



UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE

materiały i studia

72

KWARTALNIK 72/2019 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 2019

UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE MATERIAŁY I STUDIA

Kwartalnik Nr 72 z 2019 r.

ISSN 1507-4757

Zgodnie z komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 18 grudnia 2015 r., Kwartalnik uzyskał liczbę **5 punktów** w parametrycznej ocenie czasopism naukowych i został wpisany do części B wykazu. Kwartalnik przeszedł pozytywnie proces ewaluacji **IC Journals Master List 2018**, uzyskując wskaźnik

ICV (Index Copernicus Value) w wysokości 80,98.

Kwartalnik jest wydawany w trybie „early birds”.

Wersja online dostępna jest na www.krus.gov.pl.

Rada Programowa

Przewodniczący:

prof. dr hab. Marian Podstawka, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Członkowie Rady:

dr n. med. Claudio Colosio, prof. UniMi, Uniwersytet w Mediolanie, Włochy
prof. dr hab. Paweł Czechowski, Uniwersytet Warszawski w Warszawie
prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
prof. dr Hans-Joachim Hannich, Uniwersytet w Greifswaldzie, Niemcy
dr hab. Beata Jeżyńska, prof. UMCS, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk, Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej
dr Erich Koch, Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, Kassel, Niemcy
dr n. med. Andrzej Kosiniak-Kamysz, Dyrektor Specjalistycznego Szpitala im. Dietla w Krakowie
prof. dr Peter Lundqvist, Szwedzki Uniwersytet Nauk Rolniczych w Alnarp, Szwecja
prof. dr hab. Wanda Sułkowska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
dr hab. n. med. Andrzej Wojtyła, prof. PWSZ, Państwowa Szkoła Zawodowa w Kaliszu

Redakcja

dr Aleksandra Hadzik (redaktor naczelny)
Grażyna Szymańska (zastępca redaktora naczelnego)
Magdalena Wachnicka-Witzke (sekretarz redakcji)
Urszula Straszak-Jakovljević (redaktor techniczny)

Redaktorzy tematyczni

ekonomia: prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, prof. dr hab. Andrzej Kowalski,
prof. dr hab. Marian Podstawka
ubezpieczenia: prof. dr hab. Wanda Sułkowska, prof. dr hab. Maciej Żukowski, dr Wojciech Nagel
statystyka: prof. dr hab. Bolesław Borkowski
prawo: prof. dr hab. Paweł Czechowski, dr hab. Beata Jeżyńska, prof. UMCS
ochrona zdrowia i rehabilitacja: dr hab. n. med. Andrzej Wojtyła, prof. PWSZ
redaktor językowy: (j. polski) Urszula Straszak-Jakovljević
redaktor techniczny: Urszula Straszak-Jakovljević
DTP: Igor Zalewski

Adres redakcji

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Centrala
00–608 Warszawa, al. Niepodległości 190
tel. 22 592–66–88, 22 592–66–86, 22 592–64–07
e-mail: kwartalnik@krus.gov.pl

W numerze

Od Redakcji

Wstęp do wydania

5

Organizacja, ekonomika i problemy społeczne

Obciążenie gospodarstw rolniczych w Polsce z tytułu składek na świadczenia społeczne na tle ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach

Michał Soliwoda

7

The burden on farms in Poland due to social security contributions compared to farmers' social insurance in selected countries

Michał Soliwoda

30

Porównanie obciążeń rolników wykonujących pozarolniczą działalność gospodarczą i przedsiębiorców w systemie ubezpieczeń społecznych ZUS i KRUS na tle zmieniających się przepisów w latach 1991–2018

Joanna Pawłowska-Tyszko

52

A comparison of the burdens of farmers, farmers engaged in non-agricultural economic activity and entrepreneurs in the social insurance system of ZUS and KRUS against the background of changing regulations in 1991–2018

Joanna Pawłowska-Tyszko

72

Mikro- i makroekonomiczny kontekst ubezpieczeń społecznych

Jacek Kulawik

91

Micro and macroeconomic context of social insurance

Jacek Kulawik

102

Ustawodawstwo i orzecznictwo

Miejsce ubezpieczeń społecznych rolników w budżecie państwa

Michał Soliwoda

112

The place of farmers' social insurance in the state budget

Michał Soliwoda

135

Dokumentacja i statystyka

Działania prewencyjne Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
w 2019 roku

**Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
Biuro Komunikacji i Współpracy Międzynarodowej**

157

Preventive actions of the Agricultural Social Insurance Fund in 2019

**Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
Biuro Komunikacji i Współpracy Międzynarodowej**

169

Od Redakcji

Szanowni Czytelnicy!

Oddajemy do Państwa rąk kolejne – 72. wydanie naszego czasopisma „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”.

W artykule *Obciążenie gospodarstw rolniczych w Polsce z tytułu składek na świadczenia społeczne na tle ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach* porównano składki odprowadzane do systemu ubezpieczeń społecznych przez rolników prowadzących rachunkowość rolną FADN (System Zbierania i Wykorzystywania Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych, ang. *Farm Accountancy Data Network*) pod kątem dokonania oceny polskiego systemu ubezpieczeń społecznych rolników na tle rolniczych systemów ubezpieczeniowych w wybranych krajach.

W kolejnym artykule porównano obciążenia rolników, rolników wykonujących pozarolniczą działalność gospodarczą oraz przedsiębiorców w systemach ubezpieczeń społecznych ZUS i KRUS na tle zmieniających się przepisów w latach 1991–2018.

W opracowaniu *Mikro- i makroekonomiczny kontekst ubezpieczeń społecznych* autor dokonał przeglądu mikro- i makroekonomicznych teorii funkcjonowania ubezpieczeń społecznych. Przegląd badań wskazuje, że związki dotowania ubezpieczeń społecznych z makroekonomią mają wielokanałowy i złożony charakter. Patrząc przez pryzmat mikroekonomii, ubezpieczenia społeczne bazują na teorii użyteczności oczekiwanej.

Artykuł *Miejsce ubezpieczeń społecznych rolników w budżecie państwa* przedstawia możliwości konstrukcji budżetu państwa ze szczególnym uwzględnieniem systemu zabezpieczeń społecznych w rolnictwie. Podjęto w nim próbę identyfikacji rozwiązań sprzyjających efektywności wydatkowania funduszy budżetowych.

W niniejszym wydaniu Kwartalnika zamieszczamy również przegląd działań prewencyjnych zrealizowanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w 2019 roku.

Mamy nadzieję, że artykuły zawarte w niniejszym wydaniu okażą się dla Państwa interesującą lekturą.

Z wyrazami szacunku –

Prezes KRUS

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hadzik', written in a cursive style.

dr Aleksandra Hadzik

Obciążenie gospodarstw rolniczych w Polsce z tytułu składek na świadczenia społeczne na tle ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach

Streszczenie

W krajach Unii Europejskiej nie ma jednolitego systemu ubezpieczeń społecznych, w tym rolniczych. Poszczególne państwa mają różne rozwiązania będące wypadkową z jednej strony uwarunkowań historycznych i tradycji, a z drugiej ekonomiczno-socjalnych właściwych każdemu państwu. W Polsce rolnicy mają odmienny od systemu powszechnego, rolniczy system ubezpieczeń społecznych, którym administruje KRUS. Celem artykułu jest porównanie składek odprowadzanych do systemu ubezpieczeń społecznych przez rolników prowadzących rachunkowość rolną FADN (System Zbierania i Wykorzystywania Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych, ang. *Farm Accountancy Data Network*) pod kątem dokonania oceny polskiego systemu ubezpieczeń społecznych rolników na tle rolniczych systemów ubezpieczeniowych w wybranych krajach. W pracy wykorzystano dane empiryczne pochodzące z bazy Polskiego FADN oraz literaturę przedmiotu. Analiza wykazała, że ani system społecznych ubezpieczeń rolników, ani system powszechny, zarówno w Polsce jak i innych przytoczonych krajach UE nie są w stanie się samofinansować, mimo, że system powszechny wykazuje większą „samodzielność”, co niektórzy podają jako argument za włączeniem KRUS do systemu powszechnego, głównie ze względu na występujący powszechnie problem starzejącej się struktury demograficznej.

Słowa kluczowe: FADN, KRUS, ubezpieczenia społeczne.

* **Michał Soliwoda** – dr inż., Zakład Finansów i Zarządzania Ryzykiem, IERiGŻ–PIB.

Rolnicy, podobnie jak inne grupy zawodowe, objęci są ochroną ubezpieczeniową w ramach systemów ubezpieczeń społecznych. Należy zauważyć, że w krajach Unii Europejskiej nie ma jednolitego systemu ubezpieczeń społecznych, w tym rolniczych. Poszczególne państwa stosują różne rozwiązania, będące wypadkową z jednej strony uwarunkowań historycznych, a z drugiej – ekonomiczno-socjalnych, właściwych każdemu państwu. Ponadto w krajach, w których udział sektora rolnego w tworzeniu PKB maleje, rolnicy są włączeni do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

W Polsce rolnicy mają odrębny system ubezpieczeń społecznych, którym administruje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Od momentu, kiedy Polska stała się członkiem Unii Europejskiej, Kasa – poprzez uczestnictwo w sieci ENASP – współrealizuje zadania związane z koordynacją zabezpieczenia społecznego w krajach UE. Sieć ENASP powstała, aby wspólnie określać nowe cele w ubezpieczeniu społecznym rolników, a także chronić interesy ludności rolniczej w oparciu o zasadę solidarności i spójności terytorialnej. ENASP reprezentuje interesy ubezpieczenia społecznego rolników na forum władz unijnych oraz stanowi skuteczną platformę wymiany informacji i dobrych praktyk pomiędzy jej członkami i innymi partnerami w ubezpieczeniach społecznych.

Celem artykułu jest porównanie składek odprowadzanych do systemu ubezpieczeń społecznych przez rolników prowadzących rachunkowość rolną FADN. Posłuży to dokonaniu oceny polskiego systemu ubezpieczeń społecznych rolników na tle rolniczych systemów ubezpieczeniowych w wybranych krajach. W pracy wykorzystano dane empiryczne pochodzące z bazy Polskiego FADN oraz literaturę przedmiotu. Materiał został zaprezentowany w postaci zestawień tabelarycznych.

Obciążenia rolników z tytułu składek odprowadzanych do ZUS i KRUS

Jedynie niewielka część polskich gospodarstw rolnych (ok. 1%) zobligowana jest na mocy przepisów prawnych (w tym ustawy o rachunkowości) do prowadzenia ewidencji rachunkowej na potrzeby sprawozdawczości finansowej lub podatkowej. Niemniej źródłem danych ekonomicznych, produkcyjnych i finansowych dotyczących gospodarstw rolnych w Polsce – a także w innych krajach członkowskich UE, krajach-kandydatach do akcesji i Szwajcarii – jest

FADN (ang. *Farm Accountancy Data Network*), czyli europejski system zbierania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych, którego formalne kształtowanie rozpoczęło się w 1965 r. (Rozporządzenie Rady EWG nr 79/65/EWG). System zwiększał swój zasięg w miarę poszerzania się struktur europejskich. FADN jest jednym z narzędzi bardzo przydatnych do projektowania, realizacji i kontroli zadań Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Dane gromadzone w ramach tej struktury wykorzystywane są przede wszystkim do:

- „corocznego określania dochodów gospodarstw rolnych funkcjonujących na terenie Wspólnoty,
- analizy działalności gospodarstw rolnych,
- oceny skutków projektowanych zmian dotyczących rolnictwa Wspólnoty”¹.

Próba empiryczna obejmuje gospodarstwa indywidualne nieprzerwanie prowadzące rachunkowość rolną w ramach Polskiego FADN (Ustawa z 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych)² w latach 2009–2016. Wyniki zostały zaprezentowane w ujęciu danych jednorocznych.

Gospodarstwa znajdujące się w bazie Polskiego FADN są zróżnicowane m.in. pod względem produkcji, obszaru czy wielkości ekonomicznej. Gospodarstwa znajdujące się w polu obserwacji FADN pogrupowano według typów rolniczych (klasyfikacja wg typologii TF8) oraz klas wielkości ekonomicznej (klasyfikacja wg ES6). Są to grupowania, które wykorzystuje się w „Wynikach Standardowych” publikowanych przez IERiGŻ–PIB. Do klasyfikacji gospodarstw zastosowano parametry standardowej produkcji SO „2010”. Typologia ta wykorzystywana jest m.in. do opisu sektora gospodarstw rolniczych, wyboru próby do badań reprezentacyjnych, a także ustalania wag, dzięki którym wyniki uzyskane przez gospodarstwa można odnieść do całego sektora. Do grupowania gospodarstw zastosowano typologię według TF8 (por. tabela 1).

¹ FADN, Organizacja Europejskiego FADN, <https://fadn.pl/organizacja/europejski-fadn/organizacja-europejskiego-fadn/>, dostęp 6.11.2018.

² Więcej informacji na temat Polskiego FADN można znaleźć na: <http://fadn.pl/>, a na temat FADN na: <http://ec.europa.eu/agriculture/rica>.

Tabela 1. Wykaz typów rolniczych według typologii TF8

Symbol	Typologia wg grupowania TF8
1	Uprawy polowe
2	Uprawy ogrodnicze
3	Winnice
4	Uprawy trwałe
5	Krowy mleczne
6	Zwierzęta trawożerne
7	Zwierzęta ziarnożerne
8	Mieszane

Źródło: FADN, https://fadn.pl/wp-content/uploads/2013/05/typy_rolnicze1.pdf; M. Bocian, I. Cholewa, R. Tarasiuk, *Współczynniki Standardowej Produkcji „2010” dla celów Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, Warszawa, IERiGŻ-PIB, 2014.

W badaniach empirycznych wielkość ekonomiczną gospodarstw scharakteryzowano za pomocą klasyfikacji ES6 (tabela 2). W tabeli tej oprócz symboli cyfrowych podano w nawiasach symbole literowe, których używano w analizie. Ze zbioru gospodarstw nie wykluczono gospodarstw nietypowych, gdyż autorowi zależało na przedstawieniu dokładnego obrazu próby empirycznej gospodarstw osób indywidualnych uczestniczących w systemie FADN. Należy stwierdzić, że zmienne dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne są gromadzone jedynie na potrzeby krajowej polityki rolnej, a nie są wymagane przez Komisję Europejską. Jedynie Polski FADN gromadzi od 2013 r. dane na temat ewentualnych składek na ubezpieczenia społeczne płacone przez rolników na rzecz ZUS.

Tabela 2. Wykaz wielkości oraz wartości przedziałów wg ES6 i ES

Symbol ES6	Nazwa	Symbol ES	Zakres w euro
		1	euro < 2 000
1 (A)	Bardzo małe	2	2 000 ≤ euro < 4 000
		3	4 000 ≤ euro < 8 000
2 (B)	Małe	4	8 000 ≤ euro < 15 000
		5	15 000 ≤ euro < 25 000
3 (C)	Średnio-małe	6	25 000 ≤ euro < 50 000
4 (D)	Średnio-duże	7	50 000 ≤ euro < 100 000
5 (E)	Duże	8	100 000 ≤ euro < 250 000
		9	250 000 ≤ euro < 500 000
6 (F)	Bardzo duże	10	500 000 ≤ euro < 750 000
		11	750 000 ≤ euro < 1 000 000
		12	1 000 000 ≤ euro < 1 500 000
		13	1 500 000 ≤ euro < 3 000 000
		14	euro ≥ 3 000 000

Źródło: Opracowanie na podstawie L. Goraj, I. Cholewa, D. Osuch et al., *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, Warszawa, IERIGŻ-PIB, 2010.

Tabele 3 i 4 przedstawiają kształtowanie się relacji obciążeń gospodarstw rolniczych z tytułu składki na ubezpieczenia społeczne (płaconej na rzecz KRUS, ZUS i ogółem) odpowiednio do wartości produkcji ogółem (SE131) oraz dochodu rolniczego netto (dokładniej: dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego SE420). Gospodarstwa sklasyfikowano tutaj według typu produkcyjnego (tabela 3) i wielkości ekonomicznej (tabela 4). Biorąc pod uwagę dużą zmienność dochodu rolniczego netto, wysoką wartość informacyjną ma relacja udziału składek na ubezpieczenia społeczne (ogółem, KRUS czy ZUS) do wartości produkcji ogółem, która w pewnym przybliżeniu odpowiada przychodom ze sprzedaży.

Tabela 3. Obciążenia gospodarstw rolniczych FADN z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne KRUS i ZUS w zależności od wielkości ekonomicznej (%)

Rok	Klasa wielkości ekonomicznej	US/TO	US/NFI	KRUS/TO	KRUS/NFI	ZUS/TO	ZUS/NFI
2009	Średnio	2,2	6,1	x	x	x	x
	1	5,6	15,4	x	x	x	x
	2	3,8	6,8	x	x	x	x
	3	2,1	10,3	x	x	x	x
	4	1,2	2,0	x	x	x	x
	5	0,5	1,7	x	x	x	x
	6	0,0	0,3	x	x	x	x
2010	Średnio	2,1	6,4	x	x	x	x
	1	5,0	15,6	x	x	x	x
	2	3,8	10,4	x	x	x	x
	3	2,0	7,4	x	x	x	x
	4	1,1	2,7	x	x	x	x
	5	0,7	2,3	x	x	x	x
	6	0,1	0,2	x	x	x	x
2011	Średnio	2,0	1,6	x	x	x	x
	1	4,5	15,0	x	x	x	x
	2	3,4	7,1	x	x	x	x
	3	1,8	-4,4	x	x	x	x
	4	1,2	2,5	x	x	x	x
	5	0,6	1,1	x	x	x	x
	6	0,0	0,3	x	x	x	x
2012	Średnio	2,1	2,9	x	x	x	x
	1	5,1	-6,9	x	x	x	x
	2	-	-	x	x	x	x
	3	1,8	6,6	x	x	x	x
	4	1,1	3,8	x	x	x	x
	5	0,6	1,7	x	x	x	x
	6	0,0	0,4	x	x	x	x
2013	Średnio	2,2	8,9	2,1	2,1	0,0	0,0
	1	6,0	7,0	6,0	6,0	-	-
	2	3,5	12,8	3,5	3,5	-	-
	3	2,2	20,1	2,1	2,1	0,0	-0,3
	4	1,2	-5,6	1,1	1,1	0,0	0,1
	5	0,7	3,0	0,7	0,7	0,0	0,0
	6	0,0	0,2	0,0	0,0	-	-

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Tabela 3. Obciążenia gospodarstw rolniczych FADN z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne KRUS i ZUS w zależności od wielkości ekonomicznej (%) (cd.)

Rok	Klasa wielkości ekonomicznej	US/TO	US/NFI	KRUS/TO	KRUS/NFI	ZUS/TO	ZUS/NFI
2014	Średnio	2,2	15,5	2,1	2,1	0,0	-0,7
	1	7,5	12,6	7,5	7,5	-	-
	2	3,8	31,3	3,8	3,8	-	-
	3	1,9	20,2	1,8	1,8	0,0	0,0
	4	1,1	4,8	1,1	1,1	0,0	0,0
	5	0,8	-4,7	0,8	0,8	0,0	-4,9
	6	0,0	0,2	0,0	0,0	-	-
2015	Średnio	2,3	2,1	2,3	2,3	0,0	0,1
	1	6,4	38,7	6,3	6,3	-	-
	2	4,0	19,5	4,0	4,0	0,0	0,1
	3	2,2	-13,1	2,1	2,1	0,0	0,0
	4	1,3	-0,3	1,3	1,3	0,0	0,0
	5	0,8	1,8	0,7	0,7	-	-
	6	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
2016	Średnio	1,5	-1,0	1,5	1,5	0,0	0,0
	1	6,2	-22,7	5,7	5,7	-	-
	2	1,2	5,8	1,2	1,2	0,0	0,1
	3	2,1	-10,2	2,0	2,0	0,0	0,0
	4	1,2	3,1	1,2	1,2	0,0	0,0
	5	0,7	1,8	0,7	0,7	0,0	0,0
	6	0,1	0,3	0,0	0,0	-	-

Objaśnienia: US/TO – składki na ubezpieczenia społeczne/produkcja ogółem; US/NFI – składki na ubezpieczenia społeczne/dochód rolniczy netto; KRUS/TO – składki na KRUS/produkcja ogółem; KRUS/NFI – składki na KRUS/dochód rolniczy netto; ZUS/TO – składki na ZUS/produkcja ogółem; ZUS/NFI – składki na ZUS/dochód rolniczy netto; x – kategorie nie ujmowane w FADN za lata 2009–2013; (-) brak możliwości obliczenia.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PL FADN.

Tabela 4. Obciążenia gospodarstw rolniczych FADN z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne KRUS i ZUS w zależności od typu produkcyjnego

Rok	Typ produkcyjny	US/TO	US/NFI	KRUS/TO	KRUS/NFI	ZUS/TO	ZUS/NFI
2009	Średnio	2,2	6,1	x	x	x	x
	1	2,0	2,4	x	x	x	x
	2	1,7	7,7	x	x	x	x
	4	2,3	2,8	x	x	x	x
	5	2,1	9,8	x	x	x	x
	6	4,2	38,2	x	x	x	x
	7	0,9	9,4	x	x	x	x
	8	2,6	4,9	x	x	x	x
2011	Średnio	2,0	1,6	x	x	x	x
	1	1,8	3,7	x	x	x	x
	2	2,3	0,6	x	x	x	x
	4	2,5	-0,7	x	x	x	x
	5	1,7	3,1	x	x	x	x
	6	3,4	5,6	x	x	x	x
	7	0,8	0,7	x	x	x	x
	8	2,2	-0,2	x	x	x	x
2012	Średnio	2,1	2,9	x	x	x	x
	1	1,9	4,0	x	x	x	x
	2	1,8	6,0	x	x	x	x
	4	-	-	x	x	x	x
	5	1,8	7,1	x	x	x	x
	6	3,7	5,6	x	x	x	x
	7	0,8	5,0	x	x	x	x
	8	2,2	7,5	x	x	x	x
2013	Średnio	2,2	8,9	2,1	2,1	0,0	0,0
	1	1,9	5,4	1,9	1,9	-	-
	2	1,9	5,2	1,9	1,9	-	-
	4	4,6	20,3	4,6	4,6	-	-
	5	1,9	25,4	1,9	1,9	-	-
	6	4,3	0,4	4,3	4,3	-	-
	7	0,9	5,0	0,9	0,9	-	-
	8	2,3	2,5	2,3	2,3	-	-

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Tabela 4. Obciążenia gospodarstw rolniczych FADN z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne KRUS i ZUS w zależności od typu produkcyjnego (cd.)

Rok	Typ produkcyjny	US/TO	US/NFI	KRUS/TO	KRUS/NFI	ZUS/TO	ZUS/NFI
2014	Średnio	2,2	15,5	2,1	2,1	0,0	-0,7
	1	2,0	10,0	2,0	2,0	0,0	-2,3
	2	2,0	150,6	2,0	2,0	-	-
	4	4,2	12,7	4,2	4,2	-	-
	5	1,9	4,2	1,9	1,9	-	-
	6	3,1	-5,8	3,0	3,0	-	-
	7	0,9	6,1	0,9	0,9	-	-
	8	2,4	20,1	2,4	2,4	0,0	-0,3
2015	Średnio	2,3	2,1	2,3	2,3	0,0	0,1
	1	2,1	-7,3	2,1	2,1	0,0	0,1
	2	1,8	3,6	1,7	1,7	-	-
	4	2,8	-2,5	2,7	2,7	-	-
	5	2,1	7,3	2,1	2,1	0,0	0,0
	6	4,7	5,7	4,7	4,7	-	-
	7	1,0	13,0	1,0	1,0	-	-
	8	2,6	4,6	2,6	2,6	0,0	0,0
2016	Średnio	1,5	-1,0	1,5	1,5	0,0	0,0
	1	2,4	-9,1	2,3	2,3	0,0	0,0
	2	1,8	4,1	1,7	1,7	-	-
	4	2,2	-8,6	2,2	2,2	-	-
	5	1,9	3,3	1,9	1,9	0,0	0,0
	6	-11,3	1,4	-11,3	-11,3	-	-
	7	0,9	4,3	0,8	0,8	-	-
	8	2,5	3,7	2,4	2,4	0,0	0,1

Objaśnienia: US/TO – składki na ubezpieczenia społeczne/produkcja ogółem; US/NFI – składki na ubezpieczenia społeczne/dochód rolniczy netto; KRUS/TO – składki na KRUS/produkcja ogółem; KRUS/NFI – składki na KRUS/dochód rolniczy netto; ZUS/TO – składki na ZUS/produkcja ogółem; ZUS/NFI – składki na ZUS/dochód rolniczy netto; x – kategorie nie ujmowane w FADN za lata 2009–2013; (-) brak możliwości obliczenia.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PL FADN.

Tabela 5. Liczba gospodarstw opłacających składki na KRUS, ZUS i ubezpieczenia społeczne ogółem

Rok	Liczba gospodarstw	Liczba gospodarstw opłacających składki na US	Liczba gospodarstw opłacających składki na KRUS	Liczba gospodarstw opłacających składki na ZUS	Liczba gospodarstw opłacających składki na KRUS i ZUS jednocześnie
2009	12 431	11 453	x	x	x
2010	11 191	10 291	x	x	x
2011	11 082	10 171	x	x	x
2012	11 114	10 146	x	x	x
2013	12 322	11 192	11 176	74	58
2014	12 330	11 167	11 148	99	81
2015	12 312	11 154	11 128	101	79
2016	12 302	11 089	11 067	99	80

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PL FADN.

Tabela 6. Obciążenia gospodarstw rolniczych FADN z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne KRUS i ZUS

Rok	Obciążenie z tytułu US (zł)	Obciążenie z tytułu KRUS (zł)	Obciążenie z tytułu ZUS (zł)	Obciążenie z tytułu KRUS i ZUS jednocześnie (zł)	US/TO (%)	KRUS/TO (%)	KRUS/NFI (%)	ZUS/TO (%)	ZUS/NFI (%)	KRUS+ZUS/TO (%)	KRUS+ZUS/NFI (%)
2009	2 007,50	x	x	x	2,4	x	x	x	x	x	x
2010	2 316,60	x	x	x	2,3	x	x	x	x	x	x
2011	2 543,41	x	x	x	2,1	x	x	x	x	x	x
2012	2 831,17	x	x	x	2,1*	x	x	x	x	x	x
2013	2 831,46	2 803,44	3 958,33	5 406,64	2,4	2,4	9,9	1,4	-5,5	2,3	6,2
2014	2 808,24	2 769,77	3 683,69	4 435,35	2,4	2,4	17,9	1,8	-92,6	3,2	-15,1
2015	2 839,83	2 786,83	5 152,45	6 271,33	2,6	2,5	2,2	2,0	7,4	2,9	7,7
2016	2 802,06	2 760,49	4 122,25	5 616,68	1,7	1,7	-1,2	3,3	2,2	2,6	5,6

Objaśnienie: zestawienie dotyczy tylko gospodarstw, które są płatnikami składek, a nie całej próby. W 2012 roku usunięto 1 nietypowe gospodarstwo (*), którego wartość produkcji ogółem wynosiła 0.

Kategorie w ujęciu procentowym (%): US/TO – składki na ubezpieczenia społeczne/produkcja ogółem; US/NFI – składki na ubezpieczenia społeczne/dochód rolniczy netto; KRUS/TO – składki na KRUS/produkcja ogółem; KRUS/NFI – składki na KRUS/dochód rolniczy netto; ZUS/TO – składki na ZUS/produkcja ogółem; ZUS/NFI – składki na ZUS/dochód rolniczy netto; KRUS+ZUS/TO – składki na KRUS i ZUS, jednocześnie/produkcja ogółem; KRUS+ZUS/NFI – składki na KRUS i ZUS, jednocześnie/dochód rolniczy netto; x – kategorie nieujmowane w sprawozdawczości FADN za lata 2009–2013.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PL FADN.

Z analizy zestawień tabelarycznych (tabele 3–6) wynika, że:

1. Gospodarstwa reprezentujące klasę ES1 (czyli „bardzo małe” pod względem wielkości ekonomicznej) były najsilniej obciążone składkami na ubezpieczenia społeczne ogółem czy KRUS.
2. Im większa była żywotność ekonomiczna gospodarstwa (obrazowana przez klasę wielkości ekonomicznej ES6), tym niższy był udział obciążeń parafiskalnych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zarówno w wartości produkcji, jak i dochodzie rolniczym.
3. Przykładowo, w roku 2015 udział składki do KRUS w dochodach małych, słabych ekonomicznie gospodarstw wyniósł 5,7%, a w gospodarstwach bardzo dużych, silnych ekonomicznie nie więcej niż 0,1%³.
4. Udział gospodarstw opłacających składki ZUS był znikomy (tj. <1% liczebności próby). Obciążenia z tytułu tej składki zostały odnotowane w przypadku gospodarstw nawet bardzo małych, jednak przede wszystkim składki na rzecz ZUS płaciły podmioty średnio duże bądź duże. Te obciążenia dotyczyły najczęściej gospodarstw polowych, a następnie podmiotów w typie „Mieszane”. W przypadku gospodarstw-płatników w każdym roku analizy, począwszy od 2013 roku, były one wyższe od ich odpowiedników na rzecz KRUS (a w 2015 roku nawet o niespełna 2,4 tys. zł i wyniosły około 5,2 tys. zł).
5. Najsilniej obciążone składkami na ubezpieczenia społeczne (w odniesieniu do produkcji ogółem) były gospodarstwa w typie „Zwierzęta trawożerne” (TF6 – w analizowanym okresie > 3%), a najsłabiej w typie „Zwierzęta ziarnożerne” (TF7 < 1%). Kształtowanie się relacji obciążeń z tytułu składki KRUS do dochodu rolniczego wskazuje na podobne tendencje, jednak wartość wskaźników opartych na dochodzie rolniczym (w mianowniku) charakteryzuje się znaczną zmiennością empiryczną w badanej próbie.
6. Gospodarstwa najsilniej dywersyfikujące strukturę produkcji, tj. w typie „Mieszane” TF8, charakteryzowały się umiarkowanym poziomem obciążeń parafiskalnych. Kształtowanie struktury produkcyjnej, związanej istotnie z kapitało- i pracochłonnością produkcji rolniczej, może być ważne w optymalizacji wysokości obciążeń parafiskalnych gospodarstwa.

Te dysproporcje w poziomie składek mogą wskazywać na konieczność zmian, jakie należałoby wprowadzić w samym systemie KRUS. Jak wskazują dane dotyczące gospodarstw rolnych znajdujących się w polu obserwacji FADN, różnice w płaconych składkach są stosunkowo małe względem wzrostu wielkości gospodarstwa, co skutkuje niewielkim udziałem składek w dochodach rolników prowadzących duże gospodarstwa rolne. Potwierdza to opinia Siekierskiego, który uważa, że wzrost składki o 100% będzie miał nieznaczny

³ Obliczenia własne na podstawie danych FADN 2015 r.

wpływ na zmniejszenie (o ok. 6%) dotacji budżetowej. Prognozował on również, że poziom ściągalności składek, który wyniósł ok. 98%, mógłby spaść do poziomu 50%⁴.

Charakterystyka rozwiązań instytucjonalnych w zakresie systemu ubezpieczeń emerytalno-rentowych rolników

Z analizy systemów zabezpieczenia społecznego rolników w Europie – i szerzej: na świecie – wynika, że oprócz rozwiązań traktujących rolnika jak przedsiębiorcę, niektóre państwa europejskie zdecydowały się stworzyć autonomiczne systemy zapewniające im ochronę socjalną. System taki występuje w sześciu państwach członkowskich UE: w Niemczech (od 1919 r. – najdłużej), Grecji, Francji, Finlandii, Austrii i Polsce (zaledwie od 1990 r.). Należy podkreślić, że państwa te są członkami specjalnej sieci, tj. Europejskiej Sieci Rolniczych Systemów Ochrony Społecznej (ang. *European Network of Agricultural Social Protection Systems* – ENASP).

Celem powstania sieci ENASP była „obrona oraz wzmocnienie wartości zabezpieczenia społecznego rolników na zasadzie solidarności i spójności terytorialnej”⁵. Sieć ENASP jest „trybunem” reprezentującym interesy poszczególnych członków wobec władz unijnych oraz forum wymiany informacji, a także dobrych praktyk pomiędzy członkami i wszystkimi partnerami w zakresie ubezpieczenia społecznego. Warto podkreślić, że w ramach grupy sześciu państw – członków ENASP – występuje dość silne zróżnicowanie struktury agrarnej (np. Polska vs Francja). Ma to wpływ na odmienności dotyczące zakresu i konstrukcji ubezpieczeń społecznych, w tym zabezpieczenia emerytalno-rentowego (por. tabela 20). Cechą wspólną systemów ubezpieczeń społecznych jest znaczący udział dotacji państwowej w ich finansowaniu⁶.

⁴ C. Siekierski, *Ubezpieczenie społeczne rolników* [w:] *Ubezpieczenia społeczne. Wiesz i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Warszawa, SGGW, 2002, s. 9.

⁵ *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, red. J. Pawłowska-Tyszko [w:] *Raporty Programu Wieloletniego 2011–2014*, nr 2, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2011.

⁶ Ibidem.

Tabela 7. Odrębne systemy ubezpieczenia społecznego rolników zrzeszone w Europejskiej Sieci Rolniczego Systemu Ochrony (ENASP)

Państwo	Nazwa instytucji i rok wprowadzenia odrębnego systemu	Charakterystyka
Austria	SVB (Sozialversicherungsanstalt Der Bauern), 1974	<ul style="list-style-type: none"> – Objęci ubezpieczeniem: rolnicy indywidualni i ich rodziny. – Całkowita liczba beneficjentów: 370 000 (dane za 2015 r.). – Ryzyka objęte ubezpieczeniem: obrażenia związane z zatrudnieniem i chorobami zawodowymi, emerytury, zdrowie, zabezpieczenie socjalne dla rodzin. – Inne informacje: zabezpieczenie społeczne w Austrii opiera się na zasadzie solidarności. SVB obejmuje zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, a także ich rodziny.
Finlandia	MELA (Maatalousrittäjien Eläkelaitos), 1969	<ul style="list-style-type: none"> – Objęci ubezpieczeniem: rolnicy indywidualni i ich rodziny, hodowcy reniferów, rybacy, właściciele lasów i ich rodziny, artyści i naukowcy pracujący w ramach stypendiów. – Całkowita liczba beneficjentów: 133 000. – Ryzyka objęte ubezpieczeniem: emerytury, świadczenia pracownicze i choroby zawodowe, zabezpieczenie socjalne dla rodzin. – Inne informacje: duża liczba beneficjentów w odniesieniu do ubezpieczonych oznacza w praktyce, że państwo musi uczestniczyć w kosztach systemu emerytalnego.
Francja	MSA (Mutualite Sociale Agricole), 1945	<ul style="list-style-type: none"> – Objęci ubezpieczeniem: niezależni rolnicy i ich rodziny, usługodawcy i ich rodziny, zatrudniający pracowników pomocniczych w rolnictwie. – Całkowita liczba beneficjentów: 5 400 000 (co najmniej jedno świadczenie). – Ryzyka objęte ubezpieczeniem: zdrowie, emerytury, urazy zawodowe i choroby zawodowe, rodzina. – Inne informacje: MSA jest bardzo zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich Francji, podejmuje różne działania sanitarne i społeczne.
Grecja	OGA (Organizmoz Georgikon Azfalizeon), 1961	<ul style="list-style-type: none"> – Objęci ubezpieczeniem: niezależni rolnicy i ich rodziny, pszczelarze, rybacy, rzemieślnicy i handlowcy, którzy nie podlegają OAEE (system ubezpieczeń dla osób samozatrudnionych), pracownicy najemni na obszarach wiejskich, np. zajmujący się chowem drobiu czy pracujący przy hodowli zwierząt. – Całkowita liczba beneficjentów: 1 700 000. – Ryzyka objęte ubezpieczeniem: emerytury, ryzyka socjalne, programy społeczne. – W 2014 r. przeprowadzono reformę greckiego ubezpieczenia zdrowotnego. Od tego czasu OGA nadal pobiera składki na ochronę zdrowia, ale EOPYY (Narodowa Organizacja Zdrowia) została wyznaczona do wypłaty świadczeń. – Inne informacje: głównym celem OGA jest podniesienie jakości usług oferowanych swoim rolnikom. Jednak OGA powinno również uwzględniać usługi oferowane innym wrażliwym grupom społecznym.

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Tabela 7. Odrębne systemy ubezpieczenia społecznego rolników zrzeszone w Europejskiej Sieci Rolniczego Systemu Ochrony (ENASP) (cd.)

Państwo	Nazwa instytucji i rok wprowadzenia odrębnego systemu	Charakterystyka
Niemcy	LSV (Die Landwirtschaftlichen Sozialversicherung, 1919)	<ul style="list-style-type: none"> – Objęci ubezpieczeniem: rolnicy indywidualni i ich rodziny, pracownicy najemni w sektorze rolnym i ich rodziny (dotyczy tylko ubezpieczenia od wypadków przy pracy i chorób zawodowych). – Całkowita liczba beneficjentów: 3 500 000 (wypadki przy pracy i choroby zawodowe), 600 000 (emerytury) i 720 000 (ubezpieczenia zdrowotne). – Ryzyka objęte ubezpieczeniem: obrażenia i choroby zawodowe, emerytury, zdrowie.
Polska	KRUS (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego), 1990	<ul style="list-style-type: none"> – Objęci ubezpieczeniem: indywidualni rolnicy wraz z rodzinami. – Całkowita liczba beneficjentów: 1 211 632 (2014 r.). – Ryzyka objęte ubezpieczeniem: emerytury, zdrowie, rodzina, programy społeczne, prewencja przed wypadkami w rolnictwie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ENASP.

Z analizy piśmiennictwa zagranicznego dotyczącego opodatkowania rolnictwa wynika, że jedynie dwa opracowania (wydane po 2005 r.⁷) dotyczyły oceny wysokości obciążeń fiskalnych i parafiskalnych (głównie z tytułu składki na ubezpieczenia społeczne) gospodarstw rolniczych krajów UE. Agroekonomiści holenderscy⁸ starali się porównać systemy podatkowe m.in. na Węgrzech, w Belgii, Czechach, Danii, Francji, Niemczech, Holandii, Polsce, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Celem ich analizy była próba odpowiedzi na pytanie, jak różne systemy podatkowe mogą wpływać na konkurencyjność rolnictwa w poszczególnych krajach. Z wniosków Van Der Venn i in. wynika, że systemy charakteryzujące się niskim obciążeniem fiskalnym i parafiskalnym, wspierające aktywność innowacyjno-inwestycyjną, sprzyjały szybszemu rozwojowi większych gospodarstw rolniczych. Wyniki analizy Bouletta i in. z 2012 r.⁹ wskazują, że składki na ubezpieczenie społeczne mogą mieć znaczący udział w obciążeniach fiskalnych i parafiskalnych gospodarstw rolniczych

⁷ H. Van Der Veen et al., *Exploring Agricultural Taxation in Europe*, The Hague, LEI, 2007, <http://edepot.wur.nl/23200>, dostęp 4.10.2018; P. Boulet i in., *Influence of Tax Regimes for Agricultural Businesses on Production Structures: A Comparative Analysis of Five European Countries: Germany, Belgium, Denmark, France and Netherlands*, European Federation of Agricultural Consultancy, 2012.

⁸ H. Van Der Veen et al., *Exploring Agricultural Taxation...*, op. cit.

⁹ P. Boulet i in., *Influence of Tax Regimes...*, op. cit.

(por. tabela 8). O ile w Belgii składki na ubezpieczenia społeczne stanowiły zaledwie 3% zysków, to we Francji udział ich wyniósł aż 17%. Wskazuje to na znaczne zróżnicowanie obciążeń parafiskalnych z tytułu składki na ubezpieczenia społeczne w krajach Europy Zachodniej.

Tabela 8. Obciążenia fiskalne i parafiskalne dla hipotetycznego gospodarstwa rolniczego – wyniki rachunku symulacyjnego

Sposób obliczenia	Kategoria	Belgia	Dania	Francja	Niemcy	Holandia
A	Zyski przed amortyzacją i uiszczeniem składki na ubezpieczenia społeczne	128 500	128 500	128 500	128 500	128 500
B	Amortyzacja ogółem*	112 000	122 283	71 333	54 900	68 535
C=A-B	Zyski po amortyzacji, z uwzględnieniem zaliczek na składki na ubezpieczenia społeczne (ang. <i>pre-social contribution</i>)	16 500	6 217	57 167	73 600	59 965
D	Składki na ubezpieczenia społeczne	3 975	–	21 915	9 240	12 558
E=C-D**	Dochód podatkowy	12 525	6 217	35 252	64 360	59 965
F	Podatek dochodowy	1 636	497	5 009	21 414	3 800
G=D+F	Obciążenia fiskalne i parafiskalne ogółem	5 611	497	26 924	30 654	16 358
H=F/A	Podatek dochodowy jako % zysków	1%	0%	4%	17%	3%
D/A	Składki na ubezpieczenia społeczne jako % zysków	3%	nie dotyczy	17%	7%	10%

Objaśnienie:

* W oparciu o identyczne aktywa.

** Ta tożsamość dotyczy wszystkich krajów poza Holandią, w której składki na ubezpieczenia społeczne są traktowane jako część dochodu podatkowego. W Danii nie ma stricto podatku dochodowego obciążającego farmy, ale jest uwzględniane obciążenie parafiskalne na rzecz systemu przeciwdziałającego bezrobociu (8% dochodu podlegającego opodatkowaniu).

Źródło: *Adaptacja zestawienia P. Boulet i in., Influence of Tax Regimes for Agricultural Businesses on Production Structures: A Comparative Analysis of Five European Countries: Germany, Belgium, Denmark, France and Netherlands, European Federation of Agricultural Consultancy, 2012.*

Charakterystyki systemów zabezpieczenia emerytalno-rentowego rolników w krajach traktujących produkcję rolniczą jak działalność przedsiębiorczą (USA, Kanada, Wielka Brytania, Irlandia)

W państwach, w których udział sektora rolnego w tworzeniu PKB malał, na ogół zmniejszał się zakres preferencji władz w stosunku do ludności rolniczej. Ma to odniesienie do systemów zabezpieczenia emerytalno-rentowego rolników w krajach takich jak USA, Kanada, Wielka Brytania, Irlandia¹⁰. Farmerzy i ranczerzy są w tych państwach włączeni do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Tabela 9 przedstawia podstawowe elementy systemu emerytalnego w USA, Kanadzie, Irlandii i Wielkiej Brytanii wraz z ich krótką charakterystyką. Amerykański system ubezpieczeń społecznych opiera się, w znaczący sposób, na modelu Beveridge'a. Z kolei w Kanadzie świadczenia w ramach systemu publicznego, o charakterze zaopatrzeniowym, służą zapewnieniu minimum socjalnego dla obywateli. Cechą znaną dla systemu kanadyjskiego jest tzw. powszechna emerytura państwowa (w ramach Old Age Security), która jest finansowana z podatków dochodowych. Rozwiązania przyjęte w kanadyjskim systemie ubezpieczeń społecznych opierają się na koncepcji siatki bezpieczeństwa socjalno-ekonomicznego. Warto zwrócić uwagę, że wysokość dodatku GIS zależy od uzyskiwanego dochodu podatkowego. Dwa pierwsze filary kanadyjskiego systemu zabezpieczeń emerytalnych są publiczne, natomiast filar trzeci (opierający się na zasadzie dobrowolności udziału) jest ściśle powiązany z prywatnymi funduszami emerytalnymi. W szczególności rozwiązania brytyjskie uprzywilejowują podatkowo „komponenty prywatne” emerytury, co wynika z silnego powiązania systemu emerytalnego z rynkami finansowymi w tym kraju¹¹.

¹⁰ Por. *Dochody gospodarstw rolniczych a konkurencyjność systemu podatkowego i ubezpieczeniowego*, red. J. Pawłowska-Tyszko, M. Soliwoda [w:] *Raporty Planu Wieloletniego 2011–2014*, nr 121, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2014, s. 96–100.

¹¹ *Ibidem*.

Tabela 9. Systemy emerytalne w USA, Kanadzie, Irlandii i Wielkiej Brytanii – podstawowe charakterystyki

Komponent	Wyszczególnienie
USA	
<i>Pay-As-Go-Financing</i> (1939)	Częściowy charakter repartycyjny (szczególnie po reformie z 1983 r.) z niepełnym zasilaniem z budżetu centralnego. Istotną rolę odgrywa akumulowanie nadwyżki przychodów.
<i>Supplemental Security Income</i> (1972)	Nie jest to ubezpieczenie społeczne w konwencjonalnym ujęciu, ale przede wszystkim program poprawy dobrobytu, którego celem jest dostarczenie na poziomie federalnym dodatkowych świadczeń socjalnych.
Struktura świadczeń	Przeciętne indeksowane miesięczne wynagrodzenia (ang. <i>average indexed monthly earnings</i> – AIME), które dotyczą indywidualnego przeciętnego wynagrodzenia uzyskiwanego przez okres 35 lat, w którym pracownik uzyskiwał najwyższe pensje. Kolejnym krokiem jest określenie tzw. zasadniczego świadczenia ubezpieczeniowego (ang. <i>primary insurance amount</i> – PIA), przysługującego pracownikowi, który osiągnął wiek emerytalny (w normalnym trybie) lub został niepełnosprawny. Świadczenie należy traktować jako płatność annuitetową (waloryzowaną o wskaźnik inflacji, CPI). Kalkulacja wysokości PIA: – 90% pierwszych 826 USD AIME, – 32% AIME ponad 826 – 4980 USD AIME, – 15 % AIME powyżej 4980 USD. Zasadniczo, zależność była następująca: im wyższe wynagrodzenia miesięczne AIME, tym niższy udział oczekiwanego świadczenia emerytalnego w pensji.
Wiek emerytalny	Normalnie 67 lat (dla świadczeniobiorców urodzonych w 1960 r. i później). Można uzyskać obniżone świadczenia emerytalne w wieku 62 lat.
Status rodziny świadczeniobiorcy	Współmałżonek znajdujący się na utrzymaniu lub też dziecko świadczeniobiorcy otrzymują świadczenie w wysokości 50% PIA. Dotyczy to również sytuacji po śmierci osoby uprawnionej do uzyskiwania PIA.
„Test wynagrodzeń” i opodatkowanie świadczeń emerytalnych	Świadczenia osób, które nie osiągnęły wieku uprawniającego do uzyskania emerytury, są obniżone od 1 USD na 2 USD wynagrodzenia powyżej 14160 USD (waloryzowane corocznie o przeciętny wzrost wynagrodzeń). Osoby, które utraciły świadczenia na skutek „testu wynagrodzeń”, uzyskują wyższe emerytury w wieku otrzymania tych uprawnień. Opodatkowanie: aż do 85% dochodu ze świadczeń emerytalnych (ponad kwotę progową, „ <i>base amount</i> ” – 25 000 USD dla pojedynczych podatników, 32 000 USD dla małżeństw) podlega opodatkowaniu (federalny podatek dochodowy).
Sposób finansowania świadczeń emerytalnych	Ubezpieczenie społeczne (ang. <i>Social Security</i>) jest finansowane podatkiem od listy płac (ang. <i>pay roll tax</i>) stanowiącym stałą część (w ujęciu procentowym) rocznych wynagrodzeń brutto do pewnej kwoty. Podatek ten jest płacony (po 50%) przez pracodawcę i pracownika. W praktyce zdarza się to rzadko. Występuje też dodatkowy podatek od listy płac 1,45% (finansujący ubezpieczenie zdrowotne), płacony zarówno przez pracodawcę, jak i pracownika.

