



UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE

materiały i studia

48

KWARTALNIK 48/2013 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 2013

UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE MATERIAŁY I STUDIA

Kwartalnik
Nr 48/2013 r.
ISSN 1507-4757

**Wydawnictwo w wykazie czasopism naukowych Polskiej Bibliografii
Naukowej, punktowane w Części B, kategoria: Nauki społeczne,**
na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii
naukowej jednostkom naukowym (Dz. U. 2012 r. poz. 877 ze zm.).

Wydawca

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Redakcja

Jan Kopczyk (redaktor naczelny)
Wojciech Nagel (sekretarz naukowy)
Maria Lewandowska (sekretarz redakcji)
Jolanta Socha (redaktor techniczny)

Rada Programowa

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 225/13

Adres redakcji

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
00-608 Warszawa, Al. Niepodległości 190
tel. 22 592 64 15, 22 592 64 00, 22 592 64 30
fax 22 592 66 50, 22 592 66 53

W numerze

Od Redakcji

Wstęp do wydania

5

Organizacja, ekonomika i problemy społeczne

Przeгляд funkcjonowania systemu emerytalnego w 2013 roku.
Uwagi i głos w debacie

Wojciech Nagel

8

Negatywne skutki zmian klimatycznych obserwowane
w rolnictwie i ich wpływ na działalność ubezpieczycieli

Aleksandra Hęćka

26

Ustawodawstwo i orzecznictwo

Zasiłek macierzyński dla rolników od 1 września 2013 r.

Ewa Jaworska-Spičak

50

Definicja gospodarstwa rolnego w świetle polskiego i unijnego
ustawodawstwa

Katarzyna Rodak

62

Problematyka odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań w sprawach z ubezpieczenia społecznego rolników

Wojciech Jaskuła

79

Dokumentacja i statystyka

Opinia Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników w sprawie poselskiego projektu ustawy o zniesieniu Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zmianie ustawy o u.s.r. oraz niektórych innych ustaw

102

Recenzje i noty

Rozwój obszarów wiejskich w Polsce

Robert Korsak

107

Od Redakcji

Projekt reformy emerytalnej, skierowany do konsultacji we wrześniu 2013 roku, zawarty został w raporcie z *Przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego*, stanowiącym wypełnienie przepisów artykułu 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.). Raport stał się punktem wyjścia burzliwej debaty publicznej, która głównie skupiła się na przyszłości otwartych funduszy emerytalnych, w związku z zaplanowanym na 2014 rok przeniesieniem części aktywów OFE do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i jednocześnie zaproponowaną przez rząd dobrowolnością uczestnictwa w tych funduszach. W tym kontekście dr Wojciech Nagel w publikacji *„Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego w 2013 roku, projekt zmian ustawowych. Uwagi i głos w debacie”* podejmuje próbę oceny – z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki i samych ubezpieczonych – skutków zapowiadanej reformy. Wobec zarzutu, że OFE są głównym źródłem problemów sektora finansów publicznych, autor zestawia i analizuje wyniki finansowe otwartych funduszy z ostatnich lat. Przypomina także, iż powołanie OFE uzasadniano „... potrzebą zmniejszenia zobowiązań państwa wobec przyszłych emerytów, dzięki powiązaniu zobowiązań wobec nich z tytułu świadczeń z wartością wpłaconych składek. Z tego punktu widzenia, istnienie kapitałowej części systemu emerytalnego nie generuje dodatkowych kosztów w postaci ukrytych zobowiązań emerytalnych. Analiza danych wskazuje, iż państwowy dług publiczny przekroczył 835 mld złotych, przewidywane dofinansowanie FUS w 2013 roku ma wynieść 52,4 mld zł, natomiast refundacja składek do OFE – według planu finansowego FUS na rok 2013 – około 11,3 mld zł. Aktywa OFE wynoszą około 271 mld zł, a ich część ulokowana w skarbowe papiery wartościowe (121,7 mld zł) stanowi niespełna 14,5% państwowego długu publicznego, przy czym wartość składek odprowadzonych do OFE w 2013 roku to zaledwie 1% długu publicznego”. Wg autora „... funkcjonowanie OFE nie wygenerowało, a jedynie ujawniło istniejący dług wynikający z braku środków na przyszłe świadczenia. Przeniesienie środków z OFE do FUS spowodowałoby w krótkim okresie niewielkie ograniczenie wzrostu długu publicznego, ale w długim terminie doprowadziłoby do ujawnienia się długu ukrytego. Przyszłe emerytury i tak trzeba wypłacić, ale bez rzeczywistych środków na ich pokrycie i finansując je z istotnie wyższych podatków płaconych przez przyszłe pokolenia ...”

Kontynuacją zaprezentowanego w numerze 47 kwartalnika Kasy przeglądu zmian w ubezpieczeniu społecznym rolników w 2013 roku, autorstwa Ewy Jaworskiej-Spicak, Głównego Specjalisty Biura Świadczeń Centrali KRUS, jest w obecnym wydaniu informacja o obowiązującej od 1 września 2013 roku zmianie przepisów dotyczących przyznawania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego. W jej efekcie zrównano uprawnienia ubezpieczonych w KRUS do zasiłku macierzyńskiego z analogicznymi rozwiązaniami dla ubezpieczonych w systemie powszechnym. Omówienie przepisów obowiązujących pod rządami ustaw z 1977 r., 1982 r. oraz obowiązującej ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników uzupełnia dokumentacja statystyczna o liczbie zasiłków macierzyńskich wypłacanych przez KRUS w poszczególnych latach, jak również o ich zmieniającej się historycznie wysokości, uwarunkowanej waloryzacją emerytury podstawowej, której 4-krotność odpowiada obecnie kwocie tego świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego rolników.

Wojciech Jaskuła, który cyklicznie prezentuje swoje opracowania w dziale „Ustawodawstwo i orzecznictwo”, tym razem zmierzył się z kontrowersyjną problematyką odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń w sprawach z ubezpieczenia społecznego rolników. Jako wieloletni praktyk w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, autor przytacza bogate w sprawach z tego zakresu orzecznictwo Sądu Najwyższego. SN konsekwentnie wyklucza bowiem karanie osób za fałszywe oświadczenia, składane w Kasie pod rygorem odpowiedzialności wynikającej z kodeksu karnego. SN uważa, że ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie zawiera przepisu, który dotyczyłby tej materii, zatem: *„... jedynie dyspozycja normy prawnej, która byłaby zawarta w ustawie, stanowiłaby wystarczającą przesłankę uprawniającą organ do pouczenia o odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań oraz upoważnia ów organ do występowania do innych organów ochrony prawa z wnioskiem o podejrzenie popełnienia czynu określonego w art. 233 § 6 kk.”* Polemizując z tezami z orzecznictwa SN, autor zauważa, że postępowanie z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników w sprawach nieuregulowanych tą ustawą podlega reżimowi innych ustaw, w tym k.p.a. Według autora nie ma zatem formalnoprawnych przeszkód do stosowania przez Kasę regulacji wynikającej z treści art. 75 § 2 k.p.a. Stanowisko wyrażane w orzecznictwie SN może natomiast budzić wątpliwości co do właściwego zakresu i możliwości skutecznego zastosowania przez Kasę procedury administracyjnej w sprawach z ubezpieczenia społecznego rolników.

W tym wydaniu szczególną uwagę zwracamy na opinię Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników dotyczącą projektu „ustawy o zniesieniu Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw”, zamieszczoną w pełnym brzmieniu w dziale „Dokumentacja i Statystyka”. Stanowisko Rady Rolników, które w lipcu br. zostało przedłożone Szefowi Kancelarii Sejmu w odpowiedzi na pismo o odniesienie się do przywołanego projektu Klubu Parlamentarnego „Ruch Palikota” (obecnie – „Twój Ruch”), jest zdecydowanie negatywne. Rada jednomyślnie w całości odrzuciła tezy projektu, przytaczając w swojej opinii szereg argumentów świadczących o tym, że „... nie ma możliwości znalezienia kosztem KRUS żadnych oszczędności dla budżetu państwa, bez spowodowania poważnych skutków społecznych i bez nowych wydatków budżetowych”.

W wydaniu także o problemie braku produktów na rynku ubezpieczeń ryzyk „klęskowych”, w opracowaniu debiutującej w naszym wydawnictwie Aleksandry Hęćki, pracownika naukowego w Katedrze Ubezpieczeń Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Autorka przedstawia skutki zmian klimatycznych i zwiększającą się w rolnictwie skalę ryzyka w odniesieniu do produktów zagranicznych i krajowych zakładów ubezpieczeń i reasekuracji. W ocenie autorki, polscy ubezpieczyciele odmiennie niż w innych krajach wykazują, niestety, znikome zainteresowanie tym nasilającym się problemem.

Katarzyna Rodak, autorka cyklicznego przeglądu polskiego i Wspólnotowego ustawodawstwa związanego z ubezpieczeniem społecznym rolników, po zaprezentowaniu poprzednio ustaw definiujących bardzo różnie pojęcie *rolnika-producenta rolno*, w podobnym kontekście przedstawia kolejną podstawową definicję z zakresu ekonomiki rolnictwa, prawa rolno, ubezpieczenia społecznego rolników i innych ustaw, jaką jest definicja *gospodarstwa rolno*.

Zapraszamy do lektury.

Wojciech Nagel

Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego w 2013 roku

Uwagi i głos w debacie

Wprowadzenie

We wrześniu 2013 roku przekazano opinii publicznej dokument zatytułowany „Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego”, który jest wypełnieniem przepisu art. 32 ustawy dnia 25 marca 2011 roku.¹ Następnie, w dniu 10 października br. skierowano do konsultacji społecznych projekt ustawy, która zawiera propozycje zmian w funkcjonowaniu OFE jak i IKZE, które są elementem dobrowolnego oszczędzania na starość. Warto obecnie przedstawić argumenty na rzecz zmian, które zostaną przedstawione, z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki i ubezpieczonych. Debata społeczna została zapoczątkowana zapowiedzią przeglądu emerytalnego, dokonanego przez ministra pracy i polityki społecznej w styczniu 2013 roku.

Obecna dyskusja na temat kondycji systemu emerytalnego została skupiona na problematyce funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych. Należy opisać elementy istotne z punktu widzenia ich znaczenia dla uczestników funduszy oraz gospodarki. W przypadku kapitałowego systemu wpływ OFE na gospodarkę, z uwagi na aktywną alokację środków finansowych uczestników funduszy emerytalnych – posiada trwały i stabilizujący charakter. Opinia w tej mierze zostanie zawarta w dalszej części materiału, obecnie zostanie podjęta próba oceny oddziaływania funduszy emerytalnych na ich uczestników – ubezpieczonych obywateli.

¹ Ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.).

Ochrona interesu ubezpieczonych – uczestników OFE

Kapitałowy podsystem OFE można ocenić jako bezpieczny dla uczestników funduszy, zakładając oczywiście potrzebę jego niezbędnej modernizacji, podobnie jak w przypadku podsystemu repartycyjnego administrowanego przez ZUS. Konieczność takiej modernizacji, była podnoszona od kilku lat, zgłaszano postulaty dotyczące zmian legislacyjnych, w tym projekty zmian ustawowych. Podkreślenia wymaga, iż w swojej 14-letniej historii żadne z PTE nie zbankrutowało a w systemie nie wystąpiły problemy z zarządzaniem aktywami. Osiągnięte stopy zwrotu są wysokie, także po uwzględnieniu efektów kryzysu finansowego z 2008 r. Zakumulowana stopa zwrotu, począwszy od 1999 r. wyniosła na koniec 2012 roku około 240,9% nominalnie, a w ujęciu realnym – 116,5%. Średnia roczna stopa zwrotu funduszy na koniec 2012 r. wyniosła 9,64% p.a. nominalnie i 5,97% p.a. realnie. Po pierwszej fali kryzysu finansowego w 2009 roku, OFE miały najlepsze wyniki w regionie środkowej i wschodniej Europy.² Średnia nominalna stopa zwrotu OFE od końca września 2009 r. do końca września 2012 r. wyniosła 19,28%. Osoba, która oszczędza w OFE od sierpnia 1999 r., uzbierała do grudnia 2012 roku na swoim hipotetycznym koncie średnio 33,5 tys. zł. To prawie o 12 tys. więcej, aniżeli wyniosła wartość jej składek.

Analiza porównawcza wskazuje, iż koszt funkcjonowania kapitałowego systemu emerytalnego można uznać za stosunkowo niewielki. W końcu 2012 roku poziom kosztów OFE stał się znacząco niższy aniżeli w przypadku detalicznych akcyjnych funduszy inwestycyjnych. Mieszane fundusze akcyjne w 2012 r. pobierały opłaty rządu 3,08% od składki (opłata dystrybucyjna) i 2,88% wartości aktywów rocznie (opłata za zarządzanie).³ Średnia opłata dystrybucyjna w OFE, po odjęciu opłaty 0,8% na rzecz ZUS, wyniosła 1,92% składki, a opłata za zarządzanie 0,46% średniorocznych aktywów od czerwca 2010 do czerwca 2011 roku.⁴ Koszt obu opłat, w tym obciążenie na rzecz ZUS, wyrażony jako średnioroczna część aktywów OFE, wyniósł w czerwcu 2011 r. 0,716% i 0,73% w grudniu 2012 r., co stanowi wielkość zbliżoną do poziomu opłat za zarządzanie pasywne na rynkach rozwijających się. Dla porównania, całkowite koszty inwestycyjne wyrażone jako TER (*total expense ratio*) najlepszych funduszy ETF inwe-

² Por. Stańko D. (2009). *Pension funds returns. The case of Central and Eastern Europe*, ss. 26-45 [w:] *Investments and Payouts in Funded Pension Systems, International Federation for Pension Fund Administrators (FIAP)*, Santiago, Chile, 2009.

³ Analizy Online, 2012.

⁴ Obliczenia własne, IGTE.

stujących na rynkach wschodzących wynosiły w 2001 r. od 0,6% do 0,85% wartości aktywów rocznie.⁵ Przykładowo, fundusz Market Vectors Poland ETF zarządzany przez firmę Van Eck Global, inwestujący w polskie spółki akcyjne za pomocą kontraktów swap, wykazywał w 2010 r. koszty brutto w relacji do średnich aktywów netto na poziomie 0,94%, koszty zaś netto w wysokości 0,67%.⁶ Z uwagi na wzrost aktywów OFE, koszty będą w długim okresie posiadały tendencję do obniżania się. Szacuje się, że w 2021 r. wskaźnik obciążenia aktywów członków OFE opłatami wyniesie około 0,47 p.p., przy założeniu obecnego poziomu opłat. Izba, którą kieruje, jest gotowa do rozmów mających na celu istotne obniżenie opłaty dystrybucyjnej, mając na względzie interes członków funduszy, w tym także koszty ponoszone przez fundusze, związane z obsługą nowo przystępujących członków.

Tabela 1
Stopy zwrotu w polskim kapitałowym systemie emerytalnym

Wyszczególnienie	Nominalna stopa zwrotu		Realna stopa zwrotu	
	roczna (pa)	średnia roczna od IX 1999 r.	roczna (pa)	średnia roczna od IX 1999 r.
Od IX 1999	14,07 %	14,07 %	9,30 %	9,30 %
2000	13,03 %	21,06 %	4,18 %	10,25 %
2001	5,69 %	14,21 %	2,02 %	6,64 %
2002	15,27 %	14,53 %	14,36 %	8,90 %
2003	10,92 %	13,68 %	9,06 %	8,94 %
2004	14,22 %	13,78 %	9,41 %	9,03 %
2005	14,99 %	13,97 %	14,19 %	9,83 %
2006	16,41 %	14,30 %	14,81 %	10,49 %
2007	6,21 %	13,30 %	2,13 %	9,45 %
2008	-14,15 %	9,98 %	-16,89 %	6,27 %
2009	13,75 %	10,34 %	9,90 %	6,62 %
2010	11,23 %	10,42 %	7,88 %	6,73 %
2011	-4,66 %	9,11 %	-8,85 %	5,37 %
2012	16,35 %	9,64 %	13,62 %	5,97 %

Źródło: Dariusz Stańko, na podstawie danych KNF i GUS.

⁵ Davies G.: *The Best Emerging Market Shares and Funds*, Investors Chronicle, 2011.

⁶ Market Vectors, 2010.

Istotnym problemem, wskazywanym przez ekspertów,⁷ a także organ nadzoru, jest formuła istniejącego modelu oceny efektywności inwestycyjnej, w szczególności minimalna wymagana stopa zwrotu. Zarządzający prowadzą zbliżoną do siebie politykę lokacyjną, co skutkuje tzw. zachowaniami stadnymi funduszy. Nie zachęca się PTE do podejmowania zbyt ryzykownej strategii inwestycyjnej, ponieważ wysokość ewentualnej sankcji (niedobór) jest nieproporcjonalnie duża w stosunku do wysokości ewentualnej premii (opłaty).⁸ Z tego powodu obecną politykę lokacyjną OFE można określić jako konserwatywną, co jest petryfikowane istniejącymi ograniczeniami prawnymi w zakresie inwestowania w akcje (obecnie 47,5% wartości aktywów), jednakową dla wszystkich członków funduszy, bez względu na ich wiek.

W celu poprawy długoterminowej wypłacalności systemu kapitałowego w Polsce należy odejść od minimalnej wymaganej stopy zwrotu i stworzyć nowoczesny system gwarantujący wypłacalność, w którym ryzyko osiągnięcia niskich stóp zwrotu będzie lepiej kontrolowane. Projekt ustawy rezygnuje z mechanizmu benchmarku wewnętrznego (relatywnego) na rzecz benchmarku zewnętrznego, a przychody PTE powinny zostać powiązane z wynikami funduszy.⁹ Koncepcję omawianych zmian środowisko OFE przedstawiło w 2010 roku, oddzielny zaś, najbardziej do tej pory kompleksowy, raport przygotował zespół ekspertów działający na zlecenie Kancelarii Premiera.¹⁰ Pomimo wysuwanego od lat przez ekspertów oraz urząd nadzoru postulatu stworzenia systemu wielofunduszowego, do tej pory funkcjonuje jedynie jeden typ funduszu. Oznacza to, że młodzi członkowie OFE nie mają szansy inwestowania większości swojej zredukowanej ostatnio składki w tzw. gospodarkę realną. Natomiast starsi członkowie OFE, zbliżający się do emerytury, nie mają możliwości podniesienia poziomu bezpieczeństwa zakumulowanych już oszczędności w portfelu instrumentów bezpiecznych, takich jak obligacje skarbowe, instrumenty rynku pieniężnego, czy dług korporacyjny wysokiej jakości.

⁷ Por. Jajuga K., Ronka-Chmielowiec W., Kuziak K., Wojtasiak A.: *Polityka inwestycyjna otwartych funduszy emerytalnych – analiza istniejących rozwiązań i propozycje zmian*, raport badawczy na zlecenie KNUiFE, Katedra Inwestycji Finansowych i Ubezpieczeń, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, 2004.

⁸ Por. Stańko D.: *Społeczne znaczenie istniejących i proponowanych mechanizmów bezpieczeństwa w kapitałowym systemie emerytalnym*, rozdział w książce: „*Społeczne aspekty ubezpieczenia*” pod red. T. Szumlicza, ss. 185-194, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005.

⁹ Tamże.

¹⁰ Por. Góra M., Chłoń-Domińczak A., Otto W., Stańko D., Szymański M. (2010). „*Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Poprawa efektywności funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych. Propozycje zmian*”, raport pod kierownictwem M. Góry, ekspertyza dla Kancelarii Premiera RP, Warszawa, sierpień 2010.

Kapitałowy system emerytalny a gospodarka

Wpływ OFE na polską gospodarkę i rynek kapitałowy można rozpatrywać z kilku punktów odniesienia. Członkowie funduszy stali się posiadaczami znacznego pakietu akcji przedsiębiorstw, tworząc rodzaj akcjonariatu obywatelskiego. Zyski firm pozostają w Polsce, podnoszona jest efektywność ich funkcjonowania. W końcu 2012 r. fundusze posiadały zainwestowane 112 mld złotych w akcje spółek giełdowych i obligacje BGK przeznaczone na budowę autostrad. Z tej kwoty 95,7 mld zł fundusze ulokowały w akcje, co stanowiło prawie 17,8% kapitalizacji giełdy.

Analiza danych wskazuje, iż 15 spółkach giełdowych fundusze posiadają ponad 40% akcji, w 39 spółkach ich udział przekracza 30%, w kolejnych zaś 220 spółkach udział inwestycji OFE przekracza 5% kapitału. Ogółem, członkowie OFE są współwłaścicielami 307 spółek notowanych na GPW, w tym 273 spośród 438 spółek notowanych na głównym parkiecie GPW. W tym także w giełdowe „blue chipy”: Elektrobudowę, gdzie udział OFE w kapitalizacji spółki wynosi 79,8 proc., Grupę Kęty – 75,5 proc., Bogdanę – 59,9 procent. Fundusze inwestują w realną gospodarkę, w miejsca pracy, a przez to w szanse młodych ludzi na zatrudnienie i życiową stabilizację. Lokowanie OFE w obligacje skarbu państwa stabilizowało dług publiczny, długoterminowe inwestycje w polskie przedsiębiorstwa i papiery dłużne przyniosły wysokie zyski ubezpieczonym uczestnikom funduszy. Średnia stopa zwrotu OFE od końca września 2009 r. do końca września 2012 r., zgodnie z wyliczeniami KNF wyniosła 19,28 procenta. W celach porównawczych należy wskazać, iż fundusze inwestycyjne posiadały w końcu ub. roku inwestycje w akcje na kwotę 33 mld zł.¹¹ Podane fakty i liczby wskazują, iż OFE nie tylko nie zmniejszają szansy rozwoju Polski, lecz silnie ją umacniają i tworzą finansowe podstawy wzrostu gospodarczego.

Oszczędności emerytalne Polaków zgromadzone w OFE stanowią silne, wewnętrzne źródło finansowania inwestycji krajowych i wpływają pozytywnie na wzrost gospodarczy Polski. Wskazując na znaczenie funkcjonowania OFE dla GPW, należy podkreślić ich rolę jako istotnego stabilizatora giełdy, dzięki utrzymywaniu długoterminowych portfeli akcyjnych. Są stabilnym, aktywnym inwestorem portfelowym. Efekt inwestycji był zauważalny w okresie kryzysu finansowego w 2008 r. i wywołanego nim odpływu środków z krajowych i zagranicznych funduszy inwestycyjnych, lokujących dotąd swoje aktywa na GPW. W styczniu 2013 r. OFE posiadały inwestycje w wysokości 95,7 mld zł przy kapitalizacji spółek krajowych wy-

¹¹ Raport Espirito, 2012.

noszącej 761,5 mld zł i tzw. *free float* wynoszącym blisko 350 mld zł. Jako inwestor instytucjonalny uczestniczący w obrocie, fundusze poprawiały płynność tego rynku, a także zmniejszały wpływ handlu generowanego przez systemy komputerowe (tzw. *algorithmic trading*).

Analiza faktów wskazuje, iż OFE były istotnym uczestnikiem prywatyzacji, uczestnicząc w budowaniu przyspieszonych ksiąg popytu Skarbu Państwa. Szacuje się, że fundusze emerytalne nabywały połowę oferowanych akcji, traktując zaangażowanie w spółki w sposób długoterminowy, nieoportunistyczny, jak zdarza się to w przypadku funduszy zagranicznych. OFE wpływają ponadto pozytywnie na poziom zarządzania spółkami, poprzez promowanie idei ładu korporacyjnego. Obok akcjonariuszy większościowych, głównie OFE uczestniczą w walnych zgromadzeniach akcjonariuszy (WZA) i stanowią z reguły harmonijną przeciwwagę dla inwestorów strategicznych lub założycieli spółek. Fundusze promują instytucję niezależnych członków rad nadzorczych, jako istotny element przestrzegania standardów ładu korporacyjnego.

Funkcjonowanie otwartych funduszy emerytalnych a zagadnienie deficytu finansów publicznych i długu publicznego

Jednym z kluczowych problemów dotyczących oceny funkcjonowania systemu emerytalnego jest wpływ refundacji części składki przekazywanej do OFE na poziom deficytu finansów publicznych i dług publiczny. W ostatnim czasie pojawiło się wiele informacji na temat wpływu OFE na dług publiczny. Należy poddać je analizie, pod kątem pojawiającego się poglądu, iż OFE stanowią głównym czynnikiem wpływającym na wzrost długu publicznego w Polsce. Jednakże, jak wskazują niedawne badania pogląd ten jest nieuprawniony.¹² Jest bezsporne, że wprowadzenie podsystemu kapitałowego spowodowało ubytek składki w repartycyjnym podsystemie emerytalnym (FUS). Część z tego ubytku (78%) została sfinansowana przychodami z prywatyzacji, pozostała – poprzez emisję obligacji skarbowych. Deficyt w FUS, rozumiany jako różnica między przychodami ze składek,

¹² Por. Bielawska K.: „Czynniki wzrostu deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych po 1998 r.”, [w:] „Ubezpieczenia gospodarcze i społeczne. Wybrane zagadnienia ekonomiczne”, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011.

a wydatkami na świadczenia emerytalne w latach 1999-2010 nie został głównie wygenerowany przez przeniesienie składek do podsystemu kapitałowego. Średni ubytek z tego tytułu wynosił ok. 30% wartości deficytu FUS, podczas gdy największą wartość – 49% – osiągnął on w 2007 roku. Konieczność sfinansowania składki kapitałowej stanowiła około 30% udział we wzroście zobowiązań pożyczkowych państwa.¹³

W 2010 roku, a zatem w okresie przed zmniejszeniem wysokości składki przekazywanej do OFE, koszty transferów do funduszy emerytalnych stanowiły niespełna 3,5% wartości wydatków publicznych. Transfery te odpowiadały jedynie za 1/30 całkowitego przyrostu deficytu finansów publicznych w latach 2007-2010.¹⁴ W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych w 2011 r. stwierdzono, iż: „... należy jednak z całą mocą podkreślić, iż nie można traktować otwartych funduszy emerytalnych jako jedyne źródła problemów sektora finansów publicznych. Źródłem deficytu sektora finansów publicznych są również wieloletnie zaniechania lub decyzje, których skutki okazały się dla finansów publicznych gorsze, niż pierwotnie zakładano”. Istotnie – łączne dofinansowanie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2013 roku sięgnie blisko 52,4 mld zł, refundacja zaś składki przekazywanej do OFE po jej obniżeniu planowana jest na 11,3 mld zł, co stanowi około 1/5 powyższej kwoty.

Przeniesienie części składki z podsystemu kapitałowego do repartycyjnego zmniejszyło tempo wzrostu długu publicznego. Powoduje to wszakże narastanie ukrytego długu emerytalnego – w tempie odpowiadającym indeksacji środków przeniesionych do pierwszego filara, czyli w tempie średniego nominalnego wzrostu PKB w poprzedzających pięciu latach. Obecnie koszt obsługi zadłużenia związanego z funkcjonowaniem OFE wynosi około 3,8% (średnia rentowność 10-letnich obligacji w ostatnich 5 latach kształtowała się na poziomie 5,8%). Natomiast koszt indeksacji uprawnień w FUS, czyli wskaźnik inflacji powiększony o realny wzrost funduszu płac wyniósł w ostatnich pięciu latach średnio 8,7%. W przypadku indeksacji części składki OFE przeniesionej do podsystemu repartycyjnego, opartej na średniej nominalnej stopie wzrostu PKB z ostatnich pięciu lat, jej wartość w latach 2011 i 2012 wyniosła odpowiednio: 7,56% i 7,65% p.a.¹⁵ Zatem koszt obsługi tych zobowiązań był zdecydowanie wyższy, aniżeli w systemie kapitałowym.

¹³ Tamże.

¹⁴ Por. Wojciechowski W., Rzońca A.: „Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce”, raport, Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju, 2011.

¹⁵ Obliczenia własne IGTE.

Polityka lokacyjna OFE posiada jednoznacznie pozytywny wpływ na kształtowanie się rynku dłużnego. Udział OFE w finansowaniu zadłużenia krajowego Skarbu Państwa na koniec września 2012 roku wyniósł 21,1%,¹⁶ stabilizując jego strukturę i ograniczając zewnętrzną ekspozycję ryzyka portfelowego.

Warto także przypomnieć, że podsystem kapitałowy w Polsce działa na tej samej zasadzie, jak zreformowany podsystem repartycyjny, według mechanizmu zdefiniowanej składki. Reforma emerytalna miała na celu zmniejszenie przyszłych zobowiązań państwa wobec emerytów, dzięki powiązaniu wartości wypłacanych świadczeń z wartością wpłaconych składek. Z tego punktu widzenia, istnienie kapitałowej części systemu emerytalnego nie generuje dodatkowych kosztów w postaci ukrytych zobowiązań emerytalnych. Analiza danych wskazują, iż państwowy dług publiczny przekroczył 835 mld złotych,¹⁷ zaś przewidywane dofinansowanie FUS w tym roku ma wynieść 52,4 mld zł. Tymczasem refundacja składek do OFE według planu finansowego FUS na rok 2013 ma wynieść około 11,3 mld zł. Aktywa OFE wynoszą około 271 mld zł, a ich część ulokowana w skarbowe papiery wartościowe (121,7 mld zł)¹⁸ stanowi niespełna 14,5% państwowego długu publicznego, przy czym wartość składek odprowadzonych do OFE w 2013 roku to zaledwie 1% długu publicznego.

Dalsze ograniczanie roli kapitałowego filara emerytalnego nie rozwiązuje problemu dofinansowania FUS (niedobór wyniesie w 2014 roku blisko 48 mld zł), a zobowiązania wobec przyszłych emerytów – istotnie wzrosną, ponieważ to FUS będzie musiał sfinansować ustanowione w ustawie emerytury kapitałowe. Funkcjonowanie OFE nie wygenerowało, a jedynie ujawniło istniejący dług wynikający z braku środków na przyszłe świadczenia. Przeniesienie środków z OFE do FUS spowodowałoby w krótkim okresie niewielkie ograniczenie wzrostu długu publicznego, ale w długim terminie doprowadziłoby do ujawnienia się długu ukrytego. Przyszłe emerytury i tak trzeba wypłacić, ale bez rzeczywistych środków na ich pokrycie i finansując je z istotnie wyższych podatków płaconych przez przyszłe pokolenia. Źródłem deficytu sektora finansów publicznych są głównie wieloletnie zaniechania w kontynuacji reformy emerytalnej (cięcie przywilejów emerytalnych, renty), których skutki są dla finansów publicznych, są na dłuższą metę nie do udźwignięcia. Obecnie koszt przywilejów emerytalnych wynosi około 20 mld zł rocznie a tegoroczna luka finansowa w FUS jest planowana na 52,4 mld zł.

¹⁶ Źródło: KNF, 2012.

¹⁷ MF, stan na 30 września 2012 r.

¹⁸ Informacje o rynku OFE, Analizy Online, grudzień 2012.

Czy redukcja roli i znaczenia OFE, trwałe obniżenie składki, przeniesienie aktywów do FUS, mogą stanowić remedium na zmniejszenie deficytu budżetowego? Wyliczenia wskazują, iż jedynie przejściowo, a w sposób zasadniczy mogą spowodować przeniesienie większości długu do portfeli inwestorów zagranicznych. Przed obniżeniem w 2011 roku składki do OFE z 7,3 do 2,3 proc., w krajowych, bezpiecznych funduszach emerytalnych znajdowało się 61 procent naszego długu publicznego. Obecnie – po zmniejszeniu składki kierowanej do funduszy emerytalnych – w rękach zagranicznych znajduje się blisko 55 procent obligacji skarbowych. Ekspozycja ryzyka na rynki zagraniczne Polski wzrosła i to jest bezsporne. Warto zastanowić się, czy bezpieczeństwo krajowych finansów publicznych po zmniejszeniu składki jest wyższe, czy też spadło?

Możliwy udział otwartych funduszy emerytalnych w finansowaniu krajowej infrastruktury

Planowane wydatki na infrastrukturę krajową do 2020 roku wyniosą około 400-500 mld zł i wymagają zapewnienia źródeł finansowania długoterminowego. Oznacza to potrzebę zainwestowania w gospodarkę średniorocznie około 60 mld zł., który to poziom zapewni zachowanie obecnego tempa wzrostu wynikającego z pozyskiwania środków z UE. Uruchomienie Polskich Inwestycji Rozwojowych adresuje wymieniony program do podmiotów prywatnych, które podobnie jak OFE dysponują możliwością długoterminowego lokowania aktywów. Skala finansowania planowanych inwestycji infrastrukturalnych rekomenduje aktywny udział funduszy emerytalnych w wymienionych przedsięwzięciach, czemu sprzyjać będą pozytywne zmiany w przepisach prawnych, które powinny stać się efektem obecnego przeglądu emerytalnego. OFE reprezentują stabilne i przewidywalne źródło finansowania rozwoju gospodarczego Polski, a program inwestycji infrastrukturalnych może stać się przykładem pogłębienia udziału funduszy w budowie ścieżki rozwoju kraju.

Próba przenoszenia całości ryzyka emerytalnego do FUS poprzez koncepcję zamiany oszczędności Polaków w OFE z ostatnich 10 lat na zapis księgowy może oznaczać stopniowe sprowadzenie świadczenia emerytalnego do wielkości minimalnej. W krajowym systemie emerytalnym została nagromadzona suma 2200 mld zł księgowych uprawnień obciążających FUS. Wymienione zobowiązanie pozostaje do spłacenia przez kolejne

pokolenia Polaków. Jeśli system emerytalny nie zostanie pozbawiony przywilejów grup zawodowych i ujednolicony, może okazać się, iż w bliskim czasie jego finansowanie stanie się wysoce problematyczne.

Zakres przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego. Problematyka raportu

Autorzy rządowego przeglądu emerytalnego dokonali analizy wpływu reformy emerytalnej w części OFE na finanse publiczne i gospodarkę, uwzględniając rynek pracy i rynek kapitałowy. Podkreślono znaczenie tego wpływu na wysokość przyszłych emerytur. Podejście to doprowadziło do wyodrębnienia kluczowych zdaniami autorów problemów systemu emerytalnego po reformie z 1999 roku. Należą do nich wymienione poniżej zagadnienia, które zostały sformułowane w postaci pytań, zawierających każdorazowo tezy przedstawione poniżej.

1. Co należy zrobić, aby wyeliminować, zdaniem autorów, negatywne oddziaływanie OFE na przyszłe emerytury, co ma związek z kosztami funkcjonowania OFE oddziałującymi na wysokość długu publicznego? Ponadto wpływa to w następstwie (domyślnie – negatywnie) na wysokość klina podatkowego, stopy oszczędności, kosztu kredytu i wzrostu PKB, a także na wysokość podatków płaconych przez samych emerytów. Podkreślono, iż dla potencjalnego świadczeniobiorcy ważniejszy jest poziom emerytury netto aniżeli brutto. Wskazano na związek pomiędzy „akumulacją” kosztów OFE w przyroście długu publicznego a ewentualnością podwyższenia podatków, oraz obniżeniem wydatków zdrowotnych i socjalnych. To ostatnie – najbardziej dotknie ludzi starszych.
2. Jak zwiększyć efektywność OFE w inwestowaniu? Wskazano, iż istnieje zgoda wśród ekonomistów odnośnie „fundamentalnej krytyki strategii zarządzania składkami przekazywanymi przez ZUS do OFE”. Obecny mechanizm tzw. „benchmarku wewnętrznego” jest restrykcyjny wobec odchylenia stopy zwrotu poniżej przeciętnej dla funduszy, co zdaniem autorów: „skraca horyzont inwestycyjny przyjmowany przez PTE”. Prowadzi również nie do podejmowania konkurencji w osiągnięciu wyższej stopy zwrotu w dłuższym okresie czasu. Portfele inwestycyjne stają się podobne, a system zarządzania składkami emerytalnymi nieefektywny i kosztowny. Projekt ustawy zawiera przepisy znoszące benchmark wewnętrzny.

3. Jak ograniczyć niekorzystny wpływ zmian demograficznych, starzenia się społeczeństwa na wartość aktywów OFE? Społeczeństwo polskie starzeje się i wpłynie to zdaniem autorów na odpływ kapitału z rynku. Więcej osób będzie pobierało świadczenia, inwestycje finansowe zostaną zamienione na konsumpcję. W efekcie – trudniej będzie znaleźć partnerów transakcji upłynniania aktywów OFE bez zaoferowania atrakcyjnej ceny. Postawiono tezę, iż doprowadzi to do pojawienia się okresu niskich/ujemnych stóp zwrotu.
4. Jak wyeliminować (ewentualnie silnie ograniczyć) ryzyko spadku wartości kapitału emerytalnego w warunkach złej koniunktury, zwłaszcza latach aktywności zawodowej ubezpieczonego przypadających na okres przed emeryturą? Dotyczyć to zapewne będzie okresu ok. 10 lat przed emeryturą. W tym czasie należałoby wprowadzić mechanizm ochrony wartości zgromadzonego kapitału.

Analiza systemu emerytalnego powinna uwzględniać zabezpieczenie przyszłych emerytów, państwa, otoczenia gospodarczego i rynków finansowych. Wspólnym celem rządu i instytucji rynku kapitałowego powinna być jego ewolucyjna modernizacja, w reakcji na zmiany demograficzne i otoczenia makroekonomicznego. W tę stronę zmierzają rekomendacje Białej i Zielonej Księgi Komisji Europejskiej – planu na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur. OFE stanowią ważny segment systemu emerytalnego w Polsce, zapewniają dywersyfikację źródeł świadczeń i obniżają ryzyko finansowe jego funkcjonowania. Debata o stabilności systemu emerytalnego wymaga w szczególności kontynuacji ograniczania przywilejów emerytalnych, zmian w systemie ubezpieczeń rolniczych i górniczych, modyfikacji systemu rentowego. Modernizacja filara kapitałowego OFE powinna oznaczać ustalenie efektywnego systemu wypłat, realizowanego przez PTE oraz ograniczenie ryzyka inwestycyjnego, poprzez utworzenie subfunduszy w ramach OFE, w tym bezpiecznego dla osób w okresie przedemerytalnym.

Projekt ustawy zmieniającej system emerytalny, analiza rekomendacji rządu

Zgodnie z tzw. ustawą przeglądową z dnia 25 marca 2011 r. rząd został zobowiązany do dokonywania w okresie trzyletnim analiz,¹⁹ przedkłada-

¹⁹ 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 z późn. zm.).

nych parlamentowi, w celu oceny funkcjonowania systemu emerytalnego. W ramach rekonstrukcji funkcjonowania części kapitałowej, obniżono wówczas znacząco, o ponad 2/3, transfer składki kierowanej do OFE. Motywem, który temu przyświecał, było przekonanie o ograniczeniu tempa przyrostu państwowego długu publicznego. W szczególności argumentowano o potrzebie obniżenia dopłaty z budżetu na rzecz refundacji części składki płynącej od momentu wdrożenia reformy nie do FUS ale do funduszy kapitałowych. Jednocześnie autorzy przeglądu deklarowali możliwość najmniejszą wolę ingerencji w system emerytalny.

W dniu 27 września 2013 r. Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi RP „*Informację o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych wraz z propozycjami zmian*”. Rząd przedstawił rekomendacje podjęcia następujących rozwiązań:

1. przeniesienie obligacji skarbowych zakumulowanych w OFE do FUS, co oznacza zamianę zobowiązań pokrytych aktywami na uprawnienie księgowane na indywidualnym koncie w FUS,
2. wprowadzenie zasady dobrowolności uczestnictwa w OFE, poprzez podjęcie decyzji przez ubezpieczonego o przekazywaniu (bądź nieprzekazywaniu) przyszłej składki do otwartych funduszy emerytalnych (w odniesieniu do przyszłych składek).
3. ustalenie zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w OFE i sposobu „*przenoszenia uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS*”,
4. określenie stałej wysokości składki przekazywanej do OFE, przy zniesieniu mechanizmu jej kilkuletniego podnoszenia do wysokości 3,5%,
5. likwidację minimalnej stopy zwrotu i uwolnienie polityki lokacyjnej OFE poprzez poszerzenie listy instrumentów, które są dopuszczone do inwestowania oraz stopniowe podniesienie limitu na inwestycje zagranicznych,²⁰ uwzględniając konsekwencje wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-271/09,
6. zmianę systemu opłat poprzez zasadnicze obniżenie (opłata za zarządzanie) bądź zniesienie części opłat (opłata od składki).

Stosunkowo najskromniejszą rolę w rekomendacjach przeglądu, jak i w projekcie ustawy, przypisano dobrowolnym ubezpieczeniom emerytalnym, z których wyłączono pracownicze programy emerytalne (PPE), koncentrując uwagę na pewnej modernizacji funkcjonowania kont indywidualnych (IKZE). Ma ona polegać na wprowadzeniu jednolitego limitu

²⁰ Uwzględniając konsekwencje wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-271/09.

oszczędzania dla osób posiadających konta oraz wprowadzeniu ryczałtowego podatku w chwili wypłaty świadczenia na poziomie 10% podstawy wymiaru.

Największą uwagę i kontrowersje wzbudziły w debacie publicznej zagadnienia przejścia aktywów przez FUS oraz dobrowolność uczestnictwa. Przeniesienie aktywów ma nastąpić z dniem 3 lutego 2014 roku, w odpowiadającej 51,5% wartości aktywów netto każdego z OFE na dzień 1 stycznia 2014 r.²¹ Wielkość aktywów, odpowiadająca wartości umorzonych przez OFE jednostek rozrachunkowych, zgodnie z zapowiedzią projektodawców, ma zostać zewidencjonowana na subkontach ubezpieczonych, prowadzonych przez ZUS. Warto wspomnieć, iż takie subkonto istnieje od momentu pomniejszenia składki kierowanej do OFE, co nastąpiło w 2011 r. Po przeniesieniu aktywów nieaktywnych nastąpi faza umorzenia obligacji i bonów skarbowych przez Skarb Państwa oraz przekazanie pozostałych kategorii aktywów do FRD. Wymienione aktywa będą posiadały wartość z dnia 3 września 2013 r., co zdaniem autorów projektu pozwoli na uniknięcie strat, które mogłyby wyniknąć z operacji przeniesienia. Powyższa data związana jest z upublicznieniem projektu zmian w systemie emerytalnym, co mogłoby potencjalnie wpłynąć na obniżenie wyceny jednostek rozrachunkowych i poszczególnych klas aktywów. Założono, iż przenieszone aktywa zostaną zwaloryzowane do wysokości odpowiadającej średniorocznej dynamice wartości PKB za okres poprzedzających pięciu lat. Należy wspomnieć, iż w warunkach dużej zmienności niepewności w gospodarce i na rynkach kapitałowych, trudno obecnie przewidzieć, jakie będzie tempo wzrostu gospodarczego oraz jak będą kształtowały się stopy oprocentowania obligacji skarbowych. Przyjęta formuła waloryzacji może okazać się zbyt kosztowna, lecz wyrokowanie obecnie w tej sprawie obarczone jest istotnymi ograniczeniami prognozy.

