



# UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE

materiały i studia

41

KWARTALNIK 41/2011 ISSN 1507 - 4757

---

ORGANIZACJA, EKONOMIKA  
I PROBLEMY SPOŁECZNE

---

OCHRONA ZDROWIA  
I REHABILITACJA

---

USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

---

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

---

DOKUMENTACJA I STATYSTYKA

# Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia



---

KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO  
WARSZAWA 2011

**UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE  
MATERIAŁY I STUDIA**

**Kwartalnik  
Nr 41/2011 r.  
ISSN 1507-4757**

**Wydawca**

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

**Redakcja**

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

**Rada Programowa**

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

**DTP**

Igor Zalewski

**Skład**

Oddział Regionalny KRUS  
Warszawa, ul. Mińska 25  
Tel. 22 810 30 00, 22 810 27 13  
Zam. nr 214/11

## W numerze

### **Organizacja, ekonomika i problemy społeczne**

Dylematy związane ze zmianami systemu  
ubezpieczenia społecznego rolników

*Marian Podstawka*

5

Rachunki stabilizacji dochodów producentów rolnych

*Włodzimierz Rembisz*

15

Wybrane problemy funkcjonowania systemu rolniczego

*Wojciech Jagła*

32

Wpływ planowanych zmian w ustawie  
o ubezpieczeniach upraw i zwierząt gospodarskich  
na atrakcyjność systemu ubezpieczeń produkcji rolnej

*Piotr Sulewski*

50

Przeobrażenia struktur ekonomiczno-produkcyjnych  
indywidualnych gospodarstw rolnych  
w warunkach nasilającej się konkurencji

*Bożena Karwat-Woźniak*

73

## **Ustawodawstwo i orzecznictwo**

Użytki a prawo do jednorazowego odszkodowania

*Wojciech Jaskuła*

89

## **Ubezpieczenia na świecie**

Innowacje technologiczne w pomocy społecznej  
w krajach wysokorozwiniętych

*Barbara Tryfan*

106

Ubezpieczenia produkcji rolnej – stan obecny i perspektywy

*Cezary Klimkowski*

126

## **Dylematy związane ze zmianami systemu ubezpieczenia społecznego rolników**

---

### **Wstęp**

---

Praktyka dotycząca ubezpieczenia społecznego rolników dowodzi, iż w naszych warunkach trudno będzie o gruntowną, jednorazową reformę całego systemu. Raczej należy spodziewać się kolejnych nowelizacji istniejących przepisów, które będą je zmieniać. Tak też było dotychczas. Aktualnie istniejący system ubezpieczeń społecznych rolników został zapoczątkowany ustawą z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin.<sup>1</sup> Następnie, ustawą z 14 grudnia 1982 r. „o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin”,<sup>2</sup> ubezpieczenia społeczne rolników zostały zbliżone do formuły ubezpieczenia społecznego pracowników. Wówczas rozszerzono zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego rolników, obejmując nim rolnika, małżonka i domowników. Rozszerzony został zakres świadczeń oraz przyjęto zasadę, że każdy ubezpieczony otrzymywał będzie świadczenie. Poprzednio wypłacano jedno świadczenie na gospodarstwo, bez względu na to, ile osób utrzymywało się z niego. Ustawa z 1982 roku „o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin” przyjęła bardzo ważną zasadę, iż najniższe świadczenie emerytalno-rentowe z ubezpieczenia społecznego rolników równe będzie najniższemu tego rodzaju świadczeniu z ubezpieczenia społecznego pracowników. Kolejne zmiany do systemu społecznego wprowadziła ustawa z 20 grudnia

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 32 poz. 140 z 1978 r.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 40 poz. 268 z 1982 r.

1990 r. „o ubezpieczeniu społecznym rolników”<sup>3</sup>. Ustawa ta instytucjonalnie wyodrębniła ubezpieczenia społeczne rolników, powołując 1 stycznia 1991 r. Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Zmieniła zasady ubezpieczenia rolników wyodrębniając 2 filary: ubezpieczenie emerytalno-rentowe i ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie. W podstawowych świadczeniach wyodrębniono dwie części: część składkową i część uzupełniającą. Część składkową emerytury czy renty rolniczej może otrzymać ubezpieczony, jeśli spełnia łącznie warunki wieku i stażu ubezpieczeniowego i jednocześnie nadal prowadzić będzie działalność rolniczą. Część uzupełniającą otrzymuje ubezpieczony, który zaprzestał działalności rolniczej. Czyli pełne świadczenie, składające się z części składkowej i części uzupełniającej, otrzymuje ubezpieczony po spełnieniu kryterium wieku, stażu i zaprzestania działalności rolniczej. Poprzednie przepisy do 1991 r. uzależniały otrzymanie podstawowych świadczeń od spełnienia łącznie wszystkich trzech kryteriów, tj. wieku, stażu i zaprzestania działalności rolniczej. Jeżeli ubezpieczony spełniał dwa pierwsze kryteria i nie zaprzestał prowadzenia gospodarstwa, to zgodnie z poprzednio obowiązującymi przepisami nie otrzymywał emerytury czy renty. Dodatkowo obciążany był składkami na rzecz swojego ubezpieczenia. Obecna ustawa z 20 grudnia 1990 r. była wiele razy nowelizowana. Znaczne zmiany wprowadzono nowelą z 2 kwietnia 2004 r.<sup>4</sup> Nowela ta uregulowała także zasady ubezpieczenia społecznego rolników, którzy rozpoczęli prowadzenie działalności gospodarczej.

W noweli z 2 kwietnia 2004 r. przyjęto, iż jeżeli rolnik ubezpieczony w KRUS podejmuje się prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej i będzie opodatkowany zryczałtowanym podatkiem dochodowym, to po przekroczeniu jego ustalonej kwoty zostanie przeniesiony do systemu ZUS.

Regulacje dotyczące tych ubezpieczeń były skarżone do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wydał wyrok, w którym stwierdził, że rozwiązania przyjęte w tej noweli nie są konstytucyjne. Chodziło tu głównie o to, iż forma podatku płaconego przez ubezpieczonego rolnika nie może być podstawą do przeniesienia go do systemu ZUS.

Nowela z 2 kwietnia 2004 r. wyeliminowała z ubezpieczenia wielu rolników zajmujących się działami specjalnymi produkcji rolniczej. Przepisy noweli ograniczają działy specjalne z 17 rodzajów działalności do 10. Tym samym zrealizowano koncepcję „ekspertów” z PKPP „Lewiatan”, przygotowujących wraz z innymi kształt noweli ustawy z 2 kwietnia 2004 r. Propozycja ta „znakomicie” ograniczyła wielofunkcyjny rozwój wsi. Inni eksperci pracujący w ramach zespołu powołanego przez wicepremiera J. Hausnera (do których należał autor tego opracowania) proponowali utrzymanie 17

---

<sup>3</sup> Tj. Dz. U. Nr 50 poz. 291 z 2008 r.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 873 z 2004 r.

rodzajów działalności jako specjalne i ich rozszerzenie o inne, wychodząc z założenia, iż Polska będąc za kilka miesięcy członkiem UE, będzie mieć szanse otrzymywania środków z UE na wsparcie działań wielofunkcyjnych.

Znaczne zmiany do systemu ubezpieczeń społecznych rolników wniosła nowelizacja z 24 kwietnia 2009 r.<sup>5</sup> Zapoczątkowała ona, jak słusznie zauważa W. Jagła, proces przywracania solidarności rolników w finansowaniu ich systemu ubezpieczenia społecznego.<sup>6</sup> Wprowadzono zróżnicowanie składek w zależności od powierzchni gospodarstwa rolnego. Owe zróżnicowanie dotyczy rolników prowadzących gospodarstwa powyżej 50 ha przeliczeniowych użytków rolnych.

Wszystkie te nowelizacje zmieniające ustawę z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników są przykładami ewolucyjnych zmian tego systemu ubezpieczenia społecznego. Wiele wprowadzanych dotychczas rozwiązań okazało się szkodliwymi dla ubezpieczonych i dla funkcjonowania całego ubezpieczeniowego systemu i finansów publicznych. W dalszym ciągu ubezpieczenia społeczne rolników absorbują około 12 mld złotych dotacji z budżetu państwa. Nie są rozwiązane na zasadach rynkowych kwestie ubezpieczonych rolników mających staż ubezpieczeniowy w KRUS i w ZUS. System w dalszym ciągu jest nieszczelny. Obejmuje on także ubezpieczonych, którzy spełniając kryterium wejścia do systemu (1 ha przeliczeniowy użytków rolnych) utrzymują się z dochodów pochodzących spoza rolnictwa. W dalszym ciągu w środkach przekazu, wśród społeczeństwa miejskiego, umacnia się pogląd, iż system ubezpieczenia społecznego rolników jest preferencyjny i głównie generuje dług publiczny. System nie zawiera żadnych impulsów, jeśli chodzi o kształtowanie struktury agrarnej. Przeprowadzone modyfikacje przepisów dotyczących systemu ubezpieczenia społecznego rolników wymagają kolejnych zmian.

### **a) Proponowane zmiany w systemie ubezpieczenia społecznego rolników**

---

W kwietniu 2011 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadziło konsultacje w sprawie kolejnych zmian w systemie ubezpieczenia społecznego rolników. Zostaną one zaprezentowane w tej części opracowania. Dotyczą one głównie osób pracujących dodatkowo poza rolnictwem. Generalnie szacuje się, że rolnicy posiadający gospodarstwa rolne

---

<sup>5</sup> Dz. U. nr 79, poz. 667 z 2009 r.

<sup>6</sup> Jagła W.: *Problemy z reformą systemu ubezpieczenia społecznego rolników* [w:] *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, kwartalnik Nr 37 z 2010 r. KRUS Warszawa, s. 101 i n.



do 5 ha użytków rolnych posiadają pracę zarobkową. Takich gospodarstw jest ok. 887 tys. Osoby te, pracując poza rolnictwem, w dalszym ciągu mają status rolnika, gdyż pozwala on im na ubezpieczenie w KRUS oraz na otrzymywanie dopłat bezpośrednich. Osoby, które w okresie swojej aktywności zawodowej podlegały przemiennie systemowi KRUS i ZUS, mają szereg utrudnień z uzyskaniem sprawiedliwej wysokości świadczeń. Zgodnie z regulacjami dotyczącymi tzw. emerytur kapitałowych<sup>7</sup> – obowiązującymi od 1 stycznia 2009 r. – rolnik, który nie posiada 25-letniego okresu ubezpieczenia w KRUS, emeryturę otrzymywać będzie z ZUS. Jeżeli przykładowo ubezpieczony w KRUS rolnik legitymuje się 20-letnim stażem ubezpieczeniowym, a w ZUS zaledwie 5-letnim, to stanie się on świadczeniobiorcą emerytury z ZUS. Świadczenie to będzie znacznie niższe niż najniższe tego rodzaju świadczenie z KRUS. Jest to regulacja niesprawiedliwa, nie pozwala przenieść zasług ubezpieczeniowych z jednego systemu do drugiego. Jest ona sprzeczna z prawem z UE, gdzie przez ujednoczenie systemów ubezpieczeń społecznych pracowników można transferować dorobek ubezpieczeniowy z systemu jednego kraju do systemu ubezpieczeniowego drugiego kraju UE. Celem proponowanych zmian jest wprowadzenie takich rozwiązań, aby możliwe było utrzymanie statusu rolnika i pozostanie w systemie KRUS, mimo prowadzenia przez niego dodatkowej działalności gospodarczej lub nawiązania stosunku pracy. Wobec tego Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w takiej sytuacji proponuje, aby traktować działalność rolniczą jako podstawowy rodzaj działalności dla właścicieli gospodarstw rolnych i ich rodzin, a ubezpieczenie rolnicze pozostawić w KRUS jako obowiązkowe dla rolnika, jego małżonka i domownika. Podjęcie dodatkowej działalności gospodarczej lub nawiązanie stosunku pracy niezależnie od uzyskanego dochodu powodowałoby, iż rolnik objęty byłby alternatywnym, rozszerzonym ubezpieczeniem społecznym w KRUS. Małżonek rolnika lub domownik, którzy podjęliby dodatkowe zatrudnienie na umowę o pracę czy umowę cywilno-prawną lub rozpoczęliby prowadzenie pozarolniczej działalności, mogliby nadal podlegać na własny wniosek ubezpieczeniu społecznemu rolników, zachowując dotychczasowy status i kwartalny system opłacania składek. Zmianie natomiast uległaby wysokość składek, które uwzględniałyby dodatkowe dochody. Dobrowolna decyzja o pozostaniu w ubezpieczeniu KRUS oznaczałaby rezygnację z gromadzonego kapitału w ZUS i w OFE. W przyszłości osoby takie otrzymywałyby świadczenia (emerytury, renty) w zryczałtowanej wysokości.

Aktualnie rolnik, który posiada co najmniej trzyletni staż ubezpieczeniowy w KRUS i podejmuje się prowadzenia pozarolniczej działalności

---

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 228, poz. 1507 z 2008 r. ze zm.

gospodarczej, obciążony jest podwójną składką na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Po przekroczeniu poziomu dochodu przekraczającego 40% średniej płacy w Gospodarce Narodowej podlega ubezpieczeniu społecznemu na zasadach ogólnych z ZUS i obciążony jest miesięczną składką w wysokości 514,33 zł. Wówczas małżonek i domownik rolnika podejmujący dodatkowe zatrudnienie na umowę o pracę lub umowę cywilno-prawną podlega obowiązkowi ubezpieczeniowemu w ZUS i traci prawo do ubezpieczenia KRUS. Planowane zmiany pozwalają prowadzącym gospodarstwo rolne oraz ich następcom zachować prawo do ubezpieczenia społecznego rolników, mimo podjęcia zatrudnienia lub prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Projektowane zmiany składek dla takich osób przedstawia tabela 1.

**Tabela 1**  
**Propozycja wysokości składek na ubezpieczenie społeczne KRUS dla rolników prowadzących działalność gospodarczą lub podejmujących zatrudnienie**

Wysokość kwartalnego dochodu z działalności pozarolniczej w I kwartale 2011 r. (procent przeciętnego kwartalnego wynagrodzenia)	Wymiar składki (wielokrotność miesięcznej składki podstawowej)	Wysokość w II kwartale 2011 r.	
		miesięcznie	kwartalnie
do 4 031,00 zł (do 40%)	2 x miesięczna składka podstawowa	146,00 zł	438,00 zł
od 4 031,01 do 5 039,00 zł (od 40% do 50%)	3 x miesięczna składka podstawowa	219,00 zł	657,00 zł
od 5 039,01 do 6 046,00 zł (od 50% do 60%)	5 x miesięczna składka podstawowa	365,00 zł	1 095,00 zł
powyżej 6 046,00 zł (pow. 60%)	7 x miesięczna składka podstawowa	511,00 zł	1 533,00 zł

Źródło: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Rolnik, który jest co najmniej od roku właścicielem gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, małżonek lub domownik rolnika podejmujący działalność gospodarczą lub dodatkowe zatrudnienie na umowę o pracę lub umowę cywilno-prawną, będzie opłacał w KRUS kwartalnie dwukrotną

składkę podstawową na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie (jedna składka za działalność rolniczą, druga za pozarolniczą) oraz składał informację o wysokości dochodu osiąganego z działalności pozarolniczej za poprzedni kwartał. Gdy dochód uzyskiwany ze źródeł pozarolniczych przekroczy w kwartale 40% trzykrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, powstanie po stronie ubezpieczonego obowiązek opłacania dodatkowych składek emerytalno-rentowych uzależnionych od wysokości osiągniętego dochodu (tak jak przedstawia tab. 1).

Te proponowane zmiany, głównie natury finansowej, winny dotyczyć także definicji wypadku przy pracy rolniczej. Aktualnie, aby otrzymać jednorazowe odszkodowanie z ubezpieczenia społecznego rolników, muszą być spełnione następujące warunki:

- 1) nagłość zdarzenia,
- 2) przyczyna zewnętrzna,
- 3) związek z pracą rolniczą,
- 4) miejsce występowania zdarzenia (gospodarstwo domowe, gospodarstwo rolne, droga z jednego do drugiego bądź droga powrotna, miejsca, do których udał się ubezpieczony w związku z wykonywaniem pracy rolniczej, w drodze do tych miejsc lub w drodze powrotnej),
- 5) odniesiony uszczerbek na zdrowiu.

Istniejąca definicja wypadku przy pracy rolniczej odnosi się do miejsc związanych z jej wykonywaniem. Nie obejmuje miejsc i sytuacji związanych z wykonywaniem pozarolniczej działalności gospodarczej lub z zatrudnieniem na umowę cywilno-prawną. W sytuacji proponowanych zmian należałoby definicję wypadku przy pracy rolniczej rozszerzyć o te miejsca, w których ubezpieczony rolnik wykonuje pozarolniczą działalność gospodarczą.

Proponowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmiany należy ocenić pozytywnie, ponieważ położyłyby one kres dotychczasowym krzywdzącym rolników regulacjom, które zostały wprowadzone przez ustawę o tzw. emeryturach kapitałowych. Proponowana zmiana wpłynie korzystnie na procesy transformacji na polskiej wsi, przyspieszy proces zmian strukturalnych. Uproszczenie systemu ubezpieczeń będzie sprzyjało podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia przez rolników, ich małżonków i domowników. Pozwoli na dodatkowe ubezpieczenie z tytułu wykonywanej pracy zarobkowej osób pracujących sezonowo. Ciągłość ubezpieczenia w systemie KRUS oraz mniejsze obciążenia pracownika i pracodawcy pozytywnie wpłyną na likwidację „szarej strefy”, aktywizację zawodową mieszkańców wsi i dywersyfikację dochodów gospodarstw domowych obszarach wiejskich.

Proponowane zmiany są także korzystne z punktu widzenia finansów publicznych. Spowodują one wzrost wpływów do systemu ubezpieczeń społecznych KRUS, mimo że zmniejszą się wpływy do ZUS. Jednakże,

ORGANIZACJA, EKONOMIKA I PROBLEMY SPOŁECZNE

w rezultacie, zważywszy na niższe zryczałtowane świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników, bilans tych zmian będzie korzystny dla budżetu państwa. Szczególnie rozliczanie składek na ubezpieczenie społeczne rolników, podejmujących zatrudnienie poza rolnictwem, z punktu widzenia finansów publicznych, przedstawiono w tabeli 2.

**Tabela 2**  
**Przeciętne wynagrodzenie miesięczne (w zł)**

Składniki wynagrodzenia		przy ZUS	przy KRUS
Wynagrodzenie	brutto pracodawcy	3 985,92	3 438,21
	<b>brutto pracownika</b>	<b>3 438,21</b>	<b>3 438,21</b>
Ubezpieczenie emerytalne	brutto pracodawcy	335,57	0,00
	brutto pracownika	335,57	0,00
Ubezpieczenie rentowe	brutto pracodawcy	154,72	0,00
	brutto pracownika	51,57	0,00
Ubezpieczenie chorobowe	brutto pracodawcy	0,00	0,00
	brutto pracownika	84,24	0,00
Ubezpieczenie wypadkowe <sup>a)</sup>	brutto pracodawcy <sup>b)</sup>	57,42	0,00
	brutto pracownika	0,00	0,00
Ubezpieczenie emerytalno-rentowe	brutto pracodawcy	0,00	0,00
	brutto pracownika	0,00	438,00
Ubezpieczenie wypad.-chorobowe	brutto pracodawcy	0,00	0,00
	brutto pracownika	0,00	42,00
Ubezpieczenie zdrowotne	podstawa	2 966,83	3 438,2
	koszt pracownika <sup>c)</sup>	37,09	42,98
	koszt podatkowy	229,93	266,46
Podatek dochodowy	podstawa <sup>d)</sup>	2 855,58	3 326,96
	należność	467,67	552,52
	koszt pracownika	237,75	286,06
Wynagrodzenie	koszty pracownika	976,14	1 075,50
	<b>netto pracownika</b>	<b>2 462,07</b>	<b>2 362,71</b>

<sup>a)</sup> Stopa procentowa składek na ubezpieczenie wypadkowe jest zróżnicowana dla poszczególnych płatników składek i ustalana w zależności od poziomu zagrożeń zawodowych i skutków tych zagrożeń. Obecnie wynosi ona od 0,67% do 3,33%.

<sup>b)</sup> Kwota składki na ubezpieczenie wypadkowe obliczona stopą procentową w wysokości 1,67% obowiązującą od 1 kwietnia 2009 r., właściwą dla płatników składek zgłaszających w poprzednim roku kalendarzowym do ubezpieczenia wypadkowego przeciętnie miesięcznie nie więcej niż 9 osób.

<sup>c)</sup> Pracownik opłaca ponadto bezpośrednio do KRUS w systemie kwartalnym podstawowe rolnicze ubezpieczenie emerytalno-rentowe – 73,00 zł/mies. oraz wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie – 42,00 zł/mies. (łącznie 115,00 zł/mies.).

<sup>d)</sup> Koszty uzyskania przychodu z jednego stosunku pracy.

Źródło: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

## **b) Pozostałe problemy związane ze zmianami systemu ubezpieczenia społecznego rolników**

---

Uwzględniając sytuację dochodową rolników należy przyjąć, iż winni oni podlegać odrębnemu obowiązkowemu systemowi ubezpieczenia społecznego. Odrębne systemy ubezpieczenia społecznego rolników posiadają Francja, Niemcy, Austria, Grecja, Finlandia i inne. Jak podaje W. Jagła,<sup>8</sup> ok. 80% posiadaczy gospodarstw rolnych osiąga dochody do czterech ESU. Jest to grupa gospodarstw nie cechująca się żywotnością ekonomiczną. Są to gospodarstwa nierozwojowe. Pracujący w tych gospodarstwach rolnicy nie są w stanie ponosić większych zobowiązań finansowych, w tym z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Wobec tego nie są realne pomysły głoszone przez różne środowiska, iż rolników należy traktować jak tych, co prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą, i obciążać analogicznie z tytułu ubezpieczeń społecznych i podatku dochodowego. Wiele jest specyficznych, wyróżniających cech gospodarowania w rolnictwie, które nie występują w innych działalnościach. W gospodarstwie pracują pokolenia, całe rodziny. Rolnik jest pracodawcą i pracownikiem. Nie odnoszą się do niego przepisy prawa pracy, w tym przepisy o higienie i bezpieczeństwie pracy. Rolnicy nie korzystają z urlopów, rekompensat za wczasy itp. Rolnik, w przeciwieństwie do osób zatrudnianych na podstawie umowy o pracę czy zlecenie, musi z wygosparowanego dochodu pewną jego część przeznaczyć na akumulację, czyli odtworzenie lub wzrost majątku produkcyjnego.

