

LECH OSTROWSKI

Instytut Ekonomiki Rolnej i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie

EMERYTURY STRUKTURALNE W ROLNICTWIE, ASPEKT POLSKI I UNII EUROPEJSKIEJ*



Wchodzeniu Polski do Unii Europejskiej (UE) towarzyszą głębokie zmiany w polityce rozwoju gospodarki, a także środowisk społecznych. W tej polityce jest wiele trudnych problemów, co jest zrozumiałe ze względu na poważne opóźnienia rozwoju naszego kraju, w relacji do przodujących krajów europejskich. Różnice w układzie branżowym są wyraźnie niejednakowe, a do sektorów najbardziej trudnych w dostosowaniu do standardów UE należy rolnictwo. Wynika to nie tylko z zapóźnień gospodarczych, ale także z barier mentalnych i uwarunkowań historycznych, które ciążą na restrukturyzacji oraz unowocześnianiu wsi.

W tym wypadku konieczność zmian to nie tylko szansa na szybkie odrabianie historycznych zapóźnień gospodarczych, ale także bardzo aktualny problem korzystania z różnych form pomocy finansowej, organizacyjnej, technologicznej i prawnej UE, którą może uzyskać polska wieś. Sprawa dotyczy miliardowych dotacji, które już zostały częściowo postawione do naszej dyspozycji w ramach pomocy przedakcesyjnej (programy SAPRD, ISPA i PHARE). Wśród wymienionych programów jest także miejsce na pomoc finansową z zastosowaniem emerytur strukturalnych jako ważnego instrumentu polityki unowocześniania rolnictwa.

1. Polskie rolnictwo wymaga reform

Udział rolnictwa w wytworzonym produkcie krajowym brutto (PKB), łącznie z łowiectwem i leśnictwem w 1998 roku wynosił 4,8% (w UE średnio ok. 2%) i wykazywał tendencję spadkową (w 1988 r. - 11,8%, w 1995 r. - 6,4%),

* Artykuł sfinansowano ze środków Unii Europejskiej.

a Polska gospodarka żywnościowa charakteryzuje się stosunkowo niskim stopniem towarowości produkcji rolniczej.

Znaczna część gospodarstw chłopskich (dane PSR 1996) prowadzi działalność wyłącznie bądź głównie dla zaspokojenia własnych potrzeb konsumpcyjnych rodziny. Z ogólnej liczby gospodarstw powyżej 1 ha (2.041 tys.):

- 49,0 tys. (2,4%) nie prowadzi stale lub okresowo produkcji rolniczej,
- 259,2 tys. (12,7%) produkuje wyłącznie na własne potrzeby,
- 763,3 tys. (37,4%) produkuje głównie na własne potrzeby, a nadwyżki sprzedaje na rynku,
- 969,5 tys. (47,5%) produkuje głównie na rynek.

W grupie gospodarstw powyżej 15 ha ponad 90% gospodarstw produkuje głównie na rynek, natomiast w grupie gospodarstw 1-5 ha, aż 75% produkuje wyłącznie lub głównie na potrzeby własne, a dodatkowo 3,8% gospodarstw nie prowadzi stale lub okresowo w ogóle działalności rolniczej. Ponad 55% gospodarstw prowadzących działalność głównie na własne potrzeby i przeznaczających tylko nadwyżki na sprzedaż (średnio roczna wartość sprzedaży ok. 1,5 tys. zł) miała powierzchnię około 3 ha.

Przeprowadzone badania wykazują, że poziom wydajności jednostkowej gospodarstw rolnych, bez względu na ich wielkość, nie jest uzależniony tylko od czynników glebowych i geograficznych, ale zależy od poziomu kwalifikacji gospodarującego [Ostrowski 1999]. Wyższy poziom kwalifikacji rolnika wiąże się zwykle z wyższą efektywnością ekonomiczną i wyższymi dochodami. Ważną kwestię stanowi także organizacja rynku hurtowego oraz bezpośrednie powiązania kooperacyjne rolników z przemysłem przetwórczym. Zarówno poziom kwalifikacji zawodowych jak i rynkowych rolników jest w Polsce niski, co również stanowi cechę opisującą stan zacofania tego sektora.