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Tabela 9. Systemy emerytalne w USA, Kanadzie, Irlandii i Wielkiej Brytanii – podstawowe charakterystyki (cd.)

Komponent	Wyszczególnienie
KANADA	
Świadczenia emerytalne OAS	<p>Warunki przyznania świadczenia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) dla mieszkających w Kanadzie: <ul style="list-style-type: none"> – ukończony 65 rok życia, obywatelstwo kanadyjskie lub status prawny rezydenta (zalegalizowane prawo pobytu), co najmniej 10-letni okres pobytu (po 18 roku życia); 2) dla Kanadyjczyków poza granicami kraju: <ul style="list-style-type: none"> – ukończony 65 rok życia, obywatelstwo kanadyjskie lub status prawny rezydenta (zalegalizowane prawo pobytu) na dzień przed wyjazdem z Kanady, co najmniej 20-letni okres pobytu w Kanadzie (po 18 roku życia). <p>Sposób kalkulacji wysokości:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Częściowe świadczenie emerytalne jest obliczane na podstawie 1/40 pełnej emerytury za każdy pełny rok pobytu w Kanadzie po ukończeniu 18 roku życia. – Minimalny okres pobytu w Kanadzie, przy którym można ubiegać się o częściową emeryturę OAS, to 10 lat po 18 roku życia (pod warunkiem pobytu w Kanadzie w momencie pobierania świadczenia emerytalnego). <p>Wysokość świadczenia:</p> <p>Dla okresu od 1 października do 31 grudnia maksymalna wysokość emerytury wyniosła 563,74 CAD (miesięcznie). Kwota emerytury OAS jest kwartalnie waloryzowana, zgodnie ze wskaźnikiem CPI.</p>
Gwarantowany dodatek do emerytury (<i>Guaranteed Income Supplement – GIS</i>)	<p>Warunki przyznania świadczenia: co najmniej 10 lat pobytu w Kanadzie, pobieranie gwarantowanej emerytury państwowej, dochód uzyskiwany przez świadczeniobiorcę był niższy niż maksymalny dochód roczny (przyjęty limit). Wysokość dodatku zależy od stanu cywilnego świadczeniobiorcy, a także od dochodu z poprzedniego roku podatkowego (lub dochodu łączonego, razem z dochodem partnera lub współmałżonka).</p> <p>Sposób kalkulacji wysokości:</p> <p>Należy uwzględnić: (1) świadczenia z tytułu <i>Canada Pension Plan (CPP)/Quebec Pension Plan (QPP)</i>, inne dochody o charakterze emerytalnym, świadczenia w ramach <i>Registered Retirement Savings Plans (RRSPs)</i>, odsetki i inne przychody z tytułu inwestycji, zyski kapitałowe i dywidendy uzyskane w Kanadzie, dochody netto z wynajmu nieruchomości, dochód z wynagrodzenia (pomniejszony o składki na CPP/QPP), z kwotą zwolnioną w wysokości 3500 CAD, pomniejszeniem są także składki na związki zawodowe (ang. <i>union dues</i>) oraz składki na RRSP.</p> <p>Wysokość świadczenia: dla okresu od 1 października do 31 grudnia maksymalna wysokość dodatku GIS wyniosła 764,40 CAD (miesięcznie).</p>
IRLANDIA	
Emerytura państwowa składkowa (<i>State Pension Contributory</i>)	<p>Emerytura państwowa (składkowa): wypłacana po ukończeniu 66 lat dla osób opłacających składki (ang. <i>Pay Related Social Insurance – PRSI</i>). Na stawkę PRSI nie wpływają pozostałe dochody (pozarolnicze), np. emerytura z systemu kapitałowego. Emerytura podlega opodatkowaniu.</p> <p>Kryteria uzyskania świadczenia emerytalnego:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) wiek 66 lat lub więcej (wzrośnie do 67 lat w 2021 i 68 lat w 2028), 2) PRSI opłacana przed 56 rokiem życia, 3) opłaconych co najmniej 520 pełnych składek PRSI. <p>PRSI dla osób samozatrudnionych została wprowadzona w 1988 r. Wszystkie osoby prowadzące działalność na własny rachunek w wieku od 16 do 66 lat z wynagrodzeniami powyżej 5 000 euro rocznie muszą opłacać składki PRSI.</p>

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Tabela 9. Systemy emerytalne w USA, Kanadzie, Irlandii i Wielkiej Brytanii – podstawowe charakterystyki (cd.)

Komponent	Wyszczególnienie
IRLANDIA	
Emerytura nieskładkowa (<i>State Pension Non-Contributory</i>)	<p>Nieskładkowa emerytura państwowa: płatność według kryterium dochodowego dla osób w wieku powyżej 66 lat, które nie kwalifikują się do emerytury składkowej lub które kwalifikują się do obniżonej składkowej emerytury na podstawie opłaconych składek PRSI. Ta emerytura podlega opodatkowaniu.</p> <p>Kryteria uzyskania świadczenia emerytalnego:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) wiek 66 lat lub więcej (wzrośnie do 67 lat w 2021 r. i 68 lat w 2028 r.), 2) spełnione są warunki stałego zamieszkania w Irlandii, 3) uzyskany pozytywny wynik tzw. <i>means-test</i>, który polega na sumowaniu wartości: <ul style="list-style-type: none"> – przychodów pieniężnych, – wartości kapitału, – dochodu z nieruchomości (z wyjątkiem wartości domu mieszkalnego przyszłego świadczeniobiorcy).
WIELKA BRYTANIA	
Emerytura państwowa (<i>State Pension, SP</i>)	<p>Państwowa emerytura (ang. <i>State Pension</i>) jest finansowana ze składek na ubezpieczenie społeczne (National Insurance, NI), które pracownik opłaca w trakcie aktywności zawodowej.</p> <p>Od 6.04.2016 r. obowiązuje tzw. nowa emerytura państwowa (ang. <i>New State Pension</i> – NSP).</p> <p>Warunki otrzymania emerytury:</p> <ul style="list-style-type: none"> – częściowa/niepełna emerytura: minimum 10 przepracowanych lat (ang. <i>qualifying years</i>), nie musi to być jednak 10 lat z rzędu, – pełna emerytura: konieczne przepracowanie 35 lat – corocznie pracownik opłaca składki <i>National Insurance</i> (NI).
	<p>Składki na ubezpieczenia społeczne (<i>NI Credits</i>) są dotowane:</p> <ul style="list-style-type: none"> – osobom, które zajmują się opieką nad dziećmi do 12 roku życia i pobierają Child Benefit, składki NI dotuje państwo (ang. <i>National Insurance Credits</i>); – otrzymującym świadczenia <i>Jobseeker's allowance</i> lub <i>Employment and Support Allowance</i>; <i>Carer's Allowance</i> z powodu choroby lub niepełnosprawności.
Emerytura prywatna (<i>Personal Pension</i>)	<ul style="list-style-type: none"> – Indywidualna forma emerytury pobierana na podstawie własnych składek wpłaconych na wybrany fundusz emerytalny, otrzymywana od banku, w towarzystwie budowlanym lub w towarzystwie ubezpieczeń na życie. – Emeryturę prywatną można pobierać już w wieku 50 lat. – Występują ulgi podatkowe zachęcające do odkładania oszczędności w ramach systemu.
Emerytura firmowa (<i>Company Pension</i>)	<ul style="list-style-type: none"> – Emerytura wypłacana w ramach funduszu emerytalnego przedsiębiorstwa (w tym farmy). – Warunki świadczenia zależą od kontraktu między pracownikiem a pracodawcą (zwykle pracownicy wpłacają na ten fundusz ok. 5% zarobków, natomiast pracodawca wpłaca dokładnie taką samą kwotę i ponosi koszty administracyjne). – System prywatnego oszczędzania związany jest z ulgą podatkową dla pracownika.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie H. S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance*, New York, McGraw Hill, 2010; *Social Security, Primary Insurance Amount*, <http://www.ssa.gov/oact/cola/piaformula.html>, dostęp 28.11.2014; *Service Canada, Old Age Security*, <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/services/pensions/oas/index.shtml>, dostęp 7.12.2014; cyt. za: J. Pawłowska-Tyszko, M. Soliwoda, *Dochody gospodarstw rolniczych a konkurencyjność systemu podatkowego i ubezpieczeniowego*, Raporty Planu Wieloletniego 2011–2014 nr 121, Warszawa, 2014, s. 96–97, 99–100; *Government UK, The basic State Pension*, <https://www.gov.uk/state-pension>; *Irish Farmers Association, Pensions & retirement*, <https://www.ifa.ie/farm-finance/pensions/>, dostęp 9.11.2019.

Reasumując, jak wskazują doświadczenia ww. krajów, system zabezpieczenia emerytalno-rentowego każdego kraju „stanowi wypadkową oczekiwań ludności w zakresie spełnienia potrzeb zabezpieczenia społecznego, ograniczeń budżetowych, a także czynników ogólnopolitycznych, choć mających związek z ekonomią polityczną”¹². Rozwiązania przyjęte w analizowanych krajach opierają się na integracji „systemu zaopatrzeniowego ze składkowym, z silnym wyeksponowaniem potrzeby inwestowania oszczędności na rynkach finansowych”¹³.

Podsumowanie

W ramach grupy sześciu państw – członków ENASP – występuje znaczne różnicowanie struktury agrarnej. Ma to wpływ na odmienności dotyczące zakresu i konstrukcji ubezpieczeń społecznych. Wyróżnikiem systemów ubezpieczeń społecznych (w tym zabezpieczenia emerytalno-rentowego) krajów ENASP jest znaczący udział dotacji państwowej w ich finansowaniu. System zabezpieczenia emerytalno-rentowego każdego kraju istotnie zależy od ograniczeń budżetowych, struktury społecznej i pozycji niektórych grup zawodowych, a także czynników ogólnopolitycznych.

W państwach, w których udział sektora rolnego w tworzeniu PKB malał, na ogół zmniejszał się zakres preferencji władz w stosunku do ludności rolniczej. Ma to odniesienie do systemów zabezpieczenia emerytalno-rentowego rolników w krajach takich jak m.in. USA, Kanada, Wielka Brytania, Irlandia. Farmerzy i ranczerzy w tych krajach należą do powszechnego systemu ubezpieczeń emerytalno-rentowych, z reguły łączącego cechy modelu Beveridge’a z elementami aktywizującymi udział w funduszach emerytalnych. Rozwiązania przyjęte w kanadyjskim systemie ubezpieczeń społecznych opierają się na koncepcji siatki bezpieczeństwa socjalno-ekonomicznego (ang. *socio-economic safety net*). W Wielkiej Brytanii „składniki prywatne” emerytury są „uprzywilejowane podatkowo”, co wynika z silnego i historycznie długiego powiązania systemu emerytalnego z rynkami finansowymi w tym kraju. Z analizy danych ekonomiczno-produkcyjnych z gospodarstw osób indywidualnych uczestniczących w systemie Polskiego FADN wynika, że podmioty „bardzo małe” (pod względem wielkości ekonomicznej) były najsilniej obciążone składkami na ubezpieczenia społeczne ogółem czy na KRUS. Im większa była żywotność ekonomiczna gospodarstwa, tym niższy był udział obciążeń parafiskalnych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zarówno w wartości

¹² *Dochody gospodarstw rolniczych...*, op. cit., s. 101.

¹³ *Ibidem*.

produkcji, jak i dochodzie rolniczym. Najsilniej obciążone składkami na ubezpieczenia społeczne (w odniesieniu do produkcji ogółem) były gospodarstwa w typie „Zwierzęta trawożerne” (przede wszystkim było mleczne i mięsne), a najsłabiej – wyspecjalizowane w produkcji ziarnożernych (drób, trzoda chlewna). Kształtowanie się relacji obciążeń z tytułu składki KRUS do dochodu rolniczego wskazuje na podobne tendencje, jednak wartość wskaźników opartych na dochodzie rolniczym charakteryzuje się znaczną zmiennością empiryczną w badanej próbie. Gospodarstwa najsilniej dywersyfikujące strukturę produkcji, tj. w typie „Mieszane” TF8, charakteryzowały się umiarkowanym poziomem obciążeń parafiskalnych. Kształtowanie struktury produkcyjnej, związanej istotnie z kapitało- i pracochłonnością produkcji rolniczej, może być istotne w optymalizacji wysokości obciążeń parafiskalnych gospodarstwa, co przekłada się na poprawę konkurencyjności tego podmiotu.

Michał Soliwoda – dr inż., Zakład Finansów i Zarządzania Ryzykiem,
IERiGŻ–PIB

Literatura

1. Bocian M., Cholewa I., Tarasiuk R., *Współczynniki Standardowej Produkcji „2010” dla celów Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2014.
2. Bouillet P. i in., *Influence of Tax Regimes for Agricultural Businesses on Production Structures: A Comparative Analysis of Five European Countries: Germany, Belgium, Denmark, France and Netherlands*, European Federation of Agricultural Consultancy, 2012.
3. *Dochody gospodarstw rolniczych a konkurencyjność systemu podatkowego i ubezpieczeniowego*, red. J. Pawłowska-Tyszko, M. Soliwoda [w:] *Raporty Planu Wieloletniego 2011–2014*, nr 121, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2014.
4. FADN, Organizacja Europejskiego FADN, <https://fadn.pl/organizacja/europejski-fadn/organizacja-europejskiego-fadn/>, dostęp 6.11.2018.
5. Goraj L., Cholewa I., Osuch D., Płonka R., *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2010.
6. Government UK, *The basic State Pension*, <https://www.gov.uk/state-pension>, dostęp 9.11.2019.
7. Irish Farmers Association, *Pensions & retirement*, <https://www.ifa.ie/farm-finance/pensions/>, dostęp 9.11.2019.
8. Rosen H. S., Gayer T., *Public Finance*, New York, McGraw Hill, 2010.

9. Service Canada, *Old Age Security*, <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/services/pensions/oas/index.shtml>, dostęp 7.12.2014.
10. Siekierski C., *Ubezpieczenie społeczne rolników [w:] Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Warszawa, SGGW, 2002.
11. Social Security, *Primary Insurance Amount*, <http://www.ssa.gov/oact/cola/piaformula.html>, dostęp 28.11.2014.
12. Van Der Veen H. et al., *Exploring Agricultural Taxation in Europe*, The Hague, LEI, <http://edepot.wur.nl/23200>, dostęp 04.10.2018.
13. Ustawa z 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych, Dz. U. 2001 nr 3 poz. 20 ze zm.
14. *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, red. J. Pawłowska-Tyszko [w:] *Raporty Programu Wieloletniego 2011–2014*, nr 2, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2011.

The burden on farms in Poland due to social security contributions compared to farmers' social insurance in selected countries

Abstract

There is no uniform social security system in the European Union countries, including the agricultural one. Individual states have different solutions, which are the result of, on the one hand, historical conditions and traditions, and, on the other hand, economic and social conditions specific to each state. In Poland, farmers have a different agricultural social insurance system, administered by KRUS. The article aims to compare the contributions paid to the social insurance system by farmers who keep agricultural accounting FADN (Farm Accountancy Data Network) in terms of assessing the Polish social insurance system for farmers against agricultural insurance systems in selected countries. The work uses empirical data from the Polish FADN database and the literature on the subject. The analysis showed that neither the farmers' social insurance system, nor the universal system, both in Poland and other EU countries mentioned above, are able to self-finance, despite the fact that the universal system shows greater "independence", which some provide as an argument for including KRUS in the universal system, mainly due to the common problem of an aging demographic structure.

Keywords: FADN, KRUS, social insurance.

*Michał Soliwoda**

The burden on farms in Poland due to social security contributions compared to farmers' social insurance in selected countries

Summary

There is no uniform social security system in the European Union countries, including the agricultural one. Individual states have different solutions, which are the result of, on the one hand, historical conditions and traditions, and, on the other hand, economic and social conditions specific to each state. In Poland, farmers have a different agricultural social insurance system, administered by KRUS. The article aims to compare the contributions paid to the social insurance system by farmers who keep agricultural accounting FADN (Farm Accountancy Data Network) in terms of assessing the Polish social insurance system for farmers against agricultural insurance systems in selected countries. The work uses empirical data from the Polish FADN database and the literature on the subject. The analysis showed that neither the farmers' social insurance system, nor the universal system, both in Poland and other EU countries mentioned above, are able to self-finance, despite the fact that the universal system shows greater "independence", which some provide as an argument for including KRUS in the universal system, mainly due to the common problem of an aging demographic structure.

Keywords: FADN, KRUS, social insurance.

* **Michał Soliwoda** – PhD Eng., Department of Finance and Risk Management, IERiGŻ–PIB.

Introduction

Farmers, like other professional groups, are covered by insurance under social insurance systems. It should be noted that in the European Union countries, there is no uniform social security system, including agricultural insurance. Individual countries use different solutions, which are the result of, on the one hand, historical conditions and, on the other hand, economic and social conditions specific to each state. Moreover, in countries where the share of the agricultural sector in generating GDP is declining, farmers are included in the general social security system.

In Poland, farmers have a separate social security system administered by the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS). From the moment Poland became a member of the European Union, the Fund – through participation in the ENASP network – performs tasks related to the coordination of social security in EU countries. The ENASP network was established to jointly define new goals in the social insurance of farmers, and to protect the interests of the agricultural population based on the principle of solidarity and territorial cohesion. ENASP represents farmers' social security interests in the forum of EU authorities and is an effective platform for the exchange of information and good practices between its members and other social insurance partners.

The article aims to compare the contributions paid to the social insurance system by farmers keeping the FADN agricultural accounting. This will serve to assess the Polish system of social insurance for farmers against the background of agricultural insurance systems in selected countries. The study uses empirical data from the Polish FADN database and the literature on the subject. The material was presented in the form of tabular summaries.

The burdens of farmers due to contributions paid to ZUS and KRUS

Only a small part of Polish farms (approx. 1%) is obliged under legal provisions (including the Accounting Act) to keep accounting records for the purposes of financial or tax reporting. Nevertheless, the source of economic, production and financial data on farms in Poland – as well as in the other EU Member States, accession candidate countries and Switzerland – is the FADN (Farm Accountancy Data Network), i.e. the European system for collecting accountancy data from agricultural holdings, the formal formation of which began in 1965 (EEC Council Regulation No. 79/65/EEC). The system grew

in size as European structures expanded. The FADN is one of the very useful tools for designing, implementing and controlling the tasks of the Common Agricultural Policy (CAP). The data collected under this structure is primarily used for:

- “annual determination of the income of farms operating in the territory of the Community,
- farm activity analysis,
- assessment of the effects of proposed changes to Community agriculture”¹.

The empirical sample covers individual farms that continuously keep agricultural accounting under the Polish FADN (Act of November 29, 2000, on the collection and use of accounting data from agricultural holdings)² in the years 2009–2016. The results are presented in terms of one-year data.

The farms included in the Polish FADN database are diversified, e.g. in terms of production, area or economic size. The farms in the FADN field of observation were grouped by types of farming (classification according to TF8 typology) and economic size classes (classification according to ES6). These are groupings used in the “Standard Results” published by IAFE-NRI. For the classification of farms, the parameters of standard production SO “2010” were used. This typology is used, inter alia, to describe the farm sector, to select a sample for sample surveys, and to determine weights, thanks to which the results obtained by farms can be compared to the entire sector. The typology according to TF8 was used to group farms (see Table 1).

Table 1. List of types of farming according to the TF8 typology

Symbol	Typology according to TF8 grouping
1	Field crops
2	Horticulture
3	Vineyards
4	Permanent crops
5	Dairy cows
6	Herbivores
7	Granivorous animals
8	Mixed

Source: FADN, https://fadn.pl/wp-content/uploads/2013/05/typy_rolnicze1.pdf, access 6.11.2018; M. Bocian, I. Cholewa, R. Tarasiuk, *Współczynniki Standardowej Produkcji „2010” dla celów Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2014.

In empirical studies, the economic size of farms was characterized using

the ES6 classification (Table 2). In this table, apart from the numerical symbols, the letter symbols used in the analysis are given in brackets. Atypical farms were not excluded from the set of farms, as the author wanted to present an accurate picture of the empirical sample of farms of individual persons participating in the FADN system. It should be noted that the variables concerning social security contributions are collected only for the purposes of the national agricultural policy and are not required by the European Commission. Since 2013, only the Polish FADN has been collecting data on possible social security contributions paid by farmers to ZUS.

Table 2. List of values and values of intervals according to ES6 and ES

Symbol ES6	Name	Symbol ES	Range in Euro
		1	euro < 2 000
1 (A)	Very small	2	2 000 ≤ euro < 4 000
		3	4 000 ≤ euro < 8 000
2 (B)	Little	4	8 000 ≤ euro < 15 000
			15 000 ≤ euro < 25 000
3 (C)	Middle-small	6	25 000 ≤ euro < 50 000
4 (D)	Middle-big	7	50 000 ≤ euro < 100 000
5 (E)	Big	8	100 000 ≤ euro < 250 000
		9	250 000 ≤ euro < 500 000
6 (F)	Very big	10	500 000 ≤ euro < 750 000
		11	750 000 ≤ euro < 1 000 000
		12	1 000 000 ≤ euro < 1 500 000
		13	1 500 000 ≤ euro < 3 000 000
		14	euro ≥ 3 000 000

Source: Prepared on the basis of L. Goraj, I. Cholewa, D. Osuch et al., Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych, Warszawa, IERIGŻ-PIB, 2010.

Tables 3 and 4 present the relationship of the burden on farms due to social security contributions (paid to KRUS, ZUS and in total), respectively to the value of total production (SE131) and net agricultural income (more precisely: income from a family farm SE420). The farms are classified here by production type (Table 3) and economic size (Table 4). Taking into account the high volatility of net agricultural income, the ratio of the share of social security

contributions (total, KRUS or ZUS) to the total production value, which roughly corresponds to sales revenues, has a high information value.

Table 3. The burden on FADN farms due to social security contributions of KRUS and ZUS depending on the economic size (%)

Year	Economic size class	US/TO	US/NFI	KRUS/TO	KRUS/NFI	ZUS/TO	ZUS/NFI
2009	On average	2,2	6,1	x	x	x	x
	1	5,6	15,4	x	x	x	x
	2	3,8	6,8	x	x	x	x
	3	2,1	10,3	x	x	x	x
	4	1,2	2,0	x	x	x	x
	5	0,5	1,7	x	x	x	x
	6	0,0	0,3	x	x	x	x
2010	On average	2,1	6,4	x	x	x	x
	1	5,0	15,6	x	x	x	x
	2	3,8	10,4	x	x	x	x
	3	2,0	7,4	x	x	x	x
	4	1,1	2,7	x	x	x	x
	5	0,7	2,3	x	x	x	x
	6	0,1	0,2	x	x	x	x
2011	On average	2,0	1,6	x	x	x	x
	1	4,5	15,0	x	x	x	x
	2	3,4	7,1	x	x	x	x
	3	1,8	-4,4	x	x	x	x
	4	1,2	2,5	x	x	x	x
	5	0,6	1,1	x	x	x	x
	6	0,0	0,3	x	x	x	x
2012	On average	2,1	2,9	x	x	x	x
	1	5,1	-6,9	x	x	x	x
	2	-	-	x	x	x	x
	3	1,8	6,6	x	x	x	x
	4	1,1	3,8	x	x	x	x
	5	0,6	1,7	x	x	x	x
	6	0,0	0,4	x	x	x	x
2013	On average	2,2	8,9	2,1	2,1	0,0	0,0
	1	6,0	7,0	6,0	6,0	-	-
	2	3,5	12,8	3,5	3,5	-	-
	3	2,2	20,1	2,1	2,1	0,0	-0,3
	4	1,2	-5,6	1,1	1,1	0,0	0,1
	5	0,7	3,0	0,7	0,7	0,0	0,0
	6	0,0	0,2	0,0	0,0	-	-

Continued on the next page.

Table 3. The burden on FADN farms due to social security contributions of KRUS and ZUS depending on the economic size (%) (cont.)

Year	Economic size class	US/TO	US/NFI	KRUS/TO	KRUS/NFI	ZUS/TO	ZUS/NFI
2014	On average	2,2	15,5	2,1	2,1	0,0	-0,7
	1	7,5	12,6	7,5	7,5	–	–
	2	3,8	31,3	3,8	3,8	–	–
	3	1,9	20,2	1,8	1,8	0,0	0,0
	4	1,1	4,8	1,1	1,1	0,0	0,0
	5	0,8	-4,7	0,8	0,8	0,0	-4,9
	6	0,0	0,2	0,0	0,0	–	–
2015	On average	2,3	2,1	2,3	2,3	0,0	0,1
	1	6,4	38,7	6,3	6,3	–	–
	2	4,0	19,5	4,0	4,0	0,0	0,1
	3	2,2	-13,1	2,1	2,1	0,0	0,0
	4	1,3	-0,3	1,3	1,3	0,0	0,0
	5	0,8	1,8	0,7	0,7	–	–
	6	0,0	0,0	0,0	0,0	–	–
2016	On average	1,5	-1,0	1,5	1,5	0,0	0,0
	1	6,2	-22,7	5,7	5,7	–	–
	2	1,2	5,8	1,2	1,2	0,0	0,1
	3	2,1	-10,2	2,0	2,0	0,0	0,0
	4	1,2	3,1	1,2	1,2	0,0	0,0
	5	0,7	1,8	0,7	0,7	0,0	0,0
	6	0,1	0,3	0,0	0,0	–	–

Notes: US/TO – social security contributions/total production; US/NFI – social security contributions/net agricultural income; KRUS/TO – contributions to KRUS/total production; KRUS/NFI – contributions to KRUS/net agricultural income; ZUS/TO – contributions to ZUS/total production; ZUS/NFI – contributions to ZUS/net agricultural income; x – categories not included in the FADN for the years 2009–2013; (–) no calculation possible.

Source: Own calculations based on PL FADN data.

Table 4. The burden on FADN farms due to social security contributions of KRUS and ZUS depending on the type of production

Year	Type production	US/TO	US/NFI	KRUS/TO	KRUS/NFI	ZUS/TO	ZUS/NFI
2009	On average	2,2	6,1	x	x	x	x
	1	2,0	2,4	x	x	x	x
	2	1,7	7,7	x	x	x	x
	4	2,3	2,8	x	x	x	x
	5	2,1	9,8	x	x	x	x
	6	4,2	38,2	x	x	x	x
	7	0,9	9,4	x	x	x	x
	8	2,6	4,9	x	x	x	x
2011	On average	2,0	1,6	x	x	x	x
	1	1,8	3,7	x	x	x	x
	2	2,3	0,6	x	x	x	x
	4	2,5	-0,7	x	x	x	x
	5	1,7	3,1	x	x	x	x
	6	3,4	5,6	x	x	x	x
	7	0,8	0,7	x	x	x	x
	8	2,2	-0,2	x	x	x	x
2012	On average	2,1	2,9	x	x	x	x
	1	1,9	4,0	x	x	x	x
	2	1,8	6,0	x	x	x	x
	4	-	-	x	x	x	x
	5	1,8	7,1	x	x	x	x
	6	3,7	5,6	x	x	x	x
	7	0,8	5,0	x	x	x	x
	8	2,2	7,5	x	x	x	x
2013	On average	2,2	8,9	2,1	2,1	0,0	0,0
	1	1,9	5,4	1,9	1,9	-	-
	2	1,9	5,2	1,9	1,9	-	-
	4	4,6	20,3	4,6	4,6	-	-
	5	1,9	25,4	1,9	1,9	-	-
	6	4,3	0,4	4,3	4,3	-	-
	7	0,9	5,0	0,9	0,9	-	-
	8	2,3	2,5	2,3	2,3	-	-

Continued on the next page.

Table 4. The burden on FADN farms due to social security contributions of KRUS and ZUS depending on the type of production (cont.)

Year	Type production	US/TO	US/NFI	KRUS/TO	KRUS/NFI	ZUS/TO	ZUS/NFI
2014	On average	2,2	15,5	2,1	2,1	0,0	-0,7
	1	2,0	10,0	2,0	2,0	0,0	-2,3
	2	2,0	150,6	2,0	2,0	-	-
	4	4,2	12,7	4,2	4,2	-	-
	5	1,9	4,2	1,9	1,9	-	-
	6	3,1	-5,8	3,0	3,0	-	-
	7	0,9	6,1	0,9	0,9	-	-
	8	2,4	20,1	2,4	2,4	0,0	-0,3
2015	On average	2,3	2,1	2,3	2,3	0,0	0,1
	1	2,1	-7,3	2,1	2,1	0,0	0,1
	2	1,8	3,6	1,7	1,7	-	-
	4	2,8	-2,5	2,7	2,7	-	-
	5	2,1	7,3	2,1	2,1	0,0	0,0
	6	4,7	5,7	4,7	4,7	-	-
	7	1,0	13,0	1,0	1,0	-	-
	8	2,6	4,6	2,6	2,6	0,0	0,0
2016	On average	1,5	-1,0	1,5	1,5	0,0	0,0
	1	2,4	-9,1	2,3	2,3	0,0	0,0
	2	1,8	4,1	1,7	1,7	-	-
	4	2,2	-8,6	2,2	2,2	-	-
	5	1,9	3,3	1,9	1,9	0,0	0,0
	6	-11,3	1,4	-11,3	-11,3	-	-
	7	0,9	4,3	0,8	0,8	-	-
	8	2,5	3,7	2,4	2,4	0,0	0,1

Notes: US/TO – social security contributions/total production; US/NFI – social security contributions/net agricultural income; KRUS/TO – contributions to KRUS/total production; KRUS/NFI – contributions to KRUS/net agricultural income; ZUS/TO – contributions to ZUS/total production; ZUS/NFI – contributions to ZUS/net agricultural income; x – categories not included in the FADN for the years 2009–2013; (-) no calculation possible.

Source: Own calculations based on PL FADN data.

Table 5. Number of farms paying contributions to KRUS, ZUS and social insurance in total

Year	Number of farms	Number of farms paying contributions to the Tax Office	Number of farms paying contributions to KRUS	Number of farms paying social security contributions	Number of farms paying contributions to KRUS and ZUS at the same time
2009	12 431	11 453	x	x	x
2010	11 191	10 291	x	x	x
2011	11 082	10 171	x	x	x
2012	11 114	10 146	x	x	x
2013	12 322	11 192	11 176	74	58
2014	12 330	11 167	11 148	99	81
2015	12 312	11 154	11 128	101	79
2016	12 302	11 089	11 067	99	80

Source: Own calculations based on PL FADN data.

Table 6. The burden on FADN farms due to social security contributions of KRUS and ZUS

Year	Charges due to Tax Office (PLN)	Charges due to KRUS (PLN)	Charges due to ZUS (PLN)	Charges due to KRUS and ZUS at the same time (PLN)	US/TO (%)	US/NFI (%)	KRUS/TO (%)	KRUS/NFI (%)	ZUS/TO (%)	ZUS/NFI (%)	KRUS+ZUS/TO (%)	KRUS+ZUS/NFI (%)
2009	2 007,50	x	x	x	2,4	6,7	x	x	x	x	x	x
2010	2 316,60	x	x	x	2,3	7,0	x	x	x	x	x	x
2011	2 543,41	x	x	x	2,1	1,8	x	x	x	x	x	x
2012	2 831,17	x	x	x	2,1*	3,2	x	x	x	x	x	x
2013	2 831,46	2 803,44	3 958,33	5 406,64	2,4	9,9	2,4	9,9	1,4	-5,5	2,3	6,2
2014	2 808,24	2 769,77	3 683,69	4 435,35	2,4	17,1	2,4	17,9	1,8	-92,6	3,2	-15,1
2015	2 839,83	2 786,83	5 152,45	6 271,33	2,6	2,3	2,5	2,2	2,0	7,4	2,9	7,7
2016	2 802,06	2 760,49	4 122,25	5 616,68	1,7	-1,2	1,7	-1,2	3,3	2,2	2,6	5,6

Explanation: the list applies only to farms that are contribution payers, not the entire sample. In 2012, 1 atypical farm (*) with a total production value of 0 was removed. Categories in percentage terms (%): US/TO – social security contributions/total production; US/NFI – social security contributions/net agricultural income; KRUS/TO – contributions to KRUS/total production; KRUS/NFI – contributions to KRUS/net agricultural income; ZUS/TO – contributions to ZUS/total production; ZUS/NFI – contributions to ZUS/net agricultural income; KRUS + ZUS/TO – contributions to KRUS and ZUS at the same time/total production; KRUS + ZUS/NFI – contributions to KRUS and ZUS at the same time/net agricultural income; x – categories not included in the FADN reporting for 2009–2013.

Source: Own calculations based on PL FADN data.

The analysis of Tables 3–6 shows that:

1. Farms representing the ES1 class (i.e. “very small” in terms of economic size) were burdened with the highest total social security contributions or KRUS.
2. The greater the economic viability of the farm (illustrated by the economic size class ES6), the lower was the share of parafiscal charges due to social security contributions, both in the production value and agricultural income.
3. For example, in 2015 the share of the contribution to KRUS in the income of small, economically weak farms amounted to 5.7%, and in very large and economically strong farms it was not more than 0.1%³.
4. The share of farms paying ZUS contributions was negligible (i.e. <1% of the sample size). Charges for this premium were recorded in the case of even very small farms, but most of all the contributions to ZUS were paid by large or large-medium entities. These burdens concerned most often field farms, and then entities of the “Mixed” type. In the case of farms-payers, in each year of the analysis, starting from 2013, they were higher than their counterparts for KRUS (and in 2015 even by less than PLN 2.4 thousand and amounted to approximately PLN 5.2 thousand).
5. The most heavily burdened with social security contributions (in relation to total production) were farms of the “herbivorous animals” type (TF6 – in the analyzed period > 3%), and the weakest – of the “granivorous animals” type (TF7 <1%). The formation of the relationship of burdens due to the KRUS contribution to agricultural income indicates similar trends, but the value of indicators based on agricultural income (in the denominator) is characterized by significant empirical variability in the studied sample.
6. The farms that diversified the production structure the most, i.e. in the “Mixed” TF8 type, were characterized by a moderate level of parafiscal burden. Shaping the production structure, significantly related to the capital and labor consumption of agricultural production, may be important in optimizing the amount of parafiscal charges on a farm.

These disproportions in the level of contributions may indicate the need for changes that should be introduced in the KRUS system itself. As indicated by the data on farms in the FADN field of observation, the differences in premiums paid are relatively small compared to the increase in farm size, which results in a small share of premiums in the income of farmers running large farms. This is confirmed by the opinion of Siekierski, who believes that an increase in the premium by 100% will have a slight impact on the reduction (by approx. 6%) of the budget subsidy. He also forecasted that the level of collection of premiums, which amounted to approx. 98%, could drop to the level of 50%⁴.

³ Own calculations based on FADN data from 2015.

⁴ C. Siekierski, *Ubezpieczenie społeczne rolników* [in:] *Ubezpieczenia społeczne. Wiesz i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Warszawa, SGGW, 2002, p. 9.

Characteristics of institutional solutions in the field of the farmers; retirements pension insurance system

An analysis of farmers' social security systems in Europe – and more broadly: in the world – shows that, in addition to solutions treating the farmer as an entrepreneur, some European countries have decided to create autonomous systems ensuring their social protection. Such a system exists in six EU Member States: Germany (since 1919 – the longest), Greece, France, Finland, Austria and Poland (only since 1990). It should be emphasized that these countries are members of a special network, i.e. the European Network of Agricultural Social Protection Systems – ENASP).

The aim of the ENASP network was to “defend and strengthen the value of social security for farmers on the basis of solidarity and territorial cohesion”⁵. The ENASP network is a “tribune” representing the interests of individual members to EU authorities and a forum for the exchange of information and good practice between members and all partners in the field of social security. It is worth noting that within the group of six countries – ENASP members – there is quite a strong differentiation of the agrarian structure (e.g. Poland vs. France). This has an impact on the differences in the scope and structure of social insurance, including retirement and disability insurance (see Table 20). A common feature of social insurance systems is a significant share of the state subsidy in their financing⁶.

⁵ *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, red. J. Pawłowska-Tyszko [in:] *Raporty Programu Wieloletniego 2011–2014*, nr 2, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2011.

⁶ *Ibidem*.

Table 7. Separate systems of social insurance for farmers associated in the European Network of Agricultural Protection System (ENASP)

Country	Name of the institution and year of introduction of the separate system	Characteristics
Austria	SVB (Sozialversicherungsanstalt Der Bauern), 1974	<ul style="list-style-type: none"> – Covered by insurance: individual farmers and their families. – Total number of beneficiaries: 370,000 (data for 2015). – Insured risks: employment and occupational injuries, pensions, health, family social security. Other information: Social security in Austria is based on the principle of solidarity. SVB includes agricultural and forestry workers as well as their families
Finland	MELA (Maatalousyrittäjien Eläkelaitos), 1969	<ul style="list-style-type: none"> – Covered: individual farmers and their families, reindeer breeders, fishermen, forest owners and their families, artists and scientists working with scholarships. – Total number of beneficiaries: 133,000. – Insured risks: pensions, employee benefits and occupational diseases, social security for families. – Other information: the large number of beneficiaries in relation to the insured means in practice that the state has to contribute to the costs of the pension system.
France	MSA (Mutualite Sociale Agricole), 1945	<ul style="list-style-type: none"> – Insured: Independent farmers and their families, contractors and their families, employing agricultural auxiliary workers. – Total number of beneficiaries: 5,400,000 (at least one benefit). – Insured risks: health, pensions, occupational injuries and diseases, family. – Other information: MSA is very committed to rural development in France, undertakes various sanitary and social activities.
Greece	OGA (Organizmoz Georgikon Azfalizeon), 1961	<ul style="list-style-type: none"> – Insured: independent farmers and their families, beekeepers, fishermen, artisans and traders who are not covered by OAEF (Self-Employed Insurance Scheme), hired workers in rural areas such as poultry farmers or livestock workers. – Total number of beneficiaries: 1,700,000. – Insured risks: pensions, social risks, social programs. – In 2014, Greek health insurance was reformed. Since then, OGA continues to collect health care contributions, but EO-PYY (National Health Organization) has been appointed to pay benefits. – Other information: The main goal of the OGA is to improve the quality of services offered to its farmers. However, OGA should also take into account the services offered to other vulnerable groups.

Continued on the next page.

Table 7. Separate systems of social insurance for farmers associated in the European Network of Agricultural Protection System (ENASP) (cont.)

Country	Name of the institution and year of introduction of the separate system	Characteristics
Germany	LSV (Die Landwirtschaftlichen Sozialversicherung, 1919)	<ul style="list-style-type: none"> – Insured: individual farmers and their families, hired workers in the agricultural sector and their families (only for insurance against accidents at work and occupational diseases). – Total number of beneficiaries: 3,500,000 (accidents at work and occupational diseases), 600,000 (pensions) and 720,000 (health insurance). – Insured risks: occupational injuries and diseases, pensions, health.
Poland	KRUS (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego), 1990	<ul style="list-style-type: none"> – Covered by insurance: individual farmers and their families. – Total number of beneficiaries: 1,211,632 (2014). – Insured risks: pensions, health, family, social programs, prevention against accidents in agriculture.

Source: Own study based on ENASP data.

The analysis of foreign literature on agricultural taxation shows that only two studies (published after 2005⁷) referred to the assessment of the amount of fiscal and parafiscal burdens (mainly due to social security contributions) of farms in the EU countries. Dutch agro-economists⁸ tried to compare the tax systems, among others in Hungary, Belgium, Czech Republic, Denmark, France, Germany, the Netherlands, Poland, Spain and Great Britain. The purpose of their analysis was to try to answer the question of how different tax systems can affect the competitiveness of agriculture in individual countries. From the conclusions of Van Der Venn et al. we can see that systems characterized by a low fiscal and parafiscal burden, supporting innovation and investment activity, were conducive to the faster development of larger farms. The results of the analysis by Bouillet et al. from 2012⁹ indicate that social security contributions may have a significant share in the fiscal and parafiscal burdens on farms (see Table 8). While in Belgium social security contributions constituted only 3% of profits, in France their share was as high as 17%. This indicates a significant diversification of parafiscal charges for social security contributions in Western European countries.

⁷ H. Van Der Veen et al., *Exploring Agricultural Taxation in Europe*, The Hague, LEI, 2007, <http://edepot.wur.nl/23200>, access 4.10.2018; P. Bouillet i in., *Influence of Tax Regimes for Agricultural Businesses on Production Structures: A Comparative Analysis of Five European Countries: Germany, Belgium, Denmark, France and Netherlands*, European Federation of Agricultural Consultancy, 2012.

⁸ H. Van Der Veen et al., *Exploring Agricultural Taxation...*, op. cit.

⁹ P. Bouillet i in., *Influence of Tax Regimes...*, op. cit.

Table 8. Fiscal and parafiscal burdens for a hypothetical farm – results of the simulation calculation

Calculation method	Category	Belgium	Denmark	France	Germany	Netherlands
A	Profits before depreciation and payment of social security contributions	128 500	128 500	128 500	128 500	128 500
B	Total Depreciation*	112 000	122 283	71 333	54 900	68 535
C=A-B	Profits after depreciation, including advance payments for social security contributions (pre-social contributions)	16 500	6 217	57 167	73 600	59 965
D	Social security contributions	3 975	–	21 915	9 240	12 558
E=C-D**	Tax income	12 525	6 217	35 252	64 360	59 965
F	Income tax	1 636	497	5 009	21 414	3 800
G=D+F	Total fiscal and parafiscal burdens	5 611	497	26 924	30 654	16 358
H=F/A	Income tax as % of profits	1%	0%	4%	17%	3%
D/A	Social security contributions as % of profits	3%	doesn't concern	17%	7%	10%

Explanation:

* Based on identical assets.

** This identity is valid for all countries except the Netherlands where social security contributions are treated as part of the tax income. In Denmark, there isn't strictly a tax on farm income, but a parafiscal burden for the anti-unemployment system (8% of taxable income is taken into account).

Source: Statement adaptation P. Boulet i in., *Influence of Tax Regimes for Agricultural Businesses on Production Structures: A Comparative Analysis of Five European Countries: Germany, Belgium, Denmark, France and Netherlands*, European Federation of Agricultural Consultancy, 2012.

Characteristics of farmers' retirement and disability pension systems in countries treating agricultural production as business activity (USA, Canada, Great Britain, Ireland)

In countries where the share of the agricultural sector in generating GDP was decreasing, the range of preferences of the authorities towards the agricultural population generally decreased. This applies to farmers' pension schemes in countries such as the USA, Canada, UK, and Ireland¹⁰. Farmers and ranchers in these countries are included in the general social security system.

Table 9 presents the basic elements of the retirement system in the USA, Canada, Ireland and Great Britain along with their short description. The American social security system relies heavily on the Beveridge model. In Canada, on the other hand, benefits under the public system, of a welfare nature, are used to ensure a minimum subsistence level for citizens. A characteristic feature of the Canadian system is the so-called universal state pension (under Old Age Security), which is financed by income taxes. The solutions adopted in the Canadian social insurance system are based on the concept of a social and economic safety net. It is worth noting that the amount of the GIS allowance depends on the tax income obtained. The first two pillars of the Canadian pension security system are public, while the third pillar (based on a voluntary participation principle) is closely related to private pension funds. In particular, British solutions favor the "private components" of the pension in terms of taxation, which results from the strong ties between the pension system and financial markets in that country¹¹.

¹⁰ Cf. *Dochody gospodarstw rolniczych a konkurencyjność systemu podatkowego i ubezpieczeniowego*, red. J. Pawłowska-Tyszko, M. Soliwoda [in:] *Raporty Planu Wieloletniego 2011–2014*, nr 121, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2014, p. 96–100.

¹¹ *Ibidem*.

Table 9. Retirement systems in the USA, Canada, Ireland and Great Britain – basic characteristics

Item	Description
USA	
<i>Pay-As-Go-Financing</i> (1939)	Partial pay-as-you-go nature (especially after the 1983 reform) with incomplete funding from the central budget. Accumulation of surplus revenues plays an important role.
<i>Supplemental Security Income</i> (1972)	It is not a social insurance in the conventional sense, but above all a welfare improvement program aimed at providing additional social benefits at the federal level.
Structure of benefits	<p>Average indexed monthly earnings (AIME), which refer to the individual average remuneration obtained over the period of 35 years in which the employee obtained the highest salaries.</p> <p>The next step is to define the so-called the primary insurance amount (PIA) for employees who have reached retirement age (normal retirement age) or who have been disabled. The benefit should be treated as an annuity payment (indexed to the inflation index, CPI).</p> <p>PIA height calculation:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 90% of the first \$ 826 AIME, – 32% AIME over \$ 826– \$ 4,980 AIME, – 15% AIME above \$ 4,980. <p>Basically, the relationship was as follows: the higher AIME's monthly wages, the lower the share of the expected retirement benefit in wages.</p>
Retirement age	Normally 67 years of age (for beneficiaries born in 1960 and later). You can get reduced retirement benefits at the age of 62.
Recipient's family status	A dependent spouse or child of a recipient receives a benefit of 50% of PIA. This also applies to the situation after the death of the person entitled to obtain PIA.
The "Wage Test" and Pension Taxation	<p>Świadczenia osób, które nie osiągnęły wieku uprawniającego do uzyskania emerytury, są obniżone od 1 USD na 2 USD wynagrodzenia powyżej 14160 USD (waloryzowane corocznie o przeciętny wzrost wynagrodzeń). Osoby, które utraciły świadczenia na skutek „testu wynagrodzeń”, uzyskują wyższe emerytury w wieku otrzymania tych uprawnień.</p> <p>Opodatkowanie: aż do 85% dochodu ze świadczeń emerytalnych (ponad kwotę progową, „base amount” – 25 000 USD dla pojedynczych podatników, 32 000 USD dla małżeństw) podlega opodatkowaniu (federalny podatek dochodowy).</p>
Sposób finansowania świadczeń emerytalnych	<p>Benefits for people under the retirement age are reduced from \$1 to \$2 of salary above \$14,160 (indexed annually by the average wage increase). People who have lost their benefits as a result of the “pay test” receive higher pensions at the age of receiving these entitlements.</p> <p>Taxation: Up to 85% of the retirement benefit income (above the threshold amount, the “base amount” – \$25,000 for single taxpayers, \$ 32,000 for married couples) is taxable (federal income tax).</p>

Continued on the next page.

