

Irena Kociszewska, Wiktor Szydło

Akademia Rolnicza we Wrocławiu

EKONOMICZNE ASPEKTY OGRANICZANIA BEZROBOCIA W POLSKIM ROLNICTWIE

1. Ogólna charakterystyka bezrobocia na wsi w latach 1996, 2002 i 2004

Według Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), stopa bezrobocia na terenach wiejskich w listopadzie 1996 r. wyniosła 10,7% (12,7% wśród kobiet i 9,1% wśród mężczyzn). W roku 2000 nastąpił wzrost do 13,3% w III kwartale i 14,3% w IV. Kolejne lata przyniosły dalsze pogorszenie sytuacji na rynku pracy wśród ludności wiejskiej. W II kwartale 2004 r. stopa bezrobocia sięgała już 18,2%, a w III kwartale, ze względu na zmiany sezonowe (żniwa), spadła do 16,4%.

W badanym okresie utrzymywała się znaczna dysproporcja w poziomie bezrobocia jawnego między ludnością pozarolniczą a ludnością w gospodarstwach domowych związaną z użytkowaniem indywidualnego gospodarstwa rolnego. W sierpniu 1997 r. stopa bezrobocia, według BAEL, w tych dwóch grupach wyniosła odpowiednio 17,7 i 5%. W latach 2000 i 2004 wzrostowi bezrobocia towarzyszyło znaczne pogłębienie się wspomnianej różnicy między omawianymi grupami (patrz tab. 1). W III kwartale 2004 r. stopa bezrobocia wśród ludności związanej z rolnictwem była stosunkowo niska – wyniosła 8,7%, podczas gdy wśród ludności bezrolnej sięgała aż 27,5%.

W okresie 2000-2004 stopa bezrobocia na wsi podlegała większym wahaniom niż w miastach, co wynika z sezonowości produkcji rolnej: stąd najniższą stopę bezrobocia na wsi notowano w trzecim kwartale roku, natomiast najwyższą w pierwszym. Jednak nawet w zimie stopa bezrobocia na wsi była o 1-2 punkty procentowe niższa niż w miastach, latem różnica poziomów sięgała 2-4 punktów. *De*

facto sytuacja na rynku pracy na terenach wiejskich jest gorsza niż w miastach, jeśli przy porównaniach uwzględni się poziom bezrobocia ukrytego.

Tabela 1. Stopa bezrobocia BAEL na wsi wśród ludności w gospodarstwach domowych z użytkowaniem indywidualnego gospodarstwa rolnego (działki rolnej) oraz wśród ludności bezrolnej (w %)

Wyszczególnienie	2000				2004		
	I	II	III	IV	I	II	III
Ludność w gospodarstwach domowych z użytkowaniem indywidualnego gospodarstwa rolnego (działki rolnej)	9,9	8,4	7,1	8,8	11,4	10,0	8,7
Ludność bezrolna	25,8	24,8	24,2	23,8	30,3	29,0	27,5

Źródło: http://www.stat.gov.pl/dane_spolgosp/praca_ludnosc/kwart_inf_ryn_pracy/2004/IIIkw2004.xls.