W polityce gospodarczej Polski zastała zdefiniowana nowa filozofia dotycząca wsi i rolnictwa, którą zbudowano wokół kilku centralnych problemów nakierowanych na zmiany strukturalne w tym środowisku [Szemberg 1997]. Nie wchodząc w szczegóły należy podkreślić trzy zasadnicze kwestie. **Po pierwsze**, najbliższe lata powinny w Polsce przynieść istotny postęp w restrukturyzacji obszarowej i produkcyjnej (wytwórczej) gospodarki rolnej, **po drugie**, wieś została uznana jako środowisko przyjazne dla rozwoju nie tylko produkcji rolniczej, ale także przedsiębiorczości nie związanej z rolnictwem, która powinna stworzyć nowe alternatywne źródła dochodu i nowe miejsca pracy dla ludności i **po trzecie**, działania w zakresie unowocześniania rolnictwa i realizacji koncepcji wielofunkcyjności obszarów wiejskich powinny ograniczyć ostrość występowania bezrobocia na obszarach wiejskich, gdyż bezrobocie jest obecnie najpoważniejszym problemem społecznym ludności mieszkającej w tym środowisku.

Każdy z celów polityki dostosowania polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich do nowej sytuacji zawiera wiele kwestii szczegółowych, ale w kontekście

emerytur strukturalnych te rozważania zostaną ograniczone do zmian i kierunków przekształceń struktury obszarowej rolnictwa oraz konsekwencji jakie będą z tego wynikały dla uczestników tego procesu.

W Polsce obszary wiejskie charakteryzują się dużym rozdrobnieniem układu osadniczego. Wśród 56,8 tys. miejscowości wiejskich, 42,8 tys. stanowią wsie sołeckie, a resztę kolonie, przysiółki lub osady. Blisko 15% wiejskich jednostek osadniczych liczy mniej niż 100 mieszkańców, 66% od 100 do 500, prawie 13% od 500 do 1000 i tylko 6% to wsie mające powyżej 1000 mieszkańców. Na łączną liczbę 2486 gmin, 1606 to gminy wiejskie, a 564 gminy miejsko-wiejskie. Polskę cechuje dość wysokie zaludnienie kształtujące się średnio na poziomie 124 osób na km².

Powierzchnia użytków rolnych (UR) w Polsce wynosi 18,5 mln ha (13,5% UR Unii), a na 1 mieszkańca wypada 0,5 ha, tj. obszar na poziomie zbliżonym do Francji, Danii i Grecji, ale jest on o 28% wyższy niż średni dla całej UE. W 1998 roku gospodarstwa chłopskie stanowiły 83,5% wszystkich gospodarstw, a udział gospodarstw spółdzielczych i państwowych był niewielki. Średnia wielkość gospodarstwa wynosiła zaledwie 7,7 ha (UR 6,9), a zróżnicowanie regionalne tej wielkości było duże. Na przykład przeciętna wielkość gospodarstwa na północnym-zachodzie Polski wynosiła ok. 18 ha, zaś na południu poniżej 3 ha UR. W związku z tym, jednym z warunków poprawy efektywności i konkurencyjności polskiego rolnictwa jest przekształcenie jego struktury obszarowej w kierunku zwiększenia średniej wielkości gospodarstwa.

Tabela 1

Struktura obszarowa w % gospodarstw indywidualnych w Polsce
w 1990 i 1998 roku

Wyszczególnienie	1990 rok	1998 rok
1-2	17,7	22,6
5-10	35,1	34,0
10-20	14,9	12,4
20-100	14,9	12,3
100-500	11,3	10,2
Ponad 500	6,1	8,5
Obszar ogólny 1 gospodarstwa w ha	7,1	7,7
w tym użytki rolne w ha	6,3	6,9

Źródło: Rocznik Statystyczny 1999, tabl. 4, s. 359.

Zdynamizowanie procesów koncentracji ziemi rolniczej wiąże się z wieloma działaniami w polityce rolnej oraz z tworzeniem możliwości przechodzenia ludzi

z rolnictwa do innych działów gospodarki narodowej na wsi i w miastach. Na poprawę struktury w istotny sposób będą wpływały: obrót ziemią, scalanie i wymiana gruntów, preferowanie osadnictwa rolniczego na gruntach skarbu państwa w północnych i zachodnich rejonach kraju, z możliwością zamiany nieruchomości oddanych państwu w Polsce południowej, wschodniej i centralnej, a także emerytury strukturalne. Zakup ziemi powodujący zwiększanie obszaru gospodarstwa, w szczególności będzie wspierany przez państwo w grupie młodych rolników. Będą również podejmowane działania zachęcające do tego, żeby nabywcami powiększającymi gospodarstwa w wyniku obrotu cywilnoprawnego byli rolnicy z odpowiednimi kwalifikacjami i w wieku do 50 lat. Przewiduje się także doskonalenie przepisów prawnych dzierżawy gruntów i nieruchomości rolnych na zasadach zbliżonych do własności.