Table 9. Retirement systems in the USA, Canada, Ireland and Great Britain – basic characteristics (cont.)

Item	Description
CANADA	
OAS retirement benefits	<p>Conditions for granting the benefit:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) for residents of Canada <ul style="list-style-type: none"> – 65 years of age, Canadian citizenship or legal status of the resident (legalized right of residence), at least 10 years of residence (after 18 years); 2) for Canadians outside the country: <ul style="list-style-type: none"> – at least 65 years of age, Canadian citizenship or legal status of resident (legalized right of residence) one day before leaving Canada, at least 20 years of residence in Canada (after the age of 18). <p>Amount calculation method:</p> <ul style="list-style-type: none"> – The partial retirement benefit is calculated on the basis of 1/40 of your full pension for each full year of residence in Canada after the age of 18. – The minimum period of stay in Canada during which you can apply for a partial OAS pension is 10 years after the age of 18 (provided you are in Canada at the time you receive your pension). <p>The amount of the benefit: For the period October 1 to December 31, the maximum pension was CAD 563.74 (per month). The amount of the OAS pension is indexed quarterly in line with the CPI.</p>
Guaranteed Income Supplement – GIS	<p>Conditions for granting the benefit: stay in Canada for at least 10 years, receiving a guaranteed state pension, the income received by the recipient was lower than the maximum annual income (the accepted limit). The amount of the allowance depends on the marital status of the recipient as well as the income from the previous tax year (or combined income, together with the income of the partner or spouse).</p> <p>Height calculation method: Include: (1) Canada Pension Plan (CPP)/Quebec Pension Plan (QPP) benefits, other retirement income, Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) benefits, interest and other investment income, capital gains and dividends earned in Canada, net rental income, income from wages (minus CPP/QPP contributions), exempt of CAD 3,500, also minus union dues and RRSP contributions.</p> <p>The amount of the benefit: for the period from October 1 to December 31, the maximum amount of the GIS allowance was CAD 764.40 (per month).</p>
IRELAND	
State Pension Contributory	<p>State pension (contributory): paid after the age of 66 for Pay Related Social Insurance (PRSI) people. The PRSI rate is not affected by other (non-agricultural) income, such as your pension from the funded scheme. The pension is taxable.</p> <p>Criteria for obtaining a retirement pension:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) aged 66 or over (will increase to 67 in 2021 and 68 in 2028), 2) PRSI paid before age 56, 3) at least 520 full PRSI contributions paid. <p>PRSI for Self-Employed Employees was introduced in 1988. All self-employed persons aged 16 to 66 with salaries over € 5,000 per year must pay PRSI contributions.</p>

Continued on the next page.

Table 9. Retirement systems in the USA, Canada, Ireland and Great Britain – basic characteristics (cont.)

Item	Description
IRELAND	
State Pension Non-Contributory	<p>Non-contributory state pension: an income-based payment for people aged 66 and over who do not qualify for a Contributory Pension or who qualify for a Contributory Reduced Pension based on paid PRSI contributions. This pension is taxable.</p> <p>Criteria for obtaining a retirement pension:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) aged 66 or over (will increase to 67 in 2021 and 68 in 2028), 2) you meet the conditions of permanent residence in Ireland, 3) obtained positive result, the so-called means-test, which consists of adding values: <ul style="list-style-type: none"> – cash income, – capital value, – real estate income (except for the value of the home of the future beneficiary).
GREAT BRITAIN	
State Pension	<p>The State Pension is financed by National Insurance (NI) contributions, which you pay while you work.</p> <p>From April 6, 2016, the so-called New State Pension (NSP).</p> <p>Conditions for receiving a pension:</p> <ul style="list-style-type: none"> – partial/incomplete pension: minimum 10 qualifying years, however, it does not have to be 10 years in a row, – full pension: 35 years of work required – the employee has paid National Insurance contributions (NI).
	<p>Social security contributions (<i>NI Credits</i>) are subsidized:</p> <ul style="list-style-type: none"> – people who care for children up to 12 years of age and receive Child Benefit, National Insurance Credits contributions are subsidized by the state, – recipients of benefits such as <i>Jobseeker's allowance</i> or <i>Employment and Support Allowance; Carer's Allowance</i> because of illness or disability.
Personal Pension	<ul style="list-style-type: none"> – An individual form of pension charged on the basis of own contributions paid to a selected pension fund, received from a bank, building society or life insurance company. – A private retirement pension can be drawn from the age of 50. – There are tax breaks that encourage saving money in the system.
Company Pension	<ul style="list-style-type: none"> – Old-age pension paid out by the enterprise's pension fund (incl. Farms). – The terms of the benefit depend on the contract between the employee and the employer (usually employees pay about 5% of their earnings to this fund, while the employer pays exactly the same amount and bears administrative costs). – The private saving system is related to a tax relief for the employee.

Source: Own study based on H. S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance*, New York, McGraw Hill, 2010; *Social Security, Primary Insurance Amount*, <http://www.ssa.gov/oact/cola/piaformula.html>, access 28.11.2014; *Service Canada, Old Age Security*, <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/services/pensions/oas/index.shtml>, access 7.12.2014; cyt. za: J. Pawłowska-Tyszko, M. Soliwoda, *Dochody gospodarstw rolniczych a konkurencyjność systemu podatkowego i ubezpieczeniowego, Raporty Planu Wieloletniego 2011–2014 nr 121*, Warszawa, 2014, s. 96–97, 99–100; *Government UK, The basic State Pension*, <https://www.gov.uk/state-pension>; *Irish Farmers Association, Pensions & retirement*, <https://www.ifa.ie/farm-finance/pensions/>, access 9.11.2019.

In summary, as shown by the experiences of the above-mentioned countries, the pension security system of each country “is a product of the expectations of the population in terms of meeting social security needs, budget constraints, and general political factors, although related to the political economy”¹².

The solutions adopted in the analyzed countries are based on the integration of the “supply system with the contributory system, with a strong emphasis on the need to invest savings on financial markets”¹³.

Summary

Within the group of six countries – members of ENASP – there is considerable diversification of the agrarian structure. This has an impact on the differences in the scope and structure of social insurance. A distinguishing feature of the social insurance systems (including retirement and disability insurance) of ENASP countries is the significant share of the state subsidy in their financing. Each country’s pension security system depends significantly on budgetary constraints, social structure and the position of certain professional groups, as well as general political factors.

In countries where the share of the agricultural sector in generating GDP was decreasing, the range of preferences of the authorities towards the agricultural population generally decreased. This applies to farmers’ pension systems in countries such as the USA, Canada, Great Britain, and Ireland. Farmers and ranchers in these countries belong to the general system of retirement and disability benefits, usually combining the features of the Beveridge model with elements activating participation in pension funds. The solutions adopted in the Canadian social insurance system are based on the concept of the socio-economic safety net. In the United Kingdom, the “private components” of a pension are “tax-privileged” due to the strong and historically long ties of the pension system to the country’s financial markets. The analysis of economic and production data from farms of individual persons participating in the Polish FADN system shows that “very small” entities (in terms of economic size) were most heavily burdened with total social insurance contributions or KRUS. The greater the economic viability of the farm, the lower was the share of parafiscal charges due to social security contributions, both in the value of production and in agricultural income. The most heavily burdened with social insurance contributions (in relation to total production) were farms of the “herbivorous animals” type (mainly dairy and beef cattle), and the least

¹² Dochody gospodarstw rolniczych..., op. cit., p. 101.

¹³ Ibidem.

burdened – specialized in granivorous production (poultry, pigs). The relationship between the burden of KRUS contribution and agricultural income shows similar trends, however, the value of indicators based on agricultural income is characterized by significant empirical variability in the studied sample. The farms that diversified the production structure the most, i.e. in the “Mixed” TF8 type, were characterized by a moderate level of parafiscal burden. Shaping the production structure, significantly related to the capital and labor consumption of agricultural production, may be important in optimizing the amount of parafiscal charges on the farm, which translates into an improvement in the competitiveness of this entity.

Michał Soliwoda – PhD Eng., Department of Finance and Risk Management, IERiGŻ–PIB

Literature

1. Bocian M., Cholewa I., Tarasiuk R., *Współczynniki Standardowej Produkcji „2010” dla celów Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2014.
2. Bouillet P. i in., *Influence of Tax Regimes for Agricultural Businesses on Production Structures: A Comparative Analysis of Five European Countries: Germany, Belgium, Denmark, France and Netherlands*, European Federation of Agricultural Consultancy, 2012.
3. *Dochody gospodarstw rolniczych a konkurencyjność systemu podatkowego i ubezpieczeniowego*, red. J. Pawłowska-Tyszko, M. Soliwoda [in:] *Raporty Planu Wieloletniego 2011–2014*, nr 121, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2014.
4. FADN, Organizacja Europejskiego FADN, <https://fadn.pl/organizacja/europejski-fadn/organizacja-europejskiego-fadn/>, access 6.11.2018.
5. Goraj L., Cholewa I., Osuch D., Płonka R., *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2010.
6. Government UK, *The basic State Pension*, <https://www.gov.uk/state-pension>, access 9.11.2019.
7. Irish Farmers Association, *Pensions & retirement*, <https://www.ifa.ie/farm-finance/pensions/>, access 9.11.2019.
8. Rosen H. S., Gayer T., *Public Finance*, New York, McGraw Hill, 2010.
9. Service Canada, *Old Age Security*, <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/services/pensions/oas/index.shtml>, access 7.12.2014.

10. Siekierski C., *Ubezpieczenie społeczne rolników* [in:] *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Warszawa, SGGW, 2002.
11. Social Security, *Primary Insurance Amount*, <http://www.ssa.gov/oact/cola/pia-formula.html>, access 28.11.2014.
12. Van Der Veen H. et al., *Exploring Agricultural Taxation in Europe*, The Hague, LEI, <http://edepot.wur.nl/23200>, access 04.10.2018.
13. Ustawa z 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych, Dz. U. 2001 nr 3 poz. 20 ze zm.
14. *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, red. J. Pawłowska-Tyszko [in:] *Raporty Programu Wieloletniego 2011–2014*, nr 2, Warszawa, IERiGŻ–PIB, 2011.

*Joanna Pawłowska-Tyszko**

Porównanie obciążeń rolników, rolników wykonujących pozarolniczą działalność gospodarczą i przedsiębiorców w systemie ubezpieczeń społecznych ZUS i KRUS na tle zmieniających się przepisów w latach 1991–2018

Streszczenie

W Polsce działają dwa równoległe systemy ubezpieczeń społecznych: pracowniczy, realizowany przy pomocy ZUS, oraz rolniczy, którym zarządza KRUS, co w sytuacji odmienności zasad naliczania składek i wypłaty świadczeń jest uznawane za uprzywilejowanie niektórych grup społecznych. Celem opracowania jest porównanie obciążeń uczestników systemu KRUS i ZUS pod kątem celowości utrzymywania obu systemów. Opracowanie to bazuje na danych statystyki masowej, na danych i informacjach z KRUS i ZUS oraz na przepisach regulujących zasady społecznego ubezpieczenia rolników i pracowników. Badania dowodzą, że wysokość składek w systemie KRUS ustalana jest w znacznie niższej wysokości niż u przedsiębiorców należących do systemu ZUS, co wynika z różnic w sposobie ich naliczania.

Słowa kluczowe: KRUS, system ubezpieczeń społecznych, ZUS.

* **Joanna Pawłowska-Tyszko** – dr inż., Zakład Rachunkowości Gospodarstw Rolnych, IERiGŻ-PIB.

W Polsce działają dwa równoległe systemy ubezpieczeń społecznych: pracowniczy, realizowany przy pomocy ZUS, oraz rolniczy, którym zarządza KRUS. Oprócz tego istnieją jeszcze oddzielne systemy emerytalne dla niektórych grup zawodowych, jak np. sędziów czy prokuratorów. Różnią się one nie tylko liczbą uposażonych, lecz także rodzajem i wysokością obciążeń i przyznawanych świadczeń. Niekiedy istnienie dwóch dużych, oddzielnych systemów oraz odmienność zasad rządzących naliczaniem składek i wypłaty świadczeń jest uznawana za uprzywilejowanie niektórych grup społecznych. We wszystkich toczących się dyskusjach na temat systemów ubezpieczeń społecznych podkreśla się preferencyjność systemu rolniczego – wskazuje się na wysoki poziom jego dofinansowania oraz niewielki udział ubezpieczonych w finansowaniu świadczeń. Tymczasem bardzo rzadko zwraca się uwagę na dotowanie systemu pracowniczego. Efektem takiego rozumowania są ponawiane co jakiś czas apele o likwidację odrębności rolniczego systemu ubezpieczeń emerytalnych i rentowych.

Celem opracowania jest porównanie obciążeń uczestników systemu KRUS i ZUS pod kątem zasadności utrzymywania obu systemów.

Opracowanie to bazuje na danych statystyki masowej, na danych i informacjach z KRUS i ZUS oraz na przepisach regulujących zasady społecznego ubezpieczenia rolników i pracowników¹.

Przegląd ustawodawstwa i zasady naliczania obciążeń w KRUS i ZUS

Ubezpieczenia społeczne rolników uregulowane są ustawą z 20 grudnia 1990 r.², która weszła w życie 1 stycznia 1991 r. Ustawa ta, wraz z późniejszymi zmianami, funkcjonuje do dzisiaj, a jej wzorcem były francuskie i niemieckie doświadczenia³. System KRUS oparty jest na dwóch podstawowych funduszach finansujących świadczenia dla rolników, tj. Funduszu Emerytalno-Rentowym oraz Funduszu Składowym. Ustawa przewiduje dwie formy objęcia ubezpieczeniem:

¹ Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2020 nr 266 ze zm.

² Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2015 poz. 704 ze zm.

³ C. Siekierski, *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce* [w:] *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Warszawa, Wydawnictwo SGGW, 2002.

- z mocy ustawy (czyli obowiązkowo), gdy powierzchnia użytków rolnych przekracza 1 ha przeliczeniowy;
 - na wniosek (czyli dobrowolnie), gdy powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 1 ha przeliczeniowego (tj. wynosi 1 ha przeliczeniowy lub poniżej 1 ha przeliczeniowego),
- oraz wyodrębnia dwa rodzaje ubezpieczenia: wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz emerytalno-rentowe.

Do 2009 r. wszyscy rolnicy należący do systemu KRUS odprowadzali jednakową składkę emerytalno-rentową oraz składkę wypadkową, macierzyńską i chorobową niezależną od wielkości posiadanego gospodarstwa. Ta jednakowa składka to połączenie dwóch elementów – składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, zasilającej tylko częściowo Fundusz Emerytalno-Rentowy, oraz składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, zasilającej Fundusz Składkowy. Wysokość wymiaru składek w latach 1995–2009 przedstawiają tabele 1 i 2.

Tabela 1. Wymiar kwartalnej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla rolników w latach 1995–2009 (w zł)

Lata	I kwartał	II kwartał	III kwartał	IV kwartał
2009	191,0	203,0	203,0	Nowe zasady
2008	179,0	191,0	191,0	191,0
2007	179,0	179,0	179,0	179,0
2006	168,8	179,0	179,0	179,0
2005	168,8	168,8	168,8	168,8
2004	165,8	168,8	168,8	168,8
2003	159,9	165,8	165,8	165,8
2002	159,1	159,1	159,9	159,9
2001	141,2	141,2	159,1	159,1
2000	135,3	135,3	141,2	141,2
1999	124,5	124,5	135,3	135,3
1998	112,4	118,3	118,3	124,5
1997	96,7	104,0	106,8	112,4
1996	83,9	83,9	83,9	96,7
1995	64,2	73,0	73,0	73,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Tabela 2. Wymiar kwartalnej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w latach 1995–2009 (w zł)

Lata	I kwartał	II kwartał	III kwartał	IV kwartał
2009	78	90	90	90
2008	78	78	78	78
2007	72	72	72	72
2006	72	72	72	72
2005	60	60	72	72
2004	54	54	54	60
2003	54	54	54	54
2002	54	54	54	54
2001	54	54	54	54
2000	54	54	54	54
1999	54	54	54	54
1998	51	51	51	54
1997	42	42	42	51
1996	42	42	42	42
1995	30	30	42	42

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Zasady wymierzania składek (jednakowe składki dla wszystkich ubezpieczonych rolników) wpłynęły niekorzystnie nie tylko na społeczny odbiór ustawy (zapis ten ograniczał zasadę solidarności ubezpieczonych, czego skutkiem było korzystanie z dotacji państwowych w jednakowym stopniu przez rolników zamożnych i niezamożnych), lecz także na pogłębiającą się zależność omawianego systemu ubezpieczeń od dotacji państwowej.

Jedną z najbardziej znaczących zmian w systemie ubezpieczenia społecznego rolników minionego dziesięciolecia wprowadziła Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴. Na jej mocy rolnicy prowadzący dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą, którzy chcieli pozostać w KRUS, zostali zobowiązani do opłacania podwójnej składki na rolnicze ubezpieczenie społeczne w pełnym zakresie⁵. W celu uszczelnienia systemu wydłużono również z jednego roku do trzech lat okres podlegania ubezpieczeniu społecz-

⁴ Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2004 nr 91 poz. 873.

⁵ Można zatem mówić o nałożonym suplementarnym obowiązku ubezpieczenia społecznego rolników-przedsiębiorców celem uszczelnienia systemu. D. Puślecki, *Zakres ochrony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2 (15).

nemu rolników do uzyskania uprawnienia do pozostania w systemie rolniczym w przypadku rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Nowelizacja z 2004 r. wykluczyła ponadto z KRUS rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach ogólnych, co spotkało się nie tylko z niezadowolaniem w środowisku rolniczym, lecz także stanowiło naruszenie swobody działalności gospodarczej⁶.

W związku z powyższym, na mocy kolejnej nowelizacji z 2005 r.⁷, ubezpieczeniem mogli być ponownie objęci rolnicy i domownicy, którzy zostali z niego wyłączeni z uwagi na formę opodatkowania działalności gospodarczej⁸. Nieprzekroczenie rocznej granicznej kwoty należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok podatkowy stanowi jedną z przesłanek podlegania rolnika (domownika) prowadzącego działalność gospodarczą ubezpieczeniu w KRUS. Należy podkreślić, że wprowadzone również w 2004 r. uzależnienie możliwości pozostania w systemie ubezpieczeń społecznych rolników od wysokości opłaconego podatku (tzw. kwoty granicznej)⁹ powoduje, że z jednej strony z systemu może być wykluczony rolnik prowadzący działalność gospodarczą na niewielką skalę i ponoszący przy tym niskie koszty swojej działalności, z drugiej zaś – w systemie może pozostawać rolnik prowadzący działalność na wielką skalę, wykazujący wysokie koszty uzyskania przychodu, w związku z czym jego zobowiązanie podatkowe będzie zerowe (a w skrajnym przypadku może nawet ponosić straty z tytułu prowadzonej działalności)¹⁰. Należy zaznaczyć, że liczba rolników prowadzących dodatkową działalność gospodarczą stanowiła w latach 1997–2017 średnio ok. 5% ogółu ubezpieczonych w systemie KRUS (wykres 1).

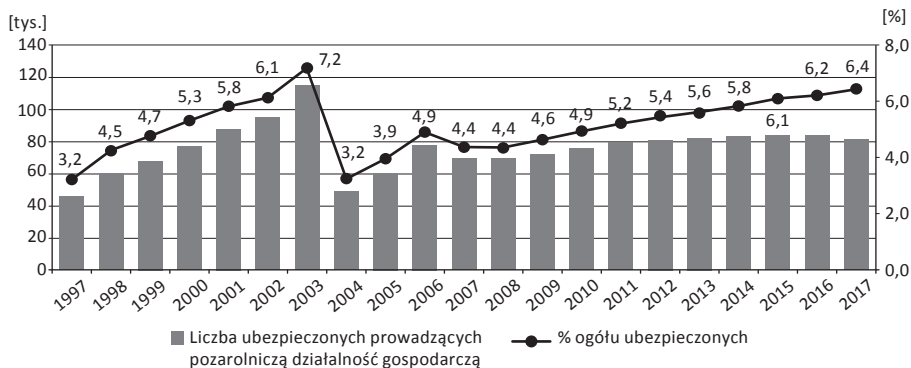
⁶ Między innymi 13 marca 2006 r. (sygn. akt P 8/05, Dz. U. 2006 nr 46 poz. 335) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że o marginalnym charakterze działalności gospodarczej (nawiązując do kwestii przyjętej przez ustawodawcę, że pozarolnicza działalność gospodarcza powinna osiągać niewielkie rozmiary i mieć jedynie charakter wspomagający ten dochód) świadczy nie rodzaj opodatkowania, ale wysokość uzyskiwanych dochodów. Zatem wyłączenie z ubezpieczenia społecznego rolników, którzy jednocześnie prowadzili pozarolniczą działalność opodatkowaną na zasadach ogólnych, w sytuacji, gdy uzyskiwany dochód nie przekraczał kwoty granicznej, nosi znamiona dyskryminacji.

⁷ Ustawa z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 150, poz. 1248.

⁸ D. Puślecki, *Zakres ochrony...*, op. cit.

⁹ Ta tzw. roczna kwota graniczna podlega corocznej waloryzacji wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem. W 2018 r. wynosi ona 3 376 zł.

¹⁰ D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Toruń, TNOiK – Dom Organizatora, 2011.

Wykres 1. Osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu rolników prowadzące jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą w latach 1997–2017


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Kolejne zmiany wprowadziła Ustawa z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych¹¹, które objęły rolników urodzonych po 31 grudnia 1948 r. W ustawie uregulowano kwestię łączenia okresów ubezpieczenia i sumowania składek z powszechnego i rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego. Jeśli rolnik posiada odpowiednio długi staż ubezpieczenia rolniczego (co najmniej 25 lat), a ponadto w okresie aktywności zawodowej podlegał ubezpieczeniu w systemie powszechnym, to po osiągnięciu wieku emerytalnego nabędzie równocześnie prawo do emerytury rolniczej oraz pozarolniczej z FUS i z OFE (jeżeli był członkiem OFE i zgromadził minimalny, określony ustawowo kapitał).

Istotne zmiany w zakresie podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników oraz ustalania podstawy wymiaru składek nastąpiły w 2009 r. Rozwiązania przyjęte w ustawie z 1990 r. dotyczące składki emerytalno-rentowej powodowały, że miała ona być takim samym obciążeniem finansowym zarówno dla gospodarstw o niskich dochodach, jak i dla tych, dla których uiszczanie nawet wyższych składek nie stanowiłoby problemu¹². Funkcjonowanie takiego sposobu finansowania systemu spotkało się z powszechną krytyką i doprowadziło do uchwalenia 24 kwietnia 2009 r. ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹³, na mocy której od 1 października 2009 r. wysokość składki jest różnicowana w zależności od obszaru użytków rolnych prowadzonego gospodarstwa. Regulacja ta odnosi się do zróżnicowania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne rolników w zależności od posiadanego obszaru użytków rolnych (UR) – tabela 3.

¹¹ Ustawa z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz. U. 2018 poz. 926.

¹² W. Roguszewska, *Zmiany w ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2009, nr 35.

¹³ Ustawa z 24 kwietnia 2009 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. nr 79 poz. 667.

Tabela 3. Podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników prowadzących działalność rolniczą, rolników prowadzących dodatkową pozarolniczą działalnością gospodarczą oraz ich domowników obowiązująca od IV kwartału 2009 r.

Za rolnika/malżonka prowadzącego działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o powierzchni:	Podstawa wymiaru składki
do 50 ha przeliczeniowych	składka podstawowa = 10% emerytury podstawowej
powyżej 50 ha przeliczeniowych do 100 ha przeliczeniowych	składka podstawowa + 12% podstawy wymiaru
powyżej 100 ha przeliczeniowych do 150 ha przeliczeniowych	składka podstawowa + 24% podstawy wymiaru
powyżej 150 ha przeliczeniowych do 300 ha przeliczeniowych	składka podstawowa + 36% podstawy wymiaru
powyżej 300 ha przeliczeniowych	składka podstawowa + 48% podstawy wymiaru
Za rolnika/malżonka prowadzącego dodatkową pozarolniczą działalność gospodarczą i działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o powierzchni:	Podstawa wymiaru składki
do 50 ha przeliczeniowych	dwukrotność składki podstawowej
powyżej 50 ha przeliczeniowych do 100 ha przeliczeniowych	dwukrotność składki podstawowej + składka dodatkowa = 12% podstawy wymiaru, łącznie 32% emerytury podstawowej
powyżej 100 ha przeliczeniowych do 150 ha przeliczeniowych	dwukrotność składki podstawowej + składka dodatkowa = 24% podstawy wymiaru, łącznie 44% emerytury podstawowej
powyżej 150 ha przeliczeniowych do 300 ha przeliczeniowych	dwukrotność składki podstawowej + składka dodatkowa = 36% podstawy wymiaru, łącznie 56% emerytury podstawowej
powyżej 300 ha przeliczeniowych	składka dodatkowa = 48% podstawy wymiaru, łącznie 68% emerytury podstawowej
Za domownika rolnika niezależnie od powierzchni gospodarstwa	składka podstawowa = 10% emerytury podstawowej
Za domownika prowadzącego dodatkową pozarolniczą działalność gospodarczą	dwukrotność składki podstawowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji KRUS.

Według danych FADN w roku 2018 wyższą składką ubezpieczeniową objętych było ok. 28,1 tys. gospodarstw rolnych, co stanowiło 3,9% podmiotów stanowiących próbę reprezentatywną FADN. Należy wyraźnie podkreślić, że zwiększenie udziału potencjalnie zamożniejszych rolników w kosztach utrzymania systemu było działaniem pozytywnym. Co więcej, znowelizowana ustawa nawiązała do zasady solidarności ubezpieczonych. Porównanie wysokości miesięcznych składek emerytalno-rentowych rolników prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym oraz rolników prowadzących dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Wysokość średnich miesięcznych składek rolników prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym oraz rolników prowadzących dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą w wybranych latach (w zł)

Wyszczególnienie	1995		2005		2010		2015		2018	
Miesięczna składka emerytalno-rentowa (E-R), wypadkowa (W), chorobowa (CH) i macierzyńska (M) za rolnika/małżonka prowadzącego działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o powierzchni (składka za 1 osobę):										
Rodzaj składki	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M
do 50 ha przeliczeniowych	24	12	56	22	70	36	87	42	90	42
powyżej 50 ha przeliczeniowych do 100 ha przeliczeniowych	24	12	56	22	154	36	192	42	197	42
powyżej 100 ha przeliczeniowych do 150 ha przeliczeniowych	24	12	56	22	241	36	296	42	304	42
powyżej 150 ha przeliczeniowych do 300 ha przeliczeniowych	24	12	56	22	322	36	401	42	411	42
powyżej 300 ha przeliczeniowych	24	12	56	22	406	36	506	42	517	42
za domownika niezależnie od powierzchni gospodarstwa	24	12	56	22	70	36	87	42	90	42
Miesięczna składka emerytalno-rentowa (E-R), wypadkowa (W), chorobowa (CH) i macierzyńska (M) za rolnika/małżonka prowadzącego dodatkową pozarolniczą działalność gospodarczą i działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o powierzchni (za 1 osobę):										
Rodzaj składki	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M
poniżej 50 ha przeliczeniowych	24	12	112	44	141	36	174	42	180	42
powyżej 50 ha przeliczeniowych do 100 ha przeliczeniowych	24	12	112	44	225	36	279	42	286	42
powyżej 100 ha przeliczeniowych do 150 ha przeliczeniowych	24	12	112	44	309	36	383	42	394	42
powyżej 150 ha przeliczeniowych do 300 ha przeliczeniowych	24	12	112	44	392	36	488	42	501	42
powyżej 300 ha przeliczeniowych	24	12	112	44	476	36	593	42	607	42
za domownika prowadzącego dodatkową pozarolniczą działalność gospodarczą	24	12	112	44	141	36	174	42	176	42

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Po nowelizacji ustawy w 2010 r. wysokość miesięcznych składek rolników na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wyraźnie wzrosła i w gospodarstwach o powierzchni od 50 do 100 ha UR była ponad dwukrotnie wyższa od składki podstawowej dla gospodarstw do 50 ha, a w gospodarstwach powyżej 300 ha – prawie sześciokrotnie. W roku 2018 różnica pomiędzy najniższą a najwyższą składką wynosiła 427 zł, a składka najwyższa stanowiła prawie sześciokrotność składki podstawowej. Znacznie wyższe składki emerytalno-rentowe odprowadzają rolnicy prowadzący dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą. Ich składka podstawowa jest dwukrotnie wyższa od składki w gospodarstwach nieprowadzących dodatkowo pozarolniczej działalności gospodarczej. Należy jednak zauważyć, że różnice pomiędzy składką podstawową a najwyższą składką w gospodarstwach prowadzących dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą są mniejsze aniżeli w gospodarstwach, które takiej działalności nie prowadzą, i wyniosły w 2018 r. 427 zł (tj. mniej więcej trzykrotność stawki podstawowej).

Choć różnice w wysokościach składek (w wymiarze nominalnym) odprowadzanych przez gospodarstwa rolne o różnej powierzchni są znaczne, to jednak zmiany wprowadzone ustawą z 2009 r. nie wpłynęły istotnie na stan finansów FER. Problemem jest nadal niewielka liczba ubezpieczonych objętych wyższą składką, którzy – jak wynika z szacunków – wprowadzili dodatkowo do funduszu ok. 100 mln zł. Zauważalna jest jednak nieznaczna poprawa struktury źródeł finansowania FER. W roku 2010 wpływy ze składek wyniosły 1 356 mln zł, co oznacza, że były one wyższe o 4,4% niż w 2009 r., a w roku 2018 wyższe w stosunku do roku 2009 o 5,5%. Nadal jednak podstawowym źródłem finansowania FER jest dotacja.

Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą podlegające ubezpieczeniu w ZUS są traktowane nieco inaczej niż w KRUS¹⁴. Osoby te oraz ich współpracownicy podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu, wypadkowemu i zdrowotnemu. Natomiast ubezpieczenie

¹⁴ Osobą prowadzącą pozarolniczą działalność jest przedsiębiorca, czyli osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Nie jest działalnością gospodarczą tzw. działalność nieewidencjonowana, czyli niewpisana do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Osoby wykonujące taką działalność nie podlegają ani ubezpieczeniom społecznym, ani ubezpieczeniu zdrowotnemu (Ustawa z 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców). Za działalność gospodarczą nie jest uznawana: działalność wytwórcza w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, wynajem przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwie innych usług związanych z pobytem turystów, wyrobu wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrów wina w ciągu roku gospodarczego, działalność rolników w zakresie drobnej sprzedaży, o której mowa w art. 20 ust. 1c Ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 2019 poz. 1387 ze zm.

chorobowe jest dla wymienionych osób dobrowolne i objęcie nim następuje na wniosek osoby zainteresowanej. Ponadto osoby te są zobowiązane do opłacania składek na Fundusz Pracy, jeżeli ich podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia wyniesie co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę. Podstawą wymiaru składek jest zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż:

- 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia – w przypadku, gdy przedsiębiorca ma prawo do ulgi przewidzianej dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej (w 2018 r. minimalna podstawa wymiaru tych składek wynosiła 630 zł, tj. 30% kwoty 2 100 zł, i z roku na rok wzrasta; w roku 2019 wyniosła 675 zł, a w roku 2020 to już 780 zł, tj. 30% kwoty 2 600 zł);
- zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (składka w nowej wysokości obowiązuje od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku; w 2018 r. najniższa podstawa wymiaru tych składek wynosiła 2 665,80 zł, tj. 60% kwoty 4 443 zł, w roku 2019 – 2 859,00 zł, a w roku 2020 już 3 136,20 zł).

W przypadku gdy przedsiębiorca prowadzi kilka rodzajów pozarolniczej działalności, składki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne opłaca tylko z jednej wybranej przez siebie działalności.

Ponadto przedsiębiorców obowiązuje jedna, stała na cały rok, wysokość podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne. Wynosi ona 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w IV kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku. W 2018 r. najniższa miesięczna podstawa wymiaru składki zdrowotnej dla osób prowadzących pozarolniczą działalność wynosiła 3 554,93 zł (75% z kwoty 4 739,91 zł). W roku 2020 kwota ta wynosi 4 026,01 zł, co stanowi 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z IV kwartału roku 2019. Jeżeli przedsiębiorca uzyskuje przychody z więcej niż jednego rodzaju działalności, składkę zdrowotną opłaca odrębnie od każdego z nich. Natomiast w przypadku, gdy uzyskuje przychody z więcej niż jednej spółki (także spółki w ramach tego samego rodzaju działalności), składkę zdrowotną opłaca odrębnie od każdej prowadzonej spółki (art. 82 ust. 3 i ust. 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych).

Osobnym problemem jest składka zdrowotna odprowadzana przez rolników czy rolników-przedsiębiorców. Przedsiębiorca, który opłaca składki w ZUS, musi dodatkowo opłacić składkę na ubezpieczenie zdrowotne. Przedsiębiorca ubezpieczony w KRUS ma możliwość wyboru, tak by składka zdrowotna nie obciążała kosztów jego działalności.

Do lutego 2012 r. ubezpieczeni w KRUS w ogóle nie odprowadzali składki do NFZ. Stan ten został zmieniony po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2010 r.¹⁵, który uznał, że art. 86 ust. 2 Ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁶, określający zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu bez względu na wysokość osiąganych przychodów, jest niezgodny z konstytucją. Od 1 lutego 2012 r. funkcjonują przepisy Ustawy z 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2014¹⁷, a ich kontynuację na lata 2015–2016 wprowadza Ustawa z 5 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2014¹⁸. Obecnie rolnicy prowadzący gospodarstwo rolne o wielkości co najmniej 6 ha przeliczeniowych opłacają składkę na ubezpieczenie zdrowotne za siebie i za domowników pracujących w tych gospodarstwach w wysokości 1 zł za każdy 1 ha przeliczeniowy. Składki opłacają również rolnicy prowadzący gospodarstwo rolne, rolnicy prowadzący działy specjalne produkcji rolnej oraz domownicy pracujący w tych działach, jak również emeryci i renciści.

Rolnicy prowadzący działalność rolniczą na gruntach rolnych poniżej 6 ha przeliczeniowych oraz domownicy rolników pracujących w tych gospodarstwach składek nie opłacają. W ich przypadku są one finansowane z budżetu państwa w wysokości 1 zł za każdy ha przeliczeniowy za każdego ubezpieczonego rolnika i domownika.

Rolnicy i domownicy, którzy dodatkowo prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą, podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu wyłącznie z tytułu wykonywanej działalności rolniczej i wyłącznie z tego tytułu opłacana jest składka na to ubezpieczenie. Nie muszą zatem, jak ma to miejsce w przypadku innych ubezpieczonych, opłacać składki na ubezpieczenie zdrowotne z kilku tytułów.

Rolnik prowadzący działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu Ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników opłaca składki na ubezpieczenie zdrowotne od deklarowanej podstawy wymiaru składki:

- odpowiadającej dochodowi ustalonemu dla opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, w kwocie nie niższej jednak niż kwota odpowiadająca wysokości minimalnego wynagrodzenia;

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07.

¹⁶ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2019 poz. 1373 ze zm.

¹⁷ Ustawa z 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2014, Dz. U. 2012 poz. 123 ze zm.

¹⁸ Ustawa z 5 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2014, Dz. U. 2014 poz. 1935.

- odpowiadającej minimalnemu wynagrodzeniu, w przypadku prowadzenia działalności niepodlegającej opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Wymiar miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej od 1999 r. do 2018 r. przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Wymiar miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej w latach 1999–2018

Okres	Wymiar podstawy składki kwotowej (%)	Podstawa składki (w zł*)	Wysokość składki (w zł)
od 01.01.1999	7,50	318	23,85
od 01.06.1999	7,50	348	26,10
od 01.06.2000	7,50	364	27,30
od 01.01.2001	7,75	364	28,21
od 01.06.2001	7,75	406	31,46
od 01.06.2002	7,75	418	32,39
od 01.01.2003	8,00	418	33,44
od 01.01.2004	8,25	418	34,48
od 01.05.2004	8,25	420	34,65
od 01.01.2005	8,50	420	36,00
od 01.01.2006	8,75	420	37,00
od 01.01.2007	9,00	420	38,00
od 01.01.2008	9,00	1 126	101,00
od 01.01.2009	9,00	1 276	115,00
od 01.01.2010	9,00	1 317	119,00
od 01.01.2011	9,00	1 386	125,00
od 01.01.2012	9,00	1 500	135,00
od 01.01.2013	9,00	1 600	144,00
od 01.01.2014	9,00	1 680	151,00
od 01.01.2015	9,00	1 750	158,00
od 01.01.2016	9,00	1 850	167,00
od 01.01.2017	9,00	2 000	180,00
od 01.01.2018	9,00	2 100	189,00

* Zadeklarowana podstawa wymiaru składki zdrowotnej, odpowiadająca dochodowi z działu specjalnego ustalonemu dla opodatkowania podatkiem dochodowym, nie niższa niż: do 30.04.2004 r. – kwota stałego zasiłku z pomocy społecznej, od 1.05.2004 do 31.12.2007 – kwota świadczenia pielęgnacyjnego, od 1.01.2008 – obowiązująca na dany rok kalendarzowy kwota minimalnego wynagrodzenia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Przedsiębiorca prowadzący pozarolniczą działalność i podlegający z tego tytułu obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu opłaca za siebie również składkę na Fundusz Pracy. Obowiązek opłacania tej składki wynika z przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁹. Składkę tę nalicza się od kwot stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (bez stosowania jej rocznego ograniczenia) wynoszących w przeliczeniu na okres miesiąca co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę (w 2018 r. – 2 100 zł). W roku 2019 wynosiła ona 2,45% podstawy wymiaru. Przedsiębiorca rozpoczynający prowadzenie działalności gospodarczej i opłacający składki na ubezpieczenia społeczne od ulgowej podstawy wymiaru (tj. 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia) nie opłaca za siebie składki na Fundusz Pracy. Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe takiej osoby jest bowiem niższa od kwoty minimalnego wynagrodzenia (630 zł < 2 100 zł dla 2018 r.). Składki na Fundusz Pracy nie opłaca też przedsiębiorca, który ma ukończone co najmniej 55 lat w przypadku kobiety lub co najmniej 60 lat w przypadku mężczyzny. Składki na Fundusz Pracy nie płacą również rolnicy prowadzący gospodarstwo rolne oraz rolnicy, którzy oprócz działalności rolniczej prowadzą dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą.

Powyższe wskazuje, że system finansowania ochrony zdrowia w sektorze rolnym wymaga dalszych zmian. Wysokość składek przekazywanych do NFZ powinna być docelowo związana z wysokością osiągniętych dochodów, co będzie wymagało gruntownych zmian w zakresie ewidencji zdarzeń gospodarczych. Kwoty składek obowiązujące przedsiębiorców należących do systemu ZUS przedstawia tabela 6.

¹⁹ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2019 poz. 1482 ze zm.

Tabela 6. Wysokość składek oraz składek preferencyjnych ZUS dla przedsiębiorców w latach 1999–2018

Rok	Wysokość składek do FUS od podstawy stanowiącej:	Rodzaj ubezpieczenia		
		Emerytalno-rentowe	Chorobowe, wypadkowe	Zdrowotne
1999	30% kwoty minimalnego wynagrodzenia	–	–	–
	60% średniego wynagrodzenia miesięcznego	307,6	22,1	67,6
2005	30% kwoty minimalnego wynagrodzenia	87,7	11,2	143,2
	60% średniego wynagrodzenia miesięcznego	377,5	61,2	143,2
2010	30% kwoty minimalnego wynagrodzenia	107,4	16,2	200,9
	60% średniego wynagrodzenia miesięcznego	487,6	77,7	200,9
2015	30% kwoty minimalnego wynagrodzenia	154,1	22,9	240,6
	60% średniego wynagrodzenia miesięcznego	697,2	104,0	240,6
2018	30% kwoty minimalnego wynagrodzenia	184,1	26,8	275,5
	60% średniego wynagrodzenia miesięcznego	779,0	113,3	275,5

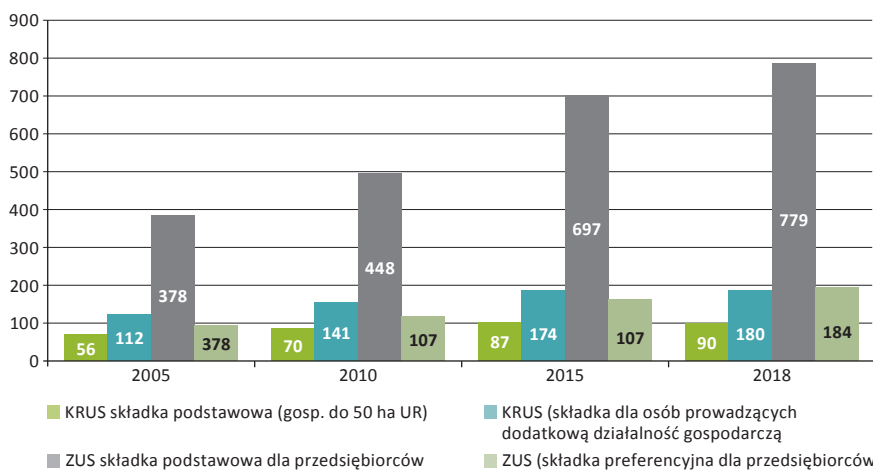
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

Jak wskazują dane zawarte w tabeli 6, składki na ubezpieczenie społeczne ZUS w latach 1999–2018 wzrastały, co było spowodowane wzrostem płacy minimalnej oraz średniego miesięcznego wynagrodzenia. Przykładowo w roku 2018 wysokość składek emerytalno-rentowych dla przedsiębiorców bez preferencji stanowiła dwuipółkrotność składki z roku 1999 i była wyższa od składek w 2015 r. o ok. 12%.

Analiza porównawcza obciążeń rolników i rolników-przedsiębiorców należących do systemu KRUS z obciążeniami przedsiębiorców należących do systemu ZUS

W niniejszej analizie dokonano porównania składek na ubezpieczenie społeczne. Wzięto pod uwagę osoby ubezpieczone w ZUS prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą bez preferencji (60% przeciętnej płacy w gospodarce narodowej), osoby ubezpieczone w KRUS prowadzące gospodarstwo rolne do 50 ha przeliczeniowych UR oraz osoby prowadzące gospodarstwo rolne do 50 ha przeliczeniowych UR i dodatkowo prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Szczegółowe informacje na temat wysokości składek płaconych przez osoby należące do systemu ZUS i KRUS przedstawia wykres 2.

Wykres 2. Porównanie miesięcznych składek emerytalno-rentowych w ZUS i KRUS w latach 2005–2018 (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS i ZUS.

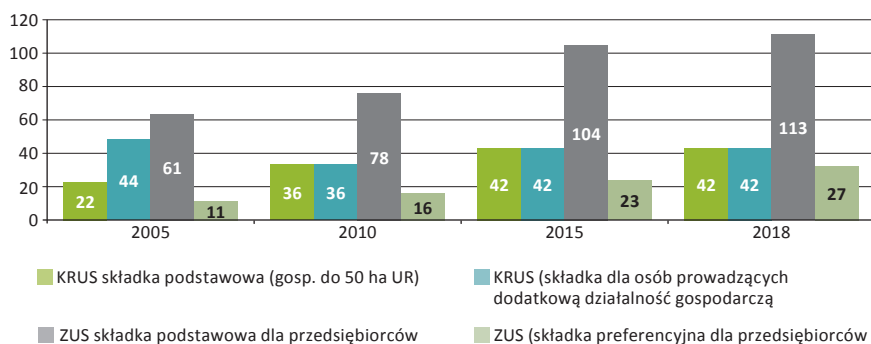
Dane przedstawione na wykresie 2 wskazują, że miesięczna podstawowa kwota składki w ZUS jest znacznie wyższa niż w KRUS (zarówno dla rolników prowadzących dodatkową działalność gospodarczą, jak i jej nieprowadzących). Podstawowa składka w ZUS była w 2018 r. ponad osiem razy wyższa od składki podstawowej KRUS oraz ponad cztery razy wyższa od składki dla rolników prowadzących dodatkową działalność gospodarczą. Osoba prowadząca

pozarolniczą działalność gospodarczą ubezpieczona w ZUS obciążona była z tego tytułu kwotą ok. 779 zł miesięcznie. Natomiast osoba ubezpieczona w KRUS prowadząca dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą – kwotą 180 zł na miesiąc. Należy jednak podkreślić, że osoby ubezpieczone w ZUS podejmujące działalność gospodarczą po raz pierwszy mogą korzystać z preferencyjnej składki, która wynosiła w 2018 r. 184 zł i jest porównywalna ze składką rolników prowadzących dodatkową pozarolniczą działalność gospodarczą (wykres 2). Warto dodać, że składka ta obowiązuje tylko przez dwa lata, po których następuje przejście na zasady bez preferencji.

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że obowiązujące zróżnicowanie wysokości składek emerytalno-rentowych dla rolników ubezpieczonych w KRUS w gospodarstwach od 50 ha wzwyż nie powoduje zwiększenia wysokości ich świadczeń emerytalno-rentowych. Wynika to z faktu, że w systemie ubezpieczeniowym KRUS świadczenia te oparte są o zdefiniowaną ich wielkość, która nie zależy od sumy wniesionych składek. W ZUS mamy sytuację odmienną. Tu wysokość świadczeń emerytalno-rentowych uzależniona jest od wielkości wniesionego kapitału.

