrodzenia brutto.

Ustawę<sup>1</sup> poprzedziła zażarta batalia o OFE. Między innymi odbyła się głośna telewizyjna debata pomiędzy przeciwnikiem zmian – prof. Leszkiem Balcerowiczem – a Ministrem Finansów, prof. Janem Vincent Rostowskim. Charakterystycznym jest to, że ustawa o zmianie w OFE była przede wszystkim silnie kontestowana przez te same osoby i środowiska, które dążą do radykalnych zmian w KRUS, które upatrują wielomiliardowych oszczędności w następstwie zmian zasad obliczania składek emerytalno-rentowych rolników. Zagorzałymi przeciwnikami zmian w OFE były między innymi organizacje pracodawców. Według Prezesa BCC, zmiany w OFE zaszkodzą gospodarce, „*pogłębią strukturalne zadłużenie Państwa, spowodują podwyższenie podatków i wzrost kosztów pracy*”.

BCC uważa, że zmiany w OFE są niezgodne z Konstytucją i zapowiedział zaskarżenie ustawy zmieniającej system do Trybunału Konstytucyjnego. Podobnie zareagował „Lewiatan”, który również myśli o zaskarżeniu ustawy w TK. Postanowiliśmy zatem zaprezentować w niniejszym wydaniu kwartalnika artykuł prof. zw. dra hab. Leokadii Oręziak ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie „*OFE – problem finansów publicznych i systemu emerytalnego*”, która obiektywnie przedstawiła genezę OFE i jego istotę. Autorka wskazała na zagrożenia powodowane przez OFE oraz zaznaczyła, że jego przymusowość jest sprzeczna z unijną Dyrektywą 2004/39/WE z 21 kwietnia 2004 r. Podkreśliła też, „*że zarówno rolnicy, jak i pozostałe wskazane grupy [górnicy, służby mundurowe i inne – Redakcja] powinny pozostać w ramach swych odrębnych systemów emerytalnych. Po rozwiązaniu problemu OFE trzeba się będzie natomiast zastanowić, jak zracjonalizować te odrębne systemy emerytalne*”.

Wojciech Jagła przypomina zawarte trzydzieści lat temu w Rzeszowie porozumienie między Komisją Rządową a Komitetem Strajkowym, działającym w imieniu Ogólnopolskiego Komitetu Założycielskiego Związku Zawodowego Rolników Indywidualnych. Porozumienie to wywarło wpływ na kształt ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398.

rolników indywidualnych i członków ich rodzin, a jeszcze większy na obecną ustawę z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. To właśnie w porozumieniu rzeszowskim był zawarty postulat o równych składkach i świadczeniach emerytalno-rentowych, uwzględniony w tej ustawie. Warto się zapoznać z uchwaloną wówczas rezolucją, w związku z XXX rocznicą Porozumień Rzeszowsko-Ustrzyckich w sprawie ubezpieczenia społecznego rolników i ich rodzin, którą autor przytacza w całości.

*Prof. zw. dr hab. Leokadia Oręziak*

## **OFE – problem finansów publicznych i systemu emerytalnego**

---

### **1. Nieco o genezie OFE**

---

Reformy emerytalne wprowadzone w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, dotyczące ustanowienia obowiązkowego filara kapitałowego, były wzorowane na rozwiązaniach zastosowanych wcześniej w krajach Ameryki Łacińskiej, w tym zwłaszcza w Chile. Dużą rolę w propagowaniu idei stworzenia tego obowiązkowego filara w tych krajach, jak i w naszym regionie, odegrał Bank Światowy (BŚ). Pożyczki udzielane przez tę instytucję, a także Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), krajom realizującym różne makroekonomiczne programy stabilizacyjne i antykrzysowe, były często uwarunkowane przeprowadzeniem przez dany kraj zmian także w systemie emerytalnym według koncepcji określonej przez Bank Światowy. Na bazie doświadczeń krajów Ameryki Łacińskiej, BŚ wraz z amerykańską agencją USAID (*US Agency for International Development*) stał się poważnym promotorem idei częściowej prywatyzacji systemów emerytalnych także w innych regionach, a w szczególności w Europie Środkowej i Wschodniej oraz Azji Środkowej.

Profesor Mitchell A. Orenstein (Johns Hopkins University) w swej książce opublikowanej w 2008 r. przez wydawnictwo Princeton University w Stanach Zjednoczonych szczegółowo scharakteryzował, jak międzynarodowe organizacje, globalne instytucje lobbingowe oraz znaczące osoby indywidualne wywierały silny wpływ na kierunki polityki emerytalnej w poszczególnych krajach, uzależnionych od międzynarodowej pomocy finansowej. Autor skoncentrował swe badania na regionie środkowoeuro-



pejskim, zwracając szczególną uwagę na Polskę i Węgry oraz rolę, jaką odegrał Bank Światowy w kształtowaniu reformy emerytalnej w tych krajach.<sup>1</sup>

W prowadzonej przez Bank Światowy kampanii na rzecz ustanowienia obowiązku oszczędzania na emeryturę w prywatnych instytucjach finansowych jako główny cel takiej reformy wskazywano konieczność ograniczenia oczekiwanego niekorzystnego wpływu tendencji demograficznych na wysokość i bezpieczeństwo przyszłych emerytur. Eksponowano także wiele innych atrakcyjnych celów dotyczących rozwoju gospodarczego. W efekcie emerytury z obowiązkowego filara kapitałowego miały stanowić panaceum na problemy, jakie mogą wyniknąć dla systemu emerytalnego z faktu pogarszającej się relacji między liczbą osób w wieku produkcyjnym a liczbą osób w wieku poprodukcyjnym. Zapewnienie dużej części emerytury z tego filara miało wyraźnie złagodzić skutki oczekiwanej zapaści finansów publicznych z powodu starzenia się społeczeństwa.

Zastanawiając się nad rzeczywistymi przyczynami ustanowienia obowiązkowego filara emerytalnego, Orenstein wskazuje, że międzynarodowe instytucje finansowe i korporacje wielonarodowe, zajmujące się zarządzaniem prywatnymi funduszami emerytalnymi, wyrażały na początku lat 90. silne zainteresowanie stworzeniem w różnych krajach dużej puli oszczędności z przymusowo pobieranych środków publicznych.<sup>2</sup> Doświadczenia reformy chilijskiej pokazały, że zarządzanie tymi pieniędzmi stanowić może atrakcyjne źródło zysków dla wielkich międzynarodowych firm ubezpieczeniowych i banków.

Od 1994 r. BŚ – a także inne organizacje międzynarodowe – silnie zaangażowały się w promowanie tego rodzaju reformy, choć ze względu na inne realia BŚ nie postulował całkowitej prywatyzacji systemu emerytalnego, tak, jak to zrobiono w Chile, a jedynie jakąś jego część. Główny wysiłek Banku został skupiony na krajach o średnich dochodach. Większość krajów słabo rozwiniętych nie nadawała się do wprowadzenia przymusowego filara kapitałowego z uwagi na niski poziom wynagrodzeń i składek emerytalnych oraz niedorozwój rynku finansowego. Z kolei forsowanie tego filara w krajach zamożnych było trudne ze względu na brak instrumentów, pozwalających skutecznie oddziaływać na osoby i instytucje decyzyjne. W tej sytuacji kampania na rzecz tworzenia przymusowego filara kapitałowego została skierowana w zasadzie do krajów mających ograniczone możliwości odmowy, przede wszystkim ze względu na duże uzależnienie od międzynarodowych pożyczek.

---

<sup>1</sup> Orenstein M. A., *Privatizing Pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton University Press, Princeton, N.J. 2008.

<sup>2</sup> Orenstein M.A., op. cit. s. 79.

W analizach przeprowadzonych przez Orensteina zwrócona została też uwaga m.in. na wielką liczbę wizyt przedstawicieli Banku Światowego i USAID oraz innych organizacji w poszczególnych krajach, by promować ideę prywatyzacji systemu emerytalnego. Wachlarz instrumentów zastosowanych przez te organizacje w procesie wprowadzania obowiązkowych funduszy emerytalnych jest bardzo szeroki. Przeprowadzone przez Orensteina badania pokazują dość rozbudowany mechanizm oddziaływania na poszczególne kraje, by skłonić je do postulowanej reformy emerytalnej. Orenstein zwraca także uwagę, że istotnym wkładem BŚ w prywatyzację systemu emerytalnego, poza wymyśleniem haseł, dostarczeniem materiałów propagandowych i przygotowaniem projektów aktów prawnych, było przekazanie im oprogramowania umożliwiającego decydom wprowadzanie różnych parametrów do specjalnych modeli i dokonywanie projekcji przyszłego systemu emerytalnego przy różnych scenariuszach. W ten sposób przy wszelkich dyskusjach można było demonstrować korzyści z proponowanej reformy i wskazywać na słabości oponentów, nie dysponujących takim oprogramowaniem i modelami.

Interesujące dane zostały podane przez tego autora odnośnie sposobów zastosowanych przez wskazane wyżej organizacje, by przekonać decydentów i społeczeństwo w Polsce w sprawie ustanowienia OFE. Analiza tych danych i informacji rzuca nowe światło na proces wprowadzania obowiązkowego filara kapitałowego w naszym kraju i zasługuje na uważną lekturę, także przez instytucje odpowiedzialne za prawidłowość procesu legislacyjnego.

Peter Lloyd-Sherlock wskazuje jednak, że Orenstein w swej książce niewiele powiedział o roli interesów sektora prywatnego w promowaniu reform emerytalnych w Ameryce Łacińskiej. Tymczasem, według niego, prywatne instytucje finansowe wywierały silny wpływ różnymi kanałami. Lloyd-Sherlock za niezwykle interesujące uważa analizy Orensteina na temat swego rodzaju dźwigni używanych przez Bank Światowy, by skłonić poszczególne kraje do wprowadzenia nowego systemu emerytalnego.

Badania przeprowadzone przez Orensteina wskazują, że utworzenie znaczącego przymusowego filara kapitałowego w systemie emerytalnym mogło mieć miejsce praktycznie tylko w tych krajach, które ze względu na uzależnienie od międzynarodowej pomocy stabilizacyjnej i rozwojowej, okazały się mało odporne na presję ze strony zarówno Banku Światowego, jak i instytucji finansowych (towarzystwa ubezpieczeniowe i banki) poszukujących nowych obszarów do ekspansji i nowych źródeł zysku. Lata 80., a w szczególności lata 90., to okres, w którym proces globalizacji rynków finansowych uległ znacznemu przyśpieszeniu. Dążenie do zdobycia nowych rynków stało się jednym z ważnych celów wielkich konglomeratów

finansowych. Obowiązkowy filar systemu emerytalnego stał się bardzo atrakcyjnym polem do osiągnięcia dochodów pochodzących z opłat pobieranych od składek przekazywanych do funduszy emerytalnych oraz do osiągnięcia korzyści z faktu dysponowania przez dziesięciolecia powierzonymi pieniędzmi przez przyszłych emerytów.

Przymusowość systemu oznacza dla instytucji finansowych nieustanny dopływ środków, którymi można dysponować dowolnie przez długi czas (zanim członek funduszu przejdzie na emeryturę), dbając jedynie o to, by nie przekroczyć ustalonych limitów inwestowania w akcje i inne instrumenty finansowe. Atrakcyjność zarządzania obowiązkowymi funduszami emerytalnymi wynika też z tego, że instytucje finansowe mogą pobierać sobie opłaty od otrzymanych składek oraz za zarządzanie aktywami funduszy, bez ponoszenia ryzyka i bez dawania gwarancji wypłaty jakiegokolwiek emerytury. Specyfika tego rodzaju funduszy oznacza w praktyce opodatkowanie całych społeczeństw na dziesięciolecia na rzecz prywatnych firm, jakimi są instytucje finansowe. Zważywszy na ten aspekt zrozumiałe wydaje się to, że kraje wysoko rozwinięte nie wprowadziły tego powszechnego, przymusowego filara emerytalnego. Brak akceptacji w tych krajach wynikał ponadto z faktu przerzucenia na przyszłego emeryta całego ryzyka wynikającego z inwestowania na rynku finansowym. Istotnym czynnikiem był także brak zgody państw rozwiniętych na ubytek z systemu finansów publicznych ogromnej kwoty środków ze składek emerytalnych, kierowanych do otwartych funduszy emerytalnych. Ten nieustanny ubytek środków stał się poważnym źródłem narastania długu publicznego w tych krajach, które wprowadziły przymusowy filar kapitałowy.

Nie jest uzasadnione porównywanie obowiązkowego filara kapitałowego istniejącego w Polsce do analogicznego filara systemu emerytalnego w Szwecji. Kluczowa różnica to występujące przez wiele lat duże nadwyżki budżetowe w Szwecji (dopiero w 2009 r. odnotowano tam deficyt budżetowy wynoszący 0,9% PKB). Tamtejszy system OFE został ustanowiony przy trwałym występowaniu nadwyżek w budżecie. Ponadto do OFE kieruje się tam tylko 2,5 pkt. proc. ze składki emerytalnej wynoszącej 18,5% wynagrodzenia pracownika. Istotne znaczenie ma też fakt niepobierania przez instytucje finansowe żadnej opłaty od otrzymywanych składek. Mimo to poparcie szwedzkiego społeczeństwa dla idei OFE wyraźnie spadło, po tym, jak w wyniku kryzysu finansowego aktywa funduszy znacznie straciły na wartości. Rozczarowanie społeczne tym systemem oraz pojawienie się w 2009 r., po raz pierwszy od wielu lat, deficytu w budżecie, stawia pod znakiem zapytania możliwości przetrwania tego systemu w długim okresie.

## 2. Istota systemu OFE w Polsce

Ze składki emerytalnej, wynoszącej 19,52% miesięcznego wynagrodzenia, do OFE trafia ponad jedna trzecia (podział składki: OFE 7,3%, ZUS 12,22%). W Polsce istnieje obecnie 14 OFE, a każdy z funduszy jest zarządzany przez odrębne Powszechne Towarzystwo Emerytalne (PTE). Akcjonariuszami PTE są głównie instytucje finansowe, w tym przede wszystkim firmy ubezpieczeniowe i banki. Analiza struktury własnościowej PTE wskazuje, że instytucje będące akcjonariuszami tych towarzystw rekrutują się w większości z zagranicy. Instytucje te mają swe firmy macierzyste zarówno w krajach europejskich, jak i poza Europą. Firmy te to największe na świecie konglomeraty bankowo-finansowe, prowadzące działalność praktycznie w większości krajów na wszystkich kontynentach.

Tabela 1. Wartość aktywów netto OFE – stan na dzień 31 stycznia 2011 r.

OFE	Wartość aktywów netto w zarządzaniu (zł)	Udział w rynku (%)
AEGON	9 058 716 327,81	4,10
Allianz Polska	6 503 860 959,24	2,94
Amplico	16 811 644 182,54	7,61
Aviva	52 746 318 259,03	23,87
AXA	12 831 241 267,46	5,81
Generali	10 449 700 781,27	4,73
ING	53 218 096 899,77	24,09
Nordea	9 318 575 010,11	4,23
Pekao	3 416 819 863,52	1,55
PKO BP Bankowy	6 552 574 362,90	2,97
Pocztalion	4.273.781.158,33	1,93
POLSAT	2 076 674 794,35	0,94
PZU Złota Jesień	30 566 880 135,03	13,84
WARTA	3 107 027 611,57	1,40
<b>Razem</b>	<b>220 931 911 612,93 zł</b>	<b>(100%)</b>

Źródło: Zestawienie i obliczenia własne na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego [http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek\\_emerytalny/dane\\_o\\_rynku/dane\\_o\\_rynku.html](http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/dane_o_rynku/dane_o_rynku.html) 13.02.2011 r.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że niemal połowa aktywów OFE zarządzana jest tylko przez dwa towarzystwa emerytalne: PTE ING (24,09%) oraz PTE Aviva (23,87%). Można oczekiwać, że towarzystwa emerytalne, z uwagi na nieustanne zasilanie OFE środkami ze składek emerytalnych, będą zarządzać coraz większymi aktywami. Skutkiem rosnącej pozycji tych instytucji, w tym ich zagranicznych właścicieli, może też być ich coraz większy wpływ na polską gospodarkę i stan finansów publicznych. To z kolei przekłada się na możliwy ich coraz większy wpływ na podejmowanie decyzji w polityce gospodarczej kraju.

Jeśli chodzi o opłaty pobierane przez PTE, to jest to tzw. opłata od składek, potrącana przez towarzystwa już na samym początku, jak tylko wpłynie składka z ZUS, bez konieczności spełnienia jakichkolwiek warunków. Do końca 2009 r. opłata ta sięgała aż 7% kwoty otrzymanych składek (a w poprzednich latach sięgała nawet 10%). Od 2010 r. opłata ta wynosi maksymalnie 3,5%. Ponadto, na wysokość przyszłej emerytury mają wpływ także pobierane co miesiąc przez PTE, także bezwarunkowo, opłaty za zarządzanie aktywami. Oznaczają one ostatecznie utratę nawet kilkunastu lub więcej procent z ogólnej kwoty składek wpłaconych przez okres ponad 40 lat. Przyszły emeryt powinien mieć świadomość tego, że od raz wpłaconej kwoty, opłaty mogą być potrącane aż do czasu przejścia na emeryturę, co w praktyce w odniesieniu do większości wpłaconych składek oznacza, że mogą one być pobierane przez kilkadziesiąt lat. W efekcie pieniądze wpływające do funduszy ze składek emerytalnych, będących w istocie przecież podatkami, zasilają przez dziesięciolecia prywatne instytucje finansowe. Ponieważ instytucje te to w większości wielkie zagraniczne korporacje finansowe, to polski podatnik, poprzez OFE wspiera te podmioty i jest to faktycznie dokonująca się pod przymusem ustawowym redystrybucja dochodu narodowego wytworzonego w Polsce na rzecz krajów znacznie bogatszych.

Redystrybucji tej nie można porównać z dobrowolnym korzystaniem przez społeczeństwo z usług działających w Polsce lub za granicą międzynarodowych instytucji finansowych. Dzieje się to w ramach jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej, który ma duże znaczenie dla procesu integracji gospodarczej krajów członkowskich, a także w szerszym obszarze międzynarodowych rynków finansowych. Istotna różnica polega na tym, że potencjalny klient tych instytucji finansowych, zastanawiający się nad wyborem miejsca i formy inwestowania, może sam, według własnej oceny, wybrać najlepsze dla siebie rozwiązanie. Dokonując tego dobrowolnego wyboru, powinien starannie zastanowić się nad ryzykiem, jakie wiąże się z daną inwestycją oraz rozeznaczyć wszystkie związane z nią koszty. Powinien mieć świadomość, że rynek finansowy nie tylko daje szanse na osiągnięcie zysków z inwestycji, ale także niesie ze sobą ryzyko poniesienia znacznych strat, a nawet utraty całego zainwestowanego kapitału.

W Polsce członkowie OFE są nieustannie zachęceni przez lobbystów działających na rzecz PTE potencjalnymi zyskami możliwymi do uzyskania w ramach funduszy, bez informowania o ryzyku związanym z inwestowaniem na rynku finansowym. Przedstawiana jest zatem tylko jedna strona przyszłej emerytury z OFE i to najczęściej przy przyjęciu bardzo optymistycznych założeń, niemożliwych dziś do zweryfikowania. Pozwala to lobbystom czynić wszelkie obietnice, bez ponoszenia jakiegokolwiek odpowiedzialności. Obietnice te są jedynie narzędziem do uzyskania przez instytucje finansowe korzyści w postaci opłat od składek i opłat za zarządzanie aktywami.

Korzyści dla instytucji finansowych, trudne do przecenienia, wynikają zatem z możliwości dysponowania przez dziesięciolecia powierzonymi im pieniędzmi ze składek emerytalnych. Nieograniczony jest katalog transakcji, które te instytucje mogą wykonać, używając tych aktywów dla realizowania najróżniejszych operacji finansowych z powiązanymi z nimi podmiotami. Właściwie jedyne ograniczenie, z którym muszą się tutaj liczyć, to limity odnośnie inwestowania w poszczególne kategorie instrumentów finansowych, w tym w akcje spółek. W odróżnieniu od innych podmiotów działających na rynku, instytucje finansowe zarządzające OFE mają zapewnione nieustanne, co miesiąc, trwające przez dziesięciolecia, zasilanie pieniędzmi pochodzącymi ze środków pobieranych pod przymusem od kilkunastu milionów Polaków (a w przyszłości większej liczby), czyli ze środków publicznych. Jest to rozwiązanie sprzeczne z zasadami zdrowego rozsądku, interesami polskiej gospodarki, obecnych i przyszłych podatników, a ponadto sprzeczne z zasadami konkurencji obowiązującymi na jednolitym rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. To, że takie rozwiązanie udało się ustanowić w Polsce oraz w niektórych innych krajach naszego euroregionu, wskazuje tylko na słabość państwa i jego ograniczoną suwerenność w relacjach z organizacjami i korporacjami międzynarodowymi.

Kontynuacja tego stanu rzeczy oznacza jedynie dalsze ograniczanie możliwości rozwojowych kraju poprzez przekazywanie środków publicznych do dysponowania przez podmioty prywatne, głównie z udziałem kapitału zagranicznego. Do tego jeszcze trzeba podmiotom tym płacić za to, że chcą obracać powierzonymi im pieniędzmi. Nie jest to sytuacja porównywalna z tą, jaka występuje np. w ponoszeniu opłat na rzecz funduszy inwestycyjnych, także zarządzających powierzonymi im pieniędzmi przez klientów. W przypadku takich funduszy inwestowanie odbywa się na zasadzie dobrowolności, a poza tym, w każdej chwili można z nich wycofać pieniądze, co nie jest możliwe w przypadku OFE.

Według stanu na koniec grudnia 2010 r. do OFE odprowadzane są składki emerytalne od 14,9 mln osób będących członkami tych funduszy. W styczniu 2011 r. liczba członków OFE przekroczyła 15 mln. W okresie



od 1999 roku do końca grudnia 2010 r. ZUS przekazał do OFE składki emerytalne (wraz z odsetkami) w kwocie 161,7 mld zł. Gdyby takiego transferu nie było, to te środki ze składek zostałyby wykorzystane na wypłatę bieżących emerytur. Ponieważ jednak pieniądze trafiły do prywatnych instytucji finansowych, to faktycznie zostały „wyjęte” z systemu finansów publicznych. Aby wypełnić powstałą lukę, konieczne okazało się zaciąganie pożyczek przez państwo. Rząd musiał zatem emitować więcej obligacji skarbowych, aby pozyskać środki na refundację ZUS składek przekazanych do OFE. Należy podkreślić, że dług publiczny z tego tytułu zwiększył się nie tylko o nominalną kwotę tych składek, ale także o oprocentowanie od tej kwoty za cały okres od 1999 roku, co daje dodatkowo ponad 70 mld zł. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów, z powodu OFE w okresie 1999-2010 powstał więc dług publiczny wynoszący 232 mld zł, co stanowiło ponad 1/3 całego długu publicznego Polski, według stanu na koniec 2010 roku. Szacowany przez Ministerstwo wzrost zadłużenia publicznego z powodu OFE w samym tylko 2010 r. wyniósł 38 mld zł.<sup>3</sup> Na tę ostatnią kwotę składa się transfer przez ZUS do OFE na kwotę 22,5 mld zł oraz wynoszące ponad 15 mld zł odsetki od tej kwoty i zadłużenia wygenerowanego przez OFE do 2010 roku. W 2011 roku dług z powodu OFE wzrośnie o kwotę wyższą niż 38 mld zł, z uwagi na wzrost liczby członków OFE, wzrost płac oraz rosnące odsetki, jakie polskie państwo musi zapewnić, by znaleźć nabywców obligacji skarbowych. Dług ten przekroczy zapewne 270 mld zł, a jeśli utrzymana zostanie dotychczasowa wysokość procentowa składki przekazywanej do OFE, w 2012 r. dług z powodu OFE zwiększy się o dalsze 40 mld zł, o ile drastycznie nie wzrośnie oprocentowanie polskiego długu na rynkach finansowych. Dane te pokazują, że OFE to prawdziwa beczka bez dna, powodująca lawinowe narastanie długu publicznego.

---

### 3. OFE – źródło jawnego długu publicznego

---

Obrońcy OFE w Polsce od dawna lansują wymyśloną przez ekspertów Banku Światowego tezę, że wielką zaletą istnienia OFE jest to, że dzięki tym funduszom został ujawniony dług państwa wobec przyszłych emerytów, który przecież i tak istnieje. Dzięki funduszom został on wyciągnięty na światło dzienne i nie może więc być dłużej, jak twierdzą, „zamiatany pod dywan” przez polityków. Takie ujawnienie długu miałoby zwiększyć

---

<sup>3</sup> Por. Rostowski J. OFE – *Nikomiu niepotrzebna beczka prawie bez dna*, „Gazeta Wyborcza” z 7 lutego 2011.

transparentność i bezpieczeństwo systemu emerytalnego oraz zmniejszyć jego zależność od decyzji polityków.

Warto zatem wskazać na różnice między jawnym długiem, powstałym na skutek ubytku z finansów publicznych składki przekazywanej do OFE (nazwijmy go „dług z powodu OFE”, a hipotetycznym długiem emerytalnym wynikającym z zapisów na kontach ZUS w odniesieniu do przyszłych emerytów („dług ZUS”).<sup>4</sup> Otóż „dług z powodu OFE” wymaga pożyczania przez państwo prawdziwych pieniędzy już teraz, by móc pokrywać wydatki budżetowe, w tym wypłacać emerytury. Powoduje to ciągły wzrost potrzeb pożyczkowych państwa. Trzeba zatem emitować więcej obligacji skarbowych oraz znaleźć na nie nabywców na rynku krajowym i międzynarodowym, oferując odpowiednio wysokie oprocentowanie. Odsetki od tych obligacji zwiększają koszty obsługi długu. Kumulowanie się zadłużenia publicznego z tego tytułu naraża Polskę na wszystkie problemy związane z przekroczeniem progów ostrożnościowych, łącznie z narażeniem kraju na formalną i faktyczną niewypłacalność. Kolejne dziesięciolecia takiego „oszczędzania” w OFE mogą wykreować tak wielki dług publiczny, że Polska może wielokrotnie popaść w kryzys finansowy. Z kolei „dług ZUS” nie wpływa na bieżącą ocenę wiarygodności Polski, nie trzeba od niego teraz płacić odsetek i przewidywać na ten cel wydatków w budżecie. Dług ten w odniesieniu do poszczególnych osób stanie się wymagalny w dniu przejścia na emeryturę za kilka, kilkanaście lub kilkadziesiąt lat i to nie w całości, tylko stopniowo, wraz z upływem lat bycia na emeryturze. Jeden i drugi dług będzie spłacany tylko wtedy, gdy nie nastąpi krach finansów publicznych.

Analizując argument zwolenników OFE, dotyczący korzyści z zamiany długu ukrytego na dług jawny, warto tym zwolennikom postawić pytanie, dlaczego w swych postulatach ograniczyli się tylko do wyciągnięcia na światło dzienne przyszłych zobowiązań państwa z tytułu emerytur. Przywoływany przez nich argument w postaci negatywnych tendencji demograficznych może mieć przecież zastosowanie praktycznie do wszystkich obszarów życia społecznego i gospodarczego, finansowanych ze środków publicznych. Zatem powstaje pytanie, czy jeśli w przyszłości państwo nie byłoby w stanie wypłacać emerytur z ZUS w ramach systemu repartycyjnego, to czy będzie w stanie finansować np. szkolnictwo podstawowe, średnie, nie mówiąc już o wyższym. Czy będzie możliwe utrzymanie policji i wojska, czy obywatele uzyskają minimum opieki zdrowotnej? Zgodnie z filozofią, która przyświecała tworzeniu OFE, państwo powinno tworzyć rezerwy na finansowanie praktycznie wszystkich niezbędnych dla społeczeństwa działań, które będą realizowane za kilkanaście czy kilkadziesiąt lat. Przecież chyba nikt się nie zakłada, że za kilkadziesiąt lat, gdy ludzi w wieku produkcyjnym będzie relatywnie znacznie mniej niż obecnie, a w budżecie państwa z tego

---

<sup>4</sup> Por. Oręziak L., *Zlikwidować OFE*, „Polityka” nr 5 z 30 stycznia 2010.



powodu będzie znacznie mniej pieniędzy niż teraz, nie będzie już w Polsce państwowych szkół podstawowych, państwowego wymiaru sprawiedliwości, czy państwowej policji. Zgodnie z filozofią twórców OFE, przyszłemu państwu i jego instytucjom nie można ufać i trzeba zabezpieczyć się na własną rękę, odkładając już teraz pieniądze na te cele. Idąc dalej tym tropem można powiedzieć, że powinny być ustanowione m.in. Otwarte Fundusze Edukacyjne (do finansowania przyszłych wydatków na kształcenie dzieci w szkołach podstawowych), czy Otwarte Fundusze Policyjne (by obywatele mieli środki na zapewnienie sobie bezpieczeństwa). W ten sposób można ujawnić wszystkie przyszłe zobowiązania państwa i gromadzić przez dziesięciolecia rezerwy, lokując je w papiery wartościowe oraz inne instrumenty finansowe, dające przy tej okazji nieograniczone źródło dochodów dla instytucji finansowych. To masowe ujawnianie długów „z przyszłości” dałoby Polsce status bankruta w bardzo krótkim czasie. Aby realizować ten nierozsądny proces tworzenia rezerw, państwo musiałoby zadłużać się na ten cel, a ponieważ to mogłoby nie wystarczyć, więc trzeba byłoby podnosić podatki, zredukować wydatki publiczne niemal do zera oraz wyprzedawać majątek narodowy. Nikt rozsądny nie może proponować żadnemu krajowi takiego scenariusza, ale mimo iż jest on absurdalny, udało się go w Polsce zrealizować w odniesieniu do części systemu emerytalnego.

---

## **4. Inwestycje OFE w polskie i zagraniczne obligacje skarbowe**

---

### **4.1. Polskie obligacje skarbowe**

---

Struktura portfela inwestycyjnego OFE wynika z ustawowych górnych limitów, z których najważniejszy dotyczy inwestowania w akcje (nie więcej niż 40% środków), a także z polityki inwestycyjnej prowadzonej przez poszczególne PTE. Skarbowe instrumenty dłużne, czyli obligacje i bony skarbowe emitowane przez Skarb Państwa stanowią dominującą część aktywów OFE. Według stanu na koniec stycznia 2011 r., papiery te stanowiły ponad 52% tych aktywów, a rok wcześniej udział ten wynosił niemal dwie trzecie.<sup>5</sup> Fakt ten zasługuje na ocenę, z uwzględnieniem co najmniej dwóch aspektów.

---

<sup>5</sup> Obliczenia na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego.  
[http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek\\_emerytalny/dane\\_o\\_rynku/dane\\_o\\_rynku.html](http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/dane_o_rynku/dane_o_rynku.html)

Pierwszy to ten, który dotyczy nieracjonalności obecnego systemu OFE. Otóż dotychczas z powodu istnienia OFE państwo musiało zaciągać pożyczki, by refundować ZUS kwotę składek przekazanych do OFE. Najpierw więc pieniądze ze składek zostały wyjęte z systemu finansów publicznych i przekazane do zarządzania prywatnym instytucjom finansowym, jakimi są PTE. Następnie rząd musiał emitować papiery skarbowe, by pokryć powstały ubytek. Potem obligacje powstałe z tego tytułu zostały w części nabyte przez OFE, a w części – przez innych inwestorów. Fakt, że OFE nabyły tylko część dłużnych papierów skarbowych, powstałych z ich powodu, wynika z tego, że przecież nie inwestują one wszystkich swych aktywów w te instrumenty (pozostałą część inwestują m.in. w akcje spółek). W efekcie i tak powstaje absurdalna sytuacja, w której najpierw państwo przekazuje środki publiczne prywatnym instytucjom, potem pożycza od nich na procent godząc się też na to, że PTE pobierają od tych operacji wysokie opłaty. Nieracjonalność tego rozwiązania jest kosztowna dla wszystkich podatników i nie wystawia naszemu krajowi dobrego świadectwa, narażając je w istocie nie tylko na niezrozumienie ze strony świata zewnętrznego, ale także na poważne zdziwienie (by powiedzieć łagodnie), dlaczego społeczeństwo godzi się na takie marnotrawstwo pieniędzy publicznych.

Drugi aspekt oceny inwestowania OFE w polskie papiery skarbowe dotyczy perspektyw uzyskania emerytury przez przyszłych emerytów. Otóż instrumenty te, będące w portfelach OFE, są zobowiązaniem państwa wobec tych osób. Zobowiązania te staną się prawdziwymi pieniędzmi, za które przyszli emeryci będą mogli kupić żywność i leki, tylko wtedy, gdy państwo wykupi te papiery. Będzie to możliwe, gdy w budżecie będą pieniądze. Zatem w przyszłości, za kilka, kilkanaście czy kilkadziesiąt lat, gdy nadejdzie czas wypłacania z OFE świadczenia emerytalnego, wszyscy podatnicy będą musieli się złożyć na to, by taki wykup był możliwy. Wszyscy będą zatem musieli ponieść drugi raz ciężar z tytułu OFE, pierwszy raz – to okres dotychczasowy, gdy na barki społeczeństwa spadł wielki dług spowodowany przez OFE, a następnie dodatkowe ciężary podatkowe oraz cięcia ważnych wydatków publicznych.

Zobowiązanie państwa wobec członków OFE z tytułu posiadanych przez fundusze dłużnych papierów skarbowych jest faktycznie podobne do zobowiązań państwa wobec przyszłych emerytów, zapisywanych na indywidualnych kontach w ZUS. To pierwsze jest jednak znacznie gorsze od drugiego, gdyż jest wyrazem powstałego z powodu OFE jawnego długu publicznego, od którego kumulują się odsetki i który wpływa na coraz trudniejszą sytuację finansów publicznych.

Z punktu widzenia przyszłego emeryta zobowiązanie wobec niego w ramach ZUS jest rozwiązaniem bardziej bezpiecznym, niż zobowiązanie z tytułu obligacji skarbowych. Wskazuje na to np. fakt bankructwa naszego kraju w latach 80 minionego wieku. Jego wyrazem była restrukturyzacja polskiego długu w ramach tzw. Klubu Paryskiego i Klubu Londyńskiego, ozna-

czająca znaczną redukcję kapitału, anulowanie większości odsetek i rozłożenie reszty długu na raty. W tym dramatycznym okresie emeryci nie zostali pozbawieni świadczeń z ZUS. Można oczekiwać, że solidarność międzypokoleniowa pozwoli – nawet w najtrudniejszych czasach – w przyszłości na zapewnienie emerytom przez pracujące pokolenie bodaj minimalnych środków na przeżycie. Dłużne papiery skarbowe, jak pokazuje historia Polski i wielu innych krajów, mogą stać się papierami bez wartości.

#### 4.2. Zagraniczne obligacje skarbowe

---

Wysoce prawdopodobne jest to, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakaze Polsce zniesienie limitu inwestowania za granicą, wynoszącego 5% posiadanych przez OFE środków. Sprawa (C-271/09) została wniesiona w 2009 r. do Trybunału przez Komisję Europejską, która uznała, że ograniczenia, jakim podlegają OFE przy dokonywaniu inwestycji w innych państwach członkowskich, są niezgodne z obowiązującymi w Unii przepisami dotyczącymi swobodnego przepływu kapitału. Zniesienie tego limitu stworzy OFE ogromne możliwości inwestowania za granicą, zarówno w papiery skarbowe, jak i papiery emitowane przez zagraniczne przedsiębiorstwa (akcje i obligacje). Zmiana taka oznaczałaby szereg nowych dodatkowych zagrożeń zarówno z punktu widzenia finansów publicznych i polskiej gospodarki jako całości, jak i z punktu widzenia przyszłych emerytów.

Zniesienie tego limitu będzie oznaczać w praktyce, że środki posiadane przez OFE, zainwestowane za granicą, będą wspierać rozwój innych krajów, gdy tymczasem to Polska potrzebuje tych środków, jako kraj nadrabiający dystans w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych. Polski rząd będzie musiał znaleźć wtedy innych nabywców emitowanych przez siebie papierów (także tych powstałych z powodu istnienia OFE), oferując coraz wyższe oprocentowanie, by skutecznie konkurować z innymi emitentami.

Konkurencja na rynku obligacji będzie coraz większa, gdyż większość krajów zachodnich ma ogromne potrzeby pożyczkowe z powodu konieczności spłacania rat długu, który w wyniku niedawnego kryzysu poważnie wzrósł, oraz z powodu ciągle wysokich deficytów budżetowych, stanowiących nowy dług. Jak ocenia Międzynarodowy Fundusz Walutowy, zadłużenie krajów wysoko rozwiniętych zwiększy się z 74% PKB w 2006 r. do 108,2% PKB w 2015 roku. Ponadto w 2015 roku na całym świecie dług netto wyniesie 48 bln USD, co oznacza, że będzie on ponad dwukrotnie wyższy od poziomu w 2007 roku, kiedy to wynosił 23 bln USD.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Por. Talley I., *IMF urges longer-term deficit plans*, „The Wall Street Journal Europe” November 5-7, 2010.

Polska należy do tej grupy krajów Unii Europejskiej, których obligacje skarbowe są najwyżej oprocentowane. I tak np. w grudniu 2010 roku średnia rentowność polskich dziesięcioletnich obligacji skarbowych wynosiła 5,98% i była niższa jedynie od rentowności analogicznych obligacji greckich (12,01%), irlandzkich (8,45%), węgierskich (7,92%), łotewskich (7,55%), rumuńskich (7,09%) oraz portugalskich (6,53%). Jednocześnie rentowność polskich obligacji była znacznie wyższa niż niemieckich (2,91%), duńskich (3,01%), holenderskich (3,16%) oraz fińskich (3,19%) i bliska rentowności hiszpańskich obligacji skarbowych (5,38%).<sup>7</sup> Oznacza to, że uczestnicy rynku postrzegają średnio- i długoterminowe perspektywy finansów publicznych w Polsce, a w efekcie także zdolność naszego kraju do obsługi długu publicznego, jako mniej korzystne niż większości krajów Unii. W konsekwencji, kraj nasz jest zmuszony ponosić koszty pożyczek na poziomie zbliżonym do Hiszpanii i Portugalii, czyli dwóch kolejnych (po Grecji i Irlandii) krajów, w odniesieniu do których bardzo często w ostatnich miesiącach pojawiały się opinie odnośnie możliwych trudności z refinansowaniem długu i potrzebie udzielenia tym krajom międzynarodowej pomocy finansowej. Pozycja Polski jako emitenta na międzynarodowym rynku obligacji daleka jest więc od zadawalającej, a jej nawet nieznaczne pogorszenie może uruchomić trudny do zatrzymania proces utraty zaufania i spadku wiarygodności kredytowej kraju. Zważywszy na ogromne potrzeby pożyczkowe kraju w 2011 roku i latach następnych, ze względu na konieczność refinansowania istniejącego długu i zdobycia środków na pokrycie deficytu budżetowego, zaufanie takie jest niezbędne. W przeciwnym razie trudno będzie ulokować na rynku kolejne emisje polskich papierów skarbowych, a to postawi kraj w pozycji petenta zabiegającego o pomoc z MFW i Unii Europejskiej.

Warto przeanalizować wynikające dla członków OFE ryzyko inwestowania przez fundusze w zagraniczne obligacje skarbowe. Po ewentualnym zniesieniu wskazanego wyżej limitu dotyczącego inwestowania za granicą, PTE dążąc do osiągnięcia jak najwyższej stopy zwrotu z inwestycji dokonywanych ze środków OFE, mogą być poważnie zainteresowane lokowaniem tych środków w odznaczające się wysoką rentownością obligacje skarbowe niektórych krajów Unii Europejskiej, jak też emitowanych poza Unią. Tymczasem wiadomo, że wyższej rentowności inwestycji towarzyszy zawsze wyższe ryzyko, mogące w skrajnym przypadku zaowocować całkowitą utratą środków. W krótkim okresie OFE odnotowałyby zatem wyższe zyski, ale w długim okresie ujemne skutki takiego inwestowania spadłyby na członków funduszy, ograniczając w ten sposób wysokość przyszłej emerytury.

---

<sup>7</sup> Por. European Central Bank, *Statistics Pocket Book*, February 2011, s. 48.