W Polsce struktura agrarna (obszarowa) - podobnie jak w innych krajach - odwzorowuje warunki jakie tworzy cała gospodarka narodowa rozwojowi rolnictwa. Te warunki w Polsce nie były korzystne, a rolnictwo jest rozdrobnione. W związku z tym jednym z warunków poprawy efektywności i konkurencyjności tego sektora jest przekształcenie jego struktury obszarowej w kierunku zwiększenia średniej wielkości gospodarstwa. Zdynamizowanie procesów koncentracji ziemi rolniczej wiąże się z wieloma działaniami w polityce rolnej oraz z tworzeniem możliwości odchodzenia ludzi z gospodarstw. Zatrudnienie na 100 ha UR. jest w Polsce wysokie i wynosi 23 osoby (w UE 6) stąd między innymi niska społeczna wydajność pracy i niskie dochody rolników. W perspektywie koncentracja ziemi powinna spowodować wzrost obszaru przeciętnego gospodarstwa do 12-15 ha i powstania grupy ok. 1 mln gospodarstw silnie powiązanych z rynkiem, specjalistycznych i skutecznie konkurujących z nowoczesnymi gospodarstwami UE. Obecnie takich gospodarstw w Polsce jest niewiele ponad 300 tys. i w ostatnich latach część z nich z trudem utrzymuje swoją kondycję z powodu niskiej opłacalności produkcji. Należy przewidywać, że w Polsce rolnictwo będzie coraz wyraźniej miało charakter dualny, tzn. obok gospodarstw nowoczesnych i większych obszarowo będą współwystępowały gospodarstwa drobne do 5 ha, które będą miały charakter socjalny, nakierowany na zaopatrzenie własne w produkty rolnicze.

Przedstawiona sytuacja motywuje do konstruowania różnych instrumentów polityki rolnej, które będą kreowały ten kierunek rozwoju. Już obecnie wiele rozwiązań z tego zakresu zostało wmontowanych w wojewódzkie strategie rozwoju społeczno-gospodarczego, gdyż zróżnicowanie przestrzenne wsi i rolnictwa wymaga odrębnego podejścia do tych problemów na przykład w woj. wielkopolskim, czy zachodniopomorskim, a innego w świętokrzyskim, lubelskim czy podkarpackim [Sznajder 1999]. Mimo tych ewidentnych różnic w polityce gospodarczej występują również rozwiązania globalne obejmujące cały kraj, chociaż ich wykorzystanie w poszczególnych województwach będzie niejednakowe. Takim

instrumentem są emerytury strukturalne, które w Polsce mają pewną tradycję, ale były one wykorzystywane pod nazwą **wcześniejszych emerytur** i służyły nieco odmiennym celom [Alińska 1999].

2. Wcześniejsze emerytury

Instytucje wcześniejszych emerytur wprowadzono w Polsce ustawą z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 roku nr 7, poz. 25 z późniejszymi zmianami). Takie świadczenie może otrzymać rolnik na 5 lata wcześniej przed terminem osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego, tj. 60 lat dla kobiety i 65 lat dla mężczyzny. A ponadto ta osoba musiała się legitymować trzydziestoletnim okresem podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu rolników i zaprzestać działalności rolniczej. To wycofanie się z pracy w rolnictwie wiązało się z wyzbyciem się własności gruntów, w formie aktu notarialnego na rzecz osób prawnych lub fizycznych w drodze sprzedaży, przekazania, dożywocia lub darowizny. Ustawa dopuszcza także przekazanie posiadanych gruntów przez osobę ubiegającą się o wcześniejsze świadczenie emerytalne w formie co najmniej 10 letniej umowy dzierżawnej pod warunkiem, że tej umowy nie zawarto ze współmałżonkiem rolnika, jego zstępny lub pasierbem i inną osobą pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym. Warunkiem jest także to, aby rolnik oddzierżawiający gospodarstwo nie pozostawał płatnikiem podatku rolnego. Oznacza to, że ewentualnie pozostawiona we własnym użytkowaniu działka nie powinna przekraczać 1 ha przeliczeniowego. Zgodnie z ustawą uznaje się jako zaprzestanie działalności rolniczej przekazanie gruntów pod zalesianie lub wyłączenie z produkcji na podstawie uregulowań prawnych dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 16, poz. 16, poz. 78 z późniejszymi zmianami). Jeżeli wywłaszczenie gruntów i wyłączenie z produkcji nastąpiło nie z wniosku rolnika, a z innych przyczyn ustawowych, rolnik również w takiej sytuacji ma prawo do wcześniejszej emerytury jeżeli legitymuje się co najmniej 50 kwartałami podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu.