Inny charakter, jak słusznie podkreśla W. Jagła, ma dla rolnika świadczenie wypłacane w postaci zasiłku chorobowego. W przypadku choroby ubezpieczonego rolnika najważniejsze jest utrzymanie procesu produkcyjnego. Aktualnie wypłacane świadczenie jest niskie, zbyt niskie aby za nie rolnik mógł wynająć inną osobę, która by go zastąpiła w pracy rolniczej, podczas jego choroby. W niemieckim systemie ubezpieczenia społecznego rolników problem ten rozwiązano inaczej. Na czas choroby rolnika deleguje się do jego gospodarstwa bezrobotnego, który ma za zadanie zastąpić go w pracy rolniczej. Należy zdawać sobie sprawę z pewnych kulturowo-obyczajowych problemów, gdyby to rozwiązanie zastosować w Polsce.

W przyszłości zmiany w systemie ubezpieczenia społecznego rolników winny ograniczać do niego dostęp pseudo rolników, legitymujących się posiadaniem 1 ha przeliczeniowego użytków rolnych. Można by wprowadzić dodatkowy warunek sprzedaży produktów rolniczych o odpowiedniej wartości. W systemie społecznego ubezpieczenia rolników winny znajdować się

---

<sup>8</sup> Jagła W., Problemy ..., op. cit. s. 114.

przepisy sterujące zmiany w strukturze obszarowej rolnictwa. Warto odejść od przepisu, iż aby otrzymać pełną emeryturę należy m.in. wydzierżawić gospodarstwo na minimum 10 lat osobie obcej. Bardziej wskazanym byłby przepis uzależniający otrzymanie pełnej emerytury od kierunku przepływu ziemi rolniczej i powstających z tego tytułu efektów w postaci poprawy struktury obszarowej gospodarstw. Warto rozważyć problem wprowadzenia do systemu KRUS innych ubezpieczeń. Fundusz składkowy mógłby pełnić rolę towarzystwa ubezpieczeniowego i prowadzić ubezpieczenia majątkowe rolnicze z dopłatami z budżetu państwa. To rozwiązanie sprzyjałoby także poprawie sytuacji w sektorze finansów publicznych. Wreszcie należałoby wycofać się z wprowadzonego ustawą z 2 kwietnia 2004 r., moralnie nieuzasadnionego świadczenia, czyli renty rolniczej szkoleniowej. Świadczenie to przysługuje ubezpieczonemu, w stosunku do którego orzeczono całkowitą, trwałą niezdolność do pracy rolniczej. Ubezpieczony, który znajduje się w takiej sytuacji, jest kaleką. Wydaje się, że stać nas na to, aby takie osoby utrzymywać ze środków publicznych. Wątpliwym jest, czy osoby te po przekwalifikowaniu zawodowym znajdują pracę na rynku, na którym wciąż znajdują się bezrobotni, których reprezentują także ludzie młodzi, sprawni i wykształceni. Nie wydaje się, aby bez żadnych preferencji dla pracodawców skłonni byli oni w pierwszej kolejności zatrudniać rolników trwale, całkowicie niezdolnych do pracy rolniczej, mimo że zostali oni przekwalifikowani do innej pracy. Reasumując, ubezpieczenia społeczne rolników winny pozostać w odrębnym systemie, który należy zmieniać, udoskonalać, ponieważ nasze rolnictwo jest w trakcie przemian, którymi należy za sprawą systemu ubezpieczeń społecznych sterować.

---

## Uwagi końcowe

---

1. Istniejący system ubezpieczenia społecznego rolników wymaga zmian.
2. Ze względu na specyficzne cechy produkcji rolniczej, głównie jej niską efektywność ekonomiczną, rolnicy i ich rodziny winni być objęci odrębnym systemem ubezpieczenia społecznego.
3. Zmiany te winny polegać na uszczelnieniu systemu, na utrzymaniu w nim rolników prowadzących pozarolniczą działalność, w zamian za zwiększenie składki. Pozytywnie należy ocenić propozycje zgłaszane w tym względzie przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
4. Zmiany winny dotyczyć definicji wypadku przy pracy rolniczej, rozszerzając miejsca wystąpienia zdarzenia o te, które związane są z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej.

5. Należy wykorzystać przepisy ubezpieczeń społecznych rolników do kształtowania przemian struktury agrarnej.
6. Fundusz Składkowy mógłby pełnić rolę towarzystwa ubezpieczeniowego i realizować rolnicze ubezpieczenia majątkowe z dopłatami z budżetu państwa.

*Prof. dr hab. Marian Podstawka jest Kierownikiem Katedry Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu, Kierownikiem dziennych studiów doktoranckich na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie.*

## Rachunki stabilizacji dochodów producentów rolnych

W dyskusji nad przyszłym kształtem Wspólnej Polityki Rolnej, w odniesieniu do możliwych do stosowania instrumentów, coraz więcej miejsca zajmuje kwestia stabilizacji wyników ekonomicznych producentów rolnych. Jest tak z uwagi na to, że zwiększa się ekspozycja ryzyka cenowego, a zatem i dochodowego producentów rolnych. Reformy WPR coraz bardziej bowiem przywracają regulacyjne funkcje mechanizmu rynkowego. W istocie mechanizmy Wspólnej Organizacji Rynków jedynie gwarantują siatkę bezpieczeństwa cenowego (poza mechanizmem kwotowania w przypadku produkcji mleka). Dopłaty bezpośrednio zapewniają zaś pewne bezpieczeństwo dochodowe. Mechanizmy drugiego filara związane są z wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich, a beneficjentami są nie tylko producenci rolni. Zatem zwiększać się (chyba) będzie zachęta WPR do stosowania przez producentów rolnych bardziej rynkowych instrumentów stabilizacji ich dochodów w ramach naturalnej, aczkolwiek coraz bardziej zwiększającej się zmienności i wahań cen, czyli zwiększającej się niestabilności rynków rolnych.<sup>1</sup> Jednym z takich rozwiązań mogą być rachunki stabilizacji (ubezpieczenia) dochodów producentów rolnych.

---

### 1. Cel artykułu i zarysowanie problemu

---

Celem artykułu jest pokazanie mechanizmu rachunków stabilizacji dochodów producentów rolnych. Jest to rozwiązanie rynkowe i nowoczesne oraz proste w swej istocie. Wymaga jednak zaangażowania współludziału

---

<sup>1</sup> O niektórych rozwiązaniach pisaliśmy w poprzednich numerach kwartalnika „*Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia*” oraz w książce „*Instrumenty rynku rolnego*”, Wyd. Vizja&It, Warszawa 2009.



czynnika publicznego obok własnego wkładu producenta rolnego. To rozwiązanie odnosić się może do komercyjnych producentów rolnych, tzn. takich, których przychody pochodzą prawie wyłącznie ze sprzedaży na rynek, oraz których decyzje są uwarunkowane rynkowo. Jest to instrument o charakterze adresowanym (do danego producenta), a nie powszechnym. Ma on przy tym charakter dobrowolny, producent rolny może z niego skorzystać bądź nie. Nie jest to też rozwiązanie zamiast instrumentów WOR, ale obok – jako ich uzupełnienie po ich znacznym ograniczeniu i uproszczeniu. Ponadto takie rozwiązanie jest niejako pewnym wyrazem coraz wyraźniejszego oddzielania polityki rolnej dla rolników niebędących producentami rolnymi od polityki nakierowanej na tych ostatnich mocno powiązanych z rynkiem. Istotą tego mechanizmu jest prowadzenie wspólnego rachunku bankowego stabilizacyjnego przez producenta rolnego i czynnik publiczny (Agencję). Na ten rachunek w sytuacjach nadwyżki dochodów ponad określony stabilizowany (chroniony) poziom dochodu są odkładane kwoty pieniężne przez producenta rolnego i czynnik publiczny. Z drugiej strony z tego rachunku są pobierane kwoty w sytuacjach spadku dochodów poniżej ubezpieczonego ich poziomu. W artykule pokazujemy jedynie istotę, sens ekonomiczny i zarys mechanizmu w kontekście mechanizmu rynkowego. Ujmujemy więc jedynie najważniejsze elementy mechanizmu rachunku stabilizacji (ubezpieczenia) dochodów. Nie odnosimy się do szczegółów i konkretnych rozwiązań prawno-regulacyjnych.

Takie lub podobne rozwiązania są stosowane w niektórych krajach, w których w rolnictwie dominują producenci rolni mocno powiązani z rynkiem i w których polityka rolna w odniesieniu do rynku rolnego jest mocno ograniczona. Mowa tu o np. Kanadzie, Australii. Koncepcja rachunków stabilizacji dochodów jest przedmiotem analiz na forum OECD<sup>2</sup> i stanowi jedną z propozycji dla rozwiązań Wspólnej Polityki Rolnej w niedalekiej przyszłości.

---

## **2. Istota ryzyka cenowego i dochodowego oraz stabilizacji dochodów**

---

Zawsze istotnym problemem polityki rolnej, zwłaszcza interwencji, była stabilizacja dochodów producentów rolnych jako ich najważniejszego wyniku ekonomicznego. Często mylono to – w wystąpieniach polityków, ale też

---

<sup>2</sup> Materiały OECD Working Party on Agricultural Policy and Markets, TAD/CA/APM/WP(2011)4, *Synthesis Report on Risk Management in Agriculture*.

i w pracach ekonomistów rolnictwa – ze stabilizacją rynku rolnego (rynków rolnych), czy ze stabilizacją cen. Rynku rolnego oczywiście nie można ustabilizować, natomiast można i trzeba stabilizować dochody w ramach zmian i wahań cen rolnych (skupu), nawet gdy te zmiany i wahania ulegają nasileniu.

Naturą rynku rolnego, tak jak każdego rynku, jest właśnie zmienność, czyli zmienność i wahania cen, oraz zmienność po stronie podaży (produkcji) i po stronie popytu. Niektóre zmienności i wahania cen są uwarunkowane sezonowo, przyrodniczym charakterem, inne zaś koniunkturalnie. Jedne są łatwe do przewidzenia i prognozowania, inne nie. Przyczyny zmienności i wahań cen są wzajemnie uwarunkowane i współzależne. Nie będziemy tego rozwijać. Nie będziemy też określać i dyskutować o relacjach między pojęciem ryzyka dochodowego a pojęciem ryzyka cenowego, poprzestając na przyjęciu założenia, że ryzyko dochodowe jest w głównej mierze pochodną, czy skutkiem, ryzyka cenowego. Niemniej jednak, poniżej – kilka uwag o istocie zmienności rynku rolnego.

Zmienność rynku rolnego uwarunkowana jest wieloma czynnikami. Najważniejsze z nich to: jednorodny i surowcowy charakter produktów rolniczych; czynniki koniunkturalne po stronie popytu i podaży; oraz czynniki specyficzne związane z przyrodniczo-klimatycznym charakterem produkcji rolnej po stronie podaży. Na to nakłada się prawidłowość, że cenowa elastyczność popytu na te produkty jest różna od cenowej elastyczności ich podaży. Popyt na produkty rolne jest cenowo mało elastyczny, natomiast podaż produktów rolnych jest elastyczna ze względu na ceny.<sup>3</sup> Przy tym występuje opóźnienie w czasie między tymi elastycznościami. Ponadto, co objaśnia model pajęczyny cenowej, producent podejmuje decyzje produkcyjne w danych (dla czasu podejmowania i wykonania decyzji) uwarunkowaniach cenowych, natomiast w innych cenach realizuje produkcję i sprzedaż.<sup>4</sup> Oczywiście rodzi to ryzyko cenowe, a zatem może skutkować jako ryzyko dochodowe. To ryzyko egzemplifikuje się w krótkim okresie, gdy producent rolny nie jest w stanie dokonać zmian technicznych skutkujących poprawą efektywności produkcji.

Efektem tej prawidłowości rynkowej jest to, że obecnie, w odniesieniu do krajów UE na rynkach rolnych, w skrócie ujmując, występuje sytuacja o następujących cechach. Wobec relatywnie stabilnego popytu i niewielkie-

---

<sup>3</sup> Jednoprocentowa zmiana ceny skupu, np. jej spadek, powoduje mniej niż proporcjonalny wzrost popytu, tak samo jednoprocentowy wzrost tej ceny nie powoduje proporcjonalnego spadku popytu. To – nawiasem mówiąc – jest korzystne dla rolników, bo przy spadku podaży w wyniku zmniejszenia produkcji, np. wieprzowiny, nie skutkuje spadkiem przychodów, co warunkuje wspomnianą wyżej przemienność podaży i cen produktów rolnych.

<sup>4</sup> Np. od siewu do zbiorów sytuacja cenowa na rynku pszenicy może się diametralnie zmienić, tak samo w chowie trzody ten rozstęp cenowy to cykl produkcyjno-handlowy różnic dla poszczególnych kierunków produkcji.

go jego wzrostu, problemem jest wysoka wrażliwość cen produktów rolnych na zmiany ich podaży.<sup>5</sup> Negatywnym skutkiem tej relatywnie wysokiej wrażliwości cenowej są więcej niż proporcjonalne spadki cen w stosunku do wzrostu podaży. To, w zestawieniu z poniesionymi kosztami nakładów na produkcję, wpływa na zmienną opłacalność produkcji, przy spadkach cen – oczywiście na pogarszanie się tej opłacalności. To zaś oczywiście skutkuje spadkami dochodów, co wyraża istotę ryzyka dochodowego. Do takiego też ryzyka dochodowego wywołanego takimi przyczynami odnosi się omawiana w tym artykule koncepcja rachunku stabilizacji dochodów. Jest to ważne, by odróżnić to od katastroficznych uwarunkowań ryzyka dochodowego, do których odnoszą się klasyczne instrumenty, jak polisa ubezpieczeniowa.

Spłot tych czynników określa zmienność rynku rolnego ze skutkiem w postaci niestabilności dochodów, które są podstawowym celem gospodarowania producentów rolnych. Mówiąc o niestabilności dochodów odnosimy to, co jest ważne, do zmienności wokół określonego ich poziomu. Poziom ten jest ukształtowany niejako historycznie przez kilka zasadniczych czynników. Wymienimy parę z nich. Po pierwsze – ukształtowany jest przez daną efektywność gospodarowania<sup>6</sup> producentów rolnych w danym regionie i czasie. Po wtóre, jest on wynikiem określonych relacji poziomu cen produktów i nakładów czynników wytwórczych w tym regionie i danym okresie.<sup>7</sup> Po trzecie, zmienność dochodu producenta rolnego jest najczęściej wynikiem zmienności poziomu cen i ich relacji. Poziom bowiem efektywności (produktywności czynników wytwórczych) zmienia się powoli i jest indukowany przez inwestycje i zmiany strukturalne w rolnictwie.

Ten poziom dochodów, niejako naturalnie ukształtowany przez siły rynkowe i gospodarność producentów, jest chroniony przez rozwiązania w postaci rachunków stabilizacyjnych, o których mowa w tym artykule. Idzie w nich o stabilizację, czy chronienie **danego poziomu** dochodów przez eliminowanie jego nadmiernych spadków, ale i spłaszczanie jego nadmiernych wzrostów.

---

<sup>5</sup> Zmienność podaży jest konsekwencją przyrodniczo-klimatycznych uwarunkowań produkcji rolniczej, oczywiście w różnym stopniu mających wpływ na produkcję i podaż dla konkretnych produkcji i rynków rolnych, problem wrażliwości cenowej skorelowanej ze zmiennością podaży szczególnie jest istotny w odniesieniu do produkcji owoców i warzyw.

<sup>6</sup> Jest to *de facto* produktywność czynników wytwórczych, czyli wielkość produkcji przypadająca na kombinację poziomu czynnika pracy, czynnika kapitału i czynnika ziemi, zaangażowanych w produkcji przez danego producenta. Nazywa się to *TFP (Total Factor Productivity)*, co jest najważniejszym wskaźnikiem ekonomicznym ilustrującym sprawność (efektywność) gospodarowania producentów i całego rolnictwa (tak jak i pozostałych producentów i całej gospodarki narodowej). Jest to wskaźnik w zasadniczej części zależny od samych producentów.

<sup>7</sup> Jest to uwarunkowanie niezależne od producenta, egzogenne, związane z regulacją rynkową i określonym zakresem polityki rolnej.

W praktyce, jak wiadomo, w większości rozwiniętych gospodarczo krajów tak zdefiniowany poziom dochodów producentów rolnych jest podwyższony o efekty działań interwencyjnych i bezpośredniego wsparcia, i inne efekty polityki rolnej. W krajach Unii Europejskiej dochody producentów są wyższe o efekty mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej w postaci transferów (dopłat) bezpośrednich, środków na wielofunkcyjny rozwój wsi, efekty środowiskowe oraz efekty Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych. Trzeba to uwzględnić przy analizowaniu koncepcji rachunków stabilizacji dochodów przy określaniu ich stabilizowanego poziomu. Te rachunki mogą funkcjonować nie zamiast, ale obok istniejących form wspomagania producentów rolnych oraz dotyczyć tych, którzy tym rozwiązaniem są zainteresowani.

By stabilizować dochody producentów rolnych na drodze różnych rozwiązań rynkowych, interwencyjnych czy mieszanych, jak omawiane tu rachunki stabilizacji dochodów, trzeba też mieć podstawę rachunku dochodów producentów rolnych. Wiadomo, jak trudno jest właściwie i obiektywnie określić dochody producentów rolnych zwłaszcza wobec występowania wielu kategorii, szacunków itp. Nie jest to jednak miejsce na tego typu analizę. Obecnie jednak określenie rachunkowej podstawy zmienności dochodów wydaje się być coraz łatwiejsze nawet przy założeniu, że producenci rolni nie płacą podatku dochodowego, co jest odrębną kwestią przy ewentualnej akceptacji tej koncepcji. Umożliwiają to dane FADN. Niezależnie nawet i od tego nie jest to trudne zwłaszcza w sensie rachunkowym. Wystarczy określić przychody producenta rolnego. Przychody bowiem odniesione do kosztów zaangażowania czynników produkcji (pracy, ziemi, kapitału) po potrąceniu innych kosztów są podstawą dochodów. Przyjmując pozostałe wielkości na zasadzie *ceteris paribus* łatwo wykazać, że zmienność przychodów producenta rolnego determinuje zmienność dochodów. Zmienność zaś przychodów jest wynikiem wahań mierzalnych (łatwych do ewidencjonowania i szacowania) wielkości, czyli zmienności cen skupu oraz wielkości sprzedaży (pochodna wielkości produkcji). Zmienność cen skupu i wielkości sprzedaży ma przy tym najczęściej charakter przemiennej. Oznacza to *de facto*, że wartość przychodów producentów rolnych nie ulega tak istotnym zmianom, jak wahania cen skupu czy produkcji. Ma to istotne znaczenie dla tej koncepcji, bo ewentualne budżetowe koszty rachunków stabilizacji dochodów nie mogą być wysokie.

W dłuższych okresach występuje pewna prawidłowość, że zmniejszenie przychodów z tytułu spadku produkcji (podaży) jest z reguły w jakiejś części kompensowane przez przyrost przychodów z tytułu wzrostu cen skupu. Występuje też przemienność odwrotna. Stwierdzenie w jakiejś części, czyli np. czy w 100 % czy 50%, ma zasadnicze znaczenie, bo to w istocie rodzi ryzyko dochodowe. Problemem jest jedynie sytuacja, gdy

ten rynkowy mechanizm kompensacyjny nie działa w pełni, tj. skutki spadku przychodów z tytułu zmniejszenia produkcji nie są kompensowane przez efekty zwiększenia przychodów tytułu zwiększenia cen skupu (i odwrotnie). Ta prawidłowość jednak nie działa (lub nie w pełni działa) w warunkach otwartego rynku, jakim jest zintegrowany unijny rynek rolny. Otwartość tego rynku jest z jednej strony olbrzymim stymulatorem i szansą dla producentów rolnych, z drugiej strony rodzi większe ryzyko dochodowe. Paradoksalnie jest tak, dlatego że zmniejsza się amplituda wahań cenowych. Ta prawidłowość przemienności podaży i cen na rynku rolnym funkcjonuje bowiem dobrze na rynku względnie zamkniętym. Wtedy amplituda wahań o odmiennych znakach po stronie podaży i cen jest taka sama. W warunkach otwartego rynku spadkowi podaży nie musi towarzyszyć kompensacyjny wzrost cen, bo neutralizowane jest to poprzez elastyczne zwiększenie podaży z „importu” z innej części tego samego zintegrowanego rynku. W wyniku tego też stabilizują się ceny rolne, co przy spadkach produkcji u producentów i spadkach podaży ich produktów oznacza oczywiście brak stabilności przychodów. Spadek przychodów wobec poniesionych kosztów produkcji oznacza oczywiście spadek dochodów producentów rolnych.<sup>8</sup>

Występuje jeszcze dodatkowa prawidłowość charakterystyczna dla rolnictwa. Spadek dochodów jako wynagrodzenie czynnika pracy producenta rolnego jest najczęściej nie tylko skutkiem, ale i źródłem kompensacji czy neutralizacji pogarszania się opłacalności produkcji w wyniku spadku przychodów. Niezależnie bowiem od przyczyny spadku przychodów, czy to na skutek spadku cen czy produkcji, prowadzi do zmniejszenia opłacalności i płynności finansowej producenta. Dla odnowienia więc produkcji producent rolny musi ten ubytek środków niejako sfinansować – poprzez zmniejszenie swoich dochodów. Jest tak, bowiem dochód rolnika – producenta rolnego ma charakter rezydualny czy resztowy. Wiąże się to nie tylko z charakterem gospodarstwa rolnego, ale też i z tytułem prywatnej własności gospodarstwa, tak jak zresztą w pozostałych działalnościach gospodarczych.