Według ocen Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (na podstawie Powszechnego Spisu Rolnego z 1996 r.) odnotowano około 738 tys. zbędnych osób w gospodarstwach o powierzchni przekraczającej 1 ha, z czego na wsi mieszkało 688 tys. Można więc wywnioskować, że zbędni stanowią około 20% zatrudnionych w gospodarstwach (Sokołowska i in. 2002). Z całą pewnością od 1996 r. problem znacznego przeludnienia wsi wyraźnie się nasilił – ze względu na wchodzenie wyżu demograficznego na rynek pracy oraz redukcję zatrudnienia w miastach, zmuszającą ludność do powrotu na wieś. Inne szacunki dotyczące bezrobocia ukrytego na terenach wiejskich (po przyjęciu odpowiednich założeń) wskazują, że jego wielkość może sięgnąć nawet 1,4 mln osób. Przy uwzględnieniu danych z PSR z 1996 r., według których średni czas pracy na osobę w gospodarstwie rolnym wyniósł 6,5 h na dobę, można przyjąć, że blisko 70% osób pracuje w rolnictwie w niepełnym wymiarze godzin. Zaniżenie liczby bezrobotnych w grupie osób w gospodarstwach domowych z użytkowaniem indywidualnego gospodarstwa rolnego (działki rolnej) wynika również z tego, że definicja bezrobotnego nie obejmuje posiadaczy gospodarstw powyżej 2 ha, mimo że spora grupa gospodarujących na małych gospodarstwach produkuje na samozaopatrzenie. Niewielkie zmiany w poziomie bezrobocia wśród osób pozostających w gospodarstwach domowych z użytkowaniem gospodarstwa rolnego w okresie 1996-2004 wynikają również z tego, że do 1995 r. w gospodarstwach wielkoobszarowych praktycznie zakończył się proces odchodzenia od rolnictwa jako głównego źródła utrzymania. W szczególności odnosi się to do dawnej uspołecznionej części rolnictwa, w której w wyniku prywatyzacji zatrudnienie spadło z 435 tys. osób w 1989 r. do 127,2 tys. w 1995 r. (Rocznik Statystyczny... 1998; Milczarek 2002). Przemiany w gospodarstwach małych nie były aż tak dynamiczne ze względu na stosunkowo niewielkie możliwości prowadzenia działalności pozarolniczej na wsi bądź znalezienia pracy w miastach. Przyczyniło się to do coraz większego obciążenia wydatków budżetowych pomocą socjalną, o czym świadczy struktura dochodów ludności związanej z rolnictwem. Według PSR z 2002 r. 52% ludności rolniczej, dla której praca w gospodarstwie stanowi dodatkowe źródło utrzymania, posiada dodatkowe niez-

robkowe źródło utrzymania pochodzące ze świadczeń społecznych. W porównaniu z danymi PSR z 1996 r., znaczenie niezarobkowych źródeł dochodu w strukturze dochodów ludności rolniczej ogółem wzrosło dwukrotnie (z 7,7 % do 15,5 %). Natomiast udział osób związanych z rolnictwem, posiadających dochód wyłącznie lub głównie z pracy poza rolnictwem, w ogóle ludności rolniczej spadł do poziomu zaledwie 12% (*W trosce o...* 2004).

Problemy z wysoką stopą bezrobocia wynikają częściowo ze wspomnianej już sytuacji demograficznej, która w dalszym ciągu będzie niekorzystnie wpływać na rynek pracy w Polsce (zwłaszcza na wsi). Według danych GUS, 30 czerwca 2004 r. na terenach wiejskich mieszkało 253,3 tys. 21-latków, podczas gdy liczba 15-latków wynosiła 243,3 tys. Dla porównania: liczba 15-latków w miastach była niższa niż 21-latków aż o 104 tys. Potrzeba szybkiej aktywizacji terenów wiejskich wynika także z obserwacji procesów zachodzących w krajach UE. Przeciętny spadek zatrudnienia w rolnictwie w latach 1987-1997 wyniósł w Unii około 25%, a we Włoszech, Hiszpanii, Portugalii i Francji aż 33%. Gdyby podobny trend miał miejsce w Polsce po wejściu do Unii, to należałoby stworzyć około miliona miejsc pracy, głównie w MŚP. Przy przeciętnym zatrudnieniu na poziomie czterech osób (co jest i tak wielkością zawyżoną) w ciągu najbliższych dziesięciu lat musiałyby powstać 250 tys. takich podmiotów gospodarczych. Bez aktywnego wsparcia przez państwo, samorządy i bez środków z UE zadanie to nie zostanie wykonane. Tempo wzrostu PKB w 2004 r. sięgnęło 5,4%, podczas gdy w latach 2001-2003 było znacznie niższe i wyniosło odpowiednio 1%, 1,4%, 3,8%. Istnieje szansa, że wzrost utrzymujący się na poziomie ponad 5% rocznie przełoży się na zwiększenie liczby nowych miejsc pracy w gospodarce. Przy obecnych uwarunkowaniach będzie to dość trudne, gdyż w ostatnich kilku latach wzrost produkcji wynikał z lepszego, bardziej intensywnego wykorzystania pracowników, a nie ze wzrostu zatrudnienia – wydajność rośnie szybciej niż PKB. Na przykład w II kwartale 2004 r. przy wzroście gospodarczym sięgającym 6,1% wzrost wydajności był bliski 7%. Natomiast w 2003 r. wzrost wydajności wyniósł 4,5%, czyli o 0,7 punktu procentowego więcej niż PKB.