Inwestujący w obligacje skarbowe krajów wysoko rozwiniętych, w tym krajów strefy euro, powinni mieć świadomość, że papiery te w wyniku kryzysu finansowego i ogromnego zadłużenia większości z nich odznaczają się znacznie większym ryzykiem niż w przeszłości. I tak np., w odniesieniu do obligacji skarbowych emitowanych przez Stany Zjednoczone, można powiedzieć, że dotychczas cieszyły się one stosunkowo wysokim uznaniem inwestorów z całego świata. Papiery te znajdują się w rezerwach walutowych utrzymywanych przez banki centralne niemal wszystkich krajów świata. Sytuacja może ulec jednak dość istotnej zmianie. Agencja ratingowa S&P oszacowała w 2010 roku, że papiery dłużne rządu Stanów Zjednoczonych będą mieć coraz gorszą ocenę: „do 2020 r. będzie to ocena A, do 2025 r. – ocena BBB, zaś do 2035 r. będą to papiery śmieciowe (junk bonds)”.<sup>8</sup>

W Unii Europejskiej trwają intensywne prace mające na celu uregulowanie zjawiska faktycznej niewypłacalności krajów członkowskich. Regulacje te w pierwszej kolejności mają dotyczyć krajów strefy euro. Jeśli do takiej niewypłacalności doszło, to straty poniosą wierzyciele, w tym także fundusze emerytalne. Za wprowadzeniem takich zmian opowiadają się przede wszystkim Niemcy, a ponadto inne kraje członkowskie, które przy współudziale MFW wzięły na siebie ciężar udzielenia pomocy krajom niezdolnym do samodzielnego pozyskania środków na runku finansowym, niezbędnych do terminowego regulowania zobowiązań wobec swych wierzycieli. Dotychczas Niemcy i inne kraje członkowskie Unii ratowały Grecję i Irlandię, ale wiadomo, że w nieodległej przyszłości może nie starczyć im pieniędzy na udzielenie pomocy kolejnym krajom zagrożonych niewypłacalnością.

Coraz bardziej prawdopodobna jest restrukturyzacja długu publicznego tych krajów, oznaczająca w praktyce redukcję kwoty kapitału do spłaty oraz odsetek, a ponadto odsunięcie spłaty pożyczki na stosunkowo odległą przyszłość. W 2009 r. Grecja miała deficyt budżetowy w wysokości 15,4% PKB, a dług publiczny 126,8% PKB. W przypadku Irlandii wskaźniki te kształtowały się na poziomie 14,4% PKB oraz 65,5% PKB. W dalszej przyszłości nie da się wykluczyć restrukturyzacji zadłużenia także innych krajów strefy euro, mających wysoką relację długu do PKB, w tym Włoch, gdzie w 2009 r. deficyt budżetowy wyniósł 11,1% PKB, a dług publiczny 116% PKB.<sup>9</sup> Nieoficjalne negocjacje w sprawie restrukturyzacji długu Grecji już się rozpoczęły, na co wpływ miały też przewidywania, że już w 2013 r. relacja długu do PKB osiągnie w tym kraju 158%, co nie stwarza nadziei, że dług ten będzie obsługiwany.<sup>10</sup> Wstępnie dyskutowany

---

<sup>8</sup> Barley R., *Triple-A debt threat looms for big four*, January 14-16, 2011.

<sup>9</sup> European Central Bank, *Statistics Pocket Book*, February 2011, s. 45-46.

<sup>10</sup> Por. *German EU liberal: Greek debt restructuring must happen*, Athens News, 27 January 2011, <http://www.athensnews.gr/portal/11/36739> 11.02.2011, a także: Beesley A., *EU finance ministers begin talks on restructuring Greek sovereign debt*, „The Irish Times” (Dublin), January 21, 2011.

jest wariant, w którym Grecja wykupiłaby emitowane przez siebie obligacje po cenie stanowiącej 70% ich wartości nominalnej. Ponadto rozważana jest koncepcja redukcji odsetek od tych pożyczek do poziomu niższego niż 5%, co dla niektórych posiadaczy greckich obligacji oznaczałoby istotną stratę, zważywszy, że np. w 2010 r. to oprocentowanie wynosiło niespełna kilkanaście procent. Spłata restrukturyzowanego zadłużenia mogłaby być przesunięta o co najmniej 15 lat.<sup>11</sup>

Do niezwykle bulwersujących informacji można zaliczyć zgłoszone w lutym 2011 r. przez przedstawicieli Komisji Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Europejskiego banku Centralnego sugestie, że do 2015 roku Grecja powinna sprzedać państwowy majątek na kwotę co najmniej 50 mld EUR. Rząd grecki planował, by w latach 2011-2013 sprywatyzować majątek na łączną kwotę 7 mld EUR. Z ostrym sprzeciwem ze strony władz Grecji spotkały się sugestie przedstawicieli wskazanych instytucji, by sprywatyzować np. były port w Atenach, regionalne lotniska i porty, a także plaże i inne grunty należące do państwa.<sup>12</sup>

Nawet sytuacja krajów należących do najsilniejszych w Unii Europejskiej może ulec znacznemu pogorszeniu w krótkim czasie. I tak np. rating Francji w 2010 r. był obniżony dwukrotnie. W 2011 roku Francja musi emitować netto obligacje na kwotę około 184 mld EUR (kwota nowego długu). Przewiduje się, że w tym przypadku relacja długu do PKB wzrośnie z 83,5% w 2010 r. do 90% w 2012 r. Ryzyko związane z finansami publicznymi Francji wynika m.in. z tego powodu, że francuskie banki są silnie zaangażowane w kredytowanie Grecji, Hiszpanii i Portugalii. W połowie 2010 r. ich należności od publicznych i prywatnych podmiotów w tych krajach wynosiły aż 252 mld EUR, co stanowiło 13% PKB Francji. Ocenia się, że francuskie banki poradzą sobie ze stratami wynikającymi z przewidywanej restrukturyzacji zadłużenia Grecji, jeśli dług kolejnych krajów byłby restrukturyzowany, to sytuacja tych banków ulegnie silnemu zachwianiu.<sup>13</sup>

Przygotowywane w Unii Europejskiej daleko idące rozwiązania dotyczące krajów mających nadmierne długi publiczne oznaczają radykalną zmianę w statusie papierów skarbowych krajów najbardziej rozwiniętych. Papiery te

---

<sup>11</sup> Por. *Greece, EU Fund Weigh Debt Buy-Back*, Wall Street Journal (Online) New York, N.Y. Jan. 28, 2011.

<sup>12</sup> Por. Hadoulis J., *EU, IMF seek to repair Greek rift over asset sale*, February 13, 2011. [http://news.yahoo.com/s/afp/20110213/bs\\_afp/greeceeuimffinanceeconomy](http://news.yahoo.com/s/afp/20110213/bs_afp/greeceeuimffinanceeconomy) 13.02.2011, a także Becatoros E., *Greece slams IMF, EU debt inspectors for hubris*, „The Washington Post” February 12, 2011. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/02/12/AR2011021201235.html> 13.02.2011.

<sup>13</sup> *France: Country risk summary*, „EIU ViewsWire”, New York, Jan 26, 2011.



przez dziesięciolecia ciszyły się renomą papierów bezpiecznych. Realizacja zamierzeń dotyczących restrukturyzacji zadłużenia, czyli faktycznie kontrolowanego bankructwa krajów z tej grupy, będzie oznaczać, że posiadacze obligacji tych krajów mogą ponieść znaczne straty. Ze względu na ogrom zadłużenia wielu innych państw i nieustanny jego wzrost, w niektórych krajach nawet lawinowy (jak np. w Irlandii), coraz powszechniejsza staje się świadomość, że długi te są faktycznie nie do spłacenia w dającej się przewidzieć perspektywie. Ze względu na ujemne skutki dla wzrostu gospodarczego, nie jest bowiem możliwe drastyczne zwiększenie podatków i zmniejszenie wydatków. W przypadku większości krajów wysoko rozwiniętych szanse na osiągnięcie nadwyżek budżetowych są bardzo niewielkie, albo nawet żadne. Zatem dług publiczny, zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i w relacji do PKB, będzie ciągle rósł, powodując kumulowanie się odsetek i prowadząc do sytuacji, w której łączne zadłużenie będzie ciężarem coraz trudniejszym do udźwignięcia przez poszczególne kraje. Te kraje, które dotychczas wspierały kraje najbardziej zadłużone, same mają coraz wyższe zadłużenie publiczne i ich możliwości udzielania dalszego wsparcia szybko maleją.

Obrońcy OFE w Polsce zupełnie nie uwzględniają tego ogromnego kryzysu zadłużenia wielu krajów Unii Europejskiej i innych krajów wysoko rozwiniętych. Mimo poważnego zagrożenia bankructwem kolejnych państw i coraz trudniejszymi warunkami emisji obligacji skarbowych na rynkach finansowych, forsują utrzymanie przymusowego filara kapitałowego. Akceptują lokowanie środków przeznaczonych na przyszłe emerytury w tak ryzykowne papiery. Dramat na międzynarodowych rynkach finansowych jest widoczny, w krótszej lub dłuższej perspektywie rysuje się restrukturyzacja zadłużenia publicznego wielu krajów.

---

## **5. Ryzyko inwestowania aktywów OFE w akcje spółek**

---

Okolo jedna trzecia aktywów posiadanych przez OFE jest zainwestowana w akcje. obrońcy OFE podkreślają ciągle, że w ten sposób fundusze przyczyniają się do finansowania przedsiębiorstw w Polsce, a w efekcie tworzenia miejsc pracy oraz rozwoju rynku finansowego. Stwierdzenia tego rodzaju faktycznie wprowadzają w błąd społeczeństwo i służą w istocie nieuzasadnionemu przechwyceniu przez instytucje finansowe części dochodu narodowego wypracowanego przez realny sektor gospodarki. By

ocenić racjonalność inwestowania środków OFE w akcje, należy przede wszystkim pamiętać, że środki te były dotychczas finansowane z długu publicznego, ponieważ Polska nie miała i dalej nie ma nadwyżek budżetowych. Oznacza to, że aby środki OFE mogły być inwestowane w akcje, to cały kraj musi się coraz bardziej zadłużać. Z pożyczonych pieniędzy finansuje się więc bańka spekulacyjna na giełdzie. Bańka ta nieuchronnie musi pęknąć, gdyż możliwości dalszego zadłużania się kraju zostały już wyczerpane ze względu na wskazane progi ostrożnościowe. Nie da się też bez końca zwiększać podatków i redukować wydatków publicznych, by utrzymać to swoiste inwestowanie środków OFE w akcje. Inwestowanie to nie stanowi bodźca rozwojowego dla kraju, ale jest ogromnym kamieniem u szyi polskiej gospodarki. Planowane zredukowanie składki przekazywanej do OFE pozwoli zmniejszyć tę patologię, ale jej nie zlikwiduje.

Bardzo trudne jest stworzenie przez społeczność międzynarodową skutecznych ram instytucjonalnych, pozwalających na istotne ograniczenie ryzyka przyszłych kryzysów finansowych.<sup>14</sup> Można zatem spodziewać się, że zyski z akcji osiągnane przez PTE w czasach dobrej koniunktury łatwo mogą zostać zmniejszone lub utracone, w rezultacie negatywnych zjawisk na rynkach finansowych, a także na skutek różnych możliwych niekorzystnych transakcji przeprowadzonych przez PTE. Oznacza to, że zyski wypracowywane w ramach OFE są odwracalne i łatwo mogą być zredukowane, albo nawet utracone w wyniku negatywnych zdarzeń na rynku finansowym. Nieodwracalne i nie podlegające zwrotowi są natomiast opłaty pobierane przez PTE i wszelkie inne koszty poniesione przez polskie społeczeństwo, by utrzymać fundusze, w tym związane z obsługą długu publicznego.

Zródłem ryzyka związanego z OFE jest też możliwość bankructwa instytucji finansowych zarządzających funduszami. Jak pokazał niedawny kryzys finansowy, upaść mogą nawet wielkie instytucje finansowe, w tym banki i towarzystwa ubezpieczeniowe. Upadek takich instytucji w niektórych krajach doprowadziłby do totalnego załamania systemu finansowego, gdyby rządy nie przeznaczyły ogromnych pieniędzy publicznych, by powstrzymać to zjawisko. Działania te doprowadziły do bezprecedensowego wzrostu zadłużenia publicznego w tych krajach i obciążenia nim społeczeństwa.

---

<sup>14</sup> Zob. szerzej: Dorrucchi E., McKay J., *The international monetary system after the financial crisis*, Occasional Paper Series (European Central Bank), no. 123, February 2011, s. 33-55.



## 6. Przymusowość OFE sprzeczna z dyrektywą MiFID

---

Fakt, że przynależność do OFE jest obowiązkowa i członek funduszu nie ma wpływu na to, że istotna część jego przyszłej emerytury narażona jest na ryzyko związane z rynkiem finansowym, jest nie do pogodzenia z zasadami i wymogami wynikającymi z unijnej Dyrektywy 2004/39/WE z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych (tzw. Dyrektywa *MiFID – Markets in Financial Instruments Directive*).<sup>15</sup> Dyrektywa ta ma na celu ochronę inwestorów lokujących swe środki w różne instrumenty finansowe, w tym w akcje, obligacje, instrumenty rynku pieniężnego, instrumenty pochodne oraz jednostki uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych. Celem dyrektywy jest też zwiększenie konkurencji w sektorze usług finansowych i gwarantowanie przejrzystości działających tam instytucji. Akt ten dotyczy szerokiego wachlarza usług finansowych, w tym także usług zarządzania portfelem, w skład którego wchodzi jeden lub większa liczba instrumentów finansowych, usług doradztwa inwestycyjnego oraz powiernictwa papierów wartościowych.

Na podstawie tej dyrektywy (oraz uzupełniających aktów prawnych) we wszystkich krajach Unii Europejskiej został wprowadzony obowiązek poinformowania klienta, jeszcze przed zawarciem umowy, o istocie instrumentów finansowych oraz ryzyku związanym z inwestowaniem w te instrumenty, w sposób umożliwiający klientowi podejmowanie świadomych decyzji inwestycyjnych. W szczególności chodzi o poinformowanie klienta o ryzyku utraty inwestycji oraz o zmienności ceny danych instrumentów finansowych. Ponadto, przed zawarciem umowy o świadczenie usług inwestycyjnych, istnieje obowiązek sprawdzenia przez instytucje finansowe, w tym banki i biura maklerskie, wiedzy klientów detalicznych na temat instrumentów finansowych i ryzyka związanego z inwestowaniem w te instrumenty. Celem wprowadzenia tego wymogu jest to, by klient zapoznał się z ryzykiem i dokonał świadomego wyboru zarówno produktów, jak i związanych z nimi usług finansowych.<sup>16</sup> Należy też podkreślić, że na bazie dyrektywy MiFID i związa-

<sup>15</sup> Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments, OJ L 145, 30.4.2004.

<sup>16</sup> W Polsce implementacja wymogów wynikających z dyrektywy MiFID nastąpiła poprzez: Ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. 2005 nr 183, poz. 1538), Ustawę z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2008 r., nr 165, poz. 1316), Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 listopada 2009 w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych (Dz. U. 2009 r., nr 204, poz. 1).

nych z nią aktów unijnych, instytucje finansowe, powołując się na wyniki osiągnięte w przeszłości w związku z inwestowaniem w dany instrument finansowy, są zobowiązane do podania wyraźnego ostrzeżenia, że przedstawione dane odnoszą się do przeszłości i że wyniki osiągnięte w przeszłości nie stanowią gwarancji osiągnięcia ich w przyszłości.<sup>17</sup>

W praktyce polskiej postanowienia dyrektywy MiFID nie mają zastosowania do inwestowania przez PTE środków posiadanych przez członków OFE w tych funduszach. Osoby te zatem nie miały możliwości, by uzyskać od towarzystw pisemną, szczegółową i aktualizowaną informację na temat ryzyka związanego z inwestowaniem ich pieniędzy w instrumenty finansowe. Nie mogły zatem dokonać świadomego wyboru, czy chcą takie ryzyko ponosić. Ten stan prawny dyskryminuje wielką grupę ponad 15 mln osób należących do OFE, w stosunku do klientów lokujących swoje środki w sposób dobrowolny, m.in. w funduszach inwestycyjnych korzystających z usług biur maklerskich oraz innych instytucji świadczących usługi finansowe. Członkowie OFE poza tym, że nie mogą wycofać z tych funduszy swych pieniędzy, co jest możliwe w przypadku wszystkich pozostałych inwestycji na rynku finansowym, muszą biernie ponosić ryzyko istniejące na tym rynku i wynikające z niego skutki. Oznacza to, że członek OFE nie jest podmiotem na rynku finansowym, a jest przedmiotem, który państwo oddało w ręce prywatnych instytucji finansowych na dziesięciolecia. Dramatyzm tej sytuacji wynika przede wszystkim z tego, że istotna część przyszłej emerytury (bo przecież do OFE idzie obecnie ponad 37% składki emerytalnej) zależna jest od ryzyka rynku finansowego i członek OFE w żaden sposób nie może od tego ryzyka uwolnić się.

Krzywdzący dla przyszłych emerytów charakter tego przymusu inwestowania na rynku finansowym wynika z tego, że przecież całe świadczenie emerytalne, łącznie z I oraz II filara, w systemie wprowadzonym w 1999 r., będzie bardzo niewielkie. Tzw. stopa zastąpienia, stanowiąca w uproszczeniu relację kwoty emerytury do ostatniego wynagrodzenia, ma wynieść około 30%. W praktyce może to oznaczać, że osoba zarabiająca obecnie 2000 zł miesięcznie, będzie mieć emeryturę rzędu 600 zł (wg obecnych cen), a z tego ponad jedna trzecia uzależniona została od sytuacji na rynku finansowym. Tymczasem wiadomo, że ryzyko inwestowania na tym rynku rozsądnie mogą podejmować tylko osoby, które mają odpowiednio wysokie nadwyżki finansowe i na to inwestowanie nie przeznaczają pieniędzy, które są niezbędne, na zakup żywności, lekarstw i innych towarów oraz usług zapewniających minimum egzystencji. Żaden rozsądny emeryt nie gra na giełdzie, kupując papiery wartościowe za pieniądze z niewiel-

---

<sup>17</sup> Por. §9.4 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 listopada 2009 r. w sprawie trybu i warunków ..., op. cit.

kiej emerytury, w przeciwnym razie może zostać zupełnie bez środków do życia. Tymczasem tak nieracjonalnie wygląda obecnie drugi filar, jakim są OFE. Większość członków OFE to osoby, które dziś albo otrzymują wynagrodzenie na poziomie płacy minimalnej, albo z trudem osiągają wynagrodzenie bliskie średniej krajowej. Przy pozostawieniu obecnie obowiązujących zasad (luty 2011 r.) na ich sytuację finansową jako przyszłych emerytów silny wpływ będą mieć zupełnie nieprzewidywalne czynniki związane z rynkiem finansowym. Oznacza to też, że od zmienności tego rynku zależy też los i możliwość przetrwania wielkiej grupy ludzi w przyszłości. Wartość akcji gromadzonych w portfelach członków OFE może zostać znacznie zredukowana w wyniku kolejnych kryzysów. Kryzysów tych w nadchodzących dziesięcioleciach może być więcej niż w poprzednich, a ich skutki mogą być bardziej niekorzystne, z uwagi na negatywne konsekwencje niedawnego kryzysu finansowego i gospodarczego dla instytucji finansowych i dla finansów publicznych w większości krajów świata.

---

## **7. Brak podstaw do rozszerzania systemu OFE na rolników, górników, służby mundurowe i inne grupy społeczne**

---

Zważywszy na ogromne negatywne skutki dla finansów publicznych spowodowane w rezultacie dotychczasowego istnienia OFE, niedopuszczalne jest włączenie do obowiązkowego filara kapitałowego rolników, górników, służb mundurowych i innych grup społecznych, które nie są objęte powszechnym systemem emerytalnym. Trudno sobie wyobrazić, jak wielki byłby dług wykreowany przez OFE, gdyby także te grupy społeczne uczestniczyły w tym filarze. Ich uczestnictwo w tym systemie oznaczałoby ubytek z systemu finansów publicznych kolejnych dziesiątek miliardów złotych, które trafiłyby do zarządzania przez prywatne instytucje finansowe. Państwo musiałoby zaciągnąć dodatkowe pożyczki i ponieść dodatkowe odsetki. Zadłużenie kraju w relacji do PKB już dawno przekroczyłoby przyjęte limity. Od otrzymanych środków od tych grup PTE miałyby dodatkowe opłaty od składek i opłaty za zarządzanie. W ten sposób wszyscy podatnicy zostaliby dodatkowo obciążeni. Nie dziwi zatem często powtarzany postulat zwolenników OFE, aby „dokończyć” wprowadzoną w 1999 roku reformę. To dokończenie reformy oznaczałoby tylko większe ciężary dla wszystkich, by utrzymać ten kosztowny filar kapitałowy. Pozwoliłoby ukryć jego negatywne strony, tak dla przyszłych emerytów, jak i dla finan-

sów publicznych. Względy te powodują, że zarówno rolnicy, jak i pozostałe wskazane grupy powinny pozostać w ramach swych odrębnych systemów emerytalnych. Po rozwiązaniu problemu OFE trzeba będzie natomiast zastanowić się, jak zracjonalizować te odrębne systemy emerytalne.

---

## 8. Uwagi końcowe

---

Dalsze utrzymywanie OFE, nawet w okrojonej postaci, oznacza, że dalej kumulują się negatywne skutki tego systemu, choć w nieco wolniejszym tempie. Jeśli bowiem do OFE będzie trafiać jedna trzecia składki przekazywanej dotychczas do funduszy, to społeczeństwo polskie czeka dalsze poświęcenia w postaci zwiększania podatków i redukcji wydatków budżetowych. Będzie to konieczne, by dalej można było refundować ZUS ubytek składki przekazywanej do OFE. Możliwości pozyskania środków na tę refundację poprzez pożyczki są już bardzo ograniczone, ze względu na bliskość określonego w ustawie progu ostrożnościowego wynoszącego 55% PKB oraz progu zapisanego w konstytucji, w wysokości 60% PKB. Poważnym ograniczeniem w dalszym zwiększaniu zadłużenia jest też, scharakteryzowana wyżej, silna konkurencja na międzynarodowych rynkach finansowych pomiędzy emitentami obligacji skarbowych. Rosnące ryzyko niewypłacalności także państw wysoko rozwiniętych powoduje wzrost oprocentowania pożyczek obligacyjnych, co dla Polski oznacza coraz wyższe obciążenie gospodarki kosztami obsługi długu. Bezpieczeństwo finansowe kraju może być poważnie zagrożone, jeśli okaże się, że trudno pozyczyć pieniądze, by spłacać raty zadłużenia.

Kapitałowy filar systemu emerytalnego, podobnie jak filar repartycyjny, silnie zależy od demografii i efektywności gospodarowania. Istnienie OFE nie łagodzi więc zagrożeń dla finansów publicznych i przyszłych emerytur, a w ręcz odwrotnie – tworzy bezmiar nowych zagrożeń i problemów. W społeczeństwie powinna być większa świadomość tego, że system emerytalny określa jedynie zasady podziału PKB między pokolenie obecnie pracujące a obecnych emerytów, a nie tworzy żadnego realnego bogactwa. Obecni emeryci zasługują na to, by pracujący podzielili się z nimi wypracowanym przez siebie dochodem. Obowiązek ten wynika z faktu, że to przecież dzięki pracy w przeszłości ludzi będących obecnie na emeryturze (oraz ich poprzedników) obecnie pracujący mają „warsztat do pracy” w postaci nagromadzonego kapitału rzeczowego i ludzkiego. Ci ostatni mogliby się odciąć od finansowania obecnych emerytów, gdyby z tego kapitału nie korzystali.

Zważywszy na fakt, że PTE to w większości instytucje finansowe z udziałem kapitału zagranicznego, oraz fakt pobierania przez te instytucje znaczących opłat, można stwierdzić, że OFE to w istocie sposób redystrybucji dochodu narodowego z Polski za granicę. Z powodu istnienia funduszy już odpłynęły z naszego kraju miliardy złotych i odpływ ten będzie coraz większy, jeśli się tego systemu nie zlikwiduje. W zamian za utrzymywanie tego kosztownego i marnotrawnego systemu Polska ma tylko coraz większy dług, zagrażający bezpieczeństwu państwa. Dzięki istnieniu OFE nie został rozwiązany, ani nawet złagodzony, żaden realny problem, w tym w szczególności problem dotyczący demografii. Stworzony został natomiast ogrom nowych problemów i zagrożeń, zarówno dla finansów publicznych, jak i emerytur, tak obecnych, jak i przyszłych. W zamian za powstały wielki dług z powodu OFE polskie społeczeństwo nie uzyskało nic dobrego. Dla przyszłych emerytów OFE to jedno wielkie złudzenie przyszłej emerytury, złudzenie, że aktywa finansowe, jakimi są papiery wartościowe, są w stanie przez dziesięciolecia zachować realną wartość.

Można więc zgodzić się z niedawną wypowiedzią ministra finansów, Jacka Rostowskiego, że OFE, czyli II filar, „*to rak na reformie emerytalnej, który urósł do gigantycznych rozmiarów i niszczy cały system emerytalny, a teraz przerzucił się na finanse publiczne*”.<sup>18</sup> Oznacza to, że pozbycie się tej choroby możliwe jest tylko przez radykalne cięcia. Próby ograniczenia lub likwidacji OFE spotykają się ze sprzeciwem instytucji finansowych, nie godzących się ze zmniejszeniem (lub utratą) zysków wynikających dla nich z istnienia funduszy. Wysokie zadłużenie publiczne Polski, jak i innych krajów naszego regionu, które wprowadziły OFE, i ich uzależnienie od międzynarodowych organizacji, mocno ogranicza suwerenność narodową tych krajów w podejmowaniu decyzji dotyczących odejścia od OFE. Ponieważ możliwości dalszego zadłużania kraju zostały praktycznie wyczerpane, ze względu na istniejący limit konstytucyjny dla relacji długu publicznego do PKB oraz trudną sytuację na rynkach finansowych – dalsze utrzymywanie OFE będzie wymagało ciągłego podnoszenia podatków i zmniejszania nawet najbardziej niezbędnych wydatków publicznych. Gromadzenie papierów, które w przyszłości mogą stać się bezwartościowe, nie jest warte tych poświęceń i wyrzeczeń. Ponieważ w niedługim czasie praktycznie nie będzie już przedsiębiorstw do prywatyzacji, więc możliwości pozyskania pieniędzy, by utrzymać OFE, będą coraz mniejsze. W końcu wierzyciele, tak jak od Grecji zażądali sprzedaży portów i plaż, zaczną żądać od Polski, by zaczęła sprzedawać cudzoziemcom pań-

---

<sup>18</sup> Por. Rostowski J. *OFE – Nikomu niepotrzebna beczka prawie bez dna*, „Gazeta Wyborcza” z 7 lutego 2011

stwowe pola i lasy, by spłacać długi. W ten sposób dokonałaby się zamiana ziemi na papiery znajdujące się w portfelach OFE. Ten drastyczny scenariusz można jeszcze odwrócić.

*Prof. zw. dr hab. Leokadia Oręziak, pracownik naukowy Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie – Katedry Finansów Międzynarodowych, Zakładu Finansów Przedsiębiorstw i Ubezpieczeń, jest specjalistą z dziedziny finansów międzynarodowych, rynku finansowego oraz integracji europejskiej.*

*Prof. dr hab. M. Podstawka  
dr Piotr Gołasa  
Wydział Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie*

## **Ubezpieczenia społeczne i opodatkowanie działalności rolniczej, stan obecny i perspektywy zmian**

### **Wstęp**

W ostatnich latach w Polsce podczas dyskusji ekonomistów oraz polityków często pojawiają się głosy za gruntowną reformą rolniczego systemu finansowego. Propozycje rozwiązań koncentrują się głównie w zakresie zmian w systemie KRUS oraz wprowadzenia podatku dochodowego w rolnictwie. Głównym argumentem podawanym za tego typu działaniami jest to, że polskie rolnictwo jest traktowane w sposób uprzywilejowany w stosunku do pozostałej części gospodarki.<sup>1</sup> O ile w latach zaraz po transformacji ustrojowej było to uzasadnione złą sytuacją ekonomiczną tego sektora, to w ostatnim okresie, na skutek przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, sytuacja uległa znacznej poprawie. Dlatego też, jak się powszechnie uważa, dalsze wspieranie rolnictwa nie jest już potrzebne.

Za najbardziej jaskrawe przykłady tego wsparcia podaje się ok. 15 mld zł dotacji z budżetu państwa dla KRUS oraz właścicieli gospodarstw o powierzchni tysięcy hektarów płacących jedynie podatek rolny. Informacje te przedstawiają nieco uproszczony obraz sytuacji. Nie odnoszą się one w sposób relatywistyczny do innych grup społeczno-zawodowych.

---

<sup>1</sup> Duczowska-Małysz K., Duczkowska-Piasecka M., *Raport w sprawie KRUS*, BCC, Warszawa, 2008, s. 3.



## Opodatkowanie działalności rolnej

---

Wbrew powszechnemu przekonaniu, działalność rolnicza obciążona jest licznymi podatkami. W skład systemu opodatkowania gospodarstw rolnych wchodzi następujące obciążenia:

- podatek rolny – ustawa z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym,<sup>2</sup>
- podatek od nieruchomości – ustawa z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych,<sup>3</sup>
- podatek leśny – ustawa z 30 października 2002 roku o podatku leśnym,
- podatek od środków transportu – ustawa z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych,
- podatek dochodowy z działań specjalnych – ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych,<sup>4</sup>
- podatek od towarów i usług – ustawa z dnia 8 stycznia 1993 roku o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym,<sup>5</sup> ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług,<sup>6</sup>
- podatek od spadków i darowizn – ustawa z dnia 28 lipca 1983 roku o podatku od spadków i darowizn,<sup>7</sup>
- podatek od czynności cywilno-prawnych – ustawa z dnia 9 września 2000 roku o podatku od czynności cywilno-prawnych.<sup>8</sup>

### Podatek rolny

---

Zajmuje szczególne miejsce wśród wymienionych podatków. W obecnym kształcie funkcjonuje od 1985 roku. Podstawy jego funkcjonowania zostały opracowane w Instytucie Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach oraz w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie. Za naczelne zadanie podatku przyjęto ograniczenie wpływu renty różniczkowej I na wyniki gospodarowania.<sup>9</sup>

Przedmiotem opodatkowania jest ekonomiczna wartość użytkowa ziemi rolnej. Podstawą wymiaru podatku jest natomiast suma wartości

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 1984 roku, Nr 52, poz. 268.

<sup>3</sup> Dz. U. z 1991 roku, Nr 9, poz. 31.

<sup>4</sup> Dz. U. z 1991 roku, Nr 80, poz. 350.

<sup>5</sup> Dz. U. z 15 lutego 1993 roku, Nr 11, poz. 50.

<sup>6</sup> Dz. U. z 5 kwietnia 2004 roku, Nr 54, poz. 535.

<sup>7</sup> Dz. U. z 1983 roku, Nr 45, poz. 207.

<sup>8</sup> t. jedn. Dz. U. z 2007 roku, Nr 68, poz. 450 ze zm.

<sup>9</sup> Podstawka M., *Podatek rolny od gruntów – Jego ocena i potrzeba zmian*, Roczniki Naukowe SERIA, Tom IX, zeszyt 1, Warszawa – Poznań 2005, s. 347.



użytkowej ziemi, która jest ustalana jako iloczyn hektarów fizycznych i odpowiednich współczynników przeliczeniowych. Wysokość współczynników przeliczeniowych zależy od klasy gleb, rodzaju użytków rolnych oraz ich usytuowania w okręgach podatkowych. Tak liczona podstawa ma zastosowanie do gruntów rolnych należących do gospodarstwa rolnego. W przypadku gruntów rolnych nie wchodzących w skład gospodarstwa, podstawą opodatkowania są hektary fizyczne. Rozwiązanie to zostało wprowadzone w życie od 1 stycznia 2003 roku.

Maksymalna stawka podatku rolnego wynosi, w zależności od rodzaju gruntu, równowartość 2,5 q żyta dla 1 ha przeliczeniowego gruntów należących do gospodarstw rolnych i 5 q żyta dla 1 ha fizycznego gruntów sklasyfikowanych jako rolne poza gospodarstwami.<sup>10</sup> Wartość 1 q żyta ustalana jest na podstawie komunikatu Prezesa GUS, obliczana według średniej ceny skupu żyta za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego dany rok podatkowy.

W konstrukcji podatku rolnego istnieje długa lista ulg i zwolnień. Do najważniejszych należy ulga inwestycyjna z tytułu użytkowania gruntów rolnych położonych na terenach podgórskich i górskich, w związku z wystąpieniem klęski żywiołowej.

Niezwykle istotnym zagadnieniem związanym z podatkiem rolnym jest jego wysokość. Gdy tworzono podstawy tego systemu, powiązano wysokość obciążenia z ceną żyta, gdyż był to podstawowy produkt gospodarstw rolnych. Jednak, po dwudziestu latach w rolnictwie polskim zaszły ogromne zmiany. Żyto stało się produktem marginalnym, a jego cena ulegała zmianom, w sposób praktycznie niezależny od inflacji. Średnia cena skupu żyta za III pierwsze kwartały 2008 roku wynosiła 55,80 zł/dt.<sup>11</sup> Dla porównania w roku 2005 było to 27,88 zł/dt, a w 1996 roku 38,17 zł/dt. A. Hanusz stwierdza, że realne obciążenie podatkiem rolnym systematycznie maleje w porównaniu z wartością produkcji czystej.<sup>12</sup> Ta sytuacja sprawiła, że podatek rolny stracił swoje znaczenie i nie realizuje swojej podstawowej funkcji. Jest to szczególnie dobrze widoczne na wykresie, gdzie pokazano udział podatku rolnego w dochodach gmin.

Udział podatku rolnego w dochodach gmin kształtuje się na poziomie ok. 2 proc. W 2008 roku wpływy z tytułu podatku rolnego wynosiły 1 203,7 mln zł. Jest to niewielka kwota w porównaniu z innymi podatkami.

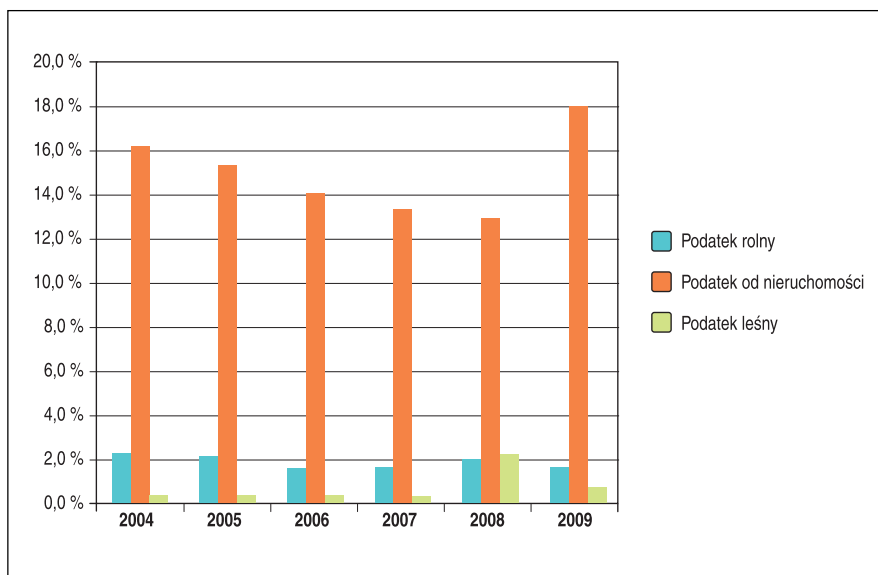
---

<sup>10</sup> Dziemianowicz R.I., *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007, s. 318.

<sup>11</sup> Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 17 października 2008 roku w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2008 r.

<sup>12</sup> Hanusz A., *Polityka podatkowa w zakresie różnicowania obciążeń dochodów rolniczych w Polsce*, wyd. UMCS, Lublin 1996, s. 262.

**Wykres 1.**  
**Udział wpływów z niektórych podatków lokalnych w dochodach gmin**



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Rady Ministrów o wykonaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2009.

Problemy z podatkiem rolnym dotyczą również jego zakwalifikowania do podatków majątkowych czy dochodowych. R. Mastalski stwierdza, iż chociaż konstrukcja prawna podatku odpowiada podatkowi przychodowemu, to jednak praktyka funkcjonowania zbliża go do obciążenia majątkowego. Ponieważ zrezygnowano z ustalenia rzeczywistego dochodu na rzecz przychodu szacunkowego, to podstawą kwalifikacji podatku rolnego do grupy podatków majątkowych lub dochodowych jest relacja pomiędzy dochodem rzeczywistym a szacunkowym. Gdy wielkości te odbiegają znacząco od siebie, to mamy do czynienia z obciążeniem majątkowym.<sup>13</sup> O dualnym charakterze tego podatku mówi też L. Etel, G. Liszewski, chociaż bardziej skłaniają się do zakwalifikowania go jako podatku dochodowego, gdyż hektar przeliczeniowy będący podstawą obliczania podatku jest tak skonstruowany, iż odzwierciedla możliwości dochodowe gospodarstwa, a nie wartość majątku.<sup>14</sup> Jeszcze dalej w tych rozważaniach idzie C. Kosikowski, który całkowicie odrzuca majątkowy charakter tego

<sup>13</sup> Mastalski R., *Prawo podatkowe II – część szczegółowa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 236.

<sup>14</sup> Etel L., Liszewski G., *Podatki majątkowe w Polsce – wybrane problemy*, Raport nr 209, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Analiz, wrzesień 2002, s. 62.

obciążenia. Stwierdza, że podatek rolny jest podatkiem przychodowo-dochodowym, ponieważ źródłem jego poboru jest dochód w toku jego powstawania, zaś gospodarstwa rolne (w odróżnieniu od działek rekreacyjnych) są źródłami tego dochodu.<sup>15</sup>

Mimo różnic w określeniu charakteru podatku rolnego, wśród ekonomistów panuje prawie powszechna zgoda co do potrzeby zmian. Można tu przytoczyć badania K. Gruziel i wyniki przeprowadzonej ankiety wśród rolników.<sup>16</sup> Zgodnie z nimi 50,5 proc. rolników uznało, iż ciężar płaconych przez rolników podatków powinien zależeć od uzyskiwanych dochodów, wobec tylko 29,7 proc. respondentów opowiadających się za uzależnieniem obciążeń od warunków glebowych i ekonomicznych. Natomiast na postawione pytanie, czy rolnicy byłiby w stanie sami rozliczać podatek dochodowy, jedynie 22,8 proc. odpowiedziało, że nie, 52,5 proc. badanych odpowiedziało twierdząco, ale po odpowiednim przeszkoleniu. Wyżej wspomniane reformy systemu opodatkowania rolnictwa miałyby przebiegać dwutorowo:<sup>17</sup>

### **Wprowadzenie podatku dochodowego**

W obecnym systemie podatkowym, z wyjątkiem podatku od działań specjalnych, rolnicy nie są obciążeni innymi podatkami dochodowymi. Budzi to poważne zastrzeżenia i obiekcje, czego przykładem jest raport *Busines Centre Club*.<sup>18</sup> Zgodnie z nim, wyłączenie działalności rolnej z opodatkowania jest sprzeczne z art. 32 Konstytucji RP, mówiącym o równości obywateli wobec prawa.<sup>19</sup> Pomijając zasadność argumentów ekonomicznych w powyższym raporcie (sytuacja dochodowa rolników przedstawiona jest na przykładzie roku 2007, która w wyniku wysokich cen żywności spowodowanych, niekorzystnymi warunkami pogodowymi na świecie była niezwykle korzystna) należy stwierdzić, iż taka sytuacja narusza uznawane przez ekonomistów zasady podatkowe, w szczególności zasadę sprawiedliwości horyzontalnej. Sprowadza się ona do tego, że dwa iden-

---

<sup>15</sup> Kosikowski C., *Podatki. Problem władzy publicznej i podatników*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2007, s. 63.

<sup>16</sup> Gruziel K., *Stan i kierunki zmian w opodatkowaniu gospodarstw rolniczych*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2008, s. 195-204.

<sup>17</sup> Dziemianowicz R.I., *Ocena polskich rozwiązań w zakresie opodatkowania rolnictwa na tle systemów obowiązujących w wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Zeszyty Naukowe SGGW, seria Problemy rolnictwa światowego*, T. 2 (XVII), Warszawa 2007, s. 193.

<sup>18</sup> Duczkowska-Małysz K., Duczkowska-Piasecka M., *Raport w sprawie KRUS*, BCC, Warszawa 2008, s. 4.