Projektodawcy założyli, iż od dnia 3 lutego 2014 r., zgodnie z nowym brzmieniem ustawy o finansach publicznych, obniżone zostaną progi ostrożnościowe długu publicznego. Zostanie to dokonane wewnątrz stabilizacyjnej reguły wydatkowej, o równowartość (odniesioną do PKB) wartości przeniesionych aktywów.

Dobrowolność uczestnictwa w OFE, w szczególności jej sposób opisany w projekcie rządowym, budzi wątpliwości i kontrowersje. Do tej pory przynależność do systemu emerytalnego była obowiązkowa, model dobrowolności zaprezentowany w projekcie preferuje przejście do ZUS. Na złożenie oświadczenia nowy uczestnik OFE będzie miał 3 miesiące, natomiast obecny członek OFE – w okresie przejściowym – będzie mógł złożyć oświadczenia od dnia 1 kwietnia 2014 r. do dnia 30 czerwca 2014 r. Wpro-

²¹ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 21.

wadzano rozwiązanie o możliwości cyklicznego podejmowania decyzji związanej z przynależnością do OFE. Pierwsza będzie mogła być podjęta w 2016 roku, kolejne będą otwarte w czteroletnich odstępach. Wprowadzenie dobrowolności przynależności do OFE zostało wprost opisane przez projektodawców jako powodujące obniżenie kosztów systemowych, długu publicznego i wzrost wiarygodności kraju. Nie odniesiono się jednakże do rachunku korzyści dla ubezpieczonych.

Podsumowanie

Projekt ustawy nie wyeliminował kilku istotnych ryzyk, które mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania systemu emerytalnego, także w kontekście stabilności finansów publicznych do 2030 roku. Należy do nich m.in. ryzyko pogłębienia ekspozycji polskiego długu publicznego na zaburzenia pojawiające się na rynkach zagranicznych. Lokowanie środków w dłużne papiery skarbowe przez OFE stanowi obecnie okoliczność, która posłużyła argumentacji obciążającej system kapitałowy za wzrost długu publicznego. Dane wskazują, iż w 2010 roku w posiadaniu inwestorów zagranicznych znajdowało się ok. 40% obligacji skarbowych. Po obniżeniu składki do OFE, ich udział wzrósł z 45% do blisko 55%. Spadek udziału OFE w długu publicznym powoduje silny wzrost ekspozycji Polski na wydarzenia zagraniczne, przez co osłabia stabilność finansów publicznych.

Kolejnym ryzykiem jest powiększanie się wolumenu minimalnych emerytur, nazwanych kiedyś tzw. starym portfelem. Nie została oszacowana wielkość dopłat do minimalnych świadczeń emerytalnych, których skutki finansowe będą niebawem dotkliwe dla budżetu państwa. Obecnie minimalna emerytura wynosi około 830 zł brutto, przy stosunkowo łagodnych kryteriach jej otrzymania – 25 lat pracy dla mężczyzny i 20 lat dla kobiety. Blisko 30% pracowników pobiera niskie wynagrodzenia (3/5 przeciętnego wynagrodzenia brutto), z czego około 10% uzyskuje wynagrodzenie minimalne. Osoby o niskich wynagrodzeniach nie wypracują minimalnej emerytury i dopłata do nich obciąży podatników, chyba, że podniesione zostaną kryteria uzyskania świadczenia. Po reformie obowiązuje metoda zdefiniowanej składki, co skutkuje powiązaniem przyszłej emerytury z wielkością zgromadzonych aktywów składkowych. Ponadto w 2011 roku obniżono wielkość składki przekazywanej do OFE. Utrzymanie łagodnych kryteriów osiągania minimalnej emerytury, może powodować dezaktywizację osób pracujących w oparciu o umowę o pracę i przechodzenie do tzw. szarej strefy.

Trudności, które narastają w bazowym systemie emerytalnym, powodują paradoksalnie ryzyko niedorozwoju dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych, w szczególności grupowych (PPE). Rząd zdecydował się na pewne wsparcie komponentu IKZE, obejmując wypłatę świadczenia obniżoną wielkością podatku (ryczałt w wysokości 10%) oraz projektując jednolitą wysokość bazy oszczędzania. Wzmocnienia wymaga prawodawstwo dotyczące PPE, propozycje pozytywnych zmian zostały przekazane ze strony różnych instytucji społecznych i rynku.

Najpoważniejszym problemem, przed jakim stoi system emerytalny, jest jego potencjalna niewypłacalność. Analiza danych zawartych w prognozach przepływów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), prognozach demograficznych, analizach sytuacji na rynku pracy, wskazuje iż system emerytalny w Polsce, nawet uwzględniając podniesienie i zrównanie wieku emerytalnego, będzie wymagał znacznego dofinansowania budżetu. Wskazuje na to m.in. uzasadnienie do projektu ustawy o zrównaniu i podniesieniu wieku emerytalnego, która została uchwalona przez Sejm w 2012 roku. Zapowiadane ograniczanie systemu kapitałowego nie ma związku z problemami równoważenia systemu emerytalnego, które zależy od innych czynników. Zwiększa natomiast ryzyko emerytalne w jednym miejscu – w FUS. Jest to rozwiązanie niespotykane w krajach rozwiniętych (pomijając Węgry, które stanowią szczególny przypadek, podlegający krytyce wielu krajów i instytucji europejskich). System emerytalny, pomimo ograniczenia OFE nie równoważy się zarówno w średniej jak i w długim horyzoncie czasu. Pomimo optymistycznych wskaźników makroekonomicznych Ministerstwa Finansów przyjętych do prognoz, sporządzanych przez ZUS, środkowy wariant prognozy długoterminowej dla ZUS na lata 2015-2060 wskazuje na kształtowanie się niedoboru w ZUS pomiędzy 3,3% a 1,9% PKB. Konstruuując projekt ustawy nie uwzględniono analizy wrażliwości na przewidywane przyszłe spowolnienie gospodarcze. OFE były dotychczas stabilizatorem bezpieczeństwa finansowego państwa, ich znaczne ograniczanie będzie oddziaływało negatywnie na jego poziom. Należy mieć nadzieję, iż uwagi, które zostaną przekazane w ramach konsultacji społecznych, pozwolą na istotne poprawienie słabości projektu i wyeliminowanie najpoważniejszych ryzyk.

*Dr Wojciech Nagel, kierownik Zakładu Socjologii Organizacji
i Instytucji w Instytucie Socjologii Uniwersytetu
w Białymstoku.*

Bibliografia

1. *Annual Report 2012, Global Market Synergy*, Espirito Santo Investment Bank.
2. *Annual Survey of Investment Regulation of Pension Funds*, OECD, April 2013.
http://www.oecd.org/daf/fin/private_pensions/2013_Survey_Investment%20Regulations.pdf
3. *Biała Księga. Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, KOMISJA EUROPEJSKA, Bruksela, z dnia 16.2.2012 r., COM(2012)55 final.
4. Chybalski F., *Konsekwencje wprowadzenia dobrowolności przynależności do OFE*, ekspertyza przygotowana na zlecenie IGTE, Warszawa 2013.
5. Dobosiewicz Z., *Giełda, Zasady działania. Inwestorzy. Rynki giełdowe*, PWE Warszawa, 2013.
6. List Ministra Pracy i Polityki Społecznej do Ministra – Członka Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2013 r.
7. Niggemann T., Rocholl J., *Pension Funding and Capital Market Development*, working paper, dostępny: SSRN 1571126, 2010.
8. *OFE stabilizują rynek kapitałowy*, Dziennik Gazeta Prawna, Warszawa 31.07.2013, zapis rozmowy z przewodniczącym KNF, Salon Ekonomiczny Trójki i DGP.
9. *Ograniczenie roli OFE – ryzyko destabilizacji polskiego rynku kapitałowego i znaczącego zmniejszenia się inwestycji polskich spółek*, Izba Domów Maklerskich, Warszawa, 18 lipca 2013 r.
10. Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, 9.10.2013 r.
11. Republic of Poland-Staff Report for the 2011 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 11/166, June 2011.
12. *Opinia Towarzystwa Ekonomistów Polskich do rządowego raportu o funkcjonowaniu systemu emerytalnego „Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu”*, Warszawa, lipiec 2013.
13. *Pensions at a Glance, Retirement - income Systems in OECD countries*, OECD 2009.
14. *Pensions Funds and the crisis – national policy actions*, Pensions Europe. Dostępny: www.pensionseurope.eu, czerwiec 2013.
15. *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 2013.
16. *Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP Warszawa, lipiec 2013.
17. Stańko D. *Wpływ systemu emerytalnego na gospodarkę*, Studia Ekonomiczne, Nr.3 (LXVI), Warszawa, 2010.
18. *Stanowisko BCC na temat rządowego raportu z przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego*, Warszawa, lipiec 2013.
19. *Survey of Investment Regulation of Pension Funds*, OECD, kwiecień 2013.

20. *Uzasadniona opinia, naruszenie nr 2007/2262*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 18.09.2008.
 21. Wyrok TS UE, w sprawie C-271/09, 21 grudnia 2011 r.
 22. *Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, Bruksela, z dnia 7.07.2010, KOM(2010)365, wersja ostateczna.
 23. *Znaczenie Otwartych Funduszy Emerytalnych dla rynku kapitałowego*, GPW, kwiecień 2013 r.
-

**Przegląd funkcjonowania
systemu emerytalnego w 2013 roku,
projekt zmian ustawowych.
Uwagi i głos w debacie
(abstrakt)**

Obecna debata na temat kondycji systemu emerytalnego koncentruje się głównie na problematyce funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych. Opublikowany we wrześniu br. raport z przeglądu systemu emerytalnego oraz będący jego efektem projekt ustawy zarysowują kierunek głębokich zmian w OFE. Warto zatem wskazać elementy istotne z punktu widzenia ich znaczenia dla uczestników funduszy oraz gospodarki. Zdaniem autora fundusze emerytalne tworzą finansową podstawę jej rozwoju, o czym świadczą fakty: inwestycje 112 mld złotych w akcje spółek giełdowych i obligacje BGK przeznaczone na budowę autostrad. Lokowanie OFE w obligacje skarbu państwa było korzystne dla stabilizacji struktury długu publicznego a długoterminowe inwestycje w polskie przedsiębiorstwa przyniosły zyski uczestnikom funduszy. Średnia stopa zwrotu OFE od końca września 2009 r. do końca września 2012 r., zgodnie z wyliczeniami KNF wyniosła 19,28 procenta. Autor podjął próbę analizy raportu z przeglądu emerytalnego i projektu ustawy zmieniającej konstrukcję OFE. Analizie poddano argumentację strony rządowej i ekspertów, dokonano wyróżnienia katalogu podstawowych ryzyk towarzyszących zaproponowanym zmianom.

**Review of the pension scheme operation
in 2013, a draft of statutory amendments.
Comments and opinions in the debate.**

Abstract

The present debate on the condition of the pension scheme focuses mainly on issues concerning operation of open pension funds [OFE]. The report on review of the pension scheme which was published last September, as well as the resulting draft act, outline the direction of profound changes in OFE. Therefore, one should mention the elements that are important because of their significance for the funds participants and economy. In the author's opinion pension funds constitute the financial grounds for the economy's development, which is proved by the following fact: investments amounting to PLN 112 billion in stock of stock-listed companies and in bonds of BGK for motorways construction. OFE's investments in the Treasury bonds were favourable with regard to the stabilization of the public debt structure, and long-term investments in Polish enterprises generated profits for the funds participants. According to calculations made by Polish Financial Supervision Authority [KNF] the average rate of return of OFE in the period from the end of September 2009 to the end of September 2012 was 19,28%. The author made an attempt to analyze the report on the pension review and the draft act aimed at changing OFE structure. The arguments of the government and experts were analysed and the catalogue of basic risks accompanying the proposed amendments was presented.

*Dr Wojciech Nagel, Head of the Organizations and Institutions
Sociology Unit, Institute of Sociology, University in Białystok.*

Negatywne skutki zmian klimatycznych obserwowane w rolnictwie i ich wpływ na działalność ubezpieczycieli

Wprowadzenie

Zmiany klimatyczne są zjawiskiem obiektywnym i naukowo udowodnionym. Nie ma też wątpliwości co do tego, że w ciągu ostatnich 50. lat zaobserwowano wzrost temperatury powietrza na Ziemi, który stał się przyczyną m.in.: zakwaszania oceanów, zmiany rozkładu opadów atmosferycznych, topnienia lodowców, podnoszenia się poziomu mórz i oceanów innych. Obserwowane zjawiska mają wpływ na wiele dziedzin życia. Oddziałują m.in. na takie sektory, jak: energetyka, transport, zasoby wodne, ekologia, zdrowie, społeczeństwo i przede wszystkim rolnictwo. Coraz więcej podmiotów zaczyna dostrzegać negatywne aspekty zmian klimatycznych, dlatego też stara się wykorzystywać narzędzia ochrony finansowej, takie jak na przykład ubezpieczenia. Zmiany klimatyczne mają więc szczególne znaczenie dla zakładów ubezpieczeń i reasekuracji, których pozycja na rynku zależy m.in. od prawidłowej oceny ryzyka. Brak odpowiednich narzędzi i rozwiązań w dziedzinie dokonujących się zmian klimatycznych może okazać się problemem dla ubezpieczycieli. Temat ten powinien być traktowany w kategorii wyzwania dla sektora ubezpieczeniowego, który za cel stawiać sobie będzie budowę specjalistycznych i nowatorskich produktów ubezpieczeniowych w zakresie ochrony przed ryzykiem klimatycznym, promowanie prewencji przeciwko intensywności zjawisk powodujących szkody, wspieranie przejścia gospodarki na energooszczędną i niskoemisyjną, czy też udział w budowie i implementacji skutecznych strategii adaptacyjnych.

1. Świadomość zmian klimatu wśród ubezpieczycieli

Z uwagi na skalę zjawiska w większości firm ubezpieczeniowych zdano sobie sprawę z potrzeby wnikliwej analizy wpływów zmian klimatycznych na szkody ubezpieczeniowe w przyszłości. Z badań przeprowadzonych przez zakład ubezpieczeń Allianz wynika, że zmiany klimatu powodują wzrost liczby szkód ubezpieczeniowych z tytułu występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych średnio o 37% w ciągu 10 lat. Ponadto wielkość szkód w roku, który charakteryzował się występowaniem znacznych katastrof naturalnych, równa jest około 1 biliona dolarów.¹

Sektor ubezpieczeniowy jest uznawany za jeden z najbardziej narażonych na wpływ zmian klimatycznych, dlatego też jego przedstawiciele czują się zobowiązani do reagowania na ryzyko, jakie te zmiany niosą za sobą. Należy jednak pamiętać, że nie ma możliwości ubezpieczenia wszystkich ryzyk. Ubezpieczyciele, dzięki regulowaniu cen swoich usług, a także poprzez ustalanie limitów czy nowych warunków ubezpieczenia, mogą informować społeczeństwo o ryzykach klimatu oraz pomóc w dywersyfikacji kosztów szkód. Niestety, firmy ubezpieczeniowe są w kwestii zmian klimatycznych często narażone na ryzyko niekompletnych czy niewystarczających danych, co może wpływać na ich dalszą działalność. Z drugiej strony, są one zmotywowane do włożenia wysiłku w zapewnienie odpowiedniej ochrony swoim klientom, zanim zdecydują się oni na wprowadzenie szeregu wyłączeń lub wycofanie się z rynku.²

Większość ubezpieczycieli zaczyna pojmować ryzyko katastrof naturalnych spowodowanych zmianami klimatycznymi jako materialne zagrożenia dla działalności ich przedsiębiorstw. Straty ekonomiczne spowodowane katastrofami powiązаныmi ze zjawiskami pogodowymi wyniosły na świecie w 2008 roku około 130 miliardów dolarów, z czego 44 miliardy były objęte ochroną ubezpieczeniową. Co więcej, wielkość szkód z tego tytułu rośnie szybciej niż wskaźnik populacji czy inflacji.³

Z badania ankietowego przeprowadzonego w 2007 r. przez Pricewaterhouse Coopers, w którym brało udział 100 przedstawicieli branży

¹ Mills E., *Responding to climate change – the insurance industry perspective*, [w:] *Climate Action*, Sustainable Development International (we współpracy z United Nations Environment Programme) 2007, s. 100.

² Mills E., *A Global Review of Insurance Industry Responses to Climate Change*, *The Geneva Papers*, International Association for the Study of Insurance Economics, 2009, 34, s. 324.

³ *Ibidem*, s. 324.

ubezpieczeniowej z 21 krajów, wynika, że zmiany klimatyczne zajmują czwarte na 33 miejsca w rankingu kluczowych ryzyk, z jakimi mają do czynienia ubezpieczyciele; katastrofy naturalne są na drugim miejscu. Większość pozostałych ryzyk jest również skorelowana ze zmianami klimatycznymi. Rok później Ernst & Young badał ponad 70. analityków z branży ubezpieczeniowej na całym świecie, w celu stworzenia top listy 10 najważniejszych ryzyk, z jakimi przychodzi się mierzyć ubezpieczycielom. Zmiany klimatyczne okazały się numerem 1, a pozostałe również były związane z tym zagrożeniem.⁴ Badaczy dziwił fakt, iż to ryzyko – powszechnie postrzegane w kategoriach długookresowych – było ukazywane jako strategiczne, czyli zagrażające w krótkim czasie firmom ubezpieczeniowym.

Odpowiedź na zjawisko zmian klimatycznych i sposób obchodzenia się z ryzykiem, jakie te zmiany niosą ze sobą, jest kluczowym zagadnieniem dla firm ubezpieczeniowych. Skala problemu skłania do rozpatrywania go w kategoriach potrzeby zarządzania ryzykiem w całym przedsiębiorstwie. Jego istota zakorzeniona jest nie tylko w samym systemie ubezpieczeń, ale także dotyczy całego otoczenia biznesowego branży ubezpieczeniowej, a mianowicie:⁵

- klientów,
- ładu korporacyjnego,
- relacji inwestorskich i ujawniania informacji na temat ryzyka,
- bilansu firm ubezpieczeniowych, ich kapitału opartego na ocenie ryzyka, a także wypłacalności,
- konkurencyjności,
- rozwoju rynków wschodzących,
- reputacji i zaufaniu,
- uregulowań prawnych.

Większość firm ubezpieczeniowych wciąż skupia swoją uwagę przede wszystkim na zarządzaniu ryzykiem finansowym związanym ze zmianami klimatu. Jednak coraz większa liczba zarówno ubezpieczycieli jak i reasekuratorów, a także innych przedstawicieli branży ubezpieczeniowej (aktuariuszy, brokerów, agentów, risk-managerów, etc.) widzi w tym zagrożeniu szansę na redukcję ryzyka i rozwój działalności, a tym samym na zwiększenie swoich dochodów. Ich aktywność na rynku przejawia się m.in. w uświadamianiu zagrożeń spowodowanych zmianami klimatycznymi, propagowaniu stosowania nowych technologii opartych na tzw. czystej energii, a także tworzeniu innowacyjnych produktów i usług ubezpieczeniowych.

⁴ Ibidem, s. 324.

⁵ Ibidem, s. 326.

W roku 2007 Stowarzyszenie Ubezpieczycieli Brytyjskich wraz z Federacją Europejskich Zakładów Ubezpieczeń i Reasekuracji wezwało ubezpieczycieli do aktywnego poszukiwania rozwiązań dotyczących zmian klimatycznych, w celu utrzymania ciągłości rynku ubezpieczeń prywatnych.⁶

Odnosząc się do kwestii szans, jakie wynikają z procesu zmian klimatycznych, warto zaznaczyć, że na tworzenie czystych technologii energetycznych i inne działania będą przeznaczane setki miliardów dolarów, co stanowi olbrzymią bazę kapitału powiązaną z działalnością gospodarczą, która wymaga ubezpieczenia. Niektóre znaczące na rynku firmy ubezpieczeniowe już podjęły pewne działania w stosunku do szerokiego i zróżnicowanego grona klientów funkcjonującego na tym nowym rynku. Przykładem są tu: AIG's Global Alternative Energy Practice, Allianz's Climate Solutions, Aon's Agri-Fuels Group i Chubb's Green Energy Team.⁷

W 2009 roku firma Ceres zajmująca się badaniami zjawiska zmian klimatycznych opracowała kolejny już raport (zob. wykres 1), w którym dzięki współpracy nie tylko firm ubezpieczeniowych (244 z 29 krajów) i reasekuracyjnych, ale i przedstawicieli branż spoza sektora ubezpieczeniowego (sektor energetyczny, agencje rządowe), zostały zaprezentowane 643 przykłady działań podejmowanych w celu minimalizowania ryzyka zagrożeń klimatycznych.⁸

Z raportu wynika, że 544 działania zostały podjęte przez zakłady ubezpieczeń, 58 – przez organizacje ubezpieczeniowe, a 41 działań przeprowadzili brokerzy i pośrednicy. Ponadto 62 działania nie ujęte w klasyfikacji z uwagi na współpracę z podmiotami ubezpieczeniowymi należą do pozostałych organizacji. Najwięcej działań zostało podjętych w Stanach Zjednoczonych (240) oraz w Wielkiej Brytanii (140). Pod względem liczby akcji związanych ze zmianami klimatycznymi największą aktywność notuje się w Europie (46,5%), na miejscu drugim znalazła się Ameryka Północna (40,6%), następnie Azja (8,1%) oraz Australia i Oceania (3%). Najmniej działań podjęto w Ameryce Południowej i Afryce (po 1 na kontynent, czyli po 0,15%). Organizacje międzynarodowe są odpowiedzialne za 10 z 643 podjętych działań (1,5%).⁹

⁶ From Risk to Opportunity: 2008 – Insurer Responses to Climate Change, (red.) Mills E., Ceres, 2009, s. 12.

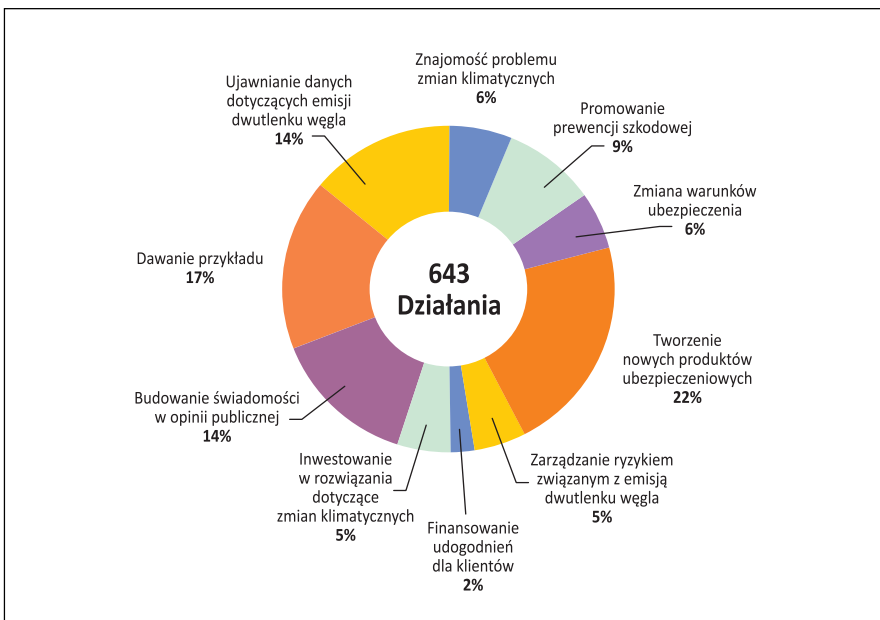
⁷ Mills E., *Responding to climate change...*, op. cit., s. 101.

⁸ From Risk to Opportunity: 2008 – Insurer Responses to Climate Change, op. cit., s. 1.

⁹ Ibidem, s. 72-79.

Duże zainteresowanie ze strony podmiotów biorących udział w badaniu stworzyło szeroki wachlarz działań, które mogą pomóc zwiększyć ochronę przed katastrofami oraz przystosować się do zmian klimatycznych poprzez redukcję ryzyk związanych z tymi zmianami. Jest to możliwe m.in. dzięki wprowadzeniu do strategii działalności firm programów poprawy efektywności energii, projektowaniu „zielonych” budynków, optymalnemu używaniu pojazdów mechanicznych oraz kontroli emisji dwutlenku węgla.¹⁰

Wykres 1
Działalność ubezpieczycieli w zakresie zmian klimatycznych (2008 r.).



Źródło: *From Risk to Opportunity: 2008 – Insurer Responses to Climate Change*, str. 1

Wymienione powyżej działania stanowią otwarty katalog. Wciąż rodzą się nowe pomysły i rozwiązania dotyczące problemów związanych ze zmianami klimatu. Należy pamiętać, że aby odnieść sukces w tej dziedzinie, potrzebna jest współpraca ubezpieczycieli z przedstawicielami pozostałych sektorów gospodarki.¹¹

¹⁰ Mills E., *Responding to climate change...*, op. cit. s. 101.

¹¹ Ibidem, s. 103.

Przedstawiciele strony podaźowej polskiego rynku ubezpieczeń, których działalność obejmuje ubezpieczenia upraw rolnych,¹² także są świadomi zmieniającego się klimatu i związanego z tym wzrostu liczby szkód. Z ich obserwacji wynika, że zwiększa się wartość jednostkowej szkody. Ubezpieczyciele zauważają przede wszystkim wzrost częstotliwości występowania takich zjawisk, jak susza (w ostatnim dziesięcioleciu występowała co 3-4 lata), ujemne skutki przezimowania, czy wiosenne przymrozki. Skutki dwóch ostatnich ryzyk wydają się być szczególnie dotkliwe. Z powodu mrozów, które wystąpiły w Polsce w pierwszych dniach maja 2011 r. (temperatura powietrza spadła nawet do minus 10°C), zostało zniszczonych wiele upraw: wczesnych ziemniaków, kukurydzy, rzepaku, truskawek i warzyw polowych.¹³ Z szacunków Wielkopolskiej Izby Rolniczej wynika, że straty sadowników wynosiły od 60% do 100%.

Ubezpieczyciele nie są jednak zgodni co do określenia zmieniających się warunków środowiska mianem zmian klimatycznych. Zwracają oni szczególną uwagę na metodykę badań nad zmianami klimatycznymi. Niektórzy zgadzają się ze sceptykami teorii zmian klimatycznych wywołanych przez, a tym samym uważają je jedynie za naturalny cykl w dziejach Ziemi. Z uwagi również na wieloletniość tych zjawisk, dostrzegają oni problemy w sposobie badania cykli.

2. Kierunki zmian ubezpieczeń rolnych w Polsce w kontekście zmian klimatu

Większość polskich ubezpieczycieli i reasekuratorów nie widzi potrzeby wprowadzania nowych produktów ubezpieczenia w związku ze zmianami klimatycznymi. Zakłady ubezpieczeń nie podchodzą radykalnie do tego tematu, starają się jedynie elastycznie dostosowywać do tych zmian. Trzeba jednak przyznać, że pomimo braku przykładów działań podejmowanych przez ubezpieczycieli i reasekuratorów, znajdują się wśród nich i tacy, którzy są zainteresowani tego typu zmianami – na przykład Concordia

¹² Od roku 2011 ubezpieczenia rolne oferowane są w Polsce przez cztery zakłady ubezpieczeń (w tym dwa towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych). Są to następujący ubezpieczyciele: PZU S.A., Concordia Polska TUW, TUW „TUW”, HDI Asekuracja TU S.A. Udział ubezpieczeń rolnych w portfelach firm ubezpieczeniowych jest niewielki i nie przekracza kilku procent. Liderem (mającym 80% udziału w rynku) jest PZU S.A., jednak udział w tych ubezpieczeniach w całym jego portfelu wyniósł w 2009 roku jedynie ok. 6,47%.

¹³ *Kłęska mrozu*, 17.05.2011, Agro, <http://www6.tvp.pl/4909,974996,1.view> [19.05.2011].

Polska stosuje modyfikacje sprzedażowe, stawiając sobie za główny cel dobro swoich klientów. Również przedstawiciele PZU S.A. zapewniają możliwość wprowadzenia ubezpieczeń o szerokim zakresie ochrony, ale wiąże się to z wysoką ceną takiej usługi, co nie gwarantuje popytu ze strony rolników na tego typu produkty. Z kolei ciekawym przykładem działań rządu jest wprowadzenie nowej definicji suszy w ustawie o dotowanych ubezpieczeniach rolnych, która w swojej treści uwzględnia wielkość Klimatycznego Bilansu Wodnego, czyli uwzględnienie obok temperatury powietrza również dostępności wody, a także zmniejszenie poziomu franszyz integralnych, czy obejmowanie ochroną strat wywołanych przez przymrozki zaistniałe pomiędzy 15 a 30 kwietnia.

W świetle obserwowanych zjawisk klimatycznych dostrzega się potrzebę wprowadzenia pewnych zmian dotyczących ubezpieczeń rolnych, np. w kwestii wymogów informacji odnośnie stosowanego płodozmianu, upraw bardziej odpornych na działanie wysokich temperatur, stosowania środków ochrony roślin. Wspomniane firmy – Concordia Polska TUV i PZU S.A. – stosują już system wyżek i niżek w taryfie odnośnie ryzyk ze względu na odmianę (klasę odporności) – im lepsza, bardziej odporna odmiana, tym niższa stawka – ale nie rekomendują upraw, z uwagi na zasady konkurencji rynkowej. Główny problem dla przedstawicieli lidera na polskim rynku ubezpieczeń rolnych dotyczy zmiany warunków w ubezpieczeniach dotowanych przez państwo. Co więcej, z uwagi na brak reasekuracji państwa przy innych ryzykach niż susza, zakłady ubezpieczeń są niejako zmuszane do podnoszenia ceny swojego produktu. Ubezpieczyciele podkreślają, że im mniejsze wsparcie ze strony rządu, tym stawki są wyższe. Warto zauważyć, że chcąc zachować powszechność ubezpieczeń przy intensywności niekorzystnych zdarzeń pogodowych, należy rozważyć reasekurację budżetu również w innych powszechnych zdarzeniach, takich jak na przykład przymrozki wiosenne czy negatywne skutki przezimowania. Na pytanie odnośnie ubezpieczeń indeksowych, przedstawiciele zakładów ubezpieczeń reagują sceptycznie z uwagi na problem wyliczenia stawki oraz braku odpowiedzi na pytanie, na ile ten rodzaj ubezpieczeń byłby ubezpieczeniem strat rolnika, a na ile typowym ubezpieczeniem rolnym. Ponadto, PZU S.A. stara się unikać wprowadzania ubezpieczeń słabo rozpoznanych pod względem technicznym. Widzi jednak potrzebę zmodyfikowania definicji ryzyk, szczególnie złego przezimowania i wiosennych przymrozków, z uwagi na problem pojawiający się przy procesie likwidacji szkód.

Ciekawą opinię prezentuje jeden z przedstawicieli Polskiego Towarzystwa Reasekuracyjnego S.A., którego zdaniem rolnicy nie postrzegają anomalii pogodowych jako zmian klimatycznych. Według niego, przeciwdziałanie im jest w gestii rządu, który chce służyć pomocą w rozwoju rolnictwa jako ważnego sektora gospodarki kraju. Chodzi tu przede wszystkim o aspekty społeczno-ekonomiczne, w ramach których rząd chce zwiększać

konkurencyjność gospodarstw rolnych oraz chronić je przed bankructwem. Przedstawiciel PTR zauważa błędy w zarządzaniu sprzedażą w zakładach ubezpieczeń i w samym jego mechanizmie. Ryzyka, których zakład ubezpieczeń nie akceptuje i stosuje stawki zaporowe (np. 20% sumy ubezpieczenia dla ryzyka suszy na glebach słabych w PZU), mają identyczną stawkę prowizyjną jak inne tańsze ryzyka (np. grad) – akceptowane, a wręcz oczekiwane przez ten zakład ubezpieczeń. Wobec powyższego można sądzić, że wielkość prowizji powinna zniechęcać do oferowania tych ubezpieczeń.

Przedstawione powyżej reakcje polskiego rynku ubezpieczeń rolnych na zmiany klimatyczne skłaniają do wniosków, iż polscy ubezpieczyciele i reasekuratorzy radzą sobie z tymi zjawiskiem w dwojaki sposób: podnoszą ceny ubezpieczenia lub rezygnują z oferowania tego produktu na rynku. Takie działania wydają się zdecydowanie niewystarczające z punktu widzenia producentów rolnych.

3. Rozwiązania proponowane przez światowych ubezpieczycieli w zakresie rolnictwa

Na świecie, w odróżnieniu do rodzimego rynku, coraz częściej spotykamy się z przykładami wdrażania rozwiązań dotyczących zmian klimatycznych w różnych dziedzinach ubezpieczeń (zarówno przeznaczonych dla indywidualnych konsumentów jak i dla przedsiębiorstw, takich jak np. ubezpieczenia komunikacyjne, mienia, D&O, życiowe i wiele innych). Rolnictwo to obszar szczególnie narażony na negatywne oddziaływanie skutków zmian klimatycznych. Dlatego tak bardzo liczą się rozwiązania stosowane przez ubezpieczycieli oraz inne podmioty działające w sektorze ubezpieczeniowym w zakresie upraw rolnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich. W tym artykule skupiono się na trzech głównych rodzajach działalności: promowaniu prewencji szkodowej rozumianej jako bardziej efektywne zarządzanie rolnictwem, leśnictwem oraz terenami podmokłymi, tworzeniu innowacyjnych produktów ubezpieczeniowych, takich jak np. mikroubezpieczenia stosowane w krajach rozwijających się oraz partnerstwie publiczno-prywatnym.¹⁴ Wymienione działania są powszechnie stosowane na świecie i mogłyby być z powodzeniem wykorzystywane na polskim rynku ubezpieczeń rolnych.

¹⁴ From Risk to Opportunity: 2008 – Insurer Responses to Climate Change, op. cit., s. 18 i 29.

3.1. Promowanie prewencji szkodowej

Zarządzanie ryzykiem i kontrolowanie szkodowości jest kluczowym zadaniem działalności ubezpieczeniowej. Dowodzą tego źródła historyczne, z których wynika, że pierwsi przedstawiciele tej branży byli jednocześnie założycielami jednostek straży pożarnej i odpowiadali za stosowane przepisy budowlane. Ich podstawowe zadanie związane ze zmianami klimatu w pierwszej kolejności skupiało się jedynie na finansowym zarządzaniu ryzykiem poprzez stosowanie wyłączeń i instrumentów pochodnych oraz podnoszenie cen usług ubezpieczeniowych. Aktualnie ubezpieczyciele są również bardzo zaangażowani w proces adaptacji zmian klimatycznych. Fizyczne zarządzanie ryzykiem na nowo staje się przedmiotem zainteresowania i może odegrać znaczącą rolę w zachowaniu możliwości ubezpieczenia terenów nadbrzeżnych i innych miejsc o podwyższonym ryzyku. Ulepszone wymogi budowlane i poprawa zagospodarowania przestrzennego stanowią dobry punkt wyjścia, ale ubezpieczyciele wciąż napotykają wiele barier. Przedstawiciele sektora ubezpieczeniowego coraz częściej dostrzegają ogromną wartość i zasadność wszelkiego rodzaju technologii energooszczędnych i pochodzących ze źródeł odnawialnych, które zmniejszają podatność infrastruktury na szkody. Ponadto, widzą oni potrzebę w ulepszaniu procesu zarządzania lasami, obszarami rolnymi i mokradłami. Jednak skala ich działania we wszystkich tych dziedzinach jest wciąż nieporównywalnie mała w stosunku do zadań, jakie pełnią w ramach swojego biznesu.¹⁵

Jak zapewniają przedstawiciele jednego z amerykańskich ubezpieczycieli Hartford Financial Securities, są oni gorącymi zwolennikami lepszych metod zagospodarowywania terenów i lepszego egzekwowania spełniania norm budowlanych przez dane podmioty. Co więcej, Hartford wciąż pozostaje przeciwnikiem dotowania i promowania inwestycji rozwojowych na terenach narażonych na występowanie katastrof żywiołowych.¹⁶

Podczas gdy większość emisji gazów cieplarnianych pochodzi z sektora energetycznego, okazuje się, że znacznych redukcji tych gazów można dokonać w leśnictwie i rolnictwie. Jak wynika z badań, wylesianie terenów stanowi około 20% emisji gazów cieplarnianych, których przyczyną jest działalność ludzka.¹⁷ Bardziej efektywna gospodarka terenami leśnymi może spowodować redukcję emisji gazów poprzez minimalizowanie terenów narażonych na pożary (główne źródło emisji CO₂ i powiązanych z nim problemów zdrowotnych ludzi), a także zmniejszyć ryzyko powodzi

¹⁵ Ibidem, s. 18.

¹⁶ Mills E., A Global Review..., op. cit., s. 338.

¹⁷ From Risk to Opportunity: 2008 – Insurer Responses to Climate Change, op. cit., s. 22.

i lawin błotnych, które często są skutkiem deforestacji. Ponadto, takie gospodarowanie lasami może ochronić rośliny przed niekorzystnym działaniem szkodników i chorób. Stosowanie odpowiednich zabiegów rolnych przyczynia się również do wychwytywania (sekwestracji) zgromadzonego w glebie dwutlenku węgla, co zwiększa odporności roślin na suszę. Innym przykładem działań jest ochrona bagien i lasów mangrowych (namorzynowych), które należą do najbogatszych ekosystemów na Ziemi.¹⁸ Z badań wynika, że straty spowodowane w 2005 r. przejściem przez Stany Zjednoczone huraganu Katrina byłyby mniejsze, gdyby nie wcześniejsza deforestacja tych terenów. Przykładowo, jeden z największych japońskich ubezpieczycieli Tokio Marine Nichido, który ma świadomość zagrożenia związanego z cyklonami, jest zaangażowany w działalność na rzecz ochrony lasów mandrowych. Z jego inicjatywy od roku 1999 ponownie zalesiono prawie 5,5 tys. hektarów lasów namorzynowych w Indonezji, Birmie i Wietnamie, a także na Fidżi i Filipinach; działalność ta jest wciąż kontynuowana. Inny zakład ubezpieczeń, AIG, również włączył projekt ochrony lasów do swojego programu redukcji emisji dwutlenku węgla i gazów cieplarnianych, prowadzonego w celu kompensacji lub zmniejszenia emisji, która dokonuje się w innych miejscach.¹⁹ Należy bowiem mieć na uwadze fakt, że zwiększenie liczby terenów leśnych przyczynia się do intensyfikacji ewapotranspiracji, to z kolei powoduje intensyfikację cyklu wodnego i wzrostu opadów w skali regionalnej, co w efekcie poprawia bilans wodny.²⁰

Innym rodzajem działalności ubezpieczycieli może być propagowanie działań adaptacyjnych w rolnictwie, których celem powinno być ograniczenie powstających zagrożeń i szkód oraz wykorzystanie wynikających z tego procesu potencjalnych korzyści.²¹ Przykłady takich działań zostały opisane w Dokumencie roboczym Służb Komisji uzupełniającym białą księgę w sprawie adaptacji do zmian klimatu opracowanym w Brukseli w 2009 roku. Są to na poziomie gospodarstw:²²

¹⁸ Ibidem, s. 22.

¹⁹ Ibidem, s. 22-23.

²⁰ Kundzewicz Z. W., Kędziora A., *Zmiany klimatu i ich wpływ na środowisko i gospodarke (obserwacje i projekcje)*, [w:] (red.) Harasim A., *Oddziaływanie rolnictwa na środowisko przyrodnicze w warunkach zmian klimatu* [w:] *Studia i Raporty IUNG-PIB*, Zeszyt 19, Puławy 2010, s. 131, [za:] Kędziora A., Olejnik J., *Water balance in agriculture landscape and options for its management by change of plant cover structure of landscape*, [w:] *Landscape Ecology in Agroecosystems Management*, (red.) Ryszkowski L., CRC Press, Boca Raton, London, New York Washington D.C., 2002, s. 130.

²¹ COM (2007) 354. Green Paper: *Adapting to climate change in Europe – options for UE action*. Brussels, 29.06.2007, s. 3.

²² SEC(2009)417. DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI uzupełniający białą księgę w sprawie adaptacji do zmian klimatu. *Adaptacja do zmian klimatu: wyzwanie dla europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich.*, Bruksela 2009, s. 6-7.

- dostosowanie terminów czynności uprawowych, takich jak sadzenie, siew i zabiegi pielęgnacyjne,
- rozwiązania techniczne, takie jak ochrona sadów przed szkodami spowodowanymi przymrozkami lub usprawnienie systemów wentylacji i chłodzenia w zagrodach dla zwierząt,
- wybór upraw i odmian lepiej dostosowanych do spodziewanej długości okresu wegetacyjnego i dostępności wody, oraz bardziej odpornych na nowe warunki temperatury i wilgotności,
- adaptacja upraw przy wykorzystaniu istniejącej różnorodności genetycznej oraz nowych możliwości oferowanych przez biotechnologię, większa skuteczności kontroli szkodników i chorób dzięki lepszemu monitorowaniu, stosowaniu płodozmianu zróżnicowanych upraw i zintegrowanym metodom walki ze szkodnikami,
- bardziej efektywne wykorzystanie wody poprzez ograniczenie strat wody, poprawę praktyk nawadniania, recykling wody i jej magazynowanie (orka w poprzek spadku),
- poprawa użytkowania gleby poprzez zwiększoną retencję wody w celu zatrzymania wody w glebie oraz zachowanie krajobrazu poprzez utrzymanie cech krajobrazu związanych z jego funkcją dostarczania schronienia zwierzętom hodowlanym,
- wprowadzenie ras zwierząt hodowlanych bardziej odpornych na upał oraz odpowiednie dostosowanie modeli odżywiania zwierząt w warunkach stresu termicznego.