Pewien wpływ na wysoką wrażliwość cenową podaży produktów rolnych ma też istniejący obecnie rozstęp cenowy między ceną skupu a ceną finalnego produktu żywnościowego. Ten rozstęp wynika z preferencji konsumentów odnośnie popytu – coraz większa jego część kieruje się na usługi związane z przetworzeniem i dostarczeniem gotowego produktu rolno-żywnościowego. Powoduje to jednak mniej elastyczne przenoszenie sygnałów cenowych od producenta rolnego do konsumenta i odwrotnie. Zakłóca to wspomniany wyżej mechanizm kompensacyjny, związany z przemiennością zmian cen rolnych i podaży tych produktów. Zwiększa więc ekspozycję ryzyka dochodowego producentów rolnych na wahania cen skupu.

---

<sup>8</sup> Nawiasem mówiąc, działałby tak samo, gdyby zrealizowany był postulat stabilizacji cen skupu często głoszony przez niektórych polityków i ekonomistów rolnych.

Wspomniane wyżej prawidłowości rynku rolnego są obiektywnym faktem. Nie można na nie się obrazić czy próbować je zmieniać, a raczej dostosować się do nich. Takim rozwiązaniem są przedstawiane tu rachunki stabilizacji dochodów. Dotychczasowe rozwiązania polityki rolnej powoli odchodzą do historii. Dotyczy to nie tylko wcześniejszych metod interwencji cenowo-dochodowych, w tym skupu interwencyjnego, skierowanych na wsparcie dochodowe a zwłaszcza stabilizacje cenowe. Dotyczy to też obecnych rozwiązań w ramach wspólnej organizacji rynku rolnego zapewniających jedynie siatkę bezpieczeństwa cenowego, ale na niskim poziomie. Zauważyć przy tym trzeba, że te rachunki, jako rozwiązanie, tak jak i wszystkie mechanizmy WPR odnoszą się do sytuacji zrównoważonych rynków,<sup>9</sup> gdzie problemem niestabilności jest raczej nadwyżka podaży niż niedobór popytu. Przynajmniej tak było dotychczas.

W artykule piszemy o rachunkach stabilizacji dochodów producentów rolnych, jako rozwiązaniu niezakłócającym mechanizmu rynkowego. Jednakże ich efektywne stosowanie przez najbardziej rynkową część rolnictwa, rynkowo zorientowanych producentów rolnych, wymaga wsparcia czynnika instytucjonalnego w sensie pewnych wydatków budżetowych. W istocie niewielkich. To wsparcie wyzwala inicjatywę producentów i daje duże korzyści konsumentów w sensie większej stabilności. Te rachunki są adresowane do zainteresowanych producentów z ich własnym współudziałem finansowym. Własny wkład i własna troska o ubezpieczenie dochodów przez producentów rolnych to najistotniejsza cecha mechanizmu rachunków stabilizacji dochodów.

---

### **3. Istota ekonomicznego mechanizmu rachunku stabilizacji dochodów producentów rolnych**

---

Istota ekonomicznego mechanizmu rachunku stabilizacji dochodów jest niezwykle prosta. By ją objaśnić, trzeba właściwie rozumieć dochodowy cel gospodarowania producenta rolnego, właściwie zdefiniować pojęcie producenta rolnego, rozumieć istotę mechanizmu rynkowego jako regulatora zachowań producentów rolnych oraz rozumieć źródła ryzyka dochodowego. Mechanizm rachunku stabilizacji dochodów oparty jest, jak wspo-

---

<sup>9</sup> Przyjmuje się, że problem stabilizacji dochodów odnosi się do zbilansowanych i nadwyżkowych rynków, na rynkach nierozwiniętych krajów, np. afrykańskich, te problemy dochodów i ich stabilności mają inny wymiar.

minaliśmy, na publicznym wsparciu własnego wkładu i zaangażowania producenta w stabilizację swojej funkcji celu gospodarowania, jakim są dochody. Czynniki publiczny jedynie wspiera tę własną troskę.

Mechanizm rachunku stabilizacyjnego jest następujący. Rachunek jest prowadzony wspólnie przez producenta oraz przez czynnik publiczny, np. agendę ministerstwa rolnictwa. Oczywiście jest prowadzony w banku o najwyższym zaufaniu publicznym i największej dostępności dla producentów rolnych.

Na rachunek stabilizacji dochodów producent rolny odkłada środki finansowe wtedy, gdy w danym okresie uzyskuje dochody powyżej określonego w umowie o rachunku poziomu dochodu. Producent odkłada te środki w określonej proporcji w stosunku do nadwyżki. Jest to też kwestia techniczna. Do odłożonych na rachunek środków finansowych dokłada się czynnik publiczny, też w określonej proporcji. Zgromadzone środki pozostają na oprocentowanym rachunku aż do czasu, gdy zaistnieje sytuacja zmuszająca do ich wykorzystania. Mianowicie, wypłaty z rachunku stabilizacyjnego mogą nastąpić jedynie w przypadku wystąpienia spadku dochodów producenta rolnego poniżej określonego w umowie poziomu, na którym się stabilizuje dochód danego producenta (grupy producentów w danym regionie). Wypłaty też występują w określonej proporcji do ubytku dochodu.

Rachunek prowadzony jest w dłuższym okresie, nie krótszym – jak się wydaje – niż 5-6 lat. Podstawą ustaleń poziomu dochodu są konkretne wielkości, jednakże weryfikowane przez wielkości referencyjne (np. wielkości dla danego regionu i typu na podstawie danych FADN). Można też przyjąć, że niewykorzystane środki z tego rachunku po określonym czasie mogą być przez producenta wykorzystane na inwestycje, np. jako wkład do zwiększenia i unowocześnienia gospodarstwa. Oczywiście uczestnictwo w tym programie wymaga spełnienia pewnych warunków.

Pierwszym etapem w tym mechanizmie rachunku stabilizacji dochodów jest zdefiniowanie samego dochodu. Następnie trzeba określić poziom, na którym ten dochód będzie stabilizowany czy ubezpieczony. Jest to wybór producenta, jednakże w określonym zakresie musi być weryfikowany przez agendę (odpowiednią agencję). Ustalenie poziomu ubezpieczonego czy stabilizowanego to najważniejsza w sensie ekonomicznym, ale także i politycznym kwestia. Odpowiedzieć trzeba, na jakim poziomie chcemy stabilizować dochody producentów rolnych. Odnosić to trzeba do danego typu i wielkości gospodarstwa do danego regionu i do danego okresu.

Dochody, jak wiadomo, są zróżnicowane regionalnie i według typów i struktury gospodarstw, wiarygodnych statystyk np. danych FADN. Przy czym, nie idzie tu o określenie konkretnego poziomu dochodu dla dane-

go producenta. Idzie tu o określenie poziomu, ale w sensie referencyjnym, czyli jako punktu odniesienia, dla konkretnego rachunku stabilizacyjnego dla danego producenta. Oczywiście idealnym rozwiązaniem byłoby, gdyby producenci rolni (w sensie rolnika indywidualnego) składali PIT (lub CIT, prowadząc działalność gospodarczą), jak to ma miejsce w krajach, gdzie takie rozwiązania w zakresie stabilizacji dochodów się stosuje. Referencja dochodowa wydaje się być niezbędna, pomimo, iż rachunek stabilizacyjny jest w istocie umową indywidualną producenta z czynnikiem publicznym (agencją), co pokażemy dalej. Te ustalenia przesądzają o zasileniu konta, w sensie uzupełniania wpłat producenta ze środków budżetowych (krajowych lub unijnych).

Drugim etapem jest określenie procentowo i wielkościowo kwot powyżej oraz poniżej ubezpieczanego poziomu dochodów, które będą niejako zdejmowane na rachunek lub pobierane z rachunku stabilizacyjnego prowadzonego wspólnie przez producenta i czynnik publiczny. Innymi słowy, odnosi się to do kwot, które uznają lub obciążają ten rachunek, a pełnią funkcję ubezpieczeniową czy stabilizacyjną. Oznacza to w istocie określenie przedziału zmienności, czyli dolnej i górnej granicy zmiany poziomu dochodu, od której zaczyna działać mechanizm wpłat i wypłat z rachunku stabilizacyjnego. Określone muszą być proporcje wpłat i wypłat z rachunku stosownie do przedziałów zmienności i faktycznych stanów. Czyli, jaką część dochodu nadwyżkowego powyżej górnego przedziału producent musi odprowadzić na rachunek stabilizacyjny oraz z drugiej strony – jaką część poniżej granicy ubytku dochodu producent rolny uzupełni z tego rachunku. Można ustalić więcej przedziałów, ale to może komplikować mechanizm. Wystarczy określenie procentowe, np. wzrost dochodów ponad przedział 20 procent powyżej ustalonego poziomu stabilizacyjnego może oznaczać odprowadzenie na rachunek 50 procent tej nadwyżki. Tak samo w drugą stronę, spadek dochodu poniżej przedziału 20 procent, daje prawo do uzupełnienia 50 procent kwoty spadku dochodu z rachunku stabilizacyjnego.

Oczywiście odpowiednio do tego określony jest mechanizm i wysokość dopłat środków budżetowych na rachunek. Na przykład, do każdej złotówki odłożonej przez producenta rolnego czynnik publiczny dokłada też jedną złotówkę. To zwiększa kwotę asekuracyjną jako podstawę wypłat z tego rachunku. Zwiększa zatem sprawność tego rachunku stabilizacyjnego w ubezpieczeniu poziomu dochodów producentów rolnych.

Po trzecie, w tym mechanizmie rachunku stabilizacyjnego trzeba określić okresy, w których się rozlicza nadwyżki i niedobory dochodów w stosunku do ustalonego poziomu. Może to powinien być rok obrachunkowy, półrocze czy inny przedział czasu, w zależności od możliwości weryfikacji i skutków ekonomicznych ewentualnych spadków dochodów. Jest



to kwestia zarówno ekonomiczna, jak i polityczna w aspekcie stabilizacji dochodów, ale i też ekonomiki samego systemu w aspekcie jego efektywności.

Dla ilustracji mechanizmu rachunku stabilizacyjnego dochodu przykładowo można przyjąć, iż wszelkie dochody uzyskane przez producenta powyżej 10% poziomu referencyjnego (stabilizowanego przyjętego w umowie o rachunku) w danym okresie (także przyjętym w umowie o rachunku) winny być w 50 czy 75% odkładane na rachunek, a czynnik polityczny do każdej odłożonej złotówki dołoży złotówkę (czy 75 groszy). Tak samo przykładowo można przyjąć, że w przypadku spadku dochodów producenta poniżej 10% poziomu referencyjnego wypłaty z rachunku będą wynosić 50 czy 75% faktycznego ubytku dochodów danego producenta. Funkcjonowanie mechanizmu wymagać musi pewnej regulacji, ale mieści się w procedurach znanych w ubezpieczeniach, zwłaszcza ubezpieczeniach wzajemnych.

Dalsze ustalenia co do mechanizmu muszą odnosić się do kwestii dostępności mechanizmu do określonych producentów rolnych czy grup gospodarstw rolnych i, jak wspomniano, jednostki regionalnej jako podstawy (powiat, województwo, makroregion wg IERIGŻ itp.). Oczywiście wymaga to decyzji, czy ten mechanizm będzie oferowany obok, jako uzupełnienie, czy zamiast obecnych rozwiązań WPR w zakresie podtrzymywania i stabilizacji dochodów. Nie jest to przedmiotem zainteresowania w tym artykule.

---

#### **4. Rachunki stabilizacji (ubezpieczenia) dochodów w praktyce**

---

Niżej zarysujemy pewne rozwiązania, kanadyjskie i australijskie, Nowej Zelandii i z USA, które z grubsza biorąc są jakby ilustracją praktyczną pokazanej wyżej koncepcji rachunku stabilizacji (ubezpieczenia) dochodów producentów rolnych. Tutaj też ujmemy jedynie najistotniejsze kwestie rozwiązań przyjętych w praktyce odnośnie tych rachunków, które jak sądzimy mogłyby mieć zastosowanie w polskim rolnictwie. Propozycje takich rozwiązań postuluje się wprowadzać w rolnictwie unijnym, czerpiąc w pewnym zakresie koncepcyjnym ze wspomnianych doświadczeń.<sup>10</sup>

Kanadyjski program rachunków stabilizacyjnych, w istocie będących formą rachunku oszczędnościowego, ma podobne cechy, jak zarysowana wyżej idea rachunków stabilizacyjnych czy ubezpieczenia poziomu docho-

---

<sup>10</sup> Np. Meuwissen M.P.M., Hurine R.B.M., Skees J.R (2003) oraz najnowsze materiały OECD oraz EC.

dów. Jest dość łatwy do zrozumienia, pomimo komplikacji wprowadzanych przez administrację. Wydaje się też być łatwy do zastosowania w praktyce, pominiawszy oczywiście wszelkie naleciałości urzędnicze. Cechą jego szczególną jest to, że może on mieć zastosowanie w dłuższych okresach niż dane cykle produkcyjno-handlowe (gospodarcze) w produkcji roślinnej i zwierzęcej. Ponadto, istotne jest to, że te rachunki stabilizacji dochodu są związane jedynie z ekspozycją ryzyka cenowego, co jest szczególnie istotne dla farmerów wyspecjalizowanych w produkcji tylko pszenicy oraz dla eksporterów.<sup>11</sup> Ma też aktywizować farmerów do wyboru dodatkowych strategii w zarządzaniu ryzykiem dochodowym.

W istocie system zarządzania ryzykiem obejmuje następujące rozwiązania: *AgriStability* (rolny rachunek stabilizacyjny – dochodów); *AgriInsurance* (rolny rachunek ubezpieczeniowy – dochodów i przychodów); *AgriRecovery* (rolny rachunek odszkodowawczy – strat dochodów). Są określone granice między tymi programami, np. *AgriStability* odnosi się do ewentualnych ubytków dochodów związanych z normalnym ryzykiem rynkowym w średnim okresie, natomiast nie do katastroficznego.

Dodatkowo dla producentów pszenicy funkcjonuje system skupu i kontrakty forward oferowane przez Kanadyjską Izbę Pszenicy (Wheat Board) – korporację zajmującą się obrotem i eksportem pszenicy. Elementem tych kontraktów jest ubezpieczanie ryzyka cenowego, co odbywa się za pomocą kontraktów futures lub opcji obracanych na giełdzie towarowej w Winnipeg. Jest to nowoczesny rynkowy system stabilizacji dochodów wielkich farmerów. Nie wymaga współdziałania czynnika publicznego w sensie wydatków budżetowych. Wspomaga go Izba Pszeniczna, jakby nie było instytucja rządowa.

Najważniejszym komponentem całego systemu zarządzania ryzykiem w rolnictwie Kanady jest rachunek *AgriStability*. Istota jego mechanizmu odpowiada przedstawionej wyżej koncepcji rachunku stabilizacji dochodów producentów rolnych. Został on (tj. *AgriStability*) skonstruowany, by zapewnić ubezpieczenie dochodowe producentom rolnym doświadczanym przez niskie ceny i umożliwić im dostosowywanie się do zmiennej koniunktury na rynku rolnym. Ma on cechy ubezpieczenia *ex-ante* z płatnościami *ex-post*. W istocie jego funkcjonowanie oznacza redukcję różnic ujemnych i dodatnich (*margins in minus & in plus*) w dochodach producentów rolnych, którzy przystąpili do tego programu.

Rachunek *AgriStability* uzupełnia dochody producenta rolnego, gdy zmniejszą się z przyczyn rynkowych do poziomu niższego niż 85% historycznego poziomu w danej farmie i lokalizacji. Oczywiście jest uzupełniany w sytuacjach odwrotnych, a depozyty są oprocentowane powyżej stopy rynkowej, co jest dofinansowywane z budżetu.

---

<sup>11</sup> Materiały OECD (2011).

Krytykowany jest za to, że osłabia zainteresowanie farmerów korzystaniem z rynku pochodnych, czyli kontraktów futures i opcji dla redukcji ryzyka dochodowego. Krytyka odnosi się też do trudności wyboru między programami, z jakimi spotykają się producenci rolni. Krytyka dotyczy też tego, że dążenie administracji do precyzyjnego ujmowania danych o dochodach i ich ubytkach tworzy ten program coraz bardziej skomplikowanym oraz przede wszystkim mniej elastycznym w sensie płatności za spadki dochodów w odpowiednim czasie. Powoduje to, że zmniejsza się jego efektywność w łagodzeniu dochodowych skutków koniunktury, w tym sensie, że płatności po wszystkich procedurach sprawdzających trafiają zbyt późno do producentów potrzebujących wyrównania dochodów. Nie jest to jednak wada samej koncepcji, a raczej wykonania i – jak zwykle – nieproduktywnej aktywności administracyjno-urzędniczej. Występuje tu pewna substytucja między dążeniem do precyzyjności wyliczeń i kontroli ich wiarygodności a dążeniem do terminowego reagowania na ubytki dochodów i rzeczywiste potrzeby farmerów.

*AgriInsurance* to program skierowany na pokrywanie strat w plonach i zbiorach wynikających ze strat z tytułów zdarzeń losowych o charakterze katastroficznym. W praktyce to program ubezpieczania zbiorów. W istocie polega na wspomaganiu ze środków publicznych farmerów w zakupach polis ubezpieczeniowych od firm prywatnych ubezpieczeniowych biorących udział w programie. Pokrywane są z tego rachunku straty, gdy plony i zbiory są niższe niż 90% historycznego ich poziomu. W odwrotnej sytuacji rachunek jest zasilany przez beneficjentów. Wymaga to prowadzenia rachunków i informacji o plonach i zbiorach. Nie jest to jednak przedmiot naszego zainteresowania.

Warte odnotowania jest też podejście do zarządzania ryzyka rynkowego w tym do ryzyka dochodowego w Nowej Zelandii. Uwarunkowania klimatyczno-przyrodnicze produkcji w tym kraju są korzystne, z łagodnymi temperaturami i wystarczającą ilością opadów. Przeważającą formą aktywności rolniczej jest chów zwierząt w oparciu o gospodarkę pastwiskową. Cechą charakterystyczną jest orientacja eksportowa rolnictwa – około 80 % produkcji końcowej. To oznacza dużą ekspozycję ryzyka cenowego, tj. z uwagi na dość jednorodną produkcję oraz wysoką orientację eksportową. Zmiany i wahania cen na światowych rynkach są, jak wiadomo, wysokie i zwykle większe niż na rynkach krajowych.

Dodatkowo, od 1980 Nowa Zelandia całkowicie odeszła od polityki rolnej typu interwencyjnego na rynku rolnym. Polityka ta raczej była nastawiona na zapewnienie konkurencyjności i na wymuszanie przestrzegania reguł gry rynkowej. Jednym z obszarów aktywności polityki rolnej (rządu) jest wspomaganie rozwiązań w zakresie zarządzania ryzykiem rynkowym. Są tu jednak określone ściśle granice tego zaangażowania, zwłaszcza

jeśli idzie o bezpośrednie wydatki rządowe. Aktywność odnosi się do informacji i szkoleń odnośnie stosowania prywatnych narzędzi zarządzania ryzykiem w tym ryzykiem cenowym na rynku rolnym.

Istnieje ogólny rachunek (fundusz) *Adverse Events Framework Programme* (ramowy program ubezpieczeń od niekorzystnych wydarzeń). Nie odnosi się on wprawdzie specyficznie do rolnictwa, jednakże lokalne rachunki stabilizacji dochodów producentów rolnych są z jego środków wspomagane. Wspomaganie odnosi się do aktywności producentów w zakresie zarządzania finansami w sensie utrzymania płynności finansowej i stabilizacji dochodów oraz zarządzania pastwiskami i paszami, ryzyka decyzji produkcyjnych, oraz – co jest ważne – ryzyka cen w kontraktach forward i wywiązywania się z nich. Jest to wspomaganie własnej troski producentów rolnych i ich organizacji na szczeblu lokalnym. Istotne jest to, że w Nowej Zelandii produkcję rolną traktuje się jako normalny i dość lukratywny biznes. Stąd zobowiązania budżetowe w zakresie ograniczania skutków ryzyka cenowego i dochodowego są niewielkie.

Producenci rolni w Australii cechują się dużą skalą dość jednorodnej wyspecjalizowanej produkcji. Uwarunkowania klimatyczno-przyrodnicze są wprawdzie zróżnicowane, przeważają jednak niekorzystne – związane z problemem susz i stepowo-pustynnym terenem. Główny nurt polityki w zakresie zarządzania ryzykiem odnosi się więc do kwestii suszy. W tym zakresie można wspomnieć o polityce subsydiowania stopy procentowej, ulgach i płatnościach wyrównawczych.

W ramach całego zespołu metod zarządzania ryzykiem rynkowym są też metody stabilizacji dochodów związane z zarządzaniem finansami producenta rolnego. Obok kontraktów *forward* oraz wzajemnych ubezpieczeń cenowych (*price pooling*) występuje rachunek *Farm Management Deposits (FMD)* – Zarządzanie Depozytami Producentów Rolnych. Mechanizm tego rachunku jest bardzo logiczny. Mianowicie, w okresach dobrej koniunktury producent rolny ma możliwość zdeponowania części dochodu będącego wynikiem tej koniunktury na rachunku tego programu. Oczywiście dotyczy to dochodów uzyskanych powyżej założonej średniej (wielkości prognozowanej). Zwalnia to przedsiębiorcę rolnego z podatku dochodowego w tej części oraz przesuwa pozostały dochód do niższego progu podatkowego, niż byłby wymagany bez odłożenia tego depozytu.<sup>12</sup>

Ten rodzaj rachunku stabilizacji dochodów producentów rolnych traktowany jest też jako instrument ubezpieczenia od wahań przepływów pieniężnych (zarządzanie finansami) wywołanych naturalnymi czynnikami ryzyka przyrodniczego w Australii – głównie suszą – lub wahaniami cen

---

<sup>12</sup> Oczywiście w Polsce przeważająca część producentów rolnych nie płaci podatku dochodowego, niemniej jednak producenci rolni o dużej skali, czyli przedsiębiorcy rolni – płacą ten podatek.

rynkowych. System zarządzania depozytami powiązany jest z systemem opodatkowania dochodów producentów rolnych. Zwolnienie z podatku to jedna strona motywacji do uczestnictwa w fundusz depozytowy. Druga strona motywacji do korzystania z programu ubezpieczenia dochodów to uprzywilejowania podatkowe przy wypłatach z funduszu depozytowego. System nie precyzuje przyczyn spadków dochodów kwalifikujących do wypłat, raczej jednak odnosząc je do złej koniunktury. Trochę inaczej działa on w przypadku odszkodowań z tytułu szkód w przypadkach klęskowych.