<sup>19</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, Dz. U. z 1997 roku, Nr 78, poz. 483.

tyczne podmioty w tych samych warunkach muszą być traktowane podatkowo w ten sam sposób.<sup>20</sup> Kolejny argument za podatkiem dochodowym podają A. Gomułowicz i J. Małecki uważający, iż niskie „symboliczne opodatkowanie” jest zachętą do korzystania z niego osób, które nie mają nic wspólnego z rolnictwem, a ziemię nabyły jedynie w celach spekulacyjnych.<sup>21</sup> Problem ten został dostrzeżony przez polskich ekonomistów, czego przykładem są badania naukowców zarówno związanych z środowiskiem wiejskim, jak i spoza niego. Wnioski są dosyć jednoznaczne. Rolnictwo powinno być włączone do powszechnego systemu podatkowego, kwestią dyskusyjną jest jedynie, czy chodzi o objęcie tym systemem wszystkich gospodarstw, i na jakich zasadach.

### **Wprowadzenie podatku katastralnego (w miejsce podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego)**

Podatek katastralny, zgodnie z propozycjami L. Etela, powinien opierać się na wartości nieruchomości wynikającej z katastru nieruchomości i obejmować zarówno grunty, jak i budynki oraz budowle. Maksymalne stawki procentowe miałyby być określone w drodze ustawy, natomiast radom gmin przysługiwałoby prawo ich obniżania.<sup>22</sup> Takie rozwiązanie zbliżyłoby system opodatkowania nieruchomości do przepisów obowiązujących w krajach UE.<sup>23</sup>

Kolejną zaletą tego rozwiązania byłaby odpowiedniejsza alokacja przestrzenna dóbr, gdyż wprowadzenie podatku katastralnego wymusiłoby sprzedaż wielu nieruchomości. Pojawia się u nich twarde stwierdzenie: „jeśli nie masz na utrzymanie swojej nieruchomości, to ją sprzedaj i kup tańszą”.<sup>24</sup> Przed takim podejściem przestrzegają autorzy tego opracowania. Przeprowadzając w 2002 roku symulacje skutków wprowadzenia podatku katastralnego dla gospodarstwa sadowniczego o powierzchni 13 ha i przy założeniu minimalnej przewidzianej przez Ministerstwo Finansów stawki podatku 0,05%, prognozują ponad jedenastokrotny wzrost obciążenia podatkowego – z 1 045,8 zł do 12 060 zł. Mimo iż jest to bardziej

---

<sup>20</sup> Grądalski F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, SGH-Oficyna wydawnicza, Warszawa 2006, s. 48.

<sup>21</sup> Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2006, s. 619.

<sup>22</sup> Etel L., *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości*, Raport nr 155, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Analiz, IV/99, s. 11.

<sup>23</sup> Etel L., *Ogólna charakterystyka systemów opodatkowania nieruchomości*, [w:] Etel L. (red), *Europejski system opodatkowania nieruchomości*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 12.

<sup>24</sup> Hozer J., Kokot S., *Problem powszechnej taksacji nieruchomości w Polsce*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 415, 2005, s. 136.

sprawiedliwy system opodatkowania niż istniejący obecnie, należy zachować daleko idącą ostrożność przy jego wprowadzaniu.<sup>25</sup> Było to niezwykle trafne spostrzeżenie, szczególnie ze względu na specyfikę rolnictwa (gospodarowanie na stosunkowo dużych nieruchomościach) oraz znaczący wzrost wartości nieruchomości, jaki nastąpił po przystąpieniu Polski do UE. Wprowadzenie podatku katastralnego z pewnością przyczyni się do wzrostu dochodów własnych gmin,<sup>26</sup> jednak nie może to odbywać się kosztem upadku gospodarstw rolnych.

### Podatek od działów specjalnych produkcji rolnej

---

Podatek ten w obecnym kształcie funkcjonuje od 1992 r. i regulowany jest ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych.<sup>27</sup> Do tego czasu działalność ta była obciążona podatkiem rolnym, gdzie podstawą opodatkowania był dochód szacunkowy obliczany dla jednostki powierzchni lub jednostek produkcji zwierzęcej. Obecnie podatkowi temu podlegają zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy następujące rodzaje produkcji: uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin „*in vitro*”, fermowa hodowla i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowla i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowla dżdżownic, hodowla entomofagów, hodowla jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym. Warunkiem niezbędnym do opodatkowania w tej formie jest zachowanie minimalnych okresów przetrzymywania zakupionych roślin i zwierząt, podczas których następuje ich biologiczny wzrost (terminy określa art. 2 ust. 2 ustawy). Podstawę opodatkowania stanowi dochód osiągnięty w ciągu roku podatkowego z tego rodzaju działalności.

Istnieją dwa sposoby określania tego dochodu. Pierwszy z nich opiera się na dochodzie rzeczywistym. Podmiot prowadzący działalność zobowiązany jest do prowadzenia ksiąg rozchodów i przychodów, na podstawie których określany jest dochód. Druga metoda opiera się na dochodzie szacunkowym. Jego wysokość uzyskuje się poprzez pomnożenie normy sza-

---

<sup>25</sup> Podstawka M., *Sytuacja majątkowa i dochodowa polskiego rolnictwa* (tezy referatu na posiedzeniu Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów) [w] *Nierówności dochodowe i majątkowe. Zakres i formy redystrybucji dochodów państwa*, Oficyna Poligraficzno-Wydawnicza „Wasgraf”, Warszawa 2002, s. 53.

<sup>26</sup> *Biała księga podatków, Analiza obecnego systemu podatkowego*. Propozycje zmian Ministerstwa Finansów, Warszawa 1998, s. 48.

<sup>27</sup> Dz. U. z 1991 roku, Nr 80, poz. 350.

**ORGANIZACJA, EKONOMIKA I PROBLEMY SPOŁECZNE**

czunkowej dochodu, wynikającej z załącznika nr 2 do ustawy, przez powierzchnię upraw lub liczbę zwierząt bądź drobiu. Ustawodawca daje podatnikowi możliwość wyboru pomiędzy tymi metodami. Oba rozwiązania mają swoje zalety i wady, więc wybór najkorzystniejszej formy zależy od indywidualnej sytuacji podatnika. W przypadku dochodu rzeczywistego problemem jest konieczność prowadzenia wymaganych ksiąg rachunkowych, jednak sposób ten pozwala na dokładne określenie kosztów i dochodów z prowadzonej działalności. Jest on szczególnie korzystny dla podmiotów cechujących się wysokim poziomem inwestycji i kosztów.

Przykładowe normy szacunkowe dochodów przedstawia tabela 1.

**Tabela 1. Przykładowe normy szacunkowe dochodów dla działów specjalnych produkcji rolnej w 2010 roku**

Rodzaj upraw i produkcji	Jednostka powierzchni upraw lub rodzaj produkcji	Norma szacunkowa dochodu rocznego
Uprawy w szklarniach ogrzewanych powyżej 25 m <sup>2</sup>		
a) rośliny ozdobne	1 m <sup>2</sup>	9,65 zł
b) pozostałe	1 m <sup>2</sup>	3,59 zł
Uprawy w szklarniach nieogrzewanych powyżej 25 m <sup>2</sup>	1 m <sup>2</sup>	2,21 zł
Uprawy grzybów i grzybni – powyżej 25 m <sup>2</sup> powierzchni upraw	1 m <sup>2</sup>	4,15 zł
Drób nieśny powyżej 80 szt.		
a) kury nieśne (w stadzie reprodukcyjnym)	1 szt.	2,74 zł
b) kury mięsne (w stadzie reprodukcyjnym)	1 szt.	2,30 zł
c) gęsi w stadzie reprodukcyjnym	1 szt.	1,52 zł
Pasieki powyżej 80 rodzin	1 rodzina	2,76 zł
Hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym		
a) krowy powyżej 5 szt.	1 szt.	276,12 zł
b) tuczniki powyżej 50 szt.	2 szt.	34,52 zł
c) chów i hodowla owiec 10 szt.	3 szt.	5,53 zł
d) konie hodowlane	4 szt.	331,36 zł
e) hodowla psów rasowych	5 szt.	37,29 zł

Źródło: Rozporządzenie Ministra Finansów z 16 września 2009 r. w sprawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej (Dz. U. z 29 września 2009 roku).

**Podatek od wartości dodanej (VAT)**

---

Podatek VAT (Value Added Tax – podatek od wartości dodanej) jest stosunkowo nową konstrukcją. Po raz pierwszy jej podstawy teoretyczne pojawiły się w Niemczech w latach 20. XX wieku, zaś autorem był Carl Friedrich von Siemens.<sup>28</sup> Jednak dopiero powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nadało mu obecny kształt i znaczenie. VAT należy do grupy podatków pośrednich. Oznacza to brak istnienia bezpośredniego związku między płaconym podatkiem a podatnikiem i jego dochodem. Ten rodzaj podatków nakładany jest na obrót ujawniający możliwości płatnicze podatnika.<sup>29</sup>

Obecnie obowiązujące w Polsce rozwiązania w zakresie podatku od towarów i usług pochodzą z ustawy o podatku od towarów i usług z 11 kwietnia 2004 roku.<sup>30</sup> Główną przyczyną jej uchwalenia był zbliżający się termin wstąpienia Polski do Unii Europejskiej i związane z tym wymagania przyjęcia *acquis communautaire* – całego dorobku prawnego Wspólnot.<sup>31</sup> W jego skład wchodzi zarówno dyrektywy regulujące wspólny system VAT, jak i orzeczenia wydawane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Obowiązująca od 1993 roku ustawa o podatku od towarów i usług nie spełniała tego warunku i należało ją zmienić. Dokonano tego poprzez uchwalenie ustawy z 11 kwietnia 2004 roku.

Opodatkowanie rolnictwa w Polsce odbywa się podobnie jak w większości krajów UE na dwa sposoby: opodatkowanie na zasadach ogólnych i na zasadach ryczałtowych. W przypadku tego pierwszego sposobu rolnicy traktowani są jak wszystkie inne pozostałe podmioty prowadzące działalność gospodarczą i mają te same obowiązki (wystawianie faktur potwierdzających dostawę towarów i usług, prowadzenie ewidencji niezbędnej do rozliczeń VAT, składanie miesięcznych lub kwartalnych deklaracji we właściwym urzędzie skarbowym). Zgodnie z art. 29 ustawy,<sup>32</sup> podstawą opodatkowania podatkiem od towarów i usług jest obrót. Definiowany jest jako kwota należna z tytułu sprzedaży, pomniejszona o kwotę należnego podatku. W przypadku działalności rolniczej stawka podatku od towarów i usług wynosi 6% (do momentu wstąpienia Polski do UE, tj. do 1 maja 2004 roku wynosiła 3%). Oznacza to, że rolnicy doliczają do war-

---

<sup>28</sup> Głuchowski J. *Polskie prawo podatkowe*, LexisNexis Warszawa 2004, s. 206.

<sup>29</sup> Pomorska A. Szołno-Koguc J. Wojtowicz K. *Proces dostosowania polskich podatków pośrednich do standardów Unii Europejskiej*, wyd. UMCS, Lublin 2003, s. 11.

<sup>30</sup> Dz. U. z 5 kwietnia 2004 roku, Nr 54, poz. 535.

<sup>31</sup> Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa, 2007, s. 217.

<sup>32</sup> Dz. U. z 5 kwietnia 2004 roku, Nr 54, poz. 535.



tości swojej sprzedaży 6% podatku należnego. Pojęcia podatku należnego i naliczonego stanowią o istocie podatku od towarów i usług. Podatek należny to suma kwot wynikających z wielkości dostaw towarów natomiast podatek naliczony pochodzi z tytułu dokonanych zakupów. Zgodnie z art. 86 podatnikowi przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych. Jest to podstawowa zasada podatku od towarów i usług, dzięki której dokonuje się opodatkowania wartości dodanej. Saldo pomiędzy podatkiem należnym, a naliczonym wpłacane jest do urzędu skarbowego. W przypadku gdy saldo to jest ujemne, rolnik może obniżyć o nie podatek wpłacany w następnych okresach rozliczeniowych lub też otrzymać zwrot na rachunek bankowy. Wybór ten należy do podatnika, jednak zwrot na rachunek bankowy obwarowany jest pewnymi warunkami i następuje po 60. lub 180. dniach.

Instytucja rolnika ryczałtowego została przewidziana w Dyrektywie w art. 296.<sup>33</sup> Określa ona, że w przypadku gdy zastosowanie do rolników zasad ogólnych VAT mogłoby powodować trudności, państwa członkowskie mogą zastosować w odniesieniu do rolników system ryczałtowy, mający na celu zrekompensowanie VAT zapłaconego od zakupów towarów i usług, dokonanych przez rolników ryczałtowych. W ustawie o podatku od towarów i usług rolnik ryczałtowy to rolnik dokonujący dostawy produktów rolnych pochodzących z własnej działalności rolniczej lub wykonujący usługi rolnicze, z wyjątkiem podmiotów zobowiązanych na podstawie odrębnych przepisów do prowadzenia ksiąg rachunkowych (art. 2 p. 19 ustawy). Skorzystanie z tej możliwości zwalnia rolnika z obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży towarów i usług, zgłoszenia rejestracyjnego i składania deklaracji VAT.<sup>34</sup> Zryczałtowany zwrot podatku otrzymywany jest przez rolnika od nabywcy jego produktów, który zobowiązany jest do wystawienia faktury VAT RR. Zwrot wynosi 6% kwoty należnej z tytułu dostawy, pomniejszonej o kwotę zryczałtowanego zwrotu podatku (art. 115 p. 2 Ustawy). U nabywcy zwrot ten zwiększa wartość podatku naliczonego, o ile zapłata należności za produkty rolne nastąpiła na rachunek bankowy rolnika. Rolnik może zrezygnować z ryczałtu, gdy jego przychody z działalności rolniczej w poprzednim roku przekroczyły 20 000 zł, dokona zgłoszenia rejestracyjnego oraz przez 3 miesiące przed zgłoszeniem będzie prowadził ewidencje obrotów.

---

<sup>33</sup> Dyrektywa 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej.

<sup>34</sup> Koślicki K., *Jak opodatkowani są rolnicy ryczałtowi* [w:] *Gazeta Prawna* nr 29 z 11.02.2008 roku.



### **Podatek leśny**

---

W działalności rolnej ma znacznie mniejsze znaczenie niż powyżej wymienione podatki, dlatego też jego konstrukcja (jak również budowa podatku od środków transportu) zostanie opisana skrótowo. Przedmiotem opodatkowania są lasy, tzn. grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy, z wyjątkiem przeznaczonych na działalność gospodarczą inną niż leśna. Podobnie jak w przypadku podatku rolnego stawka jest powiązana z równowartością pieniężną 0,220 m<sup>3</sup> drewna, obliczonej według średniej ceny sprzedaży uzyskiwanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. W konstrukcji podatku leśnego istnieją liczne zwolnienia ze względu na rodzaj użytków leśnych jak i ich właścicieli.

### **Podatek od środków transportu**

---

Podatek lokalny uregulowany jest w ustawie z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych. Wpływy z niego są dochodami własnymi gminy. Obowiązkowi podatkowemu podlegają:

- 1) samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony,
- 2) ciągniki siodłowe i balastowe przystosowane do używania łącznie z naczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów powyżej 3,5 tony,
- 3) przyczepy i naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają masę powyżej 7 ton z wyjątkiem związanych z działalnością rolniczą,
- 4) autobusy.

Obowiązek podatkowy ciąży na właścicielach wymienionych pojazdów. Wysokość stawki dla poszczególnych kategorii pojazdów jest ustalana przez radę gminy w drodze uchwały, nie może jednak przekroczyć stawek maksymalnych ogłoszonych przez Ministra Finansów.

---

## **2. System rolniczych ubezpieczeń społecznych**

---

System ubezpieczeń społecznych rolników został wyodrębniony z systemu ogólnego. Główną rolę odgrywa w nim Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, funkcjonująca na podstawie ustawy z 20 grudnia 1990

roku. System ten pełni rolę dopełniającą w stosunku do powszechnego ubezpieczenia społecznego. Oznacza to, że obejmuje generalnie jedynie tych rolników, dla których gospodarstwo rolne stanowi jedyne (bądź główne) źródło utrzymania.<sup>35</sup>

KRUS zajmuje się realizacją następujących zadań:

- obsługą rolników w sprawach dotyczących obejmowania ubezpieczeniem społecznym rolników i opłacania składek na to ubezpieczenie,
- przyznawaniem i wypłatą świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń: emerytalno-rentowego oraz wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego,
- prowadzeniem działalności prewencyjnej na rzecz upowszechniania zasad bezpieczeństwa pracy w gospodarstwach rolnych oraz eliminowania zagrożeń w miejscu pracy i życia rolników,
- prowadzeniem dobrowolnej, nieodpłatnej rehabilitacji leczniczej dla osób uprawnionych do świadczeń KRUS, zagrożonych niezdolnością do pracy, bądź trwale lub okresowo całkowicie niezdolnych do pracy w gospodarstwie rolnym.

Finansowanie ubezpieczeń rolników odbywa się według dwóch podstawowych zasad:

istnieją gwarantowane przez państwo świadczenia z ubezpieczenia emerytalno-rentowego oraz świadczenia rodzinne, istnieją świadczenia nieobjęte gwarancją państwa, których wypłata uzależniona jest od dochodów ze składek ubezpieczeniowych (świadczenia z tytułu ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego, macierzyńskiego).<sup>36</sup>

Do 2009 roku rolnicy obciążeni byli kwartalną składką na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w wysokości 30% najniższej emerytury, co w wymiarze rocznym daje wartość 120% emerytury minimalnej. Inaczej przedstawia się natomiast wysokość składki na rolnicze ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie.

Wprowadzona w 2009 roku reforma systemu uzależniła składki na rolnicze ubezpieczenie emerytalno-rentowe od wielkości gospodarstwa rolnego.

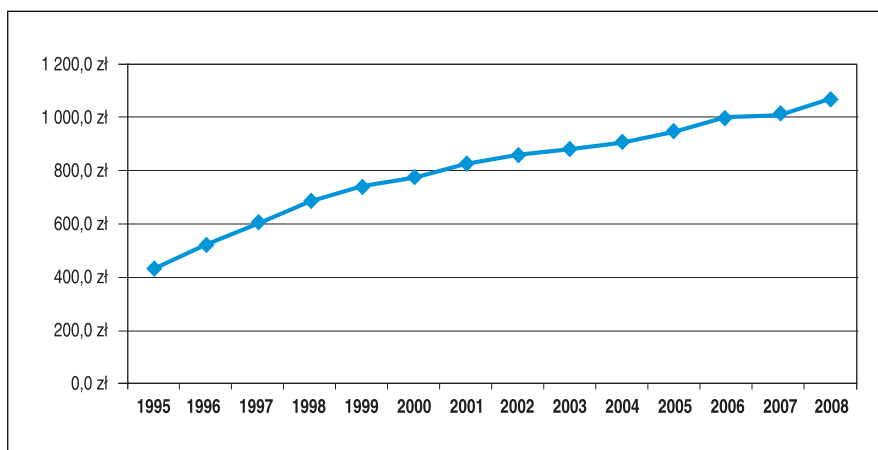
Fundusz Emerytalno-Rentowy każdego roku musi być zasilany z budżetu państwa. Wielkość tych transferów pokazuje tabela.

---

<sup>35</sup> Siekierski C., *Ubezpieczenie społeczne rolników*, [w:] Adamowicz M., (red) *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, wyd. SGGW, Warszawa 2002, s. 9.

<sup>36</sup> Owsiak S., *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 544.

**Wykres 2.**  
**Wysokość rocznej składki na ubezpieczenie społeczne rolników**  
**w latach 1995-2008**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS

**Tabela 2: Wydatki budżetowe na ogół zadań obsługiwanych przez KRUS**  
**w latach 2004-2009, przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego,**  
**Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego w mln zł**

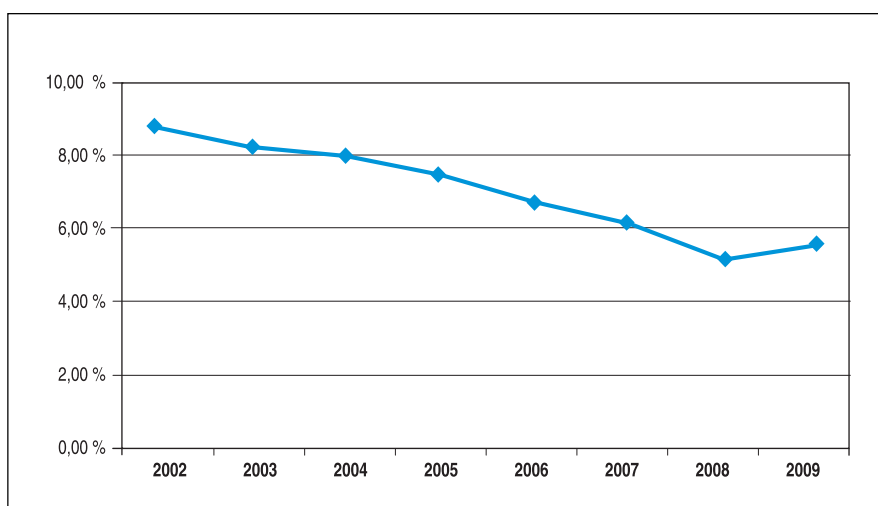
Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Fundusz Emerytalno-Rentowy</b>	<b>16 306,9</b>	<b>15 886,7</b>	<b>16 204,8</b>	<b>15 942,1</b>	<b>16 185,3</b>	<b>17 063,9</b>
z tego dotacja uzupełniająca	12 783,0	12 351,6	12 818,8	14 680,7*	14 867,8	15 705,4
Inne przychody własne/przypis	41,6	28,8	26,1	32,6	43,4	38,6
Składki/przypis	1 108,7	1 077,7	1 212,0	1 189,5	1 224,7	1 299,5
Inne przychody	26,7	70,1	34	39,4	49,3	20,4
<b>Fundusz Prewencji i Rehabilitacji</b>	<b>35,0</b>	<b>28,4</b>	<b>25,7</b>	<b>28,1</b>	<b>32,9</b>	<b>36,0</b>
Dotacja z budżetu państwa	29,1	2,5	4	4,5	5,0	5,5
Odpis z FS	5,7	25,7	21,5	23,5	27,7	30,0
Pozostałe przychody	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,5
<b>Fundusz Administracyjny</b>	<b>474,4</b>	<b>507,9</b>	<b>496,0</b>	<b>515,5</b>	<b>518,1</b>	<b>552,5</b>
Odpis z FER	356,0	366,0	370,0	375,0	380,0	411,0
Odpis z FS	25,6	41,1	40,0	46,0	49,9	54,0

\* Do roku 2007 w ustawie budżetowej dotacja prezentowana była w podziale na dotację uzupełniającą, celową oraz na ubezpieczenie zdrowotne. Od 2007 roku dotacja uzupełniająca i dotacja na ubezpieczenie zdrowotne prezentowane są w ustawie budżetowej jako jedna pozycja – dotacja budżetowa.

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za lata 2004-2008

Najwyższe dofinansowanie ze strony państwa otrzymuje Fundusz Emerytalno-Rentowy, w którym składki ubezpieczonych pokrywają ok. 7,5% wydatków tego funduszu. Wysoki poziom dofinansowania ubezpieczeń rolniczych świadczy o niezwykle dużej roli redystrybucyjnej państwa w kształtowaniu dochodów rolniczych.<sup>37</sup> Należy zatem stwierdzić, że rolniczy system ubezpieczeń społecznych jest instrumentem służącym redystrybucji dochodów między ludnością rolniczą a resztą społeczeństwa. Analizując jednak poniższy wykres, można zaobserwować, że od pewnego czasu rola ta maleje.

**Wykres 3.**  
**Udział wydatków na KRUS w wydatkach budżetu państwa**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS „Roczników statystycznych Rzeczypospolitej Polskiej” oraz sprawozdań z wykonania planów rzeczowo-finansowych KRUS.

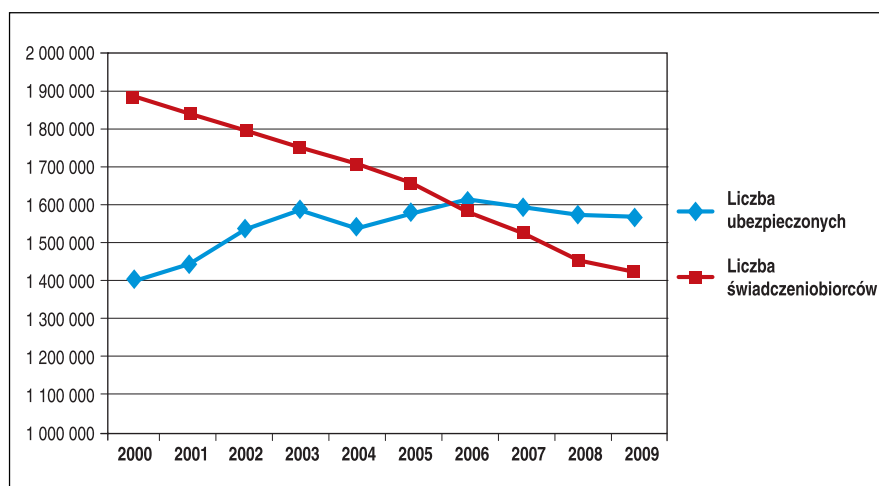
W okresie 2002-2008 udział wydatków na zadania finansowane przez KRUS w budżecie państwa ma wyraźną tendencję malejącą. W przeciągu sześciu lat spadł on z 8,7% do 5,1%. Sytuacja ta spowodowana jest głównie zmianą stosunku liczby świadczeniobiorców do osób ubezpieczonych oraz wzrostem wydatków budżetowych na inne cele.

W roku 2000 różnica pomiędzy ubezpieczonymi a świadczeniobiorcami wynosiła niemal 500 tys. osób. Do roku 2008 można zaobserwować znaczący spadek świadczeniobiorców, przy wzroście liczby ubezpieczonych.

<sup>37</sup> Przygodzka R., *Budżet państwa a system emerytalno-rentowy rolników*, [w] Adamowicz M., (red) *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, wyd. SGGW, Warszawa 2002, s. 151.

W 2006 roku wielkości te praktycznie zrównały się. Dzięki temu procesowi wielkość transferów z budżetu państwa dla KRUS od kilku lat pozostaje na niezmiennym poziomie. Jednak nadal są to poważne kwoty, które służą jako koronny argument zwolennikom reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników. W wielu pracach pojawia się krytyka konstrukcji systemu ubezpieczeń emerytalnych, gdyż uważany on jest za kolejny instrument wsparcia rolnictwa, stwarzający uprzywilejowaną pozycję rolników wobec innych grup społeczno-zawodowych.<sup>38</sup> Jak wspomniano we wstępie, postuluje się włączenie rolników do systemu ogólnego lub uzależnienie składek od wielkości gospodarstwa lub osiągniętych przez nich dochodów.

**Wykres 4.**  
**Liczba ubezpieczonych i świadczeniobiorców w KRUS**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

### 3. Ocena skutków wprowadzenia zmian w opodatkowaniu działalności rolniczej oraz w systemie rolniczych ubezpieczeń społecznych

W pracy w celu zaprezentowania wpływu wprowadzenia podatku dochodowego oraz zwiększenia wysokości składek na ubezpieczenia społeczne rolników wykorzystano dane dotyczące indywidualnych gospodarstw

<sup>38</sup> Duczkowska-Małysz K., Duczkowska-Piasecka M., *Raport w sprawie KRUS*, BCC, Warszawa 2008, s. 3.

rolnych, pozyskiwane przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w ramach systemu FADN za lata 2004-2008, pochodzące z 12 tysięcy gospodarstw.

W zaproponowanym wariantcie wprowadzenia zmian w rolniczym systemie instrumentów finansowych za podstawę opodatkowania uznano dochód gospodarstwa rolnego (bez salda dopłat i podatków) pomniejszony o składkę KRUS, obliczoną jak dla działalności gospodarczej. Następnym krokiem było obliczenie podatku dochodowego według skali PIT obowiązującej w danym roku, zgodnie z zakwalifikowaniem danego gospodarstwa do określonego progu podatkowego. Dane dla obliczenia wysokości podatku dochodowego dla roku 2008 zawiera tabela 3.

**Tabela 3. Stawka podatku dochodowego dla osób fizycznych w 2008 roku**

Skala podatkowa	Rok 2008	
ponad	do	
	44 490 zł	19% minus 586,85 zł
44 490 zł	85 528 zł	7 866,25 zł plus 30% nadwyżki ponad 44 490 zł
85 528 zł		20 311,31 zł plus 40% nadwyżki ponad 85 528 zł

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Otrzymany w ten sposób podatek został odjęty od podstawy, co pozwoliło otrzymać dochód po opodatkowaniu. Ostatnim etapem było włączenie do dochodu po opodatkowaniu salda dopłat i podatków.

Do zbadania poziomu zróżnicowania dochodów gospodarstw rolnych użyto współczynnika Giniego, który jest ściśle związany z krzywą Lorenza (stąd jego druga nazwa „współczynnik koncentracji Lorenza”). Jest to najpowszechniej stosowana miara nierówności dochodów, dlatego też posiada wiele przedstawień formalnych. Jednym z nich jest zaprezentowany poniżej.

$$G = \frac{1}{2\mu n^2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |x_i - x_j|^{39}$$

$\mu$  – dochód przeciętny

$n$  – liczebność próby

<sup>39</sup> Kot S.M., *Metodologiczne dylematy pomiaru nierówności dobrobytu*, [w:] *Materiały konferencyjne: Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Rzeszów 2002.

Współczynnik Giniego przyjmuje wartość 0 dla rozkładu egalitarnego oraz 1 w przypadku skrajnej nierówności. Z podanego wzoru wynika, że może być interpretowany jako stosunek połowy absolutnej różnicy dochodów między wszystkimi gospodarstwami do średniego dochodu.<sup>40</sup> Współczynnik ten spełnia postulat transferu Pigou-Daltona (przy transferze dochodów z gospodarstw o wyższym dochodzie do tych o niższym ulega on zmianie), symetrii, homogeniczności, replikacji. Nie spełnia natomiast postulatu dekompozycji.<sup>41</sup>

Symulacje wprowadzenia podatku dochodowego oraz składki na ubezpieczenie społeczne w wysokości składki płaconej przez osoby prowadzące działalność gospodarczą prezentuje tabela 2.

**Tabela 4: Symulacja wprowadzenia podatku dochodowego i zwiększenia składki KRUS w zł**

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Składka KRUS (jak dla działalności gospodarczej)	7 103,27	7 581,06	8 031,48	8 403,27	8 846,55
Podstawa opodatkowania	49 452,92	40 787,99	38 078,70	50 986,88	28 005,63
Stawka (19%, 30%, 40%) w zależności od zakwalifikowania do określonego progu podatkowego w danym roku					
Liczba gospodarstw	1 105 100	1 170 600	1 173 500	1 195 600	1 225 300
Podatek dochodowy obliczony od podstawy opodatkowana wg skali podatkowej dla danego roku	13 367,62	10 508,82	9 272,46	13 295,38	5 993,49
<b>Dochód po opodatkowaniu</b>	35 971,08	29 841,73	27 663,34	36 699,88	22 222,06
<b>Dochód po uwzględnieniu salda podatków i dopłat</b>	38 519,38	36 483,97	40 799,54	49 672,98	46 791,18

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

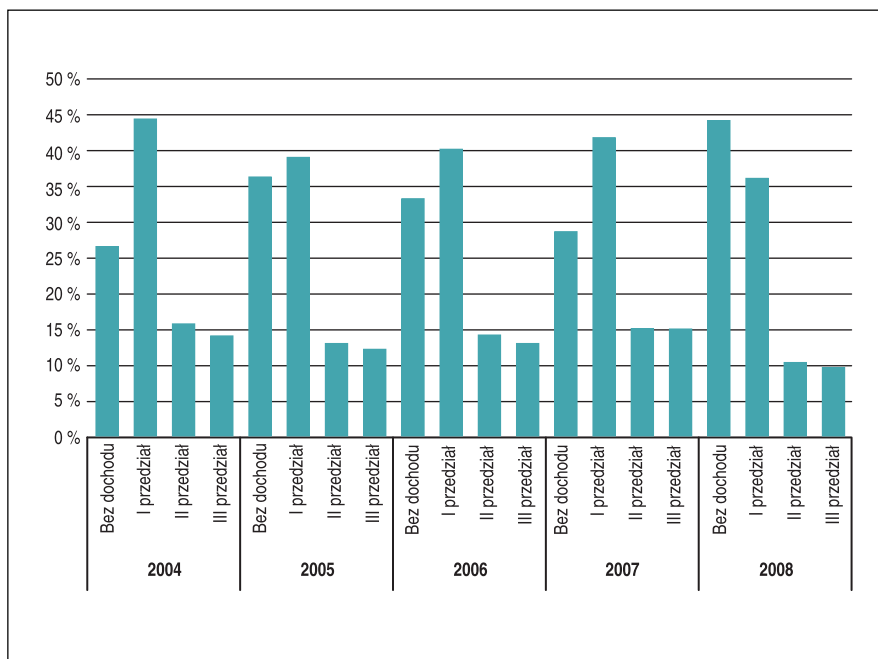
Zaprezentowany wariant zmian w systemie rolniczych instrumentów finansowych obrazuje najbardziej skrajną propozycję reform, czyli potraktowanie gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa, podlegającego zarówno podatkowi dochodowemu jak i zwykłemu systemowi ubezpieczeń społecznych. Cechuje się on niezwykle silnym wzrostem składki na ubezpieczenie społeczne (wzrost prawie dziewięciokrotny), co nie może pozostać bez wpływu na kształtowanie się dochodów gospodarstw rolnych. Cenne informacje na ten temat zawiera wykres prezentujący zakwalifikowanie gospodarstw do poszczególnych progów podatkowych w kolejnych latach.

<sup>40</sup> Dudek H., *Nierówności dochodowe w gospodarstwach domowych rolników*, *Roczniki Naukowe SERIA*, T. VIII, z. 5, s. 30.

<sup>41</sup> Lissowski G., Haman J., Jasiński M., *Podstawy statystyki dla socjologów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 207.



**Wykres 5.**  
**Udział gospodarstw w poszczególnych przedziałach**  
**skali podatkowej PIT**



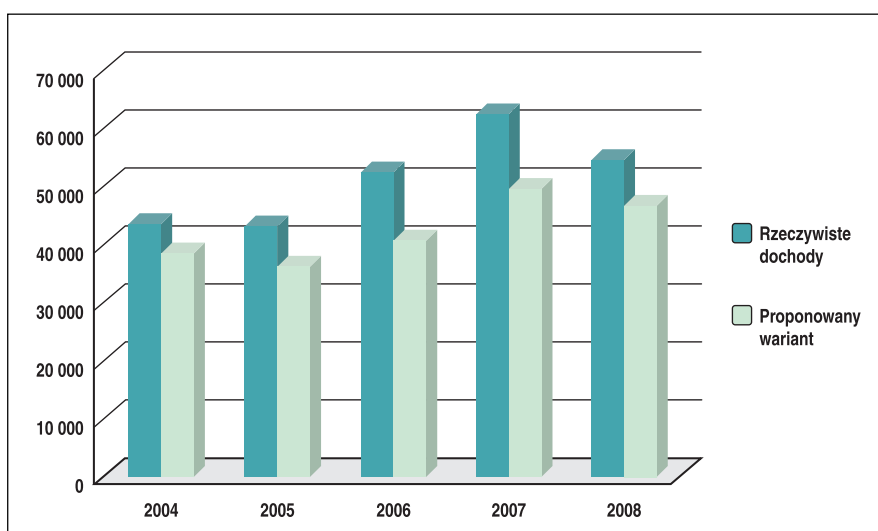
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W badanym okresie przy przyjęciu zaproponowanych rozwiązań od 26% gospodarstw w 2004 roku do 44% gospodarstw w 2008 roku w ogóle nie osiągało dochodów podlegających opodatkowaniu. Należy zaznaczyć, że w próbie badawczej FADN występują gospodarstwa o znacznie wyższej sile ekonomicznej od pozostałych (w polu obserwacji FADN znajdują się gospodarstwa o wielkości ekonomicznej powyżej 2 ESU<sup>42</sup>). Gospodarstwa mniejsze ekonomicznie nie są praktycznie w stanie wytworzyć dochodu pozwalającego utrzymać się gospodarującej w nim rodzinie już przy obecnych uregulowaniach. W polu obserwacji FADN znajduje się ok. 750 tys. gospodarstw, co oznacza, że 2008 roku jedynie 0,33 mln z nich osiągałoby dochód podlegający opodatkowaniu, przy wprowadzeniu podatku docho-

<sup>42</sup> ESU ustalana jest na podstawie standardowych nadwyżek bezpośrednich (SGM) gospodarstwa (wszystkich działań podejmowanych w gospodarstwie). Jedno ESU odpowiada wartości 1200 euro. Formalnie regulowane przez Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 730/2004 z dnia 19 kwietnia 2004 roku. SGM jest to średnia z trzech lat, wartość produkcji z określonej działalności rolniczej pomniejszona o średnią (z trzech lat) wartość kosztów bezpośrednich poniesionych na jej wytworzenie.

dowego i zwiększeniu składki KRUS. Zgodnie z danymi GUS, w Polsce istnieje 1,5 mln gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha. Pozostałe 1,17 mln gospodarstw i zatrudnionych w nich osób musiałyby więc, po wprowadzeniu reform w takim kształcie, zaprzestać działalności i przejść pod opiekę państwa. Wpływ proponowanych zmian na dochody gospodarstw prezentuje wykres 6.

**Wykres 6.**  
**Wysokość dochodów gospodarstw rolnych po wprowadzeniu podatku dochodowego i zwiększeniu składki KRUS**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN.

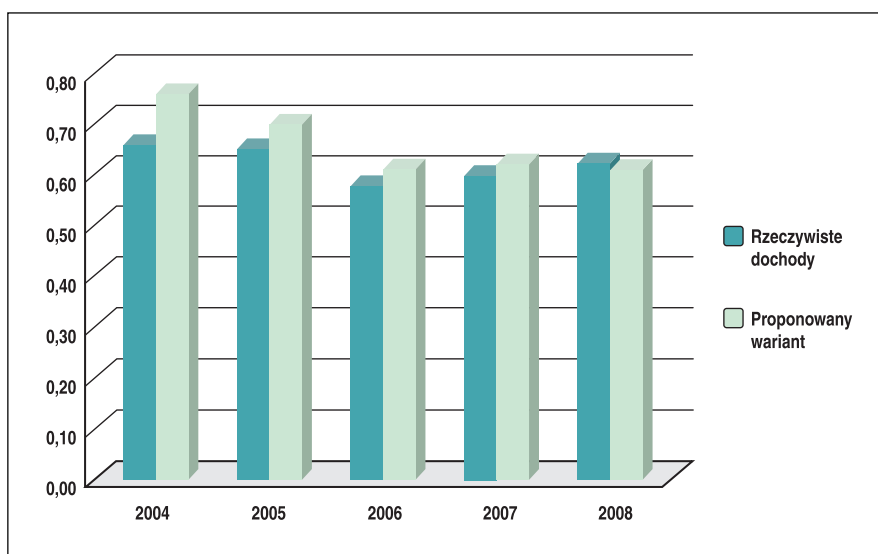
W całym badanym okresie proponowane zmiany znacząco obniżają dochód gospodarstw rolnych. Jest to najbardziej widoczne w roku 2006, gdzie spadek dochodu wynosi 22,2%. Średnio dla badanego okresu dochód rolniczy zmniejszyłby się o 16,6%. Wielkości te nie są wysokie, jednak należy tu wspomnieć o niezwykle silnym zróżnicowaniu dochodów rolników. Jak pokazują wcześniej zaprezentowane dane, wprowadzenie zmian odbije się głównie na sytuacji finansowej dużej grupy gospodarstw najsłabszych ekonomicznie.

W dyskusjach nad reformą systemu rolniczych instrumentów finansowych często pojawiającym się argumentem za jej wprowadzeniem jest to, że w obecnym kształcie instrumenty te nie powodują wyrównywania dochodów gospodarstw (nie spełniają zasad sprawiedliwości wertykalnej).<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Grądalski F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, SGH, Warszawa 2006, s. 48.

Na poniższym wykresie zaprezentowano nierówności dochodów gospodarstw rolnych za pomocą współczynnika Giniego dla rzeczywistych dochodów oraz w przypadku wprowadzenia proponowanych reform.

**Wykres 7.**  
**Wartość współczynnika Giniego po wprowadzeniu podatku dochodowego i zwiększeniu składki KRUS**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Z wyjątkiem roku 2008, wprowadzenie podatku dochodowego połączonego ze zwiększeniem składki KRUS wiąże się ze wzrostem współczynnika Giniego. Oznacza to, że wprowadzenie tych reform nie spowoduje wyrównania dochodów gospodarstw, lecz wprost przeciwnie, zwiększy ich rozwarstwienie.