2. Makroekonomiczne i mikroekonomiczne formy przeciwdziałania bezrobociu ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa

Literatura przedmiotu wyróżnia dwa rodzaje przeciwdziałania bezrobociu: pasywny i aktywny. Formy pasywne wiążą się z makroekonomicznym oddziaływaniem na gospodarkę poprzez instrumenty fiskalne i pieniężne: podatki, wydatki budżetowe, stopy procentowe – w celu pobudzenia globalnego popytu – co stwarza miejsca pracy i pomniejsza bezrobocie. Natomiast formą aktywną jest oddziaływanie mikroekonomiczne zmniejszające bezrobocie frykcyjne i strukturalne poprzez publiczne programy zatrudnienia mające na celu tworzenie miejsc pracy dla różnych grup bezrobotnych, preferencje finansowe dla przedsiębiorstw tworzących

nowe miejsca pracy, edukację pozwalającą na przekwalifikowanie i pośrednictwo, rozwój informacji o miejscach pracy, biura pośrednictwa w urzędach gminnych i innych, kredyty i pożyczki na zakładanie małych i średnich przedsiębiorstw, zwolnienia i ulgi podatkowe (Duda, Mancarz, Pakuła 2002, s. 293).

W dalszej części artykułu przedstawimy w skrócie wybrane uregulowania i działania o charakterze pasywnym i aktywnym, mające wpływ na poziom bezrobocia na polskiej wsi.

Planowane zmiany w systemie podatkowym w rolnictwie (element *Programu uporządkowania i ograniczania wydatków publicznych* – tzw. planu Hausnera) nastawione są na poprawę stanu finansów publicznych, zatem ich uchwalenie może pośrednio negatywnie wpływać na poziom zatrudnienia na terenach wiejskich poprzez spadek dochodowości i popytu. Jak podaje J. Kalinowski (Biuletyn Komisji... 2002) same tylko wprowadzenie VAT-u na środki produkcji rolnej obciążałoby rolników kwotą 2,5 mld zł. Według oceny podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów stawki 3% na środki produkcji rolnej mają zastosowanie do 30 kwietnia 2008 r., co dotyczy pasz, nawozów, środków ochrony roślin, a po 2008 r. wprowadzona zostanie stawka obniżona. Natomiast na maszyny i urządzenia rolnicze będzie to stawka 22%. Bardzo istotną kwestią są propozycje wprowadzenia podatku dochodowego w rolnictwie. W zależności od wariantu ryczałtowa wysokość dochodu rolnika waha się od 2,5 do 3 tys. zł na 1 ha. Tymczasem GUS podał, że w 2002 r. rzeczywisty dochód rolnika z 1 ha wyniósł ok. 800 zł. W tej sytuacji protesty środowisk rolniczych wydają się być w pełni uzasadnione.