Wcześniejsze świadczenie emerytalne jest mniejsze od uzyskanego w wieku ustawowym o 25%, z tym, że jego wysokość w kolejnych 5 latach jest zwiększana o 5% emerytury podstawowej, aż do osiągnięcia przez świadczeniobiorcę pełnej emerytury w wieku 60 lat dla kobiety i 65 lat dla mężczyzny. Jak wynika z powyższego wcześniejsze emerytury w Polsce są szansą dla osób w wieku przedemerytalnym, które z różnych powodów chcą skorzystać z tego uprawnienia, ale ustawodawca „karze” takie osoby zmniejszonymi świadczeniami. Taka konstrukcja prawna nie ma nic wspólnego z emeryturami strukturalnymi w rozumieniu przepisów tego instrumentu zmian struktury obszarowej jaki funkcjonuje

w wielu krajach UE i jest oparty na zapisach rozporządzenia Rady EWG nr 2079 z 1992 roku.

Z punktu widzenia prawnego wcześniejsze rolnicze emerytury w Polsce mają charakter socjalny i stanowią uzupełnienie systemu świadczeń emerytalno-rentowych. Finansowane są z funduszu KRUS i stanowią jego integralną część w zakresie zabezpieczenia socjalnego, a nie wiążą się wprost ze zmianą struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Natomiast w UE emerytury strukturalne są instrumentem polityki gruntowej, wyodrębnionym pod względem prawnym i finansowym z działalności socjalnej. Taka konstrukcja wcześniejszych emerytur nie jest atrakcyjna dla rolników nie tylko ze względu na niższe początkowe świadczenia i wyższe niż normalne wymagania dotyczące stażu ubezpieczeniowego, ale dodatkowo rolnik na przykład nie może przy ubieganiu się o to świadczenie skorzystać ze zniżkowych opłat za akt notarialny oraz nie może przekazać gospodarstwa rolnego za odpłatnością państwu, w drodze decyzji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Tabela 2

Wcześniejsze emerytury w Polsce w latach 1993-1998

Wyszczególnienie	Lata						
	Srednio 1993-1998	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Emerytury i renty rolnicze ogółem (w tys.)	2017,5	2039,0	2051,5	2047,0	2019,0	1992,2	1956,0
Emerytury i renty rolnicze wcześniejsze ogółem (w tys.)	75,5	55,5	68,8	78,3	82,0	83,8	84,3
Udział w % emerytur wcześniejszych do emerytur i rent ogółem	3,8	2,7	3,4	3,8	4,1	4,2	4,3
Wydatki na emerytury i renty ogółem (w mln zł)	x	-	1297,1	4647,3	5544,6	6547,6	7265,8
Wydatki na wcześniejsze emerytury (w mln zł)	x	-	63,0	253,5	323,0	401,4	463,8
Udział w % wcześniejszych emerytur w wydatkach na emerytury ogółem	x	-	4,9	5,4	5,8	6,1	6,4

Źródło: Dane biuletynów statystycznych KRUS.