## Wnioski

W ostatnim czasie w Polsce trwa ożywiona dyskusja na temat gruntownej reformy finansów publicznych. Głównym powodem zmian jest wysoki deficyt budżetowy, dług publiczny dochodzący do konstytucyjnego limitu 60% oraz presja Komisji Europejskiej na jego obniżenie. Wprowadzenie podatku dochodowego i zwiększenie składki KRUS spowoduje:

zaprzestanie działalności rolnej przez 1,17 mln gospodarstw rolnych, ze względu na brak dochodów, upadek wielu gospodarstw rolnych, a w dalszej perspektywie, zamiast poprawy sytuacji budżetu państwa, jego pogorszenie oraz wybuch niepokojów społecznych, jedynie 0,33 mln gospodarstw rolnych będzie w stanie podołać zwiększonemu obciążeniu wynikającemu z tytułu wzrostu opodatkowania i składki na ubezpieczenie społeczne.

Należy więc stwierdzić, że działania rządu zmierzające do naprawy finansów publicznych zasługują na uznanie. Jeżeli chodzi o kwestię opodatkowania rolnictwa i zmian w systemie ubezpieczeń społecznych, wprowadzone do tej pory reformy (uzależnienie składki od powierzchni gospodarstwa) mają jedynie charakter kosmetyczny gdyż zgodnie z obliczeniami KRUS objęły tylko 16 tysięcy rolników. Biorąc pod uwagę wysokość dofinansowania KRUS z budżetu państwa oraz oczekiwania społeczne co do zwiększenia obciążeń najbogatszych rolników, dalsze zmiany wydają się niezbędne. Jednak nie mogą one opierać się na postulatach nie mających pokrycia w ekonomicznych realiach.

*Prof. dr hab. Marian Podstawka – profesor nauk ekonomicznych, doktor habilitowany nauk ekonomicznych, doktor nauk rolniczych, absolwent Wydziału Ekonomiczno-Rolniczego SGGW (obecnie Wydział Nauk Ekonomicznych). Dziekan Wydziału Ekonomiczno-Rolniczego w latach 1999-2006, Prodziekan Wydziału Ekonomiczno-Rolniczego w latach 1993-1999, Kierownik Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu (obecnie Katedry Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu), Kierownik dziennych studiów doktoranckich na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW. Specjalista i ekspert w Międzyresortowym Zespole ds. Opracowywania Kierunków Reformy Systemu Ubezpieczeń Społecznych Rolników przy Wicypremierze Jerzym Hausnerze – 2002 oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Departamencie Budżetu Zadaniowego na lata 2008-2013. Opublikował ponad 120 artykułów (popularnonaukowych i naukowych), ponad 8 publikacji książkowych, redaktor podręcznika „Finanse” (2010).*

*Dr Piotr Gołasa – doktor nauk ekonomicznych, absolwent Wydziału Nauk Ekonomicznych SGGW, Wydziału Prawa WSHiP, Podyplomowych Studiów Prawa Rosyjskiego na Wydziale Prawa WSHiP. Nauczyciel akademicki, który w pracy naukowej zajmuje się zagadnieniami związanymi z: finansami publicznymi, prawem oraz sytuacją ekonomiczną gospodarstw rolnych, aplikant radcowski.*

## Piśmiennictwo

---

1. Biała księga podatków, *Analiza obecnego systemu podatkowego*. Propozycje zmian Ministerstwa Finansów, Warszawa 1998.
2. Duczkowska-Małysz K., Duczkowska-Piasecka M., *Raport w sprawie KRUS*, BCC, Warszawa 2008.
3. Dudek H., *Nierówności dochodowe w gospodarstwach domowych rolników*, *Roczniki Naukowe SERIA*, T. VIII, z. 5.
4. Dziemianowicz R.I., *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.
5. Dziemianowicz R.I., *Ocena polskich rozwiązań w zakresie opodatkowania rolnictwa na tle systemów obowiązujących w wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Zeszyty Naukowe SGGW*, seria *Problemy rolnictwa światowego*, T. 2 (XVII), Warszawa 2007.
6. Etel L., *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości*, Raport nr 155, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Analiz, IV/99.
7. Etel L., *Ogólna charakterystyka systemów opodatkowania nieruchomości*, [w:] Etel L., (red) *Europejski system opodatkowania nieruchomości*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
8. Etel L., Liszewski G., *Podatki majątkowe w Polsce – wybrane problemy*, Raport nr 209, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Analiz, wrzesień 2002.
9. Głuchowski J. *Polskie prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2004.
10. Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2006.
11. Grądalski F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, SGH-Oficyna wydawnicza, Warszawa 2006.
12. Gruzziel K., *Stan i kierunki zmian w opodatkowaniu gospodarstw rolniczych*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2008.
13. Hanusz A., *Polityka podatkowa w zakresie różnicowania obciążeń dochodów rolniczych w Polsce*, wyd. UMCS, Lublin 1996.
14. Hozer J., Kokot S., *Problem powszechnej taksacji nieruchomości w Polsce*, *Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 415, 2005.
15. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, Dz. U. z 1997 roku, Nr 78, poz. 483.
16. Kosikowski C., *Podatki. Problem władzy publicznej i podatników*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2007.
17. Koślicki K., *Jak opodatkowani są rolnicy ryczałtowi*, *Gazeta Prawna* nr 29 z 11.02.2008 roku.
18. Kot S.M., *Metodologiczne dylematy pomiaru nierówności dobrobytu*, [w:] *Materiały konferencyjne: Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Rzeszów 2002.

19. Lissowski G., Haman J., Jasiński M., *Podstawy statystyki dla socjologów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
20. Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2007.
21. Mastalski R., *Prawo podatkowe II – część szczegółowa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996.
22. Owsiak S., *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
23. Podstawka M., *Podatek rolny od gruntów – Jego ocena i potrzeba zmian*, *Roczniki Naukowe SERIA*, Tom IX, zeszyt 1, Warszawa-Poznań 2005.
24. Podstawka M., *Opodatkowanie rolnictwa i perspektywy jego zmian w Polsce*, wyd. SGGW, Warszawa, 1995.
25. Podstawka M., *Sytuacja majątkowa i dochodowa polskiego rolnictwa* (tezy referatu na posiedzeniu Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów) [w:] *Nierówności dochodowe i majątkowe. Zakres i formy redystrybucji dochodów państwa*, Oficyna Poligraficzno-Wydawnicza „Wasgraf”, Warszawa 2002.
26. Pomorska A. Szolno-Koguc J. Wojtowicz K., *Proces dostosowania polskich podatków pośrednich do standardów Unii Europejskiej*, wyd. UMCS, Lublin 2003.
27. Przygodzka R., *Budżet państwa a system emerytalno-rentowy rolników*, [w:] Adamowicz M., (red) *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, wyd. SGGW, Warszawa 2002.
28. Siekierski C., *Ubezpieczenie społeczne rolników*, [w:] Adamowicz M., (red) *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, wyd. SGGW, Warszawa 2002.

*Michał Marciniak*

## **Wsparcie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich**

– wnioski na podstawie oceny średniookresowej  
PROW 2007-2013

*Na terenach wiejskich właściciele małych i średnich przedsiębiorstw mają bardziej ograniczone możliwości prowadzenia i rozwoju działalności swoich firm niż w mieście. Odmienny jest poziom rozwoju sektora MŚP, potrzeby oraz problemy przedsiębiorstw działających na terenach wiejskich. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki tych obszarów. Należy zintensyfikować działania polityki obszarów wiejskich nakierowane na zwiększenie aktywizacji zawodowej rolników i rozwój ich przedsiębiorczości. Największy wzrost gospodarczy i efekty mnożnikowe dla gospodarki przynoszą działania mające charakter inwestycyjny. Zasadnym jest zwiększenie dostępnych form wsparcia w ramach środków rozwoju obszarów wiejskich przeznaczanych na podnoszenie standardów gospodarowania, modernizację gospodarstw rolnych, tworzenie nowych miejsc pracy poza rolnictwem. Komplementarne wykorzystanie wszystkich dostępnych środków wspólnotowych przeznaczonych na rozwój przedsiębiorczości zarówno w ramach polityki rolnej, regionalnej i społecznej, stanowić będzie podstawę do osiągnięcia efektu synergii.*

---

### **I. Wstęp**

---

Przedsiębiorczość jest nieodłącznym czynnikiem rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw i innych organizacji. Przyczynia się do aktywizacji konkurencyjności oraz innowacyjności. Przedsiębiorczość



to cecha przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa, którą rozumie się jako gotowość i zdolność do podejmowania, oraz rozwiązywania problemów w sposób twórczy i nowatorski. Również umiejętność wykorzystywania pojawiających się szans i okazji, oraz elastycznego przystosowania się do zmieniających warunków.<sup>1</sup> W dokumentach Komisji Europejskiej spotykamy oznaczenie przedsiębiorczości jako zdolność osoby do wcielania pomysłów w czyn. Obejmuje ona twórczość, innowacyjność i podejmowanie ryzyka, a także zdolność do planowania przedsięwzięć i kierowania nimi dla osiągnięcia zamierzonych celów. Stanowi ona wsparcie dla wszystkich w codziennym życiu prywatnym i społecznym, zaś pracownikom pomaga uzyskać świadomość kontekstu ich pracy i zdolność wykorzystywania szans; jest fundamentem działań osób podejmujących przedsięwzięcia o charakterze społecznym lub komercyjnym.<sup>2</sup> Komisja Europejska przyjęła na siebie zobowiązanie do wspierania konkurencyjności gospodarki europejskiej w ramach odnowionego lizbońskiego partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.<sup>3</sup> Dzięki strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia Europejczycy będą mogli być społeczeństwem równych szans, dostępu i solidarności, korzystającym z otwartości na świat i kształtującym globalizację, tak aby uwzględniała europejskie wartości.<sup>4</sup> W agendzie społecznej<sup>5</sup> Komisja wskazała, że przedsiębiorczość jest jedną z kluczowych kompetencji niezbędnych dla rozwoju, zatrudnienia i samorealizacji. Przedsiębiorczość może być również czynnikiem po-

---

<sup>1</sup> Kwarciańska Agnieszka (2004), *Uwarunkowania zewnętrzne jako szansa rozwoju przedsiębiorczości* [w] Brdulak J., Kulikowski M. (red.), *Przedsiębiorczość stymulatorem rozwoju gospodarczego*, Warszawa: Instytut Wiedzy SGH, str. 15.

<sup>2</sup> Wniosek Komisji dotyczący zalecenia w sprawie kluczowych kompetencji w uczeniu się przez całe życie COM(2005) 548 wersja ostateczna.

<sup>3</sup> Strategia lizbońska Unii Europejskiej na rzecz modernizacji Europy została ponownie uruchomiona w 2005 r., z większą koncentracją na kwestie wzrostu i zatrudnienia. Strategia opiera się na bliskim partnerstwie między Komisją i państwami członkowskimi, które dysponują jednomyślnie uzgodnionymi zintegrowanymi wytycznymi politycznymi, realizowanymi na szczeblu UE w ramach wspólnotowego programu lizbońskiego, a na szczeblu krajowym w ramach krajowych programów reform, aktualizowanych corocznie poprzez sprawozdania z realizacji. Realizacja strategii przebiega w trzyletnich cyklach. Więcej informacji znajduje się w MEMO/07/568 oraz na stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm).

<sup>4</sup> Komunikat KE do Rady Europejskiej „Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008-2010). Utrzymanie tempa zmian”, Bruksela, 11.12.2007 r. KOM(2007) 803, wersja ostateczna.

<sup>5</sup> Komunikat KE do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Rozbudzanie ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie”, Bruksela, dnia 13.2.2006 r., KOM(2006) 33 wersja ostateczna.

prawy spójności w słabiej rozwiniętych regionach, zatrudnienia bezrobotnych i aktywizacji osób znajdujących się w trudnym położeniu. Przedsiębiorczość na terenach wiejskich obejmować będzie podejmowanie różnych przedsięwzięć gospodarczych, związanych z rolnictwem bądź z działalnością pozarolniczą.

Rysunek 1.  
Podstawowe formy przedsiębiorczości na obszarach wiejskich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Duczkowska-Piasecka Małgorzata, *Rozwój przedsiębiorczości – szansą awansu obszarów wiejskich*: [http://www.wse.waw.pl/aa%20materialy%20dydaktyczne/E\\_Przedsiębiorczosc%20i%20innowacyjnosc%20w%20biznesie\\_Duczkowska-Piasecka.pdf](http://www.wse.waw.pl/aa%20materialy%20dydaktyczne/E_Przedsiębiorczosc%20i%20innowacyjnosc%20w%20biznesie_Duczkowska-Piasecka.pdf)

## II. Wspieranie przedsiębiorczości ze środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich

---

Dzięki unijnym dotacjom możliwe jest wspieranie przedsiębiorczości na terenach wiejskich. Środki pomocowe w ramach Wspólnej Polityki Rolnej powodują również, że rolnicy odczuwają spowolnienie gospodarki mniej boleśnie niż inne branże. Mankamentem w rozwoju gospodarczym jest nierównomierne wpieranie postępu technologicznego. Różnice widoczne są szczególnie na obszarach wiejskich. Wolniejsze tempo wzrostu gospodarczego, osłabienie działalności inwestycyjnej z powodu wzrostu bezrobocia – to efekt zawirowań na światowych rynkach finansowych. W 1997 roku Komisja Europejska przygotowała projekt reformy Wspólnej Polityki Rolnej i związanych z nią funduszy pod nazwą Agenda 2000.<sup>6</sup> Cele reformy zostały określone jako rozwój i podniesienie konkurencyjności obszarów wiejskich, wyrównanie różnic ekonomicznych między regionami, zagwarantowanie ludności rolniczej odpowiednich warunków życia i stabilnych dochodów z gospodarstw rolnych, zapewnienie wielofunkcyjnego charakteru rolnictwa. W okresie 2002-2006 realizowano na obszarach wiejskich Program SAPARD,<sup>7</sup> który jako pierwszy inicjował wdrażanie w Polsce i innych krajach przystępujących do UE działań wspierających rozwój obszarów wiejskich zgodnie z instrumentarium określonym przez przepisy wspólnotowe.<sup>8</sup> Obecne działania wspierające przedsiębiorczość obszarów wiejskich stanowią kontynuację wcześniejszego programu SAPARD, programów realizowanych w poprzednim okresie w Sektorze

---

<sup>6</sup> Agenda 2000, Volume 1: *For a stronger and wider EU. Volume 2: The challenge of enlargement*. Luxemburg: Office for Official Publications of European Communities, 1997. cat. no. CB-CO-97-379-EN-C i CB-CO-97-380-EN-C. Więcej na stronie Komisji Europejskiej: <http://ec.europa.eu/agenda2000>.

<sup>7</sup> Przedakcesyjny Instrument Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) – program pomocowy UE dla krajów starających się o członkostwo, wspierający działania w zakresie modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Jego nadrzędnym celem jest ułatwianie procesu integracji sektora rolnego z UE, poprzez przyspieszenie przyjmowania *acquis communautaire* UE w sferze rolnictwa, stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich oraz restrukturyzację gospodarki żywnościowej.

<sup>8</sup> W okresie poprzedzającym akcesję do UE w kraju realizowane były również inne projekty pomocowe, których celem było zwiększenie pozarolniczego zatrudnienia na obszarach wiejskich, jeden z programów mających realny wpływ na rozwój obszarów wiejskich był wdrażany od 2001 r. Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW). Program współfinansowany był kwotą 120 mln USD kredytu Banku Światowego.

Programu Operacyjnego „*Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*” (SPO „Restrukturyzacja...”) oraz w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 (PROW 2004-2006). Oba programy finansowane były ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

W okresie programowania na lata 2007-2013 przedsiębiorczość na obszarach wiejskich wspierana jest przede wszystkim ze środków wspólnotowych Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.<sup>9</sup> W ramach EFRROW w okresie 2007-2013 dla krajów UE-27 dostępnych jest 96,16 mld euro.<sup>10</sup> Z tej sumy na lata 2007-2013 w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013<sup>11</sup> wydatkowanych zostanie blisko 13,4 mld euro w kraju. Łącznie ze środkami budżetowymi stanowiącymi współfinansowanie krajowe ze środków PROW 200-2013 na polską wieś trafi blisko 17,4 mld euro. W ramach EFRROW wyznaczono trzy główne cele: poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa przez wsparcie restrukturyzacji; poprawa stanu środowiska i obszarów wiejskich przez wsparcie zarządzania gruntami oraz poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej. Każdemu z celów głównych polityki rozwoju obszarów wiejskich odpowiada oś priorytetowa obejmująca odpowiednie instrumenty polityki ROW. Zgodnie z założeniami rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 działania pomocowe zgrupowane zostały w ramach czterech osi priorytetowych wsparcia obszarów wiejskich wspólnoty:

1. Oś 1 (gospodarcza): poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji.
2. Oś 2 (środowiskowa): poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich.
3. Oś 3 (społeczna): poprawy jakości życia na obszarach wiejskich, oraz
4. Oś 4 (horyzontalna): Leader.

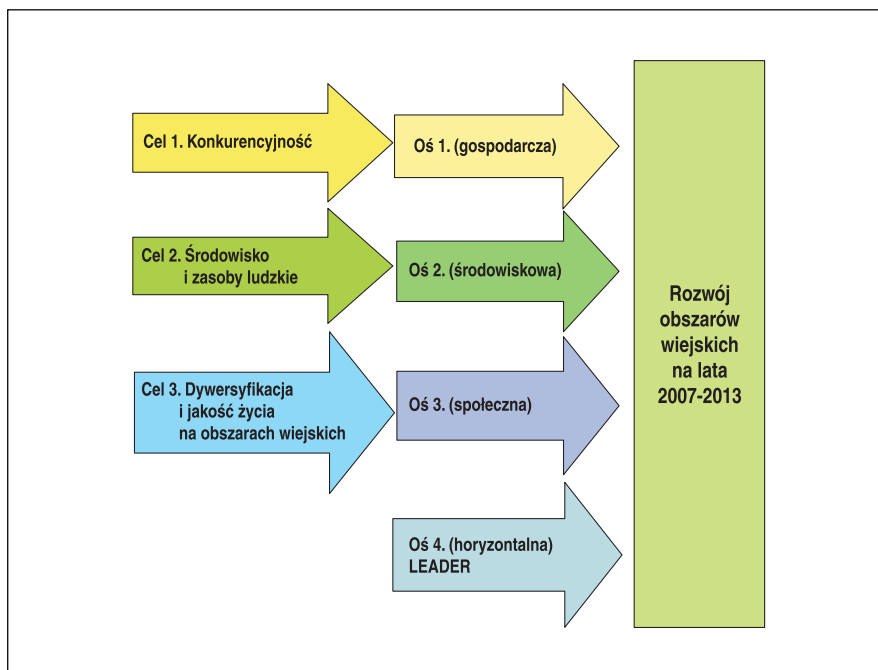
---

<sup>9</sup> Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich ustanowiony został na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej (Dz. Urz. WE L 209 z 11.08.2005 r., str. 1-25 z późn.zm.).

<sup>10</sup> *Rural Development In The European Union Statistical And Economic Information Report 2010*, (2010) DG AGRI, str. 229.

<sup>11</sup> Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), tj. uwzględniający zmiany zatwierdzone przez Komisję Europejską dnia 3 stycznia 2011 r. ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w drodze obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie zmiany Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (M. P. Nr 19, poz. 201). Więcej na stronie: <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dokumenty-analazy-raporty>.

**Rysunek 2**  
**Polityka rozwoju obszarów wiejskich w Polsce zgodnie z KPS<sup>12</sup>**



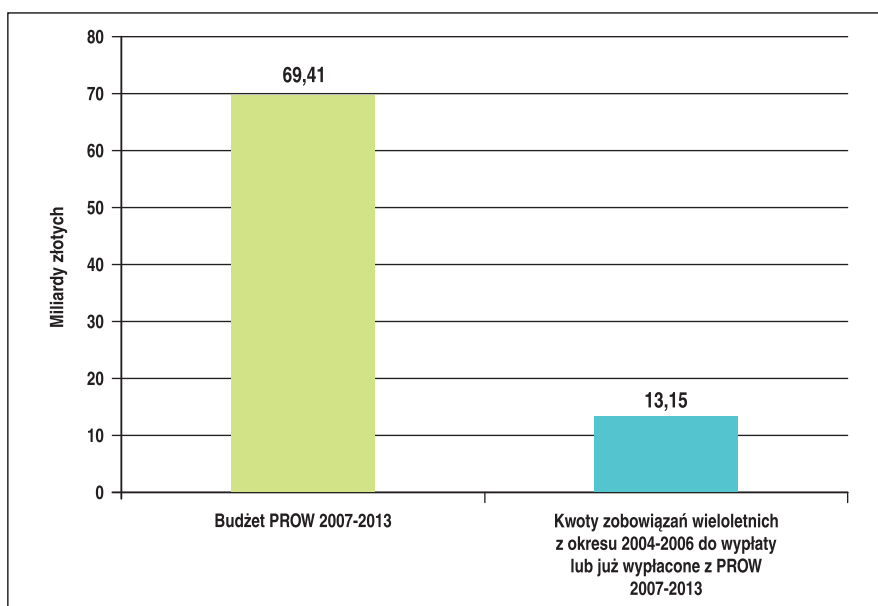
Źródło: Opracowanie własne

Cele wspólnotowe dotyczące rozwoju obszarów wiejskich znalazły swoje odzwierciedlenie w przyjętych priorytetach oraz działaniach, przewidzianych do realizacji w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Istotnym jednakże jest fakt, że możliwość wydatkowania dostępnych środków w obecnej perspektywie finansowej ograniczona jest zobowiązaniami zaciągniętymi w poprzednim okresie programowania w ramach tzw. zobowiązań wieloletnich. Na ponad 69 mld zł blisko 20% dostępnych środków PROW stanowią zobowiązania wieloletnie PROW 2004-2006. W ramach zobowiązań wieloletnich wsparcie dla beneficjenta wypłacane jest w okresach nawet do 20 lat – np. w programach zalesiania obszarów wiejskich, czy w ramach programu rent strukturalnych, gdzie rolnik otrzymuje rentę strukturalną maksymalnie przez okres 10 lat od przekazania gospodarstwa rolnego. Największe zobowiązania obecnego PROW stanowią właśnie rolnicze renty strukturalne (7,8 mld zł), Programy Rolnośrodowiskowe (2,6 mld zł) oraz Wsparcie gospodarstw niskoto-

<sup>12</sup> Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (KPS), (2009) MRiRW.

warowych (2,1 mld zł). Dlatego ocena wpływu środków pomocowych w ramach PROW musi uwzględniać, że spośród dostępnych środków określona część przeznaczona jest na wspieranie gospodarki żywnościowej i inne działy gospodarki.

**Rysunek 3**  
**Kwota zobowiązań wieloletnich PROW 2007-2013**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

W ramach PROW 2007-2013 dostępne dla beneficjentów są różne formy wsparcia. Z uwagi na charakter otrzymania wsparcia można je podzielić na takie, które mają charakter transferu bezpośredniego – po spełnieniu właściwych kryteriów pozwalają beneficjentowi otrzymać zryczałtowaną płatność (działanie 113. Renty strukturalne, 221 Zalesianie gruntów rolnych) oraz mają charakter subwencji obszarowej, gdzie głównym warunkiem otrzymania wsparcia jest gospodarowanie na określonym terytorium (działanie 214. Programy rolno środowiskowe; 211, 212 Wspieranie działalności rolniczej na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW).

Szczegółnej analizie wymagają działania, które realizowane są w formie subsydium inwestycyjnego. Poniżej zaprezentowane zostały wybrane działania Osi 1 i 3 (oraz Osi 4) PROW 2007-2013, których celem jest wspieranie przedsiębiorczości na terenach wiejskich. Na potrzeby niniejszej pu-

bliskiej bliższej analizie poddane zostaną szczególnie popularne wśród rolników działania, których celem jest wsparcie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich mające charakter wsparcia inwestycyjnego.

**Tabela 1. Wybrane działania PROW 2007-2013 na rzecz wspierania przedsiębiorczości na obszarach wiejskich**

<b>Kod instrumentu</b>	<b>Instrument</b>	<b>Budżet EFRROW 2007-2013 w euro</b>	<b>udział w całości środków na ROW z budżetu UE</b>
112	Ułatwianie startu młodym rolnikom	315 000 000	2,4%
121	Modernizacja gospodarstw rolnych	1 397 171 500	10,4%
311	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	259 185 000	1,9%
312	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	767 687 700	5,7%
413	Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju*	496 400 000	3,7%

\* Środki na tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw i różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej dostępne również w ramach inicjatywy LEADER.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Rural Development In The European Union Statistical And Economic Information Report 2010*, (2010) DG AGRI, str. 249.

### III. Ocena średniokresowa PROW 2007-2013

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, w każdym z krajów członkowskich do końca 2010 roku przeprowadzona miała zostać ocena średniokresowa realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. W okresie maj-listopad 2010 roku w kraju przeprowadzone zostało badanie ewaluacyjne Programu. Wykonało je konsorcjum złożone z firmy doradczej AGROTEC Sp. z o.o. – jako lidera konsorcjum – oraz dwóch instytutów naukowo-badawczych: Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej PIB z Warszawy oraz Instytut Upraw Nawożenia i Gleboznawstwa PIB w Puławach. Realizacja Programu została general-



nie oceniona pozytywnie. Program stanowił kontynuację dorobku programów: SAPARD, SPO „Restrukturyzacja...” oraz Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. Na koniec okresu objętego badaniem, tj. 31 grudnia 2009 roku, wykorzystanie limitu finansowego wyniosło 16,91%.<sup>13</sup> System wdrażania programu oceniony został na poprawny i zgodny z potrzebami, chociaż dość złożony. Program realizował koncepcję zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju gospodarczego kraju. Z założenia realizować zatem musiał wiele celów: społecznych, środowiskowych i gospodarczych. Transfery finansowe realizowane na rzecz obszarów wiejskich i ich mieszkańców miały istotny wpływ na wyrównywanie poziomu życia między miastem a wsią. Sprzyjały również wewnętrznej spójności terytorialnej.

Spośród analizowanych w niniejszej publikacji działań: *Modernizacja gospodarstw rolnych*, *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej* oraz *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw*, ostatnie z nich nie miało swojego odpowiednika w poprzednim okresie programowania. W poniższej tabeli wskazano ewolucję wybranych działań SAPARD, programów z poprzedniego okresu programowania do obecnie wdrażanych działań PROW 2007-2013.

**Tabela 2. Ewolucja wybranych działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości**

Wsparcie w okresie przedakcesyjnym	Wsparcie w okresie programowania 2004-2006	Wsparcie w okresie programowania 2007-2013
Działanie 2. SAPARD „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”	Działanie 1.2. SPO „Restrukturyzacja...” „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”	Działanie 121. PROW 2007-2013 „Modernizacja gospodarstw rolnych”
Schemat 4.1. SAPARD „Tworzenie źródeł dodatkowego dochodu w gospodarstwach rolnych”	Działanie 2.4 SPO „Restrukturyzacja...” „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów”	Działanie 311. PROW 2007-2013* „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”
Schemat 4.2. SAPARD „Tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich”	<i>działanie nie miało swojego odpowiednika w okresie programowania 2004-2006</i>	Działanie 312. PROW 2007-2013* Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw

\* wsparcie na różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej oraz tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw dostępne również w ramach osi 4 PROW 2007-2013 Leader.

Źródło: *Kierunki Rozwoju Obszarów Wiejskich – Założenia do Strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa*, (2009), MRiRW, str. 57.

<sup>13</sup> Aktualnie, tj. na koniec marca 2011 roku, wykorzystanie środków EFRROW wynosi ponad 33%.

Narzędziem mającym na celu efektywność gospodarstw rolnych i cieszącym się dużą popularnością wśród rolników jest działanie 121. PROW *Modernizacja gospodarstw rolnych*. Działanie uruchomione zostało w listopadzie 2007 roku. Dotychczas przeprowadzono trzy nabory wniosków – w latach 2007, 2009 i 2011.<sup>14</sup> W sumie dla tego działania Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) wypłaciła blisko 27 tys. beneficjentów kwotę 3,73 mld zł. Środki publiczne przeznaczone na ten cel w wysokości ponad 1,8 mld euro mają przyspieszyć wprowadzanie nowych technologii produkcji, poprawić jakość produkcji, różnicować działalność produkcji oraz zharmonizować warunki produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji i warunków utrzymania zwierząt. Zdecydowana większość realizowanych działań w ramach modernizacji gospodarstw rolnych polega na zakupach wyposażenia lub sprzętu ruchomego do gospodarstwa rolnego. Z raportu ewaluacyjnego oceny średniookresowej PROW 2007-2013 wynika, że blisko 40% inwestycji finansowanych w ramach modernizacji gospodarstw rolnych polegających na zakupie wyposażenia dotyczyło zakupu ciągnika. Dzięki zrealizowanym operacjom wybudowano lub zmodernizowano budynki o powierzchni 214 000 m<sup>2</sup>, z czego połowę ogólnej powierzchni przypadało na szklarnie. Wybudowano lub zmodernizowano również 2 800 m<sup>2</sup> powierzchni płyt obornikowych oraz 30 400 m<sup>3</sup> zbiorników na gnojówkę i gnojowicę. Dotychczasowe doświadczenia we wdrożeniu tego instrumentu pomocowego pozwalają stwierdzić, że realizacja operacji finansowanych w ramach działania *Modernizacja gospodarstw rolnych* przyczyniła się do wzrostu efektywności wykorzystania kapitału gospodarstwa. W ocenie ewaluatorów wspierane inwestycje w istotnym stopniu wpłynęły również na ułatwienie wprowadzania nowych technik i technologii w gospodarstwach rolnych.

Celem działania 311. *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej* jest podejmowanie lub rozwijanie przez mieszkańców wsi działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem. Realizacja tego działania uzasadniona jest koniecznością tworzenia warunków dla pozyskiwania pozarolniczych źródeł dochodu w wiejskich gospodarstwach domowych. Stąd przeznaczone środki finansowe mają wpłynąć głównie na stworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich oraz promocję zatrudnienia poza rolniczego i tym samym przyczynić się do tworzenia pozarolniczych źródeł dochodu w gospodarstwach domowych na obszarach wiejskich. Maksymalna wysokość pomocy udzielonej jednemu beneficjentowi w gospodar-

---

<sup>14</sup> Wnioski o przyznanie pomocy finansowej w ramach działania były składane w okresie od dnia 9 listopada do dnia 13 grudnia 2007 r., od dnia 21 kwietnia do dnia 28 kwietnia 2009 r. oraz od dnia 3 stycznia do dnia 28 stycznia 2011 r.

stwie rolnym, w okresie realizacji Programu, nie może przekroczyć 100 000 zł. Jednym z warunków udzielania pomocy beneficjentowi jest podjęcie lub rozwój działalności pozarolniczej zaliczanej do jednej z 12 grup określonych w Programie i przepisach krajowych. Pomocy udziela się z tytułu podjęcia lub rozwoju działalności w zakresie:

- 1) usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa;
- 2) usług dla ludności;
- 3) sprzedaży hurtowej i detalicznej;
- 4) rzemiosła lub rękodzielnictwa;
- 5) robót i usług budowlanych oraz instalacyjnych;
- 6) usług turystycznych oraz związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem;
- 7) usług transportowych;
- 8) usług komunalnych;
- 9) przetwórstwa produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych;
- 10) magazynowania lub przechowywania towarów;
- 11) wytwarzania produktów energetycznych z biomasy;
- 12) rachunkowości, doradztwa lub usług informatycznych.

Działanie 311. PROW w kraju uruchomione zostało w czerwcu 2008 roku. Dotychczas odbyły się trzy nabory wniosków – w 2008, 2009 i 2010 roku.<sup>15</sup> Do 30 kwietnia 2011 roku w sumie dla działania udzielono wsparcia 3,5 tyś. beneficjentom na kwotę 281,25 mln zł. Najpopularniejsza w skali kraju dziedzina – usługi na rzecz rolnictwa lub leśnictwa, bardzo wyraźnie dominowała w regionach o dobrej strukturze agrarnej, natomiast najniższy udział operacji z tego zakresu odnotowano w województwach o rozdrobnionej strukturze gospodarstw (małopolskie, śląskie, podkarpackie). Projekty dotyczące działalności turystycznej realizowano najchętniej w województwach będących tradycyjnie miejscem wypoczynku, głównie ze względu na warunki naturalne, tj. na Pomorzu oraz w woj. warmińsko-mazurskim. Zwraca też uwagę silne ukierunkowanie na usługi budowlane, jakie obserwujemy w woj. małopolskim. Podsumowując, można stwierdzić, że zainteresowanie poszczególnymi rodzajami działalności gospodarczej, podejmowane w ramach działania jest zbieżne z dotychczasową specyfiką regionów. Analiza przeprowadzona przez Zespół Ewaluatorów pracujących nad oceną średniookresową pokazała małą różnorodność działań, które znajdują popyt na terenach wiejskich. Wsparciem finansowym objęto przede wszystkim działalność usługową związaną z usługami dla

---

<sup>15</sup> Wnioski o przyznanie pomocy finansowej w ramach działania były składane w okresie od dnia 5 czerwca do dnia 7 listopada 2008 r.; od dnia 15 kwietnia do dnia 31 grudnia 2009 r. oraz od dnia 24 sierpnia do dnia 31 grudnia 2010 r.

gospodarstw rolnych i leśnictwa (61% ogółu projektów).<sup>16</sup> Popularnością cieszyły się również projekty dotyczące usług dla ludności oraz robót i usług budowlanych i instalacyjnych (odpowiednio 13,% i 12,4% ogółu zrealizowanych projektów). Przeprowadzone analizy wykazały małe zróżnicowanie podjętych działań, oraz znaczący odsetek osób zajmujących się wcześniej tego typu działalnością. Ankietowani, poproszeni o wskazanie (wymienienie) produktów, jakie wytwarzane są w ramach prowadzonej działalności pozarolniczej, głównie wskazywali świadczone usługi. Jedynie nieliczni wymieniali jako wytwarzany produkt np. brykiety ze słomy, deski, palety i skrzynio-palety, wyroby tartaczne, czy meble. Beneficjentom działania będącym czynnym rolnikom najłatwiej było podjąć działalność dodatkową w dziedzinie, którą znają, dlatego też popularność inwestowania w usługi rolnicze. Wnioski z badania pokazują, że efekty wdrożenia działania na koniec 2009 roku pozwalały na stwierdzenie, że wspierane inwestycje nie promowały, w sposób wyraźny, zróżnicowania działalności gospodarstw rolnych w kierunku działalności nierolniczej. Dostrzegalne są jedynie nieliczne elementy, które można odbierać jako swoistego typu promocję (już samo prowadzenie przez beneficjenta działalności pozarolniczej na własnym terenie należy odbierać jako promocję oraz dobry przykład pokazania możliwości podejmowania takich działań innym mieszkańcom wsi). W ocenie ewaluatorów można wskazać ponadto, że wspierane inwestycje promowały zatrudnienie pozarolnicze w stopniu zadowalającym w odniesieniu do wnioskodawców, a w małym stopniu w odniesieniu do innych (pozostałych) osób. Przeprowadzone badania i analizy wykazały, iż uzyskane wsparcie finansowe pozwoliło zatrudnić, w co piątym gospodarstwie rolnym beneficjenta, dodatkowo jedną osobę w działalności pozarolniczej (oprócz wnioskodawców).

Przedsiębiorcy na terenach wiejskich spotykają się wieloma problemami w zakładaniu i funkcjonowaniu swoich firm. Pośród najważniejszych barier można wymienić: ograniczone środki finansowe przedsiębiorstwa, utrudniony dostęp do kredytów, czy też niedostateczne środki, jakimi dysponują klienci, aby skorzystać z oferty przedsiębiorcy. Mając na uwadze ograniczenia i bariery w zakładaniu i funkcjonowaniu małych przedsiębiorstw na obszarach wiejskich, istotnym wsparciem dla funkcjonowania przedsiębiorczości są środki dostępne w ramach działania 312. PROW *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw*. Według szacunków działanie to przyczyni się do obniżenia poziomu bezrobocia na obszarach wiejskich o 5,5%, dzięki utworzeniu 45 tys. dodatkowych miejsc pracy na wsi. Dostęp do wsparcia mają wszystkie mikroprzedsiębiorstwa, niezależnie od formy prawnej. Wysokość i forma pomocy określona została w przepisach

---

<sup>16</sup> ibid. str. 28.

rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „*Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw*”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Pomoc ma formę zwrotu części kosztów kwalifikowanych operacji. Wysokość pomocy przyznanej na realizację operacji nie może przekroczyć:

- 1) 100 000 zł – jeśli biznesplan przewiduje utworzenie co najmniej 1. i mniej niż 2. miejsc pracy (w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne), co uzasadnione jest zakresem rzeczowym operacji;
- 2) 200 000 zł – jeśli biznesplan przewiduje utworzenie co najmniej 2. i mniej niż 3. miejsc pracy (w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne), co uzasadnione jest zakresem rzeczowym operacji;
- 3) 300 000 zł – jeśli biznesplan przewiduje utworzenie co najmniej 3. miejsc pracy (w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne), co uzasadnione jest zakresem rzeczowym operacji.<sup>17</sup>

Do końca 2010 r. zostały przeprowadzone dwa nabory wniosków o przyznanie pomocy finansowej – w 2009 r. oraz 2010 r.<sup>18</sup> W ramach obydwu naborów złożono ponad 15 tys. wniosków o przyznanie pomocy finansowej na łączną kwotę przekraczającą 2,8 mld zł, co stanowiło 69,39% limitu środków przeznaczonych na realizację działania. W zdecydowanej większości województw średnia wartość podpisanych kontraktów wahała się jednak w granicach od 120 do 140 tys. zł.<sup>19</sup> Widać też wyraźnie, iż decydując o kierunku działalności beneficjenci kierują się tradycją regionu. Większość beneficjentów aplikujących o pomoc w ramach tego działania sta-

---

<sup>17</sup> W nowelizacji rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „*Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw*” z dnia 24 marca 2010 r. dokonano korzystnych dla beneficjentów zmian powodując podwyższenie wysokości wsparcia w stosunku do podejmowanych zobowiązań odnośnie liczby tworzonych miejsc pracy. Do końca 2009 roku tj. okresu objętego średniookresowym badaniem ewaluacyjnym PROW 2007-2013, kwoty przyznawane na poszczególne operacje nie mogły natomiast przekroczyć:

- 1) 100 000 zł (25 616,1 EUR) – jeśli biznesplan przewiduje utworzenie od 1. do 2. miejsc pracy w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne);
- 2) 200 000 zł (51 232,1 EUR) – jeśli biznesplan przewiduje utworzenie powyżej 2. i mniej niż 5 miejsc pracy (w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne);
- 3) 300 000 zł (76 848,2 EUR) – jeśli biznesplan przewiduje utworzenie co najmniej 5 miejsc pracy (w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne).

<sup>18</sup> Wnioski o przyznanie pomocy finansowej w ramach działania były składane w okresie od dnia 5 maja do dnia 18 maja 2009 r. oraz w okresie od dnia 28 czerwca do dnia 9 lipca 2010 r.

<sup>19</sup> *Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, (2010) AGROTEC Sp. z o.o., IUNiG PIB, IERGŻ PIB, Tom III, str. 66.

nowiły firmy, których głównym kierunkiem działalności były roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne (30,1%) jak również usługi dla ludności (28,2%). W Raporcie oceny średniookresowej dla tego działania, eksperci wskazali na potrzebę lepszego przygotowania mikroprzedsiębiorców oraz instytucji i firm doradczych do wypełniania wniosków. W ramach badania ewaluacyjnego oceniono również wpływ działania na promocję różnicowania działalności i przedsiębiorczości. Niski stopień wydatkowania środków do końca 2009 roku wskazał o niewielkim wpływie wsparcia na ten element.<sup>20</sup> W 2010 r. znacznie zwiększyło się zainteresowanie mikroprzedsiębiorców wsparciem w ramach działania, co było głównie skutkiem wprowadzenia korzystniejszych warunków wsparcia. Łącznie w trzech naborach wnioski złożone stanowiły 102,35% limitu środków przeznaczonych na realizację działania. Do 30 kwietnia 2011 roku ARiMR wypłaciła wsparcie dla 1,3 tys. beneficjentów na kwotę 161,20 mln zł. Dlatego należy przyjąć, że wartości docelowe wskaźników dotyczących tego działania zostaną osiągnięte.