Dzięki ekstensywnej, bardziej pracochłonnej produkcji szybki rozwój rolnictwa ekologicznego ma korzystny wpływ na sytuację na rynku pracy na wsi. Przystawienie się na ten typ gospodarowania nie musi wiązać się ze spadkiem dochodowości, gdyż ceny żywności ekologicznej są od kilku do kilkudziesięciu procent wyższe od cen produktów wyprodukowanych metodami tradycyjnymi. Podniesienie dochodowości produkcji jest bardzo istotne, w dłuższej bowiem perspektywie wzrost zatrudnienia na terenach wiejskich zależeć będzie od rozwoju rynku usług i drobnego przemysłu. Taka sytuacja wystąpi, gdy rósł będzie popyt konsumpcyjny. Jednak w ostatnich latach dynamika popytu konsumpcyjnego była mniejsza niż dynamika wzrostu PKB. Wzrost szans na rozwój ekologicznej żywności wynika również z wprowadzenia od 1999 r. dotacji do każdego hektara uprawy ekologicznej oraz, w mniejszym stopniu, z wprowadzonej rok wcześniej dotacji do kosztów kontroli. Niestety w dalszym ciągu wsparcie rolnictwa ekologicznego z budżetu państwa jest bardzo małe. Projekt budżetu na 2005 r. zakłada na ten cel zaledwie 6,525 mln zł, czyli o 13% mniej niż w 2004 r. (7,5 mln zł). Na przykład w latach 2002-2003 wsparcie wyniosło odpowiednio 4,7 mln i 7,3 mln zł.

Dodatkową szansą rozwoju produkcji ekologicznej jest wsparcie z działania 4. „Program rolno-środowiskowy” w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zainteresowanie tym działaniem było jednak stosunkowo niewielkie. Rolnicy złożyli tylko 4 tys. wniosków, z tego 3,6 tys. dotyczyło rolnictwa ekologicznego (Biu-

letyn 3780/IV). Według zapewnień ministra rolnictwa i rozwoju wsi środki z tego tytułu miały trafić na konta rolników jeszcze w styczniu 2005 r. (Biuletyn 4010/IV).

Wydaje się, że rozwój grup producentów rolnych również ma szansę przyczynić się do poprawy sytuacji na rynku pracy na terenach wiejskich. Na początku 2002 r. zarejestrowanych było w Polsce zaledwie siedem grup producentów rolnych, a dalszych pięćdziesiąt oczekiwało na rejestrację w urzędach wojewódzkich. Mimo wzrostu ich liczby (pod koniec października 2003 r. w rejestrze było pięćdziesiąt grup – najwięcej w woj. wielkopolskim i woj. kujawsko-pomorskim, odpowiednio 8 i 7) program wzmocnienia polskiego rolnictwa poprzez ustawę z 15 września 2000 r. regulującą kwestię grup producentów rolnych należy uznać za nieudany. Pomoc dla grup jest zbyt niska, aby zdynamizować środowiska powiązane z rolnictwem, co przekłada się na wysoką liczbę osób biernych bądź produkujących głównie na samozaopatrzenie. Maksymalny poziom wsparcia pod koniec 2003 r. wahał się od 182 tys. zł w pierwszym roku działania grupy do 36 tys. zł w ostatnim – piątym. Wielkości te podlegają znacznym ograniczeniom. Między innymi pomoc nie może być wyższa niż koszt działalności administracyjnej grupy producentów rolnych, co znacznie zmniejsza atrakcyjność zakładania takich grup.

Podobnie jest w przypadku spółdzielni. Rząd nie poparł poselskiego projektu ustawy o spółdzielniach rolniczych, który istotnie wzmocniałby siłę tych podmiotów. Projekt zakłada wzmocnienie spółdzielczości wiejskiej m.in. poprzez zwolnienie z podatku od nieruchomości przynależnych i gruntów stanowiących własność spółdzielni rolniczych i ich związków oraz zwolnienie od podatku dochodowego od osób prawnych – dochodów przeznaczonych przez spółdzielnie rolnicze na działalność statutową i inwestycyjną.

Programem, który będzie miał pozytywny wpływ na sytuację na rynku pracy w rolnictwie, jest działanie 2. „Wsparcie gospodarstw niskotowarowych”. Od 1 lutego 2005 r. rozpoczęto przyjmowanie wniosków o wsparcie z tego programu. Całkowita kwota pomocy w latach 2004-2006 może sięgnąć 376,3 mln euro z tego 301 mln euro z wkładu UE. Wsparcie ma postać premii w wysokości 1250 euro rocznie wypłacanej maksymalnie przez 5 lat.