Przedstawione warunki spowodowały, że wcześniejsze emerytury nie zyskały dużej popularności (w 1998 r. 4,3% ogółu emerytur i rent), chociaż w tych decyzjach ważną motywację stanowiła niska opłacalność produkcji rolniczej i chęć uwolnienia się od niepewności o wysokość dochodu w kolejnych latach. W tym sensie wcześniejsze emerytury miały głównie znaczenie dochodowe-socjalne, a w następnej kolejności skutkowały odmłodzeniem gospodarujących, gdyż zwykle gospodarstwo było przekazywane osobie młodszej wiekiem niż

wiek ubiegającego się o świadczenie KRUS. Z badań wynika, że w latach 1992-1996 przeciętny wiek gospodarującego zmniejszył się w Polsce z 53 do 51 lat, a odsetek gospodarujących w wieku poprodukcyjnym i kobiet samotnych prowadzących samodzielnie gospodarstwo rolne także zmniejszył się o ok. 20% w relacji do 1992 roku. Przedstawione tendencje utrzymały się w latach następnych, gdyż liczba wcześniejszych emerytur od 1996 roku utrzymuje się na podobnym poziomie (83,4 tys.). Wpływ wcześniejszych emerytur na poprawę struktury agrarnej jest skromny. Nie ma w tej sprawie dokładnych danych, ale w latach 1992-1996 średnio roczne tempo wzrostu przeciętnego gospodarstwa było w Polsce niskie i wynosiło ok. 0,73% i utrzymało się na podobnym poziomie w ostatnich latach, gdyż warunki w rolnictwie nie zmieniły się zasadniczo.

Tak więc wcześniejsze emerytury mają w Polsce charakter socjalny i nie można ich porównywać z emeryturami strukturalnymi jakie funkcjonują w UE. W Polsce przepisy nie precyzują warunków rozdysponowania ziemi przez przekazującego, nie ma w tym przypadku np. zakazu dzielenia gospodarstwa (pogarszania struktury) lub przekazania ziemi osobie, która z założenia wiadomo, że nie będzie prowadziła produkcji rolniczej. W tej sytuacji wcześniejsze emerytury tylko w ok. 60% zostały ustanowione bez naruszania ducha ustawy i jej sensu, jako instrumentu zmiany rotacji pokoleń w gospodarstwach chłopskich. W pozostałych ok. 40% mimo otrzymania emerytury rolnik, który formalnie przekazał swoje gospodarstwo, nadal prowadzi w nim produkcję rolniczą, a zmiana dotyczyła tylko tytułu własności lub użytkownika (dzierżawa). Takie sytuacje wynikają z badań terenowych, a ten proceder nie jest poddawany rutynowej kontroli z mocy prawa, gdyż ustawa nie przewiduje takich możliwości, tzn. ustalania czy emeryt zaprzestał działalności rolniczej.

Polskie wcześniejsze emerytury mają również szereg odmienności w relacji do emerytur strukturalnych UE i dotyczą one np. braku możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę domownika podlegającego ubezpieczeniu i co najważniejsze przekazania gospodarstwa w najbliższym pokrewieństwie, tak jak to jest w Polsce robione najczęściej tzn., że po ojcu dziedziczy syn lub córka. Emerytury strukturalne w UE dają także prawo wcześniejszego przejścia w stan bierności zawodowej robotnikom rolnym, którzy w Polsce korzystają z ubezpieczeń ZUS i w stosunku do nich takie przepisy nie mają zastosowania.

Z informacji KRUS wynika, że średniorocznie w ostatnich latach z wcześniejszych emerytur korzystało ok. 16 tys. rolników, co w stosunku do liczby gospodarstw stanowiło ok. 0,8%. i był to wskaźnik niewielki, znaczący dla rotacji pokoleń, ale praktycznie nie odgrywający roli w przemianach struktury obszarowej gospodarstw chłopskich. Z badań wynika (PSR i IERiGŻ), że głównym źródłem powiększania gospodarstw w ostatnich latach były dzierżawy gruntów nie zaś wcześniejsze emerytury.

3. Emerytury strukturalne w niektórych krajach UE

Emerytury strukturalne w krajach Zachodnich mają tradycję sięgającą lat sześćdziesiątych, chociaż na początku funkcjonowania ten instrument miały nieco inny charakter niż obecnie. Wiązało się to z doskonaleniem przepisów, ale od początku cel ich stosowania był wyraźny i dotyczył koncentracji gruntów. W latach siedemdziesiątych starano się ujednolicić zasady emerytur strukturalnych według Dyrektywy Rady EWG nr 72/160, ale zasadnicze zmiany w tym zakresie nastąpiły w latach dziewięćdziesiątych. Ich podstawą były rozporządzenia Rady EWG z 1992 roku i UE z 1995 roku. Te wytyczne zawierały postanowienia o charakterze systemowym, ale dopuszczały na ich podstawie opracowanie przepisów krajowych dostosowanych do miejscowych warunków polityki gruntowej i strukturalnej. W związku z tym obecnie, w każdym z krajów UE istnieją pewne różnice w tym zakresie, ale system jest klarowny i służy poprawie struktury obszarowej gospodarstw, szczególnie w regionach tradycyjnego, zacofanego i problemowego rolnictwa [Trawiński, Żurawińska 1999].