---

## Podsumowanie

---

Pod koniec 2010 roku na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadzona została ocena średniookresowa wdrożenia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Realizacja programu została generalnie oceniona pozytywnie. Dokonawszy przeglądu przepisów prawa wspólnotowego i krajowego oraz tworzonych na ich podstawie wewnętrznych procedur podmiotów wdrażających i agencji płatniczej, oraz innych dokumentów w zakresie wdrożenia Programu, można jednak wskazać kilka rekomendacji mających na celu usprawnienie procesu wydatkowania środków na aktywizację zawodową rolników i rozwój ich przedsiębiorczości. Należy zgodzić się z powszechną opinią, że działania typowo inwestycyjne są trudniejsze w absorpcji przez beneficjentów. Najczęściej wymagają przygotowania biznesplanu lub złożonej dokumentacji finanso-

---

<sup>20</sup> Należy jednak pamiętać, że liczby powstałych miejsc pracy, jako wskaźnik rezultatu, zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej są pozyskiwane po upływie określonego czasu od otrzymania pomocy. W przypadku działania 312. PROW 2007-2013 dane te są przedstawiane przez beneficjentów w ankietach składanych po upływie w przybliżeniu 2 lat od zakończenia operacji. Pierwsze dane dotyczące liczby utworzonych miejsc pracy w ramach powyższych działań będą dostępne najwcześniej pod koniec 2011 roku.



wej. Wymagają również w wielu przypadkach wkładu własnego ze strony beneficjenta. Jednakże, co podkreślane jest w wielu analizach, nawet najprostsza forma wsparcia mająca charakter subwencji inwestycyjnej jest lepsza niż transfery bezpośrednie, ponieważ te drugie nie stwarzają motywacji do inwestycji.<sup>21</sup> Zasadnym jest zwiększenie dostępnych form wsparcia w ramach środków rozwoju obszarów wiejskich, przeznaczanych na podnoszenie standardów gospodarowania, modernizację gospodarstw rolnych, tworzenie nowych miejsc pracy poza rolnictwem, tj. w szeroko pojętym zwiększeniu konkurencyjności rolnictwa. Na efektywność aplikowania o środki pomocowe, z punktu widzenia potencjalnego beneficjenta, wpływ ma dostępność czytelnych i kompletnych informacji dotyczących podstaw prawnych i zasad wypełniania wniosku oraz warunków, jakie należy spełnić, chcąc skorzystać z pomocy w ramach poszczególnych działań. W ocenie ewaluatorów PROW 2007-2013 działania informacyjne realizowane były zgodnie z założeniami zawartymi w Programie, lecz nie zawsze w sposób spójny i zorganizowany. Na ograniczone zainteresowanie niektórymi działaniami pomocowymi oraz jakością składanych wniosków wpływ miała informacja o terminie naborów aplikacji. Wskazane jest zatem, aby z odpowiednim wyprzedzeniem (np. kwartalnym) podawać terminy naborów na poszczególne działania Programu, szczególnie inwestycyjne, gdzie konieczne jest dołączenie do wniosku szeregu dokumentacji dodatkowej. Należy dążyć także do uproszczenia systemu i większej wydajności prowadzonych działań edukacyjnych o realizowanych środkach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

*Michał Marciniak jest Doradcą Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.*

---

## Piśmiennictwo

---

1. Duczkowska-Piasecka Małgorzata (1998), *Przedsiębiorczość na wsi*, [w:] Augustyn Woś (red), *Encyklopedia agrobiznesu*, Warszawa: Fundacja Innowacja.
2. Jagła Wojciech (2010), *KRUS a funkcja wspierania rozwoju drobnej przedsiębiorczości*, [w:] *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia* nr 36/2010, str. 37-63, Warszawa: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

---

<sup>21</sup> Zawalińska Katarzyna (2010), *Regionalne zróżnicowanie absorpcji wsparcia unijnego dla polskiej wsi i jego skutki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju* [w] Monika Stanny, Mirosław Drygas, *Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce*, Warszawa, IRWIR PAN, str. 120.



3. Kłodziński Marek (2010), *Główne funkcje obszarów wiejskich z uwzględnieniem dezagryzacji wsi i pozarolniczej działalności gospodarczej* [w] Bożena Kłós, Dorota Stankiewicz, *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu.
4. Kłodziński Marek i Fedyszak-Radziejowska Barbara (2002), *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, Warszawa: IRWiR PAN.
5. Porter M.E. (2006). *Przewaga konkurencyjna. Osiąganie i utrzymanie lepszych wyników*, Gliwice: Helion.
6. Rosner Andrzej (2010), *Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a dynamika przemian*, [w] Monika Stanny, Mirosław Drygas (red.), *Przestrzenne społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce*, Warszawa: IRWiR PAN.
7. Woś Augustyn (2001), *Konkurencyjność wewnętrzna rolnictwa*, Warszawa: IERGŻ-PIB.
8. Zawalińska Katarzyna (2010), *Regionalne zróżnicowanie absorpcji wsparcia unijnego dla polskiej wsi i jego skutki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju*, [w] Monika Stanny, Mirosław Drygas, *Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce*, Warszawa: IRWiR PAN.
9. Zgliczyński Wojciech (2010), *Rynek pracy na wsi* [w] Bożena Kłós, Dorota Stankiewicz, *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu.

---

## Inne źródła

---

1. *Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw*, (2000), KE  
[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/charter/docs/charter\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/charter/docs/charter_pl.pdf)  
[dostęp: 8 maja 2011 r.]
2. *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2011-2020 – projekt* (2010), MRiRW,  
<http://bip.minrol.gov.pl/DesktopModules/Announcement/ViewAnnouncement.aspx?ModuleID=1446&TabOrgID=1619&LangId=0&AnnouncementId=14166&ModulePositionId=2016>  
[dostęp: 8 maja 2011 r.]
3. *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki – projekt*, (2011), MG  
<http://www.mg.gov.pl/node/12707>  
[dostęp: 8 maja 2011 r.]
4. *Kierunki Rozwoju Obszarów Wiejskich – Założenia do Strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa*, (2009), MRiRW,  
<http://ksow.pl/rozwoj-regionalny-i-lokalny/rozwoj-obszarow-wiejskich-w-polityce-spojnosci.html>  
[dostęp: 14 kwietnia 2011 r.]

5. *European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Rural Development In The European Union Statistical And Economic Information Report 2010*, (2010), KE  
[http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2010/RD\\_Report\\_2010.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2010/RD_Report_2010.pdf)  
[dostęp: 22 kwietnia 2011 r.]
6. *Raport Końcowy, Ocena ex-post PROW 2004-2006*, (2009), IERGŻ PIB, IR-WiR PAN, IUNiG PIB, BSM Sp.J.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/pl/ex\\_post\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/pl/ex_post_pl.pdf)  
[dostęp: 14 kwietnia 2011 r.]
7. *Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, (2010) AGROTEC Sp. z o.o., IUNiG PIB, IERGŻ PIB,  
<http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dokumenty-analazy-raporty/Analizy-i-raporty>  
[dostęp: 14 kwietnia 2011 r.]

## Postulaty chłopskie z Rzeszowa 30 lat temu i dzisiaj

Trzydzieści lat temu, 18 lutego 1981 r. w Rzeszowie, zawarto porozumienie pomiędzy Komisją Rządową a Komitetem Strajkowym w Rzeszowie, działającym w imieniu Ogólnopolskiego Komitetu Założycielskiego Związku Zawodowego Rolników Indywidualnych oraz Międzyzakładowego Komitetu Założycielskiego „Solidarność” w Rzeszowie, przy udziale przedstawicieli Krajowej Komisji Porozumiewawczej NSZZ „Solidarność”.<sup>1</sup> Poprzedzone zostało ono, odbytymi w dniach 1-6, 16-18 lutego 1981 r. w siedzibie byłego WRZZ w Rzeszowie, rozmowami pomiędzy Komisją Rządową a Komitetem Strajkowym rolników. Ich tematem były postulaty Komitetu Strajkowego. Wyniki Porozumienia zostały ujęte w ośmiu działkach: I. Gospodarka ziemią, II. Inwestycje rolnicze i zaopatrzenie rolnictwa, III. Ceny produktów rolnych, skup i kontraktacja, IV. Sprawy socjalne wsi, V. Administracja gmin, VI. Szkolnictwo i religia, VII. Gwarancje prawne, VIII. Ustalenia końcowe.

Integralną część porozumienia stanowił, między innymi, załącznik nr 1, ad. pkt IV/1 – „*Postulaty dotyczące rent, emerytur i innych świadczeń dla rolników i ich rodzin*”. Dwa dni później, 20 lutego 1981 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy Komisją Rządową a Komitetem Strajkowym w Ustrzykach Dolnych, działającym w imieniu Komitetu Założycielskiego Związku Zawodowego Rolników Indywidualnych oraz członków NSZZ „Solidarność”. Przyjęte ustalenia miały charakter lokalny, dotyczyły bowiem wielu nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji, zaopatrzenia, placówek oświatowych i kulturalnych, nauki religii, obiektu rządowego w Arłamowie itd. Było ono integralną częścią porozumienia podpisanego w Rzeszowie. Między innymi, w kwestii emerytur i rent dla rolników przyjęto za obowiązujące ustalenia poczynione w porozumieniu rzeszowskim.

---

<sup>1</sup> Porozumienie Rolników z Rzeszowa i Ustrzyk Dolnych. Luty 1981 (do użytku wewnątrzwiązkowego).

Władze nie wyraziły wówczas zgody na rejestrację NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność Wiejska”, ale przystały na wiele istotnych postulatów strajkujących rolników, o znaczeniu – jak na ówczesne warunki – na wskroś ustrojowym. Zwłaszcza ten, iż: *„uznaje się za celowe ustawowe wzmocnienie gwarancji nienaruszalności chłopskiej własności, zwłaszcza ziemi oraz prawa do jej dziedziczenia, a także uznania chłopskiego rolnictwa za trwałą i równoprawny element naszej gospodarki narodowej. Powyższa zasada będzie konsekwentnie realizowana w ustawodawstwie i praktyce”*. Nie sposób wymienić wszystkich ustaleń zamieszczonych w protokole. Lapidarnie rzecz ujmując, odzwierciedlają one całokształt błędów ówczesnych władz w realizacji polityki społeczno-gospodarczej wobec wsi i katalog krzywd wyrządzonych jej mieszkańcom. Dość wymienić chociażby taki zapis, jak: *„Do dnia 30 września 1981 r. Rząd wystąpi do Sejmu o uchylene ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych”*. Jest on wymowny w powiązaniu z innym, że *„wysokość odszkodowania musi odpowiadać interesom właścicieli przejmowanych gruntów, tj. kształtować się na poziomie cen wolnorynkowych.”*

Większość postulatów wymienionych w protokole jest już zdezaktualizowana z przyczyn obiektywnych – zaistnienia nowego systemu społeczno-gospodarczego i ustroju. Jak na przykład ten, *„Żądamy, by władze wszystkich szczebli nie czyniły przeszkód w wydawaniu zezwoleń na budowę obiektów sakralnych”*. Jednak niektóre z nich są nadal aktualne. Chociażby ten: *„Zapewnić powszechny dostęp do przedszkoli i kolonii dla dzieci wiejskich”* jest wciąż żywy, wciąż oczekuje na powszechną realizację. Także w porozumieniu ustrzyckim, między innymi, postulowano potrzebę podniesienia poziomu znajomości języków obcych, czy elementów „wychowania dla trzeźwości”.

- W interesującej nas kwestii socjalnej, ujętej w dziale IV, zapisano, że:
1. W terminie do 31 grudnia 1981 r. Rząd wniesie do Sejmu projekt nowelizacji ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin. Podstawowym założeniem tej nowelizacji będzie dążenie do pełnego zrównania rolników indywidualnych w prawach socjalnych z innymi grupami społeczno-zawodowymi; dotyczy to w szczególności zasiłków rodzinnych. Projekt ustawy opracowany będzie przy udziale przedstawicielstwa rolników i ekspertów oraz uwzględni możliwie w najszerszym zakresie postulaty zawarte w załączniku do niniejszego porozumienia.
  2. W najbliższym czasie zostanie przygotowany projekt podwyższenia najniższych świadczeń emerytalno-rentowych rolników do poziomu minimum socjalnego – z terminem wejścia w życie nie później niż od dnia

1 stycznia 1982 r. Renty i emerytury rolnicze będą podwyższone równocześnie z podwyżkami rent i emerytur dla innych grup zawodowych.

Ponadto w dziale I. o gospodarce ziemią zapewniono, że dotychczasowa forma przekazywania gospodarstw rolnych, w drodze umowy sporządzonej przez naczelnika gminy, ma taką samą moc prawną jak forma notarialna. Jednakże przy najbliższej nowelizacji ustawy emerytalnej rząd zaproponuje również możliwość przekazywania gospodarstw następcom w formie aktu notarialnego.

Zdecydowana większość postulatów rolników zgłoszonych w kwestii socjalnej, zwłaszcza dotyczących systemu emerytalnego, bardziej lub mniej istotnych, zarówno tych trafnych, jak i tych kontrowersyjnych, znalazła swoje odbicie w załączniku nr 1 Porozumienia, zawartego 18 lutego 1981 r. w Rzeszowie. Nie sposób ich wszystkich omówić, a tym bardziej ocenić. Ograniczymy się przeto do przedstawienia kilku istotnych i charakterystycznych. Z uwagi zaś na fakt, że zawarte w porozumieniu zapisy wywarły znaczący wpływ na kształt ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, a zwłaszcza na ustawę z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, pozwolę sobie na przytoczenie załącznika nr 1 w całości.

Ułatwi to każdemu czytelnikowi wyrobienie własnego osądu, szczególnie w sytuacji, gdy w różnych wydawnictwach dotyczących porozumienia załącznik nr 1 jest pomijany.<sup>2</sup> Zgłaszane są też zastrzeżenia co do rzetelności niektórych opracowań IPN w tej kwestii.<sup>3</sup> Zauważa się nieraz brak zamieszczenia pełnej listy sygnatariuszy zawartych umów.

Przedtem zaś jeszcze przypomnę, o czym dzisiaj już niewielu czytelników wie, czy pamięta, że wyszczególnione w Porozumieniu rzeszowskim postulaty w kwestii socjalnej były rezultatem powszechnego niezadowolenia rolników z wprowadzonej z dniem 1 stycznia 1978 r. ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym dla rolników i ich rodzin. Najczęściej owe niezadowolenie wzbudzały między innymi takie jej warunki, jak:

- obowiązek nieodpłatnego przekazywania gospodarstwa rolnego Państwu w przypadku braku następcy, w sytuacji gdy rolnik wnioskował o emeryturę lub rentę,
- jedno wspólne świadczenie za przekazane gospodarstwo,

---

<sup>2</sup> Porozumienia Społeczne 1980-1981, opracowanie Janusz Gmitruk, Jan Sałkowski. Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego. Warszawa 2005.

<sup>3</sup> Kaczorowski A. W. „Rzeszów, 30 lat po ...”, *Gazeta Solecza*, nr 3/2011.

- przekazywanie własności gospodarstwa rolnego w drodze decyzji naczelnika gminy,
- wysokość składek na ubezpieczenia w szczególności kontestowali zamożniejsi rolnicy. Przypomnę, że była ona liczona od przychodu szacunkowego, ustalanego dla potrzeb podatku rolnego. Rozpiętość między najniższą a najwyższą składką była 40-krotna, a różnica w wysokości emerytury nieco ponad 4-krotna. Takie warunki kształtowania składek w relacji z emeryturą budziły zrozumiały sprzeciw zamożniejszych rolników. I to one wpłynęły na sformułowanie postulatu równych składek i świadczeń.

**POSTULATY DOTYCZĄCE RENT, EMERYTUR  
I INNYCH ŚWIADCZEŃ DLA ROLNIKÓW I ICH RODZIN  
zawarte w załączniku nr 1 do porozumienia z 18 lutego 1981 r.  
w Rzeszowie**

*„Komitet Strajkowy działający w imieniu Ogólnopolskiego Komitetu Założycielskiego Związku Zawodowego Rolników Indywidualnych oraz MKZ NSZZ „Solidarność” Rzeszów oświadcza, że w państwie socjalistycznym rolnicy indywidualni winni mieć równe prawa socjalne jak inne grupy społeczno-zawodowe.*

*Komitet Strajkowy potwierdza, iż stoi na stanowisku, że ustalenia nr 4 i 7 Porozumienia Szczecińskiego z dnia 30 sierpnia 1980 r. mają pełne zastosowanie do wszystkich grup społeczno-zawodowych w Polsce, a więc także do rolników indywidualnych. Wynika to jednocześnie z brzmienia tych ustaleń.”*

*W szczególności postuluje się:*

*I. Wszelkie świadczenia przewidziane dla rolników wypłacać osobom związanym z pracą na roli w gospodarstwie indywidualnym bez względu na wiek, wielkość gospodarstwa, kierunek produkcji i dochodowość gospodarstwa, ponieważ wynika to ze specyfiki pracy w rolnictwie.*

*II. Emerytury:*

- 1. Obniżyć wiek emerytalny ze względu na ciężkie warunki pracy w rolnictwie do 60 lat dla mężczyzn i 55 lat dla kobiet.*
- 2. Ustalić indywidualną emeryturę w wysokości co najmniej minimum socjalnego dla każdej osoby pracującej w gospodarstwie indywidualnym.*
- 3. Przyznać emerytury wszystkim rolnikom bez względu na wielkość gospodarstwa i wysokość produkcji towarowej.*

4. *Wprowadzić równą składkę emerytalną dla wszystkich rolników, z tym że wyższa emerytura będzie uwarunkowana dobrowolnym płaceniem wyższej składki.*
  5. *Jeżeli rolnik osiągnie wiek emerytalny i posiada następcę, warunkiem otrzymania emerytury jest przekazanie gospodarstwa następcy (zstępni, rodzeństwo i ich dzieci, zięć, synowa, pasierbowie i wychowankowie, współwłaściciel). Jednakże jeżeli rolnik nie posiada następcy lub jego następcą odmówił przyjęcia gospodarstwa, rolnik otrzymuje emeryturę w wysokości minimum socjalnego, przy czym w wyniku dobrowolnej decyzji może:*
    - *gospodarować dalej,*
    - *sprzedawać, darować, oddać w dożywocie lub wydzierżawić gospodarstwo osobie trzeciej,*
    - *sprzedać gospodarstwo państwu po cenie wolnorynkowej.*
  6. *Gospodarując dalej mimo osiągnięcia wieku emerytalnego, rolnik jest zwolniony od płacenia składki emerytalnej, jednak może zabezpieczyć sobie wyższą emeryturę na przyszłość, deklarując dobrowolnie wyższą składkę.*
  7. *Wyrównać do poziomu minimum socjalnego dla każdej osoby emerytury lub zasiłki z tytułu przekazania gospodarstwa przyznane przed wejściem w życie nowych przepisów.*
- III. *Renty inwalidzkie ogólne:*
1. *Objąć prawem do renty inwalidzkiej także osoby zaliczone do III grupy inwalidzkiej.*
  2. *Podstawą naliczania renty będzie:*
    - *do lat 5 – minimum socjalne,*
    - *po 5 latach – średnia produkcji towarowej z ostatnich 5 lat pracy,*
    - *po 10 latach – średnia produkcji krajowej z najlepszych 24 miesięcy tego okresu.*
- IV. *Renty chorobowe i wypadkowe:*
1. *Podstawa naliczania – jak wyżej.*
  2. *Przyznać rolnikom indywidualnym prawo do renty chorobowej z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.*
  3. *Wysokość renty z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej wynosić będzie 100 % podstawy wymiaru renty.*
  4. *Przyznać rolnikom indywidualnym renty chorobowe z przyczyn ogólnych w wysokości 80% podstawy wymiaru renty.*
  5. *Określić katalog chorób zawodowych w rolnictwie z uwzględnieniem specyfiki pracy w rolnictwie, obejmując nim w szczegól-*



ności: wylew, dyskopatię, przepuklinę, naderwanie ścięgien, ischias, reumatyzm, lumbago, zapalenie stawów, podagrę, pryszczycę, brucelozę i inne choroby odzwierzęce, żółtaczkę mechaniczną, wszystkie choroby określone w przepisach bhp dotyczących rolnictwa, a także spowodowane pracą rolniczą zapaści sercowe i zawały.

6. Po uzyskaniu wieku emerytalnego przez rolnika pobierającego rentę wypadkową, wypłacać całą emeryturę i połowę renty lub całą rentę i połowę emerytury – w zależności od tego, co jest korzystniejsze. Dotyczy to także rent z tytułu choroby zawodowej.

V. Odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej:

1. Wypłacać rolnikom odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej na takich samych zasadach jak w systemie pracowniczym.
2. Dotyczy to także osób, które uległy wypadkowi przy pracy lub chorobie zawodowej i otrzymują z tego tytułu świadczenia.

VI. Zasiłki chorobowe:

1. Przyznać zasiłki chorobowe wszystkim pracującym na roli na zasadach takich samych jak w systemie pracowniczym.
2. Podstawą obliczenia zasiłku chorobowego będzie wysokość minimum socjalnego, z wyjątkiem zasiłków z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

VII. Zasiłki macierzyńskie i połogowe:

1. Przyznać kobietom pracującym w gospodarstwach indywidualnych prawo do płatnego urlopu macierzyńskiego na takich samych zasadach jak w systemie pracowniczym.
2. Podstawą obliczenia zasiłku macierzyńskiego i połogowego będzie minimum socjalne.

VIII. Zasiłki rodzinne:

1. Przyznać prawo do zasiłków rodzinnych na dzieci wszystkich rolników indywidualnych na zasadach dotyczących pracowników.
2. Ustalenie pkt-u 7. Porozumienia Szczecińskiego z dnia 30 sierpnia 1980 r. odnosi się w pełni do rolników indywidualnych.

IX. Zasiłki pogrzebowe:

1. Przyznać zasiłki pogrzebowe (w wysokości jak w systemie pracowniczym) po osobach czynnie pracujących w gospodarstwie, jak również po wszystkich rencistach i emerytach.
2. Dotyczy to również rolników, którzy przekazali gospodarstwo następcy przed wejściem w życie nowych przepisów.

*X. Wszystkie przywileje emerytalno-rentowe i zasiłkowe dla ludzi pracy w gospodarce uspołecznionej będą odnosić się również do rolników indywidualnych, łącznie z następującymi później zmianami mającymi na celu podniesienie standardu życiowego ludzi pracy. Dotyczy to również osób pobierających świadczenia przyznane przed wejściem w życie nowych przepisów.”*

Analizując postulaty strajkujących rolników zauważa się, że wzorem dlań były rozwiązania pracownicze. Stąd między innymi żądanie przyznania zasiłku chorobowego dla wszystkich rolników, wzorem systemu pracowniczego.

Jeżeli chodzi o ustawę z dnia 14 grudnia 1982 r., to stanowi ona realizację postulatu zawartego w dziale IV pkt 1, z rocznym opóźnieniem, z uwagi na obowiązujący wtedy w kraju stan wojenny. Mimo tego, tempo jej wprowadzenia, w porównaniu z obecnym ponad dziesięcioletnim bez mała bezproduktywnym „reformowaniem” systemu, było godne podziwu.

Co istotnego znalazło odbicie w powyższej ustawie pod wpływem porozumień rzeszowsko-ustrzyckich? Krótko wymienię, z ważniejszych – według mnie: wprowadzono notarialną formę przekazywania gospodarstwa następcy (utrzymanie przekazywania gospodarstwa w drodze decyzji terenowej organu administracji państwowej w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego Państwu). Rozszerzono krąg uprawnionych do ubezpieczenia społecznego o domowników rolnika i posiadaczy działów specjalnych.<sup>4</sup> Każdy z ubezpieczonych otrzymał prawo do odrębnego świadczenia emerytalno-rentowego. Niestety, utrzymano obowiązek nieodpłatnego przekazania ziemi Państwu.

Wielu autorów uważa, że dopiero ustawa z 20 grudnia 1990 r. stanowi zwięźczenie dezyderatów zawartych w porozumieniu rzeszowsko-ustrzyckim.<sup>5</sup> Zniesiono w niej, przede wszystkim, obowiązek nieodpłatnego przekazania gospodarstwa zarówno na rzecz Państwa [Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, obecnie – Agencji Nieruchomości Rolnych], jak i następcy. Formę przekazania posiadania uzupełnioną o możliwość dzierżawienia gruntów (osobie obcej na co najmniej 10 lat).<sup>6</sup>

Jednak specjalnie nad jednym zrealizowanym w obecnej ustawie postulatem trzeba się zatrzymać i zastanowić: „*Wprowadzić równą składkę*

---

<sup>4</sup> Więcej: Jagła W. „30 lat ubezpieczenia społecznego rolników – uwagi i refleksje”, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”, nr 34.

<sup>5</sup> Lutyk A. „Uwagi o przeszłości i przyszłości KRUS”. Kwartalnik „Wieś i Rolnictwo”, IRWiR PAN, 2007 r., Nr 3.

<sup>6</sup> Więcej: Jagła W. „30 lat ubezpieczenia społecznego rolników” op. cit.

*emerytalno-rentową dla wszystkich rolników, z tym, że wyższa emerytura będzie uwarunkowana dobrowolnym płaceniem wyższej składki!*" Ta dzisiejsza, równa dla wszystkich rolników, składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest obecnie zaciekle kontestowana. Zasadnie zresztą, szczególnie w sytuacji, gdy rolników nie obowiązuje podatek dochodowy. Sami rolnicy, zwłaszcza zaś ci zamożniejsi, rozumieją na ogół potrzebę płacenia wyższych składek. Lecz część z nich z tej racji oczekuje wyższych świadczeń. Owszem, wyższe świadczenie przysługiwać by mogło wówczas, gdy dobrowolnie opłacane składki przekroczyłyby kwotę obowiązującej składki samofinansującej emerytury rolniczej, przyznawanej – jak dotąd – na jednakowym zryczałtowanym poziomie (nieznaczne zróżnicowanie wynika z długości stażu ubezpieczeniowego).

30 lat temu postulat równej składki i identycznego świadczenia emerytalno-rentowego odnosił się do ówczesnej sytuacji w indywidualnym rolnictwie. Nie było tak olbrzymich dysproporcji, jak obecnie. Była wyznaczona górna granica obszaru gospodarstw. Drobni rolnicy masowo dorabiali w „dwuzawodownictwie”. Braki w zaopatrzeniu w żywność sprzyjały i czyniły opłacalną każdą nawet najdrobniejszą wtenczas inicjatywę produkcyjną. Także w dacie wprowadzenia obecnej ustawy, gdy widoczne były już rezultaty „reform Balcerowicza”, a nie było jeszcze tak głębokich różnic w stanie majątkowym rolników. Kryzys i trudności nim powodowane dotykały wówczas wszystkich rolników. Toteż postulat zastosowania równej, niewysokiej już składki „na KRUS” miało wówczas ekonomiczne i społeczne uzasadnienie. W ostatnich zaś latach, wobec dynamicznie narastających dysproporcji w dochodach rolniczych, w sytuacji gdy tylko ok. 20 proc. beneficjentów korzysta aż z ok. 80 proc. środków unijnych, rośnie niezadowolone większości drobnych rolników. Znalazło ono odbicie na tegorocznym rocznicowym spotkaniu na okoliczność XXX-lecia porozumień rzeszowsko-ustrzyckich. Towarzyszyło mu ponadto rozczarowanie i gorzka refleksja z racji tego, że:

- rolnicy nie mają nadal silnej reprezentacji, szczególnie związkowej,
- wiele regulacji prawnych, krzywdzących rolników, wdrażanych jest przy apatycznej i biernej postawie obecnych związków zawodowych rolników,
- postawa tychże związków ukierunkowana jest na ochronę zamożniejszych producentów rolnych, zwłaszcza przedsiębiorców,
- władze Rzeczypospolitej, tak jak dawne władze PRL, traktują wieś jak drugi wewnętrzny świat, KRUS zaś jako rezerwuar ukrytego bezrobocia.

W takiej atmosferze, w minorowych nastrojach uchwalono okolicznościową, rocznicową rezolucję w sprawie ubezpieczenia społecznego rolników.

### REZOLUCJA

#### **W związku z XXX rocznicą Porozumień Rzeszowsko-Ustrzyckich w sprawie ubezpieczenia społecznego rolników i ich rodzin Rzeszów, 19-20 lutego 2011 r.**

Konstytucja RP stanowi iż „podstawą ustroju jest gospodarstwo rodzinne”. Żadne przepisy wyraźnie nie definiują go. Jedynie ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego mówi, że takie gospodarstwo nie może być większe niż 300 ha. Jest ponad to w użyciu w zależności od potrzeb 10 różnych definicji gospodarstwa rolnego.

Żądamy przeto jednoznacznego zdefiniowania pojęcia gospodarstwa rodzinnego, gdyż powinno ono być obowiązkowym podmiotem polityki rolnej władz RP.

Wstępne wyniki spisu rolnego 2010 wykazały, że dynamiczny przyrost gospodarstw największych powyżej 50 ha, zaś udział gospodarstw mniejszych, a co istotne także w grupie 20-30 ha zmalał. Dodać należy, że aż 80% środków unijnych trafia do zaledwie 20% odbiorców. Zatem beneficjentami procesu transformacji rolnictwa są przede wszystkim gospodarstwa największe i z kapitałem zagranicznym, ze szkodą dla przyszłości rodzinnego rolnictwa. Potwierdzają postępujący proces rozwarstwienia majątkowego rolników.

Proces ubytku gospodarstw będzie trwał. Potrzebę stopniowej likwidacji gospodarstw drobnych na rzecz upelnorolnienia pozostałych zakładano w programie PSL Mikołajczyka, ale określono też górną granicę wielkości gospodarstw rolnych

Podatkiem dochodowym w pierwszej kolejności winni być objęci posiadacze gospodarstw powyżej 300 ha użytków rolnych. Posiadacze tych gospodarstw mieliby też ograniczone dopłaty bezpośrednie.

Wzrost składek emerytalno-rentowych KRUS powinien być powiązany z wielkością ekonomiczną gospodarstwa. Dobrym przykładem jest system niemiecki, gdzie istnieje kilka progów jego wielkości, a świadczenia emerytalne dla wszystkich mniej więcej jednakowe, który jest również dotowany w ok. 70 proc.

Rolników posiadających poniżej 4 ha przeliczeniowych należy zwolnić od opłacania składki zdrowotnej, zapowiedzianej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 26.10.2010 r., gdyż ich status materialny odpowiada warunkom stawianym bezrobotnym.

Ze środków uzyskanych z opodatkowania gospodarstw największych i z ograniczenia dopłat bezpośrednich powinno się utworzyć rolniczy solidarnościowy fundusz wspierający rozwój przedsiębiorczości drobnych rolników, którzy zlikwidują działalność rolniczą i na wsparcie gospodarstw rozwojowych zagrożonych skutkami zmian przyszłego systemu podatkowego.

Żądamy zmiany niekorzystnych zasad przyznawania zasiłków na dzieci. Od 2003 r. do chwili obecnej przyznawane są, gdy dochód w rodzinie nie przekracza 504 zł na osobę. Podczas, gdy przeciętne wynagrodzenie wzrosło w tym czasie o ponad 40 proc. Zasady te należy poddawać corocznej waloryzacji.

Gorszącym przykładem instrumentalnego traktowania rolników jest ustawa o emeryturach kapitałowych wprowadzona w życie z początkiem 2009 r. Krzywdzi ona rolników o mieszanym ubezpieczeniu (ZUS, KRUS) czyli dwuzawodowców. Łamie zasady równości i arbitralnie przyznaje emeryturę z ZUS nawet tym rolnikom, którzy zdecydowanie dłużej podlegali przepisom KRUS. Dyskryminuje KRUS, a przede wszystkim samych rolników, bo pozbawia ich prawa wyboru korzystniejszego wariantu (tak jak w przepisach ZUS). Powoduje oszczędności budżetowe na najuboższych rolnikach. Żądamy przeto należytego uregulowania tej kwestii poprzez przywrócenie stanu poprzedniego. Przepisy tej ustawy w zakresie dotyczącym rolników to przykład szkodliwego przedkładania wąsko pojętego fiskalizmu nad zasadami obowiązującymi w państwie prawa, sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. Przy okazji wyrażamy słowa dezaprobaty wobec organizacji rolniczych i politycznych, które „nie zauważyły” wyrządzonej rolnikom krzywdy!

Zmiany wymagają przepisy dotyczące kontynuacji ubezpieczenia w KRUS przez rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Przekroczenie progu dochodowego nie powinno skutkować przeniesieniem do ZUS. Za to część ponadnormatywnego dochodu winna być obciążona dodatkowym odpisem na rzecz funduszu emerytalnego rolników.

Należy znieść dotychczasowe, bezwzględne uprzywilejowanie systemu ZUS nad systemem KRUS. Rolnicy, którzy podejmują się okresowego zatrudnienia powinni być nadal w KRUS, a pracodawcy opłacaliby dodatkową zryczałtowaną składkę na rzecz FER.

Zaprzestać dyskryminacji dwuzawodowych rolników w przepisach zawartych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy pozbawiających ich statusu bezrobotnego w przypadku posiadania powyżej 2 ha przeliczeniowych.

Ważnym problemem jest tzw. „nieszczęselność” rolnictwa, która nie tylko dotyczy KRUS. Tą nieszczęselnością charakteryzują się przepisy podatkowe, np. podatku rolnego (zwalnijące na okres 5 lat z jego opłaty tych, którzy nabyli ziemię jako nierolnicy w celach inwestycyjnych).

Przedstawione wyżej wnioski i propozycje nie wyczerpują całej gamy innych problemów, a i te przedstawione, na przykład dotyczące przepisów podatkowych, stanowią li tylko mały margines problemu. Najistotniejszą jednak kwestią jest brak komunikacji społecznej.

Właściwie pojęta demokracja, czy to w życiu państwa, partii, związku zawodowego, oparta jest na partnerstwie. Warunkiem partnerstwa zaś jest wzajemna informacja. Żle się dzieje w państwie, gdy kwestie żywotne dla społeczeństwa przygotowuje się w tajemnicy przed nim. Takim przykładem są prace zespołu ds. Reformy Systemu Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

Kończąc, my dzisiaj wszyscy zebrani rolnicy, uczestnicy strajków chłopskich z 1981 r. i sygnatariusze Porozumień Rzeszowsko-Ustrzyckich obchodzimy w historii wsi dzień szczególny. Oto bowiem w solidarności i jedności z robotnikami wywalczyliśmy wobec ówczesnych władz uznanie chłopów za partnerów, obaliliśmy zatem ówczesną doktrynę polityczną nieuznającą naszej pełnoprawnej podmiotowości.

Dzisiaj 30 lat później, jako społeczność wiejska i większość narodu, przypominamy o naszych wnioskach i postulatach, które wywołują niechęć wsi i rolników do rządzącej klasy politycznej<sup>7</sup>.

\* \*  
\*

Cóż można powiedzieć o postulatach przedstawionych w rocznicowej rezolucji? Żeby ją obiektywnie ocenić, należy uwzględnić miejsce jej podjęcia i jej uczestników, tj. Rzeszów, a więc rolników i działaczy chłopskich z Podkarpacia. Dla niejednego z nich trzystuhektarowe gospodarstwo rodzinne jest wielkością wirtualną. Toteż wniosek o objęciu podatkiem dochodowym w pierwszej kolejności posiadaczy powyżej 300 ha użytków rolnych wśród uczestników obchodów XXX-lecia strajków rolniczych w Rzeszowie i Ustrzykach Dolnych, co zrozumiałe, nie wzbudził kontrowersji. Nikt z obecnych go nie kwestionował. Za to wiele w rezolucji, co jest rzeczą naturalną, poświęcone było problemom typowym dla drobnych rolników, wszak Podkarpacie to teren o najbardziej rozdrobnionej strukturze obszarowej gospodarstw w kraju. Nic przeto dziwnego, że postulat odnoszący się do skutków ustawy o emeryturach kapitałowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 228, poz. 1507) zawiera w sobie duży ładunek

---

<sup>7</sup> Podpisała Komisja ds. realizacji porozumień rzeszowsko-ustrzyckich w składzie: Kazimierz Chorzępa, Katarzyna Bielańska, Wieńczysław Nowacki, Wiesław Procyk, Stanisław Majdański, Jan Karuś, Kazimierz Leśniak, Zbigniew Biesiadecki, Janina Piekarcz, Jan Sudoł, Marian Pałasz, Jerzy Jankowski, Henryk Suchora, Józef Kusz, Jarosław Śliwiński. W jej składzie jest kilku historycznych członków Komitetów Strajkowych rolników, biorących udział w podpisaniu ówczesnych porozumień (K. Bielańska, J. Karuś, M. Pałasz, J. Jankowski, W. Nowacki, W. Procyk, Z. Biesiadecki).



nek emocji, zresztą uzasadnionych. Obszerniej o ujemnych skutkach dla drobnych dwuzawodowych rolników, o mieszanym ubezpieczeniu w ZUS i KRUS, często przemieszczających się ze swoim ubezpieczeniem w tych instytucjach, i o ujemnym wpływaniu tej regulacji na proces transformacji w rolnictwie, i wreszcie o ujemnym finansowym rezultacie najczęściej dotkniętych tymi zmianami osób, pisała Ewa Jaworska-Spićak w nr 35 kwartalnika.<sup>8</sup>

Zaznaczę jeszcze jeden szkodliwy wpływ tej ustawy, mianowicie, że sprzyja ona zatrudnianiu się niektórych rolników „na czarno”. Dlaczego? Wskutek ustawy o emeryturach kapitałowych, rolnicy o mieszanym ubezpieczeniu, którzy nie wylegitymują się 25-letnim stażem w KRUS, obligatoryjnie otrzymują emeryturę z ZUS, która najczęściej jest mniej korzystna. Zatem ci rolnicy, którzy mają szansę uzyskania 25-letniego stażu ubezpieczeniowego w KRUS, w przypadku oferty zatrudnienia ze zrozumiałych powodów będą się godzić na pracę „na czarno” (uwaga jest efektem rzeszowskich rozmów). Wśród postulatów wymienionych w rezolucji jest jeszcze jeden godny szczególnej uwagi i upowszechnienia. Mianowicie ten, by ze środków uzyskanych wskutek wprowadzenia podatku dochodowego w rolnictwie utworzyć rolniczy solidarnościowy fundusz wspierający rozwój przedsiębiorczości drobnych rolników, którzy zlikwidują działalność rolniczą i na wspieranie gospodarstw rozwojowych zagrożonych skutkami zmian systemu podatkowego. Godne uwagi i chociaż częściowego wcielenia w życie są pozostałe postulaty rezolucji z okazji XXX-lecia umowy ustrzycko-rzeszowskiej. Tym bardziej, że wcześniej czy później dojdzie w naszym kraju do reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Dlatego też w procesie przygotowywania zmian powinien uczestniczyć ogół zainteresowanych. Winno się wysłuchać wszystkich opinii i ocenić każdy wniosek płynący z różnych środowisk, a nie tylko z grona wybranych ekspertów, jednostronnie orientujących się na system powszechny, zarazem w większości nie rozumiejących specyfiki rolnictwa.

Wprowadzenie zaś dobrze przemyślanej reformy chroniącej interesy rolników powinno być nadrzędnym interesem władz, albowiem uniknie ona zażartej kontestacji, jaką obdarzona jest obecna. Nowa zreformowana ustawa winna ponadto naprawić błędy niektórych kolejnych nowelizacji ustawy z 20 grudnia 1990 r. Wszak zmiany wprowadzone 2 kwietnia 2004 r. ugodziły w fundament ustroju rolnego, jakim jest rodzina rolnika, a ustawa o emeryturach kapitałowych ograniczyła istotną funkcję systemu – udziału w transformacji indywidualnego rolnictwa.

---

<sup>8</sup> Jaworska-Spićak E. „Emerytury rolnicze dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r.” *„Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”*, nr 35.



Sądzę, że rolnicy i działacze chłopscy z Podkarpacia wnieśli swoimi propozycjami w dzieło naprawy systemu istotny wkład, po „witosowsku” potraktowali problemy ich dotyczące i zarazem nieraz dlań bolesne, z równoczesną troską o autorytet państwa i władz państwowych.