Gdy zgromadzone w tym systemie środki finansowe nie zostają wykorzystane, mogą one zarabiać jako inwestycje w obligacje skarbowe lub zabezpieczenia dla innych programów, np. inwestycji zwiększających stabilność produkcji rolnej. Jest to rozwiązanie godne polecenia.

Również w rolnictwie Stanów Zjednoczonych AP występują pewnego rodzaju rachunki stabilizacji dochodów. Instrument ubezpieczenia dochodów (*Revenue Assurance*) oparto o ubezpieczony wskaźnik przychodów. Ubezpieczenie jest płatne wtedy, gdy wielkość produkcji razy cena skupu w przeliczeniu na jednostkę powierzchni w danym powiecie jest niższa niż z góry ustalony (ubezpieczony) poziom tego wskaźnika. Ten wskaźnik, jako jednostka ubezpieczeniowa, jest statystycznie określoną prognozą przychodu (produkcja razy cena) dla danego powiatu, w którym dany producent się ubezpiecza. Jest to prosty system, przy tym wykorzystuje naturalną ujemnie skorelowaną zależność między produkcją (plonami) a cenami. Przychody spadają bowiem jedynie wtedy, gdy efekt spadku plonów nie jest kompensowany przez efekt wzrostu cen i odwrotnie. Nie rodzi to więc nadmiernego ryzyka dla ubezpieczyciela, a ubezpieczającemu gwarantuje przyjęty wskaźnik przychodów (dochodów).

Do roku 1996 farmerzy amerykańscy korzystali z całego pakietu federalnych metod ograniczania ryzyka spadku zbiorów i w przychodów, a w rezultacie – dochodów przy z góry poniesionych kosztach zastosowania czynników produkcji. Najpopularniejszym rozwiązaniem był program *deficiency payments*. Polegał on na wyrównywaniu producentom rolnym strat w dochodach. Przy poniesionych nakładach spadek dochodów następował, albo z tytułu spadku plonów lub spadku cen, jeśli prowadziło to do spadku przychodów. Punktem odniesienia w tym ubezpieczeniu była wielkość średnich przychodów dla danego stanu i powiatu. Oczywiście farmer musiał do takiego programu przystąpić, spełniając jego kryteria, czyli niejako wykupić tę polisę ubezpieczeniową. Następnie, w przypadku spadku dochodów, musiał wystąpić o wypłatę wyrównania dochodowego. Program dawał możliwości (czy zapewniał) wyrównanie ubytku w dochodach – z tytułu spadku plonów (zbiorów) lub spadku cen – w stosunku do administracyjnie ustalonego punktu odniesienia w danym powiecie danego stanu.

Obecny program *loan defficieny payments* wykorzystuje mechanizm wyrównywania różnic cenowych. Refunduje się różnicę między uzyskaną ceną skupu na rynku przez farmera a ceną planowaną (kredytową) zapisaną w tym programie na ten okres. Jest to w istocie cena indykatorywna lub celowa (*targeted price*) dla danego regionu, tj. stanu i powiatu. Pod tę cenę jako podstawę szacowania przychodów farmer może brać kredyt, bo jest ona niejako gwarantowana przez program. Cena skupu uzyskana przez farmera na rynku zawsze będzie wyrównana do poziomu ceny w programie. Farmer dostaje refundację różnicy cenowej. Program ten jest bardzo rozpowszechniony i trzeba do niego przystąpić. Nie działa on jednak na zasadzie powszechnej. Jest bardzo efektywny i nie zastępuje rynku. W pewnym sensie ten instrument jest konkurencją dla rynku pochodnych, bo w istocie bazuje on na mechanizmie kontraktu *futures*.

Są też oferowane instrumenty ubezpieczenia związane z alternatywnymi startami, co związane jest z realizacją zobowiązań z tytułu kontraktów dostawnych typu *forward*. Takim ubezpieczeniem jest instrument pokrycia kosztów alternatywnych (*Replacement Cost Coverage*). Stosowany jest wtedy, gdy wypełnienie przez farmera zobowiązania wynikającego z kontraktu *forward* po cenie z góry ustalonej (*fixed price*), prowadzi do ewidentnych strat. Farmer mający mniejsze zbiory dla wypełnienia zobowiązania kontraktowego jest zmuszony dokupić zboże z rynku po tych wysokich cenach, wyższych niż cena w kontrakcie *forward*. Ponosi więc oczywiste straty. Ponadto odnosi się to do sytuacji, gdy w terminie realizacji kontraktu ceny są znacznie wyższe niż cena w kontrakcie, stąd farmer traci alternatywne korzyści (ponosi koszty alternatywne), wypełniając zobowiązania kontraktowe.

Innym rozwiązaniem jest pakiet ochrony dochodów z danej produkcji (*Group Risk Income Protection – GRIP*) dla danego powiatu. Ubezpieczenie jest wypłacane wtedy, gdy uzyskane zbiory i aktualna cena skupu jako iloczyn są poniżej wskaźnika przychodów przyjętego w tym ubezpieczeniu. Jeśli spadek zbiorów jest kompensowany przez wzrost rynkowych cen skupu i odwrotnie, oraz poziom przychodów nie spada poniżej przyjętego wskaźnika, to ubezpieczenie nie jest wypłacane. Do wskaźnika ubezpieczeniowego przyjmuje się ceny *futures* (średnie ceny zamknięcia z pięciu notowań na okres ubezpieczenia po zniwach). Jednostka ubezpieczenia przypadająca na danego farmera wynika z jego udziału w liczbie ubezpieczonych w tym systemie zasiewów w całym powiecie i w danej produkcji, np. kukurydzy, soi czy pszenicy.

Podobny charakter ma ubezpieczenie przychodów ze zbiorów (*Crop Revenue Coverage*). Podstawą wypłacanego ewentualnego ubezpieczenia jest różnica między faktycznymi przychodami z uzyskanych zbiorów a poziomem tych przychodów gwarantowanych w tym pakiecie ubezpieczenio-

wym. Oczywiście mowa tu o ujemnej różnicy, tj. gdy zrealizowane przychody są mniejsze od zakładanych w pakiecie ubezpieczeniowym. Przy czym ten zakładany poziom przychodów podlegający ubezpieczeniu w pakiecie nie jest dowolny, a wynika z określonej średniej statystycznej wielkości lub z minimalnego przyjętego (dopuszczalnego) poziomu tych przychodów. Jest to kwestia wyboru farmera związana, oczywiście, z kosztem ubezpieczenia.

Oczywiście farmerzy też korzystają z usług rynku pochodnych giełd *CBOT* i *CME*<sup>13</sup> dla ograniczenia ryzyka cenowego w produkcji kukurydzy, pszenicy, soi czy żywca wołowego. W efekcie stabilizują czy ubezpieczają swoje dochody na zaplanowanym, jednakże rynkowym poziomie. Jest to najtańszy i najbardziej efektywny sposób ubezpieczenia czy stabilizacji dochodów producentów rolnych. Jest to jednak oddzielne zagadnienie.<sup>14</sup>

---

## Zakończenie

---

Przedstawiona w artykule koncepcja rachunków stabilizacji (ubezpieczenia) dochodu producenta rolnego jest niezwykle prosta, jeśli idzie o mechanizm tego rachunku. Ten mechanizm to odkładanie na rachunek środków w okresach, gdy dochody producenta są wyższe o określony procent od przyjętego poziomu oraz pobieranie z niego środków w sytuacjach odwrotnych. Do odkładanych przez producenta rolnego środków na rachunek dokłada się środki publiczne. Zwiększa to efektywność systemu i zachęca producentów do korzystania z niego.

Strona realizacyjna wymaga niewielu rozwiązań i decyzji. Dotyczą one ustalenia poziomu, na jakim stabilizowane są dochody danej grupy producentów w danym regionie. Taki program może być skierowany do producentów rolnych, tj. takich rolników, którzy są w swoich decyzjach, bycie i rozwoju niejako uwarunkowani czy zależni od rynku. Taki program może być nie zamiast, ale obok płatności bezpośrednich.

Jak można sądzić z dyskusji na forum OECD oraz UE odnośnie dalszych losów Wspólnej Polityki Rolnej, zwłaszcza odnośnie filara I związa-

---

<sup>13</sup> CBOT – *Chicago Board of Trade*, CME – *Chicago Mercantile Exchange*, giełdy towarowe oferujące obrót instrumentami pochodnymi na towary rolne i inne instrumenty bazowe.

<sup>14</sup> Szerzej Rynek w ujęciu funkcjonalnym – red.: Rembisz W. [w:] Idzik M., Rembisz W. – *Mikroekonomiczne podstawy wzrostu dochodów producentów rolnych*.

nego ze Wspólną Organizacją Rynku Rolnego, jest to jedna z opcji dla przyszłych mechanizmów tej polityki. W tej dyskusji coraz większy nacisk kładzie się na instrumenty zarządzania ryzykiem rynkowym.

Analizę zilustrowano dotychczasowymi rozwiązaniami podobnymi do rachunków stabilizacji (ubezpieczenia) dochodów producentów rolnych, stosowanych w wybranych państwach.

*Prof. dr hab. Włodzimierz Rembisz, Wydział Finansów i Zarządzania  
Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie.*

---

## **Piśmienictwo**

---

1. OECD Working Party on Agricultural Policy and Markets, TAD/CA/APM/WP(2011)4, *Synthesis Report on Risk Management in Agriculture*.
2. Meuwissen M.P.M., Hurine R.B.M., Skees J.R. „*Income Insurance in European Agriculture*”. EuroChoices 2003, nr 1.
3. Rembisz W. „*Instrumenty rynku rolnego*” Wydawnictwo Vizja&It, Warszawa 2009.



## **Wybrane problemy funkcjonowania systemu rolniczego**

---

### **Wstęp**

---

Systemowi ubezpieczenia społecznego rolników realizowanego przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego minęło z końcem ubiegłego roku 20 lat. Nieomal od zarania system jest jednostronnie kontestowany, ze szkodą dla jego racjonalnej i pożądanej ewolucji. Szczególnie zaś w ostatnich latach wyrażone o nim opinie, obiektywnie rzecz ujmując, koncentrują się wokół składek emerytalno-rentowych rolników. Zaś jednym z najczęściej wymienianych sposobów na wcielenie w życie zamiaru podwyższenia ich wymiaru jest przeniesienie tych składek do systemu powszechnego, czyli do ZUS. Przynajmniej składek zamożniejszych rolników. Wszelkie kalkulacje i przewidywane oszczędności budżetowe w tym zakresie nie poparte są, jak dotąd, obiektywnym rachunkiem ekonomicznym. Nie poprzedzone są jakąkolwiek rzetelną analizą funkcjonowania systemu. Są określane głównie przez makroekonomistów, najczęściej nie mających nic wspólnego z ubezpieczeniem społecznym rolników i wykazującym brak zrozumienia dla jego istoty. Swoje opinie i propozycje kształtują przy zastosowaniu charakterystycznej dla nich metody, że największe możliwości oszczędzania są w najwyższych wydatkach budżetowych, a do takich bez wątpienia zalicza się Fundusz Emerytalno-Rentowy, który w ok. 87% jest dotowany z budżetu Państwa. Inna zaś, na ogół skuteczna metoda oszczędzania, ujęta lapidarnie w znanym powiedzeniu „ziarnko do ziarnka, a zbierze się miarka”, jest tej grupie zupełnie obca. Albowiem posługiwanie się tą metodą wymaga kompetencji, a przede wszystkim znajomości zasad funkcjonowania systemu rolniczego. Warto też zaznaczyć, że środowiska, które powinny być żywotnie zainteresowane ewolucją tych

ubezpieczeń, tj. organizacje związkowe rolników, przyjęły bierną postawę bliską negacji wszelkich zmian. Tak dalece, że ich uwadze umknęły niektóre istotne zmiany niekorzystne dla rolników. Mam na myśli ustawę o emeryturach kapitałowych, która ugodziła w położenie drobnych rolników przechodzących na emeryturę.

Problemy ubezpieczenia społecznego rolników od wielu lat absorbują za sprawą środków przekazu opinię publiczną w zdecydowanie większym zakresie niż system powszechny, który jest dużo większy pod każdym względem (rozmiarów finansowych, w tym dotacji, liczby ubezpieczonych i świadczeniobiorców, stanu zatrudnienia). W pierwszej połowie 2011 roku jedynie problem OFE, czyli otwartych funduszy emerytalnych, przebił rozgłosem zainteresowanie KRUS i przykuł uwagę mediów, zresztą za sprawą tego samego środowiska – niechętnego KRUS, a zarazem zażarcie broniącego dotychczasowych zasad odprowadzania składek do OFE, tj. między innymi przez większość liberalnych makroekonomistów, organizacji pracodawców i prawie wszystkich środków przekazu o ogólnokrajowym zasięgu.

Celem niniejszego opracowania będzie zasygnalizowanie i zwrócenie uwagi na inne, nie mniej ważne kwestie ubezpieczenia społecznego rolników – może nie z samą myślą o przygotowaniu gotowych propozycji, bo takie wymagają poprzedzenia ich analizami, a więc i niezbędnego czasu i uzgodnień, ale raczej z zamiarem wywołania dyskusji, szczególnie wśród „branzystów”, czyli specjalistów KRUS i ekspertów zajmujących się systemem rolniczym, a w perspektywie zmobilizowanie do przygotowania wszechstronnego raportu o stanie funkcjonowania systemu i kierunkach jego dalszej ewolucji. Truizmem będzie, gdy zaznaczę, że doskonałą uzasadnioną okazją do przygotowania takiego raportu jest 20-lecie systemu realizowanego przez KRUS.

W krótkich słowach meritum opracowania poprzedzę przedstawieniem tendencji zachodzących zmian ilościowych w KRUS:

- z roku na rok maleje liczba emerytów i rencistów, jak też liczba pozostałych świadczeń (oprócz zasiłków chorobowych i macierzyńskich);
- mimo zmniejszenia się liczby gospodarstw rolnych, do 2006 roku rósł stan ubezpieczonych w KRUS, zaś od 2007 roku notuje się ich spadek, natomiast wśród ubezpieczonych na wnioski ich dalszy przyrost trwał do 2010 r. Tego zjawiska nie można już dalej łączyć tylko z bezrobociem – wszak ono maleje, a ubezpieczonych wciąż przybywało, szczególnie w gospodarstwach najmniejszych;
- w poszczególnych latach dotacje „do KRUS” najczęściej przewyższają jak dotąd dochody ubezpieczonych rolników; ułudą byłoby szukanie znaczących oszczędności budżetowych w wyższym oskładkowaniu po-

- siadaczy gospodarstw powyżej 50 ha. Właśnie w tej grupie obszarowej odsetek rolników opłacających składki jest najniższy;
- źródeł oszczędności trzeba w tej sytuacji upatrywać w zmianach systemu podatkowego, który równie jak system KRUS jest nieszczelny;
  - relatywnie z roku na rok udział dotacji do KRUS maleje, rośnie zaś do ZUS;
  - najwięcej z solidarności ogólnonarodowej (dotacji) czerpią nie rolnicy, lecz górnicy (w ramach FUS).

Zmianom winna też być poddana sama Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Na przestrzeni bowiem ostatnich 10 lat, tj. w okresie 2001-2010, łączna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe zmalała o ok. 570 tys. W 2001 r. zarejestrowano 74,7 tys. wniosków o emerytury i renty, w 2010 r. już tylko 60,8 tys. Zaś ubezpieczonych w pełnym zakresie ubyto o ok. 20 tys. osób, czyli o 1,3%. Przewiduje się, że proces ubytku ubezpieczonych będzie trwał jako naturalna konsekwencja przeobrażeń w rolnictwie.

W 2007 r. zgłoszono do KRUS 26,3 tys. wypadków, podczas gdy w 2010 r. – 48,6 tys. Liczba zasiłków pogrzebowych zmalała o ponad 15%. Cieszy zaś, że liczba zasiłków macierzyńskich wzrosła o 4,8%. Ale już przyrost zasiłków chorobowych (mierzonych liczbą dni niezdolności do pracy) o 90% niepokoi.<sup>1</sup> Słowem, propozycje racjonalnych zmian winny dotyczyć nie tylko samego systemu, ale też instytucji go realizującej, czyli Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, i rozszerzenia zakresu jej działalności. Pewne propozycje przedstawiam w dalszej części tekstu. Dotychczas były one wnoszone w ramach niektórych inicjatyw dotyczących naprawy finansów systemu, przewidywały m.in. likwidację Funduszu Prewencji i Rehabilitacji i przekazanie jego zadań do Funduszu Składkowego. Ten i inne podobne wnioski moim zdaniem nie służą zracjonalizowaniu struktury Kasy, lecz raczej wątpliwej oszczędności budżetowej. Nie można się sprzeciwiać rzeczywistym próbom usprawnienia KRUS, ale owe zapędy naprawcze nie powinny być podporządkowane doraźnym, nieraz niepremyślanym, działaniom o buchalteryjnym charakterze polegającym na szukaniu oszczędności tam, gdzie się tylko da. Owszem, oszczędzać należy, ale to zadanie winno być wmontowane w proces usprawniający całość systemu ubezpieczenia społecznego i samego KRUS.

---

<sup>1</sup> Wpływ na ten przyrost miała nowelizacja ustawy z dnia 4 kwietnia 2011 r., która przedłużyła okres tego zasiłku ze 180 do 540 dni, tylko częściowo wyjaśnia ten gwałtowny wzrost.

## Jeszcze jedna uwaga o systemie emerytalno-rentowym KRUS

---

W dotychczasowych publikacjach zamieszczonych w kilku ostatnich kwartalnikach ustosunkowywano się do złożonej kwestii systemu emerytalno-rentowego rolników. Zwróć jeszcze uwagę na jedną z nich. Ostatnio podkreśla się, że system emerytalno-rentowy KRUS jest systemem zryczałtowanym. Na czym polega jego obecne zryczałtowanie, pisałem w nr 38 kwartalnika<sup>2</sup> (wysokość emerytury i renty rolniczej oraz składek wyznacza kwota najniższej emerytury ZUS). Rozwiązanie zastosowane w systemie emerytalno-rentowym KRUS doceniło Centrum im. Adama Smitha w opracowaniu pod kierunkiem dr hab. Roberta Gwiazdowskiego i prof. dr hab. Aleksandra Surdeja: „*Miejsce ubezpieczenia społecznego rolników w nowym systemie emerytalnym.*”<sup>3</sup> W jego podsumowaniu zaakcentowano, że „...system KRUS wydaje się więc obecnie być dobrym rozwiązaniem typu second best, które powinno być zmienione wtedy, gdy wypracowane zostaną zasady sprawniejszego systemu. Propozycją taką może być system emerytury obywatelskiej z budżetu państwa”. Słowem, system emerytalno-rentowy KRUS jest wg autorów alternatywą dla systemu powszechnego realizowanego przez ZUS, który na jego tle jawi się jako rozwiązanie proste i oszczędne. O upowszechnieniu rozwiązań zastosowanych w KRUS jako wzoru systemu zryczałtowanego mówił Wicepremier Waldemar Pawlak. Między innymi zaproponował, żeby wszyscy płacili jednakową niewielką składkę, a na starość każdy dostawałby jednakową emeryturę w wysokości ok. 1,2 tys. zł.<sup>4</sup> Jednak zryczałtowana emerytura jest moim zdaniem dobrym przyszłościowym rozwiązaniem. Dzisiaj zaś nie jesteśmy do jej wdrażania przygotowani. Przede wszystkim mentalnie. Poza tym najpierw trzeba się rozliczyć w ramach ZUS z kosztami utrzymania obecnych emerytów i tych, którzy będą nabywać uprawnienia emerytalne przez szereg najbliższych lat (mniej więcej do 2030 r.). Jestem przekonany, że wówczas będzie zdecydowanie przychylniejszy klimat do wprowadzenia nowego postulowanego przez Centrum im. A. Smitha i W. Pawlaka systemu emerytalnego w Polsce.

W międzyczasie należy zachować koniecznie odrębność KRUS i ewentualnie rozszerzyć go na inne grupy, które już są (osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą) objęte praktycznie zryczałtowaną składką

---

<sup>2</sup> Jagła W., *System rolniczy jaki jest, jaki może być.*

<sup>3</sup> Ekspertyza Centrum im. Adama Smitha pod kierunkiem dr hab. Roberta Gwiazdowskiego i prof. dr hab. Aleksandra Surdeja. MRiRW, Warszawa 2010.

<sup>4</sup> <http://biznes.trojmiasto.pl/120-zl-na-zus-Radykalny-pomysl-Pawlaka>.

ubezpieczeniową i które mogą ją płacić. Na przykład, osoby zarabiające na poziomie płacy minimalnej i niżej. W dalszym toku opracowania pragnę wymienić i podkreślić problemy związane z:

- charakterystyką ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników,
- rolą i znaczeniem Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników,
- działalnością Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników,
- problemem zasiłków chorobowych,
- stosowanymi procedurami przy ustalaniu przyczyn wypadków przy pracy rolniczej,
- istotą nadzoru Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad systemem rolniczym i KRUS,
- wcześniejszymi emeryturami,
- potrzebą wdrożenia kompleksowej obsługi rolników przez KRUS,
- potrzebą oparcia ewidencji KRUS o stan posiadanej ziemi.