Znacznie mniejsze zróżnicowanie składek ma miejsce w przypadku ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, co przedstawia wykres 3. Podstawowa składka w ZUS była w 2018 r. prawie trzy razy wyższa od składki podstawowej KRUS oraz składki dla rolników prowadzących dodatkową działalność gospodarczą (odpowiednio 113 zł w ZUS i 42 zł w KRUS). Osoba ubezpieczona w KRUS prowadząca zarówno działalność rolniczą, jak i pozarolniczą działalność gospodarczą obciążona była kwotą ok. 42 zł miesięcznie i była to kwota półtorakrotnie wyższa od odprowadzanej przez osoby należące do ZUS, prowadzące działalność i rozliczające się na zasadach preferencyjnych. W uzupełnieniu należy podkreślić, że od 2004 r. rolnicy prowadzący jednocześnie działalność rolniczą i pozarolniczą byli zobowiązani opłacać w podwójnej wysokości składki zarówno na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, jak i na samofinansujące się ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie (wykres 3). Dopiero kolejna zmiana ustawy o ubezpieczeniu społecznym w 2009 r.²⁰ sprawiła, że ubezpieczonych prowadzących dodatkową działalność pozarolniczą zwolniono z obowiązku opłacania podwójnej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie.

²⁰ Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009 nr 79 poz. 667.

Wykres 3. Porównanie miesięcznych składek wypadkowych, chorobowych i macierzyńskich w ZUS i KRUS w latach 2005–2018 (w zł)


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS i ZUS.

Powyższe rozważania wskazują, że na sumę kwot na ubezpieczenie społeczne rolników składają się składki emerytalno-rentowe, wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Ich wysokość ustalana jest w znacznie niższej wysokości niż u przedsiębiorców należących do systemu ZUS, którzy oprócz wysokich składek na ubezpieczenie społeczne (emerytalno-rentowe, wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie), odprowadzają również składki na ubezpieczenie zdrowotne (tabela 7). Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że w systemie ZUS to wysokość składki determinuje wysokość świadczeń emerytalno-rentowych. Z rozwiązaniem tym nie spotykamy się w systemie KRUS, bowiem wysokość świadczeń jest niezależna od wysokości wniesionego wkładu/kapitału.

Tabela 7. Porównanie miesięcznych łącznych obciążeń rolników, rolników-przedsiębiorców i przedsiębiorców należących do systemu ZUS i KRUS w roku 2018

Wyszczególnienie	Rolnik nieprowadzący dodatkowej działalności gospodarczej	Rolnik-przedsiębiorca (do 50 ha)	Przedsiębiorca z preferencjami	Przedsiębiorca bez preferencji
Łączna wysokość składek emerytalno-rentowych, wypadkowych i chorobowych w 2018 r.	132,0 zł	222,0 zł	210,9 zł	892,3 zł
Składka zdrowotna*	do 6 ha – 0 zł	1 zł od każdego ha powyżej 6 ha	275,5 zł	275,5 zł

Objaśnienia: *Za rolników objętych ubezpieczeniem zdrowotnym, którzy prowadzą działalność rolniczą na gruntach rolnych poniżej 6 ha przeliczeniowych, a także za domowników składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane są przez budżet państwa.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS i ZUS.

Podsumowanie

Wysokość składek w systemie KRUS ustalana jest w znacznie niższej wysokości niż dla przedsiębiorców należących do systemu ZUS, którzy oprócz wysokich składek na ubezpieczenie społeczne (emerytalno-rentowe, wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie) odprowadzają również składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Różnice w sposobie naliczania składek determinują wysokość miesięcznej kwoty płaconej przez rolników, rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i przedsiębiorców. Podstawowa składka w ZUS była w 2018 r. ponad osiem razy wyższa od składki podstawowej KRUS oraz ponad cztery razy wyższa od składki dla rolników prowadzących dodatkową działalność gospodarczą. Składka osób ubezpieczonych w ZUS podejmujących działalność gospodarczą po raz pierwszy jest porównywalna ze składką rolników prowadzących dodatkową pozarolniczą działalność gospodarczą. W roku 2018 wyniosła ona 184 zł. Może to być swego rodzaju uzasadnienie dla wsparcia rolnictwa, które uznawane jest za dział szczególnie wrażliwy i jednocześnie strategiczny dla gospodarki narodowej.

Niskie składki rolników są jednym z argumentów przemawiających za zmianą w zakresie sposobu naliczania i finansowania ich składek na ubezpieczenie społeczne. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że zmiany takie skutkowałyby ogromnym wzrostem obciążeń składkowych rolników, co byłoby szczególnie dotkliwe dla małych gospodarstw rolnych, które w stosunku do gospodarstw dużych, silnych ekonomicznie są relatywnie znacznie bardziej obciążone tą parafiskalną daniną.

Joanna Pawłowska-Tyszko – dr inż., Zakład Rachunkowości Gospodarstw Rolnych, IERiGŻ-PIB

Literatura

1. Puślecki D., *Zakres ochrony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2 (15).
2. Roguszczyńska W., *Zmiany w ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2009, nr 35.

3. Siekierski C., *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce* [w:] *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Warszawa, Wydawnictwo SGGW, 2002.
4. Ustawa z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 150 poz. 1248.
5. Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2020 nr 266 ze zm.
6. Ustawa z 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników, Dz. U. 2012 poz. 123 ze zm.
7. Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach społecznych, Dz. U. 2004 nr 91 poz. 873.
8. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2015 poz. 704 ze zm.
9. Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2019 poz. 1482 ze zm.
10. Ustawa z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz. U. 2018 poz. 926.
11. Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. nr 79 poz. 667.
12. Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 2018 poz. 200 ze zm.
13. Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2019 poz. 1373 ze zm.
14. Ustawa z 5 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników, Dz. U. 2014 poz. 1935.
15. Walczak D., *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Toruń, TNOiK – Dom Organizatora, 2011.
16. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07.

A comparison of the burdens of farmers, farmers engaged in non-agricultural economic activity and entrepreneurs in the social insurance system of ZUS and KRUS against the background of changing regulations in 1991–2018
Abstract

There are two parallel social insurance systems in Poland: the employee social security system, implemented with the help of ZUS, and the agricultural one, managed by KRUS, which, in the event of different rules for calculating contributions and payment of benefits, is considered a privilege for certain social groups. The aim of the study is to compare the burdens of the KRUS and ZUS system participants in terms of the advisability of maintaining both systems. This study is based on data from mass statistics, data and information from KRUS and ZUS, and on the provisions regulating the principles of social insurance for farmers and employees. Research shows that the amount of contributions in the KRUS system is set at a much lower level than in the case of entrepreneurs belonging to the ZUS system, which results from the differences in the method of their calculation.

Keywords: KRUS, social insurance system, ZUS.

*Joanna Pawłowska-Tyszko**

A comparison of the burdens of farmers, farmers engaged in non-agricultural economic activity and entrepreneurs in the social insurance system of ZUS and KRUS against the background of changing regulations in 1991–2018

Abstract

There are two parallel social insurance systems in Poland: the employee social security system, implemented with the help of ZUS, and the agricultural one, managed by KRUS, which, in the event of different rules for calculating contributions and payment of benefits, is considered a privilege for certain social groups. The aim of the study is to compare the burdens of the KRUS and ZUS system participants in terms of the advisability of maintaining both systems. This study is based on data from mass statistics, data and information from KRUS and ZUS, and on the provisions regulating the principles of social insurance for farmers and employees. Research shows that the amount of contributions in the KRUS system is set at a much lower level than in the case of entrepreneurs belonging to the ZUS system, which results from the differences in the method of their calculation.

Keywords: KRUS, social insurance system, ZUS.

* **Joanna Pawłowska-Tyszko** – PhD Eng., Department of Accounting for Agricultural Farms, IERGŻ – PIB.

Introduction

There are two parallel social insurance systems in Poland: the employee social security, implemented with the help of ZUS, and the agricultural, managed by KRUS. In addition, there are separate pension systems for some professional groups, such as judges and prosecutors. They differ not only in the number of beneficiaries, but also in the type and amount of the burden and the benefits granted. Sometimes the existence of two large, separate systems and the different rules governing the calculation of contributions and the payment of benefits are considered to favor certain social groups. In all the discussions on social insurance systems, the preference is given to the agricultural system – its high level of subsidization and a small share of the insured in financing benefits are indicated. Meanwhile, very rarely is attention paid to subsidizing the labor system. The effect of such reasoning are repeated appeals for the liquidation of the separateness of the agricultural system of retirement and disability pension insurance.

The study aims to compare the burdens of KRUS and ZUS system participants in terms of the validity of maintaining both systems.

This study is based on data from mass statistics, data and information from KRUS and ZUS, and on the provisions regulating the principles of social insurance for farmers and employees¹.

Review of legislation and rules for calculating charges in KRUS and ZUS

Farmers' social insurance is regulated by the Act of December 20, 1990², which entered into force on January 1, 1991. This Act, along with subsequent amendments, functions until today, and its model were the French and German experiences³. The KRUS system is based on two basic funds financing benefits for farmers, i.e. the Pension Fund and the Contribution Fund. The Act provides for two forms of insurance coverage:

- under the Act (i.e. obligatory), when the agricultural land area exceeds 1 conversion ha;

¹ Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2020 nr 266 ze zm.

² Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2015 poz. 704 ze zm.

³ C. Siekierski, *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce* [in:] *Ubezpieczenia społeczne. Wiś i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Warszawa, Wydawnictwo SGGW, 2002.

– on request (i.e. voluntarily), when the agricultural area does not exceed 1 conversion ha (i.e. 1 conversion ha or less than 1 conversion ha), and distinguishes two types of insurance: accident, sickness and maternity insurance, and retirement and disability insurance.

Until 2009, all farmers belonging to the KRUS system paid the same old-age and disability pension contributions as well as accident, maternity and sickness contributions, regardless of the size of their farm. This equal contribution is a combination of two elements – contributions for the old-age and disability pension insurance, only partially contributing to the Pension Fund, and contributions for accident, sickness and maternity insurance, which are contributing to the Contribution Fund. The amount of contributions in the years 1995–2009 is presented in Tables 1 and 2.

Table 1. The amount of the quarterly contribution for retirement and disability pension insurance for farmers in 1995–2009 (in PLN)

Year	I quarter	II quarter	III quarter	IV quarter
2009	191,0	203,0	203,0	New rules
2008	179,0	191,0	191,0	191,0
2007	179,0	179,0	179,0	179,0
2006	168,8	179,0	179,0	179,0
2005	168,8	168,8	168,8	168,8
2004	165,8	168,8	168,8	168,8
2003	159,9	165,8	165,8	165,8
2002	159,1	159,1	159,9	159,9
2001	141,2	141,2	159,1	159,1
2000	135,3	135,3	141,2	141,2
1999	124,5	124,5	135,3	135,3
1998	112,4	118,3	118,3	124,5
1997	96,7	104,0	106,8	112,4
1996	83,9	83,9	83,9	96,7
1995	64,2	73,0	73,0	73,0

Source: Own study based on KRUS data.

Table 2. The amount of the quarterly contribution for accident and sickness insurance and maternity in 1995–2009 (in PLN)

Year	I quarter	II quarter	III quarter	IV quarter
2009	78	90	90	90
2008	78	78	78	78
2007	72	72	72	72
2006	72	72	72	72
2005	60	60	72	72
2004	54	54	54	60
2003	54	54	54	54
2002	54	54	54	54
2001	54	54	54	54
2000	54	54	54	54
1999	54	54	54	54
1998	51	51	51	54
1997	42	42	42	51
1996	42	42	42	42
1995	30	30	42	42

Source: Own study based on KRUS data.

The rules for calculating contributions (equal contributions for all insured farmers) had a negative impact not only on the social perception of the Act (this provision limited the principle of solidarity of the insured, which resulted in the use of state subsidies to the same extent by affluent and poor farmers), but also on the increasing dependence of the discussed state subsidy insurance system.

One of the most significant changes in the social insurance system for farmers of the past decade was introduced by the Act of April 2, 2004, amending the act on social insurance for farmers and some other acts⁴. Under it, farmers conducting additional non-agricultural economic activity, who wanted to stay in KRUS, were obliged to pay a double contribution for agricultural social insurance to the full extent⁵. In order to tighten the system, the period of farmers' social insurance coverage was extended from one to three years until they were entitled to remain in the agricultural system in the event of starting non-agri-

⁴ Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2004 nr 91 poz. 873.

⁵ Therefore, one can speak of an imposed supplementary social insurance obligation for farmers-entrepreneurs in order to tighten the system. D. Puślecki, *Zakres ochrony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2 (15).

cultural economic activity. The 2004 amendment also excluded from KRUS farmers conducting non-agricultural economic activity taxed on general principles, which was met not only with dissatisfaction in the agricultural environment, but also constituted a violation of the freedom of economic activity⁶.

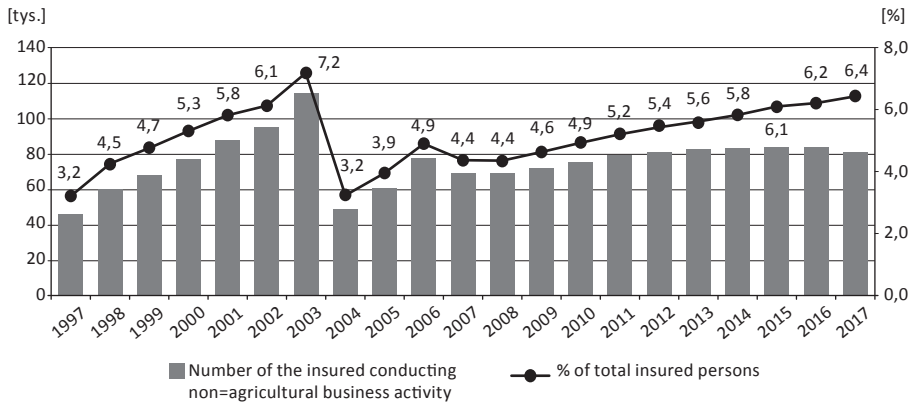
Therefore, under the next amendment of 2005⁷, the insurance could again cover farmers and household members who were excluded from it due to the form of taxation of economic activity⁸. Failure to exceed the annual limit of the amount of income tax due on revenues from non-agricultural business activity for the previous tax year is one of the conditions for a farmer (household member) conducting business activity to be subject to insurance in KRUS. It should be emphasized that, also introduced in 2004, the possibility of staying in the social insurance system for farmers dependent on the amount of tax paid (the so-called limit amount)⁹ results in the fact that, on the one hand, a farmer who conducts business activity on a small scale and incurs low costs of his activity may be excluded from the system, and on the other hand, a farmer operating on a large scale with high tax-deductible costs, may remain in the system, and his tax liability will be zero (and in extreme cases, he may even incur losses due to the conducted activity)¹⁰. It should be noted that the number of farmers running an additional business activity in 1997–2017 on average accounted for about 5% of the total number of insured persons in the KRUS system (Graph 1).

⁶ Among others, on March 13, 2006 (sygn. akt P 8/05, Dz. U. 2006 nr 46 poz. 335), the Constitutional Tribunal ruled that the marginal nature of economic activity (referring to the issue adopted by the legislator that non-agricultural economic activity should be small and only support this income) is not the type of taxation, but the amount of income obtained. Therefore, the exclusion from social insurance of farmers who at the same time conducted non-agricultural activities taxed on general principles, in a situation where the obtained income did not exceed the limit amount, is considered to be discriminatory.

⁷ Ustawa z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 150, poz. 1248.

⁸ D. Puślecki, *Zakres ochrony...*, op. cit.

Graph 1. Persons subject to social insurance for farmers who simultaneously run non-agricultural economic activity in 1997–2017



Source: Own study based on KRUS data.

Further changes were introduced by the Act of November 21, 2008 on funded pensions¹¹, which covered farmers born after December 31, 1948. The act regulates the issue of combining insurance periods and aggregating contributions from the general and agricultural social insurance system. If a farmer has a sufficiently long period of agricultural insurance (at least 25 years), and in addition, during his professional activity, he was subject to insurance under the general system, after reaching retirement age he will simultaneously acquire the right to an agricultural and non-agricultural retirement pension from FUS and OFE (if he was a member of an OFE and has accumulated a minimum, statutory capital).

Significant changes in the scope of coverage of farmers' social insurance and the determination of the contribution base took place in 2009. The solutions adopted in the Act of 1990 concerning the old-age and disability pension contribution meant that it was to be the same financial burden both for low-income farms and for those for whom the payment of even higher contributions would not be a problem¹². The functioning of this method of financing the system met with widespread criticism and led to the adoption, on April 24, 2009, of the act amending the act on social insurance for farmers¹³, pursuant to which, from October 1, 2009, the amount of the contribution varies depending on the area

¹¹ Ustawa z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz. U. 2018 poz. 926.

¹² W. Roguszewska, *Zmiany w ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2009, nr 35.

¹³ Ustawa z 24 kwietnia 2009 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. nr 79 poz. 667

of agricultural land run by the farm. This regulation refers to the differentiation of the amount of social insurance contributions for farmers depending on the owned agricultural area (UAA) – Table 3.

Table 3. The basis for the calculation of the contribution for retirement and disability pension insurance of farmers running agricultural activity, farmers running additional non-agricultural economic activity and their household members in force from the fourth quarter of 2009

For a farmer/spouse running agricultural activity on a farm with an area of:	Contribution basis
up to 50 conversion hectares	basic contribution = 10% of the basic pension
over 50 conversion ha to 100 conversion ha	basic premium + 12% of the calculation basis
over 100 conversion ha to 150 conversion ha	basic premium + 24% of the calculation basis
over 150 conversion ha to 300 conversion ha	basic premium + 36% of the calculation basis
over 300 conversion hectares	basic premium + 48% of the calculation basis
For a farmer/spouse running an additional non-agricultural economic activity and agricultural activity on a farm with the area of:	Contribution basis
up to 50 conversion hectares	twice the basic premium
over 50 conversion ha to 100 conversion ha	twice the basic contribution + additional contribution = 12% of the calculation basis, in total 32% of the basic pension
over 100 conversion ha to 150 conversion ha	twice the basic contribution + additional contribution = 24% of the calculation basis, in total 44% of the basic pension
over 150 conversion ha to 300 conversion ha	twice the basic contribution + additional contribution = 36% of the calculation basis, in total 56% of the basic pension
over 300 conversion hectares	additional contribution = 48% of the calculation basis, in total 68% of the basic pension
For a farmer, regardless of the area of the farm	basic contribution = 10% of the basic pension
For a household member running an additional non-agricultural business	twice the basic premium

Source: Own study based on KRUS information.

According to FADN data, in 2018 approx. 28.1 thousand households were covered by higher insurance premiums, which constituted 3.9% of entities constituting the representative sample of FADN. It should be clearly emphasized that increasing the share of potentially wealthier farmers in the costs of maintaining the system was a positive measure. Moreover, the amended act referred to the principle of solidarity between the insured. Table 4 presents a comparison

of the amount of monthly retirement and disability pension contributions of farmers running agricultural activity on an agricultural holding and farmers running additional non-agricultural economic activity.

Table 4. Average monthly premiums of farmers running agricultural activity on a farm and farmers running additional non-agricultural economic activity in selected years (in PLN)

Description	1995		2005		2010		2015		2018	
Monthly pension (E-R), accident (W), sickness (CH) and maternity (M) contribution for a farmer/spouse running agricultural activity on a farm with the area of (contribution per 1 person):										
Type of contribution	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M
up to 50 conversion hectares	24	12	56	22	70	36	87	42	90	42
over 50 conversion ha to 100 conversion ha	24	12	56	22	154	36	192	42	197	42
over 100 conversion ha to 150 conversion ha	24	12	56	22	241	36	296	42	304	42
over 150 conversion ha to 300 conversion ha	24	12	56	22	322	36	401	42	411	42
over 300 conversion hectares	24	12	56	22	406	36	506	42	517	42
per household member regardless of the area of the farm	24	12	56	22	70	36	87	42	90	42
Monthly pension (E-R), accident (W), sickness (CH) and maternity (M) contribution for a farmer/spouse conducting additional non-agricultural economic activity and agricultural activity on a farm with the area of (per 1 person):										
Type of contribution	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M	E-R	W, CH, M
up to 50 conversion hectares	24	12	112	44	141	36	174	42	180	42
over 50 conversion ha to 100 conversion ha	24	12	112	44	225	36	279	42	286	42
over 100 conversion ha to 150 conversion ha	24	12	112	44	309	36	383	42	394	42
over 150 conversion ha to 300 conversion ha	24	12	112	44	392	36	488	42	501	42
over 300 conversion hectares	24	12	112	44	476	36	593	42	607	42
for a household member running an additional non-agricultural business	24	12	112	44	141	36	174	42	176	42

Source: Own study based on KRUS data.

After the amendment to the Act in 2010, the farmers' monthly contributions to the old-age and disability pension insurance clearly increased and in farms with an area of 50 to 100 ha of UAA it was more than twice as high as the basic premium for farms up to 50 ha, and in farms over 300 ha – almost six times. In 2018, the difference between the lowest and the highest premium was PLN 427, and the highest premium was almost six times the basic premium. Much higher pension contributions are paid by farmers who additionally run non-agricultural economic activities. Their basic contribution is twice as high as the contribution of farms that do not conduct additional non-agricultural economic activity. It should be noted, however, that the differences between the basic premium and the highest premium in farms running additional non-agricultural economic activity are smaller than in farms that do not conduct such activity and amounted to PLN 427 in 2018 (i.e. more or less three times the basic rate).

Although the differences in the contribution amounts (in nominal terms) paid by farms of various sizes are significant, the changes introduced by the Act of 2009 did not significantly affect the financial condition of FER. A problem is still a small number of insured persons covered by a higher premium, who – as it results from estimates – have additionally added about PLN 100 million to the fund. However, a slight improvement in the structure of FER financing sources is noticeable. In 2010, revenues from premiums amounted to PLN 1,356 million, which means that they were 4.4% higher than in 2009, and in 2018 higher than in 2009 by 5.5%. Still, the primary source of financing for FER is the subsidy.

Persons running a non-agricultural business, insured with ZUS, are treated slightly differently than in KRUS¹⁴. These persons and their associates are subject to compulsory retirement, disability, accident and health insurance. On the other hand, sickness insurance is voluntary for the above-mentioned persons and it is covered at the request of the person concerned. Moreover, these persons are obliged to pay contributions to the Labor Fund, if their basis for the contributions

¹⁴ A person conducting non-agricultural activity is an entrepreneur, i.e. a natural person, a legal person and an organizational unit that is not a legal person, to which a separate act grants legal capacity, performing an economic activity. Entrepreneurs are also partners of a civil partnership in the scope of their business activity. An economic activity is an organized gainful activity, carried out on one's own behalf and on a continuous basis. It is not an economic activity of the so-called activity not registered, i.e. not entered into the Central Register and Information on Economic Activity. Persons engaged in such activities are not subject to social insurance or health insurance (Ustawa z 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców). The following are not considered economic activities: production activities in agriculture in the field of agricultural crops, animal husbandry and breeding, horticulture, vegetable growing, forestry and inland fishing, renting rooms by farmers, selling home meals and providing other services on the farm related to the stay of tourists, wine by producers who are farmers producing less than 100 hectoliters of wine in a marketing year, small-selling farmers' activities as referred to in Art. 20 paragraph 1c of the Act of July 26, 1991 on personal income tax, Dz. U. 2019 poz. 1387 ze zm.

for insurance amounts to at least the minimum remuneration for work. The contribution amount is based on the declared amount, but not less than:

- 30% of the minimum remuneration – if the entrepreneur is entitled to the relief provided for people starting business activity in the first 24 calendar months from the date of commencing business activity (in 2018, the minimum basis for assessing these contributions was PLN 630, i.e. 30% of the amount PLN 2,100, and from year to year it increases; in 2019 it was PLN 675, and in 2020 it is already PLN 780, i.e. 30% of PLN 2,600);
- declared amount, not lower, however, than 60% of the forecast average monthly remuneration adopted to determine the limitation of the annual basis for assessing contributions for retirement and disability pension insurance (the new premium is valid from 1 January to 31 December of a given year; in 2018, the lowest basis for calculating these contributions amounted to PLN 2,665.80, i.e. 60% of the amount of PLN 4,443, in 2019 – PLN 2,859.00, and in 2020 as much as PLN 3,136.20).

If the entrepreneur conducts several types of non-agricultural activity, he pays contributions for compulsory social insurance only for one activity of his choice.

Moreover, entrepreneurs are bound by one – fixed for the whole year – amount of the base amount of health insurance premium. It amounts to 75% of the average monthly salary in the enterprise sector in the fourth quarter of the previous year, including payments from profit. In 2018, the lowest monthly basis for the calculation of health insurance for people running non-agricultural activities was PLN 3,554.93 (75% of PLN 4,739.91). In 2020, this amount is PLN 4,026.01, which is 75% of the average monthly remuneration in the fourth quarter of 2019. If the entrepreneur obtains income from more than one type of activity, he pays a separate health insurance premium for each of them. On the other hand, if he obtained income from more than one company (including companies within the same type of activity), he will pay separate health insurance premiums for each company (Article 82 (3) and (4) of the Act on healthcare services financed from the public).

A separate problem is the health insurance premium paid by farmers or farmer-entrepreneurs. An entrepreneur who pays ZUS contributions must additionally pay a health insurance contribution. An entrepreneur insured in KRUS has a choice so that the health insurance premium does not burden the costs of his activity.

Until February 2012, those insured in KRUS did not pay contributions to the National Health Fund at all. This state of affairs changed after the judgment of the Constitutional Tribunal of October 26, 2010¹⁵, which ruled that Art. 86 sec. 2 of the Act of 27 August 2004 on health care services financed from

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07.

public funds¹⁶, determining the obligation of the state budget to finance health insurance premiums for farmers covered by social insurance, regardless of the amount of income earned, is inconsistent with the constitution. From February 1, 2012, the provisions of the Act of January 13, 2012 on premiums for health insurance for farmers for the years 2012–2014 have been in force¹⁷, and their continuation for the years 2015–2016 is introduced by the Act of 5 December 2014 amending the Act on contributions to health insurance for farmers for the years 2012–2014¹⁸. Currently, farmers running a farm of at least 6 conversion hectares pay a health insurance contribution for themselves and for household members working on these farms in the amount of PLN 1 for each 1 conversion ha. Contributions are also paid by farmers running a farm, farmers running special departments of agricultural production and household members working in these departments, as well as retirees and pensioners.

Farmers running agricultural activity on agricultural land below 6 conversion hectares and household members of farmers working on these farms do not pay contributions. In their case, they are financed from the state budget in the amount of PLN 1 for each conversion ha for each insured farmer and household member.

Farmers and household members who additionally run a non-agricultural business are subject to health insurance only for agricultural activity, and the insurance premium is paid only for this. Therefore, they do not have to pay health insurance premiums for several reasons, as is the case with other insured persons.

A farmer operating in the field of special departments of agricultural production within the meaning of the Act of 20 December 1990 on farmers' social insurance pays health insurance contributions on the declared basis of the contribution:

- corresponding to the income determined for taxation with personal income tax, in an amount not lower, however, than the amount corresponding to the amount of the minimum wage;
- corresponding to the minimum wage, in the case of conducting activities not subject to taxation with personal income tax.

The amount of the monthly premium for the health insurance of farmers running special branches of agricultural production from 1999 to 2018 is presented in Table 5.

¹⁶ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2019 poz. 1373 ze zm.

¹⁷ Ustawa z 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2014, Dz. U. 2012 poz. 123 ze zm.

¹⁸ Ustawa z 5 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2014, Dz. U. 2014 poz. 1935.

Table 5. Amount of the monthly premium for health insurance for farmers running special departments of agricultural production in 1999–2018

Period	Dimension of the basis of the amount contribution (%)	Contribution basis (in PLN *)	Contribution amount (in PLN)
from 01.01.1999	7,50	318	23,85
from 01.06.1999	7,50	348	26,10
from 01.06.2000	7,50	364	27,30
from 01.01.2001	7,75	364	28,21
from 01.06.2001	7,75	406	31,46
from 01.06.2002	7,75	418	32,39
from 01.01.2003	8,00	418	33,44
from 01.01.2004	8,25	418	34,48
from 01.05.2004	8,25	420	34,65
from 01.01.2005	8,50	420	36,00
from 01.01.2006	8,75	420	37,00
from 01.01.2007	9,00	420	38,00
from 01.01.2008	9,00	1 126	101,00
from 01.01.2009	9,00	1 276	115,00
from 01.01.2010	9,00	1 317	119,00
from 01.01.2011	9,00	1 386	125,00
from 01.01.2012	9,00	1 500	135,00
from 01.01.2013	9,00	1 600	144,00
from 01.01.2014	9,00	1 680	151,00
from 01.01.2015	9,00	1 750	158,00
from 01.01.2016	9,00	1 850	167,00
from 01.01.2017	9,00	2 000	180,00
from 01.01.2018	9,00	2 100	189,00

* Declared health contribution basis, corresponding to the income from the special section established for income tax, not lower than: until April 30, 2004 – the amount of the permanent social assistance allowance, from 1 May 2004 to 31 December 2007 – the amount of the nursing benefit, from 1 January 2008 – the amount of the minimum wage applicable for a given calendar year.

Source: Own study based on KRUS data.

An entrepreneur who runs a non-agricultural business and is therefore subject to mandatory retirement and disability insurance also pays a contribution to the Labor Fund. The obligation to pay this contribution results from the

provisions of the Act on employment promotion and labor market institutions¹⁹. This contribution is calculated on the amounts constituting the basis for the calculation of contributions to retirement and disability insurance (without applying its annual limitation), amounting to at least the minimum remuneration for work per month (in 2018 – PLN 2,100). In 2019, it was 2.45% of the basis of assessment. An entrepreneur who starts running a business and pays social security contributions on the reduced basis of assessment (i.e. 30% of the minimum wage) does not pay contributions to the Labor Fund. The basis for calculating contributions to the retirement and disability insurance of such a person is lower than the minimum wage (PLN 630 < PLN 2,100 for 2018). Contributions to the Labor Fund are also not paid by an entrepreneur who is at least 55 years old in the case of a woman or at least 60 years old in the case of a man. Contributions to the Labor Fund are also not paid by farmers running a farm and farmers who, in addition to agricultural activity, also run non-agricultural economic activity.

The above indicates that the health care financing system in the agricultural sector requires further changes. The amount of contributions transferred to the National Health Fund should ultimately be related to the amount of income earned, which will require thorough changes in the field of recording economic events. The contribution amounts applicable to entrepreneurs belonging to the ZUS system are presented in Table 6.

Table 6. The contribution amounts and preferential ZUS contributions for entrepreneurs in 1999–2018

Year	The contribution amounts to FUS from the base being:	Type of insurance		
		Retirement and disability	Sickness, Accident	Health
1999	30% of the amount, min. salary	–	–	–
	60% of the average monthly salary	307,6	22,1	67,6
2005	30% of the amount, min. salary	87,7	11,2	143,2
	60% of the average monthly salary	377,5	61,2	143,2
2010	30% of the amount, min. salary	107,4	16,2	200,9
	60% of the average monthly salary	487,6	77,7	200,9
2015	30% of the amount, min. salary	154,1	22,9	240,6
	60% of the average monthly salary	697,2	104,0	240,6
2018	30% of the amount, min. salary	184,1	26,8	275,5
	60% of the average monthly salary	779,0	113,3	275,5

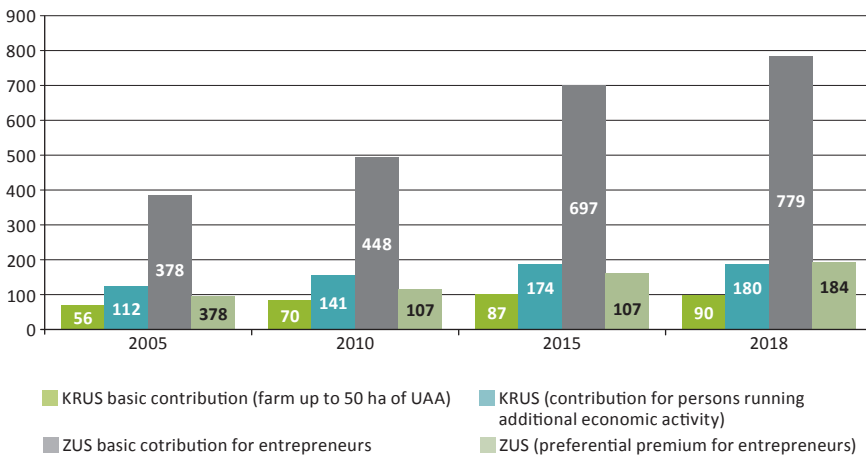
Source: Own study based on ZUS data.

As shown by the data in Table 6, ZUS social security contributions increased in 1999–2018, which was caused by an increase in the minimum wage and the average monthly remuneration. For example, in 2018 the amount of pension contributions for entrepreneurs without preferences was two and a half times the contribution from 1999 and was higher than the contributions in 2015 by approx. 12%.

A comparative analysis of the burdens of farmers and farmer-entrepreneurs belonging to the KRUS system with the burdens of entrepreneurs belonging to the ZUS system

This analysis compares social security contributions. Persons insured with the Social Insurance Institution (ZUS) conducting non-agricultural economic activity without preference (60% of the average wage in the national economy), persons insured with KRUS running a farm up to 50 conversion hectares of UAA and persons running a farm up to 50 conversion hectares of UAA and additionally conducting non-agricultural activity economic. Detailed information on the contribution amounts paid by persons belonging to the ZUS and KRUS systems is presented in Graph 2.

Graph 2. Comparison of monthly pension and disability pension contributions in ZUS and KRUS in 2005–2018 (in PLN)



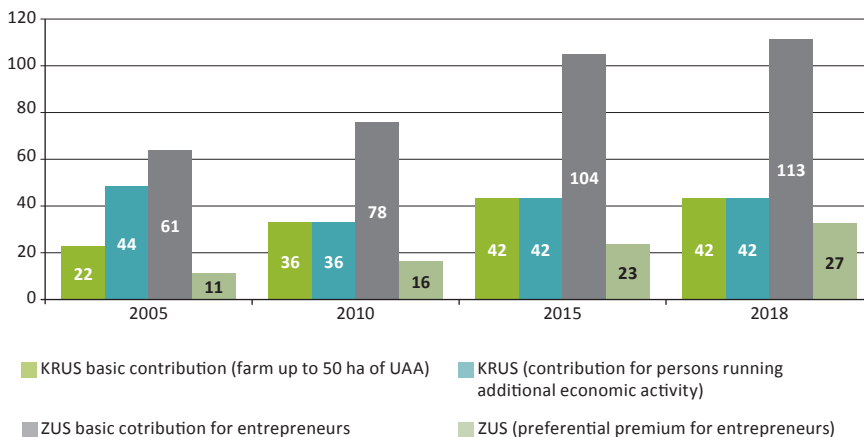
Source: Own study based on KRUS and ZUS data.

The data presented in Graph 2 show that the monthly basic amount of the contribution in ZUS is much higher than in KRUS (both for farmers running additional business activities and those who do not). In 2018, the basic contribution at ZUS was over eight times higher than the basic contribution for KRUS and over four times higher than the contribution for farmers running additional economic activity. A person running a non-agricultural business,

insured with the Social Insurance Institution (ZUS), was charged with the amount of approximately PLN 779 per month. On the other hand, a person insured in KRUS, who additionally conducts non-agricultural business activity – for the amount of PLN 180 per month. It should be emphasized, however, that persons insured with the Social Insurance Institution (ZUS) undertaking business activity for the first time may benefit from the preferential premium, which amounted to PLN 184 in 2018 and is comparable to the premium of farmers conducting additional non-agricultural economic activity (Graph 2). It is worth adding that this premium is only valid for two years, followed by a transition to the non-preferential rules.

However, it should be clearly emphasized that the current differentiation in the amount of retirement and pension contributions for farmers insured in KRUS on farms from 50 ha and above does not increase the amount of their retirement and disability benefits. This is due to the fact that in the KRUS insurance system, these benefits are based on a defined amount, which does not depend on the sum of contributions. At ZUS, the situation is different. Here, the amount of retirement and disability benefits depends on the amount of capital contributed.

There is a much smaller differentiation of contributions in the case of accident, sickness and maternity insurance, as shown in Graph 3. The basic ZUS contribution in 2018 was almost three times higher than the basic KRUS contribution and the contribution for farmers running an additional business (PLN 113 in ZUS and PLN 42 in KRUS). A person insured in KRUS, conducting both agricultural and non-agricultural business activity, was charged with the amount of approximately PLN 42 per month, which was an amount 1.5 times higher than that paid by persons belonging to the Social Insurance Institution (ZUS), conducting business activity and making preferential payments. In addition, it should be emphasized that from 2004, farmers running both agricultural and non-agricultural activities were obliged to pay double contributions for both retirement and disability insurance and self-financing accident, sickness and maternity insurance (Graph 3). It was only another amendment to the Social Insurance Act in 2009 that exempted insured persons who conduct additional non-agricultural activity from the obligation to pay double contributions for accident, sickness and maternity insurance.

Graph 3. Comparison of the monthly accident, sickness and maternity contributions in ZUS and KRUS in 2005–2018 (in PLN)


Source: Own study based on KRUS and ZUS data.

The above considerations indicate that the sum of amounts for social insurance for farmers consists of retirement and disability pension, accident, sickness and maternity contributions. Their amount is determined at a much lower level than for entrepreneurs belonging to the ZUS system, who, apart from high social security contributions (retirement and disability pension, accident, sickness and maternity), also pay health insurance contributions (Table 7). However, it should be clearly emphasized that in the ZUS system it is the contribution amount that determines the old-age and disability pension amounts. We do not meet this solution in the KRUS system, because the benefit amount is independent of the contribution.

Table 7. Comparison of the monthly total burdens of farmers, farmer-entrepreneurs and entrepreneurs belonging to the ZUS and KRUS systems in 2018

Description	A farmer who does not conduct additional economic activity	Farmer-entrepreneur (up to 50 ha)	Entrepreneur with preferences	Entrepreneur with no preferences
The total amount of pension, accident and sickness contributions in 2018	132,0 zł	222,0 zł	210,9 zł	892,3 zł
Health care contribution*	up to 6 ha – 0 PLN	1 PLN for each ha over 6 ha	275,5 zł	275,5 zł

Source: Own study based on KRUS and ZUS data.

Summary

The contribution amounts in the KRUS system are much lower than for entrepreneurs belonging to the ZUS system, who, in addition to high social insurance contributions (retirement and pension, accident, sickness and maternity), also pay health insurance contributions.

The differences in the method of calculating contributions determine the amount of the monthly amount paid by farmers, farmers running non-agricultural businesses and entrepreneurs. In 2018, the basic contribution at ZUS was over eight times higher than the basic contribution for KRUS and over four times higher than the contribution for farmers running additional economic activity. The contribution of persons insured with ZUS who undertake business activity for the first time is comparable to the contribution of farmers running additional non-agricultural business activity. In 2018, it amounted to PLN 184. This can be a kind of justification for supporting agriculture, which is considered to be a particularly sensitive and strategic sector for the national economy.

Farmers' low contributions are one of the arguments for a change in the method of calculating and financing their social security contributions. However, it should be clearly emphasized that such changes would result in a huge increase in the contribution burden of farmers, which would be particularly acute for small farms, which in relation to large, economically strong farms are relatively much more burdened with this parafiscal levy.

Joanna Pawłowska-Tyszko – PhD Eng., Department of Accounting for Agricultural Farms, IERiGŻ – PIB

Literature

1. Puślecki D., *Zakres ochrony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2 (15).
2. Roguszewska W., *Zmiany w ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2009, nr 35.
3. Siekierski C., *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce* [in:] *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Warszawa, Wydawnictwo SGGW, 2002.
4. Ustawa z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 150 poz. 1248.

5. Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2020 nr 266 ze zm.
6. Ustawa z 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników, Dz. U. 2012 poz. 123 ze zm.
7. Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach społecznych, Dz. U. 2004 nr 91 poz. 873.
8. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2015 poz. 704 ze zm.
9. Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2019 poz. 1482 ze zm.
10. Ustawa z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz. U. 2018 poz. 926.
11. Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. nr 79 poz. 667.
12. Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 2018 poz. 200 ze zm.
13. Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2019 poz. 1373 ze zm.
14. Ustawa z 5 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników, Dz. U. 2014 poz. 1935.
15. Walczak D., *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Toruń, TNOiK – Dom Organizatora, 2011.
16. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07.

Mikro- i makroekonomiczny kontekst ubezpieczeń społecznych

Streszczenie

Najbardziej racjonalnym postępowaniem w sytuacji występowania ryzyka starości jest jego przewidywanie i zabezpieczanie się poprzez ubezpieczenia. W warunkach doskonałego funkcjonowania rynków ubezpieczeniowych na wskroś racjonalnym postępowaniem byłoby pełne ubezpieczenie się przed zdarzeniami ryzykownymi, gdyż to przynosiłoby jednakową konsumpcję w każdym momencie, a więc równą użyteczności z tego tytułu. Najprostszym mechanizmem, który to umożliwi w sektorze ubezpieczeń społecznych, jest tzw. annuita. Celem opracowania był przegląd mikro- i makroekonomicznych teorii funkcjonowania ubezpieczeń społecznych. Przegląd badań wskazuje, że związki dotowania ubezpieczeń społecznych z makroekonomią mają wielokanałowy i złożony charakter. Patrząc przez pryzmat mikroekonomii, ubezpieczenia społeczne bazują na teorii użyteczności oczekiwanej. Z badań wynika, że decyzja o ewentualnym nabyciu ubezpieczenia w dużym stopniu zdeterminowana jest poziomem awersji do ryzyka konkretnej jednostki – wraz z wzrostem tej awersji maleje krańcowa użyteczność konsumpcji.

Słowa kluczowe: KRUS, ubezpieczenie społeczne, teorie funkcjonowania ubezpieczeń społecznych.

Wstęp

Podstawowym motywem ludzi chcących się ubezpieczyć jest wygładzenie ich konsumpcji w czasie, gdy są oni konfrontowani z różnymi stanami natury, tj. ryzykami życiowymi. W warunkach doskonałego funkcjonowania rynków

* **Jacek Kulawik** – prof. dr. hab., Zakład Finansów i Zarządzania Ryzykiem, IERiGŻ – PIB.

ubezpieczeniowych na wskroś racjonalnym postępowaniem byłoby pełne ubezpieczenie się przed zdarzeniami ryzykownymi, gdyż to przynosiłoby jednakową konsumpcję w każdym momencie, a więc równą użyteczności z tego tytułu. Najprostszym mechanizmem, który to umożliwia w sektorze ubezpieczeń społecznych, jest tzw. annuita. To plan ubezpieczeniowy, w którym płaci się przez pewien czas określoną składkę, a w zamian uzyskuje w przyszłości, np. na emeryturze, regularnie określone świadczenia aż do końca życia. Jak to zostanie przedstawione w dalszej części opracowania, rzeczywiste systemy ubezpieczeń społecznych funkcjonują w sposób zdecydowanie bardziej złożony.

Celem opracowania był przegląd mikro- i makroekonomicznych teorii funkcjonowania ubezpieczeń społecznych.

Problematyka ubezpieczeń społecznych w teorii ekonomii

Nabywanie dowolnego tytułu do ubezpieczenia społecznego z jednej strony sprowadzić można do pewnego rodzaju przymusu, jeśli wiąże się to z płaceniem określonych składek przez zatrudnionego i/lub jego pracodawcę. Z drugiej strony jednostki mogą dodatkowo ubezpieczać się na rynku prywatnym. Istnieją jeszcze formy mieszane, jak ma to miejsce w Polsce w przypadku ubezpieczeń emerytalnych, kiedy to część osób otrzymuje świadczenia z systemu PAYG oraz tzw. drugiego filaru systemu. Wreszcie, większość obywateli może się samoubezpieczać, poprzez zadłużanie się albo oszczędzanie. Jednakże dostępność publicznych systemów ubezpieczeniowych, szczególnie głęboko subsydiowanych, z reguły powoduje wypieranie pozostałych rodzajów ubezpieczania się¹.

Standardowo analizę dowolnego programu ubezpieczeń społecznych zaczyna się od stwierdzenia, że są one odpowiedzią na niedoskonałości i niekompletności prywatnych rynków ubezpieczeń, które uzasadniają interwencję państwa. W pierwszym rzędzie chodzi o negatywną selekcję, czyli o przewagę informacyjną potencjalnego nabywcy ochrony względem jej oferenta. Drugim zjawiskiem, będącym również pochodną asymetrii informacji na rynku, jest hazard moralny. To, w najprostszym ujęciu, obniżenie przez nabywcę ubezpieczenia motywacji do staranności w przeciwdziałaniu skutkom zdarzenia ryzykownego. Mamy zatem do czynienia z prostą wymiennością: interwencja publiczna może wprawdzie niekiedy zwiększyć efektywność, ale hazard moralny ją redukuje. Efekt netto, wyrażany bardzo często za pomocą miar dobrobytu społecznego, jest wobec tego sprawą otwartą.

¹ J. Gruber, *Public Finance and Public Policy. Fourth Edition*, New York, Worth Publishers, 2013; S. H. Rosen, T. Gayer, *Public Finance. Ninth Edition*, New York, McGraw-Hill, 2010.

Dominującym podejściem do modelowania problemów związanych z ubezpieczeniami społecznymi jest teoria/hipoteza użyteczności oczekiwanej. Jej główne założenia można przedstawić, korzystając z ww. prac J. Grubera oraz H. S. Rosena i T. Gayera. Przyjmijmy zatem, że mamy do czynienia z jakimś niepewnym, niekorzystnym, a więc ryzykownym zdarzeniem, którego prawdopodobieństwo wystąpienia wynosi p . Stąd oczekiwaną użyteczność EU możemy zapisać następująco:

$$EU = (1 - p) \times U(\text{konsumpcja przy braku zdarzenia ryzykownego}) + p \times U(\text{konsumpcja w sytuacji urzeczywistnienia się ryzyka}).$$

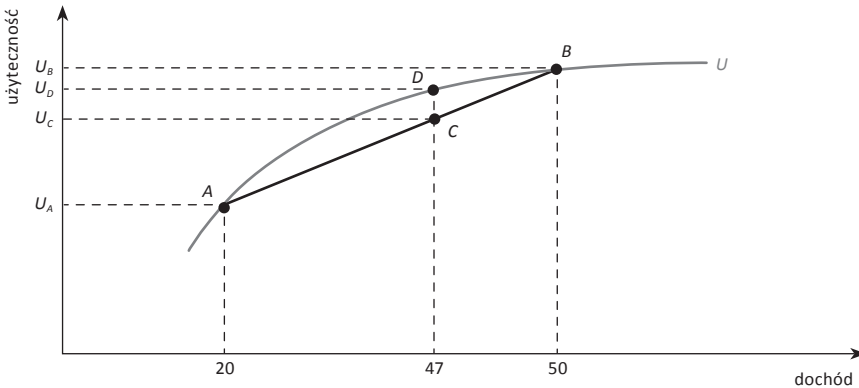
Jak widać, EU jest ważoną sumą użyteczności uzyskiwanej w różnych stanach natury/świata/otoczenia, gdzie wagami są prawdopodobieństwa tychże stanów. Poprzez nabycie ubezpieczenia przesuwamy konsumpcję z okresów, w których jest ona wysoka i pewna, a więc cechuje się niską użytecznością krańcową, do okresów, gdy jest ona niska, obciążona ryzykiem, a przez to jej użyteczność krańcowa rośnie. Oczywiście, zgodnie z ekonomią neoklasyczną jednostka będzie dążyła do maksymalizowania użyteczności oczekiwanej.