Podobne przykłady planowanych działań na rzecz adaptacji w sektorze rolnym przedstawione zostały w czwartym raporcie IPCC z 2007 r. Są one następujące:²³

- dostosowanie dat siewu i zróżnicowanie upraw, relokacja upraw,
- poprawa gospodarki gruntami, np. kontrola erozji i ochrona gleb przez sadzenie drzew.

Odpowiednio opracowana została również polityka, która opierałaby się na: prowadzeniu działań badawczo-rozwojowych, reformie instytucjonalnej, dzierżawie gruntu i reformie rolnej, szkoleniach, budowie potencjału, ubezpieczeniu upraw, bodźcach finansowych, takich jak np. subsydia i kredyty.²⁴

Rola ubezpieczycieli w promowaniu prewencji szkodowej mogłaby sprowadzać się do wprowadzenia w ubezpieczeniach upraw rolnych systemu

²³ IPCC 2007: *Zmiana klimatu 2007: Raport Syntetyczny*. Wkład grup roboczych I, II i III do Czwartego Raportu Oceniającego Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu [(red.) Główny zespół autorski, Pachauri R. K. i Reisinger A.], Wyd. IOŚ, Warszawa 2009, s. 15.

²⁴ Ibidem, s. 15.

zwyczaj/zniżek odnoszących się do prowadzonych przez rolników działań prewencyjnych, które mają na celu zmniejszenie skutków obserwowanych zmian klimatycznych. Takie rozwiązanie mogłoby stanowić zachętę dla rolników, szczególnie z uwzględnieniem prewencji. Kwestią dyskusyjną może być również wniosek o zawarcie umów ubezpieczeń rolnych w polskich zakładach ubezpieczeń. Przykładowo, w PZU S.A. we wniosku o zawarcie umowy dobrowolnych dotowanych ubezpieczeń upraw rolnych ubezpieczający musi podać do wiadomości Zakładu dane dotyczące: rodzaju uprawy, nazwy odmiany, przeznaczenia plonu, stopnia kwalifikacji materiału siewnego, a także powierzchni uprawy, wydajności z 1 ha, ceny 1q plonu, wartości upraw/plonów z 1 ha i wartości upraw/plonów ogółem.²⁵ Nie ma natomiast obowiązku przekazania informacji o dostosowaniu terminów prac polowych, prowadzonej kontroli szkodników czy efektywnego wykorzystania zasobów wodnych. Wprowadzenie przez ubezpieczycieli szczegółowych kwestionariuszy dotyczących sposobu upraw roślin i hodowli zwierząt umożliwiłoby zakładom ubezpieczeń lepsze dopasowanie się do zmieniających się warunków klimatycznych, a rolnikom pozwoliłoby na efektywniejsze zarządzanie ryzykiem w prowadzonej działalności.

Innym rozwiązaniem ułatwiającym rolnikom adaptację do zmian klimatu może być implementacja przez ubezpieczycieli systemu tzw. doradztwa rolniczego. Miałby on na celu upowszechnianie wiedzy (również ubezpieczeniowej) wśród rolników i zachęcanie ich do wprowadzania nowych metod prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz stosowania nowych technologii.

3.2. Tworzenie nowych produktów ubezpieczeniowych

Z uwagi na zakres przedmiotowy istnieje wiele rodzajów ubezpieczeń rolnych. Ubezpieczeniem może być objęta m.in. odpowiedzialność cywilna rolnika z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego, budynki wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, mienie ruchome (sprzęt rolniczy, materiały i zapasy, ziemiopłody, zwierzęta gospodarskie, ruchomości domowe) oraz uprawy.²⁶ W tym opracowaniu poruszane będą zagadnienia związane przede wszystkim z ubezpieczeniem upraw i zwierząt. Ubezpieczyciele wciąż szukają nowych sposobów na rozwój swojej działalności, jednocze-

²⁵ Wniosek do polisy o zawarcie umowy dobrowolnych, dotowanych ubezpieczeń upraw rolnych. Źródło: http://www.pzupila.pl/public/5351_III_wniosek_dobrowolne_uprawy.pdf [01.05.2011].

²⁶ Stroński E., *Ubezpieczenia majątkowe i osobowe w rolnictwie*, Wydawnictwo Akademii Finansów, Warszawa 2006, s. 163-216.

śnie pomagając w zarządzaniu i rozkładaniu ryzyka związanego ze zmianami klimatycznymi. Według Komisji Europejskiej: „*sektor ubezpieczeniowy mógłby opracować nowe produkty ubezpieczeniowe w celu ograniczenia ryzyka i narażenia przed wystąpieniem kataklizmu. Składki ubezpieczeniowe przewidujące zmiany klimatyczne mogłyby stanowić bodziec do podejmowania prywatnych działań adaptacyjnych.*”²⁷ Szkody materialne i zakłócenia w działalności gospodarczej, które są skutkiem obserwowanych zmian klimatycznych, stanowią ryzyko dla osób fizycznych, przedsiębiorstw i sektora finansowego. Dlatego też jego przedstawiciele – sektor usług finansowych i rynki ubezpieczeń, są niejako zmuszone do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań, które umożliwiłyby skuteczne reagowanie na zagrożenia związane ze zmianami klimatycznymi.

Podmiotem szczególnie zainteresowanym taką aktywnością jest Munich Climate Insurance Initiative (prowadzony przez Munich Re), który wskazuje na rozwiązania w zakresie zmian klimatycznych powiązane z działalnością ubezpieczeniową, takie jak mikroubezpieczenia, projekty pilotażowe czy edukacja branżowa. Wśród podmiotów oferujących takie produkty są m. in.: Allianz (Niemcy), Eureko Re (Holandia), Pakisama Mutual Benefit Association (Filipiny), AIG-Uganda (Uganda), Munich Re, Swiss Re, and Trinity Life Assurance Company (Tanzania).²⁸ Przykładowo w 2007 r. AIG zawarł 2,25 milionów umów mikroubezpieczeniowych w takich krajach jak: Uganda, Meksyk, Indie i Brazylia.²⁹ W tym samym roku Swiss Re stworzyło Climate Change Adaptation Program, oferujący wysoko technicznie zaawansowane produkty mikroubezpieczeniowe mające na celu ochronę przed skutkami suszy. Zostały one sprzedane 320 tys. mniejszym rolnikom w Indiach.³⁰ Rok później AXA Re zaoferowało pierwsze w swoim rodzaju ubezpieczenie w razie katastrof humanitarnych. Miało ono na celu zmniejszenie kosztów związanych z tym zjawiskiem poprzez szybsze reagowanie na nie, w odróżnieniu od tradycyjnych metod.³¹

Mikroubezpieczenia są częścią mikrofinansów i podobnie jak mikrokredyty oferowane są osobom o niskich dochodach, najczęściej zatrudnionym w tzw. szarej strefie, które mają utrudniony dostęp do tradycyjnych usług ubezpieczeniowych czy też innej pomocy finansowej. Bez sku-

²⁷ COM (2007) 354, op. cit., s. 11.

²⁸ From Risk to Opportunity: 2008 – Insurer Responses to Climate Change, op. cit., s. 36-37.

²⁹ McDonald I., Plevin L., Bellman E., *Insurers Seek Growth in Developing Market*, [w:] Wall Street Journal, 12.02 2007 r., źródło: http://online.wsj.com/article/SB117104813170803940.html?mod=todays_us_page_one [26.04.2011].

³⁰ From Risk to Opportunity: 2008 – Insurer Responses to Climate Change, op. cit., s. 37.

³¹ Ibidem, s. 37.

tecznego narzędzia zarządzania ryzykiem gospodarstwa domowe o niskich dochodach będą wciąż narażone na straty, co więcej nie będą one w stanie podjąć działań zmniejszających negatywne skutki zdarzeń losowych, co w rezultacie będzie prowadzić tzw. pułapki ubóstwa. Procesy te świadczą o mniejszej zdolności takich gospodarstw do korzystania z możliwości inwestowania i generowania dochodów, co pomogłoby w zmniejszeniu ich ubóstwa.³² Zgodnie z samą nazwą, istotą mikroubezpieczeń jest ich mniejszy wymiar – zarówno składka, jak i ochrona ubezpieczeniowa występuje tu w skali mikro.

Według definicji International Association of Insurance Supervisors (IAIS), mikroubezpieczenie pełni funkcję ochronną dla osób o niskich dochodach, która stanowi zabezpieczenie przed różnego rodzaju ryzykiem, w zamian za regularne płatności, których wysokość jest uzależniona od prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i wielkości kosztu z nim związanego. Zasady na których działają tego typu ubezpieczenia są zgodne z ogólnie przyjętymi praktykami ubezpieczeniowymi.³³

Podczas gdy, mikrokredyty pozwalają ludziom o niskich dochodach rozwijać się gospodarczo i wyjść z ubóstwa, mikroubezpieczenia pozwalają im utrzymać ten rozwój na zrównoważonym poziomie i zapobiegać ponownemu ubóstwu. Z uwagi na te podobieństwa mikroubezpieczenia są często oferowane przez organizacje mikrokredytowe i sprzedawane jako dodatek do mikrokredytów (najczęściej są to ubezpieczenia życiowe). Niektóre instytucje wymagają od swoich klientów ubezpieczenia w celu zmniejszenia ryzyka kredytowego oraz gwarancji spłaty pożyczki. W innym przypadku, szanse na odzyskanie wierzytelności byłyby niewielkie w przypadku śmierci pożyczkobiorcy, który najczęściej jest jedynym żywicielem rodziny. Stąd też pojawienie się tych ubezpieczeń wśród mikroproduktów. Mikroubezpieczenia stanowią zatem skuteczną metodę zarządzania ryzykiem, która minimalizuje takie zagrożenia, jak: hazard moralny, negatywną selekcję, koszty transakcji, a także asymetrię informacji.

Jak wynika z badań Llyods'a, najczęściej wskazywane ryzyka wśród osób o niskich dochodach to przede wszystkim ryzyko poważnej choroby, nagłej śmierci jedynego żywiciela rodziny, utarty dachu nad głową wskutek katastrof naturalnych, takich jak huragany czy powódzie, a także na obszarach wiejskich ryzyko zniszczenia płodów rolnych.³⁴

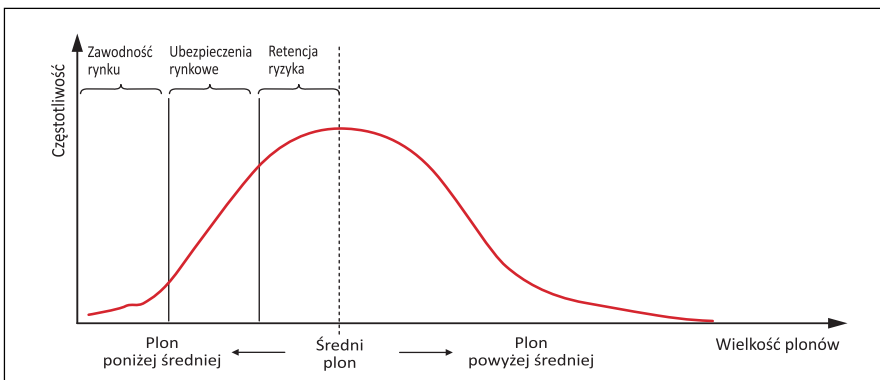
³² Mihailescu A., *Market Feasibility Study: Microinsurance In the Republic of Moldova*, University of St. Gallen, 2009, s. 12.

³³ *Issues In Regulation and Supervision of Microinsurance, ISAS and CGAP Working Group on Microinsurance, ISAS 2007*, s. 10.

³⁴ Lloyd's 360° Risk Insight. *Insurance In Developing Countries: Exploring Opportunities In Microinsurance, Issues In Regulation and Supervision of Microinsurance, ISAS and CGAP Working Group on Microinsurance, ISAS 2007*, s. 10. MicroInsuranceCentre 2009, s. 11.

W zależności od wielkości produkcji i możliwego jej odchylenia od średniej wartości podejmowane są odpowiednie metody radzenia sobie z ryzykiem finansowym. W pierwszym obszarze, gdzie produkcja rolna jest na średnim poziomie, a ewentualne szoki nie zakłócają funkcjonowania gospodarstwa, producent rolny zatrzymuje ryzyko. W takim przypadku rozwiązania finansowe sprowadzają się do korzystania z oszczędności, zaciągania nieformalnych pożyczek u znajomych czy innych osób, zmniejszenia konsumpcji. Te negatywne szoki produkcyjne, znajdujące się na poziomie retencji ryzyka, nie wymagają zastosowania złożonych mechanizmów finansowych. Kolejna warstwa, gdzie spadek produkcji rolnej jest jeszcze większy niż w fazie wcześniejszej, to tzw. warstwa ubezpieczeń rynkowych, gdzie ubezpieczenia rolne odgrywają znaczną rolę. Alternatywą dla ubezpieczeń są pożyczki i kredyty oferowane przez wyspecjalizowane instytucje finansowe. W przypadku gdy takie nie funkcjonują, rolnicy zmuszeni są do kontynuowania strategii sprzedaży swoich aktywów, co w przyszłości może prowadzić do pułapki ubóstwa. Jeżeli jednak ubezpieczenia są łatwo dostępne, to ubezpieczyciele nie są zainteresowani oferowaniem swoich produktów poniżej ani powyżej tej warstwy, co więcej producenci rolni również nie widzą potrzeby w nabywaniu takiej usługi. Udział własny ubezpieczonego, przewidziany w umowie ubezpieczeniowej, jest przeważnie równy ryzyku, jakie znajduje się w fazie retencji. Ubezpieczyciele nie wypłacają odszkodowań powyżej określonej sumy ubezpieczenia, często też wykluczają niektóre ryzyka i w ogóle ich nie ubezpieczają. Te wykluczone ryzyka i ryzyka ponad maksymalną sumę ubezpieczenia składają się na ostatni poziom – zawodności rynku, co ilustruje wykres 2.³⁵

Wykres 2
Warstwy ryzyka w produkcji rolnej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Agricultural Insurance In Mesoamerica: An Opportunity to Deepen Rural Financial Markets*, str. 26.

³⁵ Arias D., Covarrubias K., *Agricultural Insurance In Mesoamerica: An Opportunity to Deepen Rural Financial Markets*, Inter-American Development Bank, 2006, s. 26.

Oddziaływanie bardzo negatywnych szoków na produkcję rolną (np. znaczny spadek cen na rynku produktów rolnych lub występowanie ekstremalnych zjawisk pogodowych, takich jak susze, huragany czy powodzie), a co za tym idzie znaczne jej odchylenie od średniej wartości produkcji, powinno implikować działanie rządu mające na celu udzielanie pomocy poszkodowanym rolnikom. Niestety, w wielu przypadkach pomoc rządowa jest udzielana ad hoc i polega na bezwarunkowych płatnościach pomocowych w sytuacji klęsk żywiołowych ex post. Często jest to działanie jedynie polityczne, niejasno sprecyzowane i nieadekwatne do poniesionych przez dane gospodarstwa rolne strat. Praktyka taka zniechęca rolników do zakupu ubezpieczenia, które miałyby chronić jego gospodarstwo przed skutkami zdarzeń losowych. Wydaje się, że bardziej słusznym powinno być zaangażowanie państwa w tworzenie i subsydiowanie działalności ubezpieczeniowej wśród producentów rolnych.

Świadomość występowania tak wielu ryzyk towarzyszących działalności rolniczej, zależnej w znacznym stopniu od zmian klimatycznych oraz braku opieki socjalnej gwarantowanej przez rząd, skłoniła przedstawicieli świata finansów, w tym ubezpieczycieli, do stworzenia oferty dla osób najuboższych, którym te ryzyka zagrażają. Przygotowali oni specjalną ofertę prostych ubezpieczeń, z ograniczonym zakresem ochrony, dostępną w cenie kilku dolarów, która ma zwiększyć świadomość ubezpieczeniową wśród rolników o niskich dochodach i zabezpieczyć ich przed wpadnięciem w pułapkę ubóstwa. Rozwiązaniem, które ma dotrzeć do wykluczonych z pomocy państwa obywateli, a jednocześnie mechanizmem ochrony socjalnej tych ludzi, są właśnie mikroubezpieczenia.

Ubezpieczenia indeksowe

Pomimo istnienia typowych ubezpieczeń obejmujących ryzyka związane z produkcją rolną i hodowlą zwierząt gospodarskich, ciekawym rozwiązaniem wydaje się ubezpieczenie oparte na bazie indeksu. Jest to ubezpieczenie, które chroni rolników przed skorelowanym ryzykiem, takim jak wystąpienie ekstremalnych zjawisk pogodowych np. suszy, powodzi, huraganu czy trzęsienia ziemi. Znajduje ono również zastosowanie do ochrony przed nieoczekiwanymi niskimi plonami czy też śmiertelnością zwierząt gospodarskich z powodu niekorzystnych zmian klimatycznych. Wielkość odszkodowania w takim ubezpieczeniu nie jest zależna od poniesionej przez ubezpieczonego szkody, tylko od obiektywnego poziomu indeksu jakim najczęściej są: określona temperatura (maksymalna, minimalna, śred-

nia), opad atmosferyczny, siła wiatru w określonej jednostce czasu czy wielkość trzęsienia ziemi. Wartość indeksu uzyskiwana jest na podstawie odczytów przeprowadzanych w stacjach synoptycznych przy użyciu odpowiednich urządzeń pomiarowych. Wypłata następuje w momencie przekroczenia konkretnego poziomu indeksu, którego wartość progowa została określona w umowie ubezpieczenia. Wskaźnik indeksu jest blisko skorelowany z rzeczywistymi stratami jakich doznał rolnik i opiera się na danych historycznych, co gwarantuje jego dostępność i obiektywny charakter.³⁶ Zastosowanie tego instrumentu eliminuje przede wszystkim hazard moralny i motywacyjny, negatywną selekcję, oraz asymetrię informacji. Ponadto, ubezpieczenia indeksowe redukują koszty transakcyjne i reasekuracyjne oraz gwarantują uproszoną dystrybucję i szybką wypłatę odszkodowań.³⁷

Niestety, jedną z podstawowych wad tego instrumentu, budzącą najwięcej kontrowersji, jest ryzyko bazy rozumiane jako rozbieżność między kwotą otrzymaną z tytułu przekroczenia odpowiedniego poziomu indeksu a kwotą odpowiadającą faktycznej stracie rolnika.³⁸ Co więcej, konieczne okazuje się dysponowanie wiarygodnym i niezależnym systemem pomiaru indeksów (np. opadów) na odpowiednio dużym obszarze geograficznym.

Spełnienie przez ubezpieczycieli m.in. tego warunku, a w konsekwencji stworzenie atrakcyjnego cenowo, dla osób związanych z rolnictwem również tych o niskich dochodach, produktu opartego na indeksie, mogłoby stać się rozwiązaniem problemu niedoubezpieczenia rolnictwa na wypadek klęsk żywiołowych. Ponadto, dużym zadaniem stojącym przed państwem w omawianym rozwiązaniu jest wspieranie badań, które pozwolą na prawidłowe zbudowanie i uwiarygodnienia systemu pomiaru indeksu (również w odniesieniu do okresu wegetacji dla danego terenu). Odrębnym zagadnieniem jest budowanie świadomości potencjalnych odbiorców nt. korzyści płynących z nabycia tego typu ubezpieczenia.

Przyglądając się europejskim przykładom ubezpieczeń opartych na indeksie, warto przedstawić trzy kraje: Wielką Brytanię, Hiszpanię oraz Austrię, w których je zastosowano. W roku 1998 w Wielkiej Brytanii został zainicjowany program ubezpieczeń indeksowych, którego podstawą była statystyczna wielkość plonów (ogłaszana przez Home Grown Cereals Authority – Organ Krajowej Produkcji Zbóż) oraz ceny kontraktów terminowych (LIFFE). Zakres ubezpieczenia gwarantował wypłatę odszko-

³⁶ Łyskawa K., Zimowski M., *Ubezpieczenia indeksowe w rolnictwie: wprowadzenie do praktyki*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2009.

³⁷ P., Skees J., *Insuring against Bad Weather*, [w:] RecentThinking, 2005, s. 4-5.

³⁸ Roth J., McCord M.J., *Agricultural Microinsurance Global Practices and Prospects*, 2008, s. 14.

dowania w przypadku 10-procentowego spadku plonu oraz 5-procentowego spadku cen. Z uwagi na znikome zainteresowanie produktem, ubezpieczenie wycofano z rynku w następnym sezonie.

Obecnie w Unii Europejskiej funkcjonują tylko dwa systemy pośrednich ubezpieczeń indeksowych.³⁹ W Hiszpanii od 2001 r. występują indeksowe ubezpieczenia pastwisk oparte na wskaźniku roślinności (wegetacji) monitorowanym za pomocą detekcji satelitarnej. Z kolei w Austrii w 2007 r. powstały ubezpieczenia indeksowe, których bazę stanowią dane meteorologiczne. Ich celem jest ochrona roślin uprawnych przed ryzykiem suszy.⁴⁰ Przedstawiony tu przykład ubezpieczeń pozwoliłby rolnikom, posiadającym minimalną ochronę w postaci ubezpieczenia, w sposób efektywny uniknąć negatywnych skutków zjawisk losowych takich jak np. klęska suszy. Ponadto znaczenie tego rozwiązania może się zwiększyć w obliczu obserwowanych zmian klimatycznych z uwagi na zmiany wskaźników będących podstawą tych ubezpieczeń.

Partnerstwo publiczno-prywatne

Partnerstwo publiczno-prywatne to jedna z metod wykonywania zadań publicznych. Odbywa się ono zawsze przy udziale partnera prywatnego (z wykorzystaniem jego kapitału, wiedzy, umiejętności i doświadczenia). Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym określa jego przedmiot jako „wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”.⁴¹ Realizacja danego projektu przynosi korzyści każdej ze stron, pozwalając jej na osiągnięcie zamierzonego celu. Partnerstwo publiczno-prywatne oznacza dla inwestorów możliwość uzyskania odpowiednio wysokiej stopy zwrotu, a dla podmiotów publicznych redukcję kosztów i zaspokajanie potrzeb społeczeństwa, które w wyniku tej współpracy otrzymuje dostęp do usług publicznych o wysokiej jakości.⁴²

³⁹ Bielza M., Stroblmair J., Gallego J., *Agricultural risk management in Europe*. Praca zaprezentowana na 101. EAAE Management of Climate Risks in Agriculture, Berlin, 2007, s. 9.

⁴⁰ Bielza M., Diaz-Caneja, Conte C.G., Catenaro R., Gallego Pinilla F.J., *Agricultural Insurance Schemes*, [w:] Agriculture Unit of JRC, 2008, s. 101.

⁴¹ Art. 1 ust. 2 Ustawa z dn. 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.).

⁴² Cenkiem A., *Partnerstwo publiczno-prywatne – dlaczego warto zabiegać o jego rozwój*, [w:] „Bank i Kredyt” 2008, vol. 39, nr 5, s. 50.

W kontekście ubezpieczeń upraw rolnych pojawił się pomysł rozwiązania systemowego opartego na współpracy rządu i sektora ubezpieczeniowego, w którym głównym beneficjentem są rolnicy. Przykładem takiego rozwiązania jest SystemAgro stworzony przez jednego z czołowych światowych reasekuratorów – Munich Re. Produkt ten jest odpowiedzią na problem zmian klimatycznych w sektorze rolnym i rosnącego zagrożenia brakiem żywności dla coraz większej liczby ludności na świecie.⁴³ Stwarza on szansę na akceptację przez ubezpieczycieli nowego zakresu ochrony. SystemAgro opiera się na partnerstwie publiczno-prywatnym, natomiast same zasady jego funkcjonowania zostały stworzone przez ubezpieczycieli, którzy doświadczenie w dziedzinie ubezpieczeń upraw rolnych zdobywali przez ponad 30 lat. Stworzyli oni narzędzie służące do zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej. Wszystkie warunki ubezpieczenia, które są niezbędne dla zapewnienia ustawicznego rozwoju rolnictwa są regulowane i gwarantowane przez prawo. Są to przykładowo: zasady dotyczące dostępu do ubezpieczenia, przejrzystość warunków ubezpieczenia, zasady kalkulacji składek oraz proces likwidacji szkód.⁴⁴ SystemAgro opiera się na czterech filarach i jego sukces jest uzależniony od równoczesnego funkcjonowania wszystkich tych elementów. Wspomniane filary to tzw. BLOC (pol. blok), z czego każda litera oznacza co innego.⁴⁵

B – Backing (pol. wsparcie) oznacza dotację ze strony rządu do składek ubezpieczeniowych. Poprzez finansowanie składek ubezpieczeniowych rząd zachęca rolników do nabycia produktu ubezpieczeniowego. Gdyby nie dotacje, cena za pełne ubezpieczenie upraw rolnych byłaby zbyt wygórowana i przy wysokim udziale własnym w szkodzie wymaganym od rolnika wypłaty z tytułu ubezpieczenia praktycznie nie byłyby dokonywane. Składki w ubezpieczeniach rolnych są wysokie, ponieważ okres między poszczególnymi zdarzeniami ubezpieczeniowymi (np. powódzie, grad) jest krótki w porównaniu na przykład do ubezpieczeń mienia. Dlatego też stopa ryzyka w ubezpieczeniach rolnych jest znacznie wyższa, efektem czego jest odpowiednio wysoka składka zapewniająca pełny zakres ubezpieczenia.

L – Loss Sharing (pol.: udział w szkodzie) oznacza finansowe wsparcie ze strony państwa w przypadku wystąpienia szkód katastroficznych. Zasadą jest, iż przy szkodach na dużą skalę rząd może korzystać z publicznego funduszu pomocy ofiarom katastrof. Ta pomoc udzielana jest często

⁴³ SystemAgro – *The integrated approach to help farmers feed the world through an intelligent crop insurance system*, źródło: www.munichre.com, [03.05.2011].

⁴⁴ Blunck T., Murr K., *SystemAgro – the basic for sustainable risk management in agriculture*, Munich Re 29.06.2010, s. 15-22.

⁴⁵ *SystemAgro: sustainable crop insurance in response to climate change*, Munich Re, 04.09.2009, s. 8-13.

na zasadzie ad hoc. W przypadku SystemAgro rolnicy posiadający ubezpieczenie uzyskują uprawnienia do otrzymania odszkodowania w takiej wysokości, jaka zrekompensuje faktycznie poniesione przez nich straty. W wyniku podziału strat między rządem a firmami ubezpieczeniowymi ubezpieczenia upraw mogą być nadal dostępne nawet po latach charakteryzujących się wysokim wskaźnikiem szkodowości. Należy pamiętać bowiem, że szkody katastroficzne, gdzie współczynnik szkodowości jest na poziomie 300%, zdarzają się w ubezpieczeniach upraw rolnych średnio co 10-20 lat.

O – Open (pol. otwarty) co oznacza, że SystemAgro jest dostępny dla wszystkich rolników. Wysoki poziom penetracji rynku gwarantuje rozłożenie ryzyka na więcej podmiotów. Wszyscy rolnicy mają pełny dostęp do ubezpieczenia (mogą w nim uczestniczyć) i wsparcia finansowego państwa. To gwarantuje skuteczność systemu i sprawia, że ubezpieczenie jest zorientowanym na popyt instrumentem kontroli polityki rolnej. Oprócz dotacji do składek ubezpieczeniowych i zaangażowaniu ze strony państwa w wypłacanie odszkodowań w przypadku katastrof naturalnych ciągłość i stabilność systemu ubezpieczenia jest zapewniona poprzez wyrównywanie strat z różnych tytułów na poziomie regionu. Przykładowo, podczas gdy rolnik uprawiający winorośl jest narażony na ryzyko przymrozków, rolnik uprawiający zboże – na ryzyko suszy, a rolnik uprawiający kukurydzę – na ryzyko gradu, każdy z nich jest objęty ochroną.

C – Central and uniform (pol. centralny i jednolity), co odnosi się do struktury i jednolitości warunków dla wszystkich, którzy są objęci ubezpieczeniem. Centralna struktura zarządzania i monitorowania jednolitych zasad jest cechą charakterystyczną SystemAgro. To gwarantuje trwałość systemu oraz jego przejrzystość, kontrolę i efektywność w realizacji ubezpieczeń rolnych. Ponadto, monitorowanie systemu jest warunkiem koniecznym przy ubezpieczeniach finansowanych przez rząd, gdzie głównym priorytetem są: transparentność i efektywność. Oczywiście, centralne zarządzanie i wprowadzanie jednolitych zasad nie może zastępować działania ubezpieczycieli, którzy za zadanie mają transfer ryzyka i pełnienie innych funkcji jak na przykład: sprzedaż, obsługa klienta i współpraca z centralnymi komórkami w celu wprowadzenia i ulepszenia procesu ubezpieczenia.

SystemAgro generuje model win-win-win, w którym wszystkie trzy strony zaangażowane w system ubezpieczeń rolnych opartych na partnerstwie publiczno-prywatnym odnoszą korzyść.

Państwo odnosi korzyść z umocnionego i dobrze prosperującego sektora rolnego – nie tylko w przypadku zdarzenia katastroficznego. System

Agro zapewnia systematyczne wspieranie celów polityki rolnej. Z jednej strony stabilne przepływy pieniężne po stronie gospodarstw rolnych oraz z drugiej – jasne i przejrzyste wydatki budżetowe gwarantują równowagę systemu, ponadto zapewnione jest bezpieczeństwo żywnościowe oraz możliwość prowadzenia inwestycji w bioenergię. Co więcej, dzięki programowi ubezpieczeń rolnych krajowe rolnictwo staje się bardziej konkurencyjne. Rolnicy w ramach programu otrzymują korzystny zakres ochrony ryzyka związanego z ich działalnością za rozsądną cenę. Jest to dla nich również gwarancja stabilności dochodów nawet w przypadku wystąpienia katastrofy naturalnej i ochrona przed wpadnięciem w pułapkę ubóstwa. Dzięki SystemAgro zwiększa się stabilność finansowa rolników, a także ich wiarygodność kredytowa. Co więcej, zapewniona jest im kompleksowa i sprawna obsługa przez doświadczonych pracowników zakładów ubezpieczeń. Ubezpieczyciele natomiast mogą wykorzystać swoją wiedzę i know-how, angażując się we współpracę z państwem i rolnikami, oferując tym ostatnim pełną ochronę ubezpieczeniową. Ponadto, SystemAgro dzięki finansowaniu ze strony rządu, zapewnia ubezpieczycielowi wysoki poziom uczestnictwa rolników w programie. To z kolei pozwala zakładom ubezpieczeń dokonywać długoterminowych inwestycji w nowe produkty i efektywne projekty oraz optymalizować ryzyko ich portfela ubezpieczeń.⁴⁶

W celu dostosowania prawa krajowego do zaleceń Unii Europejskiej również w Polsce funkcjonuje współpraca oparta na partnerstwie publiczno-prywatnym, przykładem której są ubezpieczenia dotowane. Powodem, dla którego wybrano takie rozwiązanie, był brak powszechności zawierania przez rolników ubezpieczeń upraw. W tej sytuacji intensywność zjawisk pogodowych, czy też brak wsparcia ze strony państwa, były przyczyną zaprzestania produkcji rolnej przez danego producenta rolnego. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż system partnerstwa między państwem a ubezpieczycielami nie zawsze działa prawidłowo. Przykładowo, ochrona ubezpieczeniowa najpopularniejszych w Polsce zbóż, gwarantowana w ramach ubezpieczeń dotowanych, jest najczęściej oferowana w minimalnym zakresie (ryzyko gradu) i przez to najtańsza. Zakłady ubezpieczeń (np. Concordia Polska TUW) nie są zainteresowane ubezpieczaniem upraw na terenach dotkniętych niekorzystnymi zjawiskami pogodowymi, takimi jak powódź i susza (pomimo systemu identyfikacji tego ryzyka i jego reasekuracji) albo stosują tam stawki zaporowe, gdzie średnia składka równa jest ok. 10%

⁴⁶ Blunck T., Murr K., *SystemAgro – the basic for sustainable risk management in agriculture*, op. cit., s. 19-21.

sumy ubezpieczenia (ryzyko suszy w Wielkopolsce oraz na Kujawach i Pomorzu). Jest to przyczyną braku dopłaty do takiej składki z budżetu państwa,⁴⁷ a tym samym wysokiej ceny ubezpieczenia upraw, przez co staje się ono niedostępne dla rolników.⁴⁸

Podsumowanie

Skutki zmian klimatu stają się przedmiotem coraz większej liczby dyskusji i zainteresowania ze strony nauki, polityki, gospodarki i społeczeństwa. Liczne badania naukowe potwierdzają prognozy na najbliższe dekady, gdzie dalsze ocieplenie klimatu jest najbardziej prawdopodobnym scenariuszem. Gałęzią gospodarki szczególnie narażoną na oddziaływanie negatywnych skutków zmian klimatu jest rolnictwo. Zmiany dokonujące się w sektorze rolnym mają duże znaczenie dla ubezpieczycieli i reasekuratorów oferujących produkty dedykowane dla tej branży. Światowi ubezpieczyciele, w celu minimalizacji ryzyka związanego z negatywnymi skutkami zmian klimatycznych, podejmują szereg działań mających na celu przeciwdziałanie i zapobieganie tym skutkom. Na podstawie informacji zawartych w artykule można wyciągnąć wniosek, iż polskie zakłady ubezpieczeń nie podejmują wystarczających działań związanych ze zmianami klimatycznymi. Zdaniem autorki, przedstawione w artykule przykłady rozwiązań zagranicznych ubezpieczycieli mogą ro-

⁴⁷ Zgodnie z nowelizacją ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 marca 2007 r. (Dz. U. nr 49, poz. 328) „Dopłaty wynoszą do:

1) 60 % ale nie mniej niż 50 % składki z tytułu ubezpieczenia upraw, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt. 1, jeżeli określone przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia nie przekraczają:

- a) przy ubezpieczeniu upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku jarego, rzepiku, ziemniaków lub buraków cukrowych – 3,5 % sumy ubezpieczenia upraw; w przypadku rozdzielenia rodzajów ryzyka suma ubezpieczenia danej uprawy dotyczy wszystkich rodzajów ryzyka,
- b) przy ubezpieczeniu rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych, truskawek lub roślin strączkowych – 5 % sumy ubezpieczenia; w przypadku rozdzielenia rodzajów ryzyka suma ubezpieczenia danej uprawy dotyczy wszystkich rodzajów ryzyka;”

⁴⁸ Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w ubezpieczeniach rolnych*, [w:] *Inwestycje finansowe i ubezpieczenia – tendencje światowe a polski rynek*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 5-7.

dzić pomysły dla rodzimego rynku. Środowisko naukowców i praktyków rolnictwa powinno ponadto być bardziej otwarte na przekazywanie wiedzy i wskazywanie zakładom ubezpieczeń, że pewne działania, takie jak stosowanie nowych odmian czy środków ochrony roślin, jest już światowym standardem.

Mgr ekonomii Aleksandra Hęćka, doktorantka Katedry Ubezpieczeń Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

Abstrakt

Zmiany klimatyczne są obecnie jednym z najczęściej obserwowanych zjawisk przyrodniczych na świecie. Istnieje wiele sektorów narażonych na oddziaływanie zmian klimatu, wśród nich na szczególną uwagę zasługuje rolnictwo. Nasilenie występowania niekorzystnych zmian pogodowych, takich jak huragany, powodzie, ulewy, susze i inne, oraz związane z nimi procesy zaburzenia gospodarki wodnej, stanowią duże zagrożenie dla produkcji rolnej. Ponadto badania wskazują, że ocieplenie klimatu powoduje wzrost liczebności wielu gatunków szkodników, a także częstość występowania chorób roślin i chwastów. Ma to duże znaczenie nie tylko dla rolnictwa, ale również – z uwagi na dużą liczbę szkód związanych ze zmianami klimatycznymi i wysoką ich wartość – dla ubezpieczycieli i reasekuratorów oferujących ubezpieczenia rolne. W artykule przedstawiono wpływ zmian klimatycznych obserwowanych w rolnictwie na działalność zagranicznych i krajowych zakładów ubezpieczeń i reasekuracji. Celem opracowania jest ukazanie, że polscy ubezpieczyciele w odróżnieniu do światowych, pomimo świadomości zagrożeń wynikających ze zmian klimatycznych, wykazują znikome zainteresowanie tym problemem. Charakterystyka działań podejmowanych przez zagraniczne podmioty rynku ubezpieczeń ma szczególne znaczenie z punktu widzenia możliwości rozwojowych polskiego rynku ubezpieczeń rolnych w kontekście ochrony przed negatywnymi skutkami zmian klimatycznych.

Słowa kluczowe: zmiany klimatyczne, ubezpieczenia rolne, prewencja szkodowa, partnerstwo publiczno-prywatne, mikroubezpieczenia.

**Activities of insurance companies in replay
to the negative effects of climate change
observed in agriculture**
Abstract

Currently, climate change is one of the most commonly observed natural phenomena worldwide. There are many sectors vulnerable to the effects of climate change, including agriculture that should be given particular attention due to its great dependence on weather conditions. Enhanced occurrence of negative weather changes including hurricanes, floods, downpours, droughts and other, and the resulting process of water management disturbance, create a serious hazard for agricultural production. Furthermore, research shows that global warming causes the increase in the number of various pest species, as well as the incidence of plant diseases, and weeds. Since the phenomena described above generate losses totalling billions every year, they are vital to the operations of insurers and reinsurers offering agricultural insurance. The present paper presents the impact of climate change observed in agriculture on the operations of international and Polish insurance and reinsurance undertakings. The aim of the study is to show that the Polish insurers, as opposed to their international counterparts, show insignificant concern about this issue despite being aware of the hazards posed by climate change. The nature of the activities undertaken by international entities on the insurance market is particularly important from the perspective of the Polish agricultural insurance market's growth potential in the context of protection against the negative effects of climate change.

Master of economy Aleksandra Hećka, Graduate of Department of Insurance, Poznan University of Economics.

Ewa Jaworska-Spičák

Zasiłek macierzyński dla rolników od 1 września 2013 r.

Zasiłek macierzyński jest świadczeniem przysługującym z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, finansowanym z Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Fundusz ten tworzony jest ze składek rolników i jest samofinansującym się podmiotem, nie korzystającym z gwarancji Skarbu Państwa.

Rys historyczny

Ustawa z dnia 27.10.1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140) po raz pierwszy przyznała prawo do zasiłku porodowego dla kobiet prowadzących gospodarstwa rolne samodzielnie bądź wspólnie z mężem od 1 lipca 1980 r. Zasiłek porodowy przysługiwał wyłącznie kobiecie i nie tylko po urodzeniu dziecka, ale również w razie przyjęcia dziecka w wieku do jednego roku na wychowanie z zamiarem jego przysposobienia i wystąpienia do sądu o adopcję. Podstawą do wypłaty tego zasiłku był skrócony akt urodzenia dziecka, opatrzony odpowiednią adnotacją: „służy do wypłaty zasiłku macierzyńskiego”. Zasiłek ten był przyznawany i wypłacany przez oddziały ZUS.

Ustawa z dnia 14.12.1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin przyznała ubezpieczonemu (rolnikowi, jego małżonce, domownikowi) oprócz zasiłku porodowego dodatkowo prawo do zasiłku macierzyńskiego z tytułu urodzenia dziecka lub

z tytułu przyjęcia dziecka do jednego roku na wychowanie. Po okresie przejściowym zasiłek macierzyński przysługiwał przez okres 16. tygodni w przypadku urodzenia jednego dziecka i przez okres 24 tygodni w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie, analogicznie jak w systemie pracowniczym. Na podkreślenie zasługuje fakt, że ustawa z 1982 r. prawo do zasiłku porodowego i macierzyńskiego przyznała nie tylko kobiecie (rolnicze), ale także jej małżonkowi (ojcu dziecka). Zasiłki te przyznawały i wypłacały oddziały ZUS, w oparciu o złożony wniosek wraz ze skróconym aktem urodzenia dziecka.

Od 1 stycznia 1991 r. do 30 kwietnia 2004 r., w świetle przepisów ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, ubezpieczonemu (rolnikowi, jego małżonkowi, domownikowi) przysługiwał jednorazowy zasiłek z tytułu urodzenia dziecka, potocznie zwany „porodowym”, a także z tytułu przyjęcia dziecka w wieku do jednego roku na wychowanie, jeżeli w tym czasie został złożony wniosek o przysposobienie. Zasiłek ten odpowiadał wysokości trzykrotnej emerytury podstawowej. Z tytułu urodzenia dziecka ubezpieczonemu przysługiwał także zasiłek macierzyński w wysokości równej zasiłkowi chorobowemu za okres 8 tygodni (56 dni), wypłacany łącznie z jednorazowym zasiłkiem. Warunkiem uzyskania zasiłków z tytułu urodzenia dziecka przez ubezpieczonego na wniosek (dobrowolnie) było legitymowanie się okresem podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu trwającym nieprzerwanie co najmniej rok przed urodzeniem dziecka. Do tego okresu wliczany był okres podlegania innemu ubezpieczeniu, jeżeli ubezpieczony nie uzyskał z tego tytułu prawa do analogicznego świadczenia. Podstawą do przyznania prawa i wypłaty zasiłku jednorazowego i zasiłku macierzyńskiego przez KRUS było złożenie wniosku wraz z aktem urodzenia dziecka albo z zaświadczeniem sądu stwierdzającym wystąpienie do sądu o przysposobienie dziecka.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że z dniem 15 stycznia 2002 r. został zlikwidowany zasiłek porodowy dla osób objętych ubezpieczeniem chorobowym (dla pracowników), na mocy ustawy z dnia 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Likwidacja zasiłku porodowego pociągnęła skreślenie w art. 67 ww. ustawy przepisu dotyczącego okresu przedawnienia prawa do tego zasiłku, który to przepis był wykorzystywany przy rozpatrywaniu prawa do jednorazowego zasiłku i zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników. Dla przypomnienia, przepis ten brzmiał, iż *„roszczenie o zasiłek porodowy przedawnia się z upływem 6 miesięcy od dnia porodu”*.

Od 1 maja 2004 r. tylko zasiłek macierzyński

Od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2008 r. ubezpieczonemu (rolnikowi, jego małżonkowi, domownikowi) zasiłek macierzyński przysługiwał z tytułu urodzenia, a także z tytułu przyjęcia dziecka w wieku do jednego roku na wychowanie, jeżeli w tym czasie został złożony wniosek o przysposobienie. Zasiłek ten wypłacano w wysokości trzyipółkrotnej emerytury podstawowej. Zastąpienie jednorazowego zasiłku zwanego porodowym zasiłkiem macierzyńskim podyktowane zostało, z jednej strony, potrzebą zrównania uprawnień wszystkich grup społecznych, jak i z drugiej strony, wprowadzeniem nowego dodatku z tytułu urodzenia dziecka w ustawie z dnia 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych, która weszła w życie także od 1 maja 2004 r.