---

### **Uwagi dotyczące ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników**

---

W procesie legislacji przygotowującym ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników zaistniało kilka istotnych niedociągnięć. Między innymi w pierwszej wersji ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. nie wymieniono podmiotu ustalającego wysokość składki na ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Pominięto też – co istotne – sprawę nadzoru nad Funduszem Składkowym. Wymienione uchybienia usunięto w zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 12 września 1996 r.<sup>5</sup>

Liczne nieprawidłowości znalazły się w ustawie z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o u.s.r. oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Niektóre z nich usunęły wyroki Trybunału Konstytucyjnego (dotyczące rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą). Inne zatarł czas (dotyczące wypadków przy pracy rolniczej zaistniałych przed 2 maja 2004 r., a zgłoszonych po tej dacie). Niestety, nie uniknięto też błędów w ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianach ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.<sup>6</sup> Ustawa ta wprowadziła wyższe składki emerytalno-rentowe dla posiadaczy gospodarstw rolnych powyżej 50 ha przeliczeniowych, lecz w art. 37 ustawy nie zobowiązano rolników do informowania Kasy o zmia-

---

<sup>5</sup> Dziennik Ustaw z 1996 r. Nr 124, poz. 585.

<sup>6</sup> Dziennik Ustaw z dnia 28 maja 2009 r. Nr 79, poz.667.

nach w stanie posiadania ziemi rolniczej. Obecny przepis zawarty w art. 37 ust. 1 w brzmieniu: „*Rolnik jest obowiązany, nie czekając na wezwania, w ciągu 14 dni zgłaszać Kasie osoby podlegające ubezpieczeniu w jego gospodarstwie oraz informować Kasę o okolicznościach mających wpływ na podleganie ubezpieczeniu i o zmianach tych okoliczności*” nie załatwia tej kwestii. Albowiem czym innym są zasady dotyczące podlegania ubezpieczenia, a czym innym dotyczące ustalania składek. Jest jeszcze cały szereg innych zapisów, czy luk w ustawie, wzbudzających uzasadnione wątpliwości i kontrowersje. Mianowicie:

- rolnicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą mogą nadal być ubezpieczeni w KRUS, o ile spełniają warunki określone w art. 5a ustawy o u.s.r., z tym że nie są ubezpieczeni na okoliczność wypadku podczas wykonywania tej działalności. Ustawa o u.s.r. prawo do świadczeń wypadkowych uzależnia od wypadku, który zdarzył się w trakcie działalności rolniczej. W systemie ZUS zaś nie ma możliwości dobrowolnego ubezpieczenia wypadkowego, tak jak ma to miejsce w systemie KRUS;
- art. 1 o u.s.r. stanowi, że ubezpieczenie społeczne rolników obejmuje na zasadach określonych w ustawie rolników i pracujących z nimi domowników. Zaś art. 6 stanowi, że przez rolnika rozumie się osobę fizyczną prowadzącą osobiście i na własny rachunek działalność rolniczą;
- art. 16 stanowi, że ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu podlega – obok rolnika i domownika – osoba pobierająca rentę strukturalną. Warunkiem zaś otrzymania renty strukturalnej jest całkowite zaprzestanie jakiejkolwiek działalności. Nasuwa się pytanie, czy osoba pobierająca rentę strukturalną powinna podlegać obligatorjnie ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu? Przypomnę, że pierwsza ustawa dotycząca rent strukturalnych warunkowała jej przyznanie rolnikom, którzy mieli wymagany okres ubezpieczenia do emerytury w KRUS;
- indywidualne gospodarstwo rolne jest na ogół gospodarstwem rodzinnym. Pracują w nim również dzieci rolnika. Nowelizacja ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. cofnęła prawo do świadczeń powypadkowych nieubezpieczonym osobom najbliższym rolnikowi, między innymi dzieciom, odsyłając je do dobrowolnego ubezpieczenia wypadkowego. Tymczasem takim ubezpieczeniem można objąć osobę powyżej 16. roku życia. Zaś dosyć powszechnym zjawiskiem w rolnictwie jest praca 14-15-letnich, a nawet młodszych osób. Jak rozwiązać ten problem? Moim zdaniem należałoby przywrócić stan poprzedni, z tym że prawo do świadczeń powypadkowych należałoby ograniczyć do członków rodziny rolnika, którzy są z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. A może zastosować inne rozwiązanie, pytanie – jakie?

- wykonywanie pracy zleconej rodzi obowiązek ubezpieczenia społecznego w ZUS. Czy słuszne jest automatyczne obejmowanie rolników ubezpieczeniem ZUS, którzy wykonują przez okres 2-3 czy 4 miesięcy taką pracę. Mimo wykonywania pracy zleconej rolnik ten nadal prowadzi gospodarstwo rolne. Kilkumiesięczne wykonywanie pracy zleconej nie powoduje przeto zmiany jego statusu. Moim zdaniem zmianie ubezpieczyciela z KRUS na ZUS winna towarzyszyć zmiana statusu z rolnika na pracownika. Te same wątpliwości budzi zatrudnienie sezonowe rolnika. Wszak osoba taka nigdy nie osiągnie wszystkich uprawnień pracowniczych (zwłaszcza wykonująca pracę na zlecenie, zatrudniona sezonowo nawet na okres roku nie posiada prawa do zasiłku dla bezrobotnych w przypadku wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy, mimo, że pracodawca z tytułu jego pracy płacił składkę na Fundusz Pracy). Przepisy te są skutkiem fiskalnego traktowania problemu. Jeżeli tak, to czy nie lepiej byłoby, gdyby rolnicy wykonujący krótkookresową pracę nadal byli ubezpieczeni w KRUS, a pracodawca opłacałby zaś dodatkową kwotę ubezpieczenia do F.E.R.

---

### **Kontrowersyjny zasiłek chorobowy**

---

Dlaczego kontrowersyjny? Otóż zasiłek ten jest typowym świadczeniem pracowniczym. Pracownik najemny za świadczoną pracę otrzymuje wynagrodzenie. Gdy choruje, nie zarabia. Pobiera wtedy zasiłek z tytułu ubezpieczenia chorobowego. Rolnik zaś za pracę w swoim gospodarstwie nie otrzymuje wynagrodzenia. Ekwiwalentem jego trudu jest dochód ze sprzedaży wytworzonych produktów. Zatem w przypadku choroby rolnika problemem jest konieczność podtrzymania procesu produkcyjnego (obsługa zwierząt, ich karmienie, pozyskanie mleka, wykonywanie niezbędnych zabiegów produkcji roślinnej, zebranie zbóż w okresie żniw itp.), a nie zasiłek chorobowy. Tradycyjnie trudności w organizacji pracy w czasie choroby rolnika rozwiązywane są w kręgu rodziny, w złożonych sytuacjach przy pomocy współpracy międzysąsiedzkiej.

W poprzednich ustawach z 27 października 1977 r. i 13 grudnia 1982 r. zasiłek chorobowy był wyłącznie świadczeniem powypadkowym. Jakie przeto znaczenie ma zasiłek chorobowy dla rolnika? Jedni uzasadniają go formą rekompensaty za utracone czy zmniejszone dochody wskutek choroby. Z tym argumentem nie za bardzo się zgadzam, gdyż pracownik też otrzymuje zasiłek chorobowy w wysokości 80% wynagrodzenia. Inni zaś twierdzą, że zasiłek ten w przypadku rolników jest nieporozumieniem, zważywszy

na jego wysokość – 10 zł za 1 dzień niezdolności do pracy. Przewija się też opinia, że zasiłek chorobowy dla rolników jest źródłem patologii. Owe spostrzeżenia podpierają statystyki. Najbardziej bowiem chorują ubezpieczeni w województwach: świętokrzyskim (40 dni zasiłkowych na 1 ubezpieczonego w 2009 r.) i podkarpackim, gdzie (34 dni na 1 ubezpieczonego). Prawie każdy z tutejszych rolników był przez jakiś czas dwuzawodowcem, czyli „nauczył się” korzystać z przysługujących uprawnień do świadczeń. Poza tym rolnictwo w tych województwach jest najbardziej rozdrobnione, tj. mało dochodowe. Najbardziej zaś korzystają z zasiłków chorobowych rolnicy z woj. podlaskiego (12 dni na 1 ubezpieczonego),<sup>7</sup> czyli tam, gdzie procesy urbanizacyjne są mniej zaawansowane. Tymczasem problem zasiłków chorobowych dla rolników nabrzmiewa. Jest coraz bardziej skomplikowany. Otóż na przestrzeni lat 2007-2010 liczba dni zasiłkowych wzrosła o 10,8%, a liczba osób ubezpieczonych w pełnym zakresie, czyli uprawnionych do tego świadczenia, zmalała o 4,5%. Tęgo wzrostu nie da się wytłumaczyć nowelizacją ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r., która wprowadziła zasiłek chorobowy w przedłużonym okresie do 540 dni. Nie da się też tego nasilonego zjawiska wytłumaczyć skutkami ustawy o emeryturach kapitałowych, które w przypadku rolników mających trudności w uzyskaniu wcześniejszej emerytury, próbują uzyskać świadczenie poprzez uzyskanie prawa do renty inwalidzkiej. W przypadku rolników bezowocne będzie kontrolowanie „chorych” na wzór ZUS. Paradoksalnie bowiem chory, niezdolny do pracy rolnik, w okresie zasiłkowym nawet w przedłużonym okresie objęty jest ubezpieczeniem społecznym, czyli mimo choroby ustawodawca uznaje go za zdolnego do pracy i prowadzenia gospodarstwa. Nie bardzo też można jednostronnie obciążać lekarzy. Dobry lekarz jest bowiem wrażliwy na problemy ludzkie, także materialne, czyli na biedę. Moim zdaniem jedynym perspektywicznym skutecznym narzędziem przeciwdziałającym nieuzasadnionemu dalszemu przyrostowi tych zasiłków będzie:

- ustanowienie odrębnego ubezpieczenia chorobowego, które stanowiłoby 70% składki na obecne ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie;<sup>8</sup>
- zdecentralizowanie składek na ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie do obszarów działania obecnych oddziałów regionalnych. W konsekwencji każdy oddział odrębnie wyznaczałby wysokość samofinansujących składek na to ubezpieczenie. Decentralizacja sprzyjałaby też uruchomieniu kontroli społecznej. W dalszej zaś perspektywie rozważyć by można zmianę ubezpieczenia chorobowego z obowiązkowego

<sup>7</sup> Ewa Jaworska-Spićak, *Zasiłek chorobowy dla rolników z perspektywy KRUS* [w:] *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, nr 40 z 2011 r.

<sup>8</sup> Wg Jaworskiej-Spićak E., w 2009 r. z Funduszu Składkowego na zasiłek chorobowy przypadło 69,48%, macierzyński – 18,85%, jednorazowe odszkodowania – 11,68% [w:] *Ubezpieczenia w rolnictwie...*, nr 40.



na dobrowolne, tak jak dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Wtedy to sami rolnicy zdecydują o przyszłości obecności ubezpieczenia chorobowego w systemie rolniczym.

---

### **Problem stosowanych procedur przy ustalaniu przyczyny wypadku**

---

W tej kwestii też na łamach kwartalnika niedawno opublikowano trzy artykuły.<sup>9</sup> Pominięto w nich kilka istotnych kwestii. Całą procedurę ustalania przyczyn wypadków podczas pracy rolniczej oparto na zasadach stosowanych w wypadkach pracowniczych, zastosowano też niemal identyczną definicję wypadku, z tym że w systemie pracowniczym obowiązki pracodawcy w przypadku zaistnienia wypadku przy pracy określa Kodeks Pracy. Między innymi zobowiązuje do powołania 2-osobowego zespołu powypadkowego w składzie: pracownik służby BHP (ewentualnie sam pracodawca, gdy firma nie zatrudnia inspektora BHP), społeczny inspektor pracy (ewentualnie przedstawiciel pracowników, gdy w firmie nie działa społeczna inspekcja pracy). Ten zespół ustala przyczyny wypadku, między innymi orzeka też o ewentualnym rażącym niedbalstwie ze strony pracownika. Z tym że stwierdzenie rażącego niedbalstwa związane jest z ustaleniem złamania przez poszkodowanego pracownika przepisów BHP. Jak zaś wygląda postępowanie powypadkowe w KRUS? Realizuje je jednoosobowo inspektor ds. prewencji. Bywa, że nie znający samej pracy i jej organizacji w gospodarstwie rolnym, i nieraz niedostatecznie przygotowany (po kilkudniowym szkoleniu). Jego obowiązkiem jest też stwierdzenie, czy wypadek był rezultatem rażącego niedbalstwa, umyślności, czy nie.

Jest pewna, lecz niezwykle istotna różnica w tej kwestii między systemem pracowniczym a rolniczym. W systemie pracowniczym składkę wypadkową opłaca pracodawca, świadczenie powypadkowe otrzymuje poszkodowany pracownik. W przypadku nie stwierdzenia rażącego niedbalstwa, konsekwencje ponosi pracodawca, w postaci wymierzenia mu wyższej składki wypadkowej.

Tęgo problemu nie ma w systemie rolniczym, bowiem rolnik sam w sobie kumuluje funkcję pracodawcy i wykonawcy. Opłaca składkę i otrzymuje świad-

---

<sup>9</sup> Zob. Jagła W., *Problemy wypadkowości a działalność prewencyjna KRUS* [w:] *Ubezpieczenia w Rolnictwie...*: Nr 35, Jaworska-Spicak E., *Jednorazowe odszkodowanie dla członków rodziny rolnika* [w:] op. cit. Nr 36, Puślecki D., *Przedmiot i zakres ochrony ubezpieczenia wypadkowego rolników* [w:] op. cit. Nr 37

czenie. Toteż w tej sytuacji wypada się zastanowić czy istnieje sens posługiwania się w procedurze ustalania przyczyn wypadków rażącego niedbalstwa jako uzasadnienia do odmowy prawa do odszkodowania. Tym bardziej, że w postępowaniu powypadkowym KRUS nie może zastosować żadnych obligatoryjnych przepisów pomocnych do stwierdzenia rażącego niedbalstwa, tak jak w przypadku pracownika (przepisy BHP). Należy jeszcze podkreślić, że prewencja wypadkowa KRUS nie została wyposażona w jakiegokolwiek narzędzia oddziaływania na rolników, szczególnie nie wyposażona została w narzędzia różnicowania składek wypadkowych, tak jak to ma miejsce w systemie ZUS. Jest też problem szerzącej się patologii towarzyszącej wypadkom. Rolnik pracuje bez jakiegokolwiek nadzoru. Znajomość przepisów wśród rolników jest coraz większa. W tej sytuacji coraz więcej zdarzeń wypadkowych, które nie były związane z pracą rolniczą, zgłaszanych jest jako wypadki zaistniałe przy pracy lub w związku z prowadzeniem gospodarstwa. Zdecydowana większość takich „naciąganych” wniosków o jednorazowe odszkodowanie jest nie do podważenia. Czy w tej sytuacji nie należałoby ochronę powypadkową w stosunku do rolników rozciągnąć na wszystkie wypadki? Wszak wszystkie odszkodowania i tak będą finansowane przez samych rolników.

---

## **Rola i znaczenie Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników**

---

Interesy ogółu ubezpieczonych i świadczeniobiorców dotyczące ubezpieczenia i działalności Kasy reprezentuje Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników (art. 2 ust. 3 ustawy o u.s.r.). Radę Rolników, w liczbie 25 członków, powołuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi, spośród kandydatów zgłoszonych przez społeczno-zawodowe organizacje rolników i związki zawodowe rolników indywidualnych o ogólnokrajowym zasięgu, po przeprowadzeniu konsultacji ze zgłaszającymi organizacjami (art. 67 ust.1).

Jakie organizacje i związki zawodowe są reprezentowane w Radzie? W obecnej siódmej kadencji są to: Związek Zawodowy Centrum Narodowe Młodych Rolników, Krajowa Federacja Producentów Zbóż, Związek Zawodowy Rolnictwa „Samoobrona”, Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, Związek Zawodowy Rolników „Ojczyzna”, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych Rolników i Organizacji Rolniczych, Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych, Związek Sadowników RP.

Mam wątpliwości, czy niektóre z wymienionych organizacji mają ogólnokrajowy zasięg. Poza tym Rada Rolników winna się składać z najwyżej 15 członków ubezpieczonych w Kasie i z co najmniej 5 członków pobierających emeryturę lub rentę, czyli czynnych rolników i rolników w stanie spoczynku. Natomiast z § 4 statutu Związku Zawodowego Rolnictwa „Samoobrona” wynika, że *„Członkiem Związku może być każdy rolnik, osoba pracująca na rzecz lub w otoczeniu rolnictwa oraz sympatycy Związku”*! Mam przeto pewne wątpliwości, czy obecność przedstawicieli „Samoobrony” w Radzie Rolników KRUS jest uzasadniona. Wszak Rada reprezentuje interesy indywidualnych rolników (ubezpieczonych i emerytowanych), zaś „Samoobrona” działa na rzecz ochrony własności, praw i interesów ekonomicznych i społecznych swoich członków i ich rodzin (§ 3 statutu). Poza tym, w skład Rady Rolników wchodzi przedstawiciele społeczno-zawodowych organizacji rolników i związków zawodowych rolników indywidualnych. Reasumując, czy „Samoobrona” jako Związek Zawodowy Rolnictwa jest związkiem zawodowym rolników indywidualnych? To strona formalna problemu Rady Rolników.

Od strony merytorycznej istotna uwaga, nowelizacja ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. pozbawiła Radę Rolników najistotniejszego uprawnienia – możliwości zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego aktów prawnych regulujących ubezpieczenia. W przeciwieństwie do Rady Rolników, ranga i uprawnienia Rady Nadzorczej ZUS są zdecydowanie większe. Chociażby z tego powodu, że Rada Nadzorcza ZUS powoływana jest przez Prezesa Rady Ministrów. W szczególności zaś Rada Nadzorcza ZUS powołuje i odwołuje członków Zarządu ZUS, ustala ich wynagrodzenia (oprócz Prezesa), dokonuje okresowej oceny ich pracy i zatwierdza regulamin działania Zarządu ZUS. Przypomnę, że w przygotowanym w 2004 r. przez stronę rządową projekcie ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego rolników, w miejsce Rady Rolników przewidywano ustanowienie Rady Nadzorczej KRUS. Moim zdaniem należy bezwzględnie utrzymać Radę Rolników jako organ samorządu rolniczego, którym dzisiaj nie jest (powoływana przez ministra rolnictwa). Warto byłoby się więc zastanowić, jaka instytucja stanowiłaby o składzie Rady Rolników. Myślę o Krajowej Izbie Rolniczej, w przeciwieństwie do wymienionych wcześniej organizacji i związków rolniczych, które zgłaszają kandydatów do Rady, izby rolnicze mają legitymację wszystkich rolników. Wszak każdy z nich jest jej członkiem z mocy ustawy (podobnie jest w Austrii). Zamiast desygnowania ekspertów bezpośrednio w skład Rady należałoby wyposażyć jej Przewodniczącego w prawo powoływania ich w celu opracowania opinii lub ekspertyz w sprawach rozpatrywanych przez Radę. Takie uprawnienia ma przewodniczący Rady Nadzorczej ZUS.

## **Działalność Funduszu Składkowego**

---

Szeroko i w miarę wnikliwie problemy Funduszu Składkowego zostały przedstawione w kwartalniku nr 19 z 2003 r.<sup>10</sup> Minęło już 8 lat od ukazania się wymienionej publikacji, ale w położeniu Funduszu Składkowego niewiele się zmieniło. Istotne jest to, że od dłuższego czasu nie jest oskarżany o różnego rodzaju nieprawidłowości. Tych rzeczywistych i tych domniemyanych, mających dzisiaj historyczne znaczenie. Prawdopodobnie finalizacja prac nad reformą systemu ubezpieczenia społecznego spowoduje potrzebę ponownej oceny roli i istoty Funduszu Składkowego. Przypominę, że w projekcie ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego rolników zamierzano zlikwidować odrębność Funduszu, który posiada obecnie osobowość prawną i w swej istocie jest odrębną instytucją obsługiwaną przez KRUS. Z pewnością odżyje dyskusja nad jego celowością i kolejną próbą jego zdefiniowania. Fundusz celowy, publiczny czy inny, a więc jaki? Moim zdaniem Fundusz Składkowy posiada charakterystyczne cechy Wzajemnego Towarzystwa Ubezpieczeniowego. Funkcja ta odróżnia go od innych towarzystw, ponieważ nie powstał na podstawie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, a powołany został ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników. Jeżeli się z tym założeniem zgadzamy, to należy spowodować stosowną modyfikację ustawy o u.s.r., w której zostaną określone wszystkie cele i kierunki działalności Funduszu, podobnie jak w ustawie o działalności ubezpieczeniowej, która precyzyjnie określa zasady gospodarki finansowej towarzystwa ubezpieczeniowego.