Francja

System emerytur strukturalnych kształtowany jest tam od lat sześćdziesiątych i skorzystało z niego ok. 800 tys. rolników, a obszar gruntów, który zmienił właściciela lub użytkownika z wykorzystaniem tej instytucji obejmuje ok. 14 mln ha. Z tych emerytur korzystają rolnicy w wieku 55 kobieta i 60 lat mężczyzna, tzn. na 5 lat przed uzyskaniem ustawowego wieku emerytalnego. Warunkiem przyznania tego świadczenia jest co najmniej 15 letni staż w ubezpieczeniu rolniczym, a działalność produkcyjna w tym sektorze stanowiła podstawowe źródło dochodów rodziny. Ponadto przekazanie gospodarstwa rolnego nastąpiło wraz z inwentarzem i budynkami. Do tego programu nie wchodzi rolnicy, którzy dokonali podziału gospodarstwa na dwa lub więcej podmiotów gospodarczych lub w innej formie zredukowali jego powierzchnię o 15% lub ograniczyli produkcję rolniczą (zmniejszenie kwot produkcyjnych). Przekazanie gruntów musi dotyczyć gospodarstwa o określonej minimalnej normie obszarowej, a jednostki najmniejsze nie uczestniczą w tym programie.

Przejęcia gruntów nie może dokonać współmałżonek, natomiast formy przekazania są różnorodne (dzierżawa, użyczenie, darowizna, sprzedaż itp.), ale **muszą służyć powiększeniu innych gospodarstw lub zachowaniu w całości gospodarstwa w pełni produkcyjnego**. We Francji ten system powiększania gospodarstw jest powiązany z SAFER, tj. instytucją prawa publicznego, której zadaniem jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych. W tych działaniach preferowane jest przekazanie gospodarstwa młodemu rolnikowi (60%), na powiększenie innych gospodarstw (20%), a w uzasadnionych przypadkach przeznaczanie tej ziemi na zalesienie (ok. 10%).

Emerytury strukturalne są wyższe od „normalnych” (ok. 80 do 100%), a ich wysokość zmniejsza się sukcesywnie w miarę osiągania przez przekazującego ziemię (lub gospodarstwo) ustawowego wieku emerytalnego. Jest to forma premiowania przedstawionych działań, nie zaś, jak to ma miejsce w Polsce, swojego karania za gotowość wcześniejszego przejścia na emeryturę.

Irlandia

Kraj ten do emerytur strukturalnych wszedł w latach dziewięćdziesiątych. Podobnie jak w innych krajach objęto nimi osoby w wieku 55-65 lat, które głównie zajmowały się rolnictwem i pracowały w nim co najmniej 10 lat, a dysponowały gospodarstwem powyżej 5 ha. Przekazane gospodarstwa były przeznaczone na dalsze prowadzenie lub podział (upełnorolnienie innych jednostek) i wiązało się ze zrzeczeniem się tzw. kwot produkcyjnych (mlecznych i innych). Rolnik może po likwidacji gospodarstwa lub jego przekazaniu zachować do 1 ha UR. Ziemia w tym systemie przekazywana jest głównie młodemu, dobrze wykwalifikowanemu rolnikowi, a otrzymywane świadczenie składa się z dwóch elementów, kwoty bazowej (stałej, np. 4 tys. ECU rocznie) i dodatków na każdy hektar przekazanego gruntu, w łącznej wysokości do 10 tys. ECU rocznie. Program ten zyskał akceptację rolników, gdyż przekazanie gospodarstwa mogło być dokonane w najbliższej rodzinie, a młodzi rolnicy-osiedleńcy dostawali dodatkową pomoc finansową państwa. W latach 1994-1997 z tej formy pomocy skorzystało ok. 6 tys. rolników, co miało istotny wpływ na zmniejszenie średniego wieku gospodarującego i wzrost przeciętnego obszaru gospodarstwa (o ok. 10 ha tylko w grupie uczestniczącej w zamianach).