Od 1 maja 2004 r. osoba, która podlega ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu na wniosek (dobrowolnie), aby nabyć prawo do zasiłku macierzyńskiego powinna przed porodem legitymować się rocznym okresem podlegania ubezpieczeniu (wyłącznie rolniczemu – nie można zaliczyć jej jak w latach poprzednich okresów podlegania ubezpieczeniu w ZUS).

Od 1 stycznia 2009 r. do 31 sierpnia 2013 r. zasiłek macierzyński przysługiwał ubezpieczonemu (rolnikowi, domownikowi) z tytułu urodzenia dziecka, a także z tytułu przyjęcia dziecka w wieku do jednego roku na wychowanie, jeżeli w tym czasie został złożony wniosek o przysposobienie, w wysokości 4-krotnej emerytury podstawowej. O wysokości zasiłku macierzyńskiego zawsze decyduje data urodzenia dziecka i obowiązująca w tej dacie wysokość emerytury podstawowej. Jeżeli ubezpieczeniu podlegali oboje rodzice, zasiłek ten przysługiwał im łącznie, tj. tylko jednemu z nich.

Aktualny stan prawny

Od 1 września 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 983), która wprowadziła zmianę brzmienia art. 15 ust. 1 i ust. 1a ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

W związku z tym od 1 września 2013 r. zasiłek macierzyński przysługuje ubezpieczonemu – w wysokości czterokrotnej emerytury podstawowej – z tytułu:

- 1) urodzenia dziecka,
- 2) przyjęcia dziecka w wieku do 7. roku życia na wychowanie, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – do 10. roku życia, jeżeli w tym czasie został złożony wniosek o przysposobienie,
- 3) przyjęcia dziecka w wieku do 7. roku życia na wychowanie w ramach rodziny zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – do 10. roku życia.

Jeżeli ubezpieczeniu podlegają oboje rodzice, zasiłek macierzyński przysługuje im łącznie.

Zasiłek macierzyński z tytułu urodzenia dziecka przysługuje – tak jak dotychczas – ubezpieczonemu (rolnikowi, domownikowi), ojcu lub matce dziecka. Przyznanie prawa do wymienionego zasiłku uzależnione jest od podlegania w dniu urodzenia dziecka ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu z mocy ustawy, tj. w pełnym zakresie.

Osoba, która podlega ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu na wniosek, aby nabyć prawo do zasiłku macierzyńskiego powinna przed porodem legitymować się rocznym okresem podlegania ubezpieczeniu (wyłącznie rolniczemu). O wysokości zasiłku macierzyńskiego decyduje zawsze data urodzenia dziecka, tj. obowiązująca w tej dacie czterokrotna kwota emerytury podstawowej. Wraz ze zmianą od 1 marca danego roku wysokości kwoty emerytury podstawowej, wskutek waloryzacji, zmianie ulega także wysokość zasiłku macierzyńskiego.

Jeżeli oboje rodzice podlegają ubezpieczeniu w dniu urodzenia dziecka, zasiłek macierzyński przysługuje tylko jednemu z nich. Jeżeli matka dziecka nabyła prawo do zasiłku macierzyńskiego z systemu powszechnego, ojcu dziecka w dniu urodzenia dziecka podlegającemu rolniczemu ubezpieczeniu także przysługuje zasiłek macierzyński, niezależnie od uzyskanego zasiłku macierzyńskiego przez matkę dziecka z innego ubezpieczenia. W przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie zasiłek macierzyński przysługuje na każde urodzone dziecko.

Od 2002 r. przedawnienie roszczenia o zasiłek macierzyński z tytułu urodzenia dziecka następuje po upływie 10. lat od dnia urodzenia dziecka.

Zmiana od 1 września 2013 r. dotyczy prawa do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia przez ubezpieczonego (rolnika, domownika) dziecka na wychowanie w ramach przysposobienia (adopcji) oraz przyjęcia dziecka na wychowanie w ramach rodziny zastępczej, z wyłączeniem rodziny zastępczej zawodowej. Tak więc prawo do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie będzie przysługiwało ubezpieczonemu, jeżeli:

- wniosek do Sądu o przysposobienie dziecka (przyjęcia dziecka w ramach rodziny zastępczej w wieku do 7. roku życia) zostanie złożony do ukończenia przez dziecko 7. lat,
- w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, wniosek do Sądu o przysposobienie (przyjęcie w ramach rodziny zastępczej) zostanie złożony do 10. roku życia dziecka.

Przykład 1:

W styczniu 2013 r. ubezpieczony rolnik złożył w placówce terenowej KRUS wniosek o zasiłek macierzyński z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie. Z przedłożonego zaświadczenia wynikało, że z wnioskiem do Sądu o przysposobienie dziecka wystąpił w październiku 2012 r., gdy dziecko miało ukończone dwa lata. Zgodnie z wówczas obowiązującymi przepisami KRUS wydał decyzję odmawiającą prawa do zasiłku, bowiem wniosek do Sądu dotyczył przysposobienia dziecka w wieku powyżej jednego roku życia. We wrześniu 2013 r. rolnik ponownie wystąpił z wnioskiem o zasiłek macierzyński, na mocy przepisów obowiązujących od 1 września 2013 r. Ponieważ z wnioskiem o przysposobienie dziecka rolnik wystąpił do Sądu w październiku 2012 r., a dziecko nie ukończyło (w dacie złożenia wniosku do Sądu) 7. roku życia, to rolnik nabędzie prawo do zasiłku macierzyńskiego w kwocie obowiązującej w dniu urodzenia dziecka.

Przykład 2:

Rolniczka ubezpieczona z mocy ustawy złożyła w styczniu 2013 r. wniosek do Sądu o przyjęcie na wychowanie w ramach rodziny zastępczej spokrewnionej dziecka w wieku do 7. roku życia i jednocześnie wystąpiła z wnioskiem do KRUS o zasiłek macierzyński. Oddział regionalny odmówił rolnicze prawa do zasiłku, albowiem wówczas obowiązujące przepisy nie przewidywały prawa do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie w ramach rodziny zastępczej. We wrześniu 2013 r. rolniczka wystąpiła ponownie z wnioskiem o zasiłek macierzyński. Ponieważ w chwili składania wniosku do Sądu o przyjęcie dziecka na wychowanie w ramach rodziny zastępczej dziecko nie ukończyło 7. roku życia, rolniczka nabędzie prawo do zasiłku macierzyńskiego.

Tak więc prawo do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia na wychowanie dziecka nabędą także ubezpieczeni, którzy tego prawa nie nabyli przed 1 września 2013 r. (np. złożony do Sądu wniosek o przysposobienie dotyczył dziecka w wieku powyżej 1. roku życia), natomiast od 1 września 2013 r. ubezpieczeni ci spełniają warunki określone w znowelizowanym art. 15 ustawy, pod warunkiem, że nie nastąpiło przedawnienie roszczenia o świadczenie.

W przypadku gdy zasiłek macierzyński został przyznany i wypłacony ubezpieczonemu (matce lub ojcu dziecka) z tytułu urodzenia dziecka, a następnie z wnioskiem o zasiłek macierzyński z tytułu przyjęcia tego dziecka na wychowanie występuje inna osoba ubezpieczona, także ona nabędzie prawo do zasiłku macierzyńskiego, jeśli spełnia warunki określone w znowelizowanym art. 15 ustawy, o których mowa wyżej.

Przykład 3:

Ubezpieczona rolniczka urodziła dziecko w 2010 r. i oddział regionalny KRUS przyznał jej prawo i wypłacił zasiłek macierzyński. We wrześniu 2013 r. z wnioskiem o zasiłek macierzyński z tytułu przyjęcia na wychowanie tego samego dziecka wystąpiła do KRUS rolniczka (jej siostra), która wniosek o przysposobienie dziecka złożyła do Sądu w sierpniu 2012 r. Rolniczka jest objęta ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim na wniosek od lipca 2011 r. Ponieważ rolniczka legitymuje się rocznym okresem podlegania ubezpieczeniu przed dniem złożenia do Sądu wniosku o przysposobienie dziecka, a wniosek ten dotyczył dziecka w wieku do 7 roku życia, zgodnie z art. 15 ustawy, ubezpieczona jako kolejna osoba nabędzie prawo do zasiłku macierzyńskiego. Jednocześnie wyjaśnia się, że ta sama osoba ubezpieczona, która nabyła raz prawo do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie w ramach rodziny zastępczej, nie nabędzie prawa do tego zasiłku po raz kolejny, z tytułu późniejszej adopcji.

Statystyka

W tabeli 1 przedstawiono, jak – w zależności od krotności emerytury podstawowej (od 3-krotnej do 4-krotnej) i od waloryzacji od 1 marca każdego roku kwoty emerytury podstawowej – zmieniała się wysokość zasiłku macierzyńskiego.

Tabela 1
Wysokość zasiłku macierzyńskiego* w poszczególnych okresach zasiłkowych

Data obowiązywania nowej kwoty zasiłku	Wysokość zasiłku
Od dnia 1 marca 2007 r.	2 091,11 zł
Od dnia 1 marca 2008 r. do dnia 31 grudnia 2008 r.	2 227,02 zł
Od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 28 lutego 2009 r.*	2 545,16 zł
Od dnia 1 marca 2009 r.	2 700,40 zł
Od dnia 1 marca 2010 r.	2 825,16 zł
Od dnia 1 marca 2011 r.	2 912,72 zł
Od dnia 1 marca 2012 r.	3 196,72 zł
Od dnia 1 marca 2013 r.	3 324,60 zł

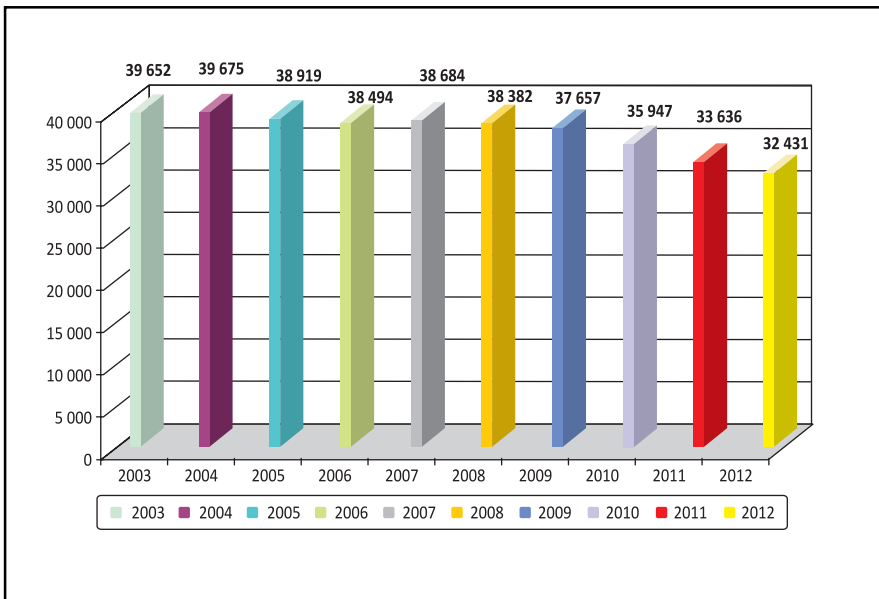
* Z dniem 1 stycznia 2009 r. zasiłek macierzyński przysługuje w wysokości 4-krotnej emerytury podstawowej. Do dnia 31 grudnia 2008 r. był on wypłacany w wysokości 3,5-krotnej emerytury podstawowej. Zmiana ta została wprowadzona ustawą z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy kodeks pracy oraz innych ustaw (Dz. U. z 31.12.2008 r. Nr 237, poz. 1654).

Tabela 2
Liczba decyzji dotycząca zasiłków macierzyńskich w latach 2009-2011

Rok	Decyzje dotyczące zasiłków macierzyńskich			
	przyznające		odmawiające	
	ogółem	z tytułu przyjęcia dziecka do 1 roku na wychowanie	ogółem	z tytułu przyjęcia dziecka do 1 roku na wychowanie
2009	37 676	24	238	8
2010	35 887	31	210	8
2011	33 430	25	182	8

Z tabeli 2 wynika, że w latach 2009-2011 wydano łącznie 24 decyzje odmawiające prawa do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka w wieku do 1. roku na wychowanie. Przyczyną odmów było to, iż wnioski do Sądu o przysposobienie były złożone przez ubezpieczonych, gdy dane dziecko miało ukończony rok życia. Istnieje domniemanie, że odmów prawa do zasiłku macierzyńskiego mogłoby być znacznie więcej, gdyby ubezpieczeni nie rezygnowali ze złożenia wniosków po uzyskanych wyjaśnieniach, że zasiłek macierzyński nie przysługuje z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie w ramach rodziny zastępczej, bo ustawa takiego prawa nie przewiduje. Aktualnie wszystkie te osoby, będą mogły z uwagi na brak przedawnienia wystąpić z wnioskami do jednostek organizacyjnych Kasy o ponowne rozpatrzenie prawa do zasiłku macierzyńskiego, w związku z nowelizacją art. 15 ustawy od 1 września 2013 r.

Wykres 1
Liczba wypłaconych zasiłków macierzyńskich w latach 2003-2012



Z załączonego wykresu wynika, iż od 2009 r. notuje się systematyczny spadek liczby wypłaconych zasiłków macierzyńskich, co tym samym wskazuje na zmniejszającą się liczbę urodzonych dzieci na wsi, podobnie jak ma to miejsce w rodzinach z miasta.

Tabela 3. obrazuje liczbę przyznanych zasiłków macierzyńskich w 2012 r. w poszczególnych województwach w stosunku do liczby ubezpieczonych opłacających składkę na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, wraz ze wskaźnikiem procentowym wypłaconych zasiłków do ogółu ubezpieczonych w województwach.

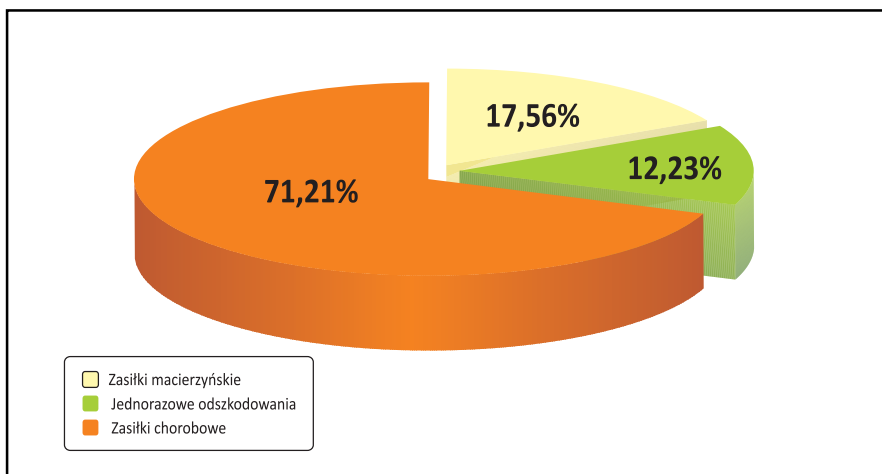
Z danych w tabeli 3. wynika, że najwięcej zasiłków macierzyńskich przyznano w województwach: małopolskim, mazowieckim i lubelskim. Najmniej natomiast – w województwach: zachodniopomorskim, opolskim i śląskim. W województwach, gdzie najwięcej przyznano zasiłków macierzyńskich, struktura agrarna charakteryzuje się większą liczbą osób objętych ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim.

Zasiłek macierzyński jest jednym ze świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, samofinansowanych tylko ze środków pozabudżetowego Funduszu Składkowego. W 2012 r. wydatki na zasiłki macierzyńskie stanowiły 17,56% wydatków tego Funduszu.

Tabela 3
Liczba zasiłków macierzyńskich w 2012 r. wg województw

Województwa	Liczba ubezpieczonych opłacających składkę na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie	Procentowa struktura ubezpieczonych w województwach	Liczba przyznanych zasiłków macierzyńskich	Procentowy wskaźnik wypłaconych zasiłków do ubezpieczonych w województwach	Kwota wypłaconego zasiłku macierzyńskiego z Funduszu Składkowego
Ogółem	1 420 017	100 %	32 341	2,28 %	100 236 770
Dolnośląskie	54 897	3,87 %	1 003	1,83 %	3 096 959
Kujawsko-Pomorskie	81 619	5,75 %	1 759	2,16 %	5 484 978
Lubelskie	173 737	12,23 %	4 003	2,30 %	12 364 935
Lubuskie	18 241	1,28 %	357	1,96 %	1 101 019
Łódzkie	116 417	8,20 %	2 216	1,90 %	6 857 493
Małopolskie	155 558	10,95 %	4 486	2,88 %	13 953 011
Mazowieckie	198 357	13,97 %	4 126	2,08 %	12 676 475
Opolskie	35 045	2,47 %	852	2,43 %	2 631 954
Podkarpackie	99 496	7,01 %	2 514	2,53 %	7 778 559
Podlaskie	97 130	6,84 %	2 251	2,32 %	6 998 830
Pomorskie	47 830	3,37 %	1 389	2,90 %	4 324 933
Śląskie	42 916	3,02 %	896	2,09 %	2 781 701
Świętokrzyskie	79 077	5,57 %	1 583	2,00 %	4 918 058
Warmisko-Mazurskie	49 114	3,46 %	1 055	2,15 %	3 279 836
Wielkopolskie	139 495	9,82 %	3 305	2,37 %	10 312 337
Zachodniopomorskie	31 088	2,19 %	546	1,76 %	1 675 694

Wykres 2
Struktura wydatków na świadczenia finansowane ze środków Funduszu Składkowego w 2013 r. z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego



Z ostatniej chwili

Rada Rolników podjęła 3 września 2013 r. uchwałę nr 8 w sprawie podwyższenia zasiłku macierzyńskiego z czterokrotnej do pięciokrotnej wysokości emerytury podstawowej. Na tej podstawie Prezes KRUS skierował pismo do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zmiany brzmienia art. 15 ust. 1, w którym wyrazy „czterokrotnej emerytury podstawowej” zastąpiono by wyrazami: „pięciokrotnej emerytury podstawowej”, z prośbą o pozytywne odniesienie się do tej zmiany. Jak potoczy się dalej sprawa zmiany wysokości zasiłku macierzyńskiego, trudno przewidzieć.

Podsumowanie

Zasiłek macierzyński to jedno ze świadczeń przysługujących z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, finansowanych wyłącznie ze składek rolników. To już trzecia zmiana brzmienia art. 15 w aktualnie obowiązującej ustawie z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zmiana brzmienia art. 15, obowiązująca od 1 września 2013 r. „wyprzedziła” wyrok Trybunału Konstytucyjnego, do którego został zaskarżony art. 15 w uprzednim brzmieniu jako niezgodny z konstytucją w części dotyczącej prawa do tego zasiłku z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie oraz braku prawa do tego zasiłku z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie w ramach rodziny zastępczej spokrewnionej.

Aktualnie znowelizowany przepis brzmi analogicznie jak w systemie powszechnym. Zmiana dająca ubezpieczonym prawo do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka w wieku do 7. roku życia na wychowanie, jeśli w tym czasie został złożony wniosek o przysposobienie, oraz przyznanie po raz pierwszy prawa do tego zasiłku ubezpieczonym z tytułu przyjęcia dziecka w wieku do 7. roku życia na wychowanie w ramach rodziny zastępczej z wyłączeniem zastępczej rodziny zawodowej, pozwala także na ponowne złożenie wniosku przez osoby, którym jednostki organizacyjne Kasy wydały decyzje odmawiające prawa do zasiłku macierzyńskiego przed 1 września 2013 r., pod warunkiem, że nie nastąpiło przedawnienie roszczenia o zasiłek macierzyński. Zasiłek macierzyński z ubezpieczenia społecznego rolników nie jest pomimo aktualnie analogicznego brzmienia jak w systemie powszechnym świadczeniem tożsamym z zasiłkiem z systemu pracowniczego.

W rolniczym systemie zasiłek macierzyński od wielu lat jest świadczeniem jednorazowym, przyznawanym z samego faktu urodzenia dziecka

zarówno ubezpieczonemu ojcu dziecka lub ubezpieczonej matce dziecka. Jego wysokość nie ma nic wspólnego z wynagrodzeniem, jak ma to miejsce w systemie pracowniczym. Wysokość zasiłku macierzyńskiego dla ubezpieczonych rolników (domowników) zależy od krotności emerytury podstawowej obowiązującej w dniu urodzenia dziecka, a więc jego wysokość odbiegała i odbiega znacznie od wysokości w systemie powszechnym. Propozycja zmiany jego wysokości – z czterokrotności emerytury podstawowej na pięciokrotną – jest zasadna (postulowana przez samych rolników), albowiem to sami ubezpieczeni w KRUS finansują to świadczenie.

W przypadku gdyby „kondycja” Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników nie pozwalała na pełne sfinansowanie wydatków na ten zasiłek, zawsze pozostanie możliwość podniesienia przez Prezesa Kasy składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Także w przypadku zaległości w opłacaniu tej składki przez ubezpieczonych rolników art. 50 ustawy o u.s.r. daje prawo jednostkom organizacyjnym Kasy do potrącenia w całości przyznanego zasiłku macierzyńskiego na poczet zaległej składki. Istotne wydaje się moim zdaniem dodanie w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników przepisu dotyczącego przedawnienia roszczenia o zasiłek macierzyński, tj. skrócenie aktualnie 10-letniego okresu przedawnienia do 6. miesięcy od dnia porodu.

Ewa Jaworska-Spičak, główny specjalista Biura Świadczeń Centrali KRUS.

Zasiłek macierzyński dla rolników od 1 września 2013 r. Streszczenie

W niniejszym artykule przedstawiono obowiązujące pod rządami ustaw z 1977 r. i 1982 r. zasady przyznawania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego (wcześniej – zasiłku porodowego, zasiłku jednorazowego) ubezpieczonym z tytułu urodzenia dziecka. Szczegółowo omówiono z przykładami zasady przyznawania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego na mocy obowiązującego od 1 września 2013 r. art. 15 ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zmiana od 1 września 2013 r. art. 15 ww. ustawy dotyczy głównie prawa ubezpieczonych rolników (domowników) do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka w wieku do 7. roku życia na wychowanie oraz daje po raz pierwszy prawo do zasiłku macierzyńskiego

ubezpieczonym z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie w ramach rodziny zastępczej spokrewnionej. Jest to zrównanie prawa do zasiłku macierzyńskiego ubezpieczonych rolników (domowników) z ubezpieczonymi w systemie powszechnym. Artykuł zawiera dane statystyczne dotyczące liczby wypłacanych zasiłków macierzyńskich przez KRUS w poszczególnych latach, jak i wg województw, oraz zmieniającą się wysokość zasiłku macierzyńskiego w zależności od krotności emerytury podstawowej jak i samej zmiany wysokości emerytury podstawowej wskutek waloryzacji.

Podsumowanie zawiera dodatkową propozycję wprowadzenia do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przepisu odnośnie przedawnienia roszczenia o zasiłek macierzyński.

Maternity allowance for farmers beginning from 1st September 2013

Abstract

The article presents rules of awarding and paying the maternity allowance (previously a childbirth allowance, a one-off allowance) to the insured due to childbirth, which were in force under the Acts of 1977 and 1982. It thoroughly describes the rules of awarding and paying the maternity allowance pursuant to art. 15 of the Act on Farmers' Social Insurance of 20.12.1990 which has been in force since 1st September 2013. The amendment to art. 15. of the aforementioned Act being effective from 1st September 2013 applies only to the insured farmers' (household members') right to maternity allowance due to fostering a child of up to 7 years old and for the first time grants the insured the right to maternity allowance due to fostering of a child in a related foster family. It also means granting equal rights to maternity allowance to both insured farmers (household members) and those insured in the general system. The article contains statistical data on the number of maternity allowances paid by KRUS in particular years and voivodeships and the changing amount of the allowance depending on the multiplicity of the basic old-age pension as well as change in the basic pension amount resulting from pension adjustment. The summary contains an additional suggestion concerning introducing a provision on time limitation of claims for maternity allowance into the Act on Farmers' Social Insurance.

*Ewa Jaworska-Spicak, Main Specialist, Benefits Bureau,
KRUS Head Office.*

Definicja gospodarstwa rolnego w świetle polskiego i unijnego ustawodawstwa

1. Wstęp

W 47 numerze kwartalnika „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” Autorka zaprezentowała wiele różnorodnych definicji funkcjonujących w ustawodawstwie naszego kraju w odniesieniu do jednego pojęcia dotyczącego „rolnika-producenta rolnego”. W podobny sposób w niniejszej publikacji Autorka charakteryzuje definicje „gospodarstwa rolnego” obowiązujące w polskim i Wspólnotowym prawie.

Pojęcie *gospodarstwo rolne* należy do podstawowych definicji zarówno z zakresu ekonomiki rolnictwa, jak i prawa rolnego. W sensie ekonomicznym jest ono skonstruowane na podstawie kilku podstawowych czynników produkcji (składników gospodarstwa rolnego), takich jak: ziemia, kapitał, praca i organizacja. Czynnik ziemi oznacza grunty (glebę), traktowane jako przyrodnicze i przestrzenne środowisko produkcji rolniczej. Czynnik kapitału (środki produkcji) zawiera trwałe i obrotowe środki produkcji. Czynnik pracy oznacza zasoby siły roboczej w gospodarstwie rolnym. Organizacja to procesy kierowania i zarządzania, czyli podejmowanie decyzji pozwalających na harmonijne wykorzystanie trzech wymienionych czynników: ziemi, kapitału i pracy. W ujęciu ekonomicznym gospodarstwo rolne jest tworem dynamicznym, będącym w ciągłym ruchu, toteż – z woli właściciela lub władającego go-

spodarstwem – jego poszczególne składniki ulegają zmianom, np. takim, które mogą prowadzić do koncentracji produkcji, jej rozproszenia czy specjalizacji. Przemieszczenia poszczególnych składników gospodarstwa rolnego z zasady odpowiadają potrzebom rynkowym, zwłaszcza w tych kierunkach produkcji (roślinnej, zwierzęcej), które zapewniają większą opłacalność produkcji.

W ujęciu prawnym nie ma jednolitej definicji *gospodarstwa rolnego*, a pojęcie to jest zależne od podstaw normatywnych regulacji obowiązujących w naszym kraju i w Unii Europejskiej. W dalszej części artykułu zostaną przedstawione pojęcia *gospodarstwa rolnego*, funkcjonujące w prawie polskim i Wspólnotowym.

2. Definicja *gospodarstwa rolnego* w prawodawstwie Unii Europejskiej

Prawodawstwo Unii Europejskiej, które jest nadrzędne nad prawem krajowym, w chwili obecnej nie dysponuje w zasadzie uniwersalnym pojęciem *gospodarstwa rolnego*.

Jedną z pierwszych regulacji prawnych, które wprowadziły omawiane pojęcie, była dyrektywa Komisji Nr 108/75 z dnia 20 stycznia 1975 r. w sprawie organizacji nadzoru strukturalnego w 1975 roku jako części programu nadzoru nad strukturą gospodarstw rolnych.¹ Zgodnie z art. 2 powyższej dyrektywy, za gospodarstwo rolne uznano pojedynczą jednostkę techniczno-ekonomiczną, zarządzaną przez jeden podmiot, produkującą płody rolne. Jednak definicja ta została stworzona na potrzeby konkretnej dyrektywy i nie nadawała się do stosowania w całym ustawodawstwie wspólnotowym dotyczącym obszaru rolnictwa.

W 1977 roku kwestie związane z pojęciem *gospodarstwa rolnego* rozpatrywał Trybunał Sprawiedliwości, który stwierdził, że w sytuacji braku definicji, jej wypracowanie przypada instytucjom Wspólnoty i dodał, że definicja ta nie jest ujednoczona i ulega przemianom w zależności od przeznaczenia konkretnych aktów prawnych.²

¹ Dz. Urz. L 96 z 23.04.1972 r., s. 1-8.

² Sprawa nr 85/77 Société Azienda Avicola Sant'Anna v. Istituto Nazionale Della Previdenza Sociale (INPS) and Servizio Contributi Agricoli Unificati (SCAU), Zb. Orz. 1978, s. 527.

Z kolei w rozporządzeniu nr 797/85 w sprawie poprawy efektywności struktur rolnych gospodarstwo rolne definiuje się ogólnikowo jako podstawową jednostkę podlegającą wsparciu.³

Definicja gospodarstwa rolnego funkcjonuje również w obowiązującym (po wielu zmianach) rozporządzeniu Rady Nr 571/88 z dnia 29 lutego 1988 r. w sprawie organizacji badań statystycznych Wspólnoty dotyczących struktury gospodarstw rolnych.⁴ Zgodnie z art. 5 tego aktu gospodarstwem rolnym jest oddzielna jednostka zarówno z technicznego, jak i ekonomicznego punktu widzenia, która posiada własne kierownictwo, i która wytwarza produkty rolne.

Należy przypomnieć, że art. 1 ust. 4 nieobowiązującego już rozporządzenia nr 3508/92⁵ w sprawie zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych pomocowych programów Wspólnoty określał gospodarstwo jako: *wszystkie jednostki produkcyjne prowadzone przez rolnika, które znajdują się na terytorium Wspólnoty*.

Pojęcie gospodarstwa rolnego definiuje Załącznik I do Rozporządzenia Komisji /WE/Nr 1444/2002 z dnia 24 lipca 2002 r., zmieniający decyzję Komisji 2000/115/WE odnoszącą się do definicji charakterystyk, wyjątków od definicji oraz regionów i okręgów, dotyczących przeglądów struktury gospodarstw rolnych.⁶ Wedle wskazanego Załącznika I gospodarstwo rolne określają następujące kryteria: produkcja produktów rolnych, samodzielne zarządzanie, samodzielność techniczna i ekonomiczna.

Samodzielne zarządzanie istnieje także i wtedy, gdy gospodarstwo prowadzone jest przez działające wspólnie dwie osoby lub więcej. Natomiast przejawem samodzielności technicznej i ekonomicznej jest wspólne użytkowanie siły roboczej i środków produkcji (maszyn, budynków lub ziemi itd.). Za jedno samodzielne gospodarstwo uważane jest nawet takie, które zostało podzielone między dwie lub więcej osób, ze względów podatkowych lub innych, ale które ciągle posiada jeden zarząd i z tego względu można je uważać za jedną jednostkę ekonomiczną. Za jedno samodzielne gospodarstwo uważa się również dwa lub więcej oddzielnych i uprzednio niezależnych gospodarstw zintegrowanych w rękach jednego posiadacza, jeśli mają wspólne zarządzanie lub też wykorzystują tę samą siłę roboczą i urządzenia.⁷

³ Dz. Urz. L 93 z 30.03.1985 r., s. 1.

⁴ Dz. Urz. L 56 z 02.03.1988 r., s. 1-14.

⁵ Dz. Urz. L 355 z 5.12.1992 r., s. 1-5.

⁶ Rozporządzenie Komisji /WE/Nr 1444/2002 z dnia 24 lipca 2002 r. zmieniające decyzję Komisji 2000/115/WE odnoszącą się do definicji charakterystyk, wyjątków od definicji oraz regionów i okręgów, dotyczących przeglądów struktury gospodarstw rolnych (Dz. Urz. L. 2002.216.1).

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 sierpnia 2008 r., sygn. akt V SA/Wa 1120/08, Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

W omawianym Załączniku I wyjaśnione jest również, że małżonków lub bliskich członków rodziny wspólnie posiadających lub dzierżawiących gospodarstwo należy normalnie uważać za posiadaczy jednego niezależnego gospodarstwa zarządzanego przez jednego posiadacza.

Definicję *gospodarstwa rolnego* odnaleźć można także w rozporządzeniu Rady Nr 21/2004 z dnia 17 grudnia 2003 r., ustanawiającym system identyfikacji i rejestracji owiec i kóz oraz zmieniającym rozporządzenie Nr 1782/2003 i dyrektywy 92/102/EWG i 64/432/EWG⁸, w którym pojęcie *gospodarstwa rolnego* oznacza *każdy budynek, zagrodę lub w przypadku hodowli prowadzonej na otwartej przestrzeni, miejsce, w którym zwierzęta przebywają, są hodowane, lub oporzędzane, na stałe lub tymczasowo, z wyjątkiem przychodni lub klinik weterynaryjnych*.

Pojęcia *gospodarstwa rolnego* pojawiają się także w innych aktach prawa Unii Europejskiej. Są one jednak tworzone głównie na potrzeby konkretnych rozwiązań stosowanych w tych aktach. Zgodnie z art. 2 lit. b rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r., ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003,⁹ za gospodarstwo rolne uznać należy wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika, które znajdują się na terytorium tego samego państwa członkowskiego.

3. Pojęcie *gospodarstwa rolnego* w Kodeksie cywilnym

Jedną z najszerszych definicji prawnych gospodarstwa rolnego zawiera art. 55³ Kodeksu cywilnego.¹⁰ Pojęcie to zostało wprowadzone do Kodeksu cywilnego dopiero w 1990 roku. Zdefiniowanie podstawowego pojęcia prawa rolnego, tzn. gospodarstwa rolnego, nie można zatem uznać za przypadkowy zabieg legislacyjny. Wprowadzenie tego terminu do Kodeksu cywilnego poprzez art. 55³ było logiczną konsekwencją dokonujących

⁸ Dz. Urz. L 5 z 09.01.2004 r., s. 8-17.

⁹ Dz. Urz. L 30 z 31.01.2009 r., str. 16.

¹⁰ Ustawa z dnia 23.04.1964 r., Kodeks Cywilny, (t.j. Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

się, zwłaszcza po 1982 roku, zmian zmierzających w kierunku zwiększania stopnia ochrony własności rolniczej, ograniczania wcześniejszej ingerencji administracyjnej.¹¹ Dlatego też postulat zdefiniowania wspomnianego pojęcia w Kodeksie cywilnym pojawił się już wraz ze zmianami przyjmowanymi po 1982 roku w odniesieniu do przeniesienia własności nieruchomości rolnych. S. Wójcik wskazywał, że brak tych definicji w Kodeksie cywilnym osłabiał gwarancje ustawowe, jakie powinna mieć indywidualna własność rolnicza także w zakresie przeniesienia własności nieruchomości rolnej.¹² Kodeks cywilny definiuje, że za: *gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*. Decydującym kryterium w przypadku gospodarstwa rolnego nie jest więc jego agrarność, lecz prowadzenie działalności wytwórczej (rolniczej), przeznaczonej na zbyt. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 5 lutego 1998 r.,¹³ wyraził pogląd, że art. 55³ nie wymienia wśród kryteriów gospodarstwa rolnego jego obszaru, w związku z czym gospodarstwem rolnym jest także gospodarstwo o obszarze poniżej 1 ha.

Wymienione w art. 55³ Kodeksu cywilnego przedmioty (grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem), wraz z prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, są gospodarstwem rolnym nie tylko wtedy, gdy aktualnie stanowią zorganizowaną całość gospodarczą, ale również wówczas, gdy potencjalnie mogą ją stanowić. Najistotniejszym składnikiem gospodarstwa rolnego – w sensie przedmiotowym – jest grunt rolny. Bez niego nie może istnieć gospodarstwo rolne. Występowanie pozostałych składników tego gospodarstwa, wymienionych w art. 55³ omawianej ustawy, nie jest konieczne dla bytu samego gospodarstwa.

Kodeks cywilny statuuje definicję gospodarstwa rolnego w znaczeniu przedmiotowym. Stanowi ono zespół różnorodnych składników tworzących zorganizowaną całość gospodarczą. Chociaż grunty rolne zajmują pozycję pierwszoplanową, gdyż przesądzają o rolnej kwalifikacji całego

¹¹ Stefańska K., *Pojęcia „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawno-rolnej*, Studia Iuridica Agraria, tom VII z 2009 r., Białystok 2009, s. 93.

¹² Wójcik S., *Obrót nieruchomościami i gospodarstwami rolnymi między osobami fizycznymi – próba oceny i wnioski de lege ferenda*, (w:) *Księga Pamiątkowa. I Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej*, Kluczbork-Poznań 1993, s. 322.

¹³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 1998 r., sygn. akt I PKN 511/97, (OSNA-PiUS 1999/1/19).

zespołu składników, jednakże nieruchomości rolne sama przez się nie stanowi gospodarstwa rolnego. Dopiero na jej bazie gospodarstwo takie może być utworzone i prowadzone. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 czerwca 2000 r.¹⁴ zauważył, że ustawowa definicja gospodarstwa rolnego z art. 55³ Kodeksu cywilnego może rodzić wątpliwości, z uwagi na zawarte w niej niedookreślone pojęcie zorganizowanej całości gospodarczej. Z treści wyroku wynika jednak, że chodzi tu o jednostkę gospodarczą zorganizowaną na nieruchomości rolnej. Sąd wywodził, iż: „...wzmianka zawarta w art. 55³ k.c. o całości gospodarczej kieruje się również ku pojęciu działalności gospodarczej i pozwala wnioskować, że w tym przepisie umieszczonym w części tytułu Kodeksu cywilnego dotyczącej przedsiębiorstw ustawodawca unormował gospodarstwo jako jednostkę produkcyjną, zajmującą się stale i zawodowo wytwarzaniem dóbr kwalifikowanych do działu rolnictwo”. Rolnicza jednostka wytwórcza jest zespołem czynników zorganizowanych w celu realizacji określonego zadania. Na tym zasadza się związek między poszczególnymi elementami, który – z uwagi zwłaszcza na przestrzenny charakter produkcji rolnej – nie musi mieć charakteru łączności fizycznej. Związek ten można nazwać organizacyjno-funkcjonalnym. Zapewnia on gospodarstwu rolnemu jedność techniczno-ekonomiczną.¹⁵ Funkcjonalna więź między poszczególnymi materialnymi składnikami gospodarstwa rolnego opiera się na dwóch elementach. Z jednej strony bazuje ona na obiektywnych właściwościach tych składników i ich usytuowaniu względem siebie, z drugiej zaś – na subiektywnym akcie włączenia ich do procesu gospodarowania. Dzięki organizatorskiej działalności podmiotu składniki materialne wchodzi trwale w skład warsztatu rolnego. To właśnie określony podmiot, by zrealizować przyjęty cel ekonomiczny, organizuje (w gospodarstwo rolne) instrumenty swojej działalności.¹⁶ Poszczególne materialne składniki gospodarstwa rolnego są względem siebie komplementarne. Jedne zwiększają użyteczność innych, a wszystkie łącznie umożliwiają gospodarowanie i osiągnięcie określonego celu. Jednakże ich kwalifikacja prawna oraz rola w ramach zorganizowanego zespołu ani nie jest jednakowa, ani – w dłuższym czasie – niezmienna.

¹⁴ Wyrok Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 02.06.2000 r., sygn. akt II CKN 1067/98 (OSP 2001/2/27).

¹⁵ Budzinowski R., *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ k.c., artykuł RPEiS 1991/3/59 – t. 5.*

¹⁶ Budzinowski R., *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ k.c., artykuł RPEiS 1991/3/59 – t. 6.*

4. Definicja *gospodarstwa rolnego* w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników

Pojęcie gospodarstwa rolnego związane jest także z podleganiem ubezpieczeniu społecznemu rolników. Zgodnie z art. 6 pkt 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁷ za *gospodarstwo rolne* uważa się każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie wymienia wśród kryteriów gospodarstwa rolnego jego obszaru, w związku z czym jest nim także gospodarstwo o obszarze mniejszym niż 1 ha użytków rolnych.

Jednak z art. 7 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1 wyłania się granica 1 hektara przeliczeniowego. Od ilości posiadanych przez rolnika hektarów przeliczeniowych użytków rolnych zależy zakres objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników. Ubezpieczenie to może mieć charakter ubezpieczenia obowiązkowego (jeżeli gospodarstwo rolne ma powierzchnię gruntów powyżej 1 ha przeliczeniowego), w którym obowiązek uiszczenia składek powstaje automatycznie z mocy samego prawa w rezultacie zaistnienia warunków objęcia ubezpieczeniem, lub ubezpieczenia na wniosek (jeżeli gospodarstwo rolne ma powierzchnię gruntów poniżej 1 ha przeliczeniowego i prowadzona w nim działalność rolnicza stanowi stałe źródło utrzymania jego posiadacza, nie mającego obowiązkowego tytułu do innego ubezpieczenia społecznego).

Warto wyjaśnić pojęcie hektara przeliczeniowego, gdyż ta jednostka nie jest zbieżna z hektarem fizycznym. Według art. 4 ust. 2 ustawy o podatku rolnym,¹⁸ liczbę hektarów przeliczeniowych ustala się na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów oraz zaliczenia do okręgu podatkowego.

Ponieważ ustawa obejmuje ubezpieczeniem społecznym rolników oraz pracujących w gospodarstwie domowników, stąd też jest to konstrukcja obejmująca nie tylko własność, ale również inne formy władania gospodarstwem rolnym (posiadanie samoistne, zależne czy bezumowne korzystanie).

¹⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r., o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2008 r., Nr 50, poz. 291 z późn. zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969 z późn. zm.).

5. Definicja *gospodarstwa rolnego* i definicja *gospodarstwa rodzinnego* w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego

W ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego przyjęto podział przedmiotowy na gospodarstwa rolne i gospodarstwa rodzinne, przy czym obie definicje mają samodzielny charakter i są zakresowo węższe od regulacji art. 55³ k.c.

Zgodnie z artykułem 2 pkt 2 u.k.u.r.,¹⁹ za gospodarstwo rolne należy rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych. Norma obszarowa, podobnie jak w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, może mieć znaczenie dla stosowania niektórych przepisów, jednak nie ma znaczenia dla samej definicji gospodarstwa rolnego.

Natomiast gospodarstwo rodzinne stanowi swego rodzaju podtyp gospodarstwa rolnego, gdyż w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy jest to gospodarstwo rolne charakteryzujące się określonymi dodatkowymi przymiotami: 1) prowadzone jest przez rolnika indywidualnego, 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha. O ile w odniesieniu do obu rodzajów gospodarstw ustawodawca wprowadził (w ramach ograniczeń przedmiotowych) dolną granicę obszarową, tzw. normę minimalną, to dodatkowo w odniesieniu do gospodarstwa rodzinnego wyznaczył także tzw. normę maksymalną o łącznej powierzchni użytków rolnych nie większej niż 300 ha. Zakresem przedmiotowym definicji gospodarstwa rodzinnego objęto w zasadzie każde gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych i nie przekraczające 300 ha.