Uregulowania dotyczące Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) mają nie tylko wpływ na poziom dochodów gospodarstw rolnych, ale także na rynek pracy na wsi. Ewentualne przyjęcie rządowego projektu skokowego zwiększenia składek płaconych przez rolników (co umożliwi obniżenie dotacji do KRUS) z pewnością nie przyczyni się do poprawy sytuacji na rynku pracy na wsi. Zmiana uregulowań w największym stopniu wpłynie na dochodowość najmniejszych producentów. Dla gospodarstw o powierzchni 2-5 ha udział składki na ubezpieczenie społeczne rolników w skorygowanym o tę składkę dochodzie pieniężnym z działalności operacyjnej wyniósł aż 26%, a dla gospodarstw 5-7 ha – 11,5%. Z kolei udział tejże składki w skorygowanym o tę składkę dochodzie rolniczym netto dla gospodarstw 1-2 ha sięgnął 45%, a dla gospodarstw 2-5 ha, 5-7 ha i 20-50 ha odpowiednio 15,7%, 10,5%, 4,3% (Goraj, Jagła 2001). Podniesienie składek o 100, 200 i 300% praktycznie zamknie drogę do osiągnięcia żywotności ekono-

micznej niewielkim gospodarstwom (będzie więc miało skutek odwrotny do celów stawianych przez działanie 2. PROW). Zgodzić się można z twierdzeniem, że proponowane zmiany mają charakter parafiskalny. Nakładanie tak wysokich obciążeń na gospodarstwa przyspieszy przemiany agrarne w Polsce, prowadząc do tworzenia się niekorzystnego modelu farmerskiego. Opierając się na wynikach najnowszego spisu rolnego, R. Sass podaje, że spośród gospodarstw, które najszybciej upadają, największą grupę stanowią gospodarstwa o powierzchni od 5 do 20 ha (Biuletyn 3780/IV). Polityka rządu powinna zatem w większym stopniu wspierać gospodarstwa małe i średnie, które mają jeszcze szansę na poprawę wyników ekonomicznych oraz zwiększenie towarowości. Dzięki temu nie dojdzie na terenach wiejskich do gwałtownego zwolnienia siły roboczej.

Niekorzystny wpływ na aktywność pozarolniczą miało uchwalenie Ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Artykuł 5 pkt 2 tejże ustawy przewiduje, że „rolnik lub domownik zostaje wyłączony z ubezpieczenia z końcem trzeciego kwartału 2004 r. [...], jeżeli prowadzona przez niego pozarolnicza działalność gospodarcza lub działalność, przy której prowadzeniu jest osobą współpracującą, jest opodatkowana na zasadach innych niż określone w przypisach o zryczałtowanym podatku dochodowym lub należny za ubiegły rok podatek przekroczył kwotę 2528 zł”. Tak niskie ustalenie limitu powoduje, że spora części rolników pracująca dodatkowo w drobnym handlu bądź usługach będzie podlegać pod ZUS, co spowoduje znaczny wzrost kosztów (składki w ZUS są kilkukrotnie wyższe niż w KRUS). Według prezesa Krajowej Izby Rolniczej K. Ardanowskiego (Biuletyn 3780/IV), reakcją na te niekorzystne uregulowania było „masowe rezygnowanie przez rolników z prowadzenia działalności gospodarczej.”