---

## **Sens nadzoru ministra rolnictwa nad KRUS**

---

Po upływie dwóch lat podlegania ministrowi polityki społecznej (w okresie 2004-2006) KRUS wrócił pod nadzór ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Ale żeby owa zmiana nadzoru nad KRUS przyniosła tym razem spodziewane pozytywne efekty, trzeba jeszcze ponadto wiele zmienić, nie tylko – co oczywiste – w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, ale – co równie ważne, a może i bardziej – w metodach sprawowania nadzoru, szczególnie zaś w zdecydowanej poprawie jego jakości. Albowiem

---

<sup>10</sup> Jagła W., *Wybrane zagadnienia z działalności Funduszu Składkowego, Ubezpieczenia w Rolnictwie...* Nr 19/2003.

wcześniejszy, blisko 14-letni nadzór nad KRUS realizowany przez ministra rolnictwa, był, delikatnie mówiąc, nieefektywnie. O ile, o jakimś wówczas szczególnie merytorycznym nadzorze ministra rolnictwa można cokolwiek powiedzieć. Ówczesne problemy z Funduszem Składkowym świadczą o tym, że ów nadzór był symboliczny. Brak takowego oraz sprzyjanie oportunistom organizacji rolniczych wobec kilkakrotnych prób reformowania systemu ubezpieczenia społecznego rolników było główną przyczyną przekazania KRUS pod nadzór Ministra Polityki Społecznej ustawą o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 2 kwietnia 2004 r. Ale, jak się okazało po dwóch latach funkcjonowania Kasy w innych warunkach organizacyjnych, tj. w warunkach podlegania ministrowi polityki społecznej, nie przyniosło to zapowiadanych efektów. Albowiem upatrywanie poprawy w systemie ubezpieczenia społecznego rolników w samej tylko procedurze przeniesienia nadzoru jest zwykłą ułudą. Toteż powrót Kasy pod nadzór ministra rolnictwa może zaowocować kolejnym rozczarowaniem, gdyż zmiana nadzoru, o ile ma być owocna, winna towarzyszyć zmiana jego metod i określenie jego celów, zwłaszcza roli systemu jako narzędzia polityki rolnej. Zmianę metod nadzoru winna poprzedzić koniecznie określona wizja rozwoju ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce. Przede wszystkim trzeba się zastanowić, jakie zadania polityki społeczno-ekonomicznej system ma realizować. Czy tylko socjalne? Bo jeżeli tylko takie, nadzór ministra rolnictwa niewiele tu wniesie, pozbawiony będzie raczej sensu i będzie wiecznie kontestowany. Uzasadnieniem dla kontynuacji nadzoru przez resort rolnictwa jest nadanie systemowi funkcji rozszerzającej jego udział w transformacji polskiego rolnictwa. Niektóre już pełni. System sprzyja bowiem przyspieszeniu wymiany pokoleniowej, wspiera też rozwój przedsiębiorczości wśród rolników – funkcja mocno zniekształcona i biurokratycznie skomplikowana przez kontrowersyjną nowelizację ustawy z 2 kwietnia 2004 r. Ponadto należy wyznaczyć na nowo miejsce systemu w życiu społeczno-gospodarczym wsi i ustalić jego określone relacje z organizacjami uczestniczącymi w rozwoju wsi i rolnictwa, a także partnerską współpracę z instytucjami ubezpieczeniowymi. Przede wszystkim z ZUS i towarzystwami ubezpieczeń wzajemnych. Rola i znaczenie KRUS winno też znaleźć odzwierciedlenie w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Wtedy też po wyznaczeniu celu i funkcji systemu można określić właściwe metody nadzoru i dobrać stosowne niezbędne narzędzia do jego sprawowania.

Powrotowi KRUS pod nadzór ministra rolnictwa miały towarzyszyć zmiany w systemie dotyczącym w szczególności uszczelnienia systemu i zróżnicowania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe na podstawie uzyskiwanych dochodów w gospodarstwie rolnym. Zmiany te miał wówczas przygotować międzyresortowy zespół. Propozycje zmian miały być przyjęte w pierwszej połowie 2006 r. Nic z tego nie wyszło. Historia się

powtarza. Przygotowywane są nowe założenia do zmian w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, tym razem przez zespół pod kierunkiem min. Michała Boniego.

Mimo tak długo trwającego nadzoru, przez wiele lat nie wiadomo było, ilu jest w Kasie ubezpieczonych rolników, a ilu domowników. Od niedawna statystyki KRUS informują o liczbie ubezpieczonych rolników i domowników. Wciąż jednak nie wiadomo, ilu płatników opłaca składki wprost za siebie, a ilu za siebie i współmałżonka, a ilu jeszcze tylko za samych domowników. Wszak taka wiedza powinna zainteresować niejednego dotychczasowego ministra rolnictwa. Są to bowiem istotne informacje, które pozwoliłyby wreszcie na przykład odpowiedzieć na nurtujące pytanie, dla ilu rodzin prowadzenie gospodarstwa jest głównym czy jedynym źródłem utrzymania. A tą informację uzyskalibyśmy wówczas, gdyby KRUS – a jest w stanie i to niewielkim kosztem – poinformował, że w tyłu a tyłu gospodarstwach ubezpieczeni są oboje współmałżonkowie.

Gdyby dotychczasowy nadzór nad KRUS był efektywny, obyłoby się bez potrzeby sięgania po wiele niezbędnych szacunków. Przecież KRUS byłby w stanie dostarczyć wiele cennych precyzyjnych informacji zarówno o stanie faktycznym, jak i o zachodzących zmianach. Bez stosownego racjonalnie zorganizowanego systemu informatycznego i statystyki KRUS trudno będzie śledzić pewne zmiany, wskazujące na przykład na ujemne rezultaty braku szczelności systemu. Słowem, sprawa KRUS nie polega tylko na samej zmianie nadzoru ministra czy wcieleniu do systemu powszechnego, co na zmianie jego jakości. Taka zmiana pozwoliłaby dokładnie i obiektywnie śledzić postępujące zmiany w indywidualnym rolnictwie.

### **Wcześniejsze emerytury**

---

Spośród pozasocjalnych funkcji systemu wymienia się wymianę pokoleniową w indywidualnym rolnictwie. Funkcja ta wzmocniona jest możliwością uzyskania wcześniejszej o 5 lat emerytury, gdy starają się o świadczenie rolnicy legitymujący się 30-letnim okresem pracy i prowadzenia gospodarstwa, z tym że ta możliwość została mocno skomplikowana przez ustawę o emeryturach kapitałowych,<sup>11</sup> która przyznanie wcześniejszej emerytury uzależnia dodatkowo od 25-letniego okresu ubezpieczenia w KRUS. Regulacja ta dotyczy na ogół „drobnych” rolników. Przypomnę, że w projekcie ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego rolników z 2004 r. zamierzano zlikwidować wcześniejsze emerytury. Zbyt pochopnie, w szcze-

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 21 listopada, 2008 r. o emeryturach kapitałowych. Dz. U. z dnia 24 grudnia 2008 r.

gólności w odniesieniu do małżonka rolnika, gdyż uzyskane przez rolnika uprawnienia do pełnej emerytury związane jest z przekazaniem gospodarstwa rolnego. Często się zdarza, że mężczyzna uzyskujący w wieku 65 lat prawo do emerytury ma małżonkę młodszą o więcej niż 5 lat. Wówczas może ona otrzymać wcześniejszą emeryturę. I odwrotnie, gdy ona ma 60, a mąż 61 lat. Toteż prawo do wcześniejszej emerytury winno być zachowane w stosunku do małżonka rolnika wnioskującego o to świadczenie. Taki mąż powinien otrzymać wcześniejszą emeryturę nawet wtedy, gdyby w 30-letnim ogólnym okresie pracy i ubezpieczenia nie legitymował się 25-letnim ubezpieczeniem w KRUS. Natomiast warto prawo do wcześniejszej emerytury ponownie rozważyć. Moim zdaniem powinno być ono utrzymane i stosowane w tych przypadkach, gdy następcą rolnika jest ubezpieczony w KRUS przynajmniej przez cały 5-letni okres jej wypłacania. Bowiem tylko w takim przypadku ma sens dalsze wspieranie przyspieszonej wymiany pokoleniowej wcześniejszą emeryturą.

### **Kompleksowa obsługa przez KRUS rolników wnioskujących o emeryturę lub rentę**

---

Coraz częściej dowiadujemy się o usprawnieniach w funkcjonowaniu Kasy. O jej informatyzacji, wciąż doskonalonej. O certyfikatach ISO powodujących poprawę jakości itp. Pytanie tylko, co ma z tego rolnik starający się o emeryturę bądź rentę. Wciąż tak jak dotąd musi osobiście dostarczyć niezbędne do rozpatrzenia wniosku o świadczenie dokumenty – załączniki. Moim zdaniem instytucja obsługująca go, tj. KRUS, z chwilą zgłoszenia wniosku powinna się zająć resztą, tj. zgromadzeniem wszystkich niezbędnych dokumentów do rozpatrzenia wniosku o emeryturę, czyli pozyskać je bez absorbowania w te czynności rolników. Wszak zadanie to dla szeregu instytucji, a więc i KRUS w dobie stosowania elektronicznego przekazu informacji nie powinno być żadną trudnością. Obsługa w tym zakresie powinna być posunięta aż do przygotowania aktu notarialnego przekazania posiadania, o ile rolnik tego sobie życzy.

### **Problemy z aktualizacją stanu posiadania**

---

Wprowadzone dnia 1 października 2009 r. wyższe składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe dla posiadaczy gospodarstw powyżej 50 ha przeliczeniowych poprzedzone były innymi propozycjami. W założeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do ustawy o systemie ubezpieczenia

społecznego w rolnictwie i rybołówstwie (Warszawa, maj 2008 r.) przedstawiono warianty zróżnicowanych składek emerytalno-rentowych w zależności od wielkości ekonomicznej gospodarstw (ESU). Wiele przyczyn złożyło się na niepowodzenie tej propozycji. Między innymi brak rzeczywistej informacji o stanie posiadania ziemi przez rolników. Wcześniejsze nieuregulowanie tego problemu będzie szalenie utrudniało wprowadzenie dalszych koniecznych zmian w zróżnicowaniu składek emerytalno-rentowych. Wszak ziemia to tylko jeden z czynników wpływających na wysokość dochodów rolniczych. Również braki w ewidencji o rzeczywistym stanie posiadania użytków rolnych przez rolników rzutować będą na prawidłowe wymierzanie składki zdrowotnej. Sam KRUS z tym problemem się nie upora. Lecz w ramach KRUS można wiele zrobić, chociażby przygotować nowy udoskonalony formularz zgłoszenia do ubezpieczenia. Także przed KRUS, który powinien być żywotnie zainteresowany uregulowaniem kwestii posiadania ziemi, stałoby zadanie przygotowania niezbędnych propozycji zmian w innych regulacjach prawnych i instytucjach związanych z obrotem ziemią. Niezwykle pomocnym rozwiązaniem byłoby ustanowienie odrębnej ustawy wypadkowej, obejmującej obowiązkiem ubezpieczenia wypadkowego wszystkich rolników posiadających powyżej 1 ha użytków rolnych. Wówczas w ewidencji KRUS znaleźliby się wszyscy rolnicy, oraz informacje o posiadanej przez nich ziemi. Korzyści byłyby też dla resortu rolnictwa, ponieważ na bieżąco mógłby śledzić zmiany w strukturze indywidualnych gospodarstw.

---

## Zakończenie

---

Nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia, by wszyscy, a więc i rolnicy, byli ubezpieczeni w jednym systemie powszechnym realizowanym przez ZUS, zwłaszcza że system ZUS boryka się z trudnościami. Jak ten problem rozwiązują kraje UE?

W poszczególnych krajach Unii występują wyraźnie odmienne systemy zabezpieczenia emerytalnego, wyrastające z różnorodnych tradycji i uwarunkowań. Unia Europejska zrezygnowała z pojawiających się niegdyś pomysłów ujednoczenia rozwiązań emerytalnych.<sup>12</sup> I tak na przykład w Portugalii pracowników i osoby pracujące na własny rachunek obejmuje system powszechny. Jednak ten ogólny system nie obejmuje urzędników

---

<sup>12</sup> Szumlicz Tadeusz, Żakowski Maciej – *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*. TWIGGER 2004.



państwowych i adwokatury, którzy posiadają odrębne systemy zabezpieczenia społecznego. W Niemczech są odrębne ubezpieczenia dla pracowników umysłowych, dla pracowników fizycznych i dla górników oraz rolników. Z kolei w Grecji główną instytucją ubezpieczenia jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (IKA). Poza nim istnieją specjalne systemy zawodowe, w których są ubezpieczone pewne kategorie pracownicze – np. kasa ubezpieczenia społecznego pracowników państwowych, zakładów górniczych. Rolnicy greccy są ubezpieczeni w systemie ubezpieczeń dla pracowników rolnych (Kasa Ubezpieczenia Rolniczego (BGA). Zaś największą instytucją ubezpieczenia społecznego osób pracujących na własny rachunek jest OAEE, ubezpieczająca rzemieślników i handlowców.

Natomiast w Austrii jest 7 instytucji ubezpieczenia emerytalnego i 4 instytucje zabezpieczenia wypadkowego. Istnieją tam odrębne instytucje ubezpieczeniowe dla pracowników kolei, dla pracowników służby publicznej, dla górników, dla rolników, dla zatrudnionych w przemyśle lub handlu i dla notariuszy.<sup>13</sup>

Dania zaś jest „jedynym państwem członkowskim „starej” Unii Europejskiej, w którym emerytury podstawowe w całości finansowane są z budżetu państwa. Ponadto od lat 80-tych intensywnie rozwijają się systemy zakładowe, które są oparte na rokowaniach zbiorowych. Obecnie obejmują one 80% osób pracujących”.<sup>14</sup>

Jeżeli chodzi o rolników, to oddzielnymi systemami i instytucjami je obsługującymi wyróżnia się oprócz Polski 6 państw UE: Niemcy, Francja, Austria, Grecja, Finlandia, Luksemburg. W kilku krajach UE istnieją odrębne systemy dla górników, między innymi w Austrii, w Niemczech, we Francji i w Hiszpanii.

Być może wyodrębniony system emerytalny i rentowy górników i utworzenie odrębnej dlań instytucji pozwoliłoby usprawnić finansowanie emerytur i rent górniczych w Polsce (szacuje się, że emerytury i renty górników dołowych w ok. 70% są dotowane w ramach FUS. Samo zaś przeciętne świadczenia emerytalne i rentowe górnicze jest dofinansowane ok. 2,5-krotnie bardziej niż rolnicze, z tym że emerytura górnicza jest najwyższa, a rolnicza najniższa).

Poza tym celem reformy systemu powszechnego w naszym kraju jest zmniejszenie wydatków na emerytury i renty. Zaś w zmianie systemu emerytalno-rentowego KRUS dąży się do podwyższenia składek na to ubezpieczenie, czyli zwiększenia partycypacji rolników w utrzymywaniu systemu. Czyli zupełnie inne cele jednej i drugiej reformy.

---

<sup>13</sup> Organizacja systemów zabezpieczenia społecznego w krajach Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii. ZUS Warszawa 2003. Opracowanie: Ewa Borowczyk, Małgorzata Fluks.

<sup>14</sup> Czajka Zofia: Reformowanie systemów emerytalnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. [www.ce.edu.pl/pliki/pw/3-2004](http://www.ce.edu.pl/pliki/pw/3-2004).

Nie do przyjęcia jest też w tej sytuacji postulat przeniesienia do ZUS zamożniejszych rolników. Przeciwno temu zamysłowi przemawia obawa o dezintegrację środowiska rolniczego, szczególnie zaś ograniczenie solidarności rolników. Wszak jedną z podstawowych zasad solidarności ubezpieczonych jest to, że zamożniejsi w większym stopniu finansują system, w tym przypadku emerytalno-rentowy rolników. Szereg procedur stosowanych w systemie powszechnym jest mało przydatnych w systemie rolniczym (postępowanie powypadkowe). Inne są też problemy z zabezpieczeniem się przed skutkami niezdolności do pracy pracownika i rolnika. W systemie powszechnym ten problem załatwia zasiłek chorobowy jako ekwiwalent wynagrodzenia. W rolniczym zaś jest problem kontynuacji procesu produkcyjnego w razie choroby rolnika.

Co istotne, system ZUS i KRUS nie funkcjonują na zasadach partnerskich. Każdorazowo praca rolnika poza gospodarstwem na podstawie umowy o pracę, czy umowy zlecenia, powoduje objęcie go ubezpieczeniem w ZUS. Gdy zaś taki rolnik traci pracę wraca do ubezpieczenia w KRUS. Trywializując problem – jeżeli są profity, czyli składki od wynagrodzeń, to ubezpieczenie w ZUS. Gdy zaś są kłopoty spowodowane utratą pracy, to ubezpieczenie w KRUS.

*Wojciech Jagła jest Zastępcą Redaktora naczelnego „Ubezpieczeń w Rolnictwie. Materiałów i Studiów”, emerytowanym pracownikiem KRUS, ostatnio – Zastępcą Dyrektora Oddziału Regionalnego Kasy w Warszawie.*

# **Wpływ planowanych zmian w ustawie o ubezpieczeniach upraw i zwierząt gospodarskich na atrakcyjność systemu ubezpieczeń produkcji rolnej**

---

## **Wstęp**

---

Rolnictwo to sektor gospodarki szczególnie narażony na wpływ czynników ryzyka związanych z warunkami atmosferycznymi. Występujące anomalie pogodowe w postaci huraganów, gradobicia, powodzi, przymrozków wiosennych czy też suszy prowadzą często do szkód o masowym charakterze, obejmujących niejednokrotnie znaczne obszary kraju. Do wymienionych źródeł możliwych strat należy dodać także zagrożenia specyficzne dla produkcji zwierzęcej jak epidemie chorób czy padnięcia zwierząt wskutek wystąpienia klęsk żywiołowych (np. powodzi). Obok zagrożeń związanych z wielkością i jakością wytwarzanej produkcji rolnicy ponoszą także ryzyko cenowe, wynikające z niestabilności cen płodów rolnych jak też cen środków do produkcji. Łącznie, wymienione grupy czynników tworzą kategorię ryzyka dochodowego, wyznaczającą poziom niestabilności prowadzonej działalności rolniczej. Należy dodać, iż poza czynnikami ryzyka bezpośrednio związanymi z przedmiotem prowadzonej działalności, rolnicy stykają się także z ryzykiem majątkowym (związanym z możliwymi stratami w majątku gospodarstwa wynikającymi z różnych przyczyn), osobowym (związanym z sytuacjami zagrażającymi zdrowiu i życiu osób pracujących w gospodarstwie), finansowym (związanym z możliwością uzyskania i obsługi kredytów) oraz instytucjonal-

nym (związanym aktualnie przede wszystkim z kształtem i możliwymi zmianami wspólnej polityki rolnej) [Hardaker i in. 2004, Majewski i in. 2008].

W odniesieniu do ryzyka dochodowego można zauważyć, iż główne możliwości modyfikowania jego poziomu w przypadku większości gospodarstw w Polsce umiejscowione są po stronie produkcyjnej. W przypadku ryzyka cenowego możliwości oddziaływania przeciętnego rolnika na poziom i zakres cen są mocno ograniczone. W praktyce nie istnieje w Polsce rynek kontraktów terminowych, a skala produkcji większości gospodarstw jest zbyt mała, by warunki cenowe mogły być skutecznie negocjowane z odbiorcami produktów rolnych. Oznacza to, iż rolnicy na ryzyko dochodowe mogą wpływać głównie poprzez obniżanie poziomu ryzyka produkcyjnego. Wśród metod mogących minimalizować ryzyko produkcyjne dostępnych na poziomie gospodarstwa wymienić można, między innymi, dywersyfikację działalności, inwestycje zwiększające efektywność produkcji, czy też poprawę jakości stosowanych praktyk rolniczych.

Szczególne miejsce wśród sposobów ograniczania negatywnych skutków ryzyka produkcyjnego zajmują jednak ubezpieczenia rolnicze. W czasach gospodarki centralnie planowanej ubezpieczenia produkcyjne w Polsce miały charakter obowiązkowy, co oznaczało, iż decyzja o finansowaniu szkód była przeniesiona za szczebla gospodarstwa na szczebel państwa. Po zmianie systemu, zgodnie z ustawą o działalności ubezpieczeniowej z dnia 28 lipca 1990 roku, w grupie ubezpieczeń rolniczych obowiązkowymi pozostały jedynie ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego oraz odpowiedzialności cywilnej rolników. Zrezygnowano z przymusu ubezpieczenia mienia ruchomego, upraw polowych, łąk i pastwisk a także koni i bydła, co spowodowało masowe, i w znacznym stopniu nieświadome wycofanie rolników z rynku ubezpieczeniowego [Klimkowski 2002]. Drastyczny spadek liczby ubezpieczonych przełożył się na znaczący wzrost składek ubezpieczeniowych, co stworzyło obiektywną barierę zakupu polis ubezpieczeniowych przez rolników. W efekcie przeprowadzonych zmian na początku obecnego stulecia ubezpieczeniami produkcyjnymi objętych było zaledwie ok. 3% powierzchni upraw i 4% pogłowia bydła.

---

## **Aktualne regulacje – uwarunkowania oceny**

---

Występujące w ostatnich kilkunastu latach klęski żywiołowe (powodzie, susze, przymrozki) i związane z ich likwidacją obciążenia dla budżetu państwa sprawiły, iż ponownie powrócono do koncepcji udziału pań-

stwa w kształtowaniu rynku ubezpieczeń produkcji rolnej. Niekorzystną sytuację miała radykalnie zmienić uchwalona w 2005 roku i dotychczas kilkakrotnie nowelizowana ustawa o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 150, poz. 1249, z 2006 r. Nr 120, poz. 825 i Nr 157, poz. 1119, z 2007 r. Nr 49, poz. 328, z 2008 r. Nr 145, poz. 918 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97). Podstawowym założeniem ustawy było uczynienie ubezpieczeń produkcji rolniczej systemem powszechnym, co miało zapewnić większą stabilność gospodarstwom rolnym oraz ograniczyć pomoc Państwa, udzielaną w przypadku klęsk żywiołowych w trybie *ad hoc*.

Pomóc w tym miało, przede wszystkim, dotowanie składek ubezpieczeniowych płaconych przez rolników. W obecnie obowiązującej wersji ustawy założono, iż dopłaty do składek będą wynosić maksymalnie 50%. Najistotniejszym elementem wyznaczającym praktyczne możliwości ubezpieczenia produkcji rolnej okazały się jednak maksymalne stawki taryfowe, które mogą być zastosowane przez zakłady ubezpieczeń oferujące ubezpieczenia z dopłatami z budżetu państwa. W przypadku zbóż, kukurydzy, rzepaku jarego, ziemniaków i buraków cukrowych składka ubezpieczeniowa nie może przekraczać co do zasady 3,5% sumy ubezpieczenia, niezależnie od ilości ubezpieczanych ryzyk. W przypadku rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych, truskawek lub roślin strączkowych, maksymalne stawki, do których można otrzymać dofinansowanie w wysokości 50% składki, ustalone zostały na poziomie 5% sumy ubezpieczenia. Ustawa dopuszcza podwyższenie stawek taryfowych maksymalnie do 6% sumy ubezpieczenia, przy czym dofinansowanie w wysokości maksymalnie 50% składki przysługuje wówczas tylko do składek ustalonych z zastosowaniem poziomów wymienionych powyżej (tj. w zależności od uprawy 3,5 lub 5% sumy ubezpieczenia – za część składki powyżej tych stawek rolnik musi zapłacić 100%). W przypadku gdy proponowane przez zakłady stawki ubezpieczeniowe przekraczają 6% sumy ubezpieczenia, uzyskanie dofinansowania jest niemożliwe, wobec czego wykupienie polisy może nastąpić jedynie na zasadach w pełni komercyjnych, co znacząco podnosi jego koszty. W przypadku ubezpieczenia zwierząt dopłaty sięgają również maksymalnie 50% (nie mniej niż 40%) sumy ubezpieczenia, przy czym stawki taryfowe nie mogą przekraczać 0,5% sumy ubezpieczenia. Sumy ubezpieczenia są ustalane w umowie ubezpieczenia zawieranej między rolnikiem a zakładem ubezpieczeniowym, przy czym nie mogą one przekraczać maksymalnych sum ustalonych przez ministra rolnictwa.