6. Definicja *gospodarstwa rolnego* w ustawie o podatku rolnym

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o podatku rolnym,²⁰ za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów, o których mowa w art. 1 (tj. sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty

¹⁹ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2003 r., Nr 64, poz. 592).

²⁰ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969 z późn. zm.).

zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza), o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej.

Gospodarstwo rolne zgodnie z powyższą definicją to grunty spełniające określone ustawowo kryteria, które łączy osoba właściciela (posiadacza). Nieruchomości rolne, aby traktować je łącznie jako należące do gospodarstwa rolnego, muszą być własnością lub być w posiadaniu jednej osoby fizycznej lub prawnej lub jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej. Zamiast warunku łączności ekonomicznej – jak w definicji z Kodeksu cywilnego – ustawodawca wymaga warunku łączności poprzez osobę właściciela (posiadacza) danego gruntu.

Norma obszarowa jest traktowana w sposób formalny. Decyduje kryterium ilościowe, tj. przekraczania lub nieprzekraczania 1 ha użytków rolnych lub 1 ha przeliczeniowego. Według Bieluka, w sytuacji, gdy grunt jest użytkowany rolniczo, a nie przekracza 1 ha, nie stanowi on gospodarstwa rolnego. Natomiast grunt przekraczający 1 ha użytków rolnych lub 1 ha przeliczeniowy będzie gospodarstwem rolnym bez względu na sposób wykorzystywania. O włączeniu gruntów do gospodarstwa rolnego lub zwolnieniu ich z opodatkowania podatkiem rolnym decyduje powierzchnia ustalona na podstawie ewidencji gruntów.²¹

Określona powierzchnia gruntów to podstawowy warunek uznania danego zbioru gruntów za gospodarstwo rolne. Podmiot tworzący gospodarstwo rolne winien być właścicielem bądź posiadaczem gruntu o określonej powierzchni, aby grunt ten mógł być uznany za gospodarstwo rolne. Ustawodawca przewiduje więc dwie formy prawne związku podmiotu z gruntem – własność oraz posiadanie (oraz współwłasność i współposiadanie).

Własność jest pojęciem jasnym i precyzyjnym. Grunty, które spełniają warunek obszarowy i są użytkami rolnymi, oraz są własnością jednej osoby, są gruntami gospodarstwa rolnego. Natomiast odnośnie posiadania terminologia cywilnoprawna używana jest w ustawie o podatku rolnym z wyraźną niekonsekwencją. Ustawodawca pozostawił jako warunek opodatkowania posiadania gruntu bez określania, czy jest ono samoistne czy zależne. W związku z tym należy uznać, iż obie postacie posiadania kwalifikują dany grunt do gruntów należących do gospodarstwa rolnego. Po-

²¹ Bieluk J., *Opodatkowanie sprzedaży nieruchomości rolnych podatkiem dochodowym od osób fizycznych*, Studia Iuridica Agraria, tom VIII z 2009 r., wyd. Temida, Białystok 2009, s. 82.

nieważ w art. 3 oba pojęcia – posiadanie samoistne i posiadanie zależne – użyte są rozdzielnie, należy przyjąć, iż ustawodawca miał na uwadze w art. 1 ustawy oba rodzaje posiadania, skoro nie wprowadził w definicji gospodarstwa rolnego tego rozróżnienia.²² Taka regulacja powoduje, iż ten sam grunt może wchodzić w skład dwóch (a nawet trzech) gospodarstw rolnych w rozumieniu ustawy o podatku rolnym. Ta sama działka może mieć innego właściciela, innego posiadacza samoistnego i innego posiadacza zależnego. Taką działkę możemy wliczyć do powierzchni trzech gospodarstw rolnych.²³

7. Gospodarstwo rolne w ustawie o ubezpieczeniu upraw rolnych i zwierząt gospodarskich

Artykuł 2 pkt 1 z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich²⁴ zawiera definicję gospodarstwa rolnego. Według tej ustawy *gospodarstwo rolne* to obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha fizyczny lub 1 ha przeliczeniowy, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, a także obszar takich gruntów niezależnie od powierzchni, jeżeli jest prowadzona na nim produkcja rolna stanowiąca dział specjalny produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych.

Z jednej strony, gospodarstwem rolnym będzie obszar gruntów podlegających określonej klasyfikacji, o określonej powierzchni. Ustawa nie stawia jednak wymogu podlegania przez te grunty opodatkowaniu podatkiem rolnym. W miejsce tego pojawia się zastrzeżenie, że na gruntach tych nie może być prowadzona działalność gospodarcza inna niż rolnicza. Z drugiej zaś strony, gospodarstwem rolnym będzie obszar grun-

²² Inaczej B. Brzeziński, *Podatek rolny*, Warszawa-Poznań-Toruń 1988, s. 14-15.

²³ Bieluk J., *Opodatkowanie sprzedaży nieruchomości rolnych podatkiem dochodowym od osób fizycznych*, Studia Iuridica Agraria, tom VIII z 2009 r., wyd. Temida, Białystok 2009, s. 83.

²⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2005 r., Nr 150, poz. 1249, z późn. zm.).

tów podlegających określonej klasyfikacji, jeśli jest na nich prowadzona produkcja rolna stanowiąca dział specjalny w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych lub osób prawnych. W takim przypadku nie ma znaczenia powierzchnia tych gruntów. Warto zauważyć że omawiana definicja jest diametralnie różna od definicji gospodarstwa rolnego zawartej w Kodeksie cywilnym. Z pewnością nie przyczynia się to do klarowności oraz uproszczenia naszego systemu prawnego.

Definicja *gospodarstwa rolnego* w opisanej powyżej ustawie nie wywołuje większych kontrowersji i jest zasadniczo zawężona do samych nieruchomości. Jej znaczenie właściwie przejawia się przede wszystkim w tym, że posiadanie gospodarstwa rolnego stanowi punkt wyjściowy do uznania kogoś za producenta rolnego. Pośrednio stanowi zatem warunek umożliwiający zawieranie umów ubezpieczenia, o których mowa w ustawie.²⁵

8. Pojęcie *gospodarstwa rolnego* w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych

Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych²⁶ również wprowadziła własną definicję gospodarstwa rolnego, stanowiącą, że jest to obszar użytków rolnych, gruntów pod stawami oraz sklasyfikowanych jako użytki rolne gruntów pod zabudowaniami, przekraczający łącznie powierzchnię 1 ha, jeżeli podlega on w całości lub części opodatkowaniu podatkiem rolnym, a także obszar takich użytków i gruntów niezależnie od ich powierzchni, jeżeli jest prowadzona na nich produkcja rolna, stanowiąca dział specjalny w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Na marginesie należy zaznaczyć, że jest to kolejna definicja gospodarstwa rolnego w polskim systemie prawnym, która

²⁵ Nawracała J., *Komentarz do ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*. Tom I, Komentarz, wyd. II, 2009 r.

²⁶ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, (Dz. U. z 2003 r., Nr 124, poz. 1152 z późn. zm.).

różni się niuansami od definicji zawartej w ustawie o ubezpieczeniu upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, omawianej powyżej. Jednak definicja ta jest diametralnie różna od definicji gospodarstwa rolnego zawartej w Kodeksie cywilnym. Podobnie do tej kwestii odnosi się Sąd Apelacyjny w Białymstoku, który w wyroku z dnia 30 kwietnia 2012 r. uzasadnia: *Trudno ją [definicję gospodarstwa rolnego z ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych...] jednak uznać za definicję kompletną, skoro w jej zakresie nie mieszczą się inne, poza nieruchomością, składniki majątkowe, z którymi dopiero może ona tworzyć pewną całość gospodarczą. W ocenie Sądu Apelacyjnego, poprzez jej zamieszczenie w ustawowym „słowniczku” nie zostało wykreowane odmienne od kodeksowego pojęcie gospodarstwa rolnego, zredukowane do samych tylko nieruchomości – użytków rolnych. W związku z tym, że ustawowa definicja odwołuje się do prosto weryfikowalnych norm obszarowych, klasyfikacji ewidencyjnej gruntów oraz do wyjaśnionych w ustawach podatkowych pojęć działalności rolniczej i działalności w ramach działów specjalnych produkcji rolnej, na zasadzie taksatywnego wymieniania ich rodzajów [...] należy uznać, że służy ona raczej wyeliminowaniu wątpliwości, na kim ciąży obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników, które mogłyby powstać w sytuacji posłużenia się przez ustawodawcę nieostrymi kryteriami istnienia faktycznej lub potencjalnej „zorganizowanej całości gospodarczej”.*²⁷

9. Gospodarstwo rolne według ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności

Gospodarstwo rolne – wszystkie nieruchomości rolne będące w posiadaniu tego samego podmiotu lub gospodarstwo w rozumieniu art. 2 lit. b rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylają-

²⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 30 kwietnia 2012 r., sygn. akt I ACa 730/11, (Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej, kwartalnik nr 2-3/2012. Białystok 2012, s. 20).

cego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE L 30 z 31.01.2009, str. 16, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 73/2009”; – tak w całości brzmi art. 3 ust. 1 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.²⁸

Ustawa o krajowym systemie ewidencji producentów [...] była w zasadzie pierwszą polską regulacją prawną powołującą się bezpośrednio na rozporządzenie Wspólnoty Europejskiej. Dla przypomnienia za „gospodarstwo rolne” wg art. 2 lit. b rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 uznaje się wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika, które znajdują się na terytorium tego samego państwa członkowskiego. Jeśli przyjmiemy, że jednostka produkcyjna oznacza wszystkie środki wykorzystywane w danym sektorze produkcji takie jak obiekty produkcyjne, grunty orne, pastwiska, obszary na wolnym powietrzu, budynki dla zwierząt gospodarskich, obiekty do składowania płodów rolnych, produktów upraw, produktów pochodzenia zwierzęcego, surowców i innych środków produkcji związanych z tym sektorem produkcji, to należy interpretować, że definicja gospodarstwa rolnego w omawianej ustawie obejmuje zarówno grunty, jak i obiekty budowlane służące do prowadzenia produkcji rolniczej.

10. Inne przepisy prawne, w których następuje odwołanie do definicji *gospodarstwa rolnego* w istniejących ustawach

10.1. Ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych

W ustawie o podatku od czynności cywilnoprawnych²⁹ widnieje odwołanie do definicji *gospodarstwa rolnego* z ustawy o podatku rolnym. Z art. 9 tej ustawy wynika, że zwalnia się od podatku przeniesienie własności nieruchomości pod warunkiem, że nabyta nieruchomość stanowi,

²⁸ Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (t.j. Dz. U. z 2004 r., Nr 10, poz. 76 z późn. zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t.j. Dz. U. z 2010 r., Nr 101, poz. 649)

utworzy lub wejdzie w skład *gospodarstwa rolnego* nabywcy w rozumieniu przepisów o podatku rolnym. Mając na uwadze definicję gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, taka interpretacja będzie oznaczała, że zwolnione od podatku będą tylko grunty, a co za tym idzie – wyłączone z ulgi pozostaną: budynki, budowle, lasy, nieużytki i innego rodzaju grunty nie sklasyfikowane jako użytki rolne. Bowiern, w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym, jedynym składnikiem gospodarstwa rolnego są grunty o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy.

10.2. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych

Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych³⁰ w art. 2 ust. 4 również odwołuje się do definicji *gospodarstwa rolnego* w rozumieniu przepisów o podatku rolnym. Ponieważ definicja gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym jako jedyny składnik gospodarstwa przewiduje grunty, należy z rozważań dotyczących sprzedaży nieruchomości wyłączyć nieruchomości budynkowe i lokalowe. Nieruchomości, o które chodzi w u.p.d.f., to nieruchomości gruntowe. Ustawa o podatku dochodowym nie wymaga, aby nieruchomość wchodziła w skład gospodarstwa rolnego osoby sprzedającej, wystarczające jest, żeby wchodziła w skład jakiegokolwiek gospodarstwa rolnego.

10.3. Ustawa o podatku od spadków i darowizn

W myśl art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku od spadku i darowizn,³¹ ze zwolnienia od podatku od spadków i darowizn podlega nabycie własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości lub jej części wraz z częściami składowymi, jeżeli w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, w chwili nabycia nieruchomości ta stanowi *gospodarstwo rolne* lub jego część, a także wówczas, gdy wejdzie w skład gospodarstwa rolnego będącego własnością nabywcy i to gospodarstwo rolne będzie prowadzone przez nabywcę przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia.

Zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa Finansów z 2003 roku,³² defini-

³⁰ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 361, z późn. zm.).

³¹ Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2009 r., Nr 93, poz. 768, z późn. zm.).

cja ta [definicja gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym] nie obejmuje budynków i innych obiektów usytuowanych na gruntach gospodarstw rolnych, a także urządzeń lub inwentarza. Skoro budynki te [...] niezależnie od ich rodzaju, przeznaczenia oraz sposobu wykorzystania, tak jak pozostałe ww. składniki majątkowe, nie stanowią wraz z gruntem gospodarstwa rolnego, to ich nabycie nie może być objęte zwolnieniem od podatku przewidzianym dla takiego gospodarstwa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy. Według dalszych wyjaśnień Ministerstwa Finansów do gospodarstwa rolnego nie można zaliczyć:

- budynków mieszkalnych,
- budynków gospodarczych, w tym zajętych na cele specjalistycznego chowu i wylęgu drobiu lub specjalistycznej hodowli zwierząt, wraz z urządzeniami oraz stadem hodowlanym,
- inwentarza żywego,
- urządzeń służących do prowadzenia upraw specjalnych jak: szklarnie, inspekty, pieczarkarnie, przechowalnie owoców,
- pojazdów i maszyn rolniczych oraz części zamiennych do tych pojazdów i maszyn (ich nabycie korzysta ze zwolnienia od podatku na zasadach określonych w art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy),
- narzędzi pracy przeznaczonych do użytku w gospodarstwie rolnym.

10.4. Rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Zgodnie z §2 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia,³² pomoc finansowa w ramach „ułatwienia startu młodym rolnikom” przyznawana jest osobie fizycznej, która nie prowadziła działalności rolniczej i po raz pierwszy rozpocznie prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym w rozumieniu art. 55³ Kodeksu cywilnego. W związku z odwołaniem do k.c. jednoznacznie wynika, że chodzi o „własnościowe” pojęcie gospodarstwa rolnego.

³² Pismo z dnia 22 stycznia 2003 r. Ministerstwa Finansów, Departamentu Podatków Lokalnych i Katastru (LK-2413/LM/JK/2002).

³³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, (Dz. U. z 2007 r., Nr 200, poz. 1443 z późn. zm.).

11. Podsumowanie

Można odnieść wrażenie, że w Polsce istnieje tzw. „inflacja prawa”, czyli tworzenie nadmiernej ilości prawa, nie zawsze współmiernie do potrzeb obywateli. Mnogość definicji *gospodarstwa rolnego* w różnych regulacjach prawnych częściowo to potwierdza. Jednak należy mieć na uwadze, że wydaje się wręcz nierealne stworzenie jednego, uniwersalnego pojęcia *gospodarstwa rolnego*. Oczywiście, ograniczenie ilości definicji wpłynęłoby na ograniczenie problemów z interpretacją niektórych przepisów. Często same sądy nie mają pewności, do której ustawowej definicji gospodarstwa rolnego się odnosić. Trzeba pamiętać, że nie tylko polski system prawny jest tak rozbudowany. Wstępując do Unii Europejskiej, Polska zobowiązana została do dostosowania przepisów prawnych do tych obowiązujących w UE. Ten fakt również miał wpływ na wprowadzenie kolejnych definicji *gospodarstwa rolnego*, tym razem zgodnych z prawodawstwem unijnym.

Nie tylko w dziedzinie prawa różnorodność definicji gospodarstwa rolnego może prowadzić do niejasności. W ekonomii i statystyce taka sytuacja powoduje, że obraz rolnictwa w Polsce jest nieprecyzyjny. Zaliczając do gospodarstw rolnych tylko na podstawie posiadanych gruntów, bez związku z wielkością produkcji i rynkami zbytu, prowadzi do tego, że zaniżona jest wydajność polskich gospodarstw, a zatrudnienie w rolnictwie jest zawyżane. Gospodarstwa o niewielkiej powierzchni, które produkują tylko na własne potrzeby, tzw. samozaopatrzeniowe (subsystencyjne), powinny zostać wyodrębnione z grupy gospodarstw rolnych. Dzięki temu umożliwiłoby to stworzenie odpowiednich programów pomocowych dla każdej z grup, zarówno gospodarstw rolnych jak i gospodarstw samozaopatrzeniowych.

Tak więc wydaje się zasadne wprowadzenie definicji *gospodarstwa rolnego* związanej ze sprawami cywilnoprawnymi i podatkowymi, w której głównym kryterium będzie posiadanie nieruchomości rolnych, oraz definicji związanej z rynkiem dotacji i subwencji dla rolnictwa, której za kryterium zostanie obrana wielkość produkcji rolniczej.

Katarzyna Rodak, Inspektor ds. świadczeń w Placówce Terenowej KRUS w Zgierzu, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu w Łodzi.

Streszczenie **Definicja gospodarstwa rolnego w świetle** **polskiego i unijnego ustawodawstwa**

Polskie prawo zawiera kilka różnych definicji gospodarstwa rolnego. W publikacji scharakteryzowano każde z prezentowanych pojęć. Przedstawiono kryteria oraz zakres każdej z definicji. Artykuł uzupełnia orzecznictwo sądów w sprawach definicji *gospodarstwa rolnego*. W pracy zaprezentowany również został przegląd ustawodawstwa Unii Europejskiej w zakresie pojęcia *gospodarstwa rolnego*. Autorka proponuje ograniczenie liczby definicji *gospodarstwa rolnego*, dzięki czemu możliwe będzie uniknięcie problemów interpretacyjnych.

Słowa kluczowe: *gospodarstwo rolne, Kodeks cywilny, podatek rolny*.

Summary **The definition of a farm** **under Polish and EU legislation**

Polish law contains several different definitions of a farm. In publication characterizes each of the presented concepts. The paper presents the criteria and the scope of each definition. Article complements the law courts definition of a farm. The paper was also presented an overview of EU legislation in the concept of the farm. The author proposes reducing the number of the definition of a farm, so that we can avoid problems of interpretation.

Keywords: *farm, the Civil Code, the agricultural tax*.

Katarzyna Rodak, Inspector in Local Office of Agriculture Social Insurance Fund in Zgierz. Graduate of Law and Administration Faculty University of Lodz.

Problematyka odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań w sprawach z ubezpieczenia społecznego rolników

Wprowadzenie

Przedmiot opracowania wyznaczony jego tytułem skłania do refleksji, ponieważ w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹ nie ma przepisu, który by upoważniał do pobierania od rolników oświadczeń z pouczeniem o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Nie stanowi to jednak – czego autor spróbuje dowieść – przeszkody do pobierania tego rodzaju oświadczeń. Inspiracją do zmierzenia się z tą problematyką stało się orzecznictwo Sądu Najwyższego, które w sposób zgodny wyklucza możliwość pouczenia przez Kasę stronę postępowania o sankcjach karnych grożących za składanie fałszywych zeznań, a wynikających z art. 233 § 6 Kodeksu karnego.² Ponieważ skomentowanie wszystkich tez wynikających z wyroków SN wykracza poza ramy jednostkowego orzeczenia, utrudnia to komentatorowi podjęcie polemiki w formie glosy krytycznej odnoszącej się do konkretnego orzeczenia, stąd też pomysł, aby do tej problematyki odnieść się w szerszym kontekście i zagadnienie skomentować poprzez pryzmat generalnej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego.

¹ Tj: Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm., dalej: ustawa o u.s.r.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.), dalej: kk.

Uprzedzając pewne fakty i tezy, które zostaną postawione w poniższym wywodzie, a zarazem sygnalizując krytyczne nastawienie autora do linii prezentowanej przez SN, należy zasygnalizować, że kolejna problematyka w ubezpieczeniu społecznym rolników padła ofiarą niedoskonałej lub właściwej niepełnej wykładni, polegającej na sformułowaniu tez tylko w oparciu o wynik wykładni gramatycznej, w zupełnym zapomnieniu, że postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników³ prowadzone w oparciu o przepisy ustawy o u.s.r., nie jest postępowaniem ani kompletnym, ani tym bardziej autonomicznym. Nie sposób uciec od refleksji, że w procesowym prawie ubezpieczeń społecznych rolników incydentalne będą przypadki, w których pełną normę prawną da się odkodać, bazując tylko na wynikach wykładni gramatycznej.

Wykładnia gramatyczna jest najprostszą formą wykładni prawniczej, ale w żadnej mierze jej wynik nie może zostać uznany za wyłączny, nie zestawivszy go z wynikami wykładni systemowej w tak skomplikowanej materii, jaką jest postępowanie w sprawach ubezpieczenia społecznego rolników. Posiłkowanie się wykładnią systemową jest wręcz obligatoryjne w przypadku złożonych systemów prawnych, a za taki należy uznać procesowe prawo ubezpieczenia społecznego rolników. Proceduralne normy prawne niewątpliwie swoje źródło będą miały w ustawie o u.s.r., mające w wielu przypadkach status *lex specialis*, ale w równym stopniu na postępowanie w sprawach z ubezpieczenia społecznego rolników składają się przepisy ustaw ubezpieczeniowych regulujących powszechne ubezpieczenie społeczne⁴ oraz zasady określone przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego,⁵ którego zakres zastosowania ustawodawca określił *expressis verbis* w treści art. 180 k.p.a.⁶

³ Ilekroć w niniejszym opracowaniu zostanie użyty zwrot „postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych” lub „postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych” należy przyjąć, że są to synonimy. Wprawdzie zwrot „postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych” jest pojęciem szerszym, obejmującym także powszechny system ubezpieczenia, ale komentowana problematyka w równym stopniu dotyczy ubezpieczenia społecznego rolników, jak powszechnego systemu ubezpieczeń.

⁴ W sprawach nieuregulowanych art. 52 ustawy o u.s.r. odsyła do pozostałych ustaw ubezpieczeniowych, a te w przypadku braku norm procesowych odsyłają do przepisów k.p.a. Zob. art. 124 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009. Nr 153, poz. 1227 ze zm.), a także art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.), dalej: ustawa o s.u.s.zm.), dalej: kk.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), dalej: k.p.a.

⁶ Szerzej na ten temat autor wypowiedział się w: „Atypowe zawieszenie postępowania w ubezpieczeniu społecznym rolników” [w:] *Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia*, nr 44/2012, s. 53-54.

Odpowiedzialność karna za składanie fałszywych zeznań w orzecznictwie Sądu Najwyższego

Problematyka odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa SN. Materiałem wykładni stawało się przede wszystkim umocowanie normatywne organu prowadzącego postępowanie do odebrania oświadczenia z pouczeniem o odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdy. Orzecznictwo SN w tej materii jest od wielu lat koherentne i stoi na stanowisku, że przepis prawa umieszczony w akcie rangi podstawowej nie może legitymizować działania organu prowadzącego postępowanie do obierania tego rodzaju oświadczeń.⁷ Innymi słowy, tylko dyspozycja normy prawnej zawarta w ustawie jest wystarczającą przesłanką uprawniającą organ do pouczenia o odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań oraz upoważnia ów organ do występowania do innych organów ochrony prawa z wnioskiem o podejrzenie popełnienia czynu określonego w art. 233 § 6 kk.

Jednolitość orzecznictwa jest wynikiem dość czytelnej dyspozycji wspomnianego artykułu, w którym ustawodawca *explicite* zastrzegł, że odpowiedzialność za składanie fałszywych zeznań zachodzi wówczas, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.⁸

Przedstawiona powyżej argumentacja rzutuje również na postępowanie w sprawach ubezpieczenia społecznego rolników, bowiem zdaniem SN

⁷ Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 1994 r., WR 20/94, OSNKW 1994, z. 5-6, poz. 33; Uchwała Sądu Najwyższego z 19 sierpnia 1999 r., I KZP 22/99, OSNKW 1999, z. 9-10, poz. 51; Postanowienie Sądu Najwyższego z 2 lutego 2004 r., V KK 168/03, OSNKW 2004, z. 3, poz. 29; Wyrok Sądu Najwyższego z 3 sierpnia 2006 r., III KK 133/06, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2009 r., IV KK 459/08, OSNKW 2009, z. 9, poz. 75.

⁸ Na marginesie powyższego wyводу warto zauważyć, że problem ten zaistniał także w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego. W myśl § 19 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń (Dz. U. Z 1983 r. Nr 10, poz. 49 ze zm.), każde oświadczenie powinno zawierać stwierdzenie, że zostało złożone ze świadomością odpowiedzialności za składanie nieprawdziwych zeznań, oraz podpis składającego oświadczenie. W świetle przytoczonej argumentacji przepis ten był sprzeczny z obowiązującym prawem i wykładnią sądową. W obecnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. z 2011 r. nr 237, poz. 1412 ze zm.), przepis ten już nie został umieszczony – zob. § 19 wymienionego rozporządzenia.

w ustawie o u.s.r. nie ma takiego umocowania, a art. 75 § 2 k.p.a. nie jest wystarczający. Tezy są wynikiem dwóch orzeczeń, w których SN podważył legitymację Prezesa KRUS jako organu administracji publicznej do pocuzania strony o odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań.⁹

2.1. Wyrok SN z dnia 11 lutego 2009 r. III KK 245/08

Kasację w przedmiotowym przypadku wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich na gruncie następującego stanu faktycznego. Sąd Rejonowy wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2007 r., uznał Jadwigę D. za winną tego, że w okresie od dnia 1 sierpnia 1998 r. do dnia 30 kwietnia 2006 r. w celu osiągnięcia korzyści majątkowej doprowadziła Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego do niekorzystnego rozporządzenia środkami finansowymi w kwocie 44.339,10 zł, w związku z pobraniem świadczenia rentowego, oraz w kwocie 307,03 zł z tytułu jednorazowego dodatku pieniężnego. Wprowadzenie organu w błąd nastąpiło poprzez zatajenie w złożonym wniosku z dnia 6 kwietnia 1993 r. o przyznanie świadczenia rentowego faktu pozostawania od dnia 7 kwietnia 1990 r. w związku małżeńskim z Józefem B., właścicielem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, oraz zatajenie faktu przekroczenia dochodu uprawniającego do wypłaty świadczenia określonego w ustawie z dnia 25 maja 2005 r. o dodatkach pieniężnych dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny,¹⁰ tj. popełnienia przestępstwa z art. 286 § 1 k.k. w zw. z art. 233 § 6 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. w zw. z art. 12 k.k. i za to skazał ją na karę 1. roku pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres próby wynoszący 4 lata, zobowiązano jednocześnie oskarżoną do zapłaty na rzecz pokrzywdzonego KRUS kwoty 44 646,03 zł w terminie 3 lat od uprawomocnienia się wyroku. Orzeczenie to zapadło na skutek uwzględnienia wniosku oskarżonej o wydanie wyroku skazującego i wymiarzenie kary bez przeprowadzenia postępowania dowodowego. Wyrok powyższy nie został zaskarżony i uprawomocnił się.

Rzecznik Praw Obywatelskich, wyraził wątpliwość co do możliwości pobrania przez wymienioną świadczeń w sposób nienależny, a z punktu widzenia komentowanego zagadnienia bardziej istotnym jest, że RPO zgłosił również zastrzeżenie, czy istniał przepis ustawy przewidujący moż-

⁹ Warto podkreślić, że przytoczone poniżej dwa orzeczenia SN zapadły w Izbie Karnej, o czym szerzej w dalszej części opracowania.

¹⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 102, poz. 852.

liwość odebrania przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej od Jadwigi D., zarówno przed złożeniem przez nią wniosku z dnia 6 kwietnia 1993 r. o przyznanie świadczenia rentowego, jak i przed złożeniem oświadczenia w sprawie osiągniętego w 2004 r. dochodu.

Sąd Najwyższy podzielił wątpliwości RPO, a motywy rozstrzygnięcia argumentował m.in. warunkiem (...) odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia, którym jest, by przepis odpowiedniej ustawy przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Zmiana w zakresie odpowiedzialności za fałszywe zeznania nastąpiła już po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego 1987 r.,¹¹ kiedy to do art. 75 dodano § 2, stwierdzający, że „...jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji państwowej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania” (zob. m.in. OSNKW 1994, nr 5-6, poz. 33, z glosą L. Gardockiego: Palestra 1994, z. 12, s. 181 oraz wyrok SN z dnia 25 lutego 1994 r., WR 20/94, OSNPG 1977, nr 2, poz. 15, z glosą L. Gardockiego: PiP 1977, z. 2). (...) *Warunkiem odebrania oświadczenia jest więc upoważnienie podmiotu przyjmującego oświadczenie do dokonania tej czynności, przy czym uprawnienie to musi wynikać z ustawy, na podstawie której prowadzone jest postępowanie. Jednocześnie wymóg określoności przestępstwa przemawia za przyjęciem, że warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest przewidywanie przez ustawę możliwości odebrania w danej sytuacji oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Odebranie od strony oświadczenia jest dopuszczalne, gdy przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów w drodze zaświadczenia, a ponadto z wnioskiem o złożenie takiego oświadczenia występuje wyłącznie strona postępowania – „petent” (por: wyrok SN z dnia 20 grudnia 2005 r., sygn. akt WA 34/05, OSNwSK 2005/1/2539).*

Dalej Sąd Najwyższy dowodzi, że – jak trafnie podnosi skarżący – z przepisów ustawy o u.s.r. nie wynika możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, a przepis art. 75 § 2 k.p.a. nie jest wystarczającą podstawą do odebrania takiego oświadczenia.¹² Nie wiadomo zresztą, co także zauważa się w kasacji, czy

¹¹ Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1987 r. Nr 33, poz. 186).

¹² Warto zauważyć, że powyższa teza jest pozbawiona uzasadnienia. Brak pogłębionej analizy w kierunku niemożności zastosowania art. 75 § 2 k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników nakazuje poniekąd przyjęcie tej argumentacji przez pryzmat wiary bądź zaufania.

w przypadku wniosku z dnia 6 kwietnia 1993 r. o przyznanie świadczenia rentowego, skazana w ogóle była uprzedzona o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

W konkluzji, Sąd Najwyższy uchylił wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

2.2. Wyrok SN z dnia 18 kwietnia 2013 r. II KK 97/13

W drugim przypadku stan faktyczny był następujący. Sąd Rejonowy uznał winnym K.R. tego, że w dniu 4 października 2005 r., będąc podzeganym przez kierownika placówki KRUS sporządził, poświadczając nieprawdę, oświadczenie, iż jego ojciec od dnia 3 października 2005 r. na stałe pracuje w jego gospodarstwie rolnym, podczas gdy przebywał on wówczas w USA, które to oświadczenie zostało dołączone do akt ubezpieczeniowych, co zakwalifikowano z art. 271 § 1 k.k.,¹³ i na podstawie tego przepisu w zw. z art. 58 § 3 2 k.k., został skazany na karę 90 stawek dziennych grzywny po 10 zł każda i obciążony kosztami procesu. Wyrok ten uprawomocnił się bez zaskarżenia w dniu 6 września 2012 r.

Kasację na korzyść skazanego wniosł Prokurator Generalny, zarzucając naruszenie art. 335 § 1 k.p.k., polegające na niezasadnym uznaniu, że okoliczności popełnienia przez oskarżonego zarzucanego mu czynu nie budzą wątpliwości i uwzględnieniu uzgodnionego z nim przez prokuratora wniosku o wydanie wyroku skazującego bez przeprowadzenia rozprawy, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia prawa materialnego przez skazanie K.R. za popełnienie przestępstwa z art. 271 § 1 k.k., mimo iż popełniony przez niego czyn nie wyczerpywał ustawowych znamion przestępstwa określonego w tym przepisie.

W uzasadnieniu kasacji oprócz naruszenia braku znamion czynu wynikającego z art. 271 § 1 k.k., Prokurator Generalny wywodził też, że mimo iż z treści tego oświadczenia wynikało, że składający je jest świadomy odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 k.k., to ustawa o u.s.r. nie

¹³ Artykuł ten jest podstawą odpowiedzialności karnej funkcjonariuszy publicznych, którzy poświadczają nieprawdę w dokumentach urzędowych. Kwalifikacja prawna czynu w przedmiotowym przypadku jest wysoce wątpliwa i spotkała się z krytyczną oceną SN. Ten aspekt niniejszego orzeczenia zostanie jednak pominięty w niniejszym opracowaniu, ponieważ wykracza poza ramy wyznaczone tytułem opracowania. Dla komentowanego zagadnienia ważniejsze jest stanowisko SN zawarte w tym orzeczeniu dotyczące odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 § 6 kk. oraz możliwości pobrania od strony postępowania przez KRUS oświadczenia z pouczeniem o odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań.

przewiduje ustalenia urzędowego wzoru składanego przez zainteresowanego oświadczenia, ani też odebrania od niego takiego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej, a tym samym czyn przypisany oskarżonemu nie wypełnił też znamion występku z art. 233 k.k. Wywodząc i argumentując w ten sposób, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uniewinnienie K.R. od zarzuczonego mu czynu.

Wydając wyrok w sprawie, SN uchylił wyrok Sądu Rejonowego, a w motywach rozstrzygnięcia stwierdził m.in., że oskarżony sporządził swoje oświadczenie na druku o określonym wzorze, w którym zawarte było stwierdzenie, że sporządzający je ma świadomość odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 k.k., co mogłoby sugerować istnienie odpowiedzialności z § 6 art. 233 k.k. Zdaniem SN, przywołany przepis penalizujący składanie fałszywych oświadczeń zastrzega jednak, iż odpowiedzialność karna wchodzi tu w rachubę tylko wówczas, jeżeli przepis ustawy, w oparciu o którą jest ono składane, przewiduje możliwość jego odebrania pod rygorem takiej odpowiedzialności. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalone jest zaś stanowisko, że uprawnienie do uprzedzenia o istnieniu odpowiedzialności karnej nie może, w omawianym wypadku, być kreowane w żadnej mierze przez akt rangi podustawowej, lecz ma wprost wynikać z ustawy przewidującej odbieranie danego oświadczenia, czym SN wyraźnie podtrzymuje wcześniejszą linię orzeczniczą.

W dalszych rozważaniach SN podkreśla, że ustawa o u.s.r. przewiduje jednak tylko, że odbierający je pracownik Kasy poucza rolnika o skutkach prawnych tego oświadczenia i umieszcza następnie stosowną informację na wydanej decyzji (art. 39a ust. 1, zarówno w brzmieniu popełnienia tego czynu w 2005 r., jak i w brzmieniu aktualnym z 2013 r.). W żadnej mierze nie wynika z tego aktu prawnego, aby owymi skutkami miałyby być odpowiedzialność karna, a o różnorodnych innych skutkach mowa jest m.in. w przepisach art. 5a i art. 37 ust. 1 i 2 tej ustawy. Zdaniem SN, ustawa o u.s.r. nie przewiduje także możliwości określania w drodze rozporządzenia właściwego ministra wzoru oświadczenia, ale nawet gdyby takowe było dopuszczalne, to nie mogłoby ono wprowadzać odpowiedzialności karnej z art. 233 § 6 k.k. za złożenie oświadczenia niezgodnego z prawdą. Tym samym, czyn zarzucony i przypisany skazanemu nie mógł i nie może być rozpatrywany także w aspekcie odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Za przypisane zachowanie odpowiedzialności nie przewidują także inne przepisy Kodeksu karnego dotyczące ochrony wiarygodności dokumentów.

Charakter postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników

Poza przedmiotem polemiki jest okoliczność, że podstawowym aktem normatywnym regulującym materialne i procesowe prawo ubezpieczenia społecznego rolników są przepisy ustawy o u.s.r.¹⁴ O ile jednak materialne prawo ubezpieczenia społecznego rolników w zasadzie w sposób kompletny reguluje zasady podlegania ubezpieczeniu, a w mniejszym stopniu także zasady nabywania i wypłaty świadczeń,¹⁵ tak tryb postępowania w tych sprawach jest określony przez przepisy tej ustawy w sposób fragmentaryczny. Braku kompletności ostatniej funkcji systemu u.s.r. nie można jednak traktować jako zarzutu względem ustawodawcy. Zawarcie całościowych uregulowań procesowego prawa w ustawie o u.s.r. można by wręcz uznać za brak racjonalności ustawodawcy, a ponadto postawić zarzut naruszenia ekonomiki tworzenia aktów normatywnych, polegającego na powielaniu norm i reguł w podobnych aktach normatywnych. Za powyższą tezę przemawiają historyczne przesłanki wprowadzenia do systemu ubezpieczenia społecznego reguł procedury administracyjnej, wyrażonej w treści art. 180 k.p.a., z którego wynika, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach.¹⁶

Przepis ten został dodany do k.p.a. ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.¹⁷ Wcześniej obowiązywała regulacja zawarta w art. 194 § 1 pkt 5 k.p.a., w myśl której przepisów kodeksu nie stosuje się do postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych oraz rent i zaopatrzeń z innych tytułów. Wyjątkiem od tej generalnej wówczas zasady były przepisy Działu IV regulujące kwestię skarg, wniosków oraz udziału prasy i organizacji społecznych.¹⁸ Drugim zastrzeżeniem była treść art. 189 k.p.a., w myśl której, jeżeli przepis prawny powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, należy przez to rozumieć przepisy kodeksu. Takim przepisem był niewątpliwie § 81 Rozporządzenia

¹⁴ Wielokrotnie na łamach kwartalnika autor wypowiadał się na temat złożonej struktury procesowego prawa ubezpieczeń społecznych. Z uwagi jednak na komentowaną materię nie da uniknąć się powtórzeń.

¹⁵ Dyspozycja art. 52 ustawy o u.s.r. zawiera odesłanie do innych aktów normatywnych regulujących sferę ubezpieczenia społecznego oraz określa zakres zastosowania tych aktów w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników.

¹⁶ Zob. także przypis nr 6.

¹⁷ Dz. U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8.

¹⁸ Zob. art. 194 § 3 k.p.a. w brzmieniu wówczas obowiązującym.

z dnia 12 grudnia 1968 r. Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac w sprawie postępowania o świadczenia emerytalne i zasad wypłaty tych świadczeń,¹⁹ który enumeratywnie wymieniał przepisy procedury administracyjnej mające zastosowanie w sprawach świadczeń z ubezpieczenia społecznego.²⁰

Z powyższego można wyprowadzić wniosek, że w ówczesnych sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego przepisy k.p.a. miały zastosowanie tylko wówczas, jeżeli konkretny przepis prawa zawierał odesłanie do procedury administracyjnej. Ówczesne relacje pomiędzy procedurą administracyjną a procesowymi przepisami prawa ubezpieczeń można określić mianem posiłkowego stosowania k.p.a. w sprawach ubezpieczeniowych. W komentarzach podkreślano jednak, że brak unormowania w sferze postępowania ubezpieczeniowego wielu kwestii proceduralnych istotnych dla praktyki należy traktować jako lukę w prawie.²¹ Podkreślano także, że z punktu widzenia zasad i techniki postępowania brak jest przeszkód do unifikacji tego postępowania, przy zachowaniu rzeczywiście niezbędnych odrębności w kilku kwestiach.²²

Po nadaniu nowego brzmienia art. 180 k.p.a. wzajemne relacje między przepisami k.p.a., a przepisami procesowymi prawa ubezpieczeń społecznych uległy zasadniczej zmianie. O ile wcześniej można było mówić o posiłkowym zastosowaniu tak teraz należy mówić o generalnej zasadzie stosowania k.p.a. w sprawach ubezpieczeniowych, a wyjątki od reguły winny być ściśle określone przez przepisy ubezpieczeniowe i nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, ze względu na charakter przepisów prawa ubezpieczenia społecznego – *ius cogens*.

Ściślejsze powiązanie procedury administracyjnej z procedurą ubezpieczeniową skutkuje koniecznością skonstruowania skomplikowanych norm prawnych, których hipoteza, dyspozycja i sankcja mogą wywodzić się przepisów prawnych umieszczonych w odrębnych aktach normatywnych. Niewątpliwą wadą takiej ekonomiki tworzenia aktów normatywnych jest trudność z odkodowaniem właściwej normy prawnej. Nie zwalnia to oczywiście podmiotu zajmującego się wykładnią od odpowiedzialności za tworzenie reguł niedoskonałych, czy wręcz błędnych. Wydaje się właśnie,

¹⁹ Dz. U. z 1968 r. Nr 48, poz. 347.

²⁰ Art. 75 k.p.a., o którym mowa będzie w dalszej części opracowania, nie był w tym paragrafie wymieniony, ale w ówczesnym brzmieniu nie zawierał on § 2 regulującego kwestię odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań.

²¹ Garlicki S., Szeremeta E., *Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 1962 r. s. 180, Szubert W., *O charakterze prawnym ubezpieczenia społecznego*, PZS nr 3/1972 s. 10.

²² J. Borkowski *Problemy rozszerzenia i zakresu ujednoczenia postępowania administracyjnego*, PiP nr 10/1979 s. 43, Zawadzki S., *Teoretyczne i legislacyjne aspekty projektu nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP nr 11/1979 s. 21.

że problematyczność z odkodowaniem właściwej normy prawnej doprowadziła do „zwolnienia” z odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań w ubezpieczeniu społecznym rolników.

Kluczowym dla ustalenia właściwej normy prawnej w komentowanym przypadku było – w ocenie autora – właściwe posłużenie się dyspozycją art. 180 k.p.a. Przywołując treść tego przepisu, warto jeszcze raz cofnąć się do roku 1980 i przytoczyć stanowisko doktryny co do sposobu właściwego rozumienia zastosowania k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zdaniem cytowanego już J. Broła, z art. 180 k.p.a. wynika bezspornie postulat ustawodawcy, aby reguły postępowania zawarte w k.p.a. były modyfikowane na tyle tylko, na ile jest to obiektywnie niezbędne.²³ Odmienność zasad postępowania może oznaczać bądź modyfikację, bądź też wyraźne wykluczenie zasad postępowania uregulowanych w k.p.a. Taka interpretacja przepisu spełnia leżący u podstaw nowelizacji k.p.a. postulat maksymalnej unifikacji postępowania administracyjnego we wszystkich rodzajach spraw rozstrzyganych przez organy administracji państwowej.²⁴

Konsekwencją tego toku rozumowania powinien być wymóg generalnego stosowania k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego, a wyjątki powinny mieć uzasadnienie w postaci konkretnego przepisu prawa upoważniającego do zastosowania innego trybu niż określonego w k.p.a. W żadnym przypadku nie może być miejsca na stosowanie domniemań prawniczych polegających na twierdzeniu, że jeżeli zindywidualizowany tryb procesowy nie został określony przepisami prawa ubezpieczeń społecznych, to należy domniemywać, że w takim przypadku wolą ustawodawcy był brak przyjęcia takiej regulacji. Właśnie taki wniosek – zdaniem autora niezasadny – nasuwa się samoistnie po lekturze przywołanych powyżej orzeczeń SN.