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

## **Zasiłek chorobowy dla rolników z perspektywy KRUS**

---

### **Rys historyczny**

---

Zasiłki chorobowe dla rolników po raz pierwszy wprowadziła ustawa z dnia 27.10.1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140). Zasiłek chorobowy przysługiwał rolnikowi oraz małżonkowi, prowadzącemu z nim wspólne gospodarstwo, z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy w gospodarstwie rolnym lub chorobą zawodową. Miały do niego prawo również dzieci rolnika oraz inne osoby pozostające na jego utrzymaniu, które uległy wypadkowi przy pracy w gospodarstwie rolnym. Należy dodać, że chodziło wtedy zarówno o dzieci rolnika wspólnie z nim zamieszkujące i stale pomagające w gospodarstwie rolnym, jak i dzieci uczące się w szkole poza miejscowością, w której znajdowało się gospodarstwo, a nawet o dzieci prowadzące odrębne gospodarstwa domowe (np. pracujące i mieszkające w mieście), które uległy wypadkowi, pomagając np. rodzicom przy żniwach czy wykopkach. Zasiłek chorobowy przysługiwał, jeżeli wypadek przy pracy w gospodarstwie rolnym lub choroba zawodowa spowodowały niezdolność do pracy trwającą nieprzerwanie co najmniej przez 30 dni. W takim przypadku zasiłek wypłacany był przez oddziały ZUS, poczynając od pierwszego dnia niezdolności, przez cały okres jej trwania, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy. Jeśli więc niezdolność do pracy rolnika wskutek wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym trwała krócej niż 30 dni, organ rentowy ZUS odmawiał prawa do zasiłku chorobowego.

Zasiłek chorobowy był wypłacany na podstawie zaświadczenia lekarskiego, a jego wysokość była ustalana kwotowo i wynosiła 50 zł za każdy dzień niezdolności do pracy, zgodnie z obowiązującym wówczas Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9.12.1977 r. w sprawie wykonania

niektórych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeń dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 37, poz. 166). Jeżeli osoba, mająca prawo do zasiłku chorobowego z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników, była uprawniona również do zasiłku chorobowego na podstawie innych przepisów (np: z tytułu zatrudnienia), przysługiwał jej tylko jeden, wyższy zasiłek. Oczywiście, tym wyższym zasiłkiem był wówczas zasiłek chorobowy z tytułu zatrudnienia.

### **Zakres podmiotowy i przedmiotowy**

---

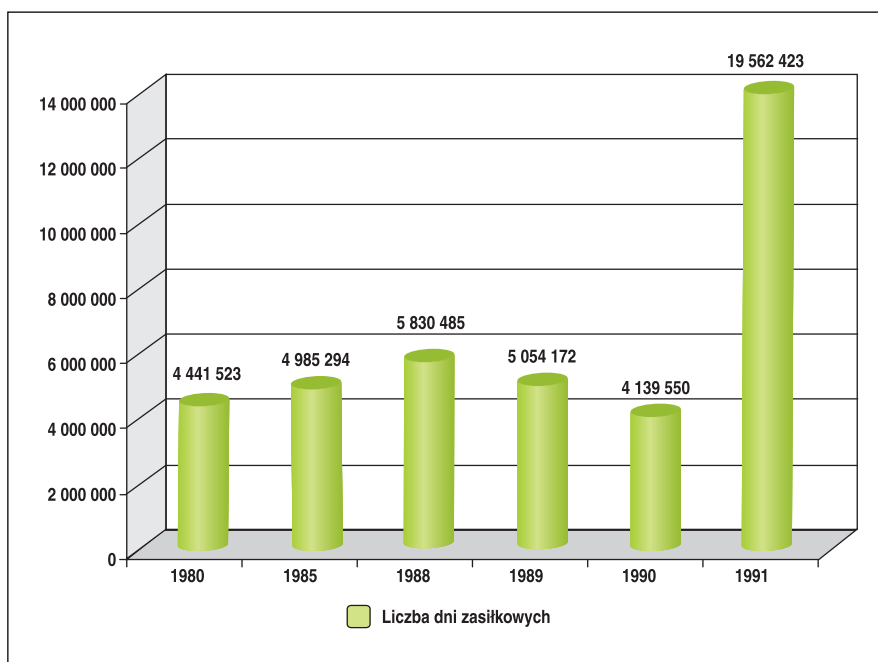
Przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (tekst jednolity Dz. U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zmianami) nie wprowadziły większych zmian w zasadach przyznawania prawa do zasiłku chorobowego ubezpieczonym rolnikom i domownikom. W świetle tych przepisów zasiłek chorobowy przysługiwał ubezpieczonemu (rolnikowi, domownikowi), który uległ wypadkowi przy pracy w gospodarstwie rolnym lub zachorował na chorobę zawodową, za każdy dzień niezdolności do pracy trwającej nieprzerwanie 15 kolejnych dni, nie dłużej jednak niż przez 180 dni. Tak więc zasiłek chorobowy nadal przysługiwał tylko i wyłącznie z tytułu niezdolności spowodowanej wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową. Jedynie 30-dniowy okres niezdolności, za który ubezpieczony nabywał prawo do zasiłku, został skrócony do 15 dni. Jeśli więc niezdolność wskutek wypadku trwała nieprzerwanie co najmniej 15 dni, rolnik nabywał prawo do zasiłku chorobowego.

Wysokość zasiłku chorobowego za jeden dzień niezdolności do pracy wynosiła 1/30 części kwoty odpowiadającej emeryturze w podstawowej wysokości. Tak więc, wraz ze zmianą wysokości emerytury podstawowej ulegała zmianie wysokość zasiłku chorobowego. Zakres osób uprawnionych został rozszerzony tak, że oprócz ubezpieczonego rolnika, jego małżonka, o zasiłek chorobowy mogli ubiegać się także ubezpieczeni domownicy, tj. członkowie rodziny rolnika, i inne osoby pracujące w gospodarstwie rolnym, jeżeli pozostawały z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym, ukończyły 16 lat, a ponadto nie podlegały innemu ubezpieczeniu i praca w gospodarstwie stanowiła ich główne źródło utrzymania. Tak więc nieubezpieczone dzieci rolnika, będące w wieku do 16 lat, jeśli uległy wypadkowi przy pracy w gospodarstwie rolnym, nie nabywały prawa do zasiłku chorobowego, a jedynie prawo do odszkodowania.

**Tabela 1. Zasiłki chorobowe wypłacone rolnikom indywidualnym w latach 1980-1991**

Lata	Liczba dni zasiłkowych	Wypłata w tys. zł.	Przeciętna wysokość zasiłku chorobowego za 1 dzień niezdolności
1980	4 441 523	222 076	50
1985	4 985 294	721 978	145
1988	5 830 485	1 956 247	336
1989	5 054 172	4 845 409	959
1990	4 139 550	35 719 156	8 629
1991	12 423 956	243 973 619	19 637

**Wykres 1.  
Liczba dni absencji chorobowej rolników indywidualnych w latach 1980-1991**



Z danych przedstawionych na wykresie wynika gwałtowny wzrost liczby dni zasiłkowych od 1 stycznia 1991 r., kiedy to po raz pierwszy zasiłek

chorobowy przysługiwał nie tylko z tytułu czasowej niezdolności do pracy powstałej wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub choroby zawodowej, ale także z powodu niezdolności spowodowanej chorobą samoistną.

**Zasady przyznawania i wypłaty zasiłku chorobowego  
dla osób ubezpieczonych w KRUS na mocy ustawy  
z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników  
(tekst jedn. Dz. U z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.)**

---

**Zasiłek chorobowy w podstawowym 180-dniowym okresie**

Zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu rolnikowi, jego małżonkowi, domownikowi, który wskutek choroby jest niezdolny do pracy nieprzerwanie co najmniej przez 30 dni, nie dłużej jednak niż przez 180 dni. Tak więc po raz pierwszy od 1 stycznia 1991 r. ubezpieczeni (rolnicy, domownicy) nabywają prawo do zasiłku chorobowego nie tylko z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy rolniczej lub chorobą zawodową, ale także z tytułu czasowej niezdolności spowodowanej chorobą samoistną. Zostały więc zrównane uprawnienia rolników z osobami pozostającymi w zatrudnieniu. Jednakże ubezpieczony (rolnik, domownik) nadal nie otrzyma prawa do zasiłku chorobowego, gdy niezdolność do pracy wskutek choroby będzie trwała krócej niż 30 dni, np. 4 czy 29 dni, ani wtedy, gdy 30-dniowa niezdolność do pracy nie będzie trwała w ciągłości. Jest to zasadnicza różnica w stosunku do zasiłku chorobowego przysługującego z ubezpieczenia pracowniczego, gdzie zasiłek ten przysługuje za każdy dzień niezdolności do pracy, nie wyłączając dni wolnych od pracy. Podstawą przyznania zasiłku chorobowego w podstawowym 180-dniowym okresie jest zaświadczenie lekarskie wystawione na formularzu ZUS ZLA przez lekarza upoważnionego przez ZUS do wystawiania takiego formularza. Zasiłek chorobowy za jeden dzień niezdolności do pracy wynosi aktualnie 10 zł.

**Ustalanie wysokości zasiłku chorobowego  
z ubezpieczenia społecznego rolników**

Minister właściwy do spraw rozwoju wsi, po zasięgnięciu opinii Rady Rolników, może określić, w drodze rozporządzenia, wysokość zasiłku chorobowego oraz przypadki, w których zasiłek chorobowy przysługuje przy niezdolności do pracy trwającej nieprzerwanie krócej niż 30 dni, uwzględniając stan finansów funduszu składkowego.

Rada Rolników przedstawia swój wniosek wraz z podjętą uchwałą o zmianie wysokości zasiłku chorobowego, która winna w uzasadnieniu

obejmować w szczególności ocenę skutków finansowych projektowanej regulacji Funduszu Składowego. Jeżeli nie określono wysokości zasiłku chorobowego w sposób, o którym mowa wyżej, wynosi on jedną trzydziestą emerytury podstawowej za każdy dzień niezdolności do pracy.

**Tabela 2. Wysokość zasiłku chorobowego**

Data obowiązywania nowej kwoty zasiłku chorobowego	Wysokość zasiłku chorobowego za 1 dzień niezdolności do pracy	Wysokość zasiłku chorobowego za 30 dni niezdolności do pracy
Od dnia 1 lipca 1996 r.	4 zł	120 zł
Od dnia 23 lutego 2003 r.	5 zł	150 zł
Od dnia 14 czerwca 2003 r.	6 zł	180 zł
Od dnia 17 kwietnia 2004 r.	7 zł	210 zł
Od dnia 19 czerwca 2007 r.	8 zł	240 zł
Od dnia 12 czerwca 2008 r.	9 zł	270 zł
Od dnia 24 czerwca 2009 r.	10 zł	300 zł

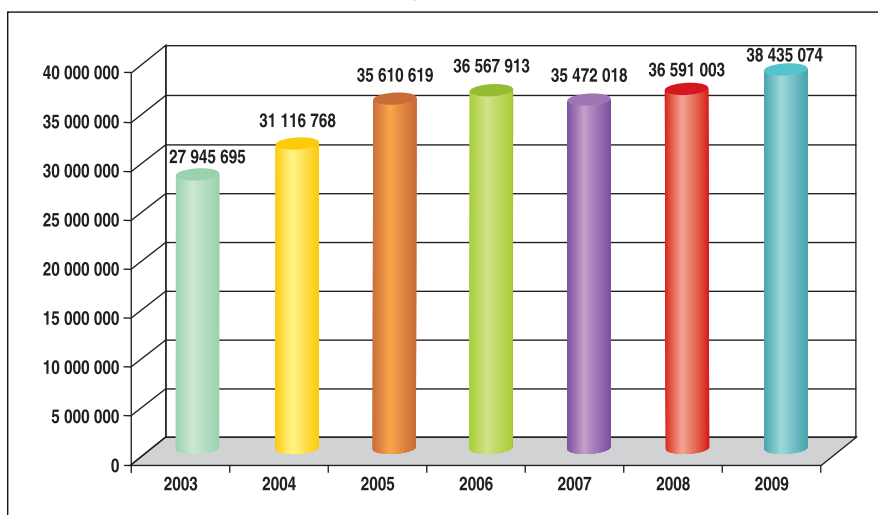
**Podstawa prawna:** Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie określenia jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego z dnia 16 maja 2007 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 98, poz. 652 z późn. zm.).

#### **Zasiłek chorobowy w przedłużonym okresie**

Nowelizacją ustawy, dokonaną ustawą z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw, został wprowadzony tzw. zasiłek chorobowy w przedłużonym okresie. Tak więc od 2 maja 2004 r. ubezpieczonemu (rolnikowi, domownikowi) po wyczerpaniu 180-dniowego okresu zasiłkowego, jeżeli jest nadal niezdolny do pracy, a w wyniku dalszego leczenia i rehabilitacji rokuje odzyskanie zdolności do pracy, zasiłek chorobowy może być przedłużony na okres niezbędny do przywrócenia zdolności do pracy, jednak nie dłużej niż o dalsze 360 dni. Łącznie więc okres pobierania zasiłku chorobowego przez ubezpieczonego rolnika (domownika) może wynosić maksymalnie 540 dni.

Powyższa zmiana była podyktowana ograniczeniem przyznawania rent rolniczych z tytułu niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym na okres 1 roku. Zasiłek chorobowy w przedłużonym okresie miał być świadczeniem odpowiadającym świadczeniu występującemu w systemie pracowniczym, tj. świadczeniu rehabilitacyjnemu.

**Wykres 2.**  
**Liczba dni, za które wypłacono zasiłki chorobowe**



**Tabela 3. Procentowy wzrost liczby dni, za które wypłacono zasiłki chorobowe, w porównaniu do malejącej liczby przyznanych rent rolniczych z tytułu niezdolności do pracy**

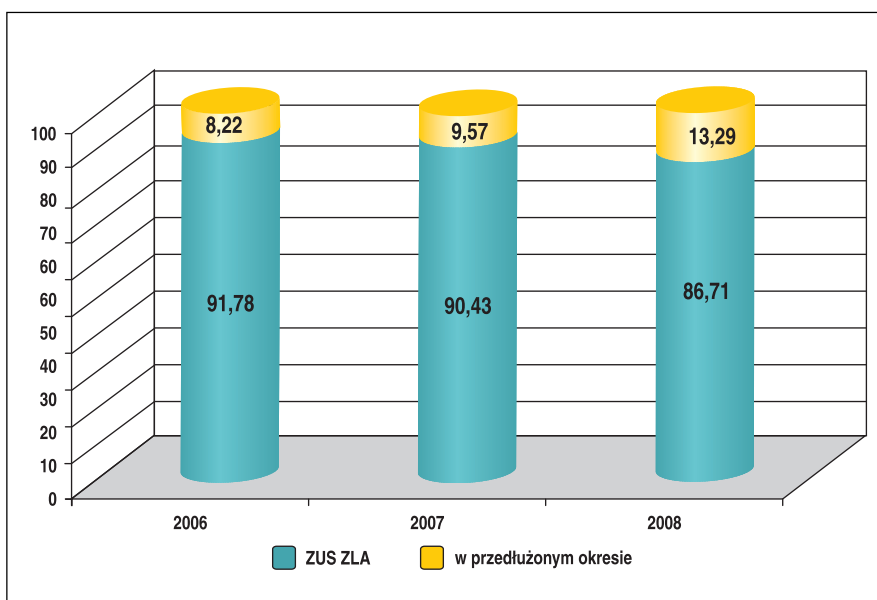
Lata	Liczba decyzji przyznających renty rolnicze	Spadek decyzji przyznających renty rolnicze w %	Liczba dni, za które wypłacono zasiłki chorobowe	Wzrost liczby dni, za które wypłacono zasiłki chorobowe w %
2003	27 447	–	27 945 695	–
2004	20 134	26,6	31 116 768	11,3
2005	14 636	27,3	35 610 619	14,4
2006	13 465	8,0	36 567 913	2,7
2007	13 509	+0,3	35 472 018	-3,0
2008	13 653	+1,1	36 591 003	3,2
2009	14 047	+2,9	38 435 257	5,0

Z przedstawionego wykresu wynika, że z chwilą wydłużenia okresu pobierania zasiłku chorobowego o 360 dni w 2004 r. wzrosła gwałtownie liczba dni zasiłkowych, za które KRUS wypłacił te świadczenia. Wprowadzenie zasiłku chorobowego w przedłużonym okresie od roku 2004 do 2006 spotkało się z dużym zainteresowaniem rolników. Od 2007 do 2009 r. liczba dni, za które wypłacono zasiłki chorobowe, jest na porównywalnym poziomie, z tendencją wzrostu w 2009 r.



Z załączonej tabeli 3 wynika, że wzrost liczby dni zasiłkowych nastąpił od 2 maja 2004 r. w związku z przedłużeniem okresu pobierania zasiłku chorobowego o 360 dni. Nastąpił wzrost liczby dni zasiłkowych z 31 116 768 w roku 2004 do 36 591 003 w 2008 r. Jednocześnie nastąpił spadek liczby rent rolniczych z tytułu niezdolności do pracy (dla porównania 2004 r. – liczba rent wynosiła 20 134, zaś w 2008 r. wyniosła 13 653). W tym miejscu należy zaznaczyć, że spadek liczby rent rolniczych był spowodowany nie tylko przyznawaniem zasiłków chorobowych w przedłużonym okresie, ale także zamianą „z urzędu” rent rolniczych na emerytury rolnicze tym rolnikom, którzy osiągnęli wiek emerytalny. Można zauważyć, że od 2007 r. tendencja wzrostu liczby dni zasiłkowych została zahamowana i w roku 2009 r. ponownie zaczęła wzrastać liczba przyznawanych rent. Można to wytłumaczyć tym, że przyznana renta rolnicza okresowa jest nie tylko świadczeniem korzystniejszym miesięcznie co do wysokości niż zasiłek chorobowy, ale przyznanie jej wyłącza rolnika (domownika) z ubezpieczenia społecznego rolników i zwalnia z obowiązku opłacania składki. Natomiast w okresie pobierania zasiłku chorobowego rolnik zobowiązany jest do opłacania składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie.

**Wykres 3.**  
**Procentowy udział zasiłków chorobowych wypłaconych przez KRUS**  
**na podstawie zaświadczeń lekarskich ZUS ZLA i w przedłużonym**  
**okresie zasiłkowym**



OCHRONA ZDROWIA I REHABILITACJA W ROLNICTWIE

**Tabela 4. Liczba dni zasiłków chorobowych wypłaconych przez KRUS na podstawie zaświadczeń lekarskich ZUS ZLA i w przedłużonym okresie zasiłkowym**

Rok	KRUS ogółem	ZUS ZLA	W przedłużonym okresie
2006	36 567,9	33 563,4	3 004,5
2007	35 472,0	32 076,1	3 395,9
2008	36 591,0	31 728,3	4 862,7

Od 2006 r. do 2008 r. wzrosła liczba dni zasiłkowych w przedłużonym okresie co obrazuje powyższy wykres. Podstawę do przyznania i wypłaty przedłużonego zasiłku chorobowego ponad 180 dni stanowi orzeczenie wydane przez lekarza rzeczoznawcę KRUS (w I instancji) lub komisję lekarską Kasy (w II instancji).

**Tabela 5. Liczba dni zasiłku chorobowego na jednego ubezpieczonego w 2008 r. według województw**

Województwa	Liczba dni zasiłkowych	Liczba ubezpieczonych	Liczba dni zasiłku chorobowego na jednego ubezpieczonego
<b>Ogółem</b>	<b>36 591 003</b>	<b>1 574 394</b>	<b>23</b>
Dolnośląskie	1 111 445	64 421	17
Kujawsko-Pomorskie	2 458 016	93 788	26
Lubelskie	5 122 930	184 695	28
Lubuskie	296 710	20 580	14
Łódzkie	3 897 272	130 599	30
Małopolskie	3 734 011	166 398	22
Mazowieckie	4 409 827	223 599	20
Opolskie	503 147	42 011	12
Podkarpackie	3 271 375	104 719	31
Podlaskie	1 284 478	111 023	12
Pomorskie	1 238 670	52 475	24
Śląskie	865 043	48 955	18
Świętokrzyskie	3 166 059	86 877	36
Warmińsko-Mazurskie	1 013 249	55 122	18
Wielkopolskie	3 685 628	153 326	24
Zachodniopomorskie	533 143	35 806	15

OCHRONA ZDROWIA I REHABILITACJA W ROLNICTWIE

**Tabela 6. Liczba dni zasiłku chorobowego na jednego ubezpieczonego w 2009 r. według województw**

Województwa	Liczba dni zasiłkowych	Liczba ubezpieczonych	Liczba dni zasiłku chorobowego na jednego ubezpieczonego
<b>Ogółem</b>	<b>38 435 074</b>	<b>1 558 819</b>	<b>25</b>
Dolnośląskie	1 159 486	63 081	18
Kujawsko-Pomorskie	2 567 928	92 316	28
Lubelskie	5 411 463	184 259	29
Lubuskie	313 725	20 429	15
Łódzkie	3 997 703	129 282	31
Małopolskie	4 015 201	166 154	24
Mazowieckie	4 560 310	220 068	21
Opolskie	512 821	40 685	13
Podkarpackie	3 612 407	105 356	34
Podlaskie	1 349 390	108 979	12
Pomorskie	1 298 099	51 942	25
Śląskie	924 591	48 133	19
Świętokrzyskie	3 442 874	86 517	40
Warmińsko-Mazurskie	1 046 697	54 279	19
Wielkopolskie	3 686 557	152 232	24
Zachodniopomorskie	535 822	35 107	15

Z załączonych tabeli wynika, że w 2008 r. i w 2009 r. najwięcej dni zasiłkowych na jednego ubezpieczonego przypadało w województwach świętokrzyskim, podkarpackim i łódzkim. Największa zachorowalność przypadała na województwa, gdzie gospodarstwa rolne są rozdrobnione do 5 ha, przeważnie niskodochodowe.

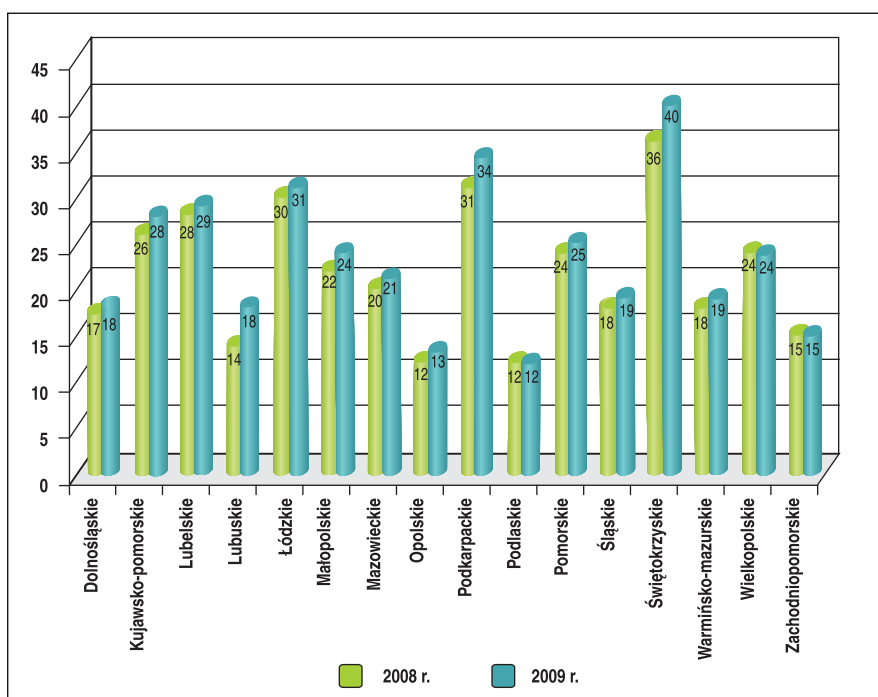
Zasiłek chorobowy nie przysługuje ubezpieczonemu z tytułu:

- przebywania ubezpieczonego na koszt Kasy w zakładzie opieki zdrowotnej w celu rehabilitacji,
- po ustaniu ubezpieczenia.

Zasiłek chorobowy nie przysługuje osobie ubezpieczonej na wniosek (dobrowolnie), jeżeli legitymuje się ona krótszym niż rocznym okresem ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego przed zachorowaniem. Zasada ta nie dotyczy zasiłku chorobowego przysługującego z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej. Kasa nie wypłaca też zasiłku chorobowego z tytułu sprawowania opieki nad chorym dzieckiem i innym członkiem rodziny, tzw. zasiłku opiekuńczego.

Zasiłek chorobowy jest finansowany z Funduszu Składkowego. Fundusz ten jest tworzony ze składek rolników i jest on funduszem samofinansującym się, nie korzystającym z gwarancji Skarbu Państwa. Największy udział wydatków w 2009 r. z Funduszu Składkowego przypada na zasiłki chorobowe, tj. 69,48%, pozostałe wydatki przypadają na zasiłki macierzyńskie 18,85% i – w ostatniej kolejności – na jednorazowe odszkodowania 11,68%.

**Wykres 4.**  
Przeciętna liczba dni zwolnienia chorobowego na ubezpieczonych według województw, w roku 2008 i 2009



## Wnioski

### Funkcja i rola zasiłku chorobowego

- 1) Zasiłek chorobowy jest świadczeniem pieniężnym wypłacanym w zbyt niskiej wysokości (aktualnie 10 zł za 1 dzień niezdolności do pracy), aby z tytułu czasowej niezdolności do pracy, trwającej nieprzerwanie co najmniej 30 dni i dłużej, rekompensował ubezpieczonemu (rolniko-

wi) chociażby w części utracony dochód. Jednakże zasiłek ten ma istotne znaczenie dla ponad 50 proc. ubezpieczonych rolników prowadzących gospodarstwa rolne do 5 ha, zwłaszcza że z zasiłku chorobowego regulują oni składki na ubezpieczenie społeczne rolników (w II kwartale 2011 r. miesięczna składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie wynosi 42 zł.). Gdy płatnicy posiadają zaległości w opłacaniu składek, zgodnie z art. 50 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, organ rentowy KRUS ma prawo potrącić na zaległe składki przyznany zasiłek chorobowy.

- 2) Co do rozwiązań europejskich, to np. w Niemczech nie ma zasiłku chorobowego dla rolników. W zamian jest tzw. zastępstwo, czyli w okresie czasowej niezdolności do pracy rolnika, do gospodarstwa rolnego kierowane są osoby, które w tym okresie wykonują za niego prace rolnicze.
- 3) Propozycja wprowadzenia wyłącznie dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego dla rolników, jak słusznie zauważa dr Damian Puślecki w artykule „Zasiłek chorobowy z ubezpieczenia społecznego rolników”, spowodowałaby z pewnością falę odstąpienia wielu rolników od tej ochrony ubezpieczeniowej. Doprowadziłoby to w praktyce do likwidacji tego świadczenia, z jednoczesnym zmniejszeniem wpływów do Funduszu Składkowego.
- 4) Jeśli chodzi o kontrolę wykorzystywania zwolnień lekarskich, to ustawowo pełni ją ZUS. Natomiast KRUS aktualnie kontroluje wydawane zaświadczenia lekarskie pod względem formalnym, a także w sytuacjach, gdy jest w stanie udowodnić rolnikowi, że wykorzystywał zwolnienie lekarskie niezgodnie z przeznaczeniem, wykonując prace mogące mieć wpływ na przedłużenie niezdolności (ma to miejsce, gdy rolnik zgłasza wypadek do KRUS, któremu uległ w okresie przebywania na zasiłku chorobowym w podstawowym okresie czy też w okresie przedłużonym).

Reasumując, należy stwierdzić, że zasiłku chorobowego z ubezpieczenia społecznego rolników nie można utożsamiać z zasiłkiem chorobowym w systemie pracowniczym. Dążenie do ujednoczenia przepisów w tym zakresie byłoby błędne. Należy więc zastanowić się nad funkcją zasiłku chorobowego w systemie ubezpieczenia społecznego rolników i bez szerokich konsultacji nie dokonywać pochopnych zmian legislacyjnych.

W niniejszej publikacji wykorzystano materiały Biura Świadczeń, dane statystyczne KRUS i ZUS.

*Ewa Jaworska-Spičak jest Głównym Specjalistą Biura Świadczeń Centrali KRUS.*

Wojciech Jaskuła

## Jak zliczać okres zasiłkowy?

Glosa do uchwały Sądu Najwyższego  
z dnia 7 kwietnia 2010, I UZP 1/10<sup>1</sup>

---

### Teza uchwały

---

*W zakresie ustalenia prawa do zasiłku chorobowego osoby podlegającej rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu stosuje się odpowiednio art. 9 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (jednolity tekst: Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267 ze zm.).<sup>2</sup>*

---

### 1. Stan faktyczny

---

Przytoczona powyżej teza jest wynikiem pytania prawnego, z jakim zwrócił się do Sądu Najwyższego Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku. Wątpliwość Sądu Okręgowego wzbudzała wzajemna relacja przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>3</sup> a przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.<sup>4</sup> Problematycznym stało się rozstrzygnięcie sporu w następującym stanie faktycznym.

Decyzją Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 19 marca 2009 r. ubezpieczonemu rolnikowi odmówiono prawa do zasiłku

---

<sup>1</sup> OSNP 2010/19-20/240, Biul. SN 2010/4/21.

<sup>2</sup> Obecnie Dz. U. 2010 r. Nr 77, poz. 512 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.

<sup>4</sup> Dalej: ustawa o świadczeniach pieniężnych.

chorobowego za okres od 10 stycznia 2009 r. do 28 lutego 2009 r. z powodu wyczerpania 180-dniowego okresu zasiłkowego, obejmującego okres 178 dni – od 12 lipca 2008 r. do 5 stycznia 2009 roku, a także dwa dni po dwudniowej przerwie, czyli 8 i 9 stycznia 2009 r. Natomiast, decyzją Prezesa KRUS z dnia 2 kwietnia 2009 r., odmówiono mu prawa do zasiłku chorobowego za okres od 1 do 31 marca 2009 r. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że w dniu 9 stycznia 2009 r. został wykorzystany 180-dniowy okres zasiłkowy. Rolnik wniósł odwołanie od obu tych decyzji.

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku, rozstrzygając spór wyrokiem z dnia 16 października 2009 r., zmienił decyzję z dnia 2 kwietnia 2009 r. i przyznał skarżącemu prawo do zasiłku chorobowego za okres od 1 marca 2009 r. do 31 marca 2009 r. Jednocześnie Sąd ten oddalił odwołanie od wcześniejszej decyzji z dnia 19 marca 2009 r. W motywach rozstrzygnięcia Sąd powołał się na art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach pieniężnych, stosowany z związku z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o u.s.r.

W apelacji od tego wyroku KRUS zarzucił naruszenie prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię i niezastosowanie w sprawie art. 9 ust. 1 i błędne zastosowanie art. 9 ust. 2 ustawy o świadczeniach pieniężnych.

## 2. Stanowisko Sądu II Instancji

---

Stanowisko Sądu II instancji, przedstawione w uzasadnieniu wyroku, jest dość interesujące, a zarazem w dotychczasowym dorobku orzeczniczym to dość nietypowy przykład wykładni sądowej poświęconej przepisom ustawy o u.s.r., dlatego przedstawię je w większym fragmencie, w oryginalnym brzmieniu, przytoczonym w przedmiotowej uchwale: *„Wątpliwość Sądu drugiej instancji powstała na tle wykładni art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, a ściślej interpretacji zawartego w nim sformułowania „do przyznawania świadczeń z ubezpieczenia i do ich wypłaty”.*

Trafność tego założenia wzbudziła wątpliwości Sądu II instancji, wynikające z analizy językowej przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a konkretnie z:

- 1) art. 14 ust. 1 tej ustawy, a w szczególności użycia w jego treści słowa „nieprzerwanie”,
- 2) art. 52 ust. 1 pkt 2, zawierającego odesłanie w zakresie „przyznawania świadczeń i do ich wypłaty”, co oznacza – jak się wydaje – odesłanie do



trybu postępowania przy przyznawaniu i wypłacaniu świadczeń, ale nie oznacza odesłania w zakresie łączenia okresów niezdolności do pracy jako przesłanki nabycia prawa do zasiłku,

- 3) art. 52 ust. 2, zawierającego wyraźne odesłanie do ustawy o świadczeniach pieniężnych tylko w zakresie zasad zwrotu „nienależnie pobranych świadczeń”, a także z wykładni systemowej – art. 52 umiejscowiony jest w rozdziale III ustawy „*Postępowanie w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczenia*”, natomiast poszczególne rodzaje świadczeń uregulowane są w rozdziale II „*Zakres podmiotowy ubezpieczenia, składki na ubezpieczenie i świadczenia pieniężne z ubezpieczenia*”, jak również z:
- 4) art. 6, 7 i 9 ustawy o świadczeniach pieniężnych, które przyznają prawo do zasiłku chorobowego w razie „nieprzerwanej” niezdolności do pracy po ustaniu ubezpieczenia, regulując skutki przerw w okresach niezdolności do pracy w czasie trwania ubezpieczenia w art. 9 poprzez łączenie tych okresów.

Użycie słowa „nieprzerwanie” w art. 14 ust. 1 ustawy o u.s.r, a także zakresy odesłań z art. 52 tej ustawy, oraz wykładnia systemowa skłoniły Sąd drugiej instancji do przyjęcia poglądu, że przerwy w kolejnych okresach niezdolności do pracy, jako przesłanka nabycia prawa do zasiłku chorobowego przez osobę podlegającą ubezpieczeniu rolniczemu, w ogóle nie mają znaczenia, to znaczy, że każdy okres niezdolności do pracy powinien być traktowany odrębnie, o ile trwa on nieprzerwanie dłużej niż 30 dni, co warunkuje nabycie prawa do zasiłku chorobowego. Natomiast, przy ocenie prawa do zasiłku chorobowego, po każdorazowym odzyskaniu zdolności do pracy każda kolejna niezdolność do pracy nie podlega łączeniu z okresem poprzedniej niezdolności do pracy.

Opublikowane dotychczasowe orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego nie zawiera jednoznacznych wypowiedzi na temat stosowania art. 9 ustawy o świadczeniach pieniężnych do oceny prawa do zasiłku osoby podlegającej ubezpieczeniu rolniczemu, unormowanemu przez obecnie obowiązującą ustawę o u.s.r. Sąd drugiej instancji przywołał jednak w tym kontekście uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 1988 r.<sup>5</sup>, dotyczącą skutków przerwy w niezdolności do pracy w zakresie prawa do rolniczego zasiłku chorobowego, spowodowanego chorobą zawodową. Uchwała tej treści zapadła wprawdzie na tle nieobowiązującej już ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin,<sup>6</sup> jednakże jej uzasadnienie zawiera analizę konstrukcji, zawartego w art. 63 tej ustawy, odesłania do ustawy z dnia 17

<sup>5</sup> Sygn. akt: III UZP 27/88 OSNCP 1990, nr 1, poz. 3.

<sup>6</sup> Dz. U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zm.

grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa<sup>7</sup> w porównaniu do jeszcze wcześniej obowiązującej ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin.<sup>8</sup> Mianowicie, ustawa z 1977 r. przewidywała w art. 36 stosowanie odpowiednio przepisów o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego dla pracowników i ich rodzin „w nieunormowanych ustawą sprawach dotyczących postępowania o świadczenia, wypłaty świadczeń oraz obowiązków osób pobierających świadczenia”. Natomiast, odesłanie zawarte w art. 63 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, stanowiło „w tym przedmiocie istotną merytoryczną zmianę w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym”.

Zdaniem Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, bardzo zbliżone w brzmieniu i konstrukcji odesłanie – zawarte w obowiązującym obecnie art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników – do odesłania zawartego w art. 36 ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, również uzasadnia tezę, że „obecnie do oceny przerwy w niezdolności do pracy osoby podlegającej ubezpieczeniu rolniczemu nie ma zastosowania art. 9 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, a prawo do zasiłku chorobowego rolniczego regulowane jest wyczerpująco i samodzielnie w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników”.

Powyższe wątpliwości skłoniły Sąd II instancji do zadania Sądowi Najwyższemu następującego pytania: Czy zawarte w art. 52 § 1 pkt 2 ustawy o u.s.r. odesłanie do przepisów regulujących przyznawanie i wypłatę odpowiednich świadczeń przysługujących pracownikom i członkom ich rodzin, stanowi podstawę do stosowania, w zakresie ustalania prawa do zasiłku chorobowego osoby podlegającej rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu, zasad wliczania do okresu zasiłkowego okresów poprzedniej niezdolności do pracy, opisanych w art. 9 ustawy o świadczeniach pieniężnych?

### 3. Stanowisko Sądu Najwyższego

---

Przedstawiona na wstępie teza jest pozytywną odpowiedzią na pytanie zadane Sądowi Najwyższemu. W motywach rozstrzygnięcia Sąd zauważył, że przyjęcie innego stanowiska między innymi oznaczałoby, że brak byłoby

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 1983 r. Nr 30, poz. 143 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 32, poz. 140 ze zm.

podstaw do przyznania zasiłku chorobowego rolnikowi odosobnionemu z powodu choroby zakaźnej albo lecącemu się z nałogu alkoholizmu, jak również wyłączenia tego prawa np. w razie spowodowania niezdolności do pracy w wyniku umyślnego przestępstwa czy sfałszowania zaświadczenia lekarskiego (odesłanie z art. 52 ust. 2 ustawy o u.s.r. dotyczy jedynie zasad zwrotu nienależnie pobranych świadczeń). Zdaniem Sądu Najwyższego, unormowanie art. 14 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w zakresie sposobu liczenia okresu, przez który przysługuje rolnikowi prawo do zasiłku chorobowego, nie ma charakteru wyczerpującego. Należy podzielić pogląd, wraz z jego argumentacją, który znalazł wyraz w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 1988 r.<sup>9</sup> W ocenie Sądu Najwyższego ustalenia te poczynione zostały na tle unormowań prawnych, które już nie obowiązują, ale z uwagi na zbieżność z nimi obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących zasiłków chorobowych trudno uznać, że nieaktualna stała się wyrażona w nich myśl, iż regulacja zasiłku chorobowego przyznawanego rolnikom, gdy chodzi o zasady ustalania okresu, za który się on należy, nie jest pełna i wymaga sięgnięcia do przepisów ustawy o świadczeniach. W tym kontekście w uzasadnieniu pytania skierowanego do Sądu Najwyższego akcentuje się różnice w sposobie ujęcia odesłania w dawnej i obecnej ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników (rolników indywidualnych) do przepisów o ubezpieczeniu społecznym, co jednak nie jest przesądzające. Nawet bowiem, gdyby przyjąć – kontynuuje dalej Sąd Najwyższy – że rację w tym zakresie ma Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, to jednak nie oznacza to, że wobec tego należy stwierdzić, iż w rozważanym tu zakresie brak jest luki w regulacjach art. 14 ustawy o u.s.r, a skoro tak, to wymaga ona usunięcia przez sięgnięcie do odpowiednich przepisów ustawy o świadczeniach pieniężnych. Niezależnie od tego należy uznać, że i tak istnieją wystarczające podstawy do tego, by uzasadnienia dla pomocniczego stosowania art. 9 ustawy o świadczeniach pieniężnych do ustalania okresu zasiłku chorobowego należnego rolnikowi upatrywać w odesłaniu przewidzianym w art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o u.s.r. Na rzecz tego stanowiska – twierdzi Sąd Najwyższy – przemawia także to, że osobie, która podlega ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu z mocy ustawy o u.s.r., do okresu zasiłkowego, o którym mowa w jej art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o u.s.r, zalicza się okresy pobierania zasiłku chorobowego z innego ubezpieczenia społecznego (art. 15a ust. 1a ustawy o u.s.r.). Przepis ten w pewnym sensie na równi stawia okres pobierania zasiłku chorobowego na podstawie ustawy o u.s.r. i z tytułu innego ubezpieczenia społecznego.

W myśl art. 14 ust. 1 o ustawy o u.s.r., zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu, który wskutek choroby jest niezdolny do pracy nieprze-

---

<sup>9</sup> Sygn. akt: III UZP 27/88 OSNCP 1990 nr 1, poz. 3.

rwaniu przez co najmniej 30 dni. Przepis ten – jak akcentuje Sąd Najwyższy – nie wskazuje natomiast okresu, za który zasiłek chorobowy przysługuje. Określony został on bowiem w art. 14 ust. 2 i 3 ustawy o u.s.r. W myśl art. 14 ust. 2 tej ustawy, zasiłek chorobowy przysługuje za okres czasowej niezdolności do pracy, jednak nie dłużej niż przez 180 dni. W przepisie tym – w przeciwieństwie do art. 14 ust. 1 ustawy – nie zastrzega się, że ma być to okres „nieprzerwanej” niezdolności do pracy. Należy więc uznać, że jest to kwestia, która w tym przepisie nie została rozstrzygnięta, w tym znaczeniu, że nie wiadomo, czy należy uważać, iż niezdolność do pracy mimo tego ma być nieprzerwana i jak należy pojmować „brak przerwy” w niezdolności do pracy. Przyjęcie, że przerwy w niezdolności do pracy w ogóle są bez znaczenia, mogłoby prowadzić do wniosku, że w całym okresie objętym ubezpieczeniem rolniczym rolnik może skorzystać z zasiłku chorobowego łącznie przez okres nie dłuższy niż 180 dni (z uwzględnieniem regulacji z art. 14 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników). Wnioskowi takiemu zapobiega sięgnięcie do art. 9 ustawy o świadczeniach pieniężnych. W myśl art. 8 tej ustawy zasiłek chorobowy przysługuje przez okres trwania niezdolności do pracy z powodu choroby zasadniczo nie dłużej niż przez 182 dni. Również w tym przypadku – gdyby nie unormowanie z art. 9 ustawy o świadczeniach pieniężnych – należałoby dojść do wniosku, że w całym okresie podlegania ubezpieczeniu chorobowemu ubezpieczony mógłby skorzystać z zasiłku chorobowego za okres nie dłuższy niż 182 dni.