Istotnym parametrem tworzącym tło oceny ubezpieczeń dotowanych są również minimalne poziomy szkód, przy których rolnicy mogą uzyskać odszkodowanie. Według obowiązujących przepisów, w przypadku szkód

wyrządzonych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsuniecie się ziemi, lawinę, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne odszkodowanie może być wypłacone przy szkodzie w plonie głównym wynoszącej co najmniej 10%, a w przypadku suszy przy stracie plonu na poziomie co najmniej 25%. Dodatkowo wysokość przyznanego odszkodowania może być pomniejszona o 10%.

Ważnym zapisem ustawy w kontekście oceny efektywności jej oddziaływania na rynek ubezpieczeniowy jest regulacja nakładająca obowiązek zawarcia przez rolnika umowy ubezpieczenia upraw (z wybranym zakładem mającym podpisaną umowę z ministerstwem rolnictwa o dofinansowywaniu składek), od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź, suszę, grad, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne. W myśl obowiązujących przepisów rolnik pobierający dopłaty bezpośrednio zobowiązany jest do ubezpieczenia połowy powierzchni upraw od co najmniej jednego ryzyka spośród wymienionych wyżej. Za brak wywiązania się z tego przepisu przewidziano konsekwencje w postaci opłaty karnej wynoszącej 2 Euro za 1 ha upraw, wnoszoną na rzecz gminy.

---

### **Dotychczasowe efekty funkcjonowania ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich**

---

Pomimo pierwotnych założeń, wprowadzenie w życie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich nie wpłynęło na masowe upowszechnienie stosowania ubezpieczeń produkcyjnych w rolnictwie. Wg informacji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi [*Założenia do projektu o zmianie ustawy...* z 6.05.2011 r.] w 2010 roku rolnicy złożyli 1 373 416 wniosków o płatności bezpośredniej na łączną powierzchnię 14 073 313 ha, tymczasem liczba zawartych umów ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich wyniosła jedynie 151 112. Oznacza to, iż zaledwie nieco ponad 11% ubiegających się o dopłaty bezpośrednio wywiązało się z obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia upraw. Powierzchnia upraw objęta ochroną ubezpieczeniową wyniosła natomiast w 2010 roku 2 845 777 ha, co stanowiło niewiele ponad 20% powierzchni, do której przysługiwały płatności bezpośrednie. W stosunku do roku 2009 liczba wykupionych polis wzrosła o około 4,7%, a powierzchnia objęta ochroną o 1,3%. Pomimo obserwowanego wzrostu zainteresowania ubezpieczeniami produkcji rolnej aktualny i mierzony w kategoriach bezwzględ-

nych stan ochrony należy ocenić jako niesatysfakcjonujący. Z informacji MRiRW wynika, iż aktualnie ponad 76% podstawowej produkcji roślinnej pozostaje poza ochroną ubezpieczeniową.

Wśród przyczyn niskiej popularności ubezpieczeń dotowanych wymienia się przede wszystkim niski maksymalny poziom stawek ubezpieczeniowych uprawniających do uzyskania dofinansowania składki ubezpieczeniowej z budżetu państwa. Jest to szczególnie istotne w kontekście ryzyka suszy, na które narażona jest większość gospodarstw w Polsce. Wg Rojewskiego [2010] ok. 3/4 upraw zbóż i rzepaku w kraju zlokalizowana jest na terenach narażonych na częste wystąpienia suszy. Tymczasem stawki ubezpieczenia ryzyka suszy wahają się od kilku do 20% sumy ubezpieczenia w zależności od rejonu kraju i jakości gleby. W praktyce oznacza to brak możliwości ubezpieczenia tego ryzyka w ramach systemu ubezpieczeń dotowanych. Wg szacunkowych danych ubezpieczenia obejmujące ryzyko suszy wykupiło w 2010 roku zaledwie kilkuset rolników [Rojewski 2010], z czego wynika, iż zdecydowana większość zawartych w tym okresie umów ubezpieczenia upraw (151 tys.) nie chroniła przed stratami w wyniku suszy (będącej główną przyczyną zmienności plonów w Polsce).

Do elementów zniechęcających rolników do zawierania ubezpieczeń w ramach systemu ubezpieczeń dotowanych można dołączyć też kwestię braku precyzyjnych uregulowań w zakresie procedury likwidacji szkód, co sprawia, iż w przekonaniu rolników, są oni narażeni na niewłaściwą wycenę strat czy też unikanie podjęcia odpowiedzialności przez firmy ubezpieczeniowe. W badaniach przeprowadzonych przez Dróżdź [2011] na grupie kilkudziesięciu rolników z województwa mazowieckiego wśród czynników decydujących o małej atrakcyjności ubezpieczeń produkcji rolnej największą wagę respondenci przypisali stwierdzeniu: „zakłady ubezpieczeniowe postępują nieuczciwie i nie wypłacają lub zaniżają odszkodowania”. Na drugim miejscu badani rolnicy umieścili: „wysoką cenę ubezpieczeń”, a na trzecim: „nieprzystosowanie oferty zakładów ubezpieczeniowych do potrzeb rolników”. Przywołane informacje, jako niepochozące z próby reprezentatywnej nie mogą być uznane za charakterystyczne dla całej grupy zawodowej rolników w Polsce, niemniej wydaje się, iż odzwierciedlają przekonania znacznej ich części. Warto nadmienić, iż niezależnie od tego czy wymienione opinie stanowią odzwierciedlenie rzeczywistości, czy też tylko stereotypowych poglądów rolników, ich wpływ na decyzje o zakupie ubezpieczeń wydaje się bezdyskusyjny.

Do przedstawionych wyżej uwarunkowań należy dodać, iż obiektywnie rzecz biorąc, przewidziane w ustawie sankcje karne w wysokości 2 Euro/ha również nie mogą stanowić czynnika skłaniającego do wzrostu zainteresowania ubezpieczeniami produkcyjnymi w rolnictwie, tym bardziej, iż nie istnieją skuteczne systemy egzekwowania tej opłaty. Z przywołanych ba-

dań [Drózdź 2011] wynika, iż także w opinii rolników zapisane w ustawie kary za niewywiązanie się z nałożonego obowiązku prawnego, nie stanowią czynnika skłaniającego do zawierania umów ubezpieczenia. Warto jednak w tym miejscu podkreślić, iż do spełnienia obowiązku wynikającego z ustawy wystarczy ubezpieczenie od co najmniej jednego rodzaju ryzyka, co oznacza, iż nawet w przypadku posiadania ubezpieczenia rzeczywisty zakres ochrony może być bardzo mały (chcąc spełnić obowiązek ustawowy, a jednocześnie zminimalizować koszty składki rolnik może się ubezpieczyć od ryzyka względnie najmniej prawdopodobnego, dla którego stawka taryfowa będzie najniższa). Trzeba jednocześnie dodać, iż opłaty karne przewidziane w ustawie nie są jedynym rodzajem sankcji grożących za brak ubezpieczenia upraw. Zgodnie z prawem wspólnotowym [Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1857/2006] od 1 stycznia 2010 r. rolnik, który nie dokonał ubezpieczenia co najmniej połowy rocznej produkcji od szkód powodowanych czynnikami klimatycznymi najczęściej występującymi w danym państwie członkowskim (lub regionie), w przypadku wystąpienia niekorzystnych zjawisk atmosferycznych i zastosowania przez państwo pomocy doraźnej może otrzymać jedynie połowę należnego mu wsparcia.<sup>1</sup>

---

### **Propozycje zmian w systemie ubezpieczeń produkcji rolniczej przedstawione przez MRiRW**

---

Wobec niskiej skali stosowania ubezpieczeń produkcji rolniczej w Polsce, w 2009 roku Rada Ministrów wskazała na konieczność przygotowania propozycji nowych rozwiązań, których celem byłoby zwiększenie liczby zawieranych umów ubezpieczenia, a także objęcie ochroną ubezpieczeniową większej powierzchni upraw. W przygotowanych „Założeniach do projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego” [www.minrol.gov.pl] jako jeden z celów zmian wymienia się powiększenie powierzchni objętej ochroną ubezpieczeniową do co najmniej 4,5 mln ha upraw rolnych, co oznaczałoby wzrost o około 60%. Trzeba jednak dodać, iż przy spełnieniu powyższych założeń znaczny odsetek upraw nadal pozostawałby nieubezpieczony.

---

<sup>1</sup> Gdyby zapis ten traktować dosłownie i uznać, że zjawisko suszy jest najczęściej występującym w Polsce, szansę na pomoc doraźną uzyskiwaliby jedynie rolnicy posiadający polisę od tego ryzyka.



Z punktu widzenia rolników jedną z najważniejszych zmian wydaje się podwyższenie maksymalnej stawki taryfowej uprawniającej do otrzymania dofinansowania – do 8% sumy ubezpieczenia (z 3,5% i 5%) dla wszystkich upraw rolnych, które wymieniane są w ustawie.<sup>2</sup> Zwiększenie maksymalnych stawek taryfowych oraz ujednoczenie ich wysokości dla wszystkich upraw, według przedstawionych założeń, miałyby w sposób bezpośredni przyczynić się do zwiększenia liczby podpisywanych umów ubezpieczenia, szczególnie w uprawach chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych, dla których dotychczas zakłady ubezpieczeń proponowały poziomy składki przekraczające 6% sumy ubezpieczenia.

Druga zasadnicza zmiana dotyczy sposobu finansowania składki ubezpieczeniowej. Wg projektu MRIRW nastąpiłoby tu połączenie trzech źródeł finansowania, tj. środków rolnika, środków z budżetu państwa i budżetu Unii Europejskiej. Zaproponowane w ustawie o ubezpieczeniach rolnych zmiany wiążą się ze zmianami w ustawie z 26 stycznia 2007 roku o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Proponowane jest wprowadzenie zapisów, które będą pozwalały na włączenie środków z budżetu UE w ramach systemów wsparcia bezpośredniego do finansowania systemu ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt w ramach wsparcia specjalnego w formie dopłat do składek (aktualnie wsparcie specjalne w produkcji roślinnej przysługuje do roślin strączkowych i motylkowych). W uzasadnieniu do projektu zmian podaje się, iż przepisy unijne (art. 70 rozporządzenia Rady [WE] nr 73/2009) pozwalają państwom członkowskim dopłacać do składek ubezpieczenia upraw i zwierząt od strat spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, chorobą roślin lub zwierząt albo inwazją szkodników, które niszczą ponad 30% średniej rocznej produkcji z 3 ostatnich lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu wcześniejszych lat z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej. W praktyce zapis ten oznacza, iż ubezpieczalne byłyby jedynie szkody powyżej podanego progu, a uzyskanie odszkodowania przy niższej stracie byłoby niemożliwe. W porównaniu do aktualnie obowiązujących uregulowań oznaczałoby to wyraźne pogorszenie warunków ubezpieczenia, gdyż zgodnie z obecnie obowiązującą wersją ustawy odszkodowanie przysługuje przy stratach wynoszących przynajmniej 25% plonu głównego w przypadku suszy i 10% w przypadku pozostałych źródeł strat.

W pierwszej wersji zmian w ustawie zaproponowano rozwiązania bazujące na przywołanych powyżej przepisach. Spotkało się to jednak z wyraźną krytyką w trakcie procesu negocjacji społecznych, co doprowadziło do zaproponowania w ostatniej wersji projektu utrzymania zasad

---

<sup>2</sup> Zboża, kukurydza, rzepak, rzepik, chmiel, tytoń, warzywa gruntowe, drzewa i krzewy owocowe, truskawki, ziemniaki, buraki cukrowe, rośliny strączkowe.

obecnego systemu ubezpieczeń w przypadku szkód nie przekraczających 30% średniej rocznej produkcji w gospodarstwie rolnym i wprowadzenia ubezpieczeń finansowanych w ramach wsparcia specjalnego (środki unijne) dla strat przekraczających 30% (straty spowodowane niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi oraz chorobami zwierząt lub roślin lub inwazją szkodników; przy czym: „niekorzystne zjawiska klimatyczne” oznaczają warunki pogodowe, które mogą być porównywane do klęsk żywiołowych, takich jak mróz, grad, lód, deszcz lub susza). Nowy system ma więc składać się *de facto* z dwóch elementów, tj. ubezpieczeń szkód o małej skali strat (do 30%) dofinansowywanych z budżetu krajowego oraz z ubezpieczeń szkód o charakterze katastroficznym (powyżej 30%) dofinansowywanych z budżetu UE w ramach systemu płatności bezpośrednich.

Zgodnie z projektem zmian składka z tytułu zawarcia umowy ubezpieczenia będzie kalkulowana przez zakład ubezpieczeń indywidualnie dla każdego producenta rolnego. Jej wysokość zależeć będzie od przedmiotu i zakresu ubezpieczenia, strefy zagrożenia danym ryzykiem oraz sumy ubezpieczenia. Według proponowanych rozwiązań będzie ona składała się z dwóch podstawowych elementów, tj.:

- opłaty za wykup polisy ubezpieczenia ryzyka wystąpienia strat w przeliczeniu od 25% do 30% wielkości średniej produkcji w przypadku suszy i od 10% do 30% wielkości średniej produkcji przy pozostałych ryzykach. Do tej części składki będzie przysługiwało dofinansowanie z budżetu Państwa w wysokości 50%,
- opłaty za wykup polisy ubezpieczenia ryzyka wystąpienia strat w uprawach rolnych powyżej 30% strat średniej rocznej produkcji w gospodarstwie z trzech lat. W tym przypadku dofinansowanie będzie udzielane w ramach wsparcia specjalnego do wysokości 65% wartości składki.

W kontekście przytoczonych, proponowanych uregulowań problematycznym zapisem wydaje się sformułowanie o średniej rocznej produkcji gospodarstwa rolnego (rolnika) z ostatnich trzech lat albo z ostatnich trzech lat w okresie pięcioletnim z pominięciem wartości najniższej i najwyższej. W przedstawionych propozycjach zmian, zarówno w odniesieniu do ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, jak i ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, pojęcie średniej rocznej produkcji nie zostało zdefiniowane.<sup>3</sup> Sformułowanie takie mogłoby oznaczać, iż rolnik uzyska odszkodowanie jedynie w sytuacji szkód przekraczających 30% z całości upraw w gospodarstwie, co w praktyce dotyczyłoby jedynie zdarzeń o charakterze silnie katastro-

---

<sup>3</sup> Sformułowanie „średnia roczna produkcja” zostało przeniesione do proponowanego projektu z rozporządzenia Rady WE nr 73/2009 regulującego zasady wsparcia rolników w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

ficznym, do których w gruncie rzeczy odwołują się regulacje prawne Unii Europejskiej stanowiące podstawę przygotowywanych rozwiązań, tj. rozporządzenie Rady WE nr 73/2009. Warto nadmienić, że zgodnie z przywołanym rozporządzeniem: „*możliwość skorzystania z ubezpieczenia upraw lub zwierząt lub roślin jest dostępna jedynie w przypadku, gdy wystąpienie niekorzystnego zjawiska klimatycznego lub epidemii choroby zwierząt lub roślin lub inwazji szkodników zostały formalnie uznane przez właściwy organ danego państwa członkowskiego*”. Oznacza to, iż ubezpieczenie będzie dotyczyło tylko klęsk o szerokim zasięgu, które uznawane są urzędowo (powódź, susza). Przedstawione propozycje nie wyjaśniają także sposobu określania wielkości produkcji z lat ubiegłych, co w sytuacji braku jakiegokolwiek formy księgowości w większości gospodarstw może oznaczać istotny problem, tworzący barierę dla sprawnego funkcjonowania przygotowywanego systemu ubezpieczeń.

Poza kwestią niejasności niektórych sformułowań, na które wskazywali także przedstawiciele różnych organizacji w ramach konsultacji społecznych (m. in. Rzecznik Ubezpieczonych, Polska Izba Ubezpieczeń, Federacja Związków Pracodawców Dzierżawców i Właścicieli Rolnych), czynnikiem zniechęcającym rolników do korzystania z ubezpieczeń rolnych w proponowanym przez Ministerstwo Rolnictwa kształcie może stać się też sposób regulowania składki ubezpieczeniowej. Według przyjętych rozwiązań, po zawarciu umowy ubezpieczenia rolnik będzie zobowiązany do zapłacenia przypisanej mu części składki za ubezpieczenie strat poniżej 30%. Dopłaty z budżetu państwa dla tej części składki mają być realizowane za pośrednictwem zakładów ubezpieczeń na podstawie umów zawieranych corocznie przez ministra właściwego do spraw rolnictwa z tymi zakładami, czyli tak jak dotychczas. Odmiennie ma wyglądać natomiast procedura w zakresie dopłat do składek dla ubezpieczeń od strat przekraczających 30% średniej rocznej produkcji. Wsparcie finansowe (65% składki) w tym przypadku będzie udzielane na zasadach refundacji. Oznacza to, iż rolnik zawierając umowę ubezpieczenia będzie zobowiązany do zapłaty całości składki za tę część polisy, a zwrot 65% poniesionych kosztów nastąpi w ramach wsparcia specjalnego w terminie późniejszym. Zakłada się, iż rolnik będzie składał wniosek o dofinansowanie składki ubezpieczeniowej (czyli o wsparcie specjalne) wraz z wnioskiem o płatności bezpośrednie, a zwrot 65% zapłaconej składki otrzyma wraz z płatnościami bezpośrednimi. Przyjęcie takiego rozwiązania wynika z przepisów unijnych (przywoływanego już wcześniej rozporządzenia Rady WE nr 73/2009), według którego wsparcie specjalne w formie dopłat do składek ma formę dodatkowych płatności rocznych. Można przypuszczać, iż taka procedura, oznaczająca nawet kilkunastomiesięczny okres oczekiwania na zwrot części składki, może stać się czynnikiem zniechęcającym w pewnym stopniu do wykupywania ubezpieczeń.

Według przygotowanych propozycji nowy system ubezpieczeń produkcyjnych w rolnictwie w przedstawionej powyżej formule prawnej obowiązywałby jedynie przez 2 lata (tj. rok 2012 i 2013). Po tym okresie zgodnie z Komunikatem Komisji pt. *WPR do 2020 r.: Sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi* [Komunikat KOM(2010) 672 z 18 listopada 2010 r.], pomoc dla instrumentów ubezpieczeniowych w rolnictwie będzie mogła być udzielana w ramach filaru II WPR, czyli poza systemem płatności bezpośrednich. Z przygotowanych założeń wynika jednak, że ewentualne zmiany po 2013 roku dotyczyłyby jedynie kwestii formalnych, natomiast zasadnicze elementy systemu funkcjonowałyby także w latach kolejnych.

Przedstawione przez Ministerstwo założenia dotyczące funkcjonowania ubezpieczeń produkcyjnych oprócz istotnych zmian dla rolników wprowadzają także znaczące modyfikacje dla zakładów ubezpieczeniowych. Jedną z nich jest podwyższenie wysokości przysługującej zakładom ubezpieczeniowym dotacji celowej na pokrycie części odszkodowań wypłacanych rolnikom z tytułu szkód spowodowanych przez suszę, co powinno przyczynić się do sprowadzenia stawek taryfowych uwzględniających ryzyko suszy do poziomu dopuszczonego w ustawie (wg założeń maksymalna stawka to 8%).

Zakładane zmiany mają przyczynić się do upowszechnienia systemu ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, co z makroekonomicznego punktu widzenia przełoży się na ograniczenie innych form pomocy ze środków publicznych (w tym pomocy socjalnej). Należy jednak podkreślić, szczególnie mając na uwadze dotychczasowe próby rozbudowy systemu ubezpieczeń produkcji rolniczej, iż skuteczność realizacji stawianych celów i sukces we wdrażaniu proponowanych rozwiązań będzie w decydującym stopniu zależał od postawy samych rolników. Wydaje się, iż możliwe problemy z tym związane można zgrupować w dwie podstawowe kategorie. Pierwsza to kwestie związane z formalną stroną proponowanych zapisów wynikające z nieprecyzyjności niektórych sformułowań czy też utrudnieniami o charakterze biurokratycznym (sposób ustalania produkcji gospodarstwa z trzech lat, długi czas oczekiwania na zwrot dofinansowanej części składki itd.). Druga kategoria to kwestie ekonomicznej opłacalności stosowania ubezpieczeń z punktu widzenia rolnika. W przypadku pierwszej grupy wyeliminowanie możliwych problemów leży po stronie autorów przygotowywanego projektu. W przypadku drugiej grupy można oczekiwać, iż podstawową cechą proponowanego systemu skłaniającą rolników do korzystania z ubezpieczeń będzie ich atrakcyjność ekonomiczna.