Uzyskanie ochrony ubezpieczeniowej przez transfer ryzyka do ubezpieczyciela wiąże się jednak z określonym kosztem, nazywanym składką, a najbardziej podstawową jej formą jest składka poprawna/sprawiedliwa aktuarialnie (ang. *an actuarially fair premium*). To taka cena ochrony w danym okresie, która równa się wartości oczekiwanych przez asekuratora wypłat na rzecz beneficjentów w tymże okresie. Powyższa składka w Polsce określana jest terminem „składka netto”. W praktyce trzeba ją powiększyć o pewne narzuty, które pokryją koszty administracyjne systemu ubezpieczeniowego i ryzyko asekuratorów oraz pozwolą im wypracować jakiś zysk. W ten sposób dochodzimy do składek brutto, na bazie których kalkuluje się także ewentualne subsydia budżetowe trafiające do systemu ubezpieczeniowego.

Na rysunku 1 podsumowano dotychczasowe rozważania dotyczące motywów ubezpieczania się ludzi w przypadku składki netto. Na osi rzędnych odłożona jest użyteczność będąca funkcją wklęsłą, co jest odzwierciedleniem faktu malejącej użyteczności krańcowej dochodu opisanego na osi odciętych. Jeśli w danym okresie zrealizuje się zdarzenie ryzykowne, punkt A wyrazi użyteczność dochodu jako U_A . Sytuacja przeciwna to punkt B z odpowiadającą mu użytecznością U_B . Jednostka może nie nabyć ubezpieczenia (punkt C) albo zdecydować się na nie (punkt D). Wprawdzie wartości oczekiwane dochodu są w obydwu przypadkach jednakowe, ale użyteczność oczekiwana przy ubezpieczeniu jest wyższa niż w sytuacji odwrotnej. Przejawia się w ten sposób preferencja do wygładzania konsumpcji, jako pochodna malejącej użyteczności krańcowej, tj. redukowania jej w okresach korzystnych, by chronić

się przed spadkiem konsumpcji w okresach gorszych. To implikuje od razu bardziej ogólny wniosek, że w warunkach dostępności ubezpieczeń ze składkami poprawnymi aktuarialnie jednostki powinny nabywać pełną ochronę przed zdarzeniami im zagrażającymi.

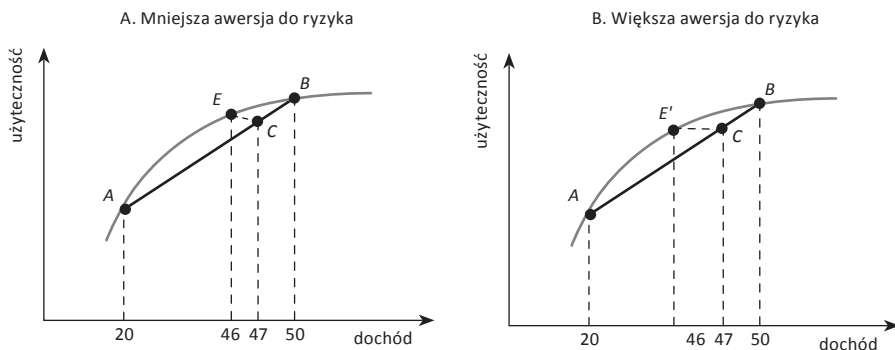
Rysunek 1. Dlaczego ludzie kupują ubezpieczenia?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie H.S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance, Ninth Edition*, New York, McGraw-Hill, 2010.

Sytuacja bardziej się komplikuje, gdy do analizy wprowadzi się składkę brutto. Decyzja o ewentualnym nabyciu ubezpieczenia w dużym stopniu zeterminowana jest wtedy poziomem awersji do ryzyka konkretnej jednostki. W przybliżeniu można przyjąć, że wraz ze wzrostem awersji maleje też krańcowa użyteczność konsumpcji. Osoby z mniejszą tolerancją ryzyka boją się bardziej spadku konsumpcji i chętniej nabywają ubezpieczenia, płacąc za nie nawet składkę brutto. Zależności te przedstawiono na rysunku 2. Panel A to przypadek funkcji użyteczności o umiarkowanej krzywiźnie, typowej dla osób o niskiej awersji. Ewentualnie będą one zainteresowane ochroną, jeśli jej cena nie będzie zbyt wysoka (tu 3 500 USD). Panel B to z kolei przypadek osoby o wysokiej awersji do ryzyka, która może być gotowa do zapłacenia nawet 10 tys. USD, by znaleźć się w sytuacji bez ryzyka. Widzimy teraz, że wyrazem awersji do ryzyka jest krzywizna funkcji użyteczności. Natomiast nadwyżkę gotowości do zapłaty za ochronę ponad składkę poprawną aktuarialnie określa się jako premię za ryzyko. Ta ostatnia rachunkowo jest różnicą między wartością oczekiwaną określonej kwoty pieniężnej a jej ekwiwalentem pewności, tj. kwotą gwarantowaną, którą jednostka jest bardziej gotowa przyjąć niż kwotą wyższą, ale niepewną.

Rysunek 2. Dlaczego ludzie kupują ubezpieczenia z dodatkowymi opłatami?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie H.S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance, Ninth Edition*, New York, McGraw-Hill, 2010.

Gdyby ubezpieczenia społeczne były zredukowane tylko do systemu emerytalnego, to musiałaby obowiązywać zasada korzyści poprawnych/sprawiedliwych aktuarialnie (ang. *an actuarially fair return*)². W rzeczywistości, nawet w samym ubezpieczeniu emerytalnym nie jest ona dotrzymana, gdyż system polityczny wbudowuje w nie rozmaite instrumenty redystrybucji między- i wewnątrzgeneracyjnej. Przeanalizujemy teraz, w ślad za Rosenem i Gayerem, redystrybucję międzygeneracyjną w systemie PAYG. Załóżmy, że liczba świadczeniobiorców wynosi N_b , a przeciętna płatność roczna równa jest B . Łącznie potrzebujemy zatem zgromadzić fundusze równe $N_b \times B$, zakładając, że będą one pochodziły z opodatkowania czynnika pracy. Oznaczmy wobec tego przez t stopę podatku, liczbę pracujących przez N_w i średnie roczne wynagrodzenie przez w . Mnożąc te trzy parametry uzyskamy dochód roczny z opodatkowania. Równowaga w systemie emerytalnym będzie uzyskana, gdy:

$$N_b \times B = t \times N_w \times w,$$

stąd mamy:

$$B_t = t \times \frac{N_w}{N_b} \times w$$

Gdyby teraz przyjęto, że stopa podatkowa będzie wielkością stałą, wzrost świadczeń wynikałby ze wzrostu płaci/lub zwiększenia globalnego zatrudnienia.

² S. H. Rosen, T. Gayer, *Public Finance...*, op. cit.

Jeśli ten warunek nie byłby spełniony, emeryci otrzymywaliby wyłącznie świadczenia sprawiedliwe aktuarialnie. Można oczywiście poprawić położenie emerytów poprzez zwiększenie stopy opodatkowania pracy. Nie może to być jednak efekt trwały, bo równocześnie pogarsza się położenie przyszłych emerytów, płacących aktualnie wyższe podatki. Zauważmy ponadto, że extra korzyści mogliby osiągnąć beneficjenci PAYG, który dopiero zacząłby funkcjonować, ale jest to przypadek szczególny. Stąd w praktyce nie jest łatwo określić wielkość redystrybucji międzygeneracyjnej. W dużym przybliżeniu można to oszacować, porównując między różnymi grupami dochodowymi ich zdyskontowane korzyści emerytalne w przewidywanym okresie życia z zaktualizowaną kwotą zapłaconych przez nich podatków.

Powyższe porównanie można także przeprowadzić w ramach jednej generacji, by próbować dojść do jakiejś oceny wewnątrzgeneracyjnej redystrybucji. Trzeba tu jednakże zachować dużą ostrożność, gdyż przewidywany okres życia w ramach np. obecnej generacji jest często bardzo zróżnicowany, a to on jest kluczową determinantą salda netto korzyści i kosztów funkcjonowania w systemie PAYG. Ważny jest ponadto status cywilny jednostki; z reguły małżeństwa legitymują się korzystniejszym ww. saldem niż osoby samotne. Preferowane mogą być także małżeństwa wspólnie rozliczające się z podatku dochodowego, szczególnie gdy jego podstawa jest w nich bardzo różna. Wreszcie trzeba wspomnieć o zmienności zasad indeksacji/waloryzacji świadczeń. Od pewnego czasu w Polsce widać np. tendencję do preferowania w tym procesie osób o niższych emeryturach. Jednakże obiektywizacja redystrybucji wewnątrzgeneracyjnej jest poważnym wyzwaniem z uwagi na skomplikowanie i małą przejrzystość współczesnych systemów emerytalnych i podatkowo-transferowych.

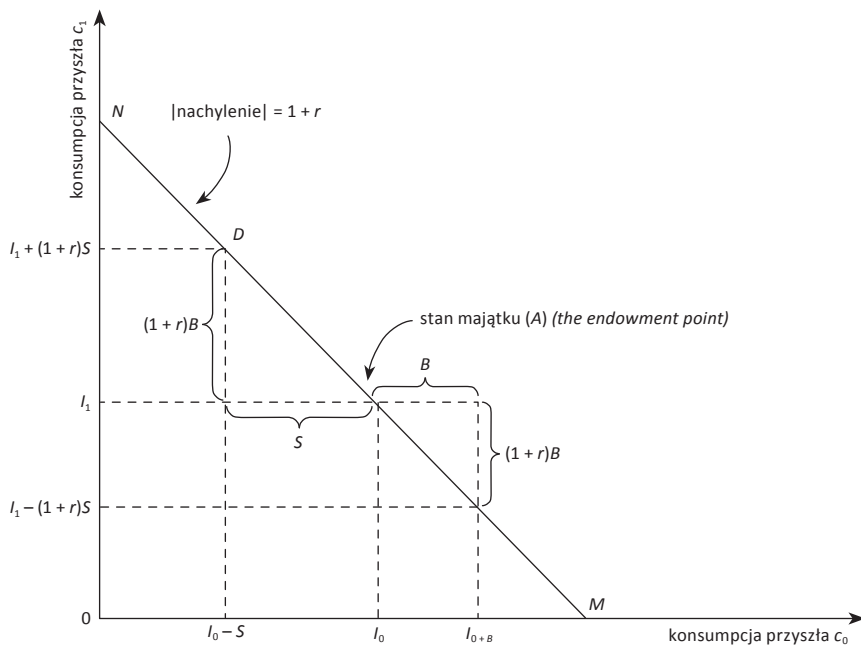
Złożonym i wciąż nierozstrzygniętym problemem jest wpływ ubezpieczeń emerytalno-rentowych i całych ubezpieczeń społecznych na oszczędności prywatne. Przeanalizujmy go zatem bliżej, korzystając z ujęcia stosowanego przez Rosena i Gayera, którzy bazują na modelu cyklu życia jednostki. Tworzenie oszczędności prywatnych jest w nim instrumentem wygładzania konsumpcji w całym okresie życia, a wprowadzenie ubezpieczeń społecznych oddziałuje tu za pośrednictwem trzech efektów:

- 1) substytucji majątku,
- 2) wyboru momentu przejścia na emeryturę,
- 3) możliwości przekazania spadku krewnym.

Istotę efektu substytucyjnego objaśnia rysunek 3. Jednostka w okresie aktywności zawodowej uzyskuje dochód I_0 , ale wie, że w przyszłości (na emeryturze) wyniesie on I_1 . Jej problem sprowadza się do wyboru konsumpcji w każdym okresie, co implikuje równocześnie decyzje odnośnie do oszczędzania lub pożyczania. Jeśli z nich zrezygnuje, to znajdzie się w tzw. *the endowment*

point, oznaczonym przez A na linii ograniczenia budżetowego MN . Może jednak wybrać wariant odkładania części pieniędzy (S) w okresie pierwszym. Gdy inwestycja ta przyniesie jej odsetki równe r , to w okresie przyszłym może zwiększyć swoją konsumpcję o odpowiednik $(1+r)S$, przesuując się z punktu A do punktu D , jednakże kosztem obniżenia konsumpcji bieżącej o S . Jeśli natomiast zdecyduje się na większą konsumpcję bieżącą, finansując ją z kredytu (B) oprocentowanego również stopą r , co daje jego koszt równy rB , musi liczyć się wtedy z tym, że konsumpcja na emeryturze zmaleje o $(1+r)B$. To oznacza przemieszczanie się z punktu A do punktu F .

Rysunek 3. Ograniczenie budżetowe w przypadku konsumpcji aktualnej i przyszłej

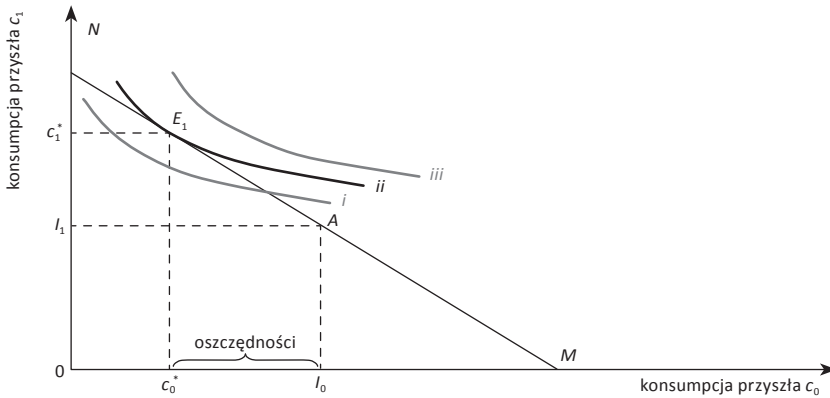


Źródło: Opracowanie własne na podstawie H. S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance...*, op. cit.

Warto zauważyć, że nachylenie linii ograniczenia budżetowego MN wyraża koszt alternatywny jednego dobra za pomocą dobra drugiego. Stąd nachylenie równe $1 + r$ oznacza, że konsumpcja bieżąca równa jednostce wartości wiąże się z jej redukcją o to wyrażenie na emeryturze. Dlatego też linię MN określa się jako międzyokresowe ograniczenie budżetowe, a jest ono zbiorem

osiągalnej konsumpcji w czasie. Wykorzystanie tej kategorii przedstawia rysunek 4. Pojawiają się na nim dodatkowo trzy przykładowe krzywe obojętności, uporządkowane zgodnie z zasadą, że jednostka preferuje większą konsumpcję niż mniejszą, co pozwala wyrazić problem w konwencji maksymalizacji użyteczności z tytułu konsumpcji. Maksimum to oddaje punkt E_1 , w którym konsumpcja bieżąca wynosi c_0^* , a przyszła – c_1^* . Ponieważ c_0^* jest mniejsze od dochodu I_0 , różnica między tymi kategoriami może być przeznaczona na cele oszczędnościowe.

Rysunek 4. Wybór maksymalizujący aktualną i przyszłą konsumpcję



Źródło: Opracowanie własne na podstawie H. S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance...*, op. cit.

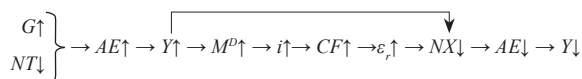
Publiczne ubezpieczenia emerytalne mogą zachęcać do wcześniejszego zakończenia aktywności zawodowej. Tym samym maleje liczba lat, w których gromadzi się fundusze, a rośnie okres pobierania świadczeń, które trzeba finansować. Per saldo może to prowadzić do wzrostu oszczędności prywatnych. Nie obowiązuje tu jednak jakiś automatyzm. Każdy człowiek, kiedy wybiera moment przejścia na emeryturę, waży przyrost korzyści z tytułu jego opóźnienia z kosztami. Ważną determinantą jest tu oczekiwana długość życia – im jest ona dłuższa, tym bardziej możemy być skłonni dłużej pracować, by w przyszłości otrzymać wyższą emeryturę.

Ewentualnemu wypieraniu oszczędności prywatnych przez publiczne ubezpieczenia emerytalne może przeciwdziałać motyw chęci pozostawienia spadku dzieciom lub innym krewnym. W istocie może tu chodzić o złagodzenie międzygeneracyjnej redystrybucji powodowanej przez powyższe ubezpieczenia. Skala tego efektu jest jednak zmienna i uwzględnia zwyczaje oraz rozwiązania podatkowe bardzo zróżnicowane w przekroju międzynarodowym.

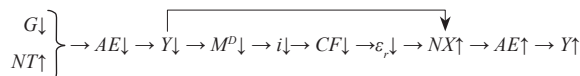
Interesujące nas problemy muszą być jednak analizowane w perspektywie całej polityki gospodarczej prowadzonej w danym czasie i miejscu. W dużym skrócie można powiedzieć, że polityka makroekonomiczna to każdorazowa kombinacja polityki fiskalnej i monetarnej, które w gospodarce otwartej mogą być prowadzone w reżimie stałego lub płynnego kursu walutowego. Dla naszych rozważań znaczenie ma ten ostatni. W ślad za B. Czarnym poniżej zestawiono standardowy ciąg zależności przyczynowo-skutkowych w ww. rodzajach polityki³:

1. Polityka fiskalna/budżetowa:

a) łagodna:

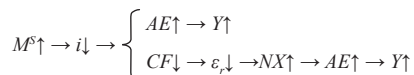


b) restrykcyjna:

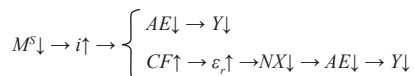


2. Polityka pieniężna/monetarna:

a) łagodna:



b) restrykcyjna:



gdzie:

AE – zagregowane wydatki,

CF – przepływy kapitału zagranicznego,

ε_r – realny kurs walutowy,

G – wydatki rządowe,

i – stopa procentowa,

M^D – realny popyt na pieniądź,

M^S – podaż pieniądza,

NT – podatki netto (podatki brutto minus transfery),

NX – eksport netto,

Y – produkcja.

³ B. Czarny, *Podstawy ekonomii*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2011.

Powyższe zależności mają również charakter wysoce stylizowany. Oznacza to tylko ogólne zorientowanie się o prawdopodobnej reakcji gospodarki na zmiany impulsów fiskalnych i/lub monetarnych. Pełniejszy obraz uzyskano by bez wątpienia, gdyby dysponowano modelem gospodarki narodowej w konwencji równowagi ogólnej i dynamicznej, na którym można by symulować różne scenariusze, a więc np. zmiany w ubezpieczeniach emerytalno-rentowych rolników. W Polsce takimi możliwościami kadrowymi i programowo-sprzętowymi dysponuje głównie NBP.

Polska stosuje płynny kurs walutowy. Stąd też musimy liczyć się z mniej skuteczną polityką fiskalną w warunkach otwartości zewnętrznej, co pokazuje poniższy ciąg zależności przyczynowo-skutkowych:

$$\left. \begin{array}{l} G\uparrow \\ NT\downarrow \end{array} \right\} \rightarrow AE\downarrow \rightarrow Y\uparrow \rightarrow M^D\uparrow \rightarrow i\uparrow \rightarrow CF\uparrow \rightarrow \epsilon, \downarrow \rightarrow NX\downarrow \rightarrow AE\downarrow \rightarrow Y\downarrow$$

Podsumowanie

Mikroekonomiczny kontekst ubezpieczeń społecznych wprost wyprowadzany jest z teorii/hipotezy użyteczności oczekiwanej. Ta ostatnia od pewnego czasu jest jednak przedmiotem krytyki. Obecnie trudno rozstrzygnąć, czy zostanie ona zastąpiona przez jakieś ujęcie „non-expected utility”, jak ma to miejsce na przykład w ubezpieczeniach majątkowych. Związki dotowania ubezpieczeń społecznych z makroekonomią mają natomiast wielokanałowy i złożony charakter, muszą być badane w konwencji całej policy mix, a więc połączenia polityki fiskalnej z monetarną, oraz w warunkach małej i dużej gospodarki zamkniętej i otwartej, co implikuje też dwa reżimy kursowe: stały i płynny. Nie może przeto zaskakiwać, że uzyskiwane wyniki modelowania często istotnie się różnią.

*Jacek Kulawik – prof. dr. hab., Zakład Finansów i Zarządzania Ryzykiem,
IERiGŻ – PIB*

Literatura

1. Czarny B., *Podstawy ekonomii*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2011.
2. Gruber J., *Public Finance and Public Policy. Fourth Edition*, New York, Worth Publishers, 2013.
3. Rosen S. H., Gayer T., *Public Finance. Ninth Edition*, New York, McGraw-Hill, 2010.

**Micro and macroeconomic
context of social insurance**

Abstract

The most rational conduct with regards to the risk of old age is anticipation and protection through insurance. In the conditions of the perfect functioning of the insurance markets, it would be rational through and through to fully insure against risky events, as this would bring the same consumption at all times, and thus equal utility on this account. The simplest mechanism for this in the social security sector is the so-called annuita. The study aimed to review the micro- and macroeconomic theories of the functioning of social insurance. A review of the research shows that the relationship between social security subsidies and macroeconomics is multi-channel and complex. Looking through the prism of microeconomics, social insurance is based on the theory of expected utility. The research shows that the decision on whether to purchase insurance is largely determined by the level of risk aversion of a specific individual- the marginal utility of consumption decreases as this aversion grows.

Keywords: KRUS, social insurance, theories of the functioning of social insurance.

Micro and macroeconomic context of social insurance

Abstract

The most rational conduct with regards to the risk of old age is anticipation and protection through insurance. In the conditions of the perfect functioning of the insurance markets, it would be rational through and through to fully insure against risky events, as this would bring the same consumption at all times, and thus equal utility on this account. The simplest mechanism for this in the social security sector is the so-called annuity. The study aimed to review the micro- and macroeconomic theories of the functioning of social insurance. A review of the research shows that the relationship between social security subsidies and macroeconomics is multi-channel and complex. Looking through the prism of microeconomics, social insurance is based on the theory of expected utility. The research shows that the decision on whether to purchase insurance is largely determined by the level of risk aversion of a specific individual- the marginal utility of consumption decreases as this aversion grows.

Keywords: KRUS, social insurance, theories of the functioning of social insurance.

Introduction

The primary motive of people seeking insurance is to smooth out their consumption while they are confronted with various states of nature, i.e. life risks. In the conditions of the perfect functioning of the insurance markets, it would be rational through and through to fully insure against risky events, as this would bring the same consumption at all times, and thus equal utility on this

* **Jacek Kulawik** – prof. dr hab., Department of Finance and Risk Management, IERiGŻ – PIB.

account. The simplest mechanism for this in the social security sector is the so-called annuity. It is an insurance plan in which you pay a certain premium over a period of time, and in return you receive, in the future, for example in retirement, regularly defined benefits until the end of life. As will be presented later in this study, real social security systems function in a much more complex way.

The aim of the study was to review the micro- and macroeconomic theories of the functioning of social insurance.

Social insurance issues in the theory of economics

On the one hand, acquiring any title to social insurance can be reduced to a kind of compulsion, if it involves the payment of certain contributions by the employee and/or his employer. On the other hand, individuals may additionally insure themselves on the private market. There are also mixed forms, as is the case in Poland in the case of pension insurance when some people receive benefits from the PAYG system and the second pillar of the system. Finally, most citizens can self-insure, either by going into debt or saving. However, the availability of public insurance systems, especially deeply subsidized ones, tends to crowd out other types of insurance¹.

By default, any analysis of social security programs begins with the finding that they respond to the imperfections and incompleteness of private insurance markets that justify state intervention. Firstly, it is about negative selection, i.e. the information advantage of the potential insurance buyer over its provider. The second phenomenon, also a derivative of the asymmetry of information in the market, is a moral hazard. In the simplest terms, it is a reduction by the insurance buyer of the motivation to be diligent in counteracting the effects of a risky event. So we are dealing with simple interchangeability: while public intervention can sometimes increase efficiency, moral hazard reduces it. The net effect, very often expressed in terms of social welfare measures, is therefore an open question.

The dominant approach to modeling problems related to social insurance is the expected utility theory/hypothesis. Its main assumptions can be presented using the above-mentioned works by J. Gruber and H. S. Rosen and T. Gayer. Let us assume, therefore, that we are dealing with some uncertain, unfavorable, and therefore risky event, the probability of which is p . Hence, the expected utility of the EU can be written as follows:

¹ J. Gruber, *Public Finance and Public Policy. Fourth Edition*, New York, Worth Publishers, 2013; S. H. Rosen, T. Gayer, *Public Finance. Ninth Edition*, New York, McGraw-Hill, 2010.

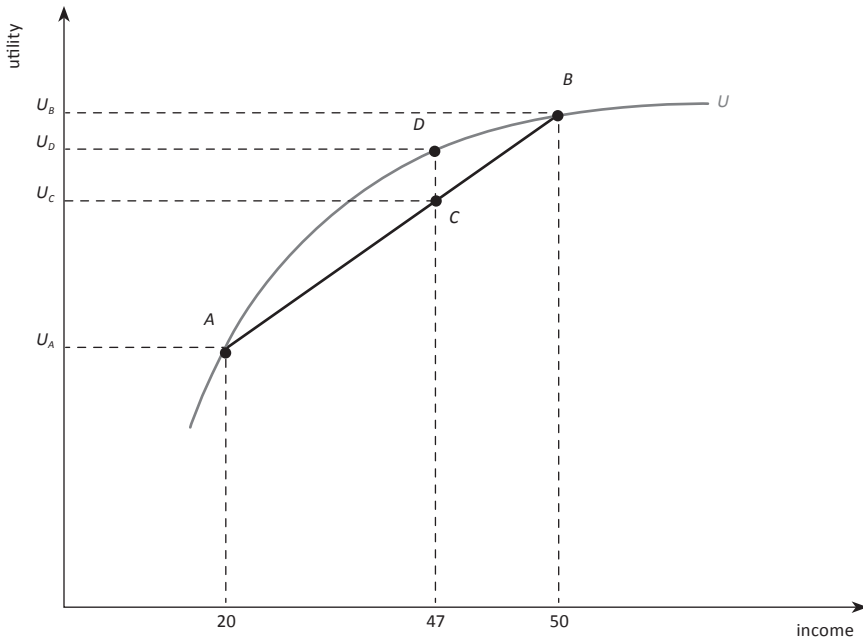
$$EU = (1 - p) \times U(\text{consumption in the absence of a risky event}) \\ + p \times U(\text{consumption when the risk materializes}).$$

As you can see, EU is a weighted sum of utility obtained in various states of nature/world/surroundings, where the weights are the probabilities of these states. By purchasing insurance, we shift consumption from periods in which it is high and certain, and therefore has a low marginal utility, to periods where it is low, at risk, and therefore its marginal utility grows. Of course, in line with neoclassical economics, the individual will strive to maximize expected utility.

Obtaining insurance protection by transferring the risk to the insurer, however, involves a specific cost, known as a premium, and its most basic form is an actuarially fair premium. This is the price of protection in a given period, which is equal to the value of payments to the beneficiaries expected by the insurer in that period. The above premium in Poland is referred to as the “net premium”. In practice, it has to be increased by some surcharges that will cover the administrative costs of the insurance system and the risk of the insurers and allow them to generate some profit. In this way, we come to gross premiums, on the basis of which we also calculate possible budget subsidies going to the insurance system.

Graph 1 summarizes the considerations made so far regarding people’s insurance motives in the case of net premiums. The utility, which is a concave function, is placed on the Y-axis, which reflects the fact of the decreasing marginal utility of the income described on the X-axis. If a risky event occurs within a given period, point A will express the utility of the income as U_A . The opposite is the point B with the corresponding utility U_B . The individual may choose not to purchase insurance (section C) or choose to do so (section D). Although the expected values of income are the same in both cases, the expected utility of insurance is higher than in the reverse situation. This manifests a preference for smoothing consumption as a derivative of the decreasing marginal utility, i.e. reducing it in favorable periods in order to protect against a decline in consumption in worse periods. This immediately implies a more general conclusion that in the conditions of the availability of insurance with actuarial correct premiums, entities should obtain full protection against events threatening them.

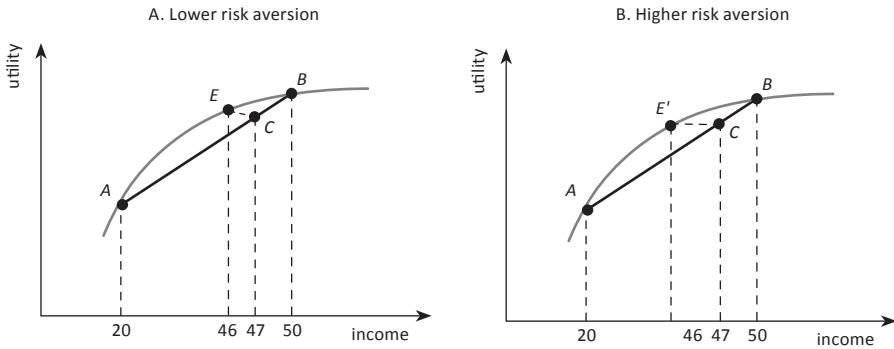
Graph 1. Why do people buy insurance?



Source: Own elaboration based on H.S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance, Ninth Edition*, New York, McGraw-Hill, 2010.

The situation becomes more complicated when the gross premium is included in the analysis. The decision to purchase insurance, if any, is then largely determined by the level of risk aversion of a particular individual. It can be roughly assumed that the marginal utility of consumption also decreases as aversion increases. People with lower risk tolerance are more afraid of a decrease in consumption and are more likely to buy insurance, paying even the gross premium for it. These dependencies are shown in Graph 2. Panel A is a case of a utility function with moderate curvature, typical of people with low aversion. Alternatively, they will be interested in protection if the price is not too high (here PLN 3,500). Panel B, in turn, is a case of a person with high risk aversion, who may be ready to pay up to PLN 10,000 to be in a risk-free situation. We can now see that the curvature of the utility function is an expression of risk aversion. On the other hand, the excess of the willingness to pay for protection over the actuarial correct premium is defined as the risk premium. The latter is the difference between the expected value of a certain amount of money and its certainty equivalent, i.e. a guaranteed amount that the entity is more willing to accept than a higher but uncertain amount, in accounting.

Graph 2. Why do people buy insurance with additional fees?



Source: Own elaboration based on H.S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance, Ninth Edition*, New York, McGraw-Hill, 2010.

If social insurance were reduced to the pension system only, the principle of an actuarially fair return would have to apply². In fact, even in the pension insurance itself, it is not met, as the political system builds into it various instruments of inter- and intra-generation redistribution. Now let's analyze, following Rosen and Gayer, the intergenerational redistribution in the PAYG system. Suppose the number of beneficiaries is N_b and the average annual payment is B . So in total, we need to raise funds equal to $N_b \times B$, assuming that they will come from the taxation of the labor factor. Let us therefore denote the tax rate by t , the number of working people by N_w and the average annual salary as w . Multiplying these three parameters we get the annual tax income. Balance in the pension system will be achieved when:

$$N_b \times B = t \times N_w \times w,$$

hence we have:

$$B_t = t \times \frac{N_w}{N_b} \times w$$

Now if we assume that the tax rate would be constant, the increase in benefits would result from wage increases and/or increases in global employment. If this condition were not met, pensioners would only receive actuarial fair benefits. Of course, it is possible to improve the position of pensioners by increasing the tax rate on labor. However, this cannot be a permanent effect because the

² S. H. Rosen, T. Gayer, *Public Finance...*, op. cit.

situation of future pensioners who currently pay higher taxes is deteriorating at the same time. Note also that extra benefits could be achieved by beneficiaries of PAYG that would just become operational, but this is a special case. Hence, in practice, it is not easy to determine the amount of intergenerational redistribution. This can be roughly estimated by comparing the discounted retirement benefits over the expected life span between the various income groups with the updated tax amount they have paid.

The above comparison can also be made within a single generation to try to come to some sort of assessment of intra-generation redistribution. However, one must be very careful here, because the expected life span for, for example, the current generation is often very diverse, and it is the key determinant of the net balance of benefits and costs in the PAYG system. Moreover, the civil status of the individual is important; as a rule, married couples have a more favorable balance than single people. Couples filing income tax jointly may also be preferred, especially when the tax base varies greatly. Finally, it is necessary to mention the volatility of the principles of indexation/valorization of benefits. For some time in Poland, for example, there has been a tendency to prefer people with lower pensions in this process. However, the objectification of intra-generation redistribution is a serious challenge due to the complexity and low transparency of modern pension and tax-transfer systems.

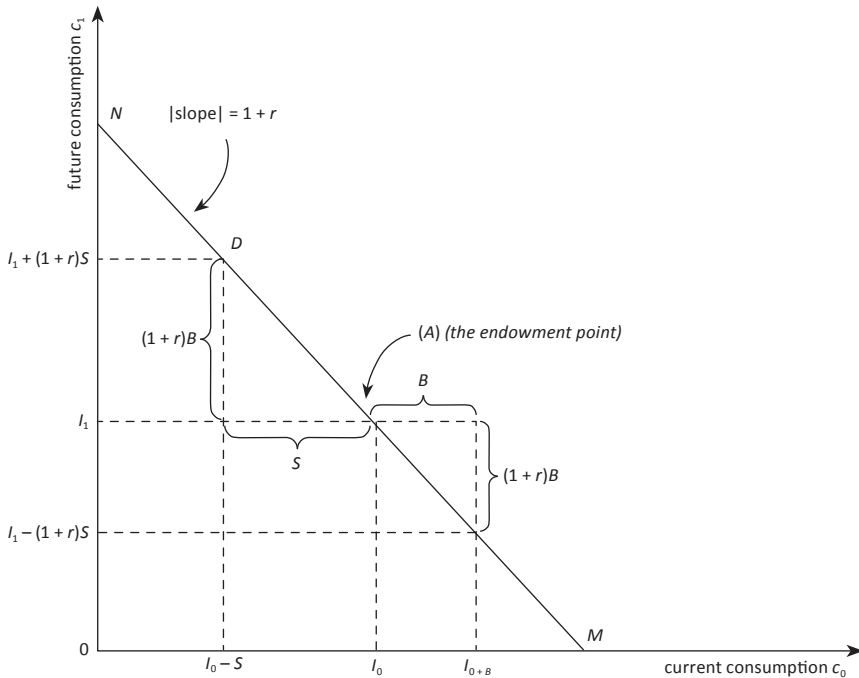
A complex and still unresolved problem is the impact of pension insurance and entire social insurance on private savings. Let us therefore analyze it more closely, using the approach used by Rosen and Gayer, which is based on the model of the individual's life cycle. The creation of private savings is an instrument for smoothing consumption throughout the life cycle, and the introduction of social security has three effects here:

- 1) substitution of property,
- 2) choosing the moment of retirement,
- 3) the possibility of transferring the inheritance to relatives.

The essence of the substitution effect is explained in Graph 3. An individual in the period of professional activity obtains an income of I_0 but knows that in the future (in retirement) it will amount to I_r . Its problem comes down to the choice of consumption in each period, which also implies decisions about saving or borrowing. If the individual decides to opt-out, they will be in the so-called endowment point, denoted by A on the MN budget constraint line. However, they may choose the option of saving some money (S) in the first period. When this investment yields its interest equal to r , then in the future they may increase their consumption by the equivalent of $(1 + r) S$, moving from point A to point D, but at the cost of lowering current consumption by S . If, however, they decide on a larger current consumption, financing it from the loan (B) also

bearing the interest rate r , with a cost equal to rB , then the individual must take into account that consumption in retirement will decrease by $(1 + r) B$. This means moving from point A to point F .

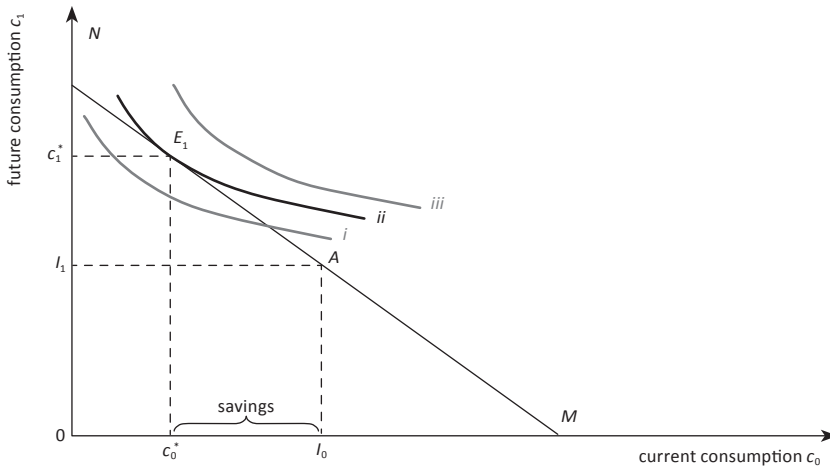
Graph 3. Budget constraint for current and future consumption



Source: Own elaboration based on H. S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance...*, *op. cit.*

It is worth noting that the slope of the MN budget constraint expresses the opportunity cost of one good versus the good of another. Hence, a slope equal to $1 + r$ means that current consumption equal to the unit of value is associated with its reduction by this expression in retirement. Therefore, the MN line is defined as the inter-temporal budget constraint, and it is the set of achievable consumption over time. The use of this category is shown in Graph 4. There are also three exemplary indifference curves, arranged in accordance with the principle that an individual prefers more consumption than less, which allows us to express the problem in the convention of maximizing utility due to consumption. This maximum is reflected in a point E_I , where the current consumption is c_0^* , and future consumption c_1^* . Because c_0^* is less than income I_0 , the difference between these categories can be used for savings purposes.

Graph 4. A choice that maximizes current and future consumption



Source: Own elaboration based on H. S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance...*, op. cit.

Public retirement insurance can encourage early retirement. Thus, the number of years in which funds are accumulated decreases, and the period of receiving benefits that need to be financed increases. On balance, this may lead to an increase in private savings. However, there is no automatism here. Each individual, when choosing when to retire, weighs the increment of delay benefits against the costs. An important determinant here is life expectancy – the longer it is, the more willing we may be to work longer in order to receive a higher pension in the future.

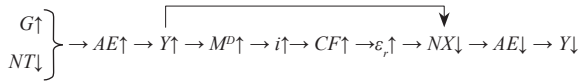
The possible displacement of private savings by public pension insurance may be counteracted by the motive of wanting to leave the inheritance to children or other relatives. In fact, it may be about mitigating the intergenerational redistribution caused by the aforementioned insurances. The scale of this effect, however, is variable, and takes into account customs and tax solutions that vary widely internationally.

However, the problems we are interested in must be analyzed from the perspective of the entire economic policy conducted at a given time and place. In a nutshell, we can say that macroeconomic policy is always a combination of fiscal and monetary policies, which, in an open economy can be conducted in the regime of a fixed or floating exchange rate. The latter is of importance for our considerations. Following B. Czarny, the standard sequence of cause-effect relationships in the above-mentioned types of policy³:

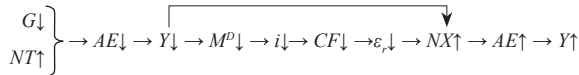
³ B. Czarny, *Podstawy ekonomii*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2011.

1. Fiscal/budget policy:

a) mild:

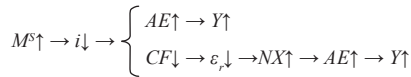


b) restrictive:

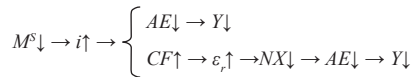


2. Monetary policy:

a) mild:



b) restrictive:



where:

- AE – aggregate expenses,
- CF – flows of foreign capital,
- ε_r – real exchange rate,
- G – government spending,
- i – interest rate,
- M^D – real demand for money,
- M^S – money supply,
- NT – net taxes (gross taxes minus transfers),
- NX – net export,
- Y – production.

The above-mentioned dependencies are also highly stylized. It means that it is only a general overview of the likely response of the economy to changes in fiscal and/or monetary impulses. A more complete picture would undoubtedly be obtained if there was a model of the national economy in the general and dynamic equilibrium convention on which various scenarios could be simulated, i.e. changes in farmers' retirement and disability pension insurance. In Poland, such personnel, software and hardware capabilities are mainly available to the NBP.

Poland uses a floating exchange rate. Hence, we must take into account a less effective fiscal policy in the conditions of external openness, as shown by the following sequence of cause-and-effect relationships:

$$\left. \begin{array}{l} G\uparrow \\ NT\downarrow \end{array} \right\} \rightarrow AE\downarrow \rightarrow Y\uparrow \rightarrow M^p\uparrow \rightarrow i\uparrow \rightarrow CF\uparrow \rightarrow \varepsilon,\downarrow \rightarrow NX\downarrow \rightarrow AE\downarrow \rightarrow Y\downarrow$$

Summary

The microeconomic context of social insurance is directly derived from the expected utility theory/hypothesis. The latter, however, has been subject to criticism for some time. At present, it is difficult to decide whether it will be replaced by the term “non-expected utility”, as for example in the case of property insurance. The relations between social security subsidies and macroeconomics, on the other hand, have a multi-channel and complex nature. They must be examined in the entire policy mix convention, i.e. a combination of fiscal and monetary policy, and in the conditions of a small and large closed and open economy, which also implies two exchange rate regimes: constant and liquid. Therefore, it is not surprising that the obtained modeling results often differ significantly.

Jacek Kulawik – prof. dr hab., Department of Finance and Risk Management, IERiGŻ – PIB

Literature

1. Czarny B., *Podstawy ekonomii*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2011.
2. Gruber J., *Public Finance and Public Policy. Fourth Edition*, New York, Worth Publishers, 2013.
3. Rosen S. H., Gayer T., *Public Finance. Ninth Edition*, New York, McGraw-Hill, 2010.

Miejsce ubezpieczeń społecznych rolników w budżecie państwa

Streszczenie

Podstawę finansów publicznych państwa stanowi budżet państwa, zapewniający istotne zasilanie systemu zabezpieczeń emerytalno-rentowych rolników w naszym kraju. Wynika to nie tylko z jego skali, ale również istotnego znaczenia społecznego i politycznego z punktu widzenia władz centralnych. Celem artykułu było przedstawienie możliwości konstrukcji budżetu państwa ze szczególnym uwzględnieniem systemu zabezpieczeń społecznych w rolnictwie. W opracowaniu podjęto próbę identyfikacji rozwiązań sprzyjających efektywności wydatkowania funduszy budżetowych. Do zrealizowania celu posłużono się studiami literaturowymi dotyczącymi przedmiotu analizy oraz danymi zawartymi w ustawie o finansach publicznych, ustawie budżetowej oraz budżecie zadaniowym. Respektowanie zasad budżetowych (wskazywane jest jednak umiarkowane podejście, charakteryzujące się odejściem od ich dogmatyzowania i zupełnego ignorowania), a także przyjmowanie proefektywnościowych rozwiązań pochodzących z rachunkowości zarządczej (np. w budżecie zadaniowym) sprzyja większej efektywności wydatkowania funduszy budżetowych na świadczenia społeczne rolników, a także – co jest istotne – prowadzi do bardziej zrównoważonego zarządzania publicznego.

Słowa kluczowe: budżet państwa, ustawa budżetowa, ubezpieczenia społeczne.

* **Michał Soliwoda** – dr inż., Zakład Finansów i Zarządzania Ryzykiem, IERiGŻ–PIB.

Podstawą każdego systemu finansów publicznych jest budżet państwa, który można potraktować jako „scentralizowany fundusz publiczny”¹. Budżet², w przeciwieństwie do funduszu celowego, jest funduszem uniwersalnym, tzn. „korzysta z wielu źródeł dochodów i finansuje wydatki przeznaczone na szeroki zakres różnych celów”. Mechanizm konstrukcji budżetów jest regulowany za pomocą tzw. zasad budżetowych. Jeszcze inną definicję podaje D. Rosati, który podkreśla „zestawienie dochodów i wydatków publicznych w określonym czasie, najczęściej w danym roku”³.

Celem artykułu jest przedstawienie możliwości konstrukcji budżetu państwa ze szczególnym uwzględnieniem systemu zabezpieczeń społecznych w rolnictwie. W opracowaniu podjęto próbę identyfikacji rozwiązań sprzyjających efektywności wydatkowania funduszy budżetowych.

Do zrealizowania celu posłużono się studiami literaturowymi dotyczącymi przedmiotu analizy oraz danymi zawartymi w ustawie o finansach publicznych, ustawie budżetowej oraz budżecie zadaniowym. Do prezentacji uzyskanych wyników wykorzystano zestawienia tabelaryczne, rysunki oraz schematy.

Pojęcia, zasady i ewolucja budżetu państwa

Pojęcie budżetu było odmiennie rozumiane przez ustawodawców, co ma odzwierciedlenie w ujęciach definicyjnych w różnych aktach prawnych (por. tabela 1). Choć Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie zawiera definicji budżetu, to jej art. 110 precyzuje, jakie elementy powinien on zawierać (por. ramka 1).

¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie* (wyd. I), Warszawa, WN PWN, 2017, s. 141.

² Teoria finansów publicznych wyodrębniła kategorię (urządzenie/instytucję) budżetu (łac. *bulga* – torba służąca do gromadzenia monet) dopiero w XIX w. W praktyce polityki publicznej kraje Zachodu zaczęły stosować budżety dopiero od około II połowy XIX w. Dorobek teoretyczny Leona Saya, René Stourma, Gastona Jezé, Adolfa Wagnera przyczynił się do stworzenia naukowych podstaw konstruowania budżetów. Warto dodać, że Stourm zdefiniował dwa pojęcia budżetu: pierwsze – odnoszące się do planowanych dochodów i wydatków, drugie – jako formę zatwierdzenia i aprobaty tego planu władzy wykonawczej (rządowi). Por. *Współczesne finanse publiczne*, red. A. Alińska, B. Woźniak, Warszawa, Difin, 2015; A. Skoczylas-Tylman, *Instytucja budżetu państwa (propozycja nowego ujęcia)*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” 2005, nr 185, s. 5–22.