Zdaniem Sądu Najwyższego, od tej zasady wprowadzone zostały jednak zasadnicze odstępstwa w art. 9 ust. 2 ustawy o świadczeniach pieniężnych. Do okresu zasiłkowego wlicza się bowiem okresy poprzedniej niezdolności do pracy, spowodowanej tą samą chorobą, jeżeli przerwa pomiędzy ustaniem poprzedniej a powstaniem ponownej niezdolności do pracy nie przekracza 60 dni. Odstępstwo od zasady, że okres zasiłkowy nie może przekraczać 182 dni polega na tym, iż nie dotyczy to innej choroby (nie „tej samej choroby”). Drugie odstępstwo – kontynuuje dalej Sąd Najwyższy – polega na tym, że niezdolność do pracy w istocie nie musi być „nieprzerwana”, jeżeli przerwa pomiędzy ustaniem poprzedniej niezdolności a powstaniem ponownej niezdolności do pracy nie przekracza 60 dni. Jednocześnie jednak, jeżeli okres 60 dni zostanie przekroczony, to – po pierwsze – niezdolność do pracy zostaje przerwana (nie jest w rozumieniu przepisów „nieprzerwana”) i – po drugie – oznacza to, że okres zasiłkowy należy liczyć od nowa i jest to trzecie odstępstwo od wspomnianej zasady. Odpowiednie zastosowanie tych reguł do zasiłku chorobowego przyznanego rolnikom oznacza, że krótsze okresy (do 60 dni) przerw w niezdolności do pracy nie powodują utraty prawa do tego zasiłku, w tym znaczeniu, że nie jest wymagane ponowne spełnienie przesłanki

wystąpienia niezdolności do pracy nieprzerwanie przez co najmniej 30 dni. Jednocześnie jednak oznacza to, że po upływie okresu 180 dni pobierania zasiłku chorobowego (za okres faktycznie nieprzerwanej niezdolności do pracy lub za okres, w którym w niezdolności tej występują przerwy, ale nie dłuższe niż 60 dni) rolnik traci do niego prawo. Może je jednak odzyskać (ponownie nabyć prawo do zasiłku) po spełnieniu warunku przewidzianego w art. 14 ust. 1 ustawy o u.s.r., tj. trwania niezdolności do pracy przez co najmniej 30 dni, oraz przy spełnieniu warunku wynikającego z art. 9 ustawy o świadczeniach pieniężnych, tj. gdy przerwa pomiędzy ustaniem poprzedniej a powstaniem nowej niezdolności przekroczyła 60 dni.

W konkluzji Sąd Najwyższy stwierdził, że sprawa ustalania okresu zasiłkowego w art. 14 ustawy o u.s.r. nie została unormowana w sposób wyczerpujący i wobec tego przy jego ustalaniu należy stosować odpowiednio przepisy art. 9 ustawy o świadczeniach pieniężnych. Na rzecz takiego stanowiska przemawiają racje wynikające z zastosowania reguł wykładni językowo-logicznej, historycznej, funkcjonalnej, ale także i systemowej. Z powyższych powodów Sąd Najwyższy na zadane mu pytanie prawne udzielił odpowiedzi w brzmieniu ujętym w sentencji uchwały.

#### 4. Glosa

---

Przedstawione orzeczenie jest interesującym przykładem wykładni sądowej w zakresie pozycjonowania ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników względem innych aktów normatywnych w systemie ubezpieczeń społecznych.<sup>10</sup> Naczelne miejsce w hierarchii aktów normatywnych poświęconych ubezpieczeniom społecznym zajmuje ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Akt ten, choć generalny, nie jest kompletnym źródłem zasad ustrojowych, regulującym sferę ubezpieczeń społecznych. Wynika to *explicite* z przepisów tej ustawy. Ustawodawca zdecydował, że kwestię ubezpieczenia społecznego rolników reguluje odrębny akt normatywny, czemu dał wyraz w art. 5 ust. 1 ustawy o s.u.s., który stanowi: „*Ubezpieczenie społeczne rolników, jeżeli nie podlegają oni obowiązkowi ubezpieczeń społecznych na podstawie ustawy, regulują odrębne przepisy*”<sup>11</sup>. Ustawa o u.s.r. jest więc pewnego rodzaju

---

<sup>10</sup> Sąd Najwyższy nie po raz pierwszy zajmował się relacjami zachodzącymi pomiędzy ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników a innymi ustawami z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zob. np.: Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2004 r. sygn. akt: II UK 196/03, Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2009 r. sygn. akt: II UZP 8/09.

<sup>11</sup> Mowa tu o przepisach ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

branżowym aktem normatywnym regulującym ubezpieczenie społeczne konkretnej grupy zawodowej. Wyprowadzenie jednak rolników poza nawias powszechnego ubezpieczenia społecznego, ustalenie dla nich odmiennych reguł podlegania ubezpieczeniu oraz koszyka świadczeń, a z drugiej strony, zawarcie w tym systemie odesłania do przepisów powszechnego ubezpieczenia społecznego, przysparza komplikacji w zakresie wykładni prawa, czego wyraźnym przykładem jest pytanie skierowane do Sądu Najwyższego. Zbudowanie właściwej normy prawnej w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych jest możliwe zazwyczaj na płaszczyźnie jednego aktu normatywnego, zaś w przypadku ubezpieczenia społecznego rolników proces ustalenia właściwej normy prawnej wymaga często sięgnięcia do uregulowań istniejących poza ustawą o u.s.r. Innymi słowy, stosując przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, częściej sięgać należy do wyników wykładni systemowej. Takie wnioski wypływa z uzasadnienia orzeczenia Sądu Najwyższego.

Podzielając w pełni stanowisko Sądu Najwyższego, można jednak pokusić się o wyciągnięcie kilku dodatkowych wniosków, a w szczególności o nadanie właściwego znaczenia dyspozycji art. 52 ustawy o u.s.r, która w niniejszym przypadku miała zasadnicze znaczenie dla zbudowania poprawnej normy prawnej. Wniosek Sądu II instancji co do możliwości zastosowania przepisów ustawy o świadczeniach pieniężnych tylko w zakresie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń jest – w mojej ocenie – nieuprawniony. Brak imiennego określenia tej ustawy w dyspozycji art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o u.s.r. nie wyklucza jej stosowania na gruncie ubezpieczenia społecznego rolników. Przemawia za tym fakt, że w dyspozycji tego przepisu zawiera generalną zasadę posiłkowania się przepisami ustaw regulujących tę sferę dla pracowników. Uwadze Sądu II instancji umknął zakres podmiotowy, określony w art. 1 ustawy o świadczeniach pieniężnych.

Art. 1 ust. 1 tej ustawy stanowi, że świadczenia pieniężne na warunkach i w wysokości określonych ustawą przysługują osobom objętym ubezpieczeniem społecznym w razie choroby i macierzyństwa, określonym w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>12</sup> (...) zwanymi dalej „ubezpieczonymi”. Definicję legalną terminu „ubezpieczony” zawiera art. 4 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym użyte w ustawie określenia oznaczają; ubezpieczeni – osoby fizyczne podlegające chociaż jednemu z ubezpieczeń społecznych, o których mowa w art. 1. W myśl przepisu art. 1 pkt 3, ubezpieczenia społeczne obejmują ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa, zwane dalej „ubezpieczeniem chorobowym”. Zakres podmiotowy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zawiera art. 6 ust. 1 pkt 1,

<sup>12</sup> Dz. U. z 2009 r. nr 205, poz. 1585 ze zm.



zgodnie z którym obowiązkowo ubezpieczeniom – emerytalnemu i rentowym – podlegają, z zastrzeżeniem art. 8 i 9, osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są pracownikami, z wyłączeniem prokuratorów. Definicję legalną terminu pracownik zawiera art. 8 ust. 1 tej ustawy stanowiący, że za pracownika uważa się osobę pozostającą w stosunku pracy, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a. Biorąc pod uwagę definicje zawarte w tych dwóch ustawach, niezasadne wydają się być wątpliwości Sądu II instancji w przedmiocie braku legitymizacji stosowania ustawy o świadczeniach pieniężnych w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników. Brak imiennego przywołania ustawy o świadczeniach pieniężnych w treści art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o u.s.r. nie wyklucza jej posiłkowego stosowania.

Przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, poprzez pryzmat odesłania zawartego w art. 5 ust. 1 ustawy o s.u.s., mają charakter *lex specialis*. Tym samym mają pierwszeństwo w stosowaniu przed przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych aktów normatywnych wymienionych w art. 52 ustawy o u.s.r. Nie oznacza to jednak, że owo pierwszeństwo wyklucza tryb postępowania stosowany w zakresie ustalania prawa do świadczeń w systemie powszechnym. Nie bez znaczenia jest okoliczność, że świadczenia chorobowe w ubezpieczeniu społecznym i rolniczym, pomimo nomenklaturowych różnic, pełnią takie same funkcje.<sup>13</sup> Za powyższym wywodem przemawia także zakres odesłania zawarty w ustawie o u.s.r., w sformułowaniu „w sprawach nieuregulowanych”. Wydaje się, że Sąd II instancji jakby nie zauważył zakresu odesłania zawartego w tym zwrocie. Odwołując się do racjonalności ustawodawcy, trudno oczekiwać, że normując w sposób kompletny, w przepisach ustawy o świadczeniach pieniężnych, prawo do świadczeń z tytułu zdarzenia losowego powodującego okresową utratę aktywności zawodowej, powieli te rozwiązania w poniekąd bliźniaczym systemie. Biorąc pod uwagę swego rodzaju „ekonomię” stanowienia prawa, prostszym rozwiązaniem było zawarcie odesłania w przepisach ustawy o u.s.r. Zawarcie pełnej „procedury” przyznawania prawa do zasiłku chorobowego w ubezpieczeniu społecznym rolników byłoby racjonalne tylko w przypadku wyraźnych odmienności od systemu powszechnego. Z drugiej zaś strony, gdyby ustawodawca nie zawarłby takiego odesłania, stworzyłby tym samym domniemanie kompletności systemu. Można postawić tezę, że zawarcie w treści ustawy odesłania do innych aktów normatywnych świadczy o świadomości ustawodawcy niekompletnego uregulowania trybu postępowania w zakresie ubez-

<sup>13</sup> W ubezpieczeniu społecznym rolników nie ma świadczenia rehabilitacyjnego, ale cele postawione przed tym świadczeniem w ubezpieczeniu społecznym rolników realizuje zasiłek chorobowy w przedłużonym okresie. Por. art. 14 ust. 3 ustawy o u.s.r. oraz art. 18 ustawy o świadczeniach pieniężnych.



pieczenia społecznego rolników. Tym bardziej, że – jak akcentuje się w literaturze – treścią art. 9 ustawy o świadczeniach pieniężnych jest sposób liczenia okresu zasiłkowego i kiedy liczymy go od nowa,<sup>14</sup> a nie zasady nabywania prawa do tego świadczenia. Tym samym, uprawnionym będzie wniosek, że powyższy przepis ma charakter poniekąd proceduralny. Ponieważ ustawodawca nie określił trybu postępowania w ustawie o u.s.r., zachodzi konieczność – poprzez odesłanie zawarte w art. 52 ust.1 pkt 2 ustawy o u.s.r. – posiłkowego stosowania wymienionych przepisów. Wydaje się także, że podstawą błędnego rozumowania Sądu II instancji było nadanie pierwszeństwa wykładni językowej przed wykładnią systemową. Co do zasady, ustalenie takiej kolejności jest prawidłowe, jednak gdy wynik wykładni gramatycznej jest niewystarczający, należy sięgnąć do wykładni systemowej. W tym bowiem przypadku zbudowanie normy prawnej w oparciu tylko o wynik wykładni gramatycznej prowadzi do błędnych wniosków.

Widzi to także Sąd Najwyższy, który stwierdza, cyt.: „przyjęcie, że przerwy w niezdolności do pracy w ogóle są bez znaczenia, mogłoby prowadzić do wniosku, że w całym okresie objętym ubezpieczeniem rolnik może skorzystać z zasiłku chorobowego łącznie przez okres nie dłuższy niż 180 dni (z uwzględnieniem regulacji z art. 14 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników)”. Akceptując stanowisko Sądu Najwyższego należy podkreślić, że przyjęcie tego toku rozumowania doprowadziłoby do wypaczenia idei ubezpieczenia chorobowego, którego celem jest zabezpieczenie ubezpieczonym środków utrzymania na wypadek czasowej niezdolności do pracy.<sup>15</sup> Niewątpliwie, jednorazowe prawo do takiego świadczenia tej funkcji nie wypełnia.

Niniejsze orzeczenie należy uznać za sądową wykładnię intencji ustawodawcy. Na marginesie powyższych rozważań ponieść jednak należy, że orzeczenie to nie likwiduje wszystkich wątpliwości w przedmiocie wzajemnej relacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników a ustawy o świadczeniach pieniężnych. W branżowej literaturze już dawno została podniesiona wątpliwość<sup>16</sup> w zakresie możliwości posiłkowego stosowania w ubezpieczeniu społecznym rolników art. 7 pkt 1 ustawy o świadczeniach pieniężnych, który stanowi, że zasiłek chorobowy przysługuje również osobie, która stała się niezdolna do pracy po ustaniu tytułu ubezpieczenia choro-

<sup>14</sup> A. Rzepecka-Gil *Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa*. Warszawa 2009, str. 40.

<sup>15</sup> PZ. Kluszczyńska [w:] G. Szpor (red). *System Ubezpieczeń społecznych – zagadnienia podstawowe*. Warszawa 2006 r. str. 80.

<sup>16</sup> E. Jaworska-Spićak, *Świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego w świetle orzecznictwa sądowego. Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, nr 3 (15) 2002, str. 66.

bowego, jeżeli niezdolność do pracy trwała bez przerwy co najmniej 30 dni i powstała nie później niż w ciągu 14 dni od ustania tytułu ubezpieczenia chorobowego. Kwestia ta nie stała się jak dotąd przedmiotem zainteresowania Sądu Najwyższego, a orzecznictwo Sądu niższych instancji z nielicznymi wyjątkami<sup>17</sup> – nie znajduje zastosowania dla art. 7 ustawy o świadczeniach pieniężnych w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników. Reasumując, niniejszą uchwałę należy zaaprobować.

*Wojciech Jaskuła – Główny Specjalista w Placówce Terenowej KRUS w Piotrkowie Trybunalskim.*

---

<sup>31</sup> Ibidem.

## Składki na ubezpieczenie społeczne rolników w świetle rozwiązań europejskich

Nie od dziś trwają dyskusje nad potrzebą reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Przedmiotem polemik, a nawet ataków, są dotacje obejmujące ponad 90 proc. ogólnych kosztów oraz składki. Na fali tych polemik na uwagę zasługują opublikowane na łamach kwartalnika artykuły Wojciecha Jagły, a mianowicie: „*Reforma składek KRUS, czy raczej reforma podatków w rolnictwie*” (nr 33 z 2008 r.) oraz „*System rolniczy jaki jest, a jaki może być*” (nr 38 z 2010 r.) Autor podejmuje trudny problem utrzymania odrębnego rolniczego systemu na tle charakterystyki jego współczesnych i pożądaných funkcji. Bez znajomości obu tych odważnych tekstów trudno wyobrazić sobie dyskusję nad reformą systemu. Przyczynkiem do niej niech będzie prezentacja doświadczeń wybranych krajów UE, które potrafiły rozwiązać oba dylematy, a mianowicie, poziom dotacji państwowych i kwestię zróżnicowania składek na tle społeczno-ekonomicznej kondycji mieszkańców rejonów wiejskich.

---

### Modele europejskie

---

Mimo istnienia Wspólnotowej Karty Fundamentalnych Praw Socjalnych, nie ma europejskiego modelu socjalnego. We wszystkich krajach Unii Europejskiej funkcjonują różne systemy ubezpieczeń społecznych. Z jednej strony są one wypadkową historii i tradycji, a z drugiej – osiągnięć cywilizacyjno-kulturowych właściwych każdemu państwu. Nie można więc adaptować żadnego z nich *in extenso* do rozwiązań obowiązujących w innym państwie. Nie chodzi o ujednoczenie istniejących systemów. Potrzebna jest natomiast pogłębiona refleksja nad strategią zasad wprowadzanych bądź utrzymywanych przez poszczególne rządy, w celu

takiego zharmonizowania tych zasad, by istniejące odmienności nie stanowiły hamulca rozwoju. W odniesieniu do wsi polskiej chodzi o to, by normy prawne zawarte w ustawie z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz w ustawie z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej i innych przepisach legislacyjnych – nie pozostawały w sprzeczności z ogólnymi tendencjami ładu socjalnego w państwach UE. Zwykle się uważa, że istnieją dwa rodzaje systemów, a mianowicie, zaopatrzeniowy i ubezpieczeniowy. W pierwszym źródłem finansowania są podatki, w drugim – składki. Ta prosta kwalifikacja podziału wg jednolitego kryterium nie odzwierciedla jednak złożoności realiów europejskich, ani tym bardziej nie ułatwia wpisania w te realia sytuacji socjalnej polskiej wsi. Zachowując zasadę dychotomicznego podziału, za kryterium można przyjąć odpowiedzialność indywidualną jednostki za swój los, bądź odpowiedzialność zbiorową za los innych jednostek.

Pierwszą zasadę można określić mianem liberalnej, drugą – mianem solidarnościowej. Zasada solidarnościowa występuje zarówno w systemie zaopatrzeniowym, jak i ubezpieczeniowym, w postaci solidarności narodowej, obywatelskiej, zawodowej, grupowej czy rodzinnej. Znaczna część krajów europejskich przekazuje państwu całkowitą odpowiedzialność za bezpieczeństwo socjalne swej ludności, podobnie jak za obronność kraju i edukację. Klasyczny przykład solidarności narodowej i obywatelskiej stanowią kraje skandynawskie, gdzie – niezależnie od uprawiania aktywności zawodowej, wieku, położenia materialnego, miejsca zamieszkania, sytuacji rodzinnej – każdy obywatel ma jednakowe prawo do określonych świadczeń, które zapewniają mu godną egzystencję. Zasada: „każdy według swoich możliwości, a każdemu według jego potrzeb” polega na rygorystycznym systemie podatkowym, charakteryzującym się wysoką progresją w miarę wzrostu dochodów indywidualnych, co pozwala na ich redystrybucję zależnie od indywidualnych potrzeb.

Pewna grupa krajów europejskich wypowiada się za modyfikacją tej opcji, odwołując się do bardzo niskiego ryczałtu podstawowych świadczeń. Ustala się więc górną granicę dochodów osobistych, uprawniających do nabycia świadczeń, a tym samym, wyłącza z ich pobierania tych, którzy osiągają dochody wyższe. Ów ryczałt jest zresztą na ogół bardzo niski, na poziomie minimum socjalnego, przybiera więc postać typowej pomocy społecznej w odniesieniu do określonego rodzaju ryzyka (starość, choroba, macierzyństwo, bezrobocie, bezdomność).

Trzecia formuła, obok uznawania dochodów osobistych za podstawę egzystencji, odwołuje się w szerokim zakresie do wszelkich form ubezpieczeń obligatoryjnych i dobrowolnych oraz do obowiązku alimentacyjnego ze strony rodziny. Występuje tu więc solidarność zawodowa, a przedstawiciele poszczególnych profesji płacą składki w okresie aktywności zawodo-

wej. Z gromadzonego w ten sposób funduszu składkowego (na wypadek choroby, wypadku macierzyństwa, bezrobocia, starości) korzystają zarówno sami płatnicy tych składek, jak i inni przedstawiciele ich branży zawodowej. Występuje również solidarność rodzinna, która przed objęciem rolników indywidualnych w Polsce opieką lekarską (1972 r.), świadczeniami emerytalno-rentowymi (1974 r., 1977 r.) oraz ubezpieczeniem społecznym członków ich rodzin (1982 r., 1990 r.), stanowiła wyłączną formę zabezpieczenia. Przegląd charakterystycznych elementów systemu ubezpieczeństwa socjalnego w kilku krajach europejskich, ze zwróceniem uwagi na sprawy wsi i rolnictwa, stanowi podstawę analizy porównawczej. Tam, gdzie państwo gwarantuje tylko minimalną ochronę socjalną, dominują ubezpieczenia w ramach kategorii zawodowych.

---

### **Model solidarności rolniczej**

---

Jak już wspomniano, klasycznym przykładem realizacji modelu solidarności obywatelskiej są kraje skandynawskie, a pewne jego elementy funkcjonują w Wielkiej Brytanii i Krajach Beneluksu. Model solidarności zawodowej sprzyja wyodrębnieniu rolników jako kategorii profesjonalnej. Aczkolwiek w krajach UE stanowią oni nieznaczny odsetek czynnych zawodowo, to ich miejsce i rola w gospodarce narodowej ma duże znaczenie, zwłaszcza w Niemczech i we Francji. Te dwa kraje zasługują na szczególną uwagę, gdyż mają własne systemy społecznych ubezpieczeń rolniczych, które są dobrym odniesieniem do Polski. Warto jednak też zwrócić uwagę na takie kraje, jak Finlandia, gdzie rolnicy nie mają wprowadzić własnych ubezpieczeń, ale w ramach ubezpieczeń powszechnych uwzględniają specyfikę zawodu rolniczego. Finlandia jest uważana za najbardziej wiejski kraj UE. Według szacunków OECD 47 proc. ludności mieszka w regionach wiejskich [OECD Reviews 1995]. Podobnie jak Szwecja, Norwegia i Dania, stanowi ona państwo socjaldemokratycznych usług publicznych, a innymi słowy to opiekuńcze państwo – dystrybutor. System oparty na równościowym rozkładzie dochodów, funkcjonuje dzięki relatywnie wysokiej stopie podatków dochodowych. Cały skandynawski system zabezpieczenia socjalnego odchodzi od kategorii, które eliminują (wiek, choroba), odchodzi od podziałów, które dyskryminują (narodowość, upośledzenie), jak też dystansuje się od pojęcia opieki, która marginalizuje (bierność zawodowa, bezrobocie). W Finlandii nie istnieje wprowadzić odrębny system ubezpieczeń rolników, natomiast cechą systemu fińskiego jest dążność do wyrównywania dochodów. Promocja równości dokonuje

się poprzez regulację cen na produkty rolne, czy poprzez subwencje państwowe obniżające koszty produkcji. Model dystrybucji dochodu jest częścią polityki agrarnej i polityki społecznej.

Aczkolwiek w Finlandii istnieje wyłącznie ubezpieczenie powszechne, rolnicy mają prawo do własnych świadczeń. Podstawą ich obliczenia są składki proporcjonalne do dochodu w powiązaniu z obszarem gospodarstwa. Las stanowi integralną część fińskich gospodarstw rolnych, z uwzględnieniem różnicowań regionalnych. W południowych rejonach kraju równoważnikiem 1 ha ziemi ornej jest 10 ha lasu, w centralnych regionach – 15 ha, a na północy – 20 ha lasu. Najwyżej szacuje się dochód z pierwszych 12 hektarów. Jego szacunkowa wielkość maleje odwrotnie proporcjonalnie do powierzchni gospodarstwa. Istnieje zasada wspólnej odpowiedzialności za gromadzenie funduszy. Farmerzy fińscy, podobnie jak inne grupy zawodowe, płacą część składek. Państwo bierze na siebie ciężar finansowania systemu, stosując dopłaty zależne od dochodu. Zasada ta jest czynnikiem wyrównywania dochodów.

Specyfiką fińską jest ustawa o Zamykaniu Farm i o Wymianie Pokoleń. Warunkiem otrzymania świadczeń emerytalnych jest ukończenie 65 lat i opłacanie składek przez 40 lat aktywności zawodowej, bez konieczności jej zaprzestania. Dopiero ustawa o Zamykaniu Farm daje rolnikom, przed osiągnięciem przez nich 55 lat, gospodarującym na małej powierzchni prawo do sprzedawania ziemi po urzędowej cenie bliskiemu sąsiadowi lub krewnemu. Obie ustawy mają na celu ograniczenie nadprodukcji, zahamowanie nieuzasadnionej zwyżki cen żywności, zmianę przeznaczenia ziemi uprawnej, nie nadającej się do wprowadzenia nowoczesnej technologii, poprzez zalesienie tych obszarów, ich karczowanie i przeznaczenie na ochronę środowiska. Dodatkowym walorem tych przepisów legislacyjnych są niskoprocentowe kredyty na upełnolnienie i modernizację nabytego gruntu jako części składowej Wspólnej Polityki Rolnej od momentu przystąpienia Finlandii w 1995 r. do Unii Europejskiej.

Demograficzne starzenie się ludności UE powoduje pogorszenie relacji między czynnymi i biernymi zawodowo. Na niekorzystne zmiany wpływa również nierejestrowana „praca na czarno”. W dawnej UE (15) praca ta wynosi 15-20 proc. PKB. Odnotowano, że np. w Grecji i we Włoszech wypłaca się wynagrodzenia bez potrącania podatków i składek. Te brakujące składki powodują zakłócenia w repartycyjnych systemach ubezpieczeń. Poszczególne państwa całej Unii (27) dążą do zwiększenia funduszy na ubezpieczenia społeczne, a więc do poprawy relacji między składkami pracowniczymi a dotacjami z budżetu państwa. Tej poprawie służą różne działania, jak podwyższenie wieku emerytalnego, zwiększenie czasu pracy i wydłużenie okresu aktywności zawodowej, ściślejsze wiązanie wymiaru świadczeń ze składkami pracowników płaconymi przez

całe życie zawodowe, zmniejszenie świadczeń oraz przechodzenie od waloryzacji płacowej do waloryzacji cenowej. W Niemczech i Wielkiej Brytanii wprowadza się stopniowo przesunięcie wieku emerytalnego do 67 lat [Konkolevsky, 2010].

W Holandii, Finlandii, Grecji, na Węgrzech ogranicza się wcześniejsze przechodzenie na emeryturę, wydłużając lata pracy niezbędne do uzyskania praw do pełnej emerytury. Ogólnie rzecz biorąc, w latach 2001-2007 w całej UE (27) średni wiek wyjścia na stałe z rynku pracy wzrósł o 1,3 roku, a w starej Unii (15) nawet o 2 lata. W wielu krajach dokonuje się wiązanie poboru składek z wysokością świadczeń emerytalnych. W takich krajach, jak Szwecja, Włochy, a w przyszłości i Polska, wysokość świadczeń opierać się ma wyłącznie na składkach wnoszonych przez pracobiorców przez cały okres aktywności zawodowej.

W Szwecji na ubezpieczenia społeczne przekazuje się prywatne oszczędności. W państwach takich, jak Finlandia, Szwecja, Niemcy, Francja, Austria, następuje automatyczne niejako zmniejszanie wysokości świadczeń. Dokonuje się to poprzez zamianę waloryzacji płacowej na waloryzację cenową. Ma to szczególne znaczenie wszędzie tam, gdzie płace rosną szybciej niż ceny. Dokonuje się też obniżanie emerytur publicznych w stosunku do średnich płac w gospodarce narodowej. Według prognoz do 2050 r. ta relacja procentowo wzrośnie najwięcej w Polsce (54), Szwecji (39), Austrii (30), Portugalii (29), Francji (25) [Konkolevsky, 2010].

---

## Współfinansowanie ubezpieczeń

---

We wszystkich systemach ubezpieczeń rolniczych w ich finansowaniu uczestniczy budżet państwa. Implikuje to racjonalizację polityki podatkowej. Fundamentem polityki socjalnej rolników niemieckich są trzy zasady: ochrona ekonomiczna, zabezpieczenie przed ryzykiem życiowym i wyrównywanie szans. Dodatkowym celem polityki socjalnej w rolnictwie jest popieranie wymiany pokoleń. Sprzyja to podnoszeniu poziomu produkcji rolnej, stosowaniu osiągnięć technologicznych, zwiększaniu dochodów, a w konsekwencji poprawie warunków bytu ludności. Realizacja tych celów możliwa jest dzięki różnym formom bezpośredniego i pośredniego subwencjonowania rolnictwa, jak dopłaty do składek, renta za likwidację produkcji, renta za przekazanie ziemi wcześniej niż to wynika z uprawnień właściciela gospodarstwa. Różnica między ubezpieczeniem powszechnym i rolniczym w Niemczech wynika z odmiennej filozofii w stosunku do



świadczeniobiorców. W innych zawodach świadczenia mają zapewnić dotychczasowy standard życia zarówno po zakończeniu aktywności zawodowej, jak i po utracie zarobku z pracy, czy w odniesieniu do zasiłków w razie choroby.

Świadczenia z ubezpieczeń rolników mają tylko częściowo pokryć potrzeby materialne tych osób, ze względu na to, że zarówno jako emeryci i jako beneficjenci zasiłków rolnicy niemieccy korzystają w dalszym ciągu ze swej własności bądź w formie dożywocia, bądź czynszu za oddanie ziemi i dzierżawę, bądź kapitału ze sprzedaży gospodarstwa. Zasiłki chorobowe mogą być uzupełniane przez pomoc gospodarczą w razie choroby właściciela czy użytkownika. Istotna różnica między systemem polskim a niemieckim polega na tym, że w Polsce budżet dopłaca do świadczeń, a w Niemczech do składek, a więc na wcześniejszym etapie. Budżet niemiecki wspomaga bezpośrednio nie emerytów, ale czynnych zawodowo rolników, zapobiegając ich nadmiernym obciążeniom. Emeryci dopiero w przyszłości mogą korzystać ze wsparcia, gdy otrzymają relatywnie wysoką emeryturę.

Rolnicy niemieccy płacą składkę uzależnioną od wielkości ekonomicznej gospodarstwa, ale dodatek do składki przyznaje się w zależności od sytuacji dochodowej. Zależy to od zarobku całkowitego, będącego podstawą wymiaru podatku dochodowego, który razem z podatkiem kadastralnym (gruntownym) płacą wszyscy rolnicy. Przy krótszym stażu wymiar świadczeń ulega zmniejszeniu proporcjonalnie do okresu płacenia składek. Kobiety mogą być z tego obowiązku zwolnione z tytułu wychowania dzieci.

System ubezpieczeń rolników niemieckich opiera się na mocnym fundamencie. Poprzednio jego charakterystyczną cechą był nieustanny wzrost wymiaru składek. Nowe regulacje przyniosły ich trwałość, co jest szczególnie ważne wobec zmian struktury agrarnej, wypadania z produkcji gospodarstw małych i nierentownych, przejmowania ziemi przez władze w związku z budową infrastruktury. Nieustannie malała liczba płatników składek, którzy w mniejszym stopniu pokrywali wydatki. Dopłaty do składek otrzymuje około 75% rolników, co stanowi obciążenie budżetu w postaci pokrywania deficytu. Odkąd jednak rolnicy niemieccy uzyskali w ustawie z 1995 r. gwarancję, że będą traktowani na równi z innymi grupami zawodowymi i że nie grożą im nieprzewidziane podwyżki składek, wzrosło ich zaufanie do państwa. W tej ustawie z 1995 r. ustalono przejście przez państwo całego ryzyka finansowego w związku ze wzrostem ogólnych kosztów [*Soziale Sicherheit 2000*]. Środki budżetu państwowego na rolnicze ubezpieczenie społeczne oscylują cały czas między 69,7 proc. a 72,5 proc. ogółu wydatków, choć środki ze strony rolników nie ulegają zmianie, ale relacja między wpływami państwowymi a prywatnymi utrzymuje się na tym

samym poziomie. W porównaniu z innymi systemami ubezpieczeń, pomoc państwa na rzecz rolnictwa jest znacząca.

W Niemczech wysokość składek uzależnia się od okresu ich płacenia i od wieku płatnika. Płatnicy w wieku produkcyjnym (18-64 lata) przekazują na ten cel, za pośrednictwem towarzystw zawodowych, średnio około 60 proc. zarobku rocznego, ale najmłodsi (do 17 lat, np. stażyści) i najstarsi (65-74) znacznie mniej, ci pierwsi przekazują 40 proc. zarobku, w swoim własnym interesie na przyszłość, a ci drudzy 50 proc. w interesie najsłabszych ekonomicznie przedstawicieli tej samej grupy zawodowej.

Aczkolwiek istnieje w Niemczech szczegółowa kontrola wpływów i wydatków w rolnictwie, dla gospodarstw ekonomicznie słabych stworzono uproszczone regulacje, zaoszczędzając czas i pieniądze na szczegółowe zapisy w księgach rachunkowych. Wystarczy, że rolnicy zgłoszą wartość ekonomiczną gospodarstwa do Rolniczej Kasy Starości. Największa dopłata budżetowa wynosi 80 proc. składki. Przy niższym dochodzie dopłata też maleje, aż do 3,2 proc. składki. Dochód obojga małżonków prowadzących gospodarstwo rolne liczony jest po połowie, nawet wtedy gdy oboje nie są ubezpieczeni w tym systemie. Przez kolejne lata wzrastał udział składek, ale jeszcze bardziej wzrastała pomoc ze strony państwa.

Finansowy udział Rolniczej Kasy Starości regulują odpowiednie przepisy prawne. Ten udział nie zależy wyłącznie od wielkości gospodarstwa. Pozorna niesprawiedliwość wynika z faktu, że później każdy rolnik otrzymuje jednakowe świadczenia podstawowe. Wobec kolosalnego wzrostu wydatków na ubezpieczenie rolników na starość, wpływy ze składek rosą mniej. Oto przykład za minione dziesięciolecie: wydatki na ubezpieczenie rolników na starość wzrosły do kwoty 5,2 mld marek, w tym samym okresie wpływy ze składek – do 1,4 mld, a dopłaty budżetowe – do 3,8 mld.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że przed reformą systemu w 1995 r. budżet przekazywał z góry określoną kwotę, a pozostały deficyt miał być przenoszony w formie składki na ubezpieczonych. Wobec malejącej liczby ubezpieczonych, w wyniku wypadania z produkcji małych gospodarstw oraz wobec zmiany struktury obszarowej w rolnictwie niemieckim, utrzymanie poprzedniej zasady przyniosłoby dalsze podnoszenie składek. Budżet wziął więc na siebie odpowiedzialność za konsekwencje zmiany struktury obszarowej rolnictwa niemieckiego. Wymiar składek w rolniczym ubezpieczeniu na starość został sprzęgnięty z powszechnym zaopatrzeniem emerytalnym. Rękojmnią jest gwarancja, że składka wnoszona do Rolniczej Kasy Starości nie wzrośnie więcej niż w powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym. Mimo wysokich dopłat budżetowych, ubezpieczenie na starość rolników niemieckich zapewnia im tylko częściowe bezpieczeństwo. Natomiast powszechne zaopatrzenie emerytalne zapewnia – po zakończeniu aktywności zawodowej – poprzedni standard życia. Jest ono dostosowane do sytuacji praco-

biorców, dla których ma stanowić główne źródło utrzymania. Ta różnica jest odzwierciedleniem statusu samodzielnych użytkowników gospodarstw rolnych w porównaniu z innymi zawodami. Ustawodawca zakłada i postuluje, by rolnicy samozatrudnieni mogli podejmować różne kroki dla poszerzania źródeł zaopatrzenia. Chodzi tu głównie o prawnie zagwarantowaną umowę dożywocia, a także prywatne ubezpieczenia dobrowolne opłacane w innym towarzystwie.

Istnieją też i inne formy współfinansowania ubezpieczeń rolniczych, jak renta za zaniechanie produkcji dla robotników najemnych. Należy tu wspomnieć, że w niemieckim ubezpieczeniu na starość nie ma obowiązku przekazania ziemi. Taką szansę daje dopiero renta za zaniechanie produkcji. Przysługują one w wieku 55 lat rolnikom czynnym zawodowo, którzy wykazali się opłacaniem składek przez co najmniej 14 lat, pozostawili odłogiem uprawianą przez siebie ziemię lub przekazali ją innym użytkownikom na upełnorolnienie. Zaniechanie produkcji może wystąpić w dwóch formach: jako długotrwałe odłogowanie bądź jako zalesienie. Dopuszczalną powierzchnię wyznacza samorząd lokalny Rolniczej Kasy Starości (ziemia lub 40 do 70 ha lasu). Powierzchnia przeznaczona na odłogowanie przynajmniej na 5 lat nie może być mniejsza niż dolna granica obszaru wymaganego do ubezpieczenia na starość. Istnieje dodatkowy wymóg, by wartość gospodarstwa w ostatnich 5 latach nie została zmniejszona więcej niż o 10 proc.

Przy pozostawieniu ziemi odłogiem świadczeniobiorcy przysługuje dodatek za odłogowaną powierzchnię. Bierze się bowiem pod uwagę fakt, że przekazując gospodarstwo innym użytkownikom, rolnik otrzymuje przychód za dzierżawę w porównywalnej wysokości. Dodatek powierzchniowy mieści się w granicach 150-600 marek miesięcznie za 1 ha ziemi zostawionej odłogiem. Renta za zaniechanie produkcji polega na tym, że oprócz tego świadczenia budżet państwa pokrywa wydatki chorobowe, z wyjątkiem składki własnej, jeśli świadczeniobiorca nie był przedtem ubezpieczony, nie podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu z tytułu pracy zarobkowej i nie otrzymywał zasiłku chorobowego. Biorcy renty za zaniechanie produkcji, podobnie jak dożywotnicy, pozostają automatycznie ubezpieczeni w Rolniczej Kasie Pielęgnacyjnej. Budżet opłaca połowę składki na ubezpieczenie pielęgnacyjne. Drugą połowę pokrywa biorca renty za zaniechanie produkcji.

Co się tyczy składek z tytułu wypadku przy pracy, są one dzielone między rencistę i nowego użytkownika, a przy zostawieniu ziemi odłogiem składki rentobiorcy są zależne od powierzchni gruntów, które w dalszym ciągu uprawia, a całą resztę składek pokrywa budżet.

Podstawowa kwota renty za zaniechanie produkcji jest wypłacana dopóty, dopóki nie zaistnieje prawo do normalnej emerytury. Dla wdów

i wdowców wypłata podstawowej kwoty kończy się w momencie osiągnięcia przez nich 45 lat, gdy nabywają prawo do renty wdowiej w Rolniczej Kasie Starości.

Dodatek powierzchniowy przysługuje dopóty, dopóki świadczeniobiorca pozostawia ziemię odłogiem. Rentę za zaniechanie produkcji zawiesza się, gdy na zatrzymanej na własne potrzeby powierzchni ma miejsce produkcja na rynek lub wykorzystywana jest praca zarobkowa w charakterze pomagającego członka rodziny lub pracobiorcy, objęta obowiązkowym ubezpieczeniem. Rentę zawiesza się lub całkowicie odbiera, gdy samodzielna działalność rolnicza lub zatrudnienie trwa dłużej niż 3 lata.

W odróżnieniu od renty za zaniechanie produkcji przysługującej rolnikom samodzielnym, formą osłony socjalnej przemian strukturalnych w rolnictwie dla robotników rolnych i współpracujących z nimi członków rodziny jest zasiłek wyrównawczy. Przysługuje on po spełnieniu następujących warunków: praca w gospodarstwie rolnym przez co najmniej 90 miesięcy (tj. 7,5 roku) w ciągu ostatnich 10 lat, traktowanie tej pracy przez 4 lata jako głównego zatrudnienia, rezygnacja z zatrudnienia pod warunkiem uczestniczenia prawodawcy w jednym z następujących programów: odłogowania 5-letniego, karczowania winorośli lub jabłoni, odłogowania koniunkturalnego. Prawo do zasiłku wyrównawczego przysługuje po ukończeniu 55 lat, przedstawieniu zaświadczenia o niesprawności, a wdowom, jeśli nie zawarły ponownie związku małżeńskiego, po ukończeniu 45 lat i gdy wychowują dziecko w wieku poniżej 18 lat [*Agrarberieht der Bundesregierung 1996, Bundesministerium, Bestell Nr 213-215*].