Inne kraje

Do programów emerytur strukturalnych weszły także Niemcy, Portugalia i Hiszpania. W każdym z nich wprowadzano modyfikacje krajowe w stosunku do wersji Rady UE oraz w porównaniu z Francją, gdzie ten instrument był i jest nadal wykorzystywany najintensywniej. W tych krajach - ze względów finansowych - zawężano zakres tych programów, np. przez podniesienie o 5 lat granicy wieku (Hiszpania), ograniczono program tylko do niektórych regionów kraju (Portugalia, Niemcy) lub zastosowano mniej korzystne rozwiązania finansowe (relatywnie niskie świadczenia) i w związku z tym efektywność tej instytucji w przekształceniach strukturalnych była mniejsza. Nie oznacza to rezygnacji przez te kraje z tego sposobu zachęcania rolników do koncentracji gruntów, ale świadczy o skutecznych innych instrumentach polityki gruntowej poprawiających strukturę, gdyż średni obszar gospodarstw w tych krajach nadal wzrasta.

4. Propozycje polskich rozwiązań

System ubezpieczenia społecznego rolników zbudowany na podstawie ustawy emerytalnej z 1990 roku (z późniejszymi zmianami) spełnił swoje funkcje w trudnych latach dziewięćdziesiątych transformacji ustrojowej sektora rolnego. Ma on tylko w części składkowej cechy systemu ubezpieczenia społecznego, natomiast w części Funduszu Emerytalno-Rentowego jest to system pomocy socjalnej państwa dla wsi, w bardzo ograniczonym wręcz symbolicznym stopniu finansowany ze składek ubezpieczonych. Z pewnym uproszczeniem można powiedzieć, że obecnie liczba świadczeń emerytalnych i rentownych wypłacanych z tego funduszu jest równa liczbie gospodarstw chłopskich, co oznacza, że każda rodzina jest co miesiąc dotowana przez państwo w kwocie ok. 400 zł. Perspektywicznie nie jest to rozwiązanie dobre, zarówno dla państwa, finansów publicznych jak i dla samych rolników.

Podejmując próbę dyskusji nad reformą tego systemu warto z całą mocą podkreślić, że dotychczasowy system miał wiele zalet na lata złej koniunktury w rolnictwie, utrzymującej się niskiej opłacalności produkcji i wysokiego bezrobocia rejestrowanego oraz ukrytego na obszarach wiejskich, ale przecież ta niekorzystna sytuacja będzie się sukcesywnie zmieniać. Wynika to z założenia spójnej polityki wsi i rolnictwa przyjętej przez rząd RP w strategii rozwoju do 2005 roku, a przede wszystkim z rozszerzających się możliwości korzystania przez Polskę ze strukturalnych funduszy przedakcesyjnych UE, m.in. w programach PHARE, SAPARD i ISPA. Ponadto trzeba podkreślić, że zmiany w skali dopływu funduszy modernizacyjnych i rozwojowych dla i wsi nie wyczerpują pomocy dla Polski w dostosowaniach sektora rolnego do standardów UE, co łącznie będzie sprzyjało zmianom na obszarach wiejskich.

Uznając ten kierunek zmian za realny trzeba już obecnie podjąć próbę opracowania strategii równoległego przekształcania z samym rolnictwem, systemu zabezpieczenia społecznego rolników. Niespójność tych dwóch dziedzin, tzn. gospodarki i życia społecznego będzie hamowała postęp. Jak uczy doświadczenie w polityce społecznej dobrze sprawdzają się rozwiązania klarowne. Jeżeli chcemy utrzymać wśród rodzin rolniczych, konieczny z wielu względów, system pomocy socjalnej, to powinniśmy wdrożyć takie rozwiązania, które pozwoliłyby trafić ze wsparciem finansowym do osób i do rodzin, które znalazły się w trudnej sytuacji materialnej. Ze względów finansowych i moralnych nie jest dobrze jeżeli są mieszane rozwiązania pomocowe opieki społecznej, z rozwiązaniami typowymi dla emerytalno-rentowych systemów składkowych, gdyż żaden z nich w takim przemieszaniu nie spełni oczekiwań zarówno rolników jak i państwa.