Odpowiedzialność karna za składanie fałszywych zeznań a przepisy prawa stanowionego

Trafnie zauważa Sąd Najwyższy, że w ustawie o u.s.r nie ma przepisu prawnego, który *explicite* legitymizowałby odbieranie oświadczeń z zawar-

²³ Broł J., *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo nr 7/1980 s. 46.

²⁴ *Ibidem* s. 50.

ciem klauzuli o uprzedzeniu o odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań. Jednakże w pierwszym z przytoczonych orzeczeń SN wywodzi również, że KRUS nie ma podstaw do stosowania regulacji wynikającej z brzmienia art. 75 § 2 k.p.a., co stanowi dobry punkt wyjścia do podjęcia polemiki.

Odwołując się do przytoczonego powyżej poglądu J. Broła i hipotetycznie zakładając, że stanowisko SN jest zasadne, należy postawić pytanie, czy zwolnienie rolników od odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań jest obiektywnie niezbędne? Czy świadomą wolą ustawodawcy było, aby osoby załatwiające sprawy w KRUS nie ponosiły żadnej odpowiedzialności za wprowadzenie w błąd organu administracji publicznej?

Próbując udzielić odpowiedzi, należy przypomnieć zakres podmiotowy zastosowania procedury administracyjnej. W świetle art. 1 pkt 1 k.p.a., Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. W myśl art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o organach administracji publicznej, rozumie się przez to ministrów, **centralne organy administracji rządowej**,²⁵ wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2.

W świetle zaś art. 2 ust. 2 ustawy o u.s.r., Prezes Kasy jest **centralnym organem administracji rządowej**,²⁶ podległym ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi. Wynika z tego bezspornie konieczność stosowania przepisów k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników.

Oczywistym jest zatem, że postępowanie w sprawach zakresu ubezpieczenia społecznego rolników podlega reżimowi procedury administracyjnej. Wzmocnieniem tej tezy niewątpliwie jest także orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, które ze względu na przedmiot spraw²⁷ są właściwe do orzekania w sprawach spornych i wykazują niezwyklej czynność w zakresie przestrzegania reguł k.p.a. w postępowaniu z zakresu ubez-

²⁵ Podkreślnie: W.J.

²⁶ Podkreślnie: W.J.

²⁷ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 28 sierpnia 2008 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. 2008 r. Nr 163, poz. 1016).

pieczenia społecznego rolników.²⁸ Argumentacja sądów administracyjnych poniekąd osłabia stanowisko SN, a dalej próbując go obronić, można wręcz dojść do wniosków szkodliwych nie tylko dla organu prowadzącego postępowania, ale także dla obywatela.

Kodeks postępowania administracyjnego zawiera w dziale I. Przepisy ogólne. Rozdział II tzw. zasady ogólne dotyczące m.in. obowiązku zapewnienia czynnego udziału stronie (art. 10 k.p.a.), szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.). Brak jest takich reguł w ustawie o u.s.r. Czy zatem – kierując się tokiem rozumowania SN – można postawić tezę, że w postępowaniach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników Prezes KRUS nie ma obowiązku prowadzenia postępowania z zachowaniem tych zasad, ponieważ reguł tych nie ma w ustawie o u.s.r. Ustawa o u.s.r. nie zawiera także szeregu innych regulacji dotyczących, m.in. wyłączenia pracownika, doręczeń, terminów, itd. Czy daje to prawną podstawę do pominięcia tych zasad w postępowaniu z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników? Irytujące jest wręcz stanowisko orzecznictwa, które w sposób wybiórczy nakazuje stosowanie tylko określonych reguł k.p.a. w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych rolników. Wprowadza to dodatkowy chaos w i tak dość skomplikowany zestaw przepisów procesowych dotyczących ubezpieczeń społecznych. Orzecznictwo w przedmiotowym przypadku cechuje się brakiem transparentności. Nie wykształciło bowiem katalogu przepisów prawnych, które należy stosować w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników oraz takich, których stosować nie można, nakazując poniekąd prowadzenie postępowania po omacku lub informując o właściwym trybie dopiero wówczas, gdy jednostkowy przypadek zawiśnie przed sądem.

Autor uważa, że ze względu na charakter przepisów ubezpieczenia społecznego, które mają status *ius cogens*, normatywna indywidualność (odmienność) postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych rolników, a w szerszym znaczeniu ubezpieczenia społecznego, ma możliwość tylko w sytuacji wyraźnej dyspozycji normy prawnej umieszczonej w przepisach ubezpieczeniowych.²⁹ W pozostałych przypadkach organy ubezpieczeń społecznych są zobowiązane do przestrzegania reguł postępowania określonych przez przepisy k.p.a., a brak powielenia norm pro-

²⁸ Zob. np. Wyrok z dnia 13.03.2013 r. WSA w Kielcach I SA/Ke 41/13 (dotyczący uzasadnień decyzji), Wyrok z dnia 9 maja 2013 r. WSA w Krakowie I SA/Kr 257/13 (dotyczący wyłączenia pracownika). W świetle przytoczonych orzeczeń powstaje coraz więcej wątpliwości co do zakresu przepisów obowiązujących Prezesa KRUS.

²⁹ Zob. np. art. 83b ust. 1 i 2 ustawy o s.u.s., w myśl którego, jeżeli przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, Zakład w tych przypadkach wydaje decyzję. Od wydanych w trakcie postępowania innych postanowień Zakładu zażalenie nie przysługuje.

cesowych na gruncie przepisów procesowego prawa ubezpieczeń społecznych należy uznać nie za brak woli ustawodawcy w tym kierunku, a raczej za objaw reguł ekonomicznego tworzenia aktów normatywnych. Innymi słowy, że jeżeli *ratio legis* ustawy o u.s.r. było zwolnienie rolników od odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań, to regulacja taka powinna znaleźć się w ustawie o u.s.r. *explicite*. Nie można na gruncie przepisów *ius cogens* domniemywać intencji ustawodawcy lub przypisać wolę wybiórczego stosowania k.p.a. w sprawach ubezpieczeniowych.

W pierwszym z przytoczonych orzeczeń zabrakło pogłębionej analizy co do niemożności odwołania się do treści art. 75 § 2k.p.a., co poniekąd – jak podkreślono – nakazuje zainteresowanym w sprawie przyjąć argumentację SN przez pryzmat wiary bądź zaufania.

W drugim orzeczeniu SN kompletnie pomija tę kwestię, dokonując wykładni tylko w oparciu o przepisy ustawy o u.s.r., dochodząc do wniosku, wyrażającego się poniekąd w maksymie *nullum crimen sine lege*. Nie bez przyczyny autor uważa, że powyższe orzeczenia zostały wydane przez Izbę Karną, co implikuje widoczną dbałość o zachowanie ogólnych reguł ustalonych dla prawa karnego. Trudno w tych orzeczeniach jednak dostrzec głębszą refleksję nad regulacjami obowiązującymi na gruncie skomplikowanego skądinąd procesowego prawa ubezpieczeń społecznych, co w mojej ocenie doprowadziło do ustalenia właściwej normy prawnej w oparciu o niekompletny zbiór przepisów prawnych. Pominięcie regulacji wynikających z treści przepisów k.p.a. zważywszy na powyższy wywód było niedopuszczalne, a lakoniczność argumentacji w przedmiocie zastosowania art. 75 § 2 k.p.a. poniekąd nakazuje komentującemu sięgnięcie do innego orzeczenia odnoszącego się do tej materii. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2009 r.³⁰ został wprawdzie wydany na gruncie przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,³¹ ale dla dalszej polemiki ze stanowiskiem SN konieczne staje się przywołanie fragmentu orzeczenia odnoszącego się argumentacji wykluczającej zastosowanie art. 75 § 2 k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Zdaniem SN art. 14 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio k.p.a., to zarazem dodaje, iż czyni się tak, jeżeli ustawa o pomocy społecznej nie stanowi inaczej. (...) Postępowanie w sprawie przyznania świadczeń na podstawie tej ustawy jest unormowane autonomicznie (wobec k.p.a.) i kompletnie. Takie stanowisko zapewne legło u podstaw zawarcia we wzorze oświadczenia o stanie majątkowym cytowanego powyżej sformułowania o znajomości przez oświadczającego treści art. 233 § 1 k.k. Inaczej wystar-

³⁰ IV KK 459/08, OSNKW 2009, z. 9, poz. 75.

³¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.

czyłoby przywołanie w treści oświadczenia przepisu art. 75 § 2 k.p.a. w zw. z art. 83 § 3 k.p.a., jako podstawy uprzedzenia wnioskującego o zasiłek przez pracownika socjalnego o odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenie. Ponadto, nie da się przejść do porządku nad faktem, że art. 75 § 2 k.p.a. ma zastosowanie, gdy strona występuje z inicjatywą poprzestania na jej oświadczeniu, co zwolni ją od obowiązku dostarczenia zaświadczenia organu administracji, z którym związane jest domniemanie prawdziwości jego treści. Natomiast w postępowaniu toczącym się na podstawie rozdziału 7 ustawy o pomocy socjalnej to pracownik socjalny może (czyli nie musi) domagać się od osoby zabiegającej o zasiłek złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym. W rezultacie, przepis art. 75 § 2 k.p.a. ma zastosowanie, to jest stwarza uprawnienie dla organu administracji państwowej do uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania wtedy, gdy strona dąży do tego, aby jej zeznanie zastąpiło zaświadczenie organu. Natomiast w art. 106 ust. 5 u.p.s. inicjatywa należy do organu i dlatego w przepisach tej ustawy musiałoby znaleźć się uprawnienie do uprzedzenia strony o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, aby mogła ona odpowiadać za to na podstawie art. 233 § 6 k.k. w zw. z § 2 tego artykułu. (...) Określając zakres stosowania dyspozycji art. 75 § 2 k.p.a., nie można pomijać, że już po uchwaleniu i wejściu w życie tego przepisu w dniu 24 października 1987 r., w szeregu ustawach przewidziano uprawnienie do uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenie.³² Słusznie wskazuje się w kasacji i (...) judykatach Sądu Najwyższego, że gdyby art. 75 § 2 k.p.a.

³² Zob. np. art. 32 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.), art. 79 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.), art. 20b ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2007 r., Nr 168, poz. 1186 ze zm.), art. 8 ust. 1 i 10 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.), art. 14b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.), art. 26 ust. 5 i 5a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o s.u.s., art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych osobom, które utraciły pracę (Dz. U. z 2009. Nr 115, poz. 964 ze zm.), art. 52a ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 849 ze zm.), art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.), art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.), art. 4 i 15 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.), art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o szczególnych rozwiązaniach dla podatników uzyskujących niektóre przychody poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2008 r. Nr 143, poz. 894 ze zm.).

był wystarczającą podstawą do odbierania oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej, to wszystkie te przepisy należałoby uznać za zbędne, a akty prawne, w których zostały zamieszczone, za uchwalone z naruszeniem podstawowych zasad techniki prawodawczej, jako zbędne *superfluum*.³³

Ze względu na charakter niniejszego opracowania należy odnieść przede wszystkim do treści art. 26 ust. 5 i 5a ustawy o s.u.s, w myśl których, na żądanie Zakładu lub kierownika terenowej jednostki organizacyjnej Zakładu będącego jednocześnie organem egzekucyjnym dłużnik obowiązany jest do wyjawienia nieruchomości oraz przysługujących mu praw majątkowych, które mogą być przedmiotem hipoteki przymusowej lub zastawu, jeżeli z dowodów zgromadzonych w postępowaniu wynika, że należności z tytułu składek mogą zostać nieopłacone. Wyjawienia, o którym mowa w ust. 5, dokonuje się w formie oświadczenia składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Przed odebraniem oświadczenia Zakład lub kierownik terenowej jednostki organizacyjnej będącej jednocześnie organem egzekucyjnym jest obowiązany uprzedzić dłużnika o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania.

Powyższa instytucja prawna jest jedynym przypadkiem w ustawie o s.u.s., w którym ustawodawca zobowiązał podmiot prowadzący postępowanie do odebrania oświadczenia z pouczeniem o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Upoważniło to SN do konstatacji przedstawionej powyżej. Zaprezentowane stanowisko przez SN jest jednak polemiczne z następujących powodów. Przyjmijmy na chwilę, że SN właściwie odczytał intencje ustawodawcy. W takim przypadku dość nieczytelne wydają się powody, dla których ustawodawca zdecydował się na pouczenie strony o odpowiedzialności ciężącej za składanie fałszywych zeznań tylko w sprawach z zakresu zabezpieczenia należności wynikających z obowiązku opłacania składek. Ustawodawca poniekąd „podniósł” znaczenie tego rodzaju spraw, marginalizując pozostałe, np. o ustalenie prawidłowości podlegania ubezpieczeniu, czy też wypłaty świadczeń. Nie wydaje się, aby konieczność odbierania tego rodzaju oświadczeń w sprawach o ustanowienie hipoteki była bardziej obiektywnie niezbędna niż w innych sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego. Trudno w takim postępowaniu doszukać się racjonalności ustawodawcy.

³³ Podobne stanowisko Sąd Najwyższy zajął w wyroku z dnia 23 lutego 2012 r. III KK 375/11. W motywach SN zauważył, m.in.: Gdyby uznać, iż art. 75 § 2 k.p.a., dodany do art. 75 k.p.a. ustawą z dnia 23 października 1987 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 33, poz. 186), stanowi wystarczającą podstawę do odbierania przez organ administracji publicznej oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej, to za zbędne i świadczące o braku racjonalności ustawodawcy należałoby ocenić wprowadzenie do szeregu później uchwalonych ustaw.

Zdaniem autora umieszczenie w art. 26 ust. 5a warunku odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań jest przykładem swego rodzaju nadgorliwości ustawodawcy, który wprowadzając taki przepis powielił ogólną zasadę wynikającą z treści art. 75 § 2 k.p.a. i wprowadził niepotrzebny chaos w koherentny system prawny. Podkreślenie zatem przez SN, że legitymacja do odbierania przedmiotowych oświadczeń ograniczona została jedynie do zindywidualizowanego przypadku, jest wynikiem raczej braku konsekwencji ustawodawcy, niż świadomym działaniem tegoż, a w żadnym przypadku nie może świadczyć w tym przypadku o racjonalności ustawodawcy, jak próbuje dowodzić Sąd Najwyższy.

Pomimo dość sztywnego stanowiska reprezentowanego przez SN, literatura przedmiotu nie jest już tak jednoznaczna. W zakresie wykładni art. 233 § 6 k.k. zauważa się bowiem, że nakłada on odpowiedzialność karną, porównywalną w swoich skutkach ze złożeniem fałszywych zeznań, na osobę, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Niezbędnym warunkiem karalności jest wcześniejsze uprzedzenie składającego oświadczenie o zagrożeniu taką odpowiedzialnością. *Ratio legis* (...) jest zagwarantowanie prawdziwości dowodów przedkładanych przez stronę. Drugim istotnym wymogiem stawianym przez przepis art. 233 § 6 k.k. jest to, aby ustawa, na podstawie której postępowanie jest prowadzone, wyraźnie takie konsekwencje dla składającego oświadczenie przewidywała, a art. 75 § 2 k.p.a. wymóg ten spełnia. Nieprawdziwe oświadczenie złożone przez stronę uderza bowiem w prawidłowość ustaleń, których zwińczeniem jest wydanie aktu administracyjnego.³⁴ W innym zaś miejscu zauważono, że w tych przypadkach (i tylko w tych), w których szczególnie przepis prawa wyraźnie wskazuje (wymienia) oświadczenie strony jako sposób wykazania określonej okoliczności, oświadczenie to powinno korzystać ze względnego domniemania prawdziwości (tzn. dopuszczającego przeciwdowód).³⁵

Wskazując na powyższe trudno przyjąć, że oświadczenie, które z natury rzeczy korzysta z domniemania prawdziwości, nie może zostać wzmocnione klauzulą uprzedzającą o odpowiedzialności karnej. Stanowisko takie niewątpliwie zachwiałoby rzetelnością postępowania oraz generowałoby dodatkowe koszty związane z koniecznością weryfikacji oświadczeń celem uprawdopodobnienia ich prawdziwości, choć należy zauważyć, że nie wszystkie oświadczenia takiej klauzuli wymagają.

³⁴ Kukuła Z., *Wpływ przestępstwa na akty administracyjne*, Samorząd Terytorialny 2013/1-2/ s. 137-148

³⁵ Chorąży K., Kmiecik Z., *Wydawanie zaświadczeń – kwestie nie rozstrzygnięte w literaturze*, Samorząd Terytorialny nr 6/2000, s. 70.

Omawiając tę kwestię, nie sposób pominąć poglądów SN odnoszących się do oświadczenia zawartego w art. 5a w związku z art. 39a ustawy o u.s.r. W treści tych przepisów jest mowa o możliwości złożenia Kasie oświadczenia o wyborze dalszego ubezpieczenia w systemie ubezpieczenia społecznego rolników po podjęciu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Zdaniem SN, w żadnej mierze nie wynika jednak z tego aktu prawnego, aby tymi skutkami miałyby być odpowiedzialność karna, a o różnorodnych innych skutkach mowa jest m.in. w przepisach art. 5a i art. 37 ust. 1 i 2 tej ustawy.

Oświadczenie składane w powyższym trybie nie jest oświadczeniem faktu, a jedynie oświadczeniem woli. Rolnik składający takie oświadczenie, ujawnia tylko swoją wolę co do dalszego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, a zatem nie ma i być nie może w nim miejsca na klauzulę uprzedzającą o odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań, ponieważ takie zdarzenie nie może w przedmiotowym przypadku wystąpić. O ile w oświadczeniach faktu istnieje ryzyko podania nieprawdy, tak nie ma takiej możliwości w oświadczeniu woli składanym w powyższym trybie.

W świetle uchwalonej ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców³⁶ i wprowadzenia – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy – kultury oświadczeń³⁷ w miejsce kultury zaświadczeń, za nieaktualne należy uznać poglądy SN w przedmiocie charakteru oświadczenia i formy ich składania przez stronę. Wymieniona ustawa znowelizowała treść art. 5a ust. 3 i 4 ustawy o u.s.r., dopuszczając możliwość przez rolnika-przedsiębiorcę³⁸ oświadczenia o wysokości należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok podatkowy w miejsce zaświadczenia właściwego naczelnika urzędu skarbowego. Tryb ten ma ułatwić spełnienie ustawowego obowiązku przez rolnika-przedsiębiorcę względem KRUS.

W rezultacie powyższa procedura jest klasycznym przykładem, w którym strona dąży do tego, aby jej zeznanie zastąpiło zaświadczenie organu. Tym samym powstaje tutaj kolizja poglądów w przedmiocie zastosowania art. 75 § 2 k.p.a., bowiem w takich przypadkach – jak wynika z ostatniego z przytoczonych orzeczeń – SN widzi uprawnienie dla organu administracji do uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie.

Niewątpliwie złożenie wspomnianego oświadczenia w terminie jest w interesie rolnika-przedsiębiorcy, ponieważ sankcją za przekroczenie ter-

³⁶ Dz. U. z 2011 Nr 106 poz. 622 ze zm.

³⁷ Zob. Wstęp do uzasadnienia projektu ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców.

³⁸ W rozumieniu art. 5a ustawy o u.s.r.

minu jest utrata dalszego prawa do tego ubezpieczenia. Oświadczenie składane w tym trybie w sposób zasadniczy rzutuje na prawidłowość ustalenia prawidłowego okresu ubezpieczenia. Pokusa złożenia w tym przypadku nieprawdziwych danych w oświadczeniu jest wysoka i wydaje się wręcz nieprawdopodobne, aby w przypadku wykrycia oświadczenia nieprawdy KRUS nie mógł żądać pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. W przypadku wykluczenia odpowiedzialności karnej rolnik nie doznaje żadnej sankcji za swój czyn. Za sankcję w tym przypadku nie można uznać utraty ubezpieczenia, ponieważ na skutek podania fałszywych danych stosunek ubezpieczeniowy nie powstał *ex lege*. Wydawane przez KRUS decyzje mają deklaratoryjny charakter, będąc jedynie realizacją stanu prawnego zaistniałego w rzeczywistości.

Podsumowanie

Niewątpliwym niebezpieczeństwem przytoczonego powyżej orzecznictwa jest wzrost znaczenia precedensu sądowego w polskim systemie prawnym. Jednostkowe orzeczenia Sądu Najwyższego, choć mają charakter wiążący w konkretnej sprawie, stają się wyznacznikiem kierunku linii orzeczniczej także w innych sprawach, po części zastępując przepis prawa stanowionego. Bazując na dotychczasowych doświadczeniach trudno przypuszczać, aby w najbliższym czasie przedstawiona linia orzecznicza uległa radykalnej zmianie.

Być może rozwiązaniem byłyby zmiana treści oświadczeń pobieranych przez KRUS, polegająca na zastąpieniu art. 233 § 6 kk. w gotowych drukach oświadczeń art. 75 § 2 k.p.a. w związku art. 83 § 3 k.p.a. Zabieg taki skłoniłby może do głębszej refleksji judykaturę i wyeliminowałby uproszczoną wykładnię, polegającą na stwierdzeniu, że skoro przepisy ustawy o u.s.r. nie czynią zadość art. 233 § 6 kk., to pobieranie tego rodzaju oświadczeń nie ma podstawy prawnej dla KRUS.

Wykładnia doktrynalna, poniekąd stojąca w opozycji do reprezentowanego przez SN stanowiska, ma mniejszą siłę oddziaływania na stosowanie prawa niż przywołane orzecznictwo. W komentowanym przypadku jest to o tyle niepokojące, że SN – jak autor starał się wykazać – „zwolnił” niezasadnie rolników z odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Stanowisko polegające na twierdzeniu, że jeżeli wolą ustawodawcy jest odebranie od strony oświadczenia pod odpowiedzialnością karną to ustawodawca taką wolą werbalizuje – jak uzasadnia SN, przytaczając szereg takich ustaw – nie ma zastosowania w systemie ubezpieczeń spo-

łecznych. Nie wszystkie przytoczone bowiem przez SN akty normatywne podlegają reżimowi k.p.a., a w procedurze ubezpieczeń społecznych podstawę stanowi art. 75 § 2 k.p.a. Podany przez SN wyjątek nie może tej reguły przełamać, ponieważ – jak dowodzą – jest wyrazem swego rodzaju nadgorliwości ustawodawcy.

Wykładnia dokonana przez Sąd Najwyższy, a w zasadzie sprowadzenie jej do kolokwialnego uproszenia, że skoro żaden przepis ustawy o u.s.r. nie przewiduje możliwości odebrania oświadczenia od rolnika z pouczeniem o odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań, to taka odpowiedzialność nie istnieje, jest tezą idącą zbyt daleko. Dziwi to tym bardziej, że w większości aktów normatywnych istnieją przepisy o charakterze sankcyjnym czy wręcz karnym za popełnienie czynów określonych literą prawa, do których może odwołać się podmiot na rzecz, którego została wyrządzona szkoda. Powinno to skłonić SN do refleksji przed formułowaniem kategorycznym tezy o braku takich przepisów w systemie ubezpieczenia społecznego rolników. *De lege lata* nie ma formalnoprawnych przeszkód do budowania w przedmiotowej materii normy prawnej w oparciu o wynik wykładni systemowej, polegającej na sięgnięciu do przepisów k.p.a. Reprezentując odmienne stanowisko powstaje pytanie, które przepisy k.p.a. są wiążące w postępowaniu w ubezpieczeniu społecznym rolników, a których stosować się nie powinno. Kierując się zasadami logicznego rozumowania trudno przypuszczać, aby w tej materii ustawodawca pozostawił aż tak wyraźną lukę w prawie.

Przywołanie historycznych przesłanek nowelizacji art. 180 k.p.a. i w zasadzie powielenie dyspozycji tego przepisu w ustawach ubezpieczeniowych implikuje czytelnym *ratio legis* takiej konstrukcji prawnej. Wolą ustawodawcy jest, aby przepisy k.p.a. były stosowane w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego wszędzie tam, gdzie nie zastrzegł inaczej. Z komentowanego orzecznictwa można wyprowadzić wniosek, że jedynym słusznym rodzajem wykładni jest wykładnia gramatyczna. Taki wniosek może być zapowiedzią potrzeby konstruowania monstrualnych aktów normatywnych, powielających w analogicznych materiach wszelkich możliwych instytucji prawnych. Teza ta narusza elementarną wiedzę z zakresu stanowienia prawa i jest pozbawiona jakichkolwiek racjonalnych przesłanek. Nie można również wykładni prawa ubezpieczeń społecznych sprowadzić do domniemań prawniczych i wręcz nadać im pierwszeństwo przez wyniki wykładni systemowej.

W przywołanym stanowisku J. Broła pada także postulat o potrzebie ustanowienia kodeksu ubezpieczeń społecznych.³⁹ Pogląd wygłoszony w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku pozostaje nadal aktualny.

³⁹ Broł J. Op. cit. s. 47

Wydaje się, że kodyfikacja procesowego prawa ubezpieczeń społecznych wyeliminowałaby wiele problematycznych rozstrzygnięć sądowych, a także przyczyniłaby się do minimalizacji przypadków problematycznych w codziennym stosowaniu procesowego prawa ubezpieczeń społecznych. Postępowanie to jest niewątpliwie specyficzne z kilka powodów. Przede wszystkim reguluje sferę życia człowieka o charakterze egzystencjonalnym. Przyznanie świadczenia z ubezpieczenia społecznego, związanego z zaistnieniem ryzyka uniemożliwiającego czasowo lub stale aktywność zawodową, zabezpiecza byt na poziomie socjalnym. O specyfice decyduje także ustalony tryb odwoławczy. Prawidłowość decyzji wydanej w toku postępowania administracyjnego – w przypadku sporu – ustala Sąd cywilny, jakim jest Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Orzeka on jednak co do legalności przyznania bądź odmowy świadczenia lub prawidłowości objęcia ubezpieczeniem, poza nawiasem kognicji sądu pozostawiając aspekt prawidłowości procesowej. Z kolei orzekające od kilku lat sądy administracyjne w sprawach wymienionych powyżej, podkreślają swoją rolę w kontroli legalności wydania decyzji, a poza nawiasem pozostawiając przesłanki merytoryczne rozstrzygnięcia. System ubezpieczeń społecznych jest instytucją dość skomplikowaną w płaszczyźnie materialnej i procesowej. W pewnym sensie charakter postępowania jest odzwierciedleniem skomplikowanego natury przedmiotu, pozycjonującej sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych od spraw administracyjnych począwszy, a na sprawach cywilnych skończywszy.

Zdaniem E. Łętowskiej, granica między sprawami administracyjnymi a cywilnymi nie wynika z natury rzeczy, lecz jest kwestią oceny i znaczenia przywiązanego przez dokonujących oceny do cech danego zjawiska. W niektórych państwach poszczególne *services publiques* są świadczone w ramach stosunków administracyjnych – w innych te same usługi uznaje się za mające charakter cywilnoprawny. Jest to bardziej kwestia decyzji i wyboru niż determinacji.⁴⁰ Wydaje się, że podobnie rzecz się ma z kwalifikacją procesowego prawa ubezpieczeń społecznych. Przed nadaniem nowego brzmienia art. 180 k.p.a. postępowanie w sprawach zakresu ubezpieczenia społecznego było jedynie marginalnie przywiązane do postępowania administracyjnego. Po nowelizacji postępowanie nabrało więcej cech postępowania administracyjnego, choć niewątpliwie za klasyczne postępowanie administracyjne nie może zostać nadal uznane.

Można odnieść wręcz wrażenie, że pomimo odesłania do procedury administracyjnej, ciągle żywe są obiekcje co do określenia tożsamości procesowej ubezpieczeń społecznych jako procedury administracyjnej. Obja-

⁴⁰ Łętowska E., *Glosa do uchwały SN z dnia 5 października 2001 r., III CZP 46/01, OSP nr 7-8/2002 s. 102.*

wia się to w niechętnym stosowaniu instytucji procedury administracyjnej aż do chwili, kiedy przykładowa instytucja nie została poniekąd... przekopowana do procedury ubezpieczeniowej. W ocenie autora, zachowanie takie jest wyrazem przesadnej ostrożności. *De lege lata* istnieją reguły dość czytelne, a za jedną z nich należy uznać obowiązek stosowania k.p.a., o ile przepisy ustaw ubezpieczeniowych nie stanowią inaczej – stosownie do brzmienia art. 180 k.p.a.

Skoro zaś żadna z ustaw ubezpieczeniowych nie zawiera odmiennej regulacji w przedmiocie odpowiedzialności za składanie fałszywych⁴¹ zeznań, to należy obligatoryjnie przyjąć regulację wynikającą z procedury administracyjnej. Przyjęcie odmiennej konstatacji narusza konstytucyjne normy dotyczące równości i sprawiedliwości społecznej. Nie wydaje się jednak, aby intencją ustawodawcy było zwolnienie części społeczeństwa od odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań przed organem administracji publicznej, a taki skutek można wyprowadzić z lektury przywołanego orzecznictwa Sądu Najwyższego.

Wojciech Jaskuła, główny specjalista w Placówce Terenowej KRUS w Piotrkowie Trybunalskim.

Problematyka odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań w sprawach z ubezpieczenia społecznego rolników. Streszczenie

Opracowanie jest próbą wytyczenia zakresu odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań w sprawach z ubezpieczenia społecznego rolników. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.) nie zawiera przepisu, który dotyczyłby tej materii, co jednak – jak próbuje udowodnić autor opracowania – nie może zwalniać od tej odpowiedzialności. Odmienne stanowisko reprezentuje Sąd Najwyższy, który w przywołanych orzeczeniach wyklucza karalność osób składających w Kasie, pod rygorem odpowiedzialności wynikającej art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.), oświadczenia

⁴¹ Z wyjątkiem skomentowanej regulacji zawartej w art. 26 ust. 5 i 5a ustawy o s.u.s.

niezgodne ze stanem faktycznym. Polemizując z tezami sformułowanymi w orzecznictwie SN, autor próbuje dowieść, że postępowanie z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników nie jest postępowaniem kompletnym i w kwestiach nieuregulowanych ustawą o u.s.r. podlega reżimowi postępowania administracyjnego. Reprezentując takie stanowisko autor uważa, że nie ma przeszkód formalnoprawnych do zastosowania w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników regulacji wynikającej z treści art. 75 § 2 k.p.a. Przyjęcie odmiennej konstatacji implikuje wątpliwości w kierunku właściwego zakresu zastosowania procedury administracyjnej w sprawach zakresu ubezpieczenia społecznego rolników. Z przytoczonych poglądów o doktrynie wynika, że odmiennosc postępowania z zakresu spraw z ubezpieczenia społecznego rolników lub w szerszym kontekście spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych polega na modyfikacji reguł postępowania na tyle, na ile jest to obiektywnie niezbędne. Nie wydaje się zatem, aby zwolnienie z odpowiedzialności karnej w komentowanym zakresie było obiektywnie niezbędne, a do takiego wniosku można dojść, przyjmując bezkrytycznie orzecznictwo Sądu Najwyższego przytoczone w opracowaniu.

The issues of criminal liability for making false statements in cases concerning social insurance of farmers.

Abstract

The study is an attempt to specify the scope of criminal liability for making false statements in cases concerning social insurance of farmers. The Act on Farmers' Social Insurance of 20th December 1990 (Journal of Acts of 2008, no 50, pos. 291, as amended) does not contain any provision regarding this issue, which however, as the author tries to prove, cannot result in exemption from this liability. A different position is taken by the Supreme Court which, in the quoted decisions, excludes criminal liability of persons who make statements contrary to the actual state under the pain of liability under art. 233 § 6 of the Act - Criminal Code of 6th June 1997 (Journal of Laws No 1997, no 88, pos. 553 as amended) at Agricultural Social Insurance Fund [KRUS]. By questioning the theses presented in judicial decisions of the Supreme Court the author attempts to prove that procedure concerning social insurance of farmers is not a complete procedure and, as regards issues that are not covered by

the Act on Farmers' Social Insurance, it is subject to the regulations of the Administrative Procedure Code. Expressing such an opinion the author believes that there are no formal-legal obstacles to apply the regulation under art. 75 § 2 of the Administrative Procedure Code in cases regarding social insurance of farmers. Taking the opposite position implies doubts as to the right direction of the scope of application of the administrative procedure in cases concerning the social insurance of farmers. It appears from the quoted opinions on the doctrine that differences in proceedings in cases concerning social insurance of farmers or, in a broader context, cases concerning social insurance involves modification of procedure rules to an extent which is objectively necessary. Hence, it does not seem that exemption from criminal liability to the commented extent is objectively necessary, and this conclusion may be drawn if the judicial decisions passed by the Supreme Court and quoted in the study are accepted uncritically.

*Wojciech Jaskula, Main Specialist, Local Office of KRUS
in Piotrkow Trybunalski.*

Wprowadzenie od redakcji

10 lipca 2013 r. na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników w Warszawie, zwołanym przez Przewodniczącego dr-a Andrzeja Kosiniaka-Kamysza w związku z pismem Szefa Kancelarii Sejmu RP, Lecha Czapli, o zaopiniowanie przedłożonego Marszałkowi Sejmu RP przez Klub Parlamentarny Ruch Palikota:¹ „Projekt ustawy o zniesieniu Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zmiany ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw”, Rada Rolników w jawnym głosowaniu jednomyślnie uchwaliła odrzucenie projektu w całości.

Treść OPINII ²

Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 10 lipca 2013 r.

*w sprawie poselskiego projektu ustawy
o zniesieniu Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników
oraz niektórych innych ustaw*

Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników z głębokim oburzeniem przyjęła poselski projekt ustawy, traktujący rolników i ich rodziny w sposób krzywdzący i przedmiotowy.

W ocenie Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników, projekt ustawy jest bublelem legislacyjnym, ogranicza się bowiem do automatycznej zmiany wyrazów „Prezes KRUS” na „Prezes ZUS”, bądź „KRUS” na „ZUS”. W projekcie ustawy m.in. wszystkie uprawnienia Prezesa KRUS będącego centralnym organem administracji rządowej są cedowane na Prezesa ZUS, nie mającego porównywalnego z Prezesem Kasy statusu prawnego (osobowość prawną posiada ZUS, a nie Prezes Zakładu).

¹ W październiku 2013 r. zmienił on nazwę na „Twój Ruch”.

² Zachowano wyróżnienia jak w źródłowym dokumencie.

Zasadnicza i bardzo wątpliwa kwestia w projekcie KP „Ruch Palikota” dotyczy np. art. 2 ust 2: *„Zakład zapewnia ciągłość udzielania świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników określonego w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. nr 50, poz. 291 ze zm.)*. Przewrotnie można zapytać – jak wobec tego zamierzają autorzy uzyskać spodziewane „oszczędności”, jeśli zachowają kosztowne – ich zdaniem – „przywileje” świadczeniowe na zasadach określonych obowiązującą ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników?

Ponadto w ocenie Rady Rolników okres reorganizacji dwóch instytucji bez olbrzymich zakłóceń w ich funkcjonowaniu jest niemożliwy.

Innym rażącym przykładem ułomności projektu, wprowadzającego zmiany bez podstaw prawnych, jest art. 7, w którym mowa o *„lekarzach-rzeczoznawcach ZUS”*, podczas gdy w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych orzekanie leży w gestii lekarzy orzeczników Zakładu oraz komisji lekarskich Zakładu (art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. f).

W projekcie mowa także o przekazywaniu ZUS-owi zadań w związku z ustawą z 2001 r. o rentach strukturalnych, gdy *de facto* świadczenia z tego tytułu już wygasły.

Kolejnym przykładem jest zmiana art. 5a ust. 6 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zmiana powyższego artykułu w zaproponowanym brzmieniu świadczy o ogromnym niezrozumieniu funkcjonowania zarówno rolniczego, jak i powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego.

W pierwszych wersjach uzasadnienia projektu autorzy podnoszą, że: *„Celem projektowanej ustawy jest zniesienie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i powierzenie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych zadań i kompetencji znoszonej KRUS. KRUS, jako odrębna instytucja zajmująca się realizacją zadań w zakresie ubezpieczeń społecznych powstała w 1991 r. Do tego czasu zadania te realizował ZUS, zatem uchwalenie ustawy doprowadzi do powrotu do sytuacji sprzed 1991 r.”*

Projektowane zmiany nie przywrócą sytuacji sprzed 1991 r., *wbrew stwierdzeniu w treści uzasadnienia autorów projektu ustawy o zniesieniu KRUS...*, gdyż zadania z zakresu obejmowania ubezpieczeniem, wymierzania i poboru składek były wykonywane przez organy samorządu terytorialnego (ogół urzędów gmin), a nie tylko w ramach jednostek ZUS. Przed powołaniem KRUS, tj. w ramach systemu powszechnego, zadania te były zatem rozproszone. Na rzecz ZUS ewidencję ubezpieczonych i pobór skła-

dek prowadziły wówczas urzędy gmin. 54 wojewódzkie oddziały ZUS i Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jedynie przyznawały i wypłacały świadczenia.

Ponadto w projekcie ustawy autorzy proponują powierzenie nadzoru nad działaniami Prezesa ZUS ministrowi do spraw zabezpieczenia społecznego „w obowiązującym stanie prawnym większość kompetencji przysługuje ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa”. Takie podejście nie znajduje potwierdzenia w proponowanej zmianie do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, gdyż większość kompetencji, m.in. do wydawania rozporządzeń, pozostawiona została w gestii ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

W rozdziale 4. Uzasadnienia: *Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe* autorzy zakładają np. osiągnięcie oszczędności wynikających z połączenia struktur organizacyjnych dwóch instytucji, wykonujących zadania związane z realizacją prawa do zabezpieczenia społecznego jednocześnie nie wskazując ich wysokości. Projektodawcy zakładają zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia i obciążenia związane z wynagrodzeniami **bez żadnej analizy**. Zakład Ubezpieczeń Społecznych w 2012 r. zatrudnił 46 182 osoby (dane z rocznego sprawozdania z działalności ZUS za 2012 r.) co w stosunku do liczby obsługiwanych 14 620 684 ubezpieczonych i 7,3 mln świadczeniobiorców, stanowi 474,65 osób przypadających na 1 pracownika.

W Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zatrudnienie w 2012 r. wynosiło 6 140 osób, przypadających na 1 501 190 ubezpieczonych i 1 285 725 świadczeniobiorców, co stanowi 452,44 osób przypadających na 1 pracownika. Te nieznaczne różnice wynikają ze zwiększonej liczby zadań nałożonych na KRUS poza zadaniami wynikającymi z ustawy o u.s.r., m.in. wynikające z funkcji płatnika składek ubezpieczenie zdrowotne (w przypadku ZUS zadania te przypisane są zakładom pracy), czy działań w zakresie prewencji wypadkowej (za ZUS działania prewencyjne wykonuje Państwowa Inspekcja Pracy).

Realizowanie zadań przez ZUS w znacznym stopniu oparte jest na obowiązkach realizowanych przez pracodawców, którzy większość obowiązków (m.in. księgowanie i sprawozdawczość w zakresie składek, wystawianie zaświadczeń, naliczanie i wypłata świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa) realizują samodzielnie z pomocą zatrudnionych pracowników, m.in. w kadrach i płacach.

W ocenie Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników połączenie ZUS i KRUS wiązałoby się z nieuzasadnionymi, bardzo wysokimi kosztami, związanymi m.in. z integracją bazodanowych systemów IT, oraz mogłoby spowodować zagrożenie dla prawidłowego i terminowego wykonywania

ustawowych zadań z zakresu ubezpieczenia społecznego, ubezpieczenia zdrowotnego, prewencji i rehabilitacji, innych zadań zleconych. Rozwiązanie takie mogłoby ponadto przynieść negatywne skutki społeczne, m.in. brak właściwej obsługi przez instytucje publiczne, bowiem KRUS i ZUS to dwie instytucje obsługujące dopełniające się systemy ubezpieczeń społecznych w Polsce, mające jednak różne funkcje, odmienne struktury i korzystające z odmiennych procedur świadczenia usług dla swoich beneficjentów. Nieprzemysłane zmiany mogą prowadzić do ogromnego chaosu, m.in. związanego z ubieganiem się przez rolników o środki unijne, a co za tym idzie – wykorzystaniem przez Polskę tych środków, oraz mogą spowodować społeczne problemy i trudne dziś do oszacowania skutki społeczne i ekonomiczne takiej reorganizacji.

Ludność rolnicza w Polsce objęta jest odrębnym systemem ubezpieczenia społecznego dopiero od 1977 roku. Odrębność tego systemu jest uzasadniona tym, że oprócz celów ubezpieczeniowych realizuje on także strategiczne zadania z zakresu polityki rolnej państwa i chroni wewnętrzny rynek żywności – co dla każdego państwa jest wartością niepodważalną, bez względu na wielkość produkcji narodowego rolnictwa. Zapewnienie świadczeń producentom żywności uznaje się także za ekonomiczną i moralną konieczność, wynikającą z zasad solidarności całego społeczeństwa w zakresie ochrony socjalnej.

Wyodrębnienie rolniczego systemu ubezpieczeń w ramach Kasy oparto na rozwiązaniach sprawdzonych w zachodniej Europie (we Francji, w Niemczech, Austrii, Finlandii), istniejących z długą tradycją i przy pełnej społecznej akceptacji.