---

## **Opinie rolników polskich o ubezpieczeniach społecznych**

---

Na przełomie XX i XXI wieku w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN przeprowadzono kilka badań związanych z systemem emerytalno-rentowym i usługami opiekuńczymi w rolnictwie. Każde z tych badań, jak też Międzykulturowe Studium Porównawcze pt. „*Sytuacja ludzi starych na wsi i w rolnictwie*”, realizowane w kilku krajach (Francja, Niemcy, Finlandia, Wielka Brytania, Holandia, Węgry, Polska), przyczyniło się do zgromadzenia materiałów o finansowaniu ubezpieczeń społecznych rolników, ze zwróceniem uwagi na determinanty wymiaru składek. Na podstawie analizy danych z tych badań można wyprowadzić co najmniej trzy wnioski.

Po pierwsze, wszędzie tam, gdzie rolnicy mają własny system emerytalny (Niemcy, Francja) i tam, gdzie zostali włączeni, w różnym stopniu, w systemy powszechne, korzystają ze wsparcia budżetu państwowego.

Po drugie, niezależnie od wymienionych uwag istnieje potrzeba utrzymania własnego systemu. Jego istotę można określić lapidarnie: – *Bo nie udźwignęliby kosztów ubezpieczenia. Bo tak jest w wielu krajach. Bo dochody w rolnictwie są niższe niż w wielu innych zawodach. Bo tego wymaga specyfika pracy w rolnictwie.*

Po trzecie, niezależnie od wsparcia finansowego, system składkowy w Polsce rodzi wiele zastrzeżeń, gdyż nie uwzględnia np. stanu posiadania, co jest w wielu państwach UE. Zdaniem większości respondentów z kilku kolejnych badań, należy utrzymać dwoistość systemu finansowania częściowo ze składek, a częściowo z budżetu państwa. Są pewne kategorie rolników skłonne obciążać bardziej budżet państwa przy mniejszym wkładzie własnym osób ubezpieczonych. Należą do nich płatnicy w gminach uboższych (na Podlasiu), wśród których 87 proc. ogółu opowiada się za zwiększeniem dotacji budżetowych. Kobiety częściej niż mężczyźni (88,9 proc.), a także płatnicy, którzy nie mają osób starszych w składzie swego gospodarstwa domowego (89,8 proc.) optują właśnie za dominacją wpływu z budżetu na emerytalny system rolniczy.

Do różnych grup respondentów kierowano pytanie uzupełniające: „*Do czego powinien dopłacać budżet: do rent i emerytur, czy do składek?*” W pierwszym przypadku chodzi o działalność państwa na rzecz polepszenia warunków bytu ludzi starszych, w drugim natomiast o wsparcie młodych producentów. Dotacje budżetowe mogą więc być traktowane jako element polityki społecznej, bądź polityki rolnej.

Problemem, który budzi wiele zastrzeżeń i sprzeciwów, zwłaszcza wśród ludności pracowniczej w mieście, jest fakt, że ponad 80 proc. wydatków na emerytury rolnicze pochodzi z budżetu państwa. Okazuje się, że w tych państwach Unii Europejskiej, gdzie rolnictwo stanowi ważny dział gospodarki narodowej, państwo również dopłaca do systemów emerytalnych, aczkolwiek nie zawsze w taki sam sposób, jak w Polsce. Różnica polega na celu przeznaczenia dopłat budżetowych. W Niemczech budżet państwa dofinansowuje składki, a więc wspomaga czynnych zawodowo producentów. W Polsce dopłaca do świadczeń, na rzecz poprawy egzystencji ludzi starszych. Takie też oczekiwania wyraża w naszym badaniu dominująca część świadczeniobiorców. Dla oceny warto przywołać wyniki badania IR-WiR PAN z 1999 r. nad zabezpieczeniem społecznym rolników jako instrumentem polityki rolnej i rozwoju wsi. Na marginesie tego badania nasuwa się kilka refleksji. Emeryci przed kilkoma laty i obecnie oczekują

od państwa, by wspomagało starszych. Płatnicy domagają się częściej dopłaty do składek, zbliżając się w poglądach do uregulowań niemieckich. Utrwaliło się przeświadczenie o korzyściach systemu rolniczego ze względu na wysokie dotacje państwa, co wyraża się właśnie w niższych składkach i w możliwościach ubezpieczenia domowników, czego nie ma w systemie powszechnym. Świadczeniobiorcy w przeważającej większości wolą dopłaty do rent i emerytur. Są to bowiem konkretne pieniądze, które mogą być wydane na utrzymanie swoje i swej rodziny, na poprawę jej bytu i własnej pozycji społecznej. Część młodych rolników, czynnych zawodowo, wolałaby dopłaty do składek, które stanowią dla nich obciążenie finansowe. W systemie ubezpieczeń społecznych rolników model składki osobowej miał odpowiadać możliwościom małego gospodarstwa rolnego. Nie jest ona w swym założeniu związana z poziomem dochodów osiągniętych z prowadzenia działalności rolniczej. Doprowadziło to do egalitaryzacji składek, a w konsekwencji do zrównania rozmiaru świadczeń emerytalno-rentowych. W efekcie budżet państwa w jednakowym stopniu dofinansowuje biedniejszych i bogatych rolników [Kowalski A. 1998]. Obie kategorie respondentów często artykułują też pogląd, że państwo w ogóle nie powinno dopłacać, a tylko kontrolować.

W powszechnej opinii rolników istnieje zgoda co do współfinansowania systemu. Wysokość składki i kryteria jej określania uznaje się za jeden z najważniejszych problemów w doskonaleniu ubezpieczeń społecznych. Jeszcze w naszych badaniach sprzed kilku lat jednakowa składka na każdą osobę ubezpieczoną spotykała się z powszechną aprobatą. Nastąpiła w tym zakresie ewolucja postaw. Już tylko nieliczni, zwłaszcza w gminach najuboższych, wyrażają pogląd, że jednakowa składka jest słuszna i tak powinno pozostać.

Ranking uwarunkowań, wyrażanych przez młodszych, oznacza następującą kolejność różnicowania składek:

1. dochód przypadający na jedną osobę w rodzinie,
2. obszar gospodarstwa wyrażony w hektarach przeliczeniowych,
3. wiek przystąpienia do ubezpieczenia społecznego, czyli okres płacenia składek,
4. liczba osób pracujących w gospodarstwie.

Potrzeby zróżnicowania składek uznają niemal wszyscy od początku XXI wieku, co ujawnia badanie pt. „*System emerytalno-rentowy i usługi opiekuńczo-lecznicze w opiniach dwóch pokoleń*” [grant KBN z 2006 r.]. W tym rankingu na pierwsze miejsce wysuwa się dochód na osobę, a na drugie – obszar gospodarstwa. Można też inaczej spojrzeć na te opinie, traktując świadczenie emerytalne jako zaspokojenie potrzeb, bądź jako



uznanie za wkład pracy. Pierwsze podejście, łączące dochód na osobę i liczbę osób pracujących w gospodarstwie, ma charakter roszczeniowy. To drugie bliższe jest pojęciu zasługi za trudy poniesione przez całą aktywność zawodową. Mieści się tu staż pracy i obszar gospodarstwa uprawianego przez okres tej aktywności. Badanie nasze nie potwierdziło uznania dla prymitywnie pojętego egalitaryzmu, oznaczającego zrównanie świadczeń, a przynajmniej ich spłaszczenie. Skoro dominuje pogląd, że trzeba na nie zasłużyć wieloletnią pracą i opłacaną składką, to musi istnieć zróżnicowanie zarówno emerytur, jak i składek. Emerytura jest świadczeniem dla konkretnej osoby, a nie całej rodziny, jako zasługa i ekwiwalent za wkład pracy. Dominuje więc pogląd, że jej wysokość ma zależeć od okresu ubezpieczenia. Kto dłużej płacił, ten więcej otrzyma. Z okresem ubezpieczenia wiąże się suma wpłacanych składek.

Uzyskane odpowiedzi od rolników świadczą w pewnym sensie o wątpliwościach – jak to odnotowano – z poprzedniego okresu. Gospodarstwo przekazuje się następcy, a jego wartość nie warunkuje całkowicie rozmiaru emerytury, bo gospodarstwo to pozostaje w rękach rodziny: może być w dalszym ciągu źródłem przychodu, jeśli jest właściwie prowadzone. Wyliczając więc kryteria wysokości emerytury, respondenci podawali w kolejności, że ma to zależeć od okresu ubezpieczenia, od sumy wpłaconych składek, od dochodu przekazanego gospodarstwu. Wiek ma niejako dwa wymiary – jako moment rozpoczęcia przynależności do ubezpieczeń, co rzutuje potem na czasokres płacenia składek, i – jako moment uprawniający do pobierania świadczeń. Można te dwa wymiary nazwać: wiek składkowy i wiek emerytalny. Wiek emerytalny, który stanowi zasadniczy warunek do korzystania z praw, został przez respondentów określony pytaniem, w jakim wieku rolnicy powinni nabywać prawo do pełnej emerytury:

- wcześniej niż w innych zawodach (5-10 lat),
- gdy nie mogą już pracować,
- w takim samym wieku, jak w innych zawodach,
- tak jak w policji, po przepracowaniu określonej liczby lat.

Pogląd, że emerytury rolnicze powinny być przyznawane wcześniej niż w innych zawodach ma kilka uwarunkowań. Po pierwsze, brak jakichkolwiek ofert pracy na wsi wywołuje lęk co do perspektyw własnej przyszłości, a w świadczeniach emerytalnych można upatrywać szansę na lepszy los. Po drugie, młodzi rolnicy czują się zagrożeni. Nie ma kto płacić za nich nawet składek KRUS, a nierzadko i podatków. Rolnicy, którzy osobiście skorzystali z wcześniejszej emerytury lub planują z niej skorzystać na mocy ustawy o rentach strukturalnych, uważają, że stan zdrowia może być barierą w prowadzeniu gospodarstwa.



Warto te rozważania polskich rolników skonfrontować z doświadczeniami wybranych krajów UE, nie tracąc z pola widzenia odmiennej struktury agrarnej (z przewagą drobnych gospodarstw) oraz innej wydajności pracy, a więc i sytuacji dochodowej producentów żywności w Polsce. W porównaniu z krajami dawnej UE (15) Polska jest najbardziej rolniczym obszarem naszego kontynentu. Co piąty rolnik europejski mieszka w Polsce.

---

### Podatki i składki

---

Określenie wysokości podatków w rolnictwie francuskim czy niemieckim jest sprawą prostą, ponieważ wszyscy rolnicy mają obowiązek prowadzić księgi rachunkowe, w których rejestrują wpływy i wydatki.

Z doświadczeń zagranicznych najwięcej uwagi warto poświęcić Francji, z kilku powodów. W polskim systemie rolniczych ubezpieczeń społecznych wykorzystano w znacznym stopniu regulacje francuskie, mimo tego, że istnieją między naszymi krajami różnice w zakresie struktury agrarnej, wydajności pracy, poziomu osiągnięć technologicznych, zasobów siły roboczej. Francja, jako najbardziej rolniczy kraj zachodniej Europy, ma też najbardziej rozbudowany system ubezpieczeń społecznych rolników. W setkach szczegółowych przepisów, weryfikowanych wielokrotnie na przestrzeni minionych 20 lat, na plan pierwszy wysuwa się problem składek. Instytucją centralną, gromadzącą fundusze na wypłatę świadczeń, jest MSA (Mutualite Sociale Agricole – Wzajemność Społeczno-Rolnicza). Członków Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych Rolników można podzielić na 3 grupy.

Do pierwszej grupy płatników składek, a więc i beneficjentów świadczeń, należą robotnicy zatrudnieni w gospodarstwach rolnych i leśnych, w przedsiębiorstwach produkcji żywności, w organizacjach i stowarzyszeniach, nauczyciele prywatnych szkół rolniczych, stażyści i praktykanci. Ich składka na ubezpieczenie społeczne składa się z dwóch części: technicznej i komplementarnej. Część pierwsza płacona jest solidarnie przez pracobiorców i pracodawców, część druga przez pracobiorców.

Druga grupa obejmuje samodzielnych rolników tzw. użytkowników czyli exploitants, a więc właścicieli i dzierżawców przedsiębiorstw, członków organizacji wiejskich, spółdzielni zawodowych, grup wspólnego użytkowania (GAEC – Groupement Agricole d'Exploitation en Commun), kas ubezpieczeń i kas bankowych (np. Kredyt Rolniczy). Grupa ta obejmuje

współmałżonków i wszystkich pomagających członków rodziny w wieku od 18 lat, uczestniczących w pracach bez statusu najemnej siły roboczej. Gospodarstwa, o których mowa, muszą posiadać minimalną powierzchnię instalacji (SMI) czyli taką, która pozwala na samodzielny byt rodziny. Pod tym względem istnieją różnice regionalne, które podlegają ciągłej weryfikacji. Z określenia minimalnej powierzchni wyłącza się lasy (obowiązuje tu inny przelicznik), krzewy, góry przeznaczone na zalesienie, stawy, sadzawki, a także niektóre tereny o specjalnym znaczeniu (agroturystyka, stadniny koni). Przynależność do MSA skutkuje podatkiem dochodowym i składką ubezpieczeniową, która obejmuje wszystkie osoby wykonujące zawód związany z rolnictwem. Pojęcie rolnictwa ma szeroki zakres czynności w następujących gałęziach: winnice, ogrodnictwo, warzywnictwo, zbiór roślin leczniczych i aromatycznych, młynarstwo, grzybiarstwo, rybołówstwo, skorupiaki, hodowla koni, bydła, trzody chlewnej, drobiu, królików. Do rolnictwa należą także wszystkie prace leśne (sadzenie, pielęgnacja, zbiór, wyrąb, tartak) oraz czynności wspierające gospodarstwo (a więc agroturystyka, rzemiosło wiejskie, garncarstwo, budownictwo).

Trzecia grupa obejmuje płatników dochodów zastępczych. Są to dniówki obrachunkowe (z tytułu choroby, macierzyństwa, wypadku przy pracy), świadczenia na zastępstwa (np. pomocnice domowe), renty inwalidzkie, wdowie, dodatki na dzieci, zarobki okazjonalne podczas przerw w pracy, odszkodowania, premie i gratyfikacja każdego rodzaju (za urlop niewykorzystany, godziny nadliczbowe, za wysługę lat, dodatki rodzinne). Dochodem zastępczym bywają w pewnych sytuacjach, zależnie od umowy, świadczenia w naturze (wyżywienie, mieszkanie, transport). Jako przykład można podać, że całodzienne wyżywienie szacuje się na dwukrotność minimalną dniówki, mieszkanie na 8-krotność. Dochód zastępczy obejmuje byłych kombatanów i ofiary azbestu, narażone na kontakt z nim. Na szczególną uwagę zasługują stażyści i praktykanci zaliczani do pierwszej grupy (robotnicy najemni) lub do trzeciej. Są oni najczęściej dziećmi użytkowników (właścicieli i dzierżawców), którzy przed rozpoczęciem pracy we własnym, odziedziczonym po rodzicach gospodarstwie rolnym, muszą odbyć „terminowanie” w innych gospodarstwach. Otrzymują za swą pracę drobne wynagrodzenie, od którego płacą podatek dochodowy proporcjonalny do zarobku. Ten podatek generuje obowiązek płacenia składek na ubezpieczenie. Włącza się do tego dochód zastępczy, jeśli przysługuje młodym stażystom. Wymienić też trzeba zasiłek dla bezrobotnych, który oblicza się do podstawy podatkovania, a więc i do niszczenia składek.

Wszystkie trzy grupy ubezpieczonych – najemni, samodzielni i płatnicy dochodów zastępczych – mają obowiązek regulować podatki, a po-

datki dochodowe, łącznie z podatkiem kadastralnym (za uprawianą powierzchnię) generują opłacanie składek. Składki na ubezpieczenie są funkcją całości stanu posiadania (przychód i grunt). Składają się z dwóch części: technicznej i komplementarnej. Składki techniczne przeznaczone są na finansowanie świadczeń socjalnych beneficjentów systemu, a także akcji socjalnej i sanitarnej (w tym kontroli medycznej i kosztów funkcjonowania Kas Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych Rolników). Składki nie przekazane w odpowiednim terminie kreują tzw. dług społeczny, który podlega rewindykacji.

Skoro samodzielni rolnicy, tzw. użytkownicy (exploitant), są zobowiązani opłacać swą własną składkę i partycypować w składce ze swych robotników najemnych, dług społeczny obciąża te dwie części. W 2009 r. ustawą o finansowaniu zabezpieczenia społecznego rolników wprowadzono dla pracodawców nowy podatek zwany ryczałtem socjalnym. To nowe obciążenie pracodawców jest funkcją ich zysków i zarobków podległych im robotników najemnych. Ów ryczałt ustalono na poziomie 2 proc. przychodów, uzależniając go jednak od liczby zatrudnionych robotników najemnych. W przeciwieństwie do drobnotowarowych rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce, mamy we Francji do czynienia z dominacją gospodarstw wielkoobszarowych, bazujących na sile roboczej pracowników najemnych. Liczba co najmniej 50 osób zatrudnionych stanowi w pewnym sensie linię graniczną dla wzrostu ryczałtu socjalnego. Wyróżnia się 3 grupy robotników rzutujących na wymiar składek (do 75 do 300 i powyżej 300).

Mówiąc o obciążeniach pracodawców, nie można pomijać zwolnień, jakimi obejmuje się liczne kategorie rolników. Różne grupy płatników korzystają ze zniżek. Ten przywilej przysługuje rzemieślnikom wiejskim – jako pracodawcom najemnej siły roboczej łącznie z praktykantami. Przysługuje też samodzielnym użytkownikom, nawet nie zatrudniającym siły najemnej, jeśli sami wykonują pracę w niepełnym wymiarze czasu co najmniej przez 6 miesięcy, a równocześnie cierpią na różne dolegliwości. Jeśli ich niepełnosprawność wynosi 66 proc. utraty zdrowia, przysługuje im częściowa zniżka – połowa wymiaru czasu.

Zniżka dla ubezpieczonych przysługuje nie tylko z powodu zdrowia, ale także z powodu trudnych warunków materialnych. Jeśli wynagrodzenie nie przekracza minimalnego międzyprofesjonalnego zarobku wzrostu (SMIC), mogą oni ubiegać się o zniżkę wymiaru składek. Przywileje zniżek dotyczą kobiet wychowujących dzieci, a zwłaszcza samotnych matek. Zniżki odnoszą się do wymiaru czasu, pracy, zarobków i obszaru ziemi, ponieważ te trzy elementy warunkują wymiar składek. Małżonki, będące równocześnie współniczkami użytkowników gospodarstw, korzystają z 20% zniżki od progu minimalnej powierzchni uprawianego gruntu. Natomiast go-

spodarstwa o powierzchni mniejszej od minimalnej mają obowiązek płać połowę lub trzecią część zobowiązań podatkowych, a więc i składkowych. Podobne regulacje dotyczą wdów i wdowców. Całkowite zwolnienie na 5 lat z obowiązku uiszczania składek przysługuje młodym rolnikom w wieku 18-40 lat, dla których praca w rolnictwie jest główną lub wyłączną formą aktywności. Wysługa lat pracy ma też wpływ na wymiar zniżek i zwolnień. W pierwszym roku pracy pułap zwolnień sięga 65 proc. składek, w drugim roku 55 proc., w trzecim 35 proc., w czwartym 25 proc. a w piątym 15 proc. składek i wynosi 644 euro. Degresywny charakter zwolnień wynika z faktu, że znaczna część składek została już zapłacona w kolejnych latach od początku zatrudnienia.

W odniesieniu do robotników najemnych i płatników podatków od dochodów zastępczych, składki techniczne obciążają pracobiorcę i pracodawcę, a składki komplementarne tylko pracodawcę. Wymiar składek technicznych ustala się na skalę krajową, a składek komplementarnych na skalę departamentalną. Ogólnie biorąc, wymiar ten zależy od kilku czynników. Pierwszym czynnikiem klasyfikacji jest deklaracja użytkownika, który ma ocenić swą aktywność w rolnictwie jako główną czy poboczną. Drugim czynnikiem klasyfikacji jest wymiar czasu pracy jako pełen, częściowy, okazjonalny, dorywczy. Trzecim czynnikiem jest kategoria ryzyka. Podstawą obliczeń i klasyfikacji jest status rolnika samodzielnego, który może być kierownikiem zespołu rodzinnego, samodzielnym użytkownikiem, współwłaścicielem, zwierzchnikiem grupy robotników najemnych. Ta pozycja w zawodzie rzutuje na sytuację materialną, na którą składa się przychód z własnej pracy, zysk z pracy zespołu, obszar posiadanej lub dzierżawionej ziemi. Do zarobków robotników najemnych jako pracobiorców, których przychody kreują zysk pracodawcy, dolicza się korzyści w naturze (wyżywienie, mieszkanie, transport). Z systemu ubezpieczeń rolniczych wyłącza się dawnych górników, którzy po przekwalifikowaniu na robotników rolnych mogą zachować dawne przywileje w zakresie choroby, starości i śmierci. Wyłącza się także bezrobotnych i osoby poszukujące pracy, beneficjentów pomocy społecznej w okresie zmiany kwalifikacji.

W rolnictwie francuskim kategorią szczególną są osoby zatrudnione w jednostkach badawczo-rozwojowych. Rolnicze przedsiębiorstwa innowacyjne korzystają z przywileju. Ich personel poszukujący nowoczesnych rozwiązań technologicznych podlega zwolnieniu ze składek patronackich, jeśli realizuje projekty badawcze. Właściciele i kierownicy tych przedsiębiorstw, obok przynależności do MSA, mają wykazać się zatrudnianiem co najmniej 250 osób w okresie realizacji projektu. Troska o warunki pomocniczego personelu naukowego świadczy o znaczeniu nauki w rozwoju rolnictwa francuskiego.

Specyfiką francuską jest werbunek siły roboczej w strefach redynamizacji miejskiej i rewitalizacji wiejskiej. To działanie ma na celu przyrost wykwalifikowanej siły roboczej do każdego z tych rejonów poprzez tworzenie zachęt do podejmowania pracy, dla pobudzenia aktywności, stosowania nowych technologii, wzrostu wydajności pracy zarówno na obszarach aglomeracji miejskiej, jak i w rejonach zaniedbanych o małej gęstości zaludnienia, o ubogiej infrastrukturze. Zakłada się, że przyrost zasobów ludzkich ma trwać przez dwa kolejne roczne okresy. W okresach tych przyjęte osoby nie podlegają zwolnieniu z pracy. Wyposażone w ubezpieczenie od ryzyka bezrobocia, a równocześnie zwolnione od obciążeń składkowych, mogą poświęcić się całkowicie poprawie sytuacji ekonomicznej swej własnej i całego obszaru.

Nie tylko ograniczanie wymiaru składek wielu grup płatników w tych strefach jest formą ich przywileju. Podobne znaczenie ma stosowanie dodatków za liczbę przepracowanych godzin. Osoby, których wynagrodzenie jest niższe od 150% minimalnego zarobku, są całkowicie zwolnione ze składek na ubezpieczenie. Natomiast wynagrodzenie w granicach 150 proc. do 240 proc. minimum podlega zwolnieniom częściowym, proporcjonalnie do dochodu. W tych strefach szczególnej ochrony, tj. redynamizacji miejskiej i rewitalizacji wiejskiej, stosuje się też i inne zachęty werbowanych tam pracowników. W razie zmiany lokalizacji przedsiębiorstwa poza strefą przysługuje pracownikom zwrot kosztów dyslokacji lub podwyższone zasiłki dla bezrobotnych.

---

### Status płatników a typ aktywności

---

Francuski system ubezpieczeń społecznych rolników jest bardzo rozbudowany. Jego wspólną cechą jest to, że zarówno podatki dochodowe i kadastralne, oraz będące ich funkcją składki, płacą wszyscy ubezpieczeni. Wśród ubezpieczonych można wyróżnić użytkowników (właścicieli, dzierżawców, rencistów) i robotników najemnych. Te dwie wielkie grupy podlegają innym zasadom naliczania opłat, ich uwarunkowań i kategoriom ryzyk. Składki techniczne i komplementarne mają odmienne cele do spełnienia. Zarówno te pierwsze, jak i te drugie układają się w skomplikowaną sieć powiązań 16 wskaźników procentowych, 50 kategorii ryzyk, kilkunastu kwot (od 206 do 1 207 euro miesięcznie) uzależnionych nie tylko od zarobków, ale także od pozycji w zawodzie, od wymiaru czasu pracy rocznej, kwartalnej, miesięcznej, tygodniowej, dniówkowej, a nawet godzinowej, od długości zatrudnienia i ubezpieczenia.

Płatnikami są nie tylko właściciele i użytkownicy, samodzielni rolnicy i najemni robotnicy, stażyści i praktykanci, ale nawet beneficjenci całkowitych i częściowych zasiłków dla bezrobotnych, zarejestrowani co najmniej na 4 miesiące. Płatnikami stają się poszukujący pracy, którzy podpisali umowę o zatrudnienie, albo gdy umowa ta została zerwana, przed jej wygaśnięciem. Innymi słowy, każdy kto otrzymał wynagrodzenie za pracę etatową, tymczasową, okazjonalną, bądź jakkolwiek dodatek, premię czy gratyfikację, płaci z tego tytułu podatek dochodowy, który w połączeniu z podatkiem kadastralnym (gruntowym) staje się podstawą płacenia składki na wzajemne ubezpieczenie społeczne rolnicze (Mutualite Sociale Agricole).

Obowiązek opłacania składek za poszukujących pracy robotników najemnych, którzy zarabiają poniżej 150% minimalnego zarobku międzyzawodowego wzrostu (SMIC – Salaire minimum interprofessionnel de croissance) przenosi się na kierownika gospodarstwa, w którym ci robotnicy dotychczas pracowali lub zamierzają pracować.

Zwolnienia ze składek przysługują najmłodszym stażystom w wieku poniżej 26 lat. Wymiar czasu pracy szkolenia zawodowego oscyluje między 20-26 godzinami tygodniowo.

Zarobki i przyporządkowane do nich składki na ubezpieczenie społeczne podzielono na 5 grup, w zależności od typu aktywności uwarunkowanej charakterem pracy.

- Grupa A obejmuje uprawę winorośli.
- Grupa B to użytkowanie lasów i ogrodów, wraz z karczowaniem.
- Grupa C dotyczy pielęgnacji roślin błotnych, drzew owocowych, kwaciarstwa, szkółek leśnych.
- Grupa D obejmuje rośliny zbożowe, przemysłowe, uprawy specjalistyczne (jak tytoń), hodowlę bydła mlecznego, mięsnego i mieszanego, królików, prosiąt, koni, drobiu, drobnych zwierząt, stadniny koni, kluby hippiczne.
- Grupa E dotyczy lokalnych kas ubezpieczeń wzajemnych.

Oprócz zakresu aktywności zawodowej uwzględniono okoliczności, w podziale na grupy charakteru pracy – traktowanej jako zajęcie główne, pomocnicze, pomoc współmałżonka, pomoc domowa lub współnika. Na tej podstawie można utworzyć siatkę złożoną z klatek przyporządkowanych do odnośnej kwoty składek. Największe różnice występują między poszczególnymi grupami według typu aktywności, ale tylko w odniesieniu do samodzielnego rolnika traktującego swą aktywność jako zajęcia główne. Jego składka średnia przy uprawach winorośli w 2009 r. wynosiła 316,79 euro, a przy użytkowaniu lasów i ogrodów – 344,34 euro. Rolnik traktujący swą aktywność jako poboczną, tym samym nie podle-



## UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

---

gał zróżnicowaniom. Tym bardziej nie odczuwa tych różnic współmałżonek rolnika – jako współnik, zarówno traktujący aktywność jako główną i poboczną.

Oto przykładowe różnice średnich składek rocznych samodzielnego rolnika, dane w euro:

Tytuł aktywności	Grupa A	Grupa B	Grupa C	Grupa D	Grupa E
główna	316,78	344,36	320,23	327,83	344,34
poboczna	158,80	172,17	180,12	183,31	172,17
główna praca współmałżonka	121,80	132,50	123,22	126,15	132,60
poboczna praca współmałżonka	80,85	86,25	81,61	83,07	86,26

Różnice wysokości składek wnoszonych przez samodzielnego rolnika nie kończą się na sposobie i rozmiarze wykonywanej pracy przez samozatrudnionego także jako stażysta. Miesięczny wymiar składki stażysty jest funkcją okresu odbywanej praktyki, roku praktyki zawodowej, postępu w cyklach kształcenia, wieku stażysty, typu zawartej umowy. Okazuje się, że jest on również funkcją miejsca zamieszkania, co ujawnia różnice między poszczególnymi departamentami. Stanowiąc 5,4% zarobku miesięcznego, kształtują się one na poziomie od 11,12 euro do 65,18 euro za godzinę, przy odpowiednich zarobkach. System świadczy o solidarności międzyprofesjonalnej. Zamożniejsi zarabiający około 6 razy więcej uczestniczą dokładnie tak samo więcej w funduszu składkowym, zbudowanym na zarobkach.

---

## Kategorie ryzyk

---

Główna podstawa klasyfikacji składek zasadza się na kategorii ryzyk. Wśród 50 szczegółowych ryzyk należy zwrócić uwagę na ich wieloaspektywność, uwzględniając różne jej elementy, jak branża aktywności rolniczej i leśnej, status płatnika, rozmiary zasobów ludzkich, sektor produkcji, wymiar czasu pracy, wysługa lat, wysokość zarobku, wiek płatnika. Do najważniejszych kategorii ryzyk determinujących wymiar składki trzeba zaliczyć wypadki przy pracy, świadczenia rodzinne, ubezpieczenia na starość, ochronę zdrowia.



Ryzyko wypadków przy pracy (AT – Accident du travail) dotyczy każdego użytkownika, aczkolwiek punkt ciężkości zagrożeń spoczywa na pracownikach najemnych. Koszty składek z tego tytułu obciążają głównie pracodawcę, który ma obowiązek odliczać je od zarobku osoby ubezpieczonej, skalkulowanego według skali krajowej. Składki techniczne są przeznaczone na finansowanie świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, na koszty administracyjne akcji socjalnej, sanitarnej i prewencyjnej, a także na wspólny fundusz rewaloryzacji rent. Finansowanie ubezpieczeń wypadkowych obciąża pracodawcę i pracobiorcę. Użytkownik samodzielny, jako pracodawca, przeznacza 88,8 proc. składki na wydatki techniczne, 5,7 proc. na wydatki kierownicze kontroli medycznej i akcji socjalno-sanitarnej, 5 proc. na prewencję, a 0,45 proc. na ośrodki wakacyjne.

Wymiar procentowy składek obok powierzchni uprawianego gospodarstwa zależy również od liczby zatrudnionych w nim robotników najemnych. Te zasoby ludzkie dzielą się na 3 grupy (20 do 75 osób, 75-300 oraz powyżej 300) i odpowiednio do nich są 3 wielkości składek wnoszonych przez pracodawcę. Zobowiązania robotników najemnych zależą od ich statusu z punktu widzenia czasu pracy: w wymiarze pełnym, częściowym i okazjonalnym, oraz tzw. wieloaktywności (pluriactivite), czyli równoczesnym zatrudnieniu u kilku pracodawców. Średnia norma wynosi 35-39 godzin tygodniowo. Redukcja bądź rozszerzenie tej normy ma wpływ na zarobki i związane z nimi składki. Do obniżonych składek mają prawo beneficjenci minimalnego zarobku, pozostający ponad rok bez pracy, niepełnosprawni, po przekroczeniu 50 lat, samotne kobiety z członkami rodziny na utrzymaniu.

Składki na ubezpieczenie od wypadków przy pracy są w części płacone przez pracodawcę, a w części przez pracobiorcę, zawsze jednak stanowią funkcję zarobków pracobiorcy. Samodzielni użytkownicy płacą częściowo za swych robotników, ale głównie za siebie. Wysokość tej składki zależy od ich wszystkich przychodów, od obszaru uprawianej ziemi, a także od rodzaju zajęć. Przykładowo można podać, że najwyższy wymiar odnosi się do prac leśnych (13,7 proc.), a zwłaszcza od obróbki drewna w tartaku (6,4 proc.), natomiast najniższy do pac administracyjnych w Kasie Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych (1,5 proc.). Mówiąc o wypadkach przy pracy, warto zwrócić uwagę na prewencję oraz na zagrożenia azbestem. Od stycznia 2009 r. zlikwidowano to zagrożenie, poprawiając ewidentnie warunki pracy, co pozwoliło na eliminowanie azbestu.

Stażyści i praktykanci obciążeni są składką na ubezpieczenie od wypadków przy pracy i podatkiem dochodowym od swych skromnych zarobków. Składka patronacka na ten cel, czyli techniczna, stanowi 3,15 proc.,

## UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

a składka robotnicza, czyli komplementarna 1,8 proc. dochodu. Pracobiorca pokrywa tylko swoją część kosztów, a pracodawca uczestniczy w wydatkach za siebie i za swego robotnika.

Drugą kategorię ryzyk stanowią świadczenia rodzinne (AFA – Assurances Familiales Agricoles). Tym ubezpieczeniom podlegają wszystkie trzy kategorie płatników. Każdą z nich obowiązuje inny wymiar, inne zniżki, inne zwolnienia i ograniczenia. Samodzielni rolnicy płacą część składki, oszacowanej na zarobkach robotników najemnych, a za siebie od pełnego dochodu profesjonalnego w połączeniu z podatkiem kadastralnym (od obszaru uprawianego gruntu). Rozpiętość wysokości dochodów i składek jest znaczna. Część robotnicza stanowi 7,5 proc., a część techniczna i komplementarna, czyli patronacka 22,7 proc. dochodu miesięcznego.

**Składki podstawowe stazystów w 2009 r. /dane w euro**

<b>Wymiar miesięczny</b>	<b>Część robotnicza 7,5%</b>	<b>Część patronacka 22,7%</b>	<b>Składka całkowita</b>
206	15,45	46,76	62,21
383	28,73	86,94	115,67
427	32,03	96,93	128,96
442	33,15	100,33	133,45
559	41,93	126,89	158,82
504	45,30	137,11	182,41
618	44,35	140,29	186,64
662	49,65	150,27	199,92
736	55,20	167,07	222,27
780	58,50	177,06	235,56
795	59,63	180,47	240,10
839	62,93	190,45	253,38
957	71,78	217,24	289,02
986	73,95	223,82	297,77
1 016	76,20	230,83	396,83
1 207	90,53	273,99	964,52

Podaję te drobiazgowo wyliczenia, by ukazać, że najdrobniejsze różnice w zarobkach mają proporcjonalnie taki sam wpływ na wielkość składek. Na tym polega zawodowa solidarność w rolnictwie francuskim. Właściciele i użytkownicy płacą 3 razy więcej niż ich robotnicy, ale różnica między najniższą i najwyższą składką, zarówno wnoszoną przez właścicieli jak i pracowników najemnych, jest dokładnie sześciokrotna [*Memento 2009*].

## UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

Trzecią kategorią ryzyk jest starość. Składki na ubezpieczenie starości przeznacza się na finansowanie emerytury ryczałtowej. Warto pamiętać, że emerytura rolników francuskich dzieli się na dwie części: ryczałtową i proporcjonalną. Ta pierwsza – w jednakowej wysokości dla wszystkich ubezpieczonych – przysługuje po ukończeniu 65 lat i wykazaniu się opłacaniem przez 40 lat składek. Ta druga, proporcjonalna – jest uzależniona od liczby punktów zgromadzonych na koncie za każdy rok ubezpieczenia i za wysokość płaconych składek. Składki te są funkcją podarku od osób fizycznych. Wynikają w 2/3 z dochodu kadastralnego (od powierzchni gruntu), a w 1/3 z dochodu zawodowego. Roczny wymiar składki i długość okresu składkowego rzutują na wymiar przyszłej emerytury.

Czwartą kategorią ryzyk jest ochrona zdrowia (AMEXA – Assurance Maladie des Exploitations Agricoles). Składki te, podobnie jak inne, są też złożone z dwóch elementów: technicznej i komplementarnej. Ta pierwsza jest przeznaczona na finansowanie kosztów ochrony zdrowia, inwalidztwa i macierzyństwa (w tym urlopów macierzyńskich rolniczek samodzielnych i małżonek użytkownika). Ta druga, komplementarna, służy pokryciu wydatków funkcjonowania Kas Akcji Sanitarnej i Socjalnej. Obie składki obciążają użytkownika, który płaci za siebie i swoją rodzinę, oraz partycypuje w ochronie zdrowia zatrudnionych przez niego robotników najemnych. Wymiar mieści się w granicach do sześciokrotnego rocznego pułapu zabezpieczenia społecznego. Wymiar tej składki jest zróżnicowany w zależności od tego czy prowadzenie gospodarstwa rolnego stanowi główną czy poboczną aktywność zawodową. W przypadku działalności głównej składka stanowi 8,13 proc. dochodu, a działalności pobocznej 7,32 proc.

### Wymiar składek chorobowych i na starość robotników najemnych

Kategoria ryzyka	Poniżej pułapu zarobku			W całości zarobku		
	Część robotnicza	Część patronacka	Całość	Część robotnicza	Część patronacka	Całość
Chorobowe	–	–	–	0,75	11,0	11,75
Starość	6,55	7,20	13,75	–	1,40	1,40
Wdowieństwo	–	–	–	0,10	–	0,10
Ogółem	6,55	7,20	13,75	0,85	12,40	13,25
<b>Stażyści i praktykanci</b>						
Chorobowe	–	–	–	–	6,85	6,85
Starość	2,80	4,35	7,15	0,10	1,00	1,10
Ogółem	2,80	4,35	7,15	0,10	7,85	7,95

Świadczenia rodzinne stanowią najważniejszą część systemu ubezpieczeń społecznych rolników. By nabyć do nich pełnię praw, trzeba mieć na utrzymaniu przynajmniej dwoje dzieci, natomiast prawa tego nie ograniczają braki w zasobach materialnych, co dotyczy szeregu innych kategorii ryzyk. Utrzymanie obejmuje dzieci małżeńskie, pozamałżeńskie oraz adoptowane. Obejmuje dostarczenia wyżywienia, mieszkania, odzieży i wykształcenia. Prawo do opieki nad dzieckiem przysługuje matce od trzeciego miesiąca ciąży do końca obowiązku szkolnego (tj. do 16. lat). Jeśli dziecko po ukończeniu 19. lat nie osiąga ewentualnie wynagrodzenia miesięcznego na poziomie 55 proc. minimalnego zarobku, obowiązek jego utrzymania trwa dłużej, jeśli studiuje, odbywa praktykę albo staż zawodowy, lub otrzymuje zasiłek kształcenia socjalnego niepełnosprawnych.

Rodzinne świadczenia rolnicze są tym ryzykiem, które wiąże się z redukcją lub całkowitym zwolnieniem ze składek dużej części ubezpieczonych. Podobnie jak w przypadku innych ryzyk, składki dzielą się na dwie części: techniczną i komplementarną. W odniesieniu do pracowników najemnych zasadzają się na zarobkach rzeczywistych. Cały szereg osób ubezpieczonych reguluje jednak swe zobowiązania ryczałtem. Dotyczy to pomocy domowych, praktykantów, stażystów w okresie kształcenia ustawicznego, najemnych, otrzymujących wynagrodzenie w naturze, uczestników sześciomiesięcznych praktyk w gospodarstwie, personelu ośrodków wakacyjnych, osób włączanych do organizacji pomocy społecznej.

Składka techniczna tej licznej grupy ubezpieczonych jest ustalana na poziomie 4,36 proc. rocznego przychodu, a składka komplementarna mieści się w granicach 15 proc. średniej stawki z danego roku. Znaczna część składek, zwłaszcza wnoszonych przez praktykantów, pokrywa państwo. Wynagrodzenie na poziomie minimalnego zarobku, po spełnieniu pewnych warunków, podlega całkowitemu zwolnieniu lub degresywnej redukcji składek. Te wszystkie regulacje świadczą o trosce, jaką ustawodawca francuski otacza rodzinę.

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

**Piśmiennictwo**

---

- 1) LOECD Reviews 1995.
- 2) Konkolevsky Hans-Horst, *Dynamiczne zabezpieczenia społeczne dla Europy* [w:] „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia”, Nr 38, Warszawa 2010.
- 3) *Soziale Sicherheit für unsere Landwirtschaft 2000* [w:] *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*.
- 4) *Agrarbericht der Bundesregierung 1996 – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*, Bestell Nr 213-215.
- 5) Kowalski A. 1998: „Systemowe uwarunkowania rozwoju wsi i rolnictwa” [w:] „*Studia i Monografia*”, nr 85. IERiGŻ Warszawa.
- 6) *Memento de Legislation Sociale Agricole 1999, 2009*.