³ D.K. Rosati, *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, 2016.

Tabela 1. Przegląd definicji budżetu w polskim ustawodawstwie

Źródło	Definicja
Art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.)	Brak definicji, odwołanie do ustawy budżetowej, a także aktu legislacyjnego odnoszącego się do tejże ustawy. 1. <i>Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej.</i> 2. <i>Zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa.</i>
Art. 95 Ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r.	Jako „plan dochodów i wydatków, a także przychodów i rozchodów”.
Art. 110 Ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.	Podano tylko zakres przedmiotowy budżetu, tj. określenie łącznych kwot prognozowanych dochodów i planowanych wydatków oraz kwotę planowanego deficytu.

Źródło: *Opracowanie własne na podstawie przywołanych aktów prawnych.*

Ramka 1. Zakres kategorii budżetu – ujęcie ustawy o finansach publicznych

Art. 110. Budżet państwa określa:

- 1) łączną kwotę prognozowanych podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa;
- 2) łączną kwotę planowanych wydatków budżetu państwa;
 - a) kwotę planowanych wydatków, obliczoną zgodnie z art. 112aa ust. 1, oraz kwotę planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3;
- 3) kwotę planowanego deficytu budżetu państwa wraz ze źródłami jego pokrycia;
- 4) łączną kwotę prognozowanych dochodów budżetu środków europejskich;
- 5) łączną kwotę planowanych wydatków budżetu środków europejskich;
- 6) wynik budżetu środków europejskich;
- 7) łączną kwotę planowanych przychodów budżetu państwa;
- 8) łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu państwa;
- 9) planowane saldo przychodów i rozchodów budżetu państwa;
- 10) limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Źródło: *Art. 110 Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.*

S. Owsiak opowiada się za umiarkowanym podejściem do zasad budżetowych, tzn. odejściem od dogmatyzowania i ignorowania tych prawideł, zaproponował więc uporządkowanie zbioru zasad budżetowych (por. tabele 2 i 3). Zasugerował on wyeliminowanie zasady uprzedności i polityczności jako reguł typowych dla budżetu państwa. Wypada podkreślić, że szczególne znaczenie ma zasada jedności, która sprzyja „optymalizacji rozmiarów środków publicznych

oraz racjonalności ich wydatkowania²⁴. Zasada równowagi była niegdyś podstawową regułą, której zachowanie było niezbędne przy konstrukcji budżetów.

Tabela 2. Uporządkowanie zasad budżetowych

Zasady <i>sensu largo</i>	Zasady ogólne, możliwe do pominięcia	Zasady szczególnie istotne
<ul style="list-style-type: none"> – równowagi – zupełności (powszechności) – jedności formalnej – szczegółowości (specjalizacji) – jawności – przejrzystości – realności – uprzedniości – gospodarności – operatywności – jednoroczności – polityczności 	<ul style="list-style-type: none"> – uprzedniości – polityczności 	<ul style="list-style-type: none"> – równowagi – zupełności – realności – jedności – operatywności – jawności – gospodarności

Źródło: Opracowanie własne na podstawie S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie* (wyd. I), Warszawa, WN PWN, 2017, s. 164–166.

Tabela 3. Zasady budżetowe – przegląd i objaśnienie

Rodzaj zasady	Objaśnienie
Zasada jedności	<ul style="list-style-type: none"> – całość dochodów i wydatków ujmowana i uchwalana w jednym akcie prawnym – wydatki i dochody ujęte jako scentralizowany fundusz
Zasada powszechności (zupełności)	<ul style="list-style-type: none"> – wszystkie publiczne dochody i wydatki ujęte w ustawie budżetowej, w pełnych kwotach, niełączonych ze sobą – finansowanie jednostek sektora finansów publicznych (jsfp) za pomocą metody brutto
Zasada szczegółowości	<ul style="list-style-type: none"> – uwzględnienie dochodów i wydatków w ujęciu szczegółowym
Zasada jawności	<ul style="list-style-type: none"> – informowanie opinii publicznej o treści budżetu
Zasada przejrzystości	<ul style="list-style-type: none"> – jasne i zrozumiałe prezentowanie dokumentów budżetowych
Zasada niefunduszowania w obrębie budżetu (tzw. jedności materialnej)	<ul style="list-style-type: none"> – w ramach budżetowania państwa, jak i jednostki samorządu terytorialnego – nie należy łączyć określonych dochodów z wydatkami
Zasada operatywności	<ul style="list-style-type: none"> – opracowanie budżetu w układzie podmiotowym, ze wskazaniem dochodów i wydatków
Zasada równowagi	<ul style="list-style-type: none"> – dopasowanie wydatków i dochodów tak, aby planowana kwota wydatków nie przewyższała oczekiwanej kwoty dochodów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Osiałyński, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Warszawa, WN PWN, 2006; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wyd. I – dodruk, Warszawa, WN PWN, 2017; A. Wernik, *Finanse publiczne. Cele, Struktury, Uwarunkowania*, Wyd. II zmienione, Warszawa, PWE, 2011; A. Wernik, *Niektóre zagadnienia good governance w zakresie finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” 2017, nr 55 (4) *Ekonomia XIV*, s. 209–219.

Jak zauważył A. Wernik⁵, „[w] Polsce realizację zasad szczególności, jawności i przejrzystości mają zapewnić art–41 ustawy o finansach publicznych, tworzące odrębny rozdział zatytułowany *Jasność i przejrzystość finansów publicznych*”. Należy zauważyć, że zasady budżetowe nie są czysto teoretycznymi regułami dla praktyki finansów publicznych, ale mają charakter zorientowany na aplikacyjność. Dobitnie świadczy o tym ewolucja budżetu publicznego w Polsce z perspektywy historycznej (tabela 4). Wraz z dojrzałością organizmu państwowego coraz więcej zasad budżetowych zostało zaimplementowanych do praktyki tworzenia budżetów. Wymienione i przedstawione wyżej zasady mają „zapewnić możliwość podejmowania prawidłowych decyzji w zakresie zarządzania finansami publicznymi”⁶.

Tabela 4. Budżet publiczny w Polsce – ewolucja z perspektywy historycznej

Rok	Opis wydarzenia
1374	Pakt Koszycki króla Ludwika Węgierskiego – nowe daniny mogą być nakładane tylko za pozwoleniem reprezentacji podatników (stanów).
1504	Sejm w Piotrkowie Trybunalskim – rozdział skarbu królewskiego i publicznego.
1590	Panowanie Zygmunta III – wprowadzenie budżetu uwzględniającego kompleksowo dochody i wydatki państwowe.
1768	Ustawy sejmowe: nałożenie nowych podatków lub podwyższenie obecnych wiąże się z konstrukcją nowego budżetu, a także uwzględnienia źródeł dochodów i obecnych wydatków oraz jednomyślnej akceptacji przez Sejm.
1791	Konstytucja 3 maja – budżet państwa na każdy następny rok zatwierdzany przez Sejm (reprezentację narodu).
1945–1989	Silne rozszerzenie zakresu państwa w związku z podejmowaniem finansowania bieżących/majątkowych zadań gospodarczych lub socjalnych.
1997	Konstytucyjna zasada zakazu finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny. Zasada ograniczenia długu publicznego do 3/5 w relacji do PKB.
2009	Ustawowy obowiązek sporządzania budżetu w układzie zadaniowym (wzorem wielu krajów Europy Zachodniej).
2012	Pakt fiskalny UE: wzmocnienie kryterium równowagi budżetowej, a także sankcji za naruszenie równowagi poniżej wartości referencyjnej. Rekomendacja dla równoważenia budżetu, a także wypracowywania nadwyżek budżetowych.

Źródło: *Adaptacja zestawienia tabelarycznego S. Owsiaika, Finanse publiczne..., op. cit., s. 151–153.*

⁵ A. Wernik, *Niektóre zagadnienia good governance..., op. cit. s. 211.*

⁶ *Ibidem*, s. 212.

C. Kosikowski podkreśla, że budżet państwa pełni kilka funkcji, jest bowiem „instytucją kontroli dochodów i wydatków publicznych”⁷, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia skuteczności polityki publicznej. Dodatkowo C. Kosikowski wyodrębnia inne funkcje budżetu:

- „roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów”,
- „plan rzeczowo-finansowy”,
- „urządzenie prawne”.

Nie jest wciąż rozstrzygnięte przez praktyków polityki publicznej, zarządzania publicznego czy prawa finansów publicznych, która z powyższych funkcji jest najbardziej istotna.

Wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym państw wzrasta złożoność rachunkowa i sprawozdawcza towarzysząca prezentacji pozycji budżetowych. Ma to swoje odzwierciedlenie w występowaniu kilku układów klasyfikacyjnych budżetu. Można wyodrębnić trzy takie układy zgodnie z art. 39 i 114 ustawy o finansach publicznych⁸:

- kryterium podmiotowe (organizacyjne),
- kryterium przedmiotowe, tj. „w odniesienia do dochodów – źródła pochodzenia, w odniesieniu do wydatków – przeznaczenia”,
- kryterium rodzajowe.

S. Owsiak wymienia, oprócz kryteriów podmiotowego i rodzajowego, kryterium funkcjonalne, które „systematyzuje środki budżetowe według funkcji publicznych realizowanych za pomocą środków publicznych”⁹. Aktualnie obowiązująca klasyfikacja budżetowa oparta jest na ustawie o finansach publicznych. Ten akt prawny jest podstawą do rozporządzenia ministra finansów (MF) o szczegółowej klasyfikacji środków budżetowych z uwzględnieniem polskiej klasyfikacji działalności (PKD). S. Owsiak zwraca uwagę, że klasyfikacja budżetowa posługuje się następującymi „podziałkami budżetu”, tzn. (1) część, (2) dział, (3) rozdział, (4) paragraf. Obecnie obowiązująca klasyfikacja budżetowa narusza typowy układ podmiotowy. Skłania ona bowiem (poczynając od tej wprowadzonej w 2009 r.) do stosowania mieszanej klasyfikacji podmiotowo-przedmiotowej, gdyż pierwszych 16 części budżetu ma charakter podmiotowy, kolejne części – charakter przedmiotowy (a nawet funkcjonalny), zaś pozostała część – znowu charakter podmiotowy¹⁰.

Należy podkreślić, że istotne znaczenie ma pkt. 8 art. 9 ustawy o finansach publicznych, gdyż w katalogu podmiotów należących do sektora finansów publicznych obecne są: „Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane

⁷ Ta funkcja, zdaniem Kosikowskiego, wpłynęła na rozwój parlamentaryzmu, bowiem władza ustawodawcza zaczęła ją pełnić w imieniu społeczeństwa. Por. C. Kosikowski, *Budżet państwa*, Informacja BSiE nr 812 (IP-96G), X/01, 2001.

⁸ A. Wernik, *Finanse publiczne. Cele...*, op. cit., s. 155.

⁹ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 574.

¹⁰ Ibidem, s. 574–575.

przez niego fundusze” oraz „Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego”. Obliguje to ww. podmioty do stosowania się do reguł rachunkowości budżetowej, w tym także ujmowania układów klasyfikacyjnych przyjętych w rozporządzeniach ministra finansów.

O ile pozycje związane z sektorem rolnym zostały zaklasyfikowane jako rozdział 010 – „Rolnictwo i łowiectwo” (tabela 5), to pozycje związane z ubezpieczeniami społecznymi zostały zaprezentowane w Dziale 753 – „Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne”:

Dział 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, w następujące pozycje:

...
75303 Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
75305 Fundusz Emerytalno-Rentowy
...
75313 Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Tabela 5. Dział 010 „Rolnictwo i łowiectwo” i jego komponenty w klasyfikacji budżetowej

Dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo	
01001	Centrum Doradztwa Rolniczego
01002	Wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego
01004	Biura geodezji i terenów rolnych
01005	Prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa
01006	Zarządy melioracji i urządzeń wodnych
01007	Zakłady konserwacji urządzeń wodnych i melioracji
01008	Melioracje wodne
01009	Spółki wodne
01010	Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi
01011	Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza
01013	Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych
01015	Postęp biologiczny w produkcji roślinnej
01017	Ochrona roślin
01018	Rolnictwo ekologiczne
01019	Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt
01020	Postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej
01021	Główny Inspektorat Weterynarii
01022	Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego
01023	Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
01026	Dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich
01027	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (uchylony) ⁷
01029	Dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolnicze
01030	Izby rolnicze
01031	Grupy producentów rolnych
01032	Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Tabela 5. Dział 010 „Rolnictwo i łowiectwo” i jego komponenty w klasyfikacji budżetowej (cd.)

Dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo	
01033	Wojewódzkie inspektoraty weterynarii
01034	Powiatowe inspektoraty weterynarii
01035	Graniczne inspektoraty weterynarii
01036	Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich W rozdziale tym ujmuje się wydatki na finansowanie i współfinansowanie projektów realizowanych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, z wyjątkiem wydatków na zadania, dla których przewidziano odrębne rozdziały klasyfikacji budżetowej.
01037	Płatności uzupełniające do gruntów rolnych
01038	Rozwój obszarów wiejskich W rozdziale tym ujmuje się wydatki i dochody związane z finansowaniem Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej, z udziałem funduszy unijnych finansujących Wspólną Politykę Rolną i Rybacką, z wyjątkiem wydatków na zadania, dla których przewidziano odrębne rozdziały klasyfikacji budżetowej.
01039	Pozostałe zadania Wspólnej Polityki Rolnej
01040	Oplaty cukrowe
01041	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich W rozdziale tym ujmuje się wydatki i dochody związane z finansowaniem działań realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, z wyjątkiem wydatków na zadania, dla których przewidziano odrębne rozdziały klasyfikacji budżetowej
010428	Wyłączenie z produkcji gruntów rolnych
01078	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych
010799	Pomoc zagraniczna Rozdział ten obejmuje wydatki na pomoc zagraniczną, w szczególności dla państw rozwijających się, oraz pomoc humanitarną.
0108010	Działalność badawczo-rozwojowa
0109311	Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych
0109411	Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze
01095	Pozostała działalność

Źródło: Załącznik nr 2 Klasyfikacja Rozdziałów [w:] Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. 2014 poz. 1053 ze zm.

Według klasyfikacji paragrafów, wydatków i środków włączono następującą pozycję dotacyjną¹¹:

286 Dotacja z budżetu państwa stanowiąca zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz dotacja dla Funduszu Kościelnego.

¹¹ Załącznik nr 4 Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków (z objaśnieniami) [w:] Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. 2014 poz. 1053 ze zm.

Warto podkreślić, że ww. rozporządzenie MF zawiera także klasyfikację wydatków istotną z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego. W tym przypadku kategorie związane ze świadczeniami emerytalno-rentowymi zostały ujęte w pozycji wydatkowej 311 – „Świadczenia społeczne”¹²:

311 Świadczenia społeczne

311001 Emerytury

(...)

311005 Renty wypadkowe – refundowane przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

311006 Świadczenia rolne – refundowane przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

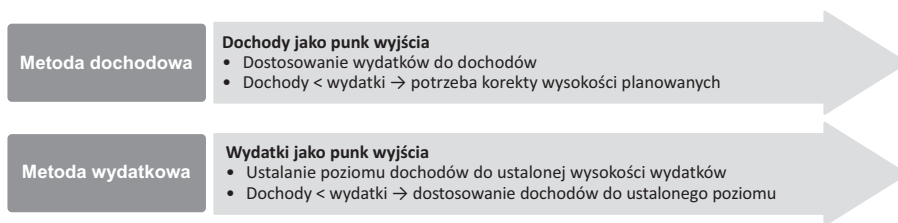
311007 Dodatki rolne – refundowane przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Metody konstruowania budżetu

„Jądro” finansów publicznych państwa stanowi budżet państwa, co wynika nie tylko z jego skali, lecz także istotnego znaczenia społecznego i politycznego z punktu widzenia władz centralnych. Ma to szczególną wagę w państwach unitarnych (np. Polska, Francja).

Wyodrębnić można dwie główne metody konstruowania budżetu: (1) dochodową i (2) wydatkową. Druga z metod, zdaniem D. Rosatiego, ma większą przydatność społeczną, o ile przyjmie się dwa założenia ograniczające: ustalony jest limit maksymalny wydatków publicznych; tylko potrzeby wydatkowe państwa, które są niezbędne i społecznie uzasadnione, są realizowane¹³.

Rysunek 1. Podstawowe metody tworzenia budżetu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie D. K. Rosati, *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, 2016, s. 190.

¹² Załącznik nr 7 Szczegółowa klasyfikacja wydatków dla zadań z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego [w:] Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. 2014 poz. 1053 ze zm.

¹³ D.K. Rosati, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 190.

Opracowanie i wykonanie budżetu państwa, który należy rozpatrywać jako narzędzie polityki publicznej, a także instrument finansów publicznych, ma swoje umocowanie konstytucyjne. Ponadto podstawy legislacyjno-ekonomiczne procesu opracowania budżetu wymagają bardzo dobrej znajomości mechanizmów i współzależności ekonomicznych i społecznych (por. ramka 2).

Ramka 2. Prace nad budżetem państwa

Podstawą opracowania budżetu państwa na dany rok jest **prognoza rozwoju gospodarczego na dany rok i kolejne lata** (tzw. prognozy kroczące). W rezultacie generuje się prognozy dochodów wraz ze wskazaniem ich źródeł.

Kolejny etap obejmuje:

- 1) szacunek możliwego do sfinansowania deficytu budżetowego, a także poziomu długu publicznego (w wartościach absolutnych, a także w relacji do PKB),
- 2) określenie źródła finansowania deficytu, a także kosztów obsługi całego długu publicznego.
 - Podstawowe założenia wynikające z szacunków są z kolei poddawane konsultacjom społecznym do 15 czerwca roku poprzedzającego dany rok budżetowy.
 - Od 2005 r. obowiązuje memoriałowa zasada liczenia wydatków budżetu państwa, zatem środki, które zostały przyznane dysponentowi, ale nie wydane, są traktowane jako wydatki budżetu państwa.
 - Problemem pozostaje dysponowanie środkami, które są zgromadzone na rachunkach jednostek budżetowych lub też innych jednostek sektora finansów publicznych (jsfp).

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Osiatyńskiego, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 139–141.*

Należy podkreślić, że projekt ustawy budżetowej wymaga dokładnego uzasadnienia (por. ramka 3), które zawiera szereg komponentów uszczegółwiających (np. pkt. 5 ramki 3) bądź też uzasadniających (por. pkt. 1, 2 ramki 3).

Ramka 3. Uzasadnienie dołączane do projektu ustawy budżetowej – kluczowe elementy

- 1) Główne cele polityki społecznej i gospodarczej zgodne z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa (WFP).
- 2) Założenia makroekonomiczne na rok budżetowy i trzy kolejne lata.
- 3) Kierunki polityki fiskalnej, w tym założenia dotyczące średniookresowego celu budżetowego (MTO) wraz z działaniami służącymi do ich osiągnięcia.
- 4) Przewidywane wykonanie budżetu państwa za rok budżetowy poprzedzający rok budżetowy, którego dotyczy projekt ustawy budżetowej.
- 5) Omówienia niektórych istotnych projektowanych pozycji:
 - przychodów i rozchodów, wydatków budżetowych,
 - kwot planowanego deficytu państwa wraz ze źródłami jego pokrycia,
 - przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych/agencji wykonawczych/institucji gospodarki budżetowej,
 - charakterystyka przewidywanych dochodów i wydatków, nadwyżki lub deficytu oraz długu sektora finansów publicznych,
 - omówienie kwoty planowych wydatków obliczonych zgodnie z formułą reguły wydatkowej,
 - informacja o średniookresowej dynamice wartości PKB,
 - informacja o każdym jednorazowym i tymczasowym działaniu przekraczającym 0,03% wartości PKB,
 - omówienie wielkości środków własnych UE oraz środków ujętych w budżecie środków europejskich.
- 6) Informacja o udzielonych przez Skarb Państwa kwotach poręczeń i gwarancji.
- 7) Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa.
- 8) Zestawienie zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy.
- 9) Skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata dla:
 - państwowych jednostek budżetowych,
 - państwowych funduszy celowych,
 - agencji wykonawczych,
 - instytucji gospodarki budżetowej,
 - państwowych osób prawnychw układzie zadań budżetowych, a także wraz z celami i miernikami stopnia realizacji celów.

Źródło: Adaptacja zestawienia S. Owiaka, *Finanse publiczne...*, op. cit. s. 565–567.

W warunkach niestabilności makroekonomicznej decydenci muszą brać pod uwagę prognozę makroekonomiczną, zawierającą przewidywane wielkości i wskaźniki (ramka 4). Należy zauważyć, że o ile dochody budżetowe ujmowane są w ustawie budżetowej według „ważniejszych źródeł dochodów, części i działów klasyfikacji budżetowej”, to wydatki budżetowe prezentowane są według następującego podziału: najpierw części, potem działów, a następnie rozdziały klasyfikacji¹⁴.

Ramka 4. Prognoza makroekonomiczna uwzględniana przy konstrukcji budżetu

- **Produkt krajowy brutto** i jego składowe
- Wielkość eksportu netto
- Wielkość popytu krajowego
- Wielkość konsumpcji prywatnej
- Wielkość konsumpcji zbiorowej
- Nakłady brutto na środki trwałe
- **Poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych**
- **Kurs walutowy**
- Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej
- Poziom zatrudnienia
- **Poziom bezrobocia**
- Saldo rachunku obrotów bieżących

Źródło: Ibidem, s. 567.

Prawidła regulujące opracowanie budżetu zostały określone w ramach kalendarium budżetowego (ramka 5) i procedury budżetowej (ramka 6). Należy podkreślić, że w pewnych przypadkach dochody i wydatki mogą być zaplanowane na okres krótszy niż jeden rok (tzw. prowizorium budżetowe). Za opracowanie i wykonanie budżetu odpowiadają tzw. dysponenti środków budżetowych, którzy są dysponentami części budżetowych, a także kierownicy im podlegli¹⁵.

Ramka 5. Kalendarium budżetowe – obowiązki uczestników procedury budżetowej

1. **Rada Ministrów** przedkłada sejmowi **projekt budżetu** na rok następny co najmniej 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Konstytucja dopuszcza odstępstwo od tej zasady „w wyjątkowych przypadkach”, nie precyzując jednak, co termin ten oznacza.
2. **Senat** ma prawo wprowadzić **poprawki** do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od momentu przekazania mu tej ustawy.
3. **Prezydent Rzeczypospolitej** ma **obowiązek podpisania ustawy budżetowej** w ciągu **7 dni**. Taki sam obowiązek spoczywa na prezydencie w przypadku obowiązywania ustawy o prowizorium budżetowym.
4. **Trybunał Konstytucyjny** ma obowiązek orzec **zgodność ustawy budżetowej** (ustawy o prowizorium budżetowym) z konstytucją w ciągu 2 miesięcy od złożenia przez prezydenta wniosku w tej sprawie.
5. Prezydent Rzeczypospolitej może skrócić kadencję sejmu, jeżeli w ciągu 4 miesięcy od przedłożenia projektu ustawy sejmowi nie zostanie ona przedłożona prezydentowi do podpisu. Decyzję w tej materii prezydent może podjąć w ciągu 14 dni od obowiązującej daty złożenia ustawy budżetowej do podpisu.
6. Rada Ministrów ma obowiązek przedłożenia sejmowi sprawozdania z wykonania budżetu państwa wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego.
7. Sejm ma obowiązek rozpatrzyć sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w ciągu 90 dni od daty złożenia sprawozdania, po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli, oraz podjąć uchwałę o udzieleniu lub odmowie absolutorium Radzie Ministrów.
8. Minister właściwy ds. finansów przedstawia komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu oraz **Najwyższej Izbie Kontroli** informacje o przebiegu wykonania budżetu państwa za pierwsze półrocze w terminie do 10 września danego roku.

Źródło: Ibidem, s. 568–569.

Ramka 6. Procedura konstruowania budżetu państwa

1. **Minister właściwy ds. finansów** przedstawia Radzie Ministrów założenia projektu budżetu państwa na rok następny, uwzględniając ustalenia oraz kierunki działań zawarte w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Materiały do projektu ustawy budżetowej opracowują i przedkładają ministrowi finansów dysponenci części budżetowych.
2. **Minister właściwy ds. finansów** określa, z reguły na początku lipca, w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady, tryb i terminy opracowania materiałów (tzw. nota budżetowa).
3. W terminie 10 dni od dnia ogłoszenia rozporządzenia (noty budżetowej) ministra właściwego ds. finansów dysponenci opracowują i przedkładają ministrowi finansów plany rzeczowe zadań realizowanych ze środków budżetowych, według określonych formularzy.
4. Wraz z wdrożeniem budżetu zadaniowego dysponenci oraz jednostki sektora finansów publicznych opracowują projekty swoich części budżetowych, w układzie zadaniowym, wykorzystując katalog funkcji, zadań, podzadań i działań.
5. Minister właściwy ds. finansów przedstawia **Radzie Ministrów** projekt ustawy budżetowej na rok następny z uzasadnieniem.
6. **Rada Ministrów** uchwała projekt ustawy budżetowej lub projekt ustawy o prowizorium budżetowym i wraz z uzasadnieniem przedstawia go sejmowi w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.
7. Dysponenci części budżetowych przekazują informacje: jednostkom podległym o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń, oraz o limitach zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.
8. W terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma przekazującego wstępne kwoty wydatków na dany rok dysponenci przedkładają ministrowi właściwemu ds. finansów projekt budżetu w danej części budżetu państwa.
9. W terminie do 31 października dysponenci przedkładają ministrowi właściwemu ds. finansów propozycje celów i mierników dla podzadań i działań budżetowych realizowanych w danym roku przez siebie oraz przez nadzorowane jednostki sektora finansów publicznych uwzględniające cele i mierniki zadań budżetowych przyjęte w projekcie ustawy budżetowej na dany rok oraz standardy i wytyczne określone w szczegółowym sposobie opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na dany rok.
10. W terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na dany rok dysponenci przedkładają ministrowi właściwemu ds. finansów materiały niezbędne do sporządzenia Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

Źródło: *Ibidem*, s. 570–571.

Przy wykonywaniu budżetu państwa dysponenci powinni przestrzegać określonych zasad, a także dokonywać oceny realizacji budżetu z uwzględnieniem wielu kryteriów (por. ramka 7).

Ramka 7. Zasady wykonywania i kryteria oceny realizacji budżetu państwa**Zasady wykonywania budżetu państwa:**

1. Dysponenci części budżetowych w terminie 10 dni roboczych od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej przekazują jednostkom podległym informacje o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń.
2. Jednostki podległe dysponentom części budżetowych sporządzają plany finansowe celem zapewnienia ich zgodności z ustawą budżetową.
3. Minister właściwy ds. finansów w porozumieniu z dysponentami części budżetowych opracowuje harmonogram realizacji budżetu.
4. W terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej dysponenci części budżetowych przekazują jednostkom samorządu terytorialnego informacje o kwotach dotacji.
5. W terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej dysponenci części budżetowych przekazują samorządom województw informacje o środkach na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich.
6. Rezerwy celowe – wyłączone przeznaczenie na cel, na jaki zostały powołane.
7. Zmiana klasyfikacji wydatków może być dokonana przez ministra finansów w porozumieniu z właściwym ministrem.
8. Rezerwą ogólną budżetu państwa dysponuje Rada Ministrów, która może upoważnić, w drodze rozporządzenia, prezesa Rady Ministrów i ministra finansów do dysponowania rezerwą ogólną do wysokości określonych kwot, uwzględniając zróżnicowanie tych kwot.

Kryteria oceny realizacji budżetu państwa:

- prawidłowość i terminowość pobierania dochodów,
- zgodność wydatków z zaplanowanym przeznaczeniem,
- prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres zrealizowanych zadań,
- wysokość i terminy przekazywania dotacji,
- prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa,
- zgodność wysokości wykorzystanej dotacji z przedmiotem finansowania oraz ze stopniem realizacji zadań.

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie zestawienia S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 572–573.*

W tradycji angloamerykańskiej, a przede wszystkim w USA, w której powstały zręby rachunkowości zarządczej (menedżerskiej), opracowano praktykę budżetowania publicznego (ang. *public budgeting*). O ile dobrze rozwinięta pod wpływem ekonomii konstytucyjnej (ang. *constituitinal economics*), teorii wyboru publicznego czy finansów publicznych teoria budżetu (ang. *budget theory*) dotyczy badania motywacji politycznych i społecznych występujących w procesie kształtowania i kontroli budżetu publicznego¹⁶, to budżetowanie publiczne (ang. *public budgeting*), jako dział praktyki w administracji rządowej, odwołuje się do licznych osiągnięć rachunkowości zarządczej (menedżerskiej), uwzględniając też dorobek finansów publicznych czy nauk o państwie¹⁷.

¹⁶ J.R. Bartle, P.M. Shields, *Applying Pragmatism to Public Budgeting and Financial Management*, Faculty Publications-Political Science, Texas State University, Paper 48, 2008, <http://commons.txstate.edu/polsfacp/48>, dostęp 6.11.2018.

¹⁷ R.W. Smith, Th.D. Lynch, *Public Budgeting in America. 5th Edition*, New Jersey, Pearson, Upper Saddle River, 2004.

Budżet publiczny można rozpatrywać z czterech perspektyw¹⁸:

- polityki publicznej – budżet jako narzędzie polityczne „wydarzenie” (ang. *event*), konstruowane dla osiągnięcia korzyści politycznych;
- ekonomii sektora publicznego – proces tworzenia budżetu obejmuje alokację rzadkich zasobów z uwzględnieniem kosztów alternatywnych;
- rachunkowości – uwzględnienie imperatywu wartości księgowej (ang. *accountability*); sprawozdawcza funkcja oceny kategorii zapisanych w budżecie (zaplanowanych) i ujętych w sprawozdaniu z realizacji budżetu jako poniesione wydatki;
- zarządzających w sektorze publicznym – narzędzie do realizacji celów przyjętych w ramach polityki publicznej.

Mając na uwadze powyższe, R. W. Smith i Th. D. Lynch zaproponowali „operacyjną” definicję budżetu, nawiązującą do koncepcji rachunkowości zarządczej, bardzo żywotnego działu praktyki w USA, jako „plan realizacji programów związanych z celami, i to, co istotne, w określonym czasie, w tym oszacowanie wymaganych zasobów, wraz z szacunkami dostępnych zasobów (...)”¹⁹. W tabeli 6 zestawiono i scharakteryzowano nowoczesne metody budżetowania publicznego.

Tabela 6. Nowoczesne metody budżetowania publicznego

Metoda	Opis
Line Item Budgeting (budżet tradycyjny)*	<ul style="list-style-type: none"> – najprostsza forma budżetowania – budżety te zazwyczaj pojawiają się w formie dokumentów księgowych, które wyrażają minimalne informacje dotyczące celu lub jawnego obiektu w systemie
Program Budgeting	<ul style="list-style-type: none"> – podejście normatywne do budżetowania, w którym zasoby alokowane są na podstawie zawartości programów rządowych – takie podejście szybko nadaje się do przejścia do budżetowania PPBS
PPBS Budgeting	<ul style="list-style-type: none"> – połączenie między Programem Budgeting (PB) a budżetem zadaniowym (ang. <i>performance budget</i>) – podejście PPBS jest przydatne w projektach inwestycyjnych – jego część planistyczna zorientowana jest na powiązanie celów z oczekiwanymi wynikami
Performance Based Budgeting (PBBP) (budżet zadaniowy)	<ul style="list-style-type: none"> – próba rozwiązywania problemów decyzyjnych w oparciu o programy umożliwiające konwersję danych wejściowych na określone, założone wyniki – rozwiązanie problemu decyzyjnego lub alokacji rzadkich zasobów uzyskuje się, określając, który projekt maksymalizuje efektywność (ang. <i>efficiency</i>) i skuteczność (ang. <i>efficacy</i>)

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

¹⁸ J.R. Bartle, P.M. Shields, *Applying Pragmatism to Public Budgeting and Financial Management*, Faculty Publications-Political Science, Texas State University, Paper 48, 2008, <http://ecommons.txstate.edu/polsfacp/48>, dostęp 6.11.2018.

¹⁹ Ibidem, s. 37.

Tabela 6. Nowoczesne metody budżetowania publicznego (cd.)

Metoda	Opis
Zero-based budgeting („budżetowanie zerowe”)	<ul style="list-style-type: none"> – odpowiedź na „narastający” (przyrostowy/stopniowy) proces decyzyjny, w którym kształt budżetu w danym roku fiskalnym istotnie zależy od budżetu w roku poprzednim – w koncepcji ZBB, w przeciwieństwie do podejścia przyrostowego (ang. <i>incrementalism</i>), alokacja rzadkich zasobów jest oparta na metodzie „<i>a zero-sum accounting method</i>”
Flexible Freeze („Elastyczne zamrażanie”)	<ul style="list-style-type: none"> – „elastyczne zamrażanie” – zmniejszenie wydatków rządowych – zgodnie z tym podejściem niektóre programy mogą ulec zmianie ze względu na wzrost liczby ludności i inflację
Program Assessment Rating Tool (P.A.R.T.)	<ul style="list-style-type: none"> – instrument pomiaru i oceny skuteczności programów federalnych, z uwzględnieniem celów programu i planowania strategicznego – występuje ocena punktowa (ang. <i>scoring</i>)
Priority Based Budgeting (PBB)	<ul style="list-style-type: none"> – budżet przystosowany do warunków pogarszającej się koniunktury gospodarczej – w przeciwieństwie do budżetowania przyrostowego, w którym alokacja zasobów jest określana na podstawie krańcowych zmian kosztów, PBB ustala kwotę zasobów rządowych, a następnie przydziela je różnym programom – chociaż podejście to jest prodemokratyczne, krytycy sugerują trudności w zarządzaniu publicznym za pomocą PBB

Objaśnienie: Podano polskie odpowiedniki terminów w języku angielskim (o ile występują w finansach publicznych).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie studiów literaturowych, w tym: R. W. Smith, Th. D. Lynch, *Public Budgeting in America. 5th Edition, New Jersey, Pearson, Upper Saddle River, 2004*; *From Line-item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case*, red. J. M. Kim, Seoul, Korea Institute of Public Finance, 2007, The World Bank: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>, dostęp 6.11.2018.

Budżet zadaniowy jest zdefiniowany jako „plan wydatków budżetowych, sporządzany w układzie funkcji, zadań i podzadań wraz ze wskazaniem na poziomie zadań i podzadań celów, które planuje się osiągnąć w wyniku realizacji zadania/podzadania oraz mierników określających stopień realizacji celów”²⁰. Budżet zadaniowy należy określić jako istotne narzędzie nowoczesnego zarządzania publicznego (ang. *public management*), ukierunkowane na osiągnięcie jednoznacznie określonych i mierzonych celów. Układ zadaniowy nie zastępuje tradycyjnego układu wydatków, ale funkcjonuje równoległe z nim. Należy podkreślić, że w Polsce jednostki sfp mają obowiązek (obok tradycyjnych form klasyfikacji budżetowej) sprawozdawczości budżetowej w ujęciu zadaniowym. Podstawową przesłanką przyjęcia układu zadaniowego było, rozpoznane już w praktyce zarządzania organizacjami gospodarczymi,

²⁰ Ministerstwo Finansów, *Budżet zadaniowy* (Aktualizacja: 2017.01.20), <https://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/budzet-zadaniowy>, dostęp 6.11.2018.

wykorzystanie budżetu zadaniowego jako „narzędzia poprawy efektywności oraz skuteczności zarządzania jednostką”²¹. W tabeli 7 przedstawiono cele wprowadzenia budżetu zadaniowego, jego zasady, a także podstawy prawne regulujące jego zastosowanie.

Tabela 7. Cele wprowadzenia, zasady i podstawy prawne budżetu zadaniowego w Polsce

Cele wprowadzenia budżetowania zadaniowego	Zasady budżetu zadaniowego
<ul style="list-style-type: none"> – osiągnięcie większej przejrzystości finansów publicznych oraz dostarczenie obywatelom bardziej czytelnej informacji nt. podejmowanych działań i ich kosztów – osiągnięcie większej skuteczności realizacji zadań publicznych – zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych 	<ul style="list-style-type: none"> – skuteczność (ang. <i>effectiveness</i>) – określenie celów i mierników – efektywność (ang. <i>efficiency</i>) – najlepsze efekty z nakładów – przejrzystość (ang. <i>transparency</i>) – budżet sprzyja transparentności wydatkowania środków publicznych – programowanie wieloletnie – kilkuletnia projekcja budżetu zadaniowego
Podstawy prawne	
<ul style="list-style-type: none"> – Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2019 poz. 869 ze zm. – Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1241 ze zm. – Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na dany rok. 	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Finansów, *Budżet zadaniowy (Aktualizacja: 20.01.2017)*, <https://www.finanse.mf.gov.pl>, dostęp 6.11.2018.

Pozycje budżetowe dotyczące zabezpieczenia emerytalnego-rentowego rolników można odnaleźć w podzadaniach przypisanych do zadania 13.2 „Świadczenia społeczne” (obejmującego również świadczenia społeczne w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń emerytalnych)²².

W ramach zadania 13.2 wykonuje się czynności polegające na wypłacie świadczeń w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego (emerytur, rent i zasiłków), z ubezpieczenia społecznego rolników, z zaopatrzenia emerytalno-rentowego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych, uposażeń dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku. W ramach zadania sprawowany jest również nadzór nad systemem ubezpie-

²¹ Ibidem.

²² Ministerstwo Finansów, *Budżet zadaniowy. Szczegółowe wskazówki dotyczące klasyfikowania niektórych wydatków w układzie zadaniowym na 2019*, https://www.mf.gov.pl/documents/764034/6499995/20180914_Indykatywne+klucze+przejscia+szczegolowe.pdf, dostęp 6.11.2018.

czeń społecznych, a także prowadzone są prace związane z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Celem określonym dla zadania jest zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego.

Wydatki klasyfikowane są w układzie: funkcje/zadania/pod zadania/działania. Należy zaznaczyć, że wydatki dotyczące świadczeń emerytalno-rentowych zostały włączone do funkcji 13 „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny”, w przypadku której minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego definiuje cele/mierniki na poziomie zadania. Należy dodać, że w podzadaniu 13.2.3 możliwe jest „dopuszczalne odstępianie od definiowania celów i mierników ze względu na kategorię wydatków”. Ujęcie wydatków związanych ze świadczeniami emerytalno-rentowymi, a także powiązanych kategorii (np. 13.2.4. „Świadczenia zlecone KRUS do realizacji na mocy odrębnych ustaw”) przedstawiono²³ w ramce 8.

Ramka 8. Świadczenia społeczne rolników w układzie budżetu zadaniowego

13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny

13.2. Świadczenia społeczne

13.2.3. Świadczenia społeczne rolników

- 13.2.3.1. Emerytury oraz dodatki do emerytur
- 13.2.3.2. Renty oraz dodatki do tych świadczeń
- 13.2.3.3. Pozostałe świadczenia
- 13.2.3.4. Prewencja i rehabilitacja
- 13.2.3.5. Zapewnienie wypłacalności świadczeń z Funduszu Emerytalno-Rentowego
- 13.2.3.6. Koordynacja działań w zakresie obejmowania ubezpieczeniem emerytalno-rentowym i opłacania składek na to ubezpieczenie
- 13.2.3.7. Koordynacja działań w zakresie obejmowania ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim oraz ustalania prawa i wypłaty jednorazowego odszkodowania i zasiłku chorobowego
- 13.2.3.8. Obsługa ubezpieczenia społecznego rolników w zakresie ustalania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych, ich wysokości i wypłaty
- 13.2.3.9. Obsługa pozostałych świadczeń

13.2.4. Świadczenia zlecone KRUS do realizacji na mocy odrębnych ustaw

- 13.2.4.1. Świadczenia finansowane z budżetu państwa
- 13.2.4.2. Koordynacja działań zapewniających ustalenie prawa do świadczeń, ich wysokości i wypłat

13.2.7. Nadzór i kształtowanie systemu ubezpieczeń społecznych

- 13.2.7.1. Kształtowanie systemu ubezpieczenia społecznego i nadzór nad działalnością Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
- 13.2.7.2. Kształtowanie systemu ubezpieczenia społecznego rolników i nadzór nad działalnością Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów, Budżet zadaniowy. Szczegółowe wskazówki dotyczące klasyfikowania niektórych wydatków w układzie zadaniowym na 2019 r., <https://www.mf.gov.pl>, dostęp 6.11.2018.

²³ Ibidem.

Dla zadania 13.2, obejmującego m.in. świadczenia społeczne rolników, ale także w systemie ogólnym, przypisano cel, miernik wraz z jego algorytmem²⁴ (ramka 9). Należy podkreślić, że miernik ten obejmuje świadczeniobiorców z systemu KRUS. Warto się zastanowić nad wykorzystaniem modyfikacji tego miernika, dostosowanej do potrzeb systemu ubezpieczeń rolników. Licznikiem byłaby liczba osób potencjalnie objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w ramach systemu KRUS, a mianownikiem – liczba osób w wieku produkcyjnym na wsi. Oczywiście pozostaje problem bardziej pogłębionej i dokładnej identyfikacji osób w wieku produkcyjnym, które potencjalnie w przyszłości korzystałyby z systemu KRUS. Monitoring tego miernika wymagałby dokładniejszych analiz empirycznych, które mogą być przedmiotem kolejnych badań autora. Ciekawym problemem, wymagającym odrębnych badań symulacyjnych, jest rozpoznanie wrażliwości tego miernika na potencjalne zmiany społeczno-demograficzne na wsi (m.in. starzenie się społeczeństwa wiejskiego, depopulacja wybranych obszarów wiejskich, migracja wewnętrzna, przejście z zasobu pracy na wsi do sektora usług).

Ramka 9. Cel, miernik dla zadania 13.2 „Świadczenia społeczne”

Kod klasyfikacji zadaniowej	13.2.
Nazwa zadania	świadczenia społeczne
Numer części budżetowej/ Nazwa JSFP	44
Cel	zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego
Nazwa miernika (wraz z jednostką miary)	stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do liczby osób w wieku produkcyjnym (w %)
Algorytm wyliczenia miernika	wynika z nazwy miernika
Źródło danych do wyliczenia wartości miernika (lub składowych)	Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Główny Urząd Statystyczny
Termin pomiaru (miesięczny, kwartalny, półroczny, roczny, inny)	roczny

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów, *Budżet zadaniowy. Zestawienie zbiorcze celów i mierników zadań budżetowych na rok 2019*, https://www.mf.gov.pl/documents/764034/3090062/20180814_Zestawienie+zbiorcze+celow+i+miernikow+zadan+na+2019+r.pdf, dostęp 1.10.2018.

²⁴ Powyższe zbiorcze zestawienie celów zostało uzgodnione w trybie „§ 11 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej”; Ministerstwo Finansów, *Budżet zadaniowy. Zestawienie zbiorcze celów i mierników zadań budżetowych na rok 2019*, <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/katalog>, dostęp 1.10.2018.

Świadczenia społeczne rolników realizowane są przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Środki przeznaczone na realizację zadań KRUS są rokrocznie zapisywane w ustawie budżetowej w części 72, z podziałem na Działy i Rozdziały. Na schemacie 1 zaprezentowano sposób zapisu w ustawie budżetowej środków na zadania realizowane przez KRUS.

Schemat 1. Schemat zapisu środków na Części, Działy i Rozdziały w ustawie budżetowej

Część	Dział	Rozdział	Treść
1	2	3	4
72			Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
	752		Obrona Narodowa
		75212	Pozostałe wydatki obronne
	753		Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne
		75305	Fundusz Emerytalno-Rentowy
		75306	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji
		75313	Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
	851		Ochrona zdrowia
		85156	Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego
	853		Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej
		85335	Refundacja ulg dla inwalidów wojennych i wojskowych z tytułu ubezpieczenia OC i AC

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zapisów w ustawie budżetowej.

Podsumowanie

Podstawę finansów publicznych państwa stanowi budżet państwa, zapewniający istotne zasilanie systemu zabezpieczeń emerytalno-rentowych rolników w naszym kraju. Wynika to nie tylko z jego skali, ale również istotnego znaczenia społecznego i politycznego z punktu widzenia władz centralnych.

Respektowanie zasad budżetowych (wskazywane jest jednak umiarkowane podejście, charakteryzujące się odejściem od ich dogmatyzowania i zupełnego ignorowania), a także przyjmowanie proefektywnościowych rozwiązań pochodzących z rachunkowości zarządczej (np. w budżecie zadaniowym) sprzyja większej efektywności wydatkowania funduszy budżetowych, a także – co jest istotne – prowadzi do bardziej zrównoważonego zarządzania publicznego.

Michał Soliwoda – dr inż., Zakład Finansów i Zarządzania Ryzykiem,
IERiGŻ–PIB

Literatura

1. Bartle J. R., Shields P.M., *Applying Pragmatism to Public Budgeting and Financial Management, Faculty Publications-Political Science*, Texas State University, Paper 48, 2008, <http://ecommons.txstate.edu/polsfacp/48>, dostęp 6.11.2018.
2. *From Line-item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case Edited by Korea Institute of Public Finance*, red. J. M. Kim, Seoul, Korea Institute of Public Finance, The World Bank, 2007, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>, dostęp 6.11.2018.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm., art. 219.
4. Kosikowski C., *Budżet państwa*, Informacja BSiE Nr 812 (IP–96G), X/01, 2001.
5. Ministerstwo Finansów, <https://www.mf.gov.pl>, dostęp 6.11.2018.
6. Ministerstwo Finansów, *Budżet zadaniowy. Szczegółowe wskazówki dotyczące klasyfikowania niektórych wydatków w układzie zadaniowym na 2019*, https://www.mf.gov.pl/documents/764034/6499995/20180914_Indykatywne+kluce+przejscia+szczegolowe.pdf, dostęp 6.11.2018.
7. Ministerstwo Finansów, *Budżet zadaniowy. Zestawienie zbiorcze celów i mierników zadań budżetowych na rok 2019*, https://www.mf.gov.pl/documents/764034/3090062/20180814_Zestawienie+zbiorcze+celow+i+miernikow+zadan+na+2019+r.pdf, dostęp 1.10.2018.
8. Ministerstwo Finansów, *Budżet zadaniowy (Aktualizacja: 2017.01.20)*, <https://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/budzet-zadaniowy>, dostęp 6.11.2018.
9. Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Warszawa, WN PWN, 2006.
10. Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie* (wyd. I), Warszawa, WN PWN, 2017.
11. Rosati D.K., *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, 2016.

12. Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. 2014 poz. 1053 ze zm. Załącznik nr 2 Klasyfikacja Rozdziałów.
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. 2014 poz. 1053 ze zm. Załącznik nr 4 Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków (z objaśnieniami).
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. 2014 poz. 1053 ze zm. Załącznik nr 7 Szczegółowa klasyfikacja wydatków dla zadań z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego.
15. Skoczyła-Tylman A., *Instytucja budżetu państwa (propozycja nowego ujęcia)*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” 2005, nr 185.
16. Smith R. W., Lynch Th. D., *Public Budgeting in America. 5th Edition*, New Jersey, Pearson, Upper Saddle River, 2004.
17. Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104 art. 95.
18. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2019 poz. 869 ze zm.
19. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1241 ze zm.
20. Wernik A., *Finanse publiczne. Cele, Struktury, Uwarunkowania* (wyd. II zmienione), Warszawa, PWE, 2011.
21. Wernik A., *Niektóre zagadnienia good governance w zakresie finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” 2017, 55(4) Ekonomia XIV.
22. *Współczesne finanse publiczne*, red. A. Alińska, B. Woźniak, Warszawa, Difin, 2015.

The place of farmers' social insurance in the state budget

Abstract

The basis of the state's public finances is the state budget, which ensures a significant supply to the system of retirement and disability benefits for farmers in our country. This is due not only to its scale but also to its significant social and political importance from the point of view of the central authorities. The article aimed to present the possibilities of constructing the state budget with particular emphasis on the social security system in agriculture. The study

attempts to identify solutions favoring the efficiency of spending budget funds. To achieve the goal, literature studies on the subject of the analysis and the data contained in the Public Finance Act, the Budget Act and the task budget were used. Respecting budgetary principles (however, a moderate approach is indicated, one that does not dogmatize and completely ignore them), as well as adopting pro-effective solutions from management accounting (e.g. in the performance budget) is conducive to greater efficiency in spending budget funds on social benefits for farmers, as well as – importantly – it leads to more sustainable public management.

Keywords: state budget, budget act, social insurance.

The place of farmers' social insurance in the state budget

Summary

The basis of the state's public finances is the state budget, which ensures a significant supply to the system of retirement and disability benefits for farmers in our country. This is due not only to its scale but also to its significant social and political importance from the point of view of the central authorities. The article aimed to present the possibilities of constructing the state budget with particular emphasis on the social security system in agriculture. The study attempts to identify solutions favoring the efficiency of spending budget funds. To achieve the goal, literature studies on the subject of the analysis and the data contained in the Public Finance Act, the Budget Act and the task budget were used. Respecting budgetary principles (however, a moderate approach is indicated, one that does not dogmatize and completely ignore them), as well as adopting pro-effective solutions from management accounting (e.g. in the performance budget) is conducive to greater efficiency in spending budget funds on social benefits for farmers, as well as – importantly – it leads to more sustainable public management.

Keywords: state budget, budget act, social insurance.

* **Michał Soliwoda** – PhD Eng., Department of Finance and Risk Management, IERiGŻ–PIB.

Introduction

The basis of any system of public finances is the state budget, which can be treated “centralized public fund”¹. The budget², unlike an earmarked fund, is a universal fund, i.e. “it uses multiple sources of income and finances expenditure for a wide range of different purposes”. The budget structure mechanism is regulated by the so-called budgetary principles. Yet another definition is given by D. Rosati, who emphasizes “a statement of public revenues and expenditures at a specific time, usually in a given year”³.

The article aims to present the possibilities of constructing the state budget with particular emphasis on the social security system in agriculture. The study attempts to identify solutions favoring the efficiency of spending budget funds.

To achieve the goal, literature studies on the subject of the analysis and the data contained in the Public Finance Act, the Budget Act and the task budget were used. Tables, drawings and diagrams were used to present the obtained results.

Concepts, principles and evolution of the state budget

The concept of the budget was understood differently by legislators, which is reflected in definitions in various legal acts (see Table 1). Although the Act of 27 August 2009 on public finance does not contain a definition of the budget, its art. 110 specifies which elements it should contain (see Box 1).

¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie* (wyd. I), Warszawa, WN PWN, 2017, p. 141.

² The theory of public finances distinguished a budget category (device/institution) (Latin *bulga* – a bag for collecting coins) only in the 19th century. In the practice of public policy, Western countries began to use budgets only from around the second half of the 19th century. The theoretical achievements of Leon Say, René Stourm, Gaston Jézé, Adolf Wagner contributed to the creation of the scientific basis for constructing budgets. It is worth adding that Stourm defined two budget concepts: the first – referring to the planned revenues and expenses, the second – as a form of approval and approval of this plan by the executive authority (the government). Cf. *Współczesne finanse publiczne*, red. A. Alińska, B. Woźniak, Warszawa, Difin, 2015; A. Skoczylas-Tylman, *Instytucja budżetu państwa (propozycja nowego ujęcia)*, “Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2005, nr 185, p. 5–22.

³ D.K. Rosati, *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, 2016.

Table 1. Overview of the budget definition in Polish legislation

Source	Definition
Art. 219 of the Constitution Polish Republic of April 2, 1997 (Journal of Laws of 1997, No. 78, item 483, as amended)	No definition, reference to the Budget Act, as well as to the legislative act relating to this Act. 1. <i>The Sejm shall pass the state budget for the financial year in the form of a budget act.</i> 2. <i>The principles and procedure for the development of the draft state budget, the degree of its detail and requirements to be met by the draft budget act, as well as the principles and procedure for the execution of the budget act are specified by the Act.</i>
Art. 95 of the Public Finance Act of June 30, 2005.	As an “income and expenditure plan as well as income and expense plan”.
Art. 110 of the Public Finance Act of August 27, 2009.	Only the material scope of the budget is given, i.e. the determination of the total amounts of the forecasted revenues and planned expenditure as well as the amount of the planned deficit.

Source: Own study based on the cited legal acts.

Box 1. The scope of the budget category – the formulation of the Public Finance Act

Art. 110. The state budget shall define:

- 1) the total amount of the projected tax and non-tax revenues of the state budget;
- 2) the total amount of the planned state budget expenditure;
 - a) the amount of the planned expenditure, calculated in accordance with article 5. 112aa paragraph. 1, and the amount of the planned spending limit referred to in article 1. 112aa paragraph. 3;
- 3) the amount of the planned state budget deficit along with the sources of its coverage;
- 4) the total amount of the projected budget revenues of the European funds;
- 5) the total amount of the planned expenditure of the European budget;
- 6) the result of the budget of European funds;
- 7) the total amount of the planned state budget revenues;
- 8) the total amount of the planned state budget expenditures;
- 9) the planned balance of revenues and expenditures of the state budget;
- 10) limit of liabilities due to contracted credits and loans and issued securities.

Source: Art. 110 of the Act of 27 August 2009 on public finances.

S. Owsiak is in favor of a moderate approach to budgetary rules, i.e. abandoning dogmatization and ignoring these rules. Therefore, he proposed to organize the set of Budgetary Rules (see Tables 2 and 3). He suggested the elimination of the principle of prejudice and politicalness as rules typical of the state budget. It should be emphasized that the unity principle is of particular importance, as it favors “the optimization of the size of public funds and the

rationality of their spending”⁴. The equilibrium principle was once a fundamental rule which was essential in the construction of budgets.

Table 2. Order of Budget Rules

Principles of broad sense	General rules, can be skipped	Principles of particular importance
<ul style="list-style-type: none"> – balance – completeness (universality) – formal unity – details (specialization) – publicity – transparency – reality – prejudices – economy – operability – annuality – politis 	<ul style="list-style-type: none"> – prejudices – political 	<ul style="list-style-type: none"> – balance – completeness – reality – unity – operability – publicity – economy

Source: Own study based on S. Owsiak, *Public finances. A contemporary approach (1st edition)*, Warsaw, WN PWN, 2017, p. 164–166.

Table 3. Budget Rules – overview and explanation

A kind of rule	Explanation
The principle of unity	– all income and expenditure recognized and passed in one legal act
Principle of universality (completeness)	– expenditure and income included as a centralized fund
The principle of detail	– all public income and expenses included in the budget act, in full amounts, not combined with each other
The principle of openness	– financing of public finance sector units (SFP) using the gross method
The principle of transparency	– taking into account the details of revenue and expenditure
The principle of no funding within the budget (the so-called material unity)	– informing the public about the content of the budget
The principle of operability	– clear and understandable presentation of budget documents
The principle of balance	– as part of the budgeting of the state and local government units – specific income should not be combined with expenditure

Source: Own study based on J. Osiatyński, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Warszawa, WN PWN, 2006; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie, Ed. I – reprint*, Warszawa, WN PWN, 2017; A. Wernik, *Finanse publiczne. Cele, Struktury, Uwarunkowania, Ed. II changed*, Warszawa, PWE, 2011; A. Wernik, *Niektóre zagadnienia good governance w zakresie finansów publicznych*, “Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” 2017, nr 55 (4) *Ekonomia XIV*, p. 209–219.

⁴ Ibidem.

As A. Wernik noted⁵, “[In] Poland, the implementation of the principles of detail, openness and transparency is to be ensured by Art-41 of the Public Finance Act, creating a separate chapter entitled Clarity and transparency of public finances”. The budgetary principles are not purely theoretical rules for the practice of public finances; they are application-oriented. This is clearly demonstrated by the evolution of the public budget in Poland from a historical perspective (Table 4). With the maturity of the state organism, more and more budget principles have been implemented in the practice of creating budgets. The principles listed and presented above “ensure the possibility of making correct decisions in the field of public finance management”⁶.

Table 4. Public budget in Poland – evolution from a historical perspective

Year	Description of the event
1374	The Kosice Pact of King Ludwig of Hungary – new levies may be imposed only with the permission of the taxpayer (state) representation.
1504	The Sejm in Piotrków Trybunalski – separation of the royal and public treasury.
1590	The reign of Sigismund III – introduction of a budget that comprehensively takes into account state revenues and expenses.
1768	Laws of the Sejm: imposing new taxes or increasing the current taxes is related to the construction of a new budget, as well as taking into account sources of income and current expenses, and unanimous approval by the Sejm.
1791	Constitution of May 3 – the state budget for each subsequent year approved by the Sejm (representation of the nation).
1945–1989	Strong extension of the scope of the state in connection with undertaking financing of current/property economic or social tasks.
1997	The constitutional principle of the prohibition of financing the budget deficit by the central bank.
2009	The rule of limiting public debt to 3/5 in relation to GDP.
2012	The statutory obligation to prepare a budget in a performance-based system (as in many Western European countries).

Source: Adaptation of S. Owsiak's table, *Finanse publiczne...*, op. cit., p. 151–153.

⁵ A. Wernik, *Niektóre zagadnienia good governance...*, op. cit. p. 211.

⁶ Ibidem, p. 212.

C. Kosikowski emphasizes that the state budget performs several functions, as it is “an institution controlling public income and expenditure”⁷, which is important for the effectiveness of public policy. Additionally, C. Kosikowski distinguishes other functions of the budget:

- “annual plan of revenue and expenditure as well as income and expenses”,
- “material and financial plan”,
- “legal device”.

It has still not been decided by practitioners of public policy, public management or public finance law which of the above functions is the most important.

With the socio-economic development of countries, the complexity of accounting and reporting accompanying the presentation of budget items increases. This is reflected in the presence of several budget classification systems. There are three such systems, in accordance with Art. 39 and 114 of the Public Finance Act⁸:

- subjective (organizational),
- subject criterion, i.e. “concerning income – the source of origin, concerning expenditure – destination”,
- generic criterion.

S. Owsiak lists, in addition to the subjective and generic criteria, a functional criterion which “systematizes budgetary resources according to public functions performed with public funds”⁹. The currently binding budget classification is based on the Public Finance Act. This legislative act is the basis for the regulation of the Ministry of Finance on the detailed classification of budgetary funds taking into account the Polish classification of activities (PKD). S. Owsiak points out that the budget classification uses the following “budget scales”: (1) part, (2) section, (3) chapter, (4) paragraph. The currently binding budget classification violates the typical subjective system because it prompts (starting with the one introduced in 2009) to use a mixed subject-object classification due to the fact the first 16 parts of the budget are subjective in nature, the subsequent parts possess an objective (or even functional) character, while the remaining parts are again subjective¹⁰.

It should be emphasized that point 8 Art. 9 of the Public Finance Act is of vital importance because the catalog of entities belonging to the public finance sector includes: “The Social Insurance Institution and funds managed by it” and “The Agricultural Social Insurance Fund and funds managed by the President of the Agricultural Social Insurance Fund”. This obligates the

⁷ According to Kosikowski, this function influenced the development of parliamentarianism, as the legislature began to perform it on behalf of the society. Cf. C. Kosikowski, *Budżet państwa*, Informacja BSiE nr 812 (IP–96G), X/01, 2001.

⁸ A. Wernik, *Finanse publiczne. Cele...*, op. cit., p. 155.

⁹ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., p. 574.

¹⁰ Ibidem, s. 574–575.

above-mentioned entities to comply with the rules of budget accounting, including recognition of classification systems adopted in the regulations of the Ministry of Finance.

While the items related to the agricultural sector were classified as chapter 010 – “Agriculture and hunting” (Table 5), the items related to social security were presented in Division 753 – “Compulsory social insurance”:

Dział 753 – Compulsory Social Security, includes the following headings:

- ...
- 75303 Social Insurance Fund
- 75305 Pension and Disability Fund
- ...
- 75313 Benefits financed from the state budget commissioned for payment to the Social Insurance Institution and the Agricultural Social Insurance Fund

Table 5. Division 010 “Agriculture and hunting” and its components in the budget classification

Division 010 – Agriculture and Hunting	
01001	Agricultural Advisory Center
01002	Provincial agricultural advisory centers
01004	Geodesy and farmland offices
01005	Geodetic and arrangement works for agriculture
01006	Drainage and water facility management
01007	Plants for the maintenance of water facilities and melioration
01008	Water melioration
01009	Water companies
01010	Water supply and sanitation infrastructure in the village
01011	National Chemical and Agricultural Station
01013	Central Research Center for Varieties of Cultivated Plants
01015	Biological advances in plant production
01017	Plant protection
01018	Organic farming
01019	National Center for Animal Breeding
01020	Biological advances in animal production
01021	Chief Veterinary Inspectorate
01022	Control of infectious diseases in animals and monitoring of chemical and biological residues in animal tissues and animal products
01023	Inspection of the Commercial Quality of Agricultural and Food Products
01026	Subsidies for insurance of agricultural crops and livestock
01027	Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture
01028	(deleted) 7)
01029	Subsidies to interest on loans for agricultural purposes
01030	Agricultural chambers
01031	Agricultural producer groups
01032	Plant Health and Seed Inspection Service
01033	Provincial veterinary inspectorates
01034	Powiat veterinary inspectorates
01035	Border veterinary inspectorates

Continued on the next page.

Table 5. Division 010 “Agriculture and hunting” and its components in the budget classification (cont.)

Division 010 – Agriculture and Hunting	
01036	Restructuring and modernization of the food sector and rural development This chapter includes expenditure on financing and co-financing projects implemented under the Sectoral Operational Program “Restructuring and modernization of the food sector and rural development 2004–2006”, except for expenditure on tasks for which separate chapters of the budget classification have been provided for.
01037	Complementary payments to agricultural land
01038	Rural development This chapter includes expenditure and income related to the financing of Rural Development 2004–2006 under the Common Agricultural and Fisheries Policy, with the participation of EU funds financing the Common Agricultural and Fisheries Policy, with the exception of expenditure on tasks for which separate chapters of the budget classification are provided for.
01039	Other tasks of the Common Agricultural Policy
01040	Sugar duties
01041	Rural Development Program This chapter includes expenditure and income related to the financing of activities implemented under the Rural Development Program 2007–2013 and the Rural Development Program 2014–2020, with the exception of expenditure on tasks for which separate chapters of the budget classification are provided for
010428	Exclusion from the production of agricultural land
01078	Disaster recovery
010799	Foreign Aid This chapter covers expenditure on foreign aid, in particular for developing countries, and humanitarian aid.
0108010	Research and development activities
0109311	Income of the state budget unit obtained from the tasks taken over, which were financed in 2010 from the own income account
0109411	Revenue of the state budget unit obtained from the tasks taken over, which were carried out in 2010 by auxiliary farms
01095	Other activities

Source: Appendix 2 Classification of Chapters [in:] Ordinance of the Minister of Finance of March 2, 2010 on the detailed classification of income, expenses, revenue and expenditure as well as funds from foreign sources, Journal Of Laws of 2014, item 1053 as amended.

According to the classification of paragraphs, expenses and resources, the following grant item is included¹¹:

286 Subsidy from the state budget to reimburse the costs of servicing benefits commissioned for payment to the Social Insurance Institution and the Agricultural Social Insurance Fund and subsidy to the Church Fund.
--

It is worth noting that the above-mentioned regulation of the Ministry of Finance also includes a classification of expenditure important from the point of

¹¹ Appendix No. 4 Classification of paragraphs of expenses and resources (with explanations) [in:] Regulation of the Minister of Finance of March 2, 2010 on the detailed classification of income, expenses, revenues and expenditures as well as funds from foreign sources, Journal Of Laws of 2014, item 1053 as amended.

view of internal security. In this case, categories related to retirement and disability benefits are included in the expenditure item 311 – “Social benefits”¹²:

311 Social benefits

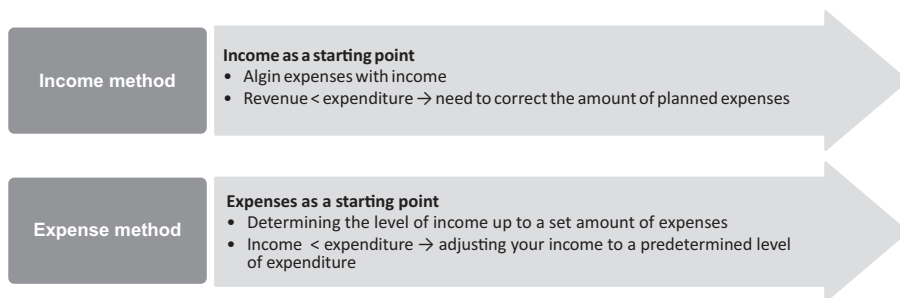
- 311001 Old-age pensions
(...)
- 311005 Accident pensions – refunded by the Social Insurance Fund
- 311006 Agricultural benefits – refunded by the Agricultural Social Insurance Fund
- 311007 Agricultural allowances – reimbursed by the Agricultural Social Insurance Fund

Methods of constructing a budget

The “core” of public finances is the state budget, which results not only from its scale but also from the significant social and political importance from the point of view of central authorities. This is of particular importance in unitary states (e.g. Poland, France).

Two main methods of constructing a budget can be distinguished: (1) income and (2) expenditure. The second method, according to D. Rosati, is more useful for society, provided that two limiting assumptions are adopted: a maximum limit of public expenditure is set; only the state’s expenditure needs, which are necessary and socially justified, are met¹³.

Figure 1. Basic methods of creating a budget



Source: Own study based on D.K. Rosati, *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, 2016, p. 190.

¹² Appendix No. 7 Detailed classification of expenses for tasks in the field of external security [in:] Regulation of the Minister of Finance of March 2, 2010 on the detailed classification of income, expenses, revenues and expenditures as well as funds from foreign sources, Journal Of Laws of 2014, item 1053 as amended.

¹³ D.K. Rosati, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., p. 190.

The preparation and implementation of the state budget, which should be considered as a tool of public policy, as well as an instrument of public finances, has its constitutional basis. In addition, the legislative and economic foundations of the budget preparation process require a very good knowledge of economic and social mechanisms and interdependencies (see Box 2).

Box 2. Work on the state budget

The basis for the preparation of the state budget for a given year is the forecast of economic development for a given year and subsequent years (the so-called rolling forecasts). As a result, income forecasts are generated along with an indication of their sources.

The next stage includes:

- 1) estimating the budget deficit that can be financed, as well as the level of public debt (in absolute values, as well as in relation to GDP),
- 2) determining the source of financing the deficit as well as the costs of servicing the entire public debt.
 - The basic assumptions resulting from the estimates are, in turn, subject to public consultations by 15 June of the year preceding the given financial year.
 - Since 2005, the accrual principle of counting state budget expenditure has been in force, therefore funds that have been granted to the administrator but not spent are treated as state budget expenditure.
 - The problem is the disposal of funds accumulated in the accounts of budgetary units or other units of the public finance sector (pfp).

Source: Own study based on J. Osiatyński, Finanse publiczne..., op. cit., p. 139–141.

It should be emphasized that the draft Budget Act requires a detailed justification (see Box 3), which includes a number of detailed components (e.g. item 5 in Box 3) or its justification (see items 1, 2 in Box 3).

Box 3. The rationale attached to the draft Budget Act – key elements

- 1) The main goals of social and economic policy in line with the Multi-annual Financial Plan of the State (WFP).
- 2) Macroeconomic assumptions for the financial year and the next three years.
- 3) Fiscal policy orientations, including assumptions about the medium-term budgetary objective (MTO) and measures to achieve them.
- 4) Expected state budget execution for the financial year preceding the financial year to which the draft budget act relates.
- 5) Discussion of some important design items:
 - revenues and expenditures, budget expenses,
 - the amount of the planned state deficit along with the sources of its coverage,
 - revenues and costs of state special-purpose funds/executive agencies/budgetary economy institutions,
 - characteristics of expected revenues and expenses, surplus or deficit and debt of the public finance sector,
 - discussion of the planned expenses calculated in accordance with the formula of the expenditure rule,
 - information about the medium-term dynamics of the GDP value,
 - information on each one-off and temporary measure exceeding 0.03% of the GDP value,
 - discussion of the amount of the EU's own resources and funds included in the budget of European funds.
- 6) Information on sureties and guarantees granted by the State Treasury.
- 7) Directions of privatization of State Treasury assets.
- 8) List of tasks and priority objectives for a given financial year.
- 9) Consolidated plan of expenditure for the financial year and two consecutive years for:
 - state budgetary units,
 - state special-purpose funds,
 - executive agencies,
 - budgetary economy institutions,
 - state legal entities
 in the structure of budgetary tasks, as well as with goals and measures of the degree of goal achievement.

Source: Statement adaptation of S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit. p. 565–567.

In an environment of macroeconomic instability, policymakers need to consider a macroeconomic forecast that includes projected figures and indicators (Box 4). It should be noted that while budget revenues are recognized in the budget act according to “major sources of income, parts and divisions of the budget classification”, budget expenditure is presented according to the following division: first parts, then divisions, and then classification chapters¹⁴.

¹⁴ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit. p. 567.

Box 4. Macroeconomic forecast taken into account in the construction of the budget

- Gross domestic product and its components
- Net export volume
- The volume of domestic demand
- The volume of private consumption
- The volume of collective consumption
- Gross fixed capital formation
- The price level of consumer goods and services
- Exchange rate
- Average gross salary in the national economy
- Employment level
- The level of unemployment
- Current account balance

Source: *Ibidem*, p. 567.

The rules governing the preparation of the budget are laid out in the budget calendar (Box 5) and the budgetary procedure (Box 6). It should be emphasized that in some cases the income and expenses may be planned for a period shorter than one year (the so-called budget provision). The so-called administrators of budgetary funds who are administrators of budgetary parts, as well as managers reporting to them¹⁵.

Box 5. Budget calendar – responsibilities of participants in the budgetary procedure

1. **The Council of Ministers** shall submit the **draft budget** for the following year to the Sejm at least 3 months before the beginning of the budget year. The constitution allows for an exception to this principle “in exceptional cases”, without, however, specifying what the term means.
2. **The Senate** has the right to **amend** the budget act within 20 days from the moment of submission.
3. **The President of the Republic** is **obliged to sign the Budget Act** within **7 days**. The president has the same obligation if the provisional Budget Act is in force.
4. **The Constitutional Tribunal** is obliged to **adjudicate the conformity of the Budget Act** (the act on the provisional budget) with the Constitution within 2 months from the submission of the motion by the president in this matter.
5. The President of the Republic may shorten the term of office of the Sejm if it is not submitted to the President for signature within 4 months of the bill being submitted to the Sejm. The president may decide in this matter within 14 days from the effective date of submitting the Budget Act for signature.
6. The Council of Ministers is obliged to submit to the Sejm a report on the implementation of the state budget along with information on the state of state debt within 5 months from the end of the budgetary year.
7. The Sejm is obliged to consider the report on the implementation of the state budget within 90 days from the date of submission of the report, after getting acquainted with the opinion of the Supreme Audit Office, and to adopt a resolution on granting or refusing to discharge the Council of Ministers.
8. The minister responsible for finance shall submit to the parliamentary committee responsible for budget matters and the **Supreme Audit Office** information on the progress of the state budget execution for the first half of the year by September 10 of a given year.

Source: *Ibidem*, p. 568–569.

¹⁵ *Ibidem*, p. 569.

Box 6. The procedure of constructing the state budget

1. **The minister responsible for finance** presents to the Council of Ministers the assumptions of the draft state budget for the next year, taking into account the arrangements and directions of activities contained in the State's Multi-annual Financial Plan. Materials for the draft budget act are prepared and submitted to the minister of finance by the administrators of budgetary parts.
2. **The minister responsible for finance** determines, usually at the beginning of July, by means of an ordinance, detailed rules, procedures and deadlines for the development of materials (the so-called budget note).
3. Within 10 days from the date of announcement of the regulation (budget note) of the minister competent for finance, the disposers prepare and submit to the minister of finance material plans for tasks carried out from budgetary resources, according to specific forms.
4. Along with the implementation of the task-based budget, disposers and public finance sector units prepare projects for their budget parts, in a task-based system, using the catalog of functions, tasks, sub-tasks and activities.
5. The minister responsible for finance shall submit to the **Council of Ministers** a draft budget act for the next year with justification.
6. **The Council of Ministers** adopts the draft budget act or the draft act on provisional budget and presents it to the Sejm together with the justification by 30 September of the year preceding the financial year.
7. The administrators of budgetary parts provide information to subordinate units on the amounts of income and expenses, including remuneration, and on the employment limits of people covered by multiplier remuneration systems.
8. Within 7 days from the date of receipt of the letter forwarding the initial amounts of expenditure for a given year, the administrators submit the draft budget for the given part of the state budget to the minister competent for finance.
9. By October 31, administrators submit to the minister competent for finance proposed goals and measures for sub-tasks and budget activities implemented in a given year by themselves and by supervised public finance sector units, taking into account the goals and measures of budget tasks adopted in the draft budget act for a given year as well as standards and guidelines specified in the detailed method of preparing materials for the draft budget act for a given year.
10. Within 21 days from the date of announcement of the budget act for a given year, the disposers shall submit to the minister competent for finance the materials necessary for the preparation of the Multi-annual Financial Plan of the State.

Source: Ibidem, p. 570–571.

When implementing the state budget, administrators should follow certain rules, as well as assess budget implementation taking into account many criteria (see Box 7).

Box 7. Principles of implementation and criteria for assessing the implementation of the state budget

Principles of state budget implementation:

1. The administrators of budgetary parts, within 10 working days from the announcement of the budget act, provide their subordinate units with information on the amounts of income and expenditure, including remuneration.
2. The units subordinate to the administrators of budgetary parts prepare financial plans in order to ensure their compliance with the Budget Act.
3. The minister responsible for finance, in consultation with the administrators of budgetary parts, prepares the budget implementation schedule.
4. Within 21 days from the date of announcement of the budget act, the administrators of budgetary parts shall provide local government units with information on the amounts of subsidies.
5. Within 21 days from the announcement of the budget act, the administrators of budgetary parts provide the voivodship self-governments with information about the funds for the implementation of programs financed with the participation of European funds.
6. Specific provisions – exclusive use for the purpose for which they were established.
7. A change in the classification of expenses may be made by the minister of finance in consultation with the competent minister.
8. The general reserve of the state budget is at the disposal of the Council of Ministers, which may authorize, by regulation, the President of the Council of Ministers and the Minister of Finance to use the general reserve up a specific amount, taking into account the differentiation of these amounts.

Criteria for assessing the implementation of the state budget:

- correct and timely income collection,
- compliance of expenses with the planned purpose,
- correct use of financial resources, including the scope of tasks performed,
- the amount and deadlines for the grant,
- correct use of subsidies granted from the state budget,
- compliance with the amount of the subsidy used with the subject of financing and the degree of implementation of tasks.

Source: Own study based on the list S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., p. 572–573.

In the Anglo-American tradition, and above all in the USA, where the foundations of managerial accounting were created, the practice of public budgeting was developed. While well-developed under the influence of constitutional economics, public choice theory or public finance, budget theory concerns the study of political and social motivations occurring in the process of shaping and controlling the public budget¹⁶, this public budgeting, as a practice department in government administration, refers to numerous achievements of management accounting, taking into account also the achievements of public finance or state science¹⁷.

¹⁶ J.R. Bartle, P.M. Shields, *Applying Pragmatism to Public Budgeting and Financial Management*, Faculty Publications-Political Science, Texas State University, Paper 48, 2008, <http://ecommons.txstate.edu/polsfacp/48>, access 6.11.2018.

¹⁷ R.W. Smith, Th.D. Lynch, *Public Budgeting in America*. 5th Edition, New Jersey, Pearson, Upper Saddle River, 2004.

The public budget can be viewed from four perspectives¹⁸:

- public policy – the budget as a political tool “event”, constructed for the achievement of political benefits;
- Public Sector Economics – the budgeting process involves the allocation of scarce resources taking into account opportunity costs;
- accounting – taking account of the accountability imperative; reporting function of evaluating categories included in the budget (planned) and included in the report on the implementation of the budget as incurred expenses;
- public sector managers – a tool to achieve goals adopted within the framework of public policy.

Bearing in mind the above, R. W. Smith and Th. D. Lynch proposed an “operational” definition of the budget, referring to the concept of management accounting, a very viable department of practice in the US, as “a plan for the implementation of programs related to goals, and what is essential over time, including an estimate of required resources, along with estimates of available resources (...)”¹⁹. Table 6 lists and characterizes modern methods of public budgeting.

Table 6. Modern methods of public budgeting

Method	Description
Line Item Budgeting (traditional budget)*	<ul style="list-style-type: none"> – the simplest form of budgeting – these budgets usually appear in the form of accounting documents that express minimal information about the purpose or explicit object in the system
Program Budgeting	<ul style="list-style-type: none"> – a normative approach to budgeting where resources are allocated based on the content of government programs – this approach quickly lends itself to the transition to PPBS budgeting
PPBS Budgeting	<ul style="list-style-type: none"> – link between the Budgeting Program (PB) and the performance budget – the PPBS approach is useful in investment projects – its planning part is focused on linking objectives with expected results
Performance Based Budgeting (PBBP) (performance budget)	<ul style="list-style-type: none"> – an attempt to solve decision problems based on programs that enable the conversion of input data into specific, assumed results – the solution to the decision problem or allocation of scarce resources is achieved by determining which project maximizes efficiency and efficacy
Zero-based budgeting	<ul style="list-style-type: none"> – response to the “growing” (incremental/gradual) decision-making process, in which the shape of the budget in a given fiscal year significantly depends on the budget in the previous year – in the ZBB concept, contrary to the incrementalism approach, the allocation of scarce resources is based on the “a zero-sum accounting method”

Continued on the next page.

¹⁸ J.R. Bartle, P.M. Shields, *Applying Pragmatism to Public Budgeting and Financial Management*, Faculty Publications-Political Science, Texas State University, Paper 48, 2008, <http://ecommons.txstate.edu/polsfacp/48>, access 6.11.2018.

¹⁹ Ibidem, p. 37.

Table 6. Modern methods of public budgeting (cont.)

Method	Description
Flexible Freeze	<ul style="list-style-type: none"> – “flexible freezing” – reducing government spending – in line with this approach, some programs may be changed due to population growth and inflation
Program Assessment Rating Tool (P.A.R.T.)	<ul style="list-style-type: none"> – instrument for measuring and evaluating the effectiveness of federal programs, taking into account the program objectives and strategic planning – scoring is present
Priority Based Budgeting (PBB)	<ul style="list-style-type: none"> – a budget adjusted to the conditions of the economic downturn – unlike incremental budgeting, where the allocation of resources is determined on the basis of marginal changes in costs, PBB determines the amount of government resources and then allocates them to different programs – although the approach is pro-democratic, critics have suggested difficulties in public management with PBB

Source: Own study based on literature studies, including: R.W. Smith, Th.D. Lynch, Public Budgeting in America. 5th Edition, New Jersey, Pearson, Upper Saddle River, 2004; From Line-item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case, red. J.M. Kim, Seoul, Korea Institute of Public Finance, 2007, The World Bank: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>, access 6.11.2018.

The task-oriented budget is defined as “a budget expenditure plan, drawn up in the system of functions, tasks and subtasks with an indication at the level of tasks and subtasks of the goals that are planned to be achieved as a result of the task/subtask and measures determining the degree of achievement of the goals”²⁰. Performance-based budgeting should be defined as an important tool of modern public management, aimed at achieving clearly defined and measured goals. The task-oriented system does not replace the traditional expenditure system, but functions alongside it. It should be emphasized that in Poland, SFP units are required (apart from traditional forms of budget classification) to report budget in terms of tasks. The basic premise for adopting the task-based system was the use of the task-based budget, already recognized in the practice of managing economic organizations, as “a tool for improving the efficiency and effectiveness of managing an individual”²¹. Table 7 presents the objectives of implementing the performance-based budget, its principles, and the legal basis for its application.

Table 7. Objectives of the introduction, rules and legal basis of the performance-based budget in Poland

Objectives of the implementation of performance budgeting	Principles of the performance budget
<ul style="list-style-type: none"> – achieving greater transparency of public finances and providing citizens with more legible information on the activities undertaken and their costs – achieving greater efficiency in the implementation of public tasks – increasing the efficiency of spending public funds 	<ul style="list-style-type: none"> – effectiveness – defining goals and measures – efficiency – the best effects of expenditure – transparency – the budget supports transparency in spending public funds – multi-annual programming – multi-year performance budget projection
Law basics	
<ul style="list-style-type: none"> – Act of August 27, 2009 on public finances, Journal Of Laws 2019, item 869 as amended – The Act of 27 August 2009, regulations introducing the Public Finance Act, Journal Of Laws of 2009, No. 157, item 1241 with amendments – Regulation of the Minister of Finance on the detailed method, mode and dates of developing materials for the draft budget act for a given year 	

Source: Own study based on the Ministry of Finance, *Budżet zadaniowy (Aktualizacja: 20.01.2017)*, <https://www.finanse.mf.gov.pl>, access 6.11.2018.

Budget items related to retirement and disability pension security for farmers can be found in the subtasks assigned to task 13.2 “Social benefits” (including also social benefits under the general pension insurance system)²².

As part of task 13.2, activities involving the payment of benefits under the general social insurance system (pensions, disability benefits and allowances), farmers’ social insurance, retirement and disability benefits for professional soldiers and uniformed services officers, salaries for judges and retired prosecutors. The task also includes supervision over the social security system and works related to the coordination of social security systems. The objective specified for the task is to provide funds for persons entitled to benefit from the social insurance and social security system.

Expenditure is classified in the following order: functions/tasks/sub-tasks/activities. It should be noted that the expenditure on retirement and disability benefits was included in function 13 “Social security and family support”, where the minister responsible for social security defines objectives/measures at the task level. It should be added that in sub-task 13.2.3 it is possible to “deviate from the definition of objectives and measures due to the category

²² Ministerstwo Finansów, *Budżet zadaniowy. Szczegółowe wskazówki dotyczące klasyfikowania niektórych wydatków w układzie zadaniowym na 2019*, https://www.mf.gov.pl/documents/764034/6499995/20180914_Indykatywne+klucze+przejscia+szczegolowe.pdf access 6.11.2018.

of expenses”. The treatment of pension-related expenditure, as well as related categories (e.g. 13.2.4. “Benefits commissioned by KRUS to be provided under separate laws”), are presented²³ in Box 8.

Box 8. Farmers’ social benefits in the task-based budget structure

13. Social security and family support

13.2. Social benefits

13.2.3. Farmers’ social benefits

- 13.2.3.1. Pensions and pensions supplements
- 13.2.3.2. Pensions and supplements to these benefits
- 13.2.3.3. Other benefits
- 13.2.3.4. Prevention and rehabilitation
- 13.2.3.5. Ensuring the solvency of benefits from the Pension Fund
- 13.2.3.6. Coordination of activities in the scope of coverage with old-age and disability pension insurance and payment of contributions for this insurance
- 13.2.3.7. Coordination of activities in the scope of covering accident, sickness and maternity insurance as well as determining the right and payment of one-time compensation and sickness benefit
- 13.2.3.8. Support for farmers’ social insurance in terms of determining the right to retirement and disability benefits, their amount and payment
- 13.2.3.9. Handling of other benefits

13.2.4. Services commissioned to KRUS to be provided under separate acts

- 13.2.4.1. Benefits financed from the state budget
- 13.2.4.2. Coordination of activities to ensure agreement rights to benefits, their amounts and payments

13.2.7. Supervision and development of the social insurance system

- 13.2.7.1. Shaping the social insurance system and supervision over the activities of the Social Insurance Institution
- 13.2.7.2. Shaping the social insurance system farmers and supervision over the activities of the President of the Fund Agricultural Social Insurance

Source: Own study based on: Ministerstwo Finansów, *Budżet zadaniowy. Szczegółowe wskazówki dotyczące klasyfikowania niektórych wydatków w układzie zadaniowym na 2019 r.*, <https://www.mf.gov.pl>, access 6.11.2018.

For task 13.2, including social benefits for farmers, but also in the general system, a goal, measurement and algorithm have been assigned²⁴ (Box 9). It should be emphasized that this measure includes beneficiaries from the KRUS system. It is worth considering the use of a modification of this measure, adapted to the needs of the farmers’ insurance system. The numerator would be the number of people potentially covered by retirement and disability

²³ Ibidem.

²⁴ The above summary list of objectives was agreed in the manner of “§ 11 of the Regulation of the Minister of Development and Finance of June 13, 2017 on the detailed method, procedure and dates of developing materials for the draft Budget Act”; Ministerstwo Finansów, *Budżet zadaniowy. Zestawienie zbiorcze celów i mierników zadań budżetowych na rok 2019*, <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/katalog>, access 1.10.2018.

pension insurance under the KRUS system, and the denominator would be the number of people of working age in the countryside. Of course, there remains the problem of a more in-depth and accurate identification of people of working age who would potentially use the KRUS system in the future. The monitoring of this measure would require more detailed empirical analyzes, which may be the subject of further research by the author. An interesting problem, requiring separate simulation studies, is the recognition of the sensitivity of this measure to potential socio-demographic changes in the countryside (e.g. aging of the rural society, depopulation of selected rural areas, internal migration, the transition from labor resources in the countryside to the service sector).

Box 9. Objective, measure for task 13.2 “Social benefits”

Task classification code	13.2.
The name of the task	social benefits
Budget Part Number/JSFP Name	44
Objective	providing funds for persons entitled to benefit from the social insurance and social security system
Meter name (including the unit of measurement)	the ratio of the number of people covered by old-age and disability pension insurance in the general system to the number of people of working age (in%)
Meter calculation algorithm	results from the name of the meter
Data source for calculating the value of the measure (or components)	Social Insurance Institution, Central Statistical Office
Date of measurement (monthly, quarterly, semi-annual, annual, other)	annual
Relevant cell/unit	Social Insurance Department in the Ministry of Family, Labor and Social Policy
Justification of the choice of the meter/ Comments	the number of the insured in the general system is reliable, accessible and characterizing the basic aspect of social insurance; it identifies a fundamental issue relating to social security, namely the coverage of people in relation to the total working age population

Source: Own study based on: Ministerstwo Finansów, Budżet zadaniowy. Zestawienie zbiorcze celów i mierników zadań budżetowych na rok 2019, https://www.mf.gov.pl/documents/764034/3090062/20180814_Zestawienie+zbiorcze+celow+i+miernikow+zadan+na+2019+r.pdf, access 1.10.2018.

Farmers’ social benefits are provided by the Agricultural Social Insurance Fund. The resources allocated to the implementation of KRUS tasks are annually

entered in the budget act in part 72, divided into Sections and Chapters. Diagram 1 presents the manner of entering the funds for tasks performed by KRUS in the budget act.

Diagram 1. Diagram of recording funds for Parts, Sections and Chapters in the budget act

Part	Section	Chapter	Content
1	2	3	4
72			Agricultural Social Insurance Fund
	752		National defence
		75212	Other defense expenses
	753		Compulsory social insurance
		75305	Pension and Disability Fund
		75306	Prevention and Rehabilitation Fund
		75313	Benefits financed from the state budget commissioned for payment to the Department Social Insurance Institution and the Agricultural Social Insurance Fund
	851		Healthcare
		85156	Health insurance premiums and benefits for those not covered obligatory health insurance
	853		Other tasks in the field of social policy
		85335	Reimbursement of allowances for war and military invalids under insurance OC and AC

Source: Own study based on the provisions of the Budget Act.

Summary

The basis of the state's public finances is the state budget, which ensures a significant supply to the system of retirement and disability benefits for farmers in our country. This is due not only to its scale but also to its significant social and political importance from the point of view of the central authorities.

Respecting budgetary principles (a moderate approach is indicated, however, which is characterized by a departure from dogmatizing them and com-

pletely ignoring them), as well as adopting pro-effective solutions from management accounting (e.g. in the performance budget), is conducive to greater efficiency in spending budget funds, and – which is important – leads to more sustainable public management.

Michał Soliwoda – PhD Eng., Department of Finance and Risk Management, IERiGŻ–PIB

Literature

1. Bartle J. R., Shields P.M., *Applying Pragmatism to Public Budgeting and Financial Management, Faculty Publications-Political Science*, Texas State University, Paper 48, 2008, <http://ecommons.txstate.edu/polsfacp/48>, access 6.11.2018.
2. *From Line-item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case Edited by Korea Institute of Public Finance*, red. J. M. Kim, Seoul, Korea Institute of Public Finance, The World Bank, 2007, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>, access 6.11.2018.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm., art. 219.
4. Kosikowski C., *Budżet państwa*, Informacja BSiE Nr 812 (IP–96G), X/01, 2001.
5. Ministerstwo Finansów, <https://www.mf.gov.pl>, access 6.11.2018.
6. Ministerstwo Finansów, *Budżet zadaniowy. Szczegółowe wskazówki dotyczące klasyfikowania niektórych wydatków w układzie zadaniowym na 2019*, https://www.mf.gov.pl/documents/764034/6499995/20180914_Indykatywne+klucze+przejsicia+szczegolowe.pdf, access 6.11.2018.
7. Ministerstwo Finansów, *Budżet zadaniowy. Zestawienie zbiorcze celów i mierników zadań budżetowych na rok 2019*, https://www.mf.gov.pl/documents/764034/3090062/20180814_Zestawienie+zbiorcze+celow+i+miernikow+zadana+2019+r.pdf, access 1.10.2018.
8. Ministerstwo Finansów, *Budżet zadaniowy* (Aktualizacja: 2017.01.20), <https://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/budzet-zadaniowy>, access 6.11.2018.
9. Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Warszawa, WN PWN, 2006.
10. Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie* (wyd. I), Warszawa, WN PWN, 2017.
11. Rosati D.K., *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, 2016.

12. Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. 2014 poz. 1053 ze zm. Załącznik nr 2 Klasyfikacja Rozdziałów.
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. 2014 poz. 1053 ze zm. Załącznik nr 4 Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków (z objaśnieniami).
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. 2014 poz. 1053 ze zm. Załącznik nr 7 Szczegółowa klasyfikacja wydatków dla zadań z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego.
15. Skoczylas-Tylman A., *Instytucja budżetu państwa (propozycja nowego ujęcia)*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2005, nr 185.
16. Smith R. W., Lynch Th. D., *Public Budgeting in America*. 5th Edition, New Jersey, Pearson, Upper Saddle River, 2004.
17. Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104 art. 95.
18. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2019 poz. 869 ze zm.
19. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1241 ze zm.
20. Wernik A., *Finanse publiczne. Cele, Struktury, Uwarunkowania* (wyd. II zmienione), Warszawa, PWE, 2011.
21. Wernik A., *Niektóre zagadnienia good governance w zakresie finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” 2017, 55 (4) Ekonomia XIV.
22. *Współczesne finanse publiczne*, red. A. Alińska, B. Woźniak, Warszawa, Difin, 2015.

*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**

Działania prewencyjne Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w 2019 roku

Streszczenie

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego popularyzuje wśród rolników „Zasady ochrony zdrowia i życia w gospodarstwie rolnym” oraz wiedzę o zagrożeniach wypadkowych. Wskazuje mieszkańcom wsi przykłady prostych, niekosztownych rozwiązań, zmniejszających ryzyka wypadkowe, a także zachęca rolników do eliminowania zagrożeń oraz stosowania rozwiązań poprawiających komfort i bezpieczeństwo pracy.

W ramach nieodpłatnych działań prewencyjnych dla ubezpieczonych i ich rodzin, Kasa organizuje szkolenia, konkursy wiedzy, przeglądy gospodarstw i prac polowych, stoiska informacyjno-prewencyjne KRUS, pokazy i wystawy czy seminaria i konferencje. Działania prewencyjne prowadzone przez Kasę są efektywne i przyczyniają się do spadku liczby zgłaszanych wypadków, wypłaconych jednorazowych odszkodowań, w tym z tytułu wypadków śmiertelnych, a także do obniżenia wskaźnika wypadkowości, tj. liczby wypadków przypadającej na 1000 osób ubezpieczonych w KRUS.

Słowa kluczowe: choroby zawodowe, działania prewencyjne, KRUS, rolnicy, wypadki przy pracy.

* **Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**, Biuro Komunikacji i Współpracy Międzynarodowej na podstawie materiałów Biura Prewencji.

Wstęp

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zwana dalej Kasą, jest jedną z krajowych instytucji administracji rządowej, obsługującą system ubezpieczenia społecznego rolników i ich rodzin oraz wykonującą inne zadania zlecone, finansowane z budżetu państwa na rzecz ludności rolniczej, z zakresu polityki społecznej, ochrony zdrowia i innych¹.