Duże nadzieje na polepszenie struktury zatrudnienia w rolnictwie wiążą się z działaniem 1. PROW „Renty strukturalne”. Na ten cel przewidziano 640,5 mln euro z tego 512,4 mln euro wkładu UE. W grudniu 2004 r. zakończył się proces akredytacji agencji płatniczej dla tego działania. Jak zapewnia minister rolnictwa i rozwoju wsi pierwsze wypłaty rent będą w styczniu (Biuletyn 4010/IV). Zainteresowanie rolników tym programem jest stosunkowo niskie – do 15 grudnia 2004 r. do ARiMR zgłosiło się tylko nieco ponad 20 tys. rolników chcących sprzedać, wydzierżawić lub przekazać gospodarstwo, co jest konieczne do otrzymania renty strukturalnej. Wejście w życie rozporządzenia, które zrównuje poziom opłaty notarialnej za przepisanie gospodarstwa z wielkością ustaloną dla zwykłej renty (600 zł), powinno zwiększyć zainteresowanie tym instrumentem. Potrzebne jest jeszcze uregulowanie kwestii wyceny przekazanego majątku przez urzędy skarbowe. Ponadto zmianie powinny ulec dotychczasowe przepisy, które uniemożliwiają otrzymanie renty strukturalnej przez rolnika, jeśli zalega ze składkami do KRUS albo gdy nie jest ubezpieczony w KRUS, co uniemożliwia przedsiębiorczym rolnikom korzystanie ze środków UE.

Duże zainteresowanie dopłatami bezpośrednimi może świadczyć o dużej aktywności polskich rolników w pozyskiwaniu środków unijnych. Złożono ponad

1,4 mln wniosków, a do 15 grudnia 2004 r. 525 tys. rolników otrzymało płatności. Jest zatem szansa na znaczny wzrost zainteresowania działaniami PROW i SOP, które w większym stopniu niż dopłaty będą wpływać na ograniczenie bezrobocia na terenach wiejskich. Wypłata środków z działania 3 – Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania zmniejszy liczbę upadków gospodarstw.

3. Podsumowanie

Powyższe rozważania pokazują, że stosowane obecnie instrumenty polityki rolnej nie są w stanie doprowadzić do radykalnej poprawy sytuacji na rynku pracy na terenach wiejskich. Realizowane programy w niewielkim stopniu przekładają się na ograniczenie bezrobocia na wsi. Nie ma kompleksowej polityki walki z bezrobociem ani wśród rolników, ani wśród osób bezrolnych. Największych nadziei na ograniczenie bezrobocia, zwłaszcza wśród osób bezrolnych bądź prowadzących małe gospodarstwa, należy zatem upatrywać w poprawie sytuacji gospodarczej w Polsce. Szybkie zmiany na lepsze (mimo wysokiej dynamiki PKB) są jednak mało prawdopodobne ze względu na wysokie tempo wzrostu wydajności oraz utrzymującą się presję na rynek pracy ze strony absolwentów.

Literatura

- Biuletyn 3780/IV, nr 219, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 27 października 2004.
 Biuletyn 4010/IV, nr 231, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 15 grudnia 2004.
 Biuletyn Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 12.11.2002 r.
 Duda S., Mancarz H., Pakuła A., *Ekonomia*, Wydawnictwo Morspol, Lublin 2002.
 Goraj L., Jagła W., *Bez emerytury ani rusz*, „Rzeczpospolita”, 16 maja 2001.
 Rocznik Statystyczny Rolnictwa 1998, GUS, Warszawa.
 Milczarek, A.D., *Privatization as a Process of Institutional Change. The Case of State Farms in Poland*, Institutional Change in Agriculture and Natural Resources, vol. 11, Shaker Publisher, Aachen 2002.
 Sokołowska S. i in., *Przeobrażenia w rolnictwie indywidualnym w okresie zmian systemu gospodarczego*, Uniwersytet Opolski, Opole 2002.
W trosce o pracę. Raport o rozwoju społecznym Polska 2004, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju oraz CASE, Warszawa 2004.

ECONOMIC ASPECTS OF UNEMPLOYMENT REDUCTION IN RURAL AREAS IN POLAND

Summary

The article deals with some aspects of unemployment in Polish agriculture. The official data underestimate the problem. There is no consistent policy aimed at increasing employment rate in the rural areas. New EU programs are not popular among farmers while changes in the farmer's social insurance additionally worsen the situation.