Warto przypomnieć wniosek Banku Światowego z raportu z 2005 r. powstałego w wyniku kompleksowej oceny organizacji i funkcjonowania systemu ubezpieczenia społecznego rolników: „Integracja nie jest dobrym rozwiązaniem, bo obecne zadania KRUS nie mogą zostać zintegrowane z czymś, co nie istnieje – ZUS nie realizuje takich zadań wobec obsługiwanej przez siebie populacji. W takim scenariuszu zdarzeń pojawia się ryzyko naruszenia systemu ubezpieczeń społecznych, które zaowocuje utratą zaufania rolników do systemu, a co za tym idzie obniżeniem poziomu ściągalności składek. Nie należy zatem zbyt łatwo akceptować odejścia od aktualnego systemu, którym KRUS zarządza skutecznie...” W cytowanym raporcie porównanie skuteczności działań i kosztów obu instytucji wypadło na korzyść KRUS. Za integracją KRUS z ZUS – wg ekspertów BŚ – nie przemawiają żadne istotne argumenty ekonomiczne lub społeczne. Szko-

dliwe ze społecznego punktu widzenia Bank Światowy uznał fałszowanie oceny KRUS bez odniesienia do wielu uwarunkowań funkcjonowania systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego.

Z uwagi na powyższe oraz brak obiektywnych przesłanek potwierdzających korzyści z połączenia obu instytucji, opinia Rady Ubezpieczenia Społecznego dla przedłożonego projektu ustawy „*Zniesienie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego...*” jest zdecydowanie negatywna. Zdaniem Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników, skutki likwidacji KRUS i włączenia go w struktury ZUS, byłyby szkodliwe nie tylko dla ludności rolniczej w Polsce, dla systemu ubezpieczeń społecznych, ale i dla całego rolnictwa jako strategicznego działu gospodarki narodowej. Propozycje Klubu Parlamentarnego „Ruch Palikota” dotyczące rozwiązania „kwestii KRUS” są wysuwane przede wszystkim z perspektywy finansów publicznych – ograniczenia deficytu budżetu państwa.

W ocenie Rady, nie ma możliwości znalezienia kosztem KRUS żadnych oszczędności dla budżetu państwa, bez spowodowania poważnych skutków społecznych i bez nowych wydatków budżetowych.”

Robert Korsak

Rozwój obszarów wiejskich w Polsce

Omawiana książka¹ prezentuje wybrane problemy związane z aktualnym stanem oraz perspektywami rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce. Dzieło to w wielu aspektach jest kontynuacją i rozszerzeniem problematyki badań prowadzonych w latach 2005-2008. Główne zainteresowania autorów dotyczą pozarolniczego rozwoju obszarów wiejskich, „... *wpisujących się w nurt nowego postrzegania roli i funkcji pełnionych przez wieś i rolnictwo na rzecz współczesnego społeczeństwa*”. (s. 13) Autorzy prezentują m. in. rozważania na temat stanu kapitału społecznego, systemu edukacji, zatrudnienia i bezrobocia na wsi w latach 2006-2009, prognozy zmian demograficznych i ich skutków dla struktury społeczno-gospodarczej wsi; omówiono problemy zagospodarowywania przestrzeni wiejskiej i związane z tym postępujące zróżnicowanie terytorialne poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich ze wskazaniem jego przyczyn.

1. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój gospodarczy regionów Polski

Katarzyna Zawalińska omawia dwie grupy problemów. W pierwszej przedstawia strukturę i zróżnicowanie absorpcji funduszy w ramach WPR. Strategia Lizbońska realizowana w latach 2000-2010 została zastąpiona nową długookresową strategią na lata 2010-2020, która wyznacza trzy kolejne priorytety rozwoju całej Unii Europejskiej: rozwój gospodarki opar-

¹ *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Diagnozy, strategie, koncepcje polityki.* Redakcja naukowa. Redakcja naukowa: Nirzyńska I., Drygas M. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. Warszawa 2011, s. 282.

tej na wiedzy; osiągnięcie wzrostu zrównoważonego przez efektywne i oszczędne wykorzystanie zasobów naturalnych; wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, tj. „*rozwój gospodarki cechujący się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniający spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną*”. (s. 15) Autorka rozważa, w jakim stopniu WPR przekłada się na wzrost gospodarki polskiej i jej regionów (dzięki jakim funduszom i którym mechanizmom następuje transmisja środków funduszy WPR), które elementy tej polityki mogą sprzyjać wzrostowi opartemu na wiedzy, które zrównoważonemu rozwojowi, a które włączeniu społecznemu, oraz jakie czynniki decydują o zróżnicowaniu regionalnym tego wzrostu w Polsce (autorka przypomina, że na wieś trafiały również środki z innych tytułów, np. programów operacyjnych i regionalnych). Omówiono płatności dokonane w latach 2004-2013; strukturę absorpcji funduszy WPR scharakteryzowano według instrumentów ekonomicznych, generalnie: „... *ze względu na duży udział filara I, najwięcej środków w ramach WPR we wszystkich województwach przyznano w formie subsydiów obszarowych, co spowodowało wzrost cen ziemi rolniczej*”. Z kolei rozkład płatności bezpośrednich na gospodarstwo w latach 2004-2009 odzwierciedla strukturę wielkości gospodarstw w Polsce – najczęściej na gospodarstwo otrzymywali rolnicy w województwach o największych gospodarstwach – w zachodniopomorskim, wielkopolskim, kujawsko-pomorskim i warmińsko-mazurskim.

Badania autorki wykazały, że: „... *fundusze w formie subsydiów inwestycyjnych bardziej przekładały się na wzrost gospodarczy niż fundusze w formie bezpośrednich transferów dochodowych*”. (s. 27) Dzięki środkom WPR wydanym w latach 2004-2009 PKB wzrósł realnie o około 1,24%, a w latach 2007-2013 o około 1,9%. Wśród województw największy wzrost realnego PKB dzięki WPR odnotowały: lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie, tj. województwa znacząco wiejskie i rolnicze. Dochody realne rosły we wszystkich województwach dzięki środkom z obu filarów (bardziej z filara I niż II), a ich rozkład jest silnie skorelowany ze wzrostem PKB.

We wnioskach i rekomendacjach autorka stwierdza, że są pewne przesłanki do oceny, na ile osiągnięty wzrost, jest: „... *inteligentny, zrównoważony i włączający. Po pierwsze WPR przyczynia się do włączenia słabszych i biedniejszych województw, co w pewnym stopniu odbywa się kosztem bardziej zurbanizowanych i uprzemysłowionych. Po drugie, WPR dąży do zrównoważonego rozwoju, co wiąże się m.in. z konstrukcją Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 odzwierciedlającą ideę współwystępowania rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska naturalnego i rozwoju społecznego*”. (s. 37)

2. Społeczna kondycja polskiej wsi

Maria Halamska przedstawia strukturę, kapitały i społeczeństwo obywatelskie w I dekadzie XXI wieku. Omawia strukturę społeczno-zawodową wsi, charakteryzuje jej agrarność, tj. związek gospodarstwa domowego z gospodarstwem rolnym. W takich gospodarstwach domowych w 2002 r. żyło 8,5 mln osób, tj. 22% ludności Polski i 58% ludności wiejskiej. Badania wykazują, że w ostatniej dekadzie zaszła tu istotna zmiana. Gospodarstwa domowe związane z rolnictwem („ludność rolnicza”) przestały dominować w strukturze wsi, bezrolne gospodarstwa domowe na wsi stanowią 55% ogółu gospodarstw domowych na wsi (2007 r.), a ludność w tych gospodarstwach stanowi 60% ogółu ludności wiejskiej (2008 r.). Poza tym: „... *nie cała ludność rolnicza to rolnicy, gdyż tylko połowa systematycznie pracuje lub pomaga w gospodarstwie rolnym, a ponad 1/3 tylko od czasu do czasu lub nie pracuje wcale*”. (s. 40)

Życie w rolniczym gospodarstwie domowym oraz praca w nim to dwa kryteria, które pozwalają wyróżnić trzy kategorie mieszkańców wsi (w 2009 r.): rolników indywidualnych i pomagających im członków rodzin (12%), nierolników żyjących w rolniczych gospodarstwach domowych (33%) i mieszkańców wsi żyjących w nierolniczych gospodarstwach domowych (55%). Najnowsze badania źródeł utrzymania (2009 r.), pisze autorka, wskazują, że z rolnictwa utrzymuje się około 14% wiejskich gospodarstw domowych i około 18% mieszkańców wsi. Świadczy to o dość złożonych współcześnie powiązaniach ludności wiejskiej z rolnictwem, zwłaszcza grupy rolników żyjących w rolniczych gospodarstwach domowych. Ziemię posiadają przedstawiciele wszystkich występujących na wsi kategorii społeczno-zawodowych, „... *ale tylko co drugi z właścicieli (użytkownik) deklaruje, że pracuje wyłącznie w swoim gospodarstwie, 15% pracuje w instytucji państwowej lub samorządowej, 10% w spółce państwowo-prywatnej, a 26% w prywatnym zakładzie poza rolnictwem (2010 r.)*”. (s. 41)

W procesie transformacji systemowej praktycznie znikła grupa (do niedawna) chłoporobotników, natomiast pojawiła się na wsi „... *wielozawodowość wtórna, bardzo zróżnicowana typowa dla epoki przemysłowej, przez co mamy na wsi polskiej ogromne zróżnicowanie społeczno-zawodowe szeroko rozumianej ludności rolniczej, jest to proces dezagraryzacji*”. (s. 41) Autorka zwraca uwagę, że w ujęciu regionalnym występuje bardzo duże zróżnicowanie agrarności wsi polskiej.

Dane o pełnej strukturze ludności wiejskiej w 2009 r. według statusu społecznego i miejsca pracy wskazują, że udział ludności aktywnej zawodowo (pracujący + bezrobotni) wynosi około 38%, biernej około 60%.

Prawie 80% pracujących pracuje w sektorze prywatnym, 15% w sektorze państwowym, a ponad 3% w jednostkach samorządu terytorialnego. W ujęciu bardziej syntetycznym widać, że różnej kategorii robotnicy są grupą dominującą w strukturze społecznej wsi, stanowiąc 2/5 pracujących; za nimi jest bardzo zróżnicowana zbiorowość rolników, a dalej grupa „białych kołnierzyków” z 1/5 udziału w strukturze. Wyraźnie rysują się tendencje i kierunki restratyfikacji: niewielki wzrost robotników, kurczenie się liczby rolników i silny wzrost grupy zawodów niezwiązanych z pracą fizyczną. *„Pierwsza cecha ponowoczesnej struktury społecznej polskiej wsi to zmienność i płynność. Druga to wielozawodowość odnosząca się do rolników-pracowników i pracowników rolników, duża część z nich to grupy społeczne znajdujące się w pomiędzy miastem a wsią, rolnictwem a innymi sektorami gospodarki”*; (są one) *„niestabilne, płynne, otwarte na inne grupy; są w trakcie konstituowania się i rozpadu, przekształcania się dynamicznie”*. (s. 45) Takie grupy, ocenia autorka, odgrywają aktywną rolę w pojawiających się konfliktach społecznych, są zagrożeniem dla stabilności instytucji społecznych i politycznych. W strukturze społecznej polskiej wsi pojawiają się zatem dwie grupy o odmiennych funkcjach: *„... grupa stabilizująca demokratyczny porządek i rynkową gospodarkę, oraz grupa mająca skłonność do destabilizacji istniejącego ładu – przejściowa grupa społeczna składająca się z różnych zbiorowości podlegających na ogół procesowi marginalizacji”*. (s. 46)

Kapitały: ludzki i społeczny. Autorka analizuje społeczne wyposażenie wsi, koncentrując się na pojęciach kapitału ludzkiego („to co się wie i potrafi”) i kapitału społecznego („to kogo się zna i z kim się jest związanym”), cechą wspólną obu pojęć jest ich opozycja do kapitału finansowego oraz związanie ich z rozwojem społeczno-gospodarczym, a także ich wzajemne warunkowanie się. Kapitał ludzki jest dobrem indywidualnym; społeczny – dobrem wspólnym, jak i indywidualnym. Według jednej z definicji, na kapitał ludzki składają się *„... ludzie i ich umiejętności; formalne wykształcenie, inteligencja oraz wrodzone zdolności, stan zdrowia, cechy charakteru oraz znajomości i powiązania”*. (s. 47) Badania (2009 r.) wykazały, że na poziom kapitału ludzkiego wykształcenie wpływa znacznie mniej niż czynniki zaliczane do kompetencji cywilizacyjnych, oraz że kapitał ludności wiejskiej był niższy w porównaniu z innymi badanymi grupami, co może hamować przekształcenia obszarów wiejskich.

Ocena kapitału społecznego polskiej wsi jest trudna, uważa autorka, z powodu płynności samej koncepcji, definicji i innych czynników, do których zalicza się m.in. zaufanie interpersonalne, dobrowolną przynależność do organizacji i pełnienie w nich funkcji, udział w wyborach parla-

mentarnych, pozytywny stosunek do demokracji. Różne badania wskazują, że: „... stan kapitału społecznego na wsi i w całym społeczeństwie jest dość mizerny, a przestrzenne jego rozmieszczenie na wsi i w całym społeczeństwie ma charakter wyspowy”. (s. 48)

Badania doprowadziły do wyróżnienia czterech typów kapitału społecznego oraz oszacowania ich rozmieszczenia w wiejskiej zbiorowości. „Najliczniejszą kategorią mieszkańców wsi są ci, którzy żadnego kapitału społecznego nie mają (prawie 2/5), nieco mniejsza grupa dysponuje tylko tzw. kapitałem sieciowym, który jest wykorzystywany głównie do celów indywidualnych; co dziesiąty legitymuje się kapitałem wiążącym (wewnątrzgrupowym), a po około 8% dysponuje kapitałem lokalnym (komunalnym) i pomostowym. Towarzyszy temu niski poziom aprobaty takich norm społecznych, jak: lojalność, wzajemność, podmiotowość, zaufanie i prawdomówność. Tylko 1,7% badanej populacji akceptuje wszystkie normy społeczne. Tezy o relatywizmie moralnym, postępującym permissywidzie czy anomii moralno-obyczajowej wsi nie wydają się przesadzone (...) W społeczeństwie wiejskim dominują formy kapitału, które nie muszą służyć rozwojowi. Badacze są zgodni, że kapitał społeczny wymaga wzmocnienia w procesie jego kształtowania. Ogromną rolę ma proces historycznego formowania wspólnoty obywatelskiej, w tym to co się dzieje w przestrzeni publicznej (...) oraz zależy od elit, zwłaszcza od polityków”. (s. 49-50)

„Familijno-egoistyczne” społeczeństwo obywatelskie. To ostatni problem rozważany przez autorkę. „Specyficznie wiejska jest instytucja krótkiego trwania w postaci różnych, czasowo-celowych komitetów społecznych, powoływanych dla rozwiązania jakiejś konkretnej kwestii (...) Przedsięwzięcia te wynikają z tradycji wiejskiej współpracy”. (s. 51) Taka współpraca w ramach nieformalnych Sieci, jako składnik obywatelskiej aktywności jest zawężana do kręgu rodziny i bliskich sąsiadów. Ten „obywatelski familizm”, zauważa autorka, ma negatywne konsekwencje dla stanu społeczeństwa obywatelskiego. Autorka sądzi, że rodzinność ceniona nie tylko na wsi, przekształcająca w „obywatelski familizm”, może wyjaśniać słabą kondycję społeczeństwa obywatelskiego na wsi. Dodać do tego trzeba inne czynniki, jak słabe tradycje zrzeszeniowe, zależność wielu organizacji od władz lokalnych oraz fasadowość innych (np. komitety rodzicielskie), różne przejawy wycofania z polityki”. (s. 51) W 2009 r. z poglądem o przewadze demokracji nad innymi formami rządów zgadzało się 18,6% mieszkańców wsi, natomiast poglądy przeciwne uznawało 36,1%. Badania (Diagnoza społeczna 2009) wskazują, że „... mieszkańcy wsi są nie tylko mało, ale i najmniej wrażliwi na dobro wspólne”. (s. 52) W ocenie autorki, społeczna sytuacja wsi polskiej na początku XXI w.

fluktuuje, a jej poszczególne elementy zmieniają się w różnym rytmie, najszybciej zmienia się struktura społeczno-zawodowa (pod wpływem czynników zewnętrznych i wewnętrznych). W procesach kapitału ludzkiego szczególnie ważne znaczenie ma szybko rosnące wykształcenie mieszkańców wsi, co pośrednio poprawia kapitał społeczny.

3. System edukacji a aspiracje i kariery szkolne młodzieży wiejskiej – między kontynuacją a zmianą

Celem opracowania Jarosława Domalewskiego jest identyfikacja czynników różnicujących drogi młodzieży szkolnej, ze szczególnym uwzględnieniem kontynuacji i zmian, jakie dokonały się w tej sferze, które autor ocenia jako swoistą rewolucję edukacyjną w Polsce po 1990 r. Autor omawia cztery grupy problemów. Pierwsza grupa to zmiany w strukturze wykształcenia i aspiracjach dorosłych mieszkańców wsi, które były i są jednym z podstawowych czynników determinujących typy karier młodzieży szkolnej w miastach i na wsi. Mimo znacznych, korzystnych zmian w latach 1988-2008, wieś pozostaje w paradygmacie odrabiania wieloletnich zapóźnień i zmniejszania dystansu do miasta (odsetek mieszkańców wsi z wyższym wykształceniem w omawianych latach na wsi wzrósł z 4,2% do 13,2%, w miastach odpowiednio z 7,5% do 23,2%).

Autor omawia czynniki kształtujące zmianę dystansu oraz pewne spowolnienie procesu przemian strukturalnych, spowodowane m.in. nasyceciem rynku pracy osobami z wyższym wykształceniem. Druga grupa problemów to aspiracje edukacyjne młodzieży wiejskiej – obserwuje się wyraźne zmniejszenie dystansu środowiskowego dzielącego miasto i wieś w sferze aspiracji edukacyjnych, które rosły od lat 90. do 2003 r. Sześć lat później wyraźnie zmalał odsetek aspirujących do ukończenia studiów magisterskich, a wzrosło zainteresowanie młodzieży zakończeniem kształcenia na poziomie zawodowej – zasadniczej, średniej lub zawodowych studiów wyższych. Obniżenie aspiracji edukacyjnych młodzieży odzwierciedla zmiany na rynku pracy. Autor zauważa, że „... *miejsce zamieszkania (wieś, miasto) pozostało czynnikiem różnicującym docelowo planowany poziom wykształcenia młodego pokolenia, a szczególnie status społeczny rodziny*”. (s. 63)

Trzecia grupa problemów to zmiany w systemie edukacji. Zmiany, które zaszły w ostatnim dziesięcioleciu osłabiły różnice środowiskowe, ale część

z nich pozostała, z powodu specyfiki wsi. Jest to dylemat szkoły wiejskiej – małej, kosztownej, ale bliskiej domu rodzinnego ucznia, czy dużej (nawet lepiej wyposażonej), ale odległej od miejsca zamieszkania dzieci wiejskich. Poprawy wymaga dostępność wychowania przedszkolnego na wsi, mimo pewnych zmian od 2000 r. co napotyka barierę finansową i świadomościową.

Czwarta grupa to problemy karier edukacyjnych młodzieży wiejskiej. Otwarcie rynków pracy w wyniku akcesji do UE i wzrost zapotrzebowania na pracowników w zawodach robotniczych i usługowych niżej kwalifikowanych spowodowało od roku szkolnego 2004/2005 odwrócenie dotychczasowego trendu zmian strukturalnych szkolnictwa średniego; wzrosła liczba uczniów w zasadniczych szkołach zawodowych, przy spadku liczby uczniów w szkołach średnich, zwłaszcza ogólnokształcących. Przebieg omawianych procesów w latach 1990-2009 wskazuje, zdaniem autora, że: „... swoista powściągliwość i ostrożność w podejmowanych przez młodzież wiejską decyzjach edukacyjnych wydaje się być konsekwencją głęboko wpisanego w wiejską socjalizację przekonania o gorszych szansach życiowych, co wiąże się m.in. z tym, że mieszkańcy wsi znacznie częściej niż mieszkańcy miast, powątpiewają w powodzenie ambitnych celów edukacyjnych, jakie formułują wobec swoich dzieci. Zjawisko ostrożności występuje również na wyższych szczeblach kształcenia, przy czym styl studiowania młodzieży wiejskiej jest odmienny od tego jaki charakteryzuje młodzież miejską”. (s. 77)

4. Zatrudnienie i bezrobocie wsi w latach 2006-2009

Izaskaw Frenkel analizuje główne tendencje zmian zatrudnienia i bezrobocia na polskiej wsi w latach 2006-2009 na tle odpowiednich zmian w skali całej Polski i w miastach oraz w innych krajach UE (na podstawie danych GUS).

Stan i struktura zatrudnienia. Większą część okresu 2006-2009 (do końca 2008 r.) cechowały korzystne tendencje na rynku pracy. Ogólny wskaźnik zatrudnienia (udział pracujących w ludności w wieku 15 lat i więcej) wzrósł w tym okresie w skali kraju z 46,5% do 50,4%, tego w miastach z 45,8% do 50,2% i na wsi z 47,8% do 50,8%. Na wsi obserwowano wzrost zatrudnienia ludności związanej z gospodarstwem rolnym oraz bezrolnej. Mimo częściowego załamania się tych tendencji, (spowodowanego kryzysem za-

początkowanego w końcu 2008 r., ogólny wskaźnik zatrudnienia w 2009 r. był w zasadzie na poziomie 2008 r. albo tylko niewiele wyższy. Autor omawia wskaźniki zatrudnienia według płci, wieku, poziomu wykształcenia, miejsca zamieszkania i związków z gospodarstwem rolnym w latach 2006, 2008, 2009. Wzrost wskaźników zatrudnienia w latach 2006-2008 obserwowano wśród kobiet i mężczyzn, odnotowano prawie na wszystkich poziomach wykształcenia w miastach i ludności wiejskiej. Znacznie wzrosła liczba mieszkańców wsi pracujących głównie poza gospodarstwem. Osłabienie a nawet odwrócenie tendencji wzrostowej wskaźników zatrudnienia nastąpiło w 2009 r. Zmiany dotknęły prawie wszystkie grupy ludności. Dane wskazują, że sytuacja wśród ludności bezrolnej na wsi była gorsza niż ludności związanej z gospodarstwem, a tej z kolei gorsza niż ludności miejskiej. We wszystkich badanych latach obserwowano dodatnią zależność wskaźników zatrudnienia od poziomu wykształcenia. Załamanie się w 2009 r. tendencji wzrostowej wskaźników zatrudnienia objęło prawie wszystkie kraje UE. W Polsce załamanie polegało głównie na zatrzymaniu się lub osłabieniu tendencji wzrostowej. Mimo to wskaźniki zatrudnienia ludności wiejskiej w Polsce są nadal niższe w porównaniu z większością krajów UE, zwłaszcza UE-15.

Od początku XXI w. odsetek pracujących w rolnictwie na własny rachunek stopniowo maleje na rzecz wzrostu liczby pracowników najemnych (również w rolnictwie indywidualnym), ale proces dezagraryzacji struktury zatrudnienia w Polsce pozostaje daleko w tyle prawie za wszystkimi krajami UE. W 2009 r. polscy rolnicy stanowili 18,9% wszystkich pracujących w rolnictwie UE-27. (liczba pracujących w polskim rolnictwie stanowiła prawie tyle co razem wzięte Francja, Hiszpania i Niemcy).

Stan i struktura bezrobocia. W omawianym okresie odsetek bezrobotnych mieszkańców wsi wzrósł z 43,5% w 2006 r. do 44,0% w 2009 r. Natomiast „na samej wsi udział bezrobotnych w bezrolnych gospodarstwach domowych zwiększył się, według danych BAEL z 69,5% do 74,7% (co było związane m.in. ze wzrostem udziału wsi w ogólnym zaludnieniu oraz udziału ludności bezrolnej w zaludnieniu wsi).” „Większy wzrost bezrobotnych wystąpił w bezrolnych gospodarstwach domowych” (s. 93). Autor omawia społeczne i indywidualne koszty bezrobocia na wsi. W latach 2008-2009 „... radykalnie zmniejszyło się tempo spadku odsetka długotrwale bezrobotnych i średniego czasu poszukiwania pracy, miało to charakter powszechny, co świadczy, że w odwróceniu się kierunku zmian stopy bezrobocia decydowały głównie zmiany w ogólnej sytuacji na rynku pracy, a w mniejszym stopniu warunki lokalne i środowiskowe”. (s. 97) W omawianym okresie stopa bezrobocia na wsi była wyższa wśród kobiet niż mężczyzn oraz młodzieży w wieku 18-24 lat. „W całym badanym okresie stopa bezrobocia ludności bezrolnej na wsi była wyższa niż

w miastach na wszystkich szczeblach wykształcenia... lepsze wykształcenie zmniejszało ryzyko bezrobocia, jednak bardziej w miastach niż wśród ludności bezrobotnej na wsi". (s. 98)

5. Perspektywy przemian demograficznych i społeczno-zawodowych ludności wiejskiej i ich implikacje

Monika Stanny przedstawia obraz przewidywanych przemian demograficznych i wybranych cech społeczno-zawodowych ludności wiejskiej w Polsce w najbliższej ćwierci wieku (wykorzystuje materiały GUS pt. „Progniza ludności Polski na lata 2008-2035 i inne”. „Perspektywy przemian...” pokazują prognozowane zmiany w skali kraju i w zróżnicowaniach przestrzennych m.in. wyodrębnionych stref wymagających zintegrowanych działań w ramach różnych polityk, szczególnie: regionalnej, rynku pracy, edukacyjne, zdrowotnej i migracyjnej”. (s. 103) Omawianą problematykę autorka ujmuje w pięć grup:

Dynamika zmian demograficznych na wsi. Przedstawiono procesy demograficzne w Polsce w latach 1945-2010. Po wojnie dodatni przyrost naturalny na wsi był w całości kompensowany ujemnym saldem migracji, przez co bezwzględna liczba mieszkańców na wsi utrzymywała się na poziomie około 15 mln, natomiast ich udział zmniejszył się z 66% w 1945 r. do 38% w 1991. W drugiej połowie XX w. ludność wiejska była źródłem wzrostu liczby ludności miejskiej, a procesy migracyjne (głównie osoby młode), współwystępowały z procesami uprzemysłowienia i urbanizacji. „Nową jakość wniosła dekada lat 90., będąca okresem zmian w sferze wartości, norm, postaw, zachowań społeczeństwa Polski. Pojawił się zwłaszcza niespotykany dotąd spadek liczby urodzeń w mieście i na wsi, co z innymi zjawiskami powoduje, że można oczekiwać trwałego spadku liczby ludności przy ustabilizowanym poziomie umieralności”. (s. 106) Prognozuje się, że rzeczywisty przyrost ludności wiejskiej nastąpi głównie w zachodniej części kraju (z wyjątkiem opolskiego, drenowanego migracjami zagranicznymi). „Procesy polaryzacji rozwoju regionalnego powodują wypłukiwanie potencjału demograficznego z obszarów subregionalnych, peryferyjnych, a koncentrację ludności w wiejskiej strefie podmiejskiej, tworząc klasyczny układ centrum – peryferie”. (s. 107)

Starzenie się społeczeństwa. Proces ten jest jedną z głównych tendencji współczesnej sytuacji demograficznej powodujących wiele problemów społecznych i gospodarczych. „Znajdujemy się na tzw. przedpolu starości demograficznej, co oznacza, że z populacji o cechach typowych dla zastojowego modelu populacji... przejdziemy do struktury regresyjnej, charakterystycznej dla społeczeństw w sensie demograficznym starych”. (s. 108) Potwierdzają to analizowane przez autorkę zmiany w strukturze demograficznej zachodzące w latach 1950-2010 w populacji wiejskiej (według ekonomicznych grup wieku). Projekcja danych do 2035 r. wskazuje, że obserwowane dotychczas zmiany udziału ludności w strukturze będą się pogłębiać: w wieku przedprodukcyjnym znacząco spadać, zatem „... największe zmiany udziału najmłodszej grupy wieku praktycznie mamy już za sobą”; w wieku poprodukcyjnym wzrastać „... największe tempo przyrostu ludności w wieku poprodukcyjnym na wsi oczekiwane jest po 2015 r.”, przy czym „... do 2035 r. udział ludności w wieku emerytalnym w ogólnej liczbie ludności wiejskiej zwiększy się z obecnego poziomu 16% do 25%”. (s. 110)

Rynek pracy. Autorka uważa, że rola czynnika demograficznego na rynku pracy w Polsce jest wyraźnie niedoceniana, mimo że w latach 1990-2010 podlegał on silnej presji przyrostu zasobów ludności w wieku produkcyjnym w związku z „... fazą falowania demograficznego”. (s. 111) W ostatniej dekadzie XX w. zasoby ludności w wieku produkcyjnym w Polsce wzrosły o 1,7 mln osób, w tym na wsi o prawie 600 tys. Po 2001 r. przyrosty zmniejszyły się ale do 2009 r. miały wartości dodatnie. Od 2002 r. przyrost potencjalnych zasobów pracy na wsi jest wyższy niż w mieście, a od 2009 r. wieś jest wyłącznym „... dostawcą potencjalnych zasobów pracy w Polsce”. (s. 111) Autorka uważa, że „... stoimy na przedpolu okresu kompensaty kurczącej się miejskiej siły roboczej zasobami wiejskimi. Alokacja zasobów pracy będzie miała formę migracji wewnętrznych, których rolę trudno przewidzieć”. (s. 113)

Autorka ocenia, że w Polsce „... zasób osób w wieku produkcyjnym nie włączony do procesu pracy utrzyma się na poziomie 3,3-3,4 mln osób do 2015 r. Wówczas powinien zwiększać się poziom zatrudnienia”. (s. 114) Ogólny wskaźnik zatrudnienia w Polsce jest niski, niższy o około 10 p.p. niż średnio w UE-27. Niski poziom aktywności zawodowej dotyczy zwłaszcza wiejskiej ludności bezrolnej. Warunkiem „... zwiększenia zatrudnienia wiejskich zasobów pracy jest istnienie dostatecznego zapotrzebowania na pracę, a więc zdolności gospodarki lokalnej do tworzenia i utrzymania miejsc pracy. Starzenie się dużych miast ujawni nisze do zagospodarowania przez ludność z mniejszych miast i wsi. Pojawią się możliwości „odchudzenia” wsi z bezrobocia jawnego i ukrytego, reduku-

jąc stopę przeludnienia agrarnego. Z tym wiążą się m. in. obawy o umiejętności adaptacyjne zasobów pracy rekrutowanych ze sfery bierności zawodowej do nowych wymagań rynku pracy”. (s. 116)

Implikacje przewidywanych zmian demograficznych na wsi, zamykają rozważania autorki.

„Skutki zmian demograficznych to, po pierwsze, trwałe zmiany o charakterze autonomicznym, obejmujące proces starzenia się społeczeństwa i kształtowania się zasobów pracy. Po drugie, zmiany, które powinny łagodzić przebieg procesów demograficznych – zależnie od koncepcji polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki rozwoju regionalnego, co wymaga zintegrowania instrumentarium z polityką branżową: społeczną, rynku pracy, zdrowia, edukacyjną”. (s. 117)

W ocenie autorki, kluczowym problemem jest konieczność zwiększenia stopnia wykorzystania zasobów pracy, a to wymaga podniesienia wieku emerytalnego oraz zwiększenia stopnia zaangażowania zasobu ludności w proces pracy. Ten kierunek działania określa też strategia Europa 2020 zakładająca rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, co oznacza „... wzmocnienie pozycji obywateli przez zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia, inwestycji w kwalifikacje, zwalczanie ubóstwa oraz modernizowanie rynków pracy, systemów szkoleń i ochrony socjalnej, aby pomóc ludziom przewidywać zmiany i radzić sobie z nimi oraz móc budować spójne społeczeństwo”. (s. 117)

Bardzo ważnym czynnikiem jest elastyczność rynku pracy, a to wymaga mobilności przestrzennej zasobów pracy, która może mieć formę migracji zewnętrznych (zagranicznych) i wewnętrznych. Migracje zewnętrzne w ciągu kolejnych dwóch dekad spowodują zmniejszenie się liczby ludności. Zwiększenie elastyczności wiejskich zasobów pracy będzie wymagać wzrostu migracji wewnętrznych. Rozwój regionalny kraju powinien sprzyjać zwłaszcza migracjom wahadłowym (dojazdom do pracy). Obecnie z obszarów wiejskich do pracy w innych gminach wyjeżdża około 1,3 mln osób (średnio około 8% mieszkańców). Największy obszar dojazdów do pracy powstał w Wielkopolsce. Najmniejszą mobilność wahadłową mają gminy wiejskie Polski wschodniej, gdzie z kolei popularne są migracje stałe do największych ośrodków regionalnych zwłaszcza Warszawy. Jednoznacznie proponowanym kierunkiem rozwiązań problemów wiejskiego rynku pracy jest zwiększenie przepływu związanego z zatrudnieniem w cyklu wahadłowym, a to wymaga zwiększenia miejsc pracy w mieście oraz dostępności komunikacyjnej do miast.

Odrębne konsekwencje fluktuacji struktury ludności według wieku wiążą się z systemem polityki socjalnej obejmujące usługi edukacyjne różnych szczebli i opiekuńczo-wychowawcze.

W rekomendacjach autorka eksponuje dwie kwestie, pierwsza to „działanie w kierunku poprawy dostępności do usług społecznych sfery publicznej (starzejącemu się społeczeństwu wiejskiemu), druga to działania osłabiające skutki starzenia się zasobów pracy przez włączenie osób biernych zawodowo w proces pracy przez elastyczne rozwiązania na miejskim i wiejskim rynku pracy (działania adaptacyjno-edukacyjne) oraz wspieranie migracji wahadłowej.. Wszelkie rozwiązania wobec obszarów wiejskich mają jeden wspólny mianownik, jest nim likwidacja bariery izolacji przestrzennej mieszkańców wsi”. (s. 123)

6. Przemiany strukturalne w rolnictwie polskim

Włodzimierz Dzun omawia przemiany w rolnictwie od początku przekształceń systemowych, ze szczególnym uwzględnieniem okresu przed i po wejściu Polski do UE. Omawiana problematyka dotyczy przemian w strukturze gospodarstw rolnych (własnościowej, prawnoorganizacyjnej, obszarowej, ekonomicznej oraz według ukierunkowania produkcji). Analizę poprzedza prezentacja zmian w zasobach czynników produkcji (ziemi, kapitału, zatrudnienia).

Grunty rolne w gospodarstwach rolniczych, ich powierzchnia w 1990 r. wynosiła 18,5 mln ha, a w 2010 r. zmniejszyła się do 15,5 mln ha (o około 3,5 mln ha) tj. o ponad 16%. Pod względem jakości gleb, poziomu i rozkładu opadów oraz stosunków wodnych, zasoby ziemi rolniczej w Polsce wypadają niekorzystnie w porównaniu np. z Niemcami, Francją, Holandią. W 1990 r. udział rolnictwa w strukturze wartości brutto środków trwałych w całej gospodarce narodowej był stosunkowo wysoki i wynosił około 33,0%, przy niekorzystnej ich strukturze, w której udział budynków i budowli wynosił aż 74%. Bardzo duży jest stopień zużycia środków trwałych, wynoszący 70,0% w 2009 r. Towarzyszyła temu, w całym okresie przemian, stała reprodukacja rozszerzona około 10% najsilniejszych gospodarstw rolnych. W pierwszych latach transformacji do 1994 r. nakłady na obrotowe środki produkcji wyraźnie malały; dynamiczny wzrost nakładów obrotowych w gospodarstwach rolnych wiązał się z wejściem do UE.

Pracujący w rolnictwie. W latach 1990-1996 liczba pracujących w rolnictwie zmniejszyła się z 4 148,3 tys. do 3 939,6 tys. tj. o 6%, w wyniku zmniejszenia liczby pracujących w sektorze uspołecznionym. Wzrosła natomiast liczba pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych w latach 1988-1996 z 3 560 tys. do 3 676 tys. osób tj. o 3%. W efekcie ograniczenia możliwości pracy poza rolnictwem i powrotu do pracy w gospo-

darstwach rolnych znacznej części tzw. chłopów-robotników (np. liczba pracujących wyłącznie poza gospodarstwem w latach 1988-1996 spadła o 48,3%). Autor ocenia, że uwzględniając inne zjawiska w tej dziedzinie można oczekiwać, że dotychczasowa słaba dynamika zmniejszania się nakładów pracy w gospodarstwach rolnych (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) może nawet nieco wzrosnąć.

Po objęciu polskiego rolnictwa WPR Unii, w związku ze znaczącym wzrostem nakładów na środki trwałe i obrotowe, przy zmniejszeniu liczby pracujących w rolnictwie oraz wzroście zasobów ziemi rolnej poprawiły się niektóre relacje czynników produkcji, przy ich dużym zróżnicowaniu w zależności od wielkości ekonomicznej gospodarstw.

Główne tendencje przemian w liczbie i strukturze gospodarstw rolnych. Wdrożenie reguł gospodarki rynkowej, przy prawie całkowitym zaniechaniu interwencjonizmu państwowego w rolnictwie, nastąpiło gwałtowne załamanie rentowności produkcji rolnej, co spowodowało spadek liczby gospodarstw rolnych w latach 1990-1996 o 767,5 tys. tj. o 20%, zwłaszcza małych do 1 ha UR (o 672 tys. tj. prawie o 40%). Mimo spadku liczba gospodarstw rolnych pozostała ogromna, a średni obszar gospodarstwa rolnego nadal jest bardzo mały i rośnie wolno. W 1990 r. gospodarstwa indywidualne stanowiły 99,87% ogółu gospodarstw, użytkowały 77% UR, zrealizowały 76,5% produkcji końcowej, 73,5% towarowej produkcji rolniczej. Osób fizycznych. Dominowała własność prywatna osób fizycznych. *„W całym analizowanym okresie sektor prywatny rósł kosztem sektora publicznego. Jego udział w 2007 r. w użytkowaniu gruntów rolnych wyniósł 96,5%, a w liczbie pracujących w gospodarce rolniczej 99,6%”*. (s. 137). *W grupie gospodarstw najmniejszych (1-2 ha UR) ich liczba, do czasu wejścia do UE systematycznie rosła. Wprowadzenie dopłat bezpośrednich spowodowało (...) spadek liczby takich gospodarstw do 343 tys. w 2010 r., co było głównie wynikiem wydzierżawienia gruntów gospodarstwom większym obszarowo”*. (s. 138)

Równolegle występowała tendencja wzrostu liczebności i udziału gospodarstw z większych grup obszarowych (ponad 15 ha UR). Ogólnie w badanej zbiorowości udział gospodarstw do 20 ha był wciąż wysoki i wynosił w 2010 r. 92,1%, natomiast grupa gospodarstw obszarowo dużych (ponad 30 ha UR) chociaż wzrosła znacząco, głównie w rezultacie rozparcelowania gruntów b. pgr i innych „... to jej udział w strukturze analizowanej zbiorowości gospodarstw był wciąż dramatycznie mały (w 2010 r. wyniósł 4%) i stosunkowo niewielki w użytkowaniu gruntów rolnych przez tę zbiorowość (39,5%)”.

 (s. 140)

Przemiany w poziomie i strukturze produkcji rolnej. W latach 1990-2010 powierzchnia zasiewów roślin uprawnych zmniejszyła się do 10,8 mln ha, tj. o 3,2 mln (w stosunku do 1990 r.). Znacząco zmieniła się struktura

produkcji roślinnej. Sukcesywnie rosła powierzchnia zasiewów zbóż, zmniejszyła się powierzchnia uprawy ziemniaków z 1,8 mln ha w 1990 r. do 0,4 mln w 2010 r. i powierzchnia upraw pastewnych obniżała się wraz ze spadkiem pogłowia zwierząt gospodarskich, powierzchnia zasiewów roślin przemysłowych, po przejściowym spadku, wzrosła.

Na początku dekad lat 90. XX w. nastąpiło radykalne obniżenie plonów (poza burakami cukrowymi). W latach następnych była stopniowa poprawa, ale odbudowa poziomu plonów zbóż i oleistych nastąpiła dopiero po 2000 r. Znaczniejsza poprawa w plonach roślin nastąpiła po objęciu rolnictwa WPR Unii. W ostatnich latach plony roślin uprawnych (poza ziemniakami) wzrosły przekroczyły poziom sprzed przemian systemowych. *„Zmiany systemowe wywołały spadkową tendencję wartości produkcji globalnej, po wejściu do Unii jej wartość ma tendencję rosnącą. Te relacje są korzystniejsze jeżeli do porównań przyjmujemy się produkcję końcową i produkcję towarową W 2009 r. produkcja końcowa roślinna była o 36%, a produkcja towarowa o 32% wyższa niż w 1990 r.”* (s. 142)

W produkcji zwierzęcej od początku lat 90. była wyraźna tendencja spadkowa pogłowia zwierząt gospodarskich. Wejście do Unii nie zahamowało tej tendencji, ale znacznie osłabiło jej dynamikę. Natomiast szybko rosła produkcja drobiarska prowadzona w systemie fermowym oparty na kapitale i oderwanym od drobnotowarowego rolnictwa chłopskiego. W rezultacie *„... chociaż wartość produkcji zwierzęcej w cenach stałych obniżała się, to nieco wolniej niż produkcji roślinnej. Po wejściu do Unii produkcja zwierzęca wzrosła, i w 2009 r. wartość globalnej produkcji zwierzęcej była o 9% wyższa, a wartość w cenach stałych była prawieo 14% wyższa niż w 1990 r. W rezultacie zmian w poziomie produkcji roślinnej i zwierzęcej, poziom globalnej produkcji rolniczej ogółem z cenach stałych w 2009 r. było około 2,5% wyższy niż w 1990 r., natomiast mierzony wartością produkcji końcowej lub towarowej cenach stałych był w 2009 r. o około 1/4 wyższy niż w 1990 r. (...)* *Przemiany w strukturze obszarowej i prawnoorganizacyjnej gospodarstw rolnych oraz w poziomie produkcji rolnej znajdowały odzwierciedlenie w zmianach w strukturze gospodarstw według celu i ukierunkowania produkcyjnego oraz ich wielkości ekonomicznej. Trwał proces zmniejszania się liczby gospodarstw prowadzących produkcję rolną wyłącznie lub głównie na potrzeby własne gospodarstwa domowego, równocześnie znacząco wzrastał udział gospodarstw rynkowych”.* (s. 143) W gospodarstwach prowadzących produkcję rolniczą widoczny jest proces specjalizacji i koncentracji produkcji. Rośnie liczba i udział gospodarstw tylko z produkcją roślinną (specjalizujących się w uprawie zbóż, rzepaku, buraków cukrowych, ziemniaków), ale wciąż większość stano-

wią gospodarstwa z produkcją wielostronną. Szybciej zachodzi proces specjalizacji i koncentracji w produkcji zwierzęcej. „*Mimo przemian, dystans dzielący nasze rolnictwo pod względem koncentracji i specjalizacji produkcji od rolnictwa porównywalnych krajów UE jest bardzo duży i nadal się powiększa*”. (s. 146)

Niska produktywność roślin i zwierząt w polskim rolnictwie oraz duże rozdrobnienie gospodarstw powoduje, że przynajmniej większość gospodarstw jest w grupie „gospodarstwa bardzo małe ekonomicznie (0-4 ESU)”. Ich liczba w 2007 r. wynosiła 1,75 mln, tj. 80,4% ogólnej liczby gospodarstw prowadzących działalność rolniczą, ale ich udział w strukturze użytkowania gruntów wynosił 33,4%. „*Podstawową tendencją przemian w liczbie i udziale gospodarstw pozostałych grup jest zmniejszanie się małych ekonomicznie (4-8 ESU), stagnacja średnio-małych (8-16 ESU), wzrost średnio dużych (16-40 ESU) i dużych ekonomicznie (40i więcej ESU), udział ostatniej grupy gospodarstw w strukturze ogółu gospodarstw rolnych jest bardzo mały i rośnie bardzo wolno (w 2007 r. 0,8%), także w strukturze UR (w 2007 r. 7,8%). Może to niepokoić z punktu widzenia konkurencyjności polskiego rolnictwa w UE, w której ponad 3/4 użytków rolnych znajduje się w gospodarstwach dużych i bardzo dużych*”. (s. 148)

Dochody rolników. W warunkach gospodarki rynkowej z neoliberalnym obliczem, pisze autor, gwałtownie malały w wyrazie absolutnymi w stosunku do pozostałych działów gospodarki. „*Realne dochody do dyspozycji brutto w gospodarstwach domowych rolników indywidualnych spadły w latach 1990-1991 – przyjmując dochody w 1989 za 100 – do poziomu 36,5 (w tym z pracy do 35,9) i po niewielkim wzroście w połowie lat 90. (do około 46%) obniżyły się do około 24% w latach 2001-2003. Opłata za pracę rolników w swoim gospodarstwie ukształtowała się na poziomie 40% opłaty za pracę poza rolnictwem.*” (s. 148) Zmniejszył się także odsetek gospodarstw, dla których dochody z gospodarstwa rolnego stanowiły główne źródło utrzymania (z około 44% w 1996 r. do 32,8% w 2002 r.) Rósł odsetek gospodarstw, w których w ogóle nie było dochodów z gospodarstwa rolnego.