Jednym z realizowanych przez Kasę zadań jest prowadzenie działalności „na rzecz zapobiegania wypadkom przy pracy rolniczej i rolniczym chorobom zawodowym, obejmującej w szczególności:

- 1) analizowanie przyczyn tych wypadków i chorób;
- 2) prowadzenie dobrowolnych nieodpłatnych szkoleń i instruktażu dla ubezpieczonych w zakresie zasad ochrony życia i zdrowia w gospodarstwie rolnym oraz postępowania w razie wypadku przy pracy rolniczej;
- 3) upowszechnianie wśród ubezpieczonych wiedzy o zagrożeniach wypadkami przy pracy rolniczej i rolniczymi chorobami zawodowymi, a także znajomości zasad ochrony życia i zdrowia w gospodarstwie rolnym oraz zasad postępowania w razie wypadku;
- 4) podejmowanie starań o właściwą produkcję i dystrybucję bezpiecznych środków stosowanych w rolnictwie oraz sprzętu i odzieży ochronnej dla rolników”².

Ponadto Prezes Kasy „określa zasady ochrony zdrowia i życia w gospodarstwie rolnym. Zasady te są zaleceniami dotyczącymi wyposażenia gospodarstwa, zabezpieczenia osób pracujących oraz sposobu wykonywania czynności związanych z działalnością rolniczą, ustanowionymi w celu zapobiegania wypadkom przy pracy rolniczej i rolniczym chorobom zawodowym”³.

Głównym celem działań prewencyjnych realizowanych przez KRUS jest ograniczenie liczby wypadków i chorób zawodowych rolników.

Wypadki przy pracy rolniczej

W 2019 r. do KRUS zgłoszono 13 641 zdarzeń wypadkowych, o 10,8% mniej niż w 2018 r., przy jednoczesnym spadku liczby osób ubezpieczonych o 2,9%. Od 2010 r. liczba zgłoszonych wypadków zmniejszyła się o 48,1%, a osób ubezpieczonych o 22,4%⁴.

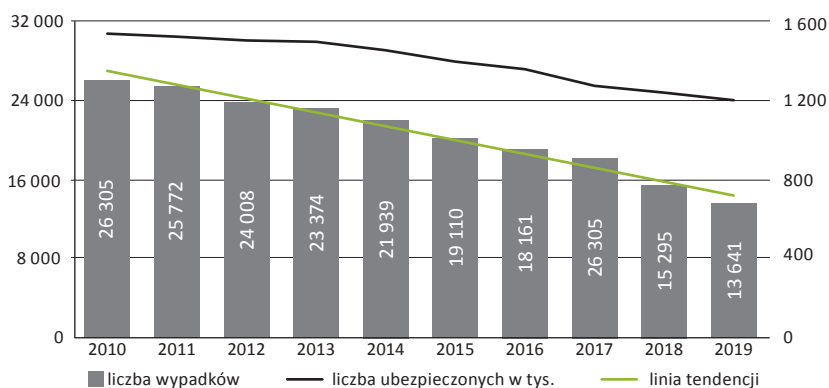
¹ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Broszura: *Informacje podstawowe. KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO*, Warszawa 2020, s. 5.

² Art. 63 ust. 1, Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2020 poz. 174 ze zm.

³ Art. 63 ust. 2, Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2020 poz.174 ze zm.

⁴ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 6.

Wykres 1. Zdarzenia zgłoszone jako wypadki przy pracy rolniczej w latach 2010–2019 na tle liczby ubezpieczonych



Źródło: Dane statystyczne, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Biuro Prewencji.

O poprawie stanu bezpieczeństwa pracy w gospodarstwach rolnych osób ubezpieczonych w KRUS świadczy odnotowywany każdego roku spadek liczby zgłaszanych wypadków. Dzięki wspólnym i wieloletnim oddziaływaniom Kasy oraz innych instytucji i organizacji społecznych na świadomość mieszkańców wsi, coraz więcej rolników przykłada starań do poprawy warunków pracy i życia, m.in. poprzez eliminowanie istniejących nieprawidłowości i zagrożeń w miejscu ich pracy⁵.

Za wypadki przy pracy rolniczej w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (bez względu na skutki zdrowotne wypadku) uznano 12 909 zdarzeń, o 13,9% mniej niż w roku poprzednim⁶.

Struktura grup wypadkowych (wg zdarzeń powodujących urazy) od lat jest podobna. Zdecydowaną większość stanowią zdarzenia z grup:

- „upadek osób” – 48,3% wszystkich wypłaconych jednorazowych odszkodowań;
- „uderzenie, przygniecenie bądź pogryzienie przez zwierzęta” – 12,0% wypadków;
- „pochwycenia, uderzenia przez ruchome części maszyn i urządzeń” – 11,9% wypadków;
- „inne zdarzenia” – 11,2% wypadków⁷.

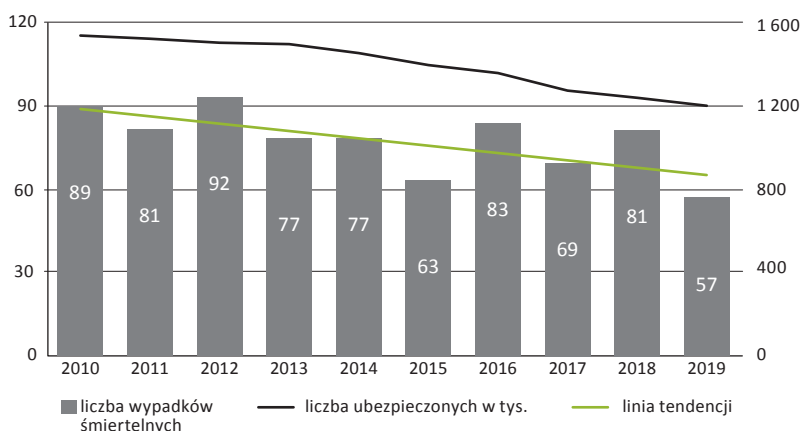
⁵ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 6.

⁶ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 7.

⁷ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 10.

Wyplacono jednorazowe odszkodowania z tytułu śmierci wskutek 57 wypadków przy pracy rolniczej, o 29,6% mniej niż w 2018 r. Liczba wypadków śmiertelnych zakończonych wypłatą jednorazowych odszkodowań zmniejszyła się od 2010 r. o 36,0%. Wypadki śmiertelne stanowiły 0,56% wszystkich wypadków zakończonych wypłatą świadczeń⁸.

Wykres 2. Wypadki śmiertelne zakończone wypłatą jednorazowego odszkodowania w latach 2010–2019 na tle liczby ubezpieczonych



Źródło: Dane statystyczne, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Biuro Prewencji.

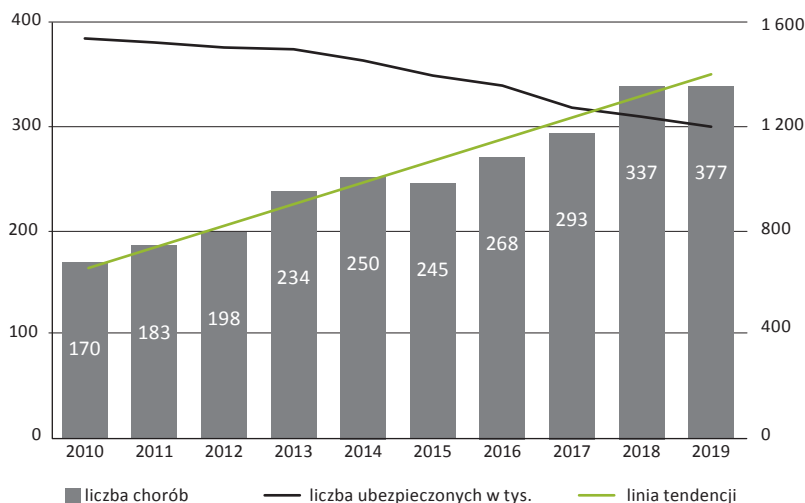
Choroby zawodowe rolników

Do oddziałów regionalnych i placówek terenowych Kasy zgłoszono ogółem 475 wniosków o jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu bądź śmierci wskutek choroby zawodowej. Decyzje podjęto wobec 488 spraw (łącznie z wnioskami pozostałymi z 2018 r. i 15 sprawami z odwołań sądowych). Odmownie rozpatrzono 150 wniosków⁹. Przyznano 337 jednorazowych odszkodowań z tytułu uszczerbku na zdrowiu spowodowanego chorobą zawodową. Głównie odnotowano choroby zakaźne, tj. 296 przypadków.

⁸ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 13.

⁹ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 17.

Wykres 3. Choroby zawodowe rolników zakończone wypłatą jednorazowego odszkodowania w latach 2010–2019 na tle liczby ubezpieczonych i linii tendencji



Źródło: Dane statystyczne, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Biuro Prewencji.

Podstawy prawne i kierunki działań prewencyjnych KRUS

Działania Kasy na rzecz zapobiegania wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym rolników, prowadzone od 1993 r. na terenie całego kraju, realizowane są zgodnie z postanowieniami ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 2020 poz. 174)¹⁰.

Prezes Kasy, w porozumieniu z Radą Ubezpieczenia Społecznego Rolników i ministrami właściwymi do spraw: zdrowia, zabezpieczenia społecznego, rozwoju wsi, określił w 1995 r. „Zasady ochrony zdrowia i życia w gospodarstwie rolnym”¹¹, będące zaleceniami dotyczącymi wyposażenia gospodarstwa, zabezpieczenia osób w nim pracujących oraz sposobu wykonywania czynności związanych z działalnością rolniczą, które zostały uaktualnione w 2008 r. Upowszechnianie tych zasad jest głównym celem działań prewencyjnych, realizowanych przez jednostki terenowe Kasy.

¹⁰ Art. 63 ust. 1, Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2020 poz. 174 ze zm.

¹¹ Art. 63 ust. 2, Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2020 poz. 174 ze zm.

Art. 56 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników umożliwia Prezesowi Kasy dochodzenie od dostawców wyrobów i usług dla rolnictwa – których wadliwość była wyłączną lub główną przyczyną wypadków przy pracy rolniczej albo chorób zawodowych – zwrotu wypłaconych poszkodowanemu rolnikowi świadczeń z tytułu ubezpieczenia¹².

W oparciu o analizę przyczyn i okoliczności zgłoszonych wypadków oraz chorób zawodowych Prezes Kasy ustanowił w 2016 r. następujące kierunki działalności prewencyjnej KRUS:

- 1) upowszechnianie „Zasad ochrony zdrowia i życia w gospodarstwie rolnym” oraz „Wykazu czynności szczególnie niebezpiecznych, związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, których nie wolno powierzać dzieciom poniżej 16 lat” wśród rolników, ich rodzin i dzieci oraz osób związanych ze środowiskiem wiejskim;
- 2) oddziaływanie na likwidację zagrożeń i zapobieganie najczęściej występującym wypadkom poprzez popularyzowanie m.in.: stosowania ochrony pracy, czy dbałości o stan psychofizyczny rolnika – zdrowy styl życia, diagnostykę i zapobieganie chorobom, prawidłową organizację pracy;
- 3) oddziaływanie na rzecz właściwej produkcji i dystrybucji środków stosowanych w rolnictwie oraz sprzętu i odzieży ochronnej poprzez:
 - informowanie rolników o wyrobach oznaczonych Znakiem Bezpieczeństwa KRUS oraz posiadających wyróżnienia targowe Prezesa KRUS pn. „Wyrób zwiększający bezpieczeństwo pracy w gospodarstwach rolnych” i zachęcanie do ich nabywania i stosowania;
 - prowadzenie postępowań prewencyjnych i regresowych w celu eliminowania z rynku wyrobów, których wady konstrukcyjne, wykonanie lub błędne informacje w instrukcji były lub mogą być przyczyną wypadku lub stanowić zagrożenie dla użytkowników;
- 4) informowanie rolników o sposobach zapobiegania chorobom zawodowym – głównie o zapobieganiu ukąszeniom przez kleszcze oraz o zasadach postępowania w przypadku ukąszenia;
- 5) zapoznavanie rolników z zasadami postępowania w razie wypadku oraz podstawowymi sposobami udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej¹³.

Szkolenia dla ubezpieczonych i ich rodzin

W popularyzowaniu wiedzy na temat bezpiecznej pracy w gospodarstwie rolnym Kasa kładzie nacisk na bezpośrednie spotkania, które najczęściej przy-

¹² Art. 56, Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2020 poz. 174 ze zm.

¹³ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 21.

bierają formę szkoleń, pogadanek, a także konferencji. Biorą w nich udział rolnicy ubezpieczeni w KRUS, ich rodziny, sołtysi, uczniowie szkół rolniczych, osoby związane ze środowiskiem wiejskim, dzieci i młodzież szkolna. Pracownicy ds. prewencji jednostek terenowych Kasy dobierają tematykę i metodykę realizowania szkoleń, biorąc pod uwagę szereg czynników, przede wszystkim potrzeby grupy odbiorców.

Do dyspozycji osób biorących udział w szkoleniach Kasa przygotowała również materiały popularyzatorskie (ulotki i broszury), które zawierają szereg istotnych informacji na temat praktycznych aspektów podnoszenia poziomu bezpieczeństwa pracy i mogą stanowić cenne wsparcie we wdrażaniu koniecznych zmian w organizacji miejsca i sposobu pracy rolniczej.

W 2019 r. oddziały regionalne i placówki terenowe KRUS przeprowadziły ogółem 4 635 szkoleń, konferencji i spotkań szkoleniowych z zakresu bhp w gospodarstwie rolnym dla 167 675 osób.

W 2019 r. Kasa skupiła dużą część działań prewencyjnych wokół zapobiegania wypadkom z grupy „pochwycenie i uderzenie przez części ruchome maszyn i urządzeń” – jednym z najczęściej zgłaszanych do Kasy. Kampania pod hasłem „Nie daj się wkręcić” zwracała uwagę rolników na zagrożenia, których zniwelowanie może uchronić przed często tragicznymi w skutkach zdarzeniami.

W czerwcu 2019 r. dr Aleksandra Hadzik – Prezes Kasy wystosowała list skierowany do dzieci oraz ich opiekunów. Apelowała w nim o zapewnienie bezpieczeństwa najmłodszym mieszkańcom wsi podczas letnich wakacji i sezonu żniwnego. Ponadto list zawierał zaproszenie do poszerzania wiedzy przez rodziców o zasadach bezpiecznej pracy w gospodarstwie rolnym oraz do motywowania najmłodszych do skorzystania z kursu e-learningowego pt. „Bezpiecznie na wsi mamy – upadkom zapobiegamy”, który w nowoczesnej formie przybliży zagrożenia wypadkowe w gospodarstwach rolnych, a także uczy prawidłowych zachowań podczas przebywania na terenie obejścia.

Konkursy wiedzy

Do najczęściej prowadzonych pozaszkoleniowych działań prewencyjnych należały przede wszystkim różnego rodzaju konkursy i olimpiady wiedzy o bhp. Ich celem było popularyzowanie wiedzy o zagrożeniach i zasadach bezpiecznej pracy w rolnictwie. W 2019 r. jednostki organizacyjne Kasy przeprowadziły 3 238 konkursów wiedzy o bhp lub konkursów z jej elementami. Wzięło w nich udział 118 711 osób: rolników, dzieci i młodzieży, uczniów szkół rolniczych oraz osób związanych ze środowiskiem wiejskim.

Konkursy najczęściej towarzyszyły szkoleniom i stanowiły podsumowanie zdobytej podczas spotkania wiedzy. Organizowane były również przy stoiskach informacyjno-prewencyjnych oraz jako samodzielna forma upowszechniania treści prewencyjnych.

Do czołowych konkursów Kasy przeprowadzonych w 2019 r. należały:

- XVII Ogólnokrajowy Konkurs „Bezpieczne Gospodarstwo Rolne”, którego celem jest upowszechnianie zasad ochrony zdrowia i życia w gospodarstwach rolnych. W Konkursie rywalizowały 1 153 gospodarstwa indywidualne;
- IX Ogólnopolski Konkurs Plastyczny dla Dzieci „Bezpiecznie na wsi – maszyna pracuje a dziecko obserwuje”, którego celem jest upowszechnianie wśród uczniów szkół podstawowych z terenów wiejskich pozytywnych zachowań związanych z pracą i zabawą dzieci na terenie gospodarstwa rolnego, a także popularyzowanie „Wykazu czynności szczególnie niebezpiecznych związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, których nie wolno powierzać dzieciom poniżej 16 lat”. Do Konkursu zgłosiło się 49 574 uczniów z 3 597 szkół podstawowych z terenów wiejskich. W dwóch kategoriach wiekowych: klasy 0–3 i 4–8, wyłoniono łącznie 54 laureatów;
- XXV Konkurs „W rolnictwie można pracować bezpieczniej” na publikacje poświęcone bezpieczeństwu pracy rolników, którego celem jest oddziaływanie na poprawę bezpieczeństwa pracy rolników i ich rodzin poprzez upowszechnienie wiedzy zagrożeniach i zasadach bezpiecznej pracy. Zgłoszono 85 publikacji.
- Ogólnopolski Konkurs Poprawy Warunków Pracy, którego celem jest inspirowanie do podejmowania działań oraz upowszechnianie opracowań i rozwiązań poprawiających bezpieczeństwo i warunki pracy. Przedmiotem Konkursu były wdrożone rozwiązania, których zastosowanie umożliwia poprawę bezpieczeństwa i warunków pracy – Konkurs odbył się przy współpracy z innymi instytucjami. W 2019 r. zaopiniowanych zostało 71 wniosków zgłoszonych do Konkursu.

Przeglądy gospodarstw i prac polowych

Inspektorzy prewencji z jednostek terenowych Kasy organizowali wizyty i przeglądy gospodarstw rolnych, których celem było sprawdzenie stanu technicznego maszyn i urządzeń posiadanych przez rolników oraz ich wyposażenia i wskazanie zagrożeń związanych z użytkowaniem wadliwego sprzętu, braku odpowiedniego ubioru i wyposażenia, a także zwrócenie uwagi rolników na stan podwórzy, porządek w obejściu, stan instalacji elektrycznej

i przestrzeganie zasad bezpiecznej pracy w trakcie wykonywania prac rolniczych. Działania te dodatkowo wzmacniały prowadzone przez Kasę w 2019 r. kampanie prewencyjne „Upadek to nie przypadek” i „Nie daj się wkręcić”. Przeglądy gospodarstw odbywały się również przy okazji postępowania po wypadkowego.

Stoiska informacyjno-prewencyjne Kasy

W 2019 r. zorganizowano stoiska informacyjno-prewencyjne i punkty informacyjne Kasy podczas targów, wystaw rolniczych, dożynek, festynów, czy pikników. Przy stoiskach rozpowszechniane były materiały prewencyjne, odbywały się również konkursy wiedzy o bhp dla rolników i ich rodzin oraz pokazy bezpiecznej pracy i udzielania pierwszej pomocy, a pracownicy Kasy udzielali bieżących informacji z zakresu działań prewencyjnych Kasy.

Pokazy i wystawy

Przy współudziale jednostek terenowych Kasy odbyły się pokazy, których celem było zaprezentowanie w praktyce wiedzy na temat zasad bezpiecznej pracy. W siedzibach jednostek terenowych zorganizowano wystawy promujące bezpieczną pracę w rolnictwie.

Popularyzowanie zasad bezpiecznej pracy za pośrednictwem środków masowego przekazu

Dzięki współpracy z mediami, w 2019 r. w prasie ogólnopolskiej i lokalnej ukazały się artykuły, a na portalach internetowych publikacje o tematyce związanej z bezpiecznym wykonywaniem pracy w gospodarstwie rolnym czy zagrożeniami związanymi z pracą rolnika.

Odwiedzający stronę internetową Kasy www.krus.gov.pl w zakładce „Kalendarz Wydarzeń Prewencyjnych” mogli przeglądać i wyszukiwać realizowane przez jednostki terenowe Kasy działania prewencyjne.

Udział Kasy w tworzeniu systemu ratownictwa przedlekarskiego

Kasa w celu łagodzenia skutków wypadków przy pracy rolniczej kontynuowała współpracę ze Związkiem Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. W 2019 r. wspierając rozwój systemu ratownictwa przedlekarskiego w rejonach wiejskich, zakupiono 200 zestawów ratownictwa, które przekazano do rozdysponowania przez oddziały regionalne na terenie całej Polski.

Podsumowanie

W 2019 r. liczba zdarzeń wypadkowych w stosunku do roku poprzedniego obniżyła się o 10,8%, a w ciągu 10 lat – o 48,1%, przy równoczesnym spadku liczby osób ubezpieczonych.

W ramach działalności prewencyjnej, prowadzonej zgodnie z ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników i kierunkami nakreślonymi przez Prezesa KRUS, Kasa upowszechniała „Zasady ochrony zdrowia i życia w gospodarstwie rolnym”, wiedzę o zagrożeniach wypadkami przy pracy rolniczej i chorobami zawodowymi, a także „Wykaz czynności szczególnie niebezpiecznych, związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, których nie wolno powierzać dzieciom poniżej 16 lat”.

Celem działań prewencyjnych zrealizowanych w 2019 r. było przede wszystkim zwrócenie uwagi na zapobieganie najliczniej występującym zdarzeniom wypadkowym z grup: „upadek osób” oraz „pochwycenia i uderzenia przez ruchome elementy maszyn i urządzeń” w ramach kampanii prewencyjnych „Upadek to nie przypadek” i „Nie daj się wkręcić”. Kasa przekazywała ponadto informacje o sposobach zapobiegania ukąszeniom przez kleszcze i zasadach postępowania w przypadku ukąszenia, a także o metodach ograniczania ryzyka wystąpienia chorób układu ruchu. Mieszkańcom wsi wskazywano przykłady prostych, niekosztownych rozwiązań eliminujących ryzyko wystąpienia niepożądanych zdarzeń.

Działalność prewencyjna, której kierunki były określane w oparciu o szczegółową analizę przyczyn i okoliczności zgłaszanych wypadków przy pracy i chorób zawodowych osób ubezpieczonych w Kasie, pozwalała na określanie najczęściej występujących zagrożeń wypadkowych, monitorowanie ich przyczyn oraz wskazywanie kierunków, form, tematyki działań profilaktycznych, a także grup odbiorców oraz miejsc, gdzie te działania powinny być zorganizowane. Statystyki wypadkowe potwierdzają skuteczność działań Kasy na rzecz zmniejszania liczby wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz świadczą o poprawie bezpieczeństwa pracy mieszkańców wsi.

Efektywności działalności prewencyjnej dobrze służy współpraca z wieloma instytucjami, m.in. samorządami lokalnymi i organizacjami rolniczymi, mająca na celu oddziaływanie na świadomość mieszkańców wsi poprzez popularyzowanie „Zasad ochrony zdrowia i życia w gospodarstwie rolnym” oraz „Wykazu czynności szczególnie niebezpiecznych, związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, których nie wolno powierzać dzieciom poniżej 16 lat”.

Różnorodne formy działań prewencyjnych (szkolenia, pogadanki, konkursy, pokazy: bezpiecznej pracy, stosowania ochron osobistych, pomocy przedmedycznej, przeglądy prac polowych, listy kontrolne sporządzane przez inspektorów ds. prewencji, publikacje w mediach, stoiska informacyjne podczas imprez masowych, a także opracowywane przez Kasę materiały popularyzatorskie) kierowane do różnych grup odbiorców zamieszkujących tereny wiejskie, oraz nagradzanie laureatów konkursów prewencyjnych przedmiotami, których zastosowanie zmniejsza ryzyko wystąpienia wypadku, spowodowały wzrost zainteresowania zagadnieniem bezpieczeństwa pracy w gospodarstwach rolnych i motywowały wielu rolników do wprowadzania w swoich gospodarstwach wskazanych zmian.

Aktualny stan prawny nie nakłada sankcji na rolników nieprzestrzegających zasad ochrony zdrowia i życia w gospodarstwie rolnym, a ich udział w działaniach prewencyjnych jest dobrowolny. Mimo to działania prewencyjne prowadzone przez KRUS, których kierunki i formy planowane są w oparciu o analizę przyczyn i okoliczności wypadków oraz chorób zawodowych, są efektywne i przyczyniły się do spadku liczby zgłaszanych wypadków, wypłaconych jednorazowych odszkodowań, w tym z tytułu wypadków śmiertelnych, a także do obniżenia wskaźnika wypadkowości, tj. liczby wypadków przypadających na 1 000 osób ubezpieczonych w KRUS.

*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Biuro Komunikacji
i Współpracy Międzynarodowej*

Literatura

1. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Broszura: *Informacje podstawowe. KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO*, Warszawa 2020.
2. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020.
3. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2020 poz. 174 ze zm.

Preventive actions of the Agricultural Social Insurance Fund in 2019

Abstract

The Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego) is promoting the “Principles of health and life protection on a farm” and knowledge about accident hazards among farmer. It is showing village inhabitants examples of simple, inexpensive solutions that reduce the risk of accidents, and encourages farmers to eliminate threats and use solutions that improve the comfort and safety during work.

As part of free preventive measures for the insured and their families, the Fund organizes training courses, knowledge competitions, farm and field work inspections, KRUS information and prevention stands, shows and exhibitions, as well as seminars and conferences. Preventive actions carried out by the Fund are effective and contribute to a decrease in the number of reported accidents, one-off compensations paid, including fatal accidents, and to a reduction in the accident rate, i.e. the number of accidents per 1000 persons insured at KRUS.

Keywords: occupational diseases, preventive measures, KRUS, farmers, accidents during work.

Preventive actions of the Agricultural Social Insurance Fund in 2019

Abstract

The Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego) is promoting the “Principles of health and life protection on a farm” and knowledge about accident hazards among farmers. It is showing village inhabitants examples of simple, inexpensive solutions that reduce the risk of accidents, and encourages farmers to eliminate threats and use solutions that improve the comfort and safety during work.

As part of free preventive measures for the insured and their families, the Fund organizes training courses, knowledge competitions, farm and field work inspections, KRUS information and prevention stands, shows and exhibitions, as well as seminars and conferences. Preventive actions carried out by the Fund are effective and contribute to a decrease in the number of reported accidents, one-off compensations paid, including fatal accidents, and to a reduction in the accident rate, i.e. the number of accidents per 1000 persons insured at KRUS.

Keywords: occupational diseases, preventive measures, KRUS, farmers, accidents during work.

* **Agricultural Social Insurance Fund**, Office for Communication and International Cooperation based on materials of Prevention Office.

Introduction

The Agricultural Social Insurance Fund (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego), hereinafter referred to as the Fund, is one of the national government administrative institutions that supports the social insurance system for farmers and their families and performs other commissioned tasks financed from the state budget for the agricultural population, in the field of social policy, health protection and other¹.

One of the tasks performed by the Fund is to conduct activities “for the prevention of accidents during agricultural work and agricultural occupational diseases, including in particular:

- 1) analyzing the causes of these accidents and diseases;
- 2) conducting voluntary, free of charge trainings for the insured on the principles of protection of life and health on a farm and procedures in the event of an accident during agricultural work;
- 3) promoting among the insured persons knowledge about the risks of accidents during agricultural work and about agricultural occupational diseases, as well as the knowledge of the principles of protection of life and health on a farm and the rules of conduct in the event of an accident;
- 4) making efforts to ensure the proper production and distribution of safe products used in agriculture as well as protective equipment and clothing for farmers”².

Moreover, the President of the Fund “defines the rules of health and life protection on the farm. These rules are recommendations regarding farm equipment, protection of working people and the manner of performing activities related to agricultural activity, established in order to prevent accidents during work and agricultural occupational diseases”³.

The main objective of preventive measures implemented by KRUS is to reduce the number of accidents and occupational diseases of farmers.

¹ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Broszura: Informacje podstawowe. KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO*, Warszawa 2020, p. 5.

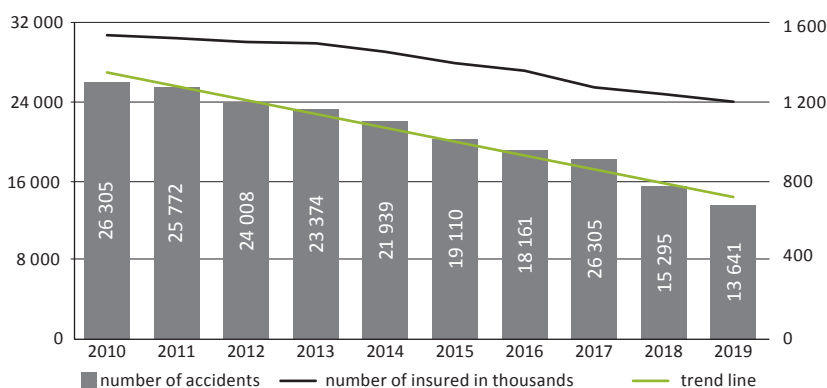
² Art. 63 ust. 1, Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2020 poz. 174 ze zm.

³ Art. 63 ust. 2, Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2020 poz. 174 ze zm.

Accidents during agricultural work

In 2019, 13,641 accidents were reported to KRUS, 10.8% less than in 2018, with a simultaneous 2.9% decrease in the number of insured persons. From 2010, the number of reported accidents decreased by 48.1%, and the number of insured persons by 22.4%⁴.

Graph 1. Incidents reported as accidents during agricultural work in 2010–2019 against the number of insured persons



Source: Statistical data, Agricultural Social Insurance Fund, Prevention Office.

The improvement in work safety on farms of persons insured at KRUS is evidenced by the fall in the number of reported accidents recorded each year. Thanks to the joint and long-term influence of the Fund and other institutions and social organizations on the awareness of rural residents, more and more farmers are making efforts to improve working and living conditions, among others, by eliminating existing irregularities and threats at their workplaces⁵.

Accidents during agricultural work within the meaning of the Act on social insurance for farmers (regardless of the health consequences of the accident) numbered 12,909 events, 13.9% less than in the previous year⁶.

The structure of the accident groups (by events causing the injuries) has been similar for years. The vast majority constitute groups such as:

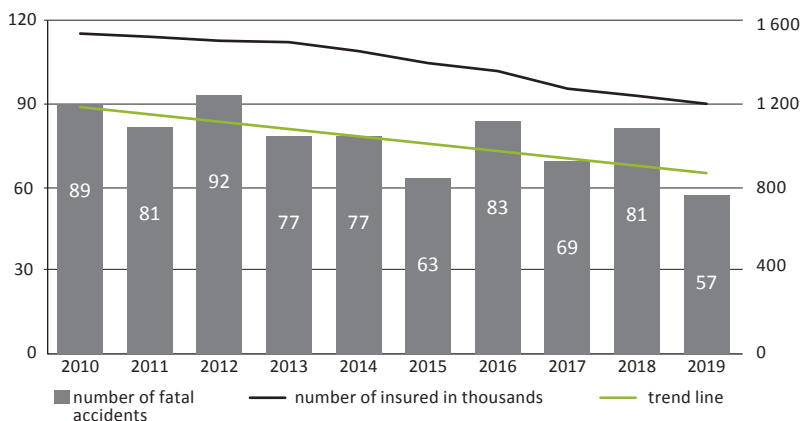
⁵ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020, p. 6.

⁶ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020, p. 7.

- “person fell” – 48.3% of all paid-out one-off claims;
- “person hit, crushed or bitten by an animal” – 12.0% of accidents;
- “person caught or hit by a moving part of a machine or devices” – 11.9% of accidents;
- “other incidents” – 11.2% of accidents⁷.

One-off compensations for deaths resulting from 57 accidents during agricultural work were paid out; that’s 29.6% less than in 2018. The number of fatal accidents resulting in the payment of one-off claims has decreased since 2010 by 36.0%. Fatal accidents accounted for 0.56% of all accidents resulting in the payment of benefits⁸.

Graph 2. Fatal accidents resulting in the payment of a one-off compensation in 2010–2019 compared to the number of insured persons



Source: Statistical data, Agricultural Social Insurance Fund, Prevention Office.

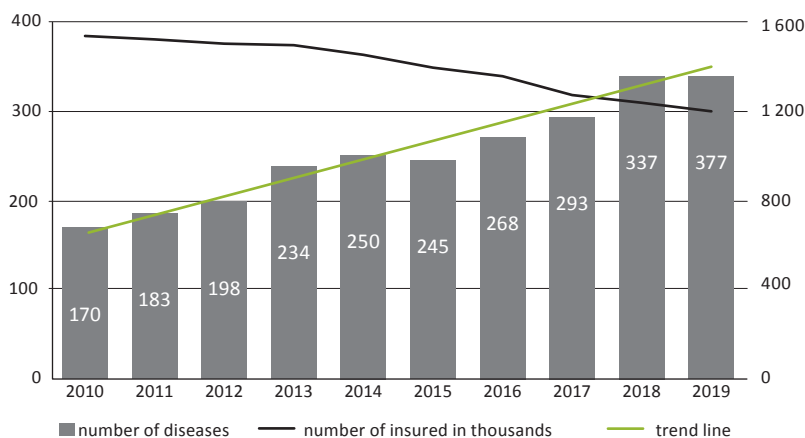
⁷ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020, p. 10.

⁸ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020, p. 13.

Occupational diseases of farmers

A total of 475 applications for one-time compensation for permanent or long-term health impairment or death as a result of an occupational disease were submitted to the regional branches and local offices of the Fund. Decisions were made on 488 cases (including the remainder of 2018 and 15 court appeals). 150 applications were rejected⁹. There were awarded 337 one-off compensations for health impairment caused by an occupational disease. Mostly infectious diseases, i.e. 296, were recorded.

Graph 3. Occupational diseases resulting in the payment of a one-off compensation in 2010–2019 compared to the number of insured persons and the trend line



Source: Statistical data, Agricultural Social Insurance Fund, Prevention Office.

Legal basis and directions of KRUS preventive actions

The Fund's activities aimed at preventing work accidents and occupational diseases of farmers, carried out throughout the country since 1993, are implemented in accordance with the provisions of the Act of 20 December 1990 on the social insurance of farmers (Journal of Laws of 2020, item 174)¹⁰.

⁹ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020, p. 17.

¹⁰ Art. 63 ust. 2, Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2020 poz. 174 ze zm.

The President of the Fund, in consultation with the Farmers' Social Insurance Council and the ministers in charge of health, social security, and rural development, defined in 1995 "The principles of health and life protection on a farm"¹¹, constituting recommendations concerning farm equipment, securing persons working in it and the manner of performing activities related to agricultural activity, which were updated in 2008. The dissemination of these rules is the main objective of preventive actions carried out by the local units of the Fund.

Art. 56 of the Act on Farmers' Social Insurance allows the President of the Fund to seek reimbursement of insurance benefits paid to aggrieved farmers from suppliers of agricultural products and services whose defectiveness was the sole or main cause of accidents during work or occupational diseases¹².

Based on the analysis of the causes and circumstances of the reported accidents and occupational diseases, in 2016, the President of the Fund established the following directions of preventive activities of KRUS:

- 1) promoting the "Principles of health and life protection on a farm" and the "List of particularly dangerous activities related to running a farm, which may not be entrusted to children under 16" among farmers, their families and children and people related to the rural environment;
- 2) influencing the elimination of threats and prevention of the most common accidents by popularizing, among others: the use of work protections, or care for the psychophysical condition of the farmer – healthy lifestyle, diagnostics and disease prevention, proper organization of work;
- 3) influencing the proper production and distribution of means used in agriculture, as well as protective equipment and clothing through:
 - informing farmers about products marked with the KRUS Safety Mark and with trade fair awards of the President of KRUS entitled "Product increasing work safety on farms" and encouraging their purchase and use;
 - conducting preventive and recourse proceedings in order to eliminate from the market products whose construction defects, workmanship or incorrect information in the manual were or may cause an accident or pose a threat to users;
- 4) informing farmers about methods of preventing occupational diseases – mainly regarding tick bite prevention and about the rules of conduct in the event of a bite;
- 5) familiarizing farmers with the rules of conduct in the event of an accident and the basic methods of providing first aid¹³.

¹¹ Art. 63 ust. 2, Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2020 poz. 174 ze zm.

¹² Art. 56, Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2020 poz. 174 ze zm.

¹³ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020, p. 21.

Training for the insured and their families

When promoting knowledge about safe work on a farm, the Fund places emphasis on face-to-face meetings, which most often take the form of trainings, talks and conferences. They are attended by farmers insured in KRUS, their families, village administrators, agricultural school students, people related to the rural environment, children and schoolchildren. Prevention staff of the Fund's local units select the subject and methodology of training, taking into account a number of factors, primarily the needs of the recipient group.

The Fund has also prepared materials (leaflets and brochures) at the disposal of people participating in the training, which contain a number of important information on the practical aspects of increasing the level of work safety and may provide valuable support in implementing the necessary changes in the organization of the place and the way of agricultural work.

In 2019, regional branches and local offices of KRUS conducted a total of 4,635 training courses, conferences and training meetings in the field of occupational health and safety on a farm for 167,675 people.

In 2019, the Fund focused a large part of the prevention actions around preventing accidents for the accident group of people who were “caught or hit by a moving part of a machine or device” – one of the most frequently reported accidents to the Fund. The campaign under the slogan “Don't get screwed” drew the attention of farmers to the dangers, the elimination of which can save them from often tragic events.

In June 2019, Dr. Aleksandra Hadzik – the President of the Fund, sent a letter to children and their guardians. In it, she appealed to ensuring the safety of the villages' youngest inhabitants during the summer holidays and the harvest season. In addition, the letter contained an invitation for parents to expand their knowledge on the principles of safe work on a farm and to motivate the youngest to take part in the e-learning course. “We have safe in the countryside – we prevent falls”, which in a modern formant introduces kids to the risk of accidents on farms, and teaches correct behavior while staying in the bypass.

Knowledge competitions

The most frequently conducted non-training preventive activities included, first of all, various types of competitions and olympics on OSH knowledge. Their aim was to popularize knowledge about the risks and principles of safe work in agriculture. In 2019, the organizational units of the Fund conducted 3,238 competitions on OSH knowledge or competitions with its elements.

118,711 people participated, including, farmers, children and adolescents, students of agricultural schools and people associated with the rural environment.

The competitions most often accompanied the trainings and constituted a summary of the knowledge acquired during the meeting. They were also organized at information and preventive stands and as an independent form of disseminating preventive content.

The top competitions of the Fund held in 2019 were:

- XVII National Competition “Safe Farm”, which aimed to promote the principles of health and life protection on farms. 1,153 individual farms competed in the competition;
- The 9th National Art Competition for Children “Safe in the countryside – the machine works and the child watches”, which aimed to promote among primary school students from rural areas positive behavior related to the work and play of children on the farm, as well as to popularize the “List of particularly dangerous activities related to running a farm, which cannot be entrusted to children under the age of 16”. 49,574 students from 3,597 primary schools in rural areas entered the competition. In two age categories: grades 0–3 and 4–8, 54 winners were selected in total;
- 25th Competition “You can work safer in agriculture” for publications on the occupational safety of farmers, the aim of which is to influence the improvement of the work safety of farmers and their families by disseminating knowledge about the occupational risks and principles of safe work. 85 publications were submitted.
- The National Competition for the Improvement of Working Conditions, which aimed to inspire people to take action and disseminate studies and solutions that improve safety and working conditions. The subject of the competition were implemented solutions, the use of which enables the improvement of safety and working conditions. The competition was held in cooperation with other institutions. In 2019, 71 applications submitted to the Competition were assessed.

Farm and field work inspections

Prevention inspectors from the Fund’s field units organized visits and reviews of farms, where the purpose was to check the technical condition of machines and devices owned by farmers and their equipment, and to indicate the risks associated with the use of defective equipment, lack of appropriate clothing and equipment, as well as drawing farmers’ attention to the condition of courtyards, order in the yard, the condition of the electrical system and compliance with the principles of safe work during agricultural work. These

activities were additionally strengthened by the preventive campaigns “A fall is not a coincidence” and “Don’t get screwed” carried out by the Fund in 2019. Farm inspections were also carried out during the post-accident proceedings.

Information and prevention stands of the Fund

In 2019, information and prevention stands and information points of the Fund were organized during fairs, agricultural exhibitions, harvest festivals, and picnics. Preventive materials were distributed, there were also contests on health and safety for farmers and their families, as well as demonstrations of safe work and first aid, and the Fund’s employees provided current information on the Fund’s preventive activities.

Shows and exhibitions

With the participation of the local units of the Fund, demonstrations were held, the purpose of which was to present in practice the knowledge of the principles of safe work. Exhibitions promoting safe work in agriculture were organized at the premises of local units.

Popularizing the principles of safe work through the mass media

Thanks to cooperation with the media, in 2019 articles were published in the national and local press, and on internet describing topics related to safe performance of work on a farm or threats related to the farmer’s work.

When visiting the Fund’s website www.krus.gov.pl, in the “Preventive Events Calendar” tab, one could browse and search for preventive measures implemented by the Fund’s local units.

Participation of the Fund in creating the pre-medical rescue system

In order to mitigate the effects of accidents during agricultural work, the Fund continued its cooperation with the Association of Volunteer Fire Brigades

of the Republic of Poland. In 2019, supporting the development of the pre-medical rescue system in rural areas, 200 rescue kits were purchased and distributed by regional departments throughout Poland.

Summary

In 2019, the number of accidents decreased by 10.8% compared to the previous year, and in 10 years – by 48.1%, with a simultaneous decrease in the number of insured persons.

As part of the preventive activities carried out in accordance with the Act on farmers' social insurance and the directions outlined by the President of KRUS, the Fund promoted the "Principles of health and life protection on a farm", knowledge about the risks of accidents at work and occupational diseases, as well as the "List of activities in particular dangerous, related to running a farm, which cannot be entrusted to children under the age of 16".

The aim of the preventive actions carried out in 2019 was primarily to draw attention to the prevention of the most frequent accidents groups resulting from a "person falling" or a "person caught and struck by a moving part of a machine or device" as part of preventive campaigns "A fall is not a coincidence" and "Don't get screwed". Moreover, the Fund provided information on how to prevent tick bites and how to proceed in the event of a bite, as well as on methods to reduce the risk of locomotor diseases. Rural residents were shown examples of simple, inexpensive solutions which could eliminate the risk of undesirable events.

Preventive activities, the directions of which were determined on the basis of a detailed analysis of the causes and circumstances of the reported accidents during work and occupational diseases of persons insured at the Fund, allowed for the identification of the most common accident risks, monitoring their causes and indicating the directions, forms and topics of preventive measures, as well as target groups and places where these activities should be organized. Accident statistics confirm the effectiveness of the Fund's activities aimed at reducing the number of accidents at work and occupational diseases, and prove the improvement of work safety of rural residents.

The effectiveness of preventive activities is well served by cooperation with many institutions, including local governments and agricultural organizations, aimed at influencing the awareness of rural residents by popularizing the "Principles of health and life protection on a farm" and "List of particularly dangerous activities related to running a farm, which cannot be entrusted to children under the age of 16".

Various forms of preventive actions (training, talks, competitions, safe work demonstrations, the use of personal protection, pre-medical aid, reviews of field work, checklists prepared by prevention inspectors, publications in the media, information stands during mass events, as well as promotional materials prepared by the Fund) addressed to various groups of recipients living in rural areas, and awarding winners of preventive competitions with items whose use reduces the risk of an accident, increased interest in the issue of work safety on farms and motivated many farmers to introduce the indicated changes on their farms.

The current legal status does not impose any sanctions on farmers who do not respect the principles of health and life protection on the farm, and their participation in preventive actions is voluntary. Nevertheless, preventive actions carried out by KRUS, the directions and forms of which are planned based on the analysis of the causes and circumstances of accidents and occupational diseases are effective and have contributed to a decrease in the number of reported accidents, one-off compensations paid, including for fatal accidents, and have reduced the accident rate, i.e. the number of accidents per 1,000 people insured at KRUS¹⁴.

Agricultural Social Insurance Fund, Office for Communication and International Cooperation

Literature

1. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Broszura: Informacje podstawowe. KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO*, Warszawa 2020.
2. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020.
3. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2020 poz. 174 ze zm.

¹⁴ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2019 roku*, Warszawa 2020, p. 5.

**Recenzenci materiałów opublikowanych w kwartalnych wydaniach
„Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”
z 2018 r.**

prof. dr hab. Paweł Czechowski, prof. dr hab. Jacek Dutkiewicz, prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk, prof. dr hab. n. med. Józef Knap, dr Erich Koch, dr n. med. Marek Kos, prof. dr hab. Andrzej Kowalski, prof. dr hab. inż. Małgorzata Krzywonos, dr n. med. Robert Liana, dr Adam Majchrzak, dr Agata Marcysiak, dr Wojciech Nagel, dr hab. Radosław Pacud, dr inż. Agnieszka Parlińska, dr Sylwia Pieńkowska-Kamieniecka, prof. dr hab. Marian Podstawka, prof. dr hab. Bogdan Sojkin, dr Grzegorz Strupczewski, prof. dr hab. Wanda Sułkowska, dr Damian Walczak, dr hab. n. med. Anna Wilmowska-Pietruszyńska (prof. UR)

Informacje dla autorów

- 1) Redakcja zaprasza do publikowania artykułów dotyczących ubezpieczeń w rolnictwie, przyjmując do druku wyłącznie wcześniej nieopublikowane nowe opracowania.
- 2) Autorów prosimy o nadsyłanie materiałów o objętości maksimum do 40 tys. znaków, za pośrednictwem poczty elektronicznej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, kierując się wartością opracowania, dopuszczone będzie opracowanie zawierające większą liczbę znaków. Elementy graficzne opracowania (tabele, wykresy, rysunki) prosimy załączyć w odrębnych plikach, w celu możliwości dokonania korekt edytorskich.
- 3) Artykuł powinien zawierać streszczenie w języku polskim i angielskim (do 1,3 tys. znaków) zawierające cele i tezy opracowania, oraz notę o Autorze.
- 4) Anonimowość Autora jest zachowana poprzez zawarcie jego danych osobowych: nazwiska, adresu, wymaganych do zawarcia umowy o dzieło, oraz krótkiej informacji zawodowej – w oddzielnie dołączonym pliku.
- 5) Artykuł podlega recenzji i opracowaniu redakcyjnemu. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania skrótów, zmiany tytułów i śródtytułów.
- 6) Honoraria autorskie są wypłacane za materiały, które uzyskały pozytywną ocenę recenzentów.

Dodatkowych informacji udzielimy telefonicznie
pod numerami: 22 592–66–88, 22 592–66–86, 22 592–64–05
lub odpowiemy na e-mail wysłany pod adresem:
kwartalnik@krus.gov.pl