## **Ekonomiczna „opłacalność” ubezpieczeń – studium przypadku z wykorzystaniem założeń teorii użyteczności oczekiwanej**

---

### **Metodyka i opis założeń**

W celu oceny zasadności stosowania ubezpieczeń produkcyjnych w dalszej części opracowania przedstawiono wyniki ekonomiczne przykładowego gospodarstwa w trzech scenariuszach systemu ubezpieczenia. Obiekt badawczy stanowiło gospodarstwo rolne specjalizujące się w produkcji roślinnej o powierzchni 52 ha. W gospodarstwie przeprowadzono wywiad kierowany, a uzyskanie informacji służyły jako podstawa konstrukcji ekonometrycznego modelu gospodarstwa. W pracy wykorzystano podejście oparte na średniej i wariancji (znane w literaturze jako *expected value and variance approach*). W podejściu tym średnia utożsamiana jest z wartością oczekiwaną danego zjawiska (np. wartością oczekiwaną przychodów), natomiast wariancja traktowana jest jako miara ryzyka. Podstawowym zadaniem badawczym była optymalizacja wartości ekwiwalentu pewności (CE)<sup>4</sup> przy założonym poziomie awersji do ryzyka (wyrażonej współczynnikiem relatywnej awersji do ryzyka). Pojęcie ekwiwalentu pewności jest związane z teorią oczekiwanej użyteczności, która wyjaśnia zasady zachowania człowieka w warunkach ryzyka. Pomijając szereg kwestii metodycznych, o których szczegółowo traktuje literatura przedmiotu [np. Hardaker i in. 2004, Anderson i Dillon 1992, Berg 2002], główne założenia tej teorii można sprowadzić do stwierdzenia, iż decydent działający w warunkach ryzyka stara się zoptymalizować swoje decyzje, ważąc z jednej strony wielkość ryzyka, jakie jest skłonny zaakceptować, a z drugiej – oczekiwane zyski. W odniesieniu do tej teorii pojęcie ekwiwalentu pewności może oznaczać pewną, gwarantowaną kwotę, dla której podejmujący decyzję, o ustalonej postawie wobec ryzyka, byłby skłonny zadowolić się tą kwotą i zrezygnować z niepewnych zysków (które mogą być zarówno większe, jak też i mniejsze od tej kwoty). W odniesieniu do rolnictwa ekwiwalent pewności mógłby oznaczać pewien poziom plonu (produkcji, przychodu, dochodu), który satysfakcjonowałby rolnika i dla którego byłby on skłonny zaniechać np. dalszej intensyfikacji produkcji (która np. przy korzystnym przebiegu pogody mogłaby znacząco zwiększyć wielkość

---

<sup>4</sup> Ekwiwalent pewności wynika z funkcji oczekiwanej użyteczności, oznacza pewną wartość (np. dochodu), która przynosi taką samą użyteczność jak podjęcie ryzyka (działalności o niepewnym wyniku).

plonów, ale przy niekorzystnych okolicznościach spowodować straty). Ekwiwalent pewności dla osób charakteryzujących się niechęcią do ryzyka przyjmuje wartości mniejsze od wartości oczekiwanej danego zjawiska, którą można utożsamiać ze średnią. Przykładowo, jeżeli średni plon zbóż (wynikający z obserwacji wieloletnich) na poziomie gospodarstwa wynosi 3,5 tony, to wielkość ta może być uznana za wartość oczekiwaną. Rolnik wykonując zasiewy nie ma jednak pewności, czy plon w danym roku będzie wyższy, niższy czy równy wartości oczekiwanej. Rolnik charakteryzujący się określonym poziomem niechęci do ryzyka byłby prawdopodobnie usatysfakcjonowany, gdyby ktoś zagwarantował mu plony na poziomie np. 3,2 t/ha i dla takiej gwarantowanej wartości zrezygnowałby z niepewnego plonu na poziomie 3,5 t/ha (możliwe, że większego niż 3,5 t/ha, ale również możliwe, iż mniejszego niż 3,2 t/ha). Na zasadzie tej funkcjonuje też mechanizm ubezpieczeń – ubezpieczający się rezygnuje z części swojego majątku (składka ubezpieczeniowa), żeby pozostała część majątku miała charakter gwarantowany (oczywiście w granicach opisanych w warunkach ubezpieczenia). Różnica między wartością oczekiwaną (średnią) a ekwiwalentem pewności wyznacza tzw. premię za ryzyko – czyli koszt, jaki decydent charakteryzujący się określoną postawą wobec ryzyka jest skłonny zapłacić, aby tego ryzyka uniknąć. Z przedstawionych założeń wynika, iż w przypadku ubezpieczeń porównanie wielkości składki ubezpieczeniowej z premią za ryzyko wskazywać będzie w jakim stopniu oczekiwania zakładów ubezpieczeniowych, co do wysokości składek pokrywają się z poziomem akceptacji przez potencjalnych klientów tych zakładów, czyli rolników. Podstawowym problemem w praktycznym zastosowaniu omówionej metodyki do oceny ubezpieczeń jest brak możliwości ustalenia kształtu funkcji użyteczności,<sup>5</sup> a w konsekwencji wyznaczenia ekwiwalentu pewności, co wynika z braku ilościowych metod pomiaru i oceny awersji do ryzyka wśród decydentów. Jedną z proponowanych miar awersji do ryzyka jest tzw. współczynnik Arrowa-Pratta. Według Andersona i Dillona [1992], w przypadku rolników, wartość tego współczynnika na poziomie około 2-3 charakteryzuje gospodarzy o dość przeciętnym poziomie awersji. Wskaźnik powyżej 4 odpowiadałby rolnikowi o dość silnej niechęci do ryzyka, podczas gdy jego wartość poniżej 1 charakteryzowała by osobę o cechach hazardzisty. Z założeń teorii oczekiwanej użyteczności wynika, iż im wyższy poziom niechęci do ryzyka u decydenta (rolnika) i im wyższy poziom zmienności (będącej miarą ryzyka), tym wyższa powinna być kwota, jaką decydent jest skłonny zapłacić za uniknięcie ryzyka (np. za ubez-

---

<sup>5</sup> Jest to związane z indywidualnymi uwarunkowaniami, predyspozycjami i postawami ludzi.

pieczenie). Należy zauważyć, że im obserwacje składające się na wartość średnią (oczekiwaną) są do siebie bardziej zbliżone (mniej zróżnicowane), tym zmienność, a więc i ryzyko jest mniejsze.

Bazując na powyższych założeniach przyjęto, iż rolnik prowadzący gospodarstwo charakteryzuje się dość wysoką awersją do ryzyka, wyrażoną współczynnikiem Arrowa-Pratta, równym 4. Wysokość oczekiwanego plonu i ceny przyjęto na poziomie wartości średnich podanych przez rolnika w trakcie wywiadu. Ze względu na brak możliwości precyzyjnego ustalenia zakresu wahań wymienionych parametrów, zakres zmienności przyjęto na poziomie odnotowanym dla podobnego typu gospodarstw znajdujących się w polu obserwacji polskiego FADN (System Zbierania i Wykorzystywania Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych). W przeprowadzonych analizach założono, iż koszty działalności mają charakter deterministyczny, stąd cała zmienność wartości produkcji wynikała ze zmienności plonów i cen produktów rolnych. Dane dotyczące wysokości oraz zmienności plonów poszczególnych roślin, cen oraz kosztów (w tym kosztów składki ubezpieczeniowej) wprowadzono do modelu symulacyjnego, którego efektem było uzyskanie rozkładu nadwyżek bezpośrednich dla poszczególnych roślin pochodzącego z 1 000 losowych iteracji. Wartość średnią losowych nadwyżek bezpośrednich oraz zakres ich zmienności (wyrażony wariancją) dla poszczególnych roślin uprawnych wprowadzono następnie do modelu optymalizacyjnego, którego funkcją celu była maksymalizacja ekwiwalentu pewności dla dochodu rolniczego. Zmiennymi decyzyjnymi w tym modelu były powierzchnie poszczególnych upraw.

W opracowaniu przygotowano trzy scenariusze sytuacji różniące się warunkami ubezpieczenia upraw rolnych. We wszystkich scenariuszach ewentualne straty dotyczą wysokości plonów (wartości poniżej średniej podanej przez rolnika). Wysokość składek i ewentualnych strat wynikających z losowych symulacji skalkulowane zostały przy założeniu ceny średniej podanej przez rolnika. Rozpatrywane scenariusze to:

- scenariusz „**ubezpieczenie komercyjne**” – scenariusz ten odzwierciedla aktualne uwarunkowania zawierania umów ubezpieczenia. Ze względu na fakt, iż przyjęte w modelu wahania plonów wynikają z różnych czynników ryzyka, w tym jak można przypuszczać w znacznym stopniu z ryzyka suszy przyjęto, iż ubezpieczenie plonów z dotacjami przy stawkach nie przekraczających 6% nie jest możliwe. W badaniu założono, iż stawka ubezpieczeniowa obejmująca wszystkie istotne ryzyka produkcyjne, łącznie z suszą, wynosi 10% sumy ubezpieczania, a umowa ubezpieczenia zawierana jest na zasadach w pełni komercyjnych (bez dotacji). Sumę ubezpieczenia skalkulowano na podstawie informacji

o przeciętnych plonach i cenach podanych przez rolnika w trakcie wywiadu. W kalkulacji odszkodowania założono franszyzę integralną<sup>6</sup> i redukcyjną na zasadach przedstawionych w ustawie o ubezpieczeniach dotowanych (podobne zasady zawarte są w ogólnych warunkach ubezpieczenia jednego z ubezpieczycieli oferującego ubezpieczenia produkcji rolniczej);<sup>7</sup>

- scenariusz „**nowelizacja ustawy**” – ten wariant rozwiązań modelowych został przygotowany na podstawie propozycji przedstawionych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zgodnie z „*Załoženiami do projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*” wg wersji z 6 maja 2011 r. (wersja po uwzględnieniu sugestii wynikających z konsultacji społecznych). W scenariuszu tym założono, iż stawka na poziomie 8% sumy ubezpieczenia pozwoli na ubezpieczenie upraw w analizowanym gospodarstwie od wszystkich istotnych ryzyk, w tym także od ryzyka suszy. Wydaje się to uzasadnione nie tylko z powodu wyższej stawki taryfowej, ale również z proponowanego podniesienia dotacji celowej dla zakładów ubezpieczeniowych z tytułu odszkodowań za straty wywołane suszą. Przeciętne dofinansowanie składki ubezpieczeniowej płaconej przez rolnika założono na poziomie 57,5%, co wynika z faktu, iż dopłata z budżetu dla ubezpieczenia strat do 30% produkcji wynosić ma 50%, a dopłata w ramach wsparcia specjalnego ma wynosić 65% (co daje średnią 57,5%). Zgodnie z zapisami ustawy w scenariuszu tym pozostawiono franszyzę

<sup>6</sup> Franszyza integralna oznacza postanowienie umowy ubezpieczenia, zgodnie z którym ubezpieczyciel nie odpowiada za szkody, których wartość nie przekracza określonego minimum. Franszyza redukcyjna oznacza zapis, zgodnie z którym ubezpieczyciel obniża odszkodowanie o określoną w umowie część sumy ubezpieczenia.

<sup>7</sup> Pewnym problemem okazało się w tym miejscu zróżnicowanie franszyzy integralnej między ryzykiem suszy a pozostałymi sytuacjami, tzn. w pierwszym z wymienionych przypadków odszkodowanie jest wypłacane przy stracie plonu przekroczy 25%, a w drugim przy stracie co najmniej 10%. Obserwowana w danych historycznych zmienność plonów jest natomiast pochodną niekorzystnych zjawisk o różnym pochodzeniu, przy czym – jak wskazują wypowiedzi rolników [Sulewski 2009], obserwacje IMiGW czy doniesienia z innych krajów [Rojewski za Langner 2010] głównym czynnikiem ryzyka w naszej strefie klimatycznej pozostaje susza. Założono więc, iż większość obserwowanej zmienności również wynika ze zjawiska suszy. Wobec powyższego franszyzę integralną policzono wg formuły  $0,25 \cdot 0,75 + 0,1 \cdot 0,25 = 0,2125$  przyjmując, iż 75% zmienności jest wynikiem suszy, a 25% pozostałych czynników ryzyka (co odzwierciedla z przybliżeniu zasadę Pareto). Założony poziom franszyzy integralnej oznacza, iż odszkodowanie będzie wypłacane tylko w sytuacji, gdy strata plonu przekroczy 21,25% wielkości oczekiwanej. Dodatkowo założono pomniejszenie wartości odszkodowania o 10% w każdym przypadku (maksymalna franszyza redukcyjna w ustawie, zapis taki występuje także w Ogólnych Warunkach Ubezpieczenia firmy oferującej komercyjne ubezpieczenia produkcji rolnej).



- integralną na poziomie 25% w przypadku suszy i 10% dla pozostałych ryzyk. Zastosowano też franszyzę redukcyjną w wysokości 10% należnego odszkodowania;
- scenariusz „**tylko wsparcie specjalne**” – w wariancie tym założono, iż dofinansowanie składek pochodzi tylko ze wsparcia specjalnego, co oznacza, iż odszkodowania wypłacane są jedynie przy stratach plonu przekraczających 30%, niezależnie od czynnika ryzyka. Dodatkowo zastosowano franszyzę redukcyjną w wysokości 10%. Założone dofinansowanie składek to 65%, a poziom stawek taryfowych, podobnie jak w wariancie poprzednim, to 8%. Można założyć, iż scenariusz ten ma w chwili obecnej raczej charakter hipotetyczny (odpowiada wersji założeń zmian w ustawie o ubezpieczeniach sprzed konsultacji społecznych);
  - scenariusz „**bez ubezpieczenia**” – wariant ten stanowi punkt odniesienia dla wcześniej wymienionych scenariuszy. Założono w nim, iż rolnik nie ponosi kosztów ubezpieczenia i jednocześnie nie uzyskuje odszkodowań.

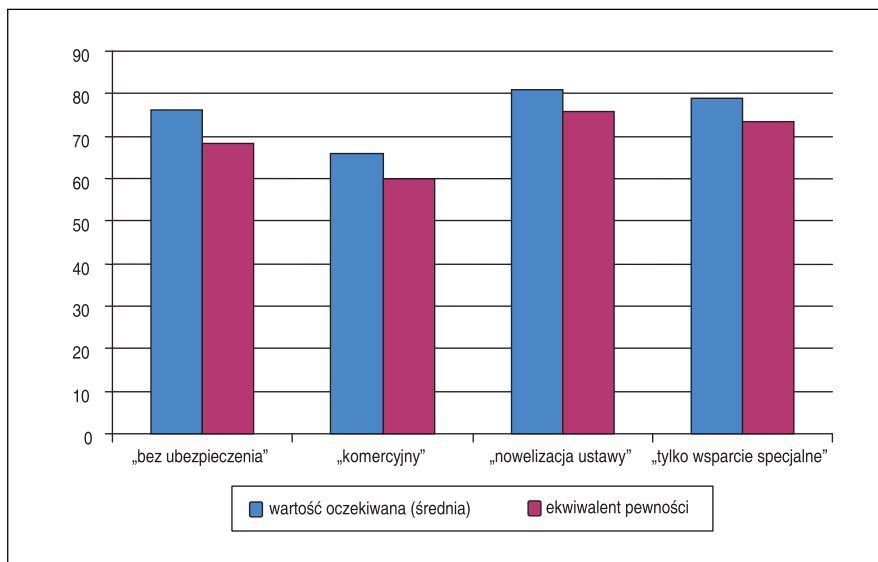
### Wyniki symulacji

Z przeprowadzonych symulacji wynika, iż najwyższa wartość oczekiwana dochodu rolniczego (średnia z tysiąca losowań przy określonych wartościach średnich plonów i cen oraz określonym poziomie wahań tych parametrów) osiągnięta została przy scenariuszu „nowelizacja ustawy” (wykres 1). Oczekiwany dochód w scenariuszu zakładającym dopłaty do składek jedynie w postaci wsparcia specjalnego byłby nieco niższy. Zdecydowanie najgorzej przedstawiała się sytuacja w przypadku scenariusza „komercyjnego”, który odzwierciedla realne możliwości ubezpieczenia produkcji rolnej w aktualnych uwarunkowaniach (brak możliwości ubezpieczenia przy stawkach powyżej 6%). Warto zauważyć, że wyniki w tym wariancie wyrażone kategorią wartości oczekiwanej okazały się nawet gorsze niż w przypadku braku ubezpieczenia, co stanowi w pewnym stopniu uzasadnienie niskiej popularności ubezpieczeń rolniczych w Polsce. Podobne zależności pomiędzy poszczególnymi scenariuszami ubezpieczeń występują także w przypadku ekwiwalentu pewności. Różnica pomiędzy wartością oczekiwaną (średnią) a ekwiwalentem pewności wskazuje na kategorię premii za ryzyko, czyli kwotę, jaką byłby skłonny zapłacić rolnik o ustalonym poziomie awersji, aby ryzyka uniknąć (zmniejszyć). W omawianym przypadku bezwzględnie największa różnica między wartością oczekiwaną dochodu rolniczego a ekwiwalentem pewności występuje w scenariuszu „bez ubezpieczenia”, co jest dość logiczne – w sytuacji braku ubezpieczenia łączna kwota, jaka byłby gotowy zapłacić rolnik za wyeliminowanie ryzyka, jest wyższa niż w przypadku gdy przynajmniej część ryzyka została już wyeliminowana. Zgodnie z tą zasadą najmniejszą wartość premii za ryzyko można zaobserwować w scenariuszu „nowelizacja ustawy”.

Na wykresie 2. przedstawiono porównanie wysokości premii za ryzyko z poziomem oszacowanych w skali całego gospodarstwa (wszystkich upraw) składek ubezpieczeniowych. W przypadku scenariusza „komercyjnego” skalkulowana wartość składki ubezpieczeniowej okazała się ponad dwukrotnie wyższa od wartości premii za ryzyko, co oznacza, iż przy założonym poziomie awersji (dość wysokiej) rolnik nie zaakceptuje kosztów ubezpieczenia w skalkulowanej wysokości (użyteczność z podjęcia ryzyka jest w tym przypadku znacznie większa niż użyteczność z ubezpieczenia upraw). Całkowicie odmiennie przedstawia się sytuacja w scenariuszu określonym mianem „nowelizacja ustawy”. W tym przypadku składka ubezpieczeniowa jest w przybliżeniu równa wartości premii za ryzyko, a więc można przyjąć, iż byłby to poziom akceptowalny dla rolnika o dość dużej niechęci do ryzyka. W sytuacji scenariusza „wsparcie specjalne” wartość premii za ryzyko byłaby wyższa niż w wariancie „nowelizacja ustawy”, gdyż ubezpieczone zostałyby jedynie straty powyżej 30% a jednocześnie składka byłaby niższa (rolnik nie płaciłby 50% składki za ubezpieczenie strat plonów nie przekraczających 30% średniej produkcji). Rolnik o dość silnej niechęci do ryzyka byłby skłonny dopłacić do składki ubezpieczeniowej w zamian za wyeliminowanie strat poniżej 30% (z uwzględnieniem franszyzy integralnej), co znajduje odzwierciedlenie w relacji premii za ryzyko do oszacowanej składki. Należy też zauważyć, iż pomimo ubezpieczenia premia za ryzyko nie zmniejsza się do zera, co wynika z faktu, iż rozpatrywane ubezpieczenia ograniczają jedynie zmienność wynikającą z plonów, a wahania dochodu są także silnie związane z innymi czynnikami np. ryzykiem cenowym.

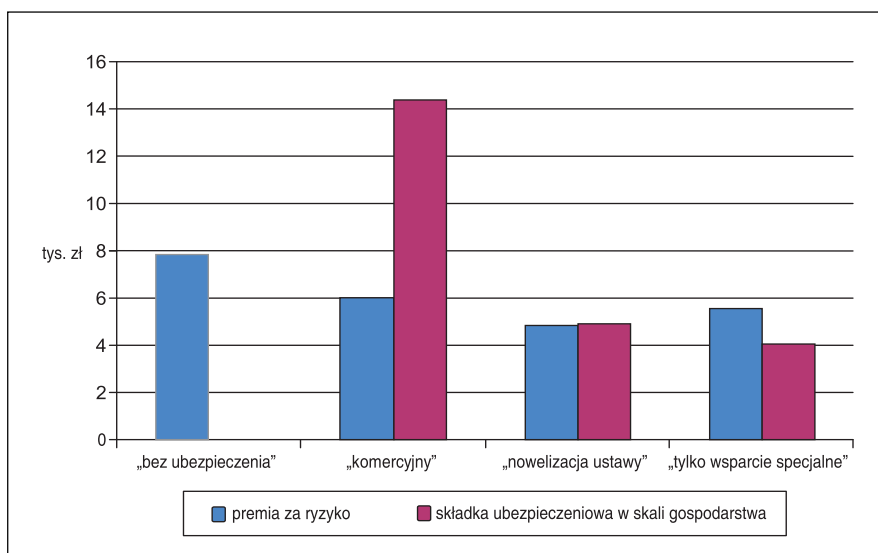
Przedstawione na powyższych wykresach wyniki sugerują, iż scenariusz ubezpieczeń określony mianem „nowelizacja ustawy” wydaje się dla rolników rozwiązaniem dość korzystnym. Kryterium uzupełniającym przedstawionej oceny może być także relacja uzyskanych w modelu symulacyjnym odszkodowań do wartości zapłaconych składek. Co do zasady system ubezpieczeniowy może funkcjonować jedynie w sytuacji, gdy globalnie suma składek będzie wyższa niż wypłaconych przez zakłady ubezpieczeniowe odszkodowań. W systemie dotowanym zasada ta jest oczywiście zaburzona, co jednak nie zmienia faktu, iż w długim okresie czasu rolnik może oceniać zasadność ubezpieczeń w kategoriach relacji otrzymanych odszkodowań do zapłaconych składek. W przypadku ubezpieczenia na zasadach opisanych w scenariuszu „komercyjnym” uzyskane odszkodowania stanowiłyby około 65% sumy zapłaconych składek [Wykres 3]. W wariantach zakładających znówelizowanie ustawy i podniesienie dopuszczalnych stawek do 8% sumy ubezpieczenia omawiane relacje byłyby znacznie korzystniejsze. Odpowiednio w scenariuszu „nowelizacja ustawy” kwota uzyskanych odszkodowań wyniosłaby 190% wartości zapłaconych składek, a w scenariuszu „tylko wsparcie specjalne” byłoby to 165%.

**Wykres 1.**  
**Wartość oczekiwana (średnia) dochodu rolniczego i ekwiwalent pewności**  
**w zakładanych scenariuszach ubezpieczenia (tysiące zł/gospodarstwo)**