Objęcie rolnictwa polskiego WPR Unii poprawiło sytuację dochodową rolników. „*W 2004 r. wzrosły one 2,1 razy w porównaniu do średniej z lat 2001-2003, w rezultacie wzrostu dopłat do produkcji i produktów w rolnictwie (wzrosły 9-krotnie), korzystnym warunkom pogodowym i poprawie koniunktury w rolnictwie. Ale rolnictwo pozostało niekorzystnej sytuacji w stosunku do innych gałęzi gospodarki. Uproszczony system dopłat bezpośrednich, w większości małych ekonomicznie (i praktycznie obszarowo) gospodarstw, nie pokrywa pełnych kosztów produkcji*”. (s. 149)

W podsumowaniu autor pisze, że dynamika pożądaných przemian strukturalnych w rolnictwie mimo pewnego przyśpieszenia po wejściu do UE jest zdecydowanie za wolna w stosunku do wyzwań wynikających z procesów integracji i globalizacji. W szczególności: zbyt słaba jest dynamika zmniejszania liczby gospodarstw rolnych; za wolno rozwija się grupa gospodarstw dużych ekonomicznie i obszarowo; zaledwie minimalnie zmniejszają się zasoby pracy w rolnictwie; niezadowalające jest wyposażenie rolnictwa w kapitał trwały i obrotowy; za wolno podnosi się poziom produkcji rolnej po załamaniu jej spowodowanym procesem transformacji; za niski poziom koncentracji i specjalizacji produkcji; niekorzystnym zjawiskiem jest bardzo szybkie zmniejszanie się zasobu ziemi rolniczej; sytuacja dochodowa rolników, mimo poprawy po wejściu do UE nadal jest niezadowalająca.

7. Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich

Z powodu historycznie ukształtowanych odmienności regionalnych, pisze Andrzej Rosner, można wyróżnić cztery tereny różniące się pod wieloma względami. „*Są to: Polska centralna i wschodnia – dawny zabór rosyjski; region dawnej Galicji – zabór austro-węgierski; obszar dawnego zaboru pruskiego; ziemie zachodnie i północne*”. (s. 155) Okres zaborów ma szczególne znaczenie dla wsi, chłopów i rolnictwa, „... ponieważ polityka zaborców wiązała się z uwłaszczeniem chłopów (...) Zmieniały się wiejskie struktury społeczne i gospodarcze (...) Zróżnicowane zasady uwłaszczenia w znacznym stopniu wpłynęły na strukturę agrarną również dzisiejszego rolnictwa indywidualnego, (np. tkwią u podstaw rozdrobnienia gospodarstw Polski południowo-wschodniej)”. (s. 155) Na zróżnicowanie przestrzenne wsi wpływały również procesy bieżące związane ze zmianami gospodarczymi w kraju i inne.

Autor omawia trzy kwestie. Pierwsza dotyczy pytania, czy obecnie występuje tendencja do wzrostu zróżnicowania obszarów wiejskich pod względem osiągniętego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, czy jego wyrównywania się (pojęcia rozwoju składa się z dwóch komponentów – gospodarczego i społecznego, analizowanych oddzielnie, a końcową miarą rozwoju była ich synteza). „Wynik analizy pokazuje, że pod względem osiągniętego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Polska wschodnia wykazuje zapóźnienie w stosunku do zachodniej. Dawne Prusy

Wschodnie oraz część wschodniej Galicji należałoby zaliczyć do regionu wschodniego, a Pomorze środkowe uznać za najslabiej rozwiniętą część regionu zachodniego". (s. 159)

Obszary najlepiej rozwinięte to wiejskie sąsiedztwa ośrodków miejskich dużych i średniej wielkości, a w miarę oddalania się od nich obniża się poziom rozwoju (autor omawia procesy związane z powstawaniem wiejskich stref podmiejskich). Autor zwraca uwagę na bardzo dużą trwałość struktur ukształtowanych w okresie ich obowiązywania. Świadczą o tym różnice poziomów rozwoju regionów wyznaczonych przez dawne granice rozbiorowe i państwowe ustanowione po 1945 r., które nadal są dostrzegalne. Wyniki badań wskazują m.in. wskazują, że „... większość gmin charakteryzujących się niską dynamiką rozwoju lokuje się w Polsce centralnej, a ponad przeciętną w zachodniej oraz na terenie dawnej Galicji. Pokazuje to, że zróżnicowania przestrzenne uwarunkowane historycznie nie tylko nie wykazują tendencji do zanikania, ale będą się umacniać. Pogłębianie się różnic między obszarami wiejskimi relatywnie wysoko rozwiniętymi i zapóźnionymi wzrasta mimo prowadzenia polityki wzmocnienia spójności unijnej i krajowej (dotacje wyrównawcze)”. (s. 161)

Druga to kwestia zaludnienia obszarów wiejskich – obszary wyludniające się i skupiające ludność. W 1950 r. ludność wiejska stanowiła 15,8 mln, w 2008 r. około 16,2 mln. W ujęciu bilansowym w latach 1950-2008 w przybliżeniu cały przyrost ludności trafiał do miast. Wzrost ludności wiejskiej o około 1 mln w ciągu ponad półwiecza oznacza, że średnio rocznie ludność wiejska przyrastała mniej niż o 20 tys. osób, co praktycznie ją stabilizuje. Towarzyszyło temu stosunkowo silne zróżnicowanie gęstości zaludnienia poszczególnych regionów kraju. Relatywnie wysoka gęstość zaludnienia występuje na terenie dawnej Galicji, duża gęstość charakteryzuje obszary wiejskie położone w sąsiedztwie dużych i średnich miast. Stosunkowo mała gęstość zaludnienia obszarów wiejskich jest charakterystyczna dla ziem zachodnich i północnych oraz północnej i środkowej części pogranicza wschodniego, z których odpływ migracyjny był szczególnie intensywny. (część tego obszaru cechuje także zmniejszanie się liczby ludności). „Ogólnie jednak, stwierdza autor, związek między miarą bieżącego zaludnienia i jego zmianami jest słaby”. (s. 166)

Autor omawia wyniki badań z 2008 r. 2 172 jednostek (gmin) przy zastosowaniu typologii obszarów wiejskich. Tej podstawie wyodrębniono i scharakteryzowano siedem typów gmin: obszary depopulacyjne; zagrożone procesami depopulacyjnymi (2 typy); koncentrującą ludność wiejską; wykazujące tendencję do powiększania zaludnienia oraz inne. Na podstawie wyników badań gmin wyludniających się i koncentrujących ludność wiejską starano się ustalić „jaki mechanizm prowadzi do zmian rozkładu przestrzennego ludności wiejskiej; czy tendencja kształtowania się ob-

szarów zwiększających i zmniejszających zaludnienie są takie same na terenie całego kraju; czy można stwierdzić różnice między wielkimi regionami ukształtowanymi historycznie; jaki jest obecnie główny kierunek zmian rozkładu przestrzennego ludności”. (s. 168/9)

Trzecie, konsekwencje przestrzenno-gospodarcze obszarów wiejskich. „Ogólnie można powiedzieć, że na terenie całego kraju dominującą tendencją obecnych zmian rozkładu przestrzennego ludności wiejskiej jest przyrost ludności w obszarach podmiejskich kosztem jej utraty przez obszary odległe od ośrodków miejskich. Przebieg tego procesu na terenie historycznie ukształtowanych wielkich regionów kraju jest odmienny, ponieważ nakłada się na nie coraz silniej podział według położenia obszaru wiejskiego w stosunku do głównych centrów miejskich, a także miast średniej wielkości o mniej rozległym oddziaływaniu na sąsiednie obszary wiejskie. Zachodnia część kraju w dalszym ciągu pozostaje lepiej rozwinięta pod względem społeczno-gospodarczym”. (s. 170)

Gdy idzie o pożądane kierunki rozwoju obszarów wiejskich, to zdaniem autora, w wypadku obszarów położonych w sąsiedztwie silnych ośrodków miejskich oczywistym właściwym kierunkiem ich rozwoju jest wzrost w powiązaniu z sąsiednimi miastami, które mogą przybierać różny charakter, gdyż miasto oferuje bogaty, zróżnicowany rynek pracy. W miarę oddalania się od miasta coraz większe znaczenie ma rozwój pozarolniczy o charakterze lokalnym, a więc wielofunkcyjność lokalnej gospodarki, którą należy wspierać. Brak miejsc pracy pozarolniczej sprzyja migracjom do miasta, co skrajnych wypadkach może prowadzić do zmniejszania się zaludnienia, pogarszania się struktur demograficznych, zmniejszania (pogarszania) się kapitału ludzkiego i społecznego.

8. Problemy zagospodarowania przestrzeni wiejskiej

Funkcjonowanie obszarów wiejskich a zagospodarowanie przestrzeni wsi, to pierwsza grupa problemów omawianych przez Krystiana Heffnera. Zmiany zachodzące na obszarach wiejskich są wypadkową wielu procesów gospodarczych, społecznych, politycznych i kulturowych, oddziaływania uwarunkowań środowiskowych oraz mających swoje źródło w sposobie i poziomie zagospodarowania przestrzeni wiejskiej, często są uwarunkowane spuścizną o głębokim historycznym podłożu oraz często mające kumulatywny charakter. Znaczenie ma także „*lokalizacja społeczności lo-*

kalnej w przestrzeni regionalnej, krajowej i dalszej, gdy pośrednio warunkuje tempo i kierunek zmian wynikających z dostępności, atrakcyjności, centralności lub peryferyjności obszarów wiejskich”. (s. 175) Dość długo zmiany na obszarach wiejskich utożsamiano z urbanizacją, ale procesy urbanizacyjne na wsi uruchomiły i ujawniły wiele zjawisk negatywnych m. in. obniżających możliwości rozwojowe obszarów wiejskich do czego szczególne znaczenie ma szeroko rozumiana jakość środowiska wiejskiego, ważną rolę odgrywa dostępność osiedli wiejskich pod względem komunikacyjnym, transportowym i społecznym.

Autor podziela pogląd, że „ujmując kwestię rozwoju obszarów wiejskich ewolucyjnie można przyjąć, że wiąże się z tym działanie ukierunkowane na trzy podstawowe sfery: podnoszenie poziomu życia rodzin wiejskich przez modernizację rolnictwa; tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem na obszarach wiejskich i wstrzymanie odpływu ludności; rozbudzenie lokalnych inicjatyw oraz kreowanie własnych ścieżek zmian przez społeczności wiejskie... W latach 1995-2005 polityka rozwoju obszarów wiejskich przeszła stosunkowo szybką ewolucję, stopniowo koncentrując się na kierunkach zmian, które generalnie zmniejszają dystans wsi polskiej do poziomu osiągniętego w innych krajach UE, wspieranych przez różnego rodzaju fundusze i programy europejskie”. (s. 179)

Diagnoza struktury przestrzennej obszarów wiejskich, to druga omawiana grupa problemowa. W 1994 r. było około 53 tys. miejscowości wiejskich o przeciętnej wielkości około 280 mieszkańców (ponad 80% miejscowości wiejskich liczy poniżej 500 mieszkańców). Procesy urbanizacji powodują postępujący wzrost zabudowy w układach linearnych (infrastruktura techniczna, drogowa, komunikacyjna), a tereny przekształcane łączą się z silną presją na środowisko rolne i przyrodnicze. Przejście od struktury miejskiej do wiejskiej ma charakter kontynuacyjny, stopniowy. „Zmiany w zagospodarowywaniu obszarów wiejskich idą w dwóch kierunkach – inwazji zabudowy mieszkaniowej w otoczenie tradycyjnych wsi, które nie przekształcają się w układy wielofunkcyjne (często zamierają funkcje usługowe). Z drugiej strony liczne wsie żywiołowo urbanizują się w sensie społecznym i przestrzennym, część z nich nabiera charakteru wielofunkcyjnego. Obszary wiejskie w Polsce są silnie zróżnicowane pod względem gospodarczym, społecznym i strukturalnym rozumianym jako intensywność oraz sposób zagospodarowania i użytkowania przestrzeni (...) Generalnie przeważają obszary o niższym poziomie rozwoju wymagające podniesienia poziomu i jakości życia”. (s. 181)

Na podstawie charakteru uwarunkowań rozwoju wsi wynikających z relacji w gospodarce przestrzennej, autor wyróżnia trzy kategorie obszarów wiejskich:

- układy ściśle powiązane z dużym miastem (w Polsce przekraczającym 150 tys. mieszkańców), często stanowiące strefę podmiejską z silną presją urbanizacyjną, w miarę oddalania się od centrum miasta przechodzące we „właściwe” obszary wiejskie;
- strefy w zasięgu oddziaływania dużego miasta – wsie i tereny wiejskie o zadawalającej dostępności do głównych centrów miejskich, położone poza obszarem podmiejskim (semiurbanizacja), mają korzystny potencjał rozwojowy;
- układy peryferyjne – zwykle monofunkcyjne obszary wiejskie z utrzymującą się dominacją funkcji rolniczej z tradycyjną lub wielkoobszarową gospodarką rolną; najczęściej charakteryzuje się oddaleniem od wielkich miast, z wyraźną dysfunkcją komunikacyjną, słabą dostępnością z zewnątrz.

W Polsce, stwierdza autor *„obszary wiejskie cechuje głównie rolnicza struktura przestrzeni gospodarczej i depresyjny rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich...”*. (s. 189)

Nowe procesy przestrzenne na obszarach wiejskich w warunkach integracji europejskiej. Mnogość czynników istotnie wpływających na tempo i kierunek zmian na wsi powoduje znaczne zróżnicowanie poziomu społeczno-gospodarczego, potencjału rozwojowego i odmiennej podatności w skali lokalnej. Autor ujmuje je w kilka grup głównych. Są to:

- Czynniki niezależne (egzogenne), do których zalicza cztery grupy uwarunkowań, jak – związane z położeniem w przestrzeni geograficznej; związane z położeniem w strukturach ekonomicznych (centrum, peryferie, wielofunkcyjność); środowisko przyrodnicze; jakość środowiska człowieka;
- Uwarunkowania wewnętrzne (endogenne) poziom rozwoju i infrastruktury technicznej; poziom rozwoju infrastruktury społecznej (edukacja, opieka społeczna i inne); aktywność i efektywność działań samorządów lokalnych; przedsiębiorczość i innowacyjność społeczności lokalnej.

Cechy jednostek przestrzennych i ich społeczności lokalnych wynikające z uwarunkowań przestrzennych rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich autor omawia bardziej szczegółowo. W literaturze zwraca się uwagę „na poważne zagrożenia dla przebiegu procesów transformacji wsi, tkwiące m.in. w skumulowaniu negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych i niskiego poziomu rozwoju infrastruktury technicznej, niedopasowanie kwalifikacji lokalnych zasobów pracy ich małą produktywność, brak elementarnej wiedzy o gospodarowaniu w warunkach rynkowych.

Koncepcja zmian i kierunki przekształceń przestrzeni wiejskiej w Polsce kończą rozważania autora. W Polsce zagęszczenie mieszkańców wsi jest stosunkowo nie wielkie, a rozproszenie osadnictwa wiejskiego znacz-

ne. Przy ustabilizowanej liczbie mieszkańców wsi, zmiany demograficzne na tych obszarach mają charakter dwukierunkowy – wzrost liczby mieszkańców w otoczeniu aglomeracji miejskich, a zmniejszanie się populacji wiejskiej w wielu strefach peryferyjnych, mniej atrakcyjnych. Oba procesy, zauważa autor, mają głębokie, najczęściej negatywne konsekwencje w zagospodarowaniu przestrzeni wiejskiej.

„Najnowsze trendy rozwojowe na obszarach wiejskich sytuują strefy zapóźnienia i niskiej dynamiki wzrostu w rejonach położonych peryferyjnie w stosunku do sieci głównych miast, a także częściej w Polsce wschodniej niż zachodniej”. (s. 189)

Autor ocenia, że cechy struktur przestrzennych wsi i charakterystyk obszarów wiejskich, sprzyjające wielokierunkowemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu, spełnia w Polsce tylko część miejscowości, są to głównie osiedla skupione i zwarte, dostępne komunikacyjnie, z odpowiednią liczbą mieszkańców (co najmniej 300, tj. około 100 gospodarstw domowych) potrzebnych dla utrzymania sektora usług i utworzenia się przestrzeni publicznej o charakterze centrum; zwarta zabudowa wsi ułatwia integrację infrastrukturalną społeczną oraz dostępność układu wsi z zewnątrz. Korzystne jest występowanie układu centrum wsi o charakterze węzłowym (wsie wielodrożne, osady targowe); pożądane są nowe obiekty, w tym o funkcji niemieszkalnej i nierolniczej, zabudowy usługowej, przemysłowej i innej.

Autor zwraca uwagę, że *„koncepcja rozwoju przestrzennego związanego z regulacją procesów suburbanizacji w strefach oddziaływania dużych aglomeracji miejskich w krajach Europy Zachodniej opierają się na restrykcyjnie przestrzeganych zasad zachowania ładu przestrzennego, podtrzymywania ciągłości kulturowej, równoważenia rozwoju (sustainability) oraz podnoszenia integralności osiedli wiejskich”.* (s. 190)

Do lat 60. w Polsce przeważały obszary wiejskie o charakterze monofunkcyjnym, rolniczym i były obsługiwane przez liczne lokalne centra, najczęściej małe miasta. Później struktura funkcjonalna wsi stopniowo komplikowała się. Zjawiska przybrały niekontrolowany charakter z negatywnymi skutkami żywiołowej urbanizacji na obrzeżach wiejskich, powodujących nieproporcjonalny wzrost zapotrzebowania na nowe tereny i inne utrudnienia i zagrożenia dla polityki zrównoważonego rozwoju.

„Do najważniejszych czynników wywołujących ten proces zalicza się politykę władz lokalnych, strategie deweloperów i preferencje mieszkaniowe grupy tworzącej klasę średnią. Proces ekspansji zabudowy przyczynia się do nawarstwiania się wielu problemów – niszczenia obszarów zalesionych, wzrostu zanieczyszczenia środowiska przyrodniczego, obudowy dróg komunikacyjnych, zaniku historycznych układów morfologicznych wsi, osłabienia więzów sąsiedzkich, łączących tradycyjnie

mieszkańców małych miasteczek i wsi oraz wzrostu kosztów komunalnych". (s. 191) Autor zwraca uwagę, że procesy rozwoju i zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich w szerokim otoczeniu aglomeracji miejskich, a nawet poza nimi, mają charakter żywiołowego narastania rozproszony zabudowy, pomimo wielu regulacji, a często również wkraczania na tereny ekologiczne i krajobrazowo cenne. Dążenie do przyciągnięcia inwestycji zewnętrznych za wszelką cenę ma społeczną aprobatę. Pośrednią konsekwencją tych zjawisk jest także masowe odchodzenie od transportu publicznego oraz prawie zupełny zanik transportu kolejowego. Wpływa to negatywnie na środowisko naturalne i zwiększa koszty funkcjonowania ludności wiejskiej, wywołuje negatywne skutki społeczne i gospodarcze, jak odpływ ludności, depopulacja i często degradacja zabudowy całych osiedli wiejskich.

9. Polityka rozwoju obszarów cennych przyrodniczo

Autorzy – Artur Bałtroniuk i Marek Kłodziński, stwierdzają, że według przewidywań unijnych „... nadal będzie występować negatywne oddziaływanie na biologiczną różnorodność”. (s. 195), ale ambicją Unii jest powstrzymanie, a nawet odwrócenie trendu spadkowego. Do 2010 r. nie udało się zrealizować przyjętych zamierzeń. Nowe cele strategiczne przyjęte w 2010 r. wskazują na 2020 r. jako graniczny, do którego bioróżnorodność przestanie maleć, a zdegradowane siedliska będą przywrócone do stanu naturalnego. Zakłada się, że uwzględnianie w rachunku ekonomicznym pełnej wyceny potencjału przyrody że przyczyni się do realizacji wielu celów strategicznych UE, w tym efektywniejszego gospodarczego wykorzystania zasobów naturalnych, zmniejszenia emisji zanieczyszczeń, wzrostu i innowacyjności gospodarki, poszerzenia możliwości biznesowych rynku pracy opartych na zasobach przyrodniczych.

W krajach UE-15 od 1992 r. kolejne reformy WPR obejmujące co raz więcej instrumentów dotyczących celów i zadań środowiskowych służyły „... ewolucji w kierunku polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, gdzie produkcyjne funkcje rolnictwa ustąpią miejsca szeroko rozumianym funkcjom społeczno-środowiskowym”. (s. 197) Zdaniem autorów „... w postindustrialnym społeczeństwie UE pojawiło się zapotrzebowanie na postindustrialne rolnictwo, które dostarczy mu, obok bezpiecznej żywności, odpowiedniej ilości i jakości dobra publiczne, takie jak atrakcyjne

krajobrazy, dziedzictwo kulturowe, różnorodność biologiczna (...) Instrumentem WPR, który w największym stopniu może zmniejszyć zagrożenie związane z intensyfikacją produkcji rolnej i przyczynić się do ochrony środowiska, poprawy bezpieczeństwa żywności oraz zdrowotności i dobrostanu zwierząt – jawi się zasada zgodności środowiskowej wprowadzana stopniowo w UE oraz z ewoluowaniem wspólnotowej polityki, począwszy od 2007 r. w pełni egzekwowana w krajach Starej Piętnastki. W Polsce wszystkie przepisy mają być zgodne z tą zasadą od 2013 r.” (s. 198)

W związku z pozarolniczą aktywnością gospodarczą na obszarach wiejskich objętych programem Natura 2000, autorzy omawiają tę problematykę ustanowioną w Polsce jako odrębną formę ochrony przyrody, mającą „*po-godzić interes publiczny i prywatny*”. (s. 201) Badania wykazują, że warunki społeczno-ekonomiczne terenów chronionych są na ogół mniej korzystne niż w innych regionach kraju (...) cechuje je zwłaszcza niższy poziom urbanizacji, mniejsza gęstość zaludnienia, większe bezrobocie, mniejsza liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. Z badań wynika, że przedsiębiorcy mało wiedzą o korzyściach oraz negatywnych skutkach lokalizacji w gminach objętych ESE 2000. Autorzy uważają, że „*... do programu rozwoju przedsiębiorczości na terenach Natura 2000 należy podejść w sposób systemowy, z uwzględnieniem ściśle produkcyjnego obszaru działalności gospodarczej oraz całej sfery przedprodukcyjnej, obejmującej m.in. edukację, doradztwo, system wsparcia, zaopatrzenie w specjalne środki produkcji. Ważna jest także sfera poprodukcyjna, obejmująca działania ukierunkowane na kreowanie popytu i rynku, np. certyfikacja, marketing, organizowanie giełd, targów (...) Działalność przedsiębiorstw na obszarach Natura 2000 należy rozpatrywać w kategoriach przestrzeni przyrodniczej, technicznej, produkcyjnej i usługowej*”. (205/6) Ważnym problemem jest przybliżenie miejsc pracy do miejsca zamieszkania ludności wiejskiej. Bardzo ważny „*... temat płatności dla obszarów Natura 2000 wymaga szerokiej dyskusji w kraju i w UE, konieczne jest utworzenie funduszu środowiskowego wspomagającego rozwój tych terenów, aby nie dopuścić do ich wyludnienia*”. (s. 206).

Na podstawie dotychczasowych badań „*... trudno w wymierny i jednoznaczny sposób określić wpływ Natury 2000 na rozwój obszarów wiejskich, ponieważ uchwyciły one początkowy okres funkcjonowania sieci ekologicznej i potrzebna ich kontynuacja. Dla tego na pytanie czy obszary cenne przyrodniczo są barierą, czy szansą rozwoju, nie dają odpowiedzi jednoznacznej, ponieważ wypadkową powinien być rozwój, który jest kompromisem zawartym między instytucjami chroniącymi środowisko a władzami lokalnymi odpowiedzialnymi za poziom życia lokalnej społeczności. Są zagraniczne pozytywne doświadczenia. W Polsce większość gmin nie jest przygotowana do takiej roli*”. (s. 209)

Wnioski i rekomendacje. Zakres działań, stwierdzają autorzy, w ramach Natura 2000 przyjęty w Polsce okazał się za szeroki, zbyt ambitny i nie zawsze racjonalny. Okazały się zbyt małe środki na skuteczną ochronę wartości przyrodniczych, brak wyspecjalizowanych zespołów (pracowników), nie zadawalający system informowania opinii publicznej oraz polityka uwrażliwiania ludzi na kwestie środowiskowe Natura 2000, dlatego „dominuje pogląd, że ochrona przyrody na terenach Natura 2000 generalnie przeszkadza w rozwoju gospodarczym”. (s. 211) Konflikty interesów na tle N2000, zdaniem autorów, „... wystarczą do rozpoczęcia dyskusji na poziomie UE na temat wprowadzenia nowego mechanizmu wsparcia finansowego obejmującego ochronę przyrody i rozwój społeczno-gospodarczy obszarów chronionych, przez rekompensatę za pewne utrudnienia w rozwoju i za działania podejmowane przez społeczności lokalne na rzecz ochrony środowisk”. (s. 212) Rosnąca presja na gospodarcze wykorzystanie obszarów N2000, wymaga decyzji kompromisowych, dostosowujących niezbędne funkcje ochronne do potrzeb społecznych i gospodarczych. *„Dobrze przemyślane partycypacyjne podejście tj. uspołecznienie opracowywania planów zarządzania pozwoliłoby pogodzić różnorodne interesy i stanowiska. Jeżeli to się nie powiedzie, to pogłębi się dotychczasowe zniechęcenie do idei N2000... Obecnie są ogromne bariery procesu konsultacji w samych społecznościach lokalnych, które odnoszą się negatywnie do wszelkich propozycji zewnętrznych”.* (s. 213)

Autorzy są świadomi, że po ewentualnym utworzeniu postulowanego funduszu, co powinno stanowić tytuł do otrzymania rekompensaty, trudną kwestią pozostaje komu i za co płacić. *„Publiczne wsparcie rolnictwa w ramach WOR jest coraz bardziej zależne od przestrzegania wymogów ochrony zasobów i walorów przyrodniczych – transfery te nabierają charakteru zapłaty za świadczenia rolnika na rzecz przyrody i krajobrazu, które kwalifikuje się jako dobra publiczne (...) Podejmuje się próby opracowania i wdrożenia systemu wynagradzania rolników za dostarczanie tego rodzaju dóbr publicznych. (...) Jest to próba internalizacji środowiskowych efektów działalności rolniczej, czyli wyceny ich wprowadzenia do rachunku ekonomicznego”.* (s. 214) Autorzy przy tym zauważają, że „...w obecnym kryzysie dostępne środki finansowe na ochronę środowiska będą na pewno zbyt małe oraz nadmiernie rozproszone”. (s. 215)

10. Perspektywy i kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej UE po 2013 r.

Iwona Nurzyńska i Mirosław Drygas przypominają, że WPR Unii wprowadzona Traktatem Rzymskim z 1957 r. jest najstarszą polityką wspólnotową i ma bardzo bogatą historię reform, co dowodzi jej elastyczności. Obecnie jest ona w fazie najburzliwszej dyskusji w historii jej funkcjonowania, co wiąże się głównie z globalnym kryzysem gospodarczym, w tym niestabilności na rynkach finansowych i rolnych. Bardzo ostro przejawia się problem wyżywienia w skali światowej. Jednym z problemów są nowi eksporterzy oferujący żywność po cenach niższych niż w Unii. Coraz większego znaczenia nabiera problematyka szeroko rozumianego rozwoju obszarów wiejskich oraz tzw. „zazielenienia polityki rolnej”. W tych warunkach „... uchwalenie budżetu wspólnotowego na lata 2014-2020 napotyka nie notowane sprzeczności interesów”. (s. 240)

Aktualny kształt i mechanizmy WPR są bezpośrednią konsekwencją uzgodnień reformy z Luksemburga (2003 r.) i tzw. kompromisu berlińskiego z 2002 r. „Najważniejsze wdrożone elementy reformy WPR z Luksemburga polegały na: tzw. oddzieleniu płatności od kierunku produkcji rolnej; wprowadzenie tzw. zasady wzajemnej zgodności; wprowadzenie mechanizmu modulacji płatności, czyli stopniowej redukcji poziomu płatności bezpośrednich i przeznaczeniu zaoszczędzonych kwot na filar WPR”. (s. 242) Autorzy omawiają też wyniki przeglądu funkcjonowania WPR (tzw. Helth Check), które przyniosły zapowiedź propozycji głębszych zmian po 2013 r. Bardzo ważne było „... włączenie tzw. nowych wyzwań do celów i priorytetów WPR obejmujących: zmiany klimatyczne, energię odnawialną, gospodarkę wodną, różnorodność biologiczną oraz działania towarzyszące w sektorze mleczarskim”. (s. 243)

Przedstawiono pierwsze przymiarki do budżetu WPR na lata 2014-2020 oraz scharakteryzowano uwarunkowania reformy WPR z tym związanej obejmujące m.in. nowe cele i priorytety w rolnictwie Unii; rosnącą niechęć podatników do ponoszenia wysokich wydatków na WPR, zwłaszcza w krajach płatnikach netto do budżetu unijnego.

Omówiono obszernie „deklarację grupy wiodących ekonomistów rolnych z 23 krajów UE z 2009 r.” (s. 247 i nast.) Autorzy Deklaracji uważają za konieczne wzmocnienie efektów wydatkowania wspólnotowych środków, bo tylko WPR, która efektywnie realizuje szeroko zakreślone cele i potrzeby społeczności unijnej może być wspierana ze wspólnych środków i żywotna w dłuższym okresie, gdy służy ona szerszym celom, a jej

efekty rozciągają się na całą unię. Autorzy Deklaracji wskazali cztery potencjalne cele przyszłej WPR, zaznaczając, że tylko cel czwarty może stanowić trwałą podstawę dla przyszłej WPR. Są to:

- „1) *Wzmocnienie efektywności i konkurencyjności rolnictwa..., co łatwiej osiągnąć w ramach dobrze funkcjonującego rynku niż w skutek interwencji publicznej;*
- 2) *W zakresie bezpieczeństwa żywnościowego uważają, że „UE jest wystarczająco zasobna finansowo, aby kupować żywność na rynkach światowych nawet po wysokich cenach, przez co bezpieczeństwo żywnościowe nie jest obecnie problemem dla UE”; dlatego małych i nieefektywnych gospodarstw nie należy wspierać w ramach WPR, ale powinny one podlegać specjalnym instrumentom wsparcia w ramach polityki socjalnej. Tzw. ukierunkowane instrumenty służące np. ochronie urodzajności gleb, zasobów wodnych, powinny służyć utrzymaniu stanu gotowości do ewentualnych interwencji w wypadku pojawiających się niedoborów w okresach kryzysów.*
- 3) *Zmiana mechanizmu dystrybucji wsparcia dochodowego, ponieważ istniejące instrumenty WPR niedostatecznie odpowiadają potrzebom jej adresatów i w praktyce nie spełniają ani celów społecznych ani ekonomicznych (zdecydowana większość dopłat bezpośrednich trafia do posiadaczy dużych gospodarstw. (s. 248)*
- 4) *Wynagradzanie rolników za dostarczanie społeczeństwu tzw. dóbr publicznych (problem ten został obszernie omówiony). W dyskusji nad Deklaracją, piszą autorzy, dominowały poglądy dość zróżnicowane, np. wskazywano, że zmiany WPR powinny zachodzić ewolucyjnie a nie rewolucyjnie; WPR powinna zapewniać bezpieczeństwo żywnościowe UE i jednocześnie dostarczać dóbr publicznych dla społeczności unijnej; WPR powinna zachować swój wspólnotowy charakter, żeby rozwiązywać ponadnarodowe problemy i godzić różne interesy krajów członkowskich; WPR powinna nadal wspierać rolnictwo w całej UE i we wszystkich jej regionach. (s. 251)*

Równoległe z toczącymi się dyskusjami Parlament Europejski w omawianych kwestiach przyjął dwie rezolucje o istotnym znaczeniu politycznym, a mianowicie raport George Lyona (2010) oraz raport Alberta Dessa (2011). Pierwszy, generalnie „... wyraża pogląd, że reforma musi w skutkach przynieść sprawiedliwszą, bardziej ekologiczną i zrównoważoną WPR, korzystną dla wszystkich krajów członkowskich UE”. (s. 254) Z kolei raport Dessa „... za najważniejszą kwestię, w szczególności dla nowych krajów członkowskich, uznać należy stanowczo wyrażony postulat utrzymania w kolejnym okresie programowania budżetu UE na rolnictwo na poziomie co najmniej 2013 r.” (s. 254) W Raporcie opowia-

dano się też za utrzymaniem dwufilarowej struktury WPR oraz podkreślano, że włączanie nowych zadań do WPR musi być ściśle skorelowane z zapewnieniem odpowiednich środków finansowych na ich zrealizowanie.

Wśród omawianych problemów przedstawiono „... główne wątki stanowiska Rządu RP w sprawie Komunikatu Komisji WPR 2020 (s. 259), w którym „... omówione kwestie obejmują swym zakresem praktycznie wszystkie żywotne dla polskiej wsi i rolnictwa zagadnienia dyskutowane w trakcie prac nad reformą WPR”. (s. 260)

Iwona Nurzyńska i Mirosław Drygas piszą w podsumowaniu, że „... w książce zawarto diagnozę zmian zachodzących na obszarach wiejskich i zidentyfikowano wybrane problemy nurtujące polską wieś. Wskazano również na obszary i kierunki koniecznych do podjęcia działań”. (s. 263) Na polskiej wsi postępuje proces dezagryzacji. Ponad 60% mieszkańców wsi deklaruje brak związków z produkcją rolniczą, nawet jeżeli są zaliczani do rodzin rolniczych. Towarzyszy temu ewolucja wsi i rolnictwa w kierunku wielofunkcyjności, która wpływa na zmiany struktury społeczno-zawodowej ludności zamieszkującej obszary wiejskie. W 2009 r. rolnictwo jako główne źródło utrzymania, deklarowało około 14% wiejskich gospodarstw domowych i około 18% mieszkańców wsi. Praca najemna lub na własny rachunek jest dominującym źródłem dochodów mieszkańców i członków rodzin rolniczych, których wykonywane zawody cechuje ogromna różnorodność świadcząca o głębokim procesie różnicowania społeczno-zawodowego ludności wiejskiej.

Badania wskazują na słaby rozwój kapitału społecznego na wsi i w całym społeczeństwie polskim. „W tym kontekście zwraca uwagę występujący bardzo niski poziom zaufania do ludzi, a kapitał społeczny bez zaufania nie istnieje (...) Jest niepodważalną potrzebą wzmocnienie go, ale jak to zrobić”. (s. 264)

W ostatnim dwudziestoleciu wzrosła wartość wykształcenia i aspiracji edukacyjnych młodych i dorosłego pokolenia w odniesieniu do własnych dzieci. Zmieniła się struktura wykształcenia mieszkańców wsi, „... rewolucyjny wymiar miało upowszechnienie kształcenia na poziomie średnim i wyższym, ewolucyjnie postępują zmiany w wykształceniu podstawowym, ... ale miejsce zamieszkania pozostaje czynnikiem różnicującym kariery szkolne młodzieży, która zostaje wyraźnie naznaczona „stygiem wiejskości”. (s. 265)

W badanym okresie proces dezagryzacji struktur zatrudnienia trwał nieprzerwanie (zmniejszała się absolutnie liczba pracujących w polskim rolnictwie, która stanowiła w 2009 r. około 1/5 wszystkich pracujących w unijnym rolnictwie). Na rynku pracy obserwowano tendencję starzenia

i kurczenia się wiejskich zasobów pracy. To problem nasilający się z każdym rokiem, a jego rozwiązanie wymaga wieloaspektowego, zintegrowanego podejścia, zwłaszcza poprawa dostępności do usług sfery społecznej, szczególnie opiekuńczo-medycznych i opiekuńczo-edukacyjnych oraz aktywizacja zawodowa, dotychczas biernych mieszkańców wsi, piszą autorzy.

Występuje stosunkowo wolna dynamika przemian strukturalnych, mimo pewnego przyspieszenia po wejściu Polski do UE. W rolnictwie nadal dominują małe obszarowo gospodarstwa (do 10 ha), przy bardzo wolnym wzroście gospodarstw dużych obszarowo (powyżej 30 ha) i dużych ekonomicznie (powyżej 16 ESU). *„Wolno wzrasta poziom produkcji rolnej i poprawa produktywności roślin i zwierząt, niski jest poziom specjalizacji i koncentracji”*. (s. 266)

Objęcie rolnictwa polskiego WPR Unii wyraźnie poprawiło sytuację dochodową rolników. Natomiast trzymająca się niekorzystna sytuacja w rolnictwie jest skutkiem wadliwych relacji czynników produkcji. Głównym problemem pozostaje nadmiar zasobów pracy (przy niedoborze zasobów ziemi i kapitału) oraz niski w stosunku do posiadanych zasobów poziom produkcji, przez co rolnictwo polskie cechuje bardzo niska produktywność pracy, uwydatnia się to na tle rolnictwa UE-27 i jeszcze silniej UE-15.

W warunkach rolnictwa polskiego są konkurencyjne i rozwojowe gospodarstwa rolne (poza pewnymi wyjątkami, jak warzywno, sadowniczo, fermy drobiu i trzody chlewnej) średnie i duże obszarowo, tzn. gospodarstwa o obszarze powyżej 20 ha UR, w 2010 r. było ich 124 tys., tj. 6,6% ogółu gospodarstw, z udziałem w użytkowaniu ziemi rolniczej w wysokości 48%. *„Poprawa konkurencyjności rolnictwa wymaga głównie przyspieszenia przemian w strukturze ekonomicznej gospodarstw, co wymaga zmian w ich strukturze obszarowej”*. (s. 267)

Procesy przemian społeczno-gospodarczych uzewnętrzniają się również w ujęciu przestrzennym. Największe zróżnicowanie ujawnia się na poziomie gminnym. W ujęciu regionalnym nie ujawniają się istniejące silne zróżnicowania wewnętrzne pomiędzy obszarami wiejskimi położonymi w sąsiedztwie centrów regionalnych a położonych peryferyjnie. *„Obszary zapóźnione wykazują tendencję do depopulacji, głównie przez procesy migracyjne. Ich zapóźnienie powoduje, że lokalne finanse publiczne są skromne i nie wystarczają do przełamania tendencji wzrostu dysparytetów gospodarczych i społecznych”*. (s. 267) Zdaniem autorów poprawie sytuacji obszarów położonych peryferyjnie i zapóźnionych gospodarczo może sprzyjać wspieranie rozwoju wielofunkcyjnego, a nie migracja wahałowa (dojazdy do pracy). Może to osłabiać tendencje depopulacyjne i wzmacniać lokalną gospodarkę wsi.

„Środki wydatkowane w ramach WPR w latach 2004-2009 znacząco wpłynęły na gospodarkę – PKB wzrósł realnie o około 1,24% (a przewidziany na lata 2007-2013 o około 1,9%)”. (s. 270)

Badania potwierdziły, że strategia realizowana w ramach WPR przyczyniła się do: przyspieszenia rozwoju biednych województw typowo rolniczych i wiejskich; stymulowania rozwoju zrównoważonego przez pobudzanie działań sprzyjających wzrostowi gospodarczemu; poprawy społecznych aspektów życia na wsi (takich jak transfery dochodowe, wsparcie gospodarstw nisko towarowych) oraz ochrony środowiska naturalnego.

Autorzy stwierdzają, że w ramach „... priorytetu *Strategii Europa 2020* za celowe uznać należy: większą koncentrację działań na unowocześnieniu technologii i innowacyjności w rolnictwie oraz przekwalifikowaniu zawodowym rolników, co ułatwi odpływ siły roboczej z rolnictwa; ukierunkowaniu działań na pozyskiwanie energii odnawialnej; większym wspieraniu oddolnych inicjatyw i budowaniu kapitału społecznego na wsi”. (s. 272)

Robert Korsak, emerytowany Radca Prezesa KRUS.