W związku z tym powstaje pytanie: czy dotacja budżetowa dla KRUS stanowiąca coraz większą kwotę, sięgającą obecnie 3/4 całej dotacji budżetowej dla rolnictwa, jest rozwiązaniem najlepszym z możliwych? W sektorze rolnym ist-

nieją ogromne potrzeby finansowe związane z restrukturyzacją potencjału wytwórczego, koncentracją gruntów oraz unowocześnianiem produkcji i środki te można bardziej racjonalnie niż na taką pomoc socjalną wykorzystać na cele gospodarcze.

W związku z tym istnieje problem wcześniejszych emerytur, które rolnicy mogą otrzymać na 5 lat przez osiągnięciem wieku ustawowego uprawniającego do świadczeń. Takie same uprawnienia mają rolnicy w zamian za dzierżawę gospodarstwa na okres co najmniej 10 lat. Te świadczenia nie mają charakteru emerytur strukturalnych w rozumieniu przepisów UE i te przepisy w Polsce powinny być jak najszybciej zmienione. Wprowadzenie w miejsce wcześniejszych emerytur - emerytur strukturalnych wpłynie na tempo i skalę koncentracji gruntów oraz zwiększenie liczby gospodarstw rodzinnych silnie powiązanych z rynkiem i konkurencyjnych w relacji do gospodarstwa UE. Ten instrument powinien być wyprowadzony z KRUS, który ma inne funkcje i zadania, a również sam powinien się głęboko zreformować poprawiając relacje świadczenia (obecnie ok. 5% rolnicy i 95% dotacje). Emerytury strukturalne powinny być w pierwszym roku z ich korzystania (kobieta 55 lata, mężczyzna 60 lat) dwa razy wyższe od emerytury socjalnej i powinny być częściowo, w części obciążającej cele polityki gruntowej a nie socjalnej, pokrywane ze środków np. ARiMR przeznaczonych na jej statutowe cele. Agencja, a nie KRUS powinna przyznawać dodatek strukturalny - swoistą premię za przekazanie gruntów na upełnorolnienie innych gospodarstw. W emerytur strukturalnych powinny korzystać gospodarstwa od 5 do 15 ha, z tym, że górna norma obszarowa powinna być zróżnicowana w regionach. Emerytury strukturalne powinny realizować w każdym przypadku co najmniej 2 z 3 celów tego instrumentu. Te cele to ziemia na upełnorolnienie innych gospodarstw, wyższe lub równe kwalifikacje zawodowe przejmującego ziemię niż przekazującego i po trzecie przejmujący ziemię lub gospodarstwo powinien mieć teoretycznie szansę co najmniej 15 lat gospodarowania (wiek przejmującego ziemię do 49 lat).

Przedstawiona konstrukcja dwóch źródeł finansowania emerytur strukturalnych, tzn. emerytury wcześniejszej z KRUS i dodatku z tytułu emerytury strukturalnej wymagałyby dwóch odrębnych decyzji. Od strony technicznej obsługa tej grupy emerytów spoczywałaby na KRUS jako instytucji mającej sprawdzony system w tym zakresie, natomiast inicjowanie i przyznawanie dodatków strukturalnych powinno być w gestii terenowych biur ARiMR, które powinny odpowiadać za efektywność ekonomiczną i skutki rzeczowe podejmowanych decyzji.

LITERATURA:

1. Alińska A.: Kierunki i cele reorganizacji systemu ubezpieczeń rolnych w Polsce. IERiGŻ, Warszawa 1999, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy z. 436.
2. Ostrowski L.: Wykształcenie jako czynnik różnic pokoleniowych w rodzinach chłopskich. IERiGŻ, Warszawa 1999, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy z. 441.
3. Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa. MRiGŻ, Warszawa 1999 (broszura).
4. Szemberg A.: Przemiany w strukturze gospodarki chłopskiej w pierwszych latach transformacji IERiGŻ. Warszawa 1997, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy z. 416.
5. Sznajder M.: Uwarunkowania i czynniki rozwoju rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego w Wielkopolsce. [w:] Wieś i Rolnictwo. Problemy rozwoju regionalnego. Sielinko 24-25 maj 1999 r. Materiały pokonferencyjne.
6. Trawiński K., Żurawińska J.: Wcześniejsze emerytury a renty strukturalne w rolnictwie. Ubezpieczenia w Rolnictwie nr 4/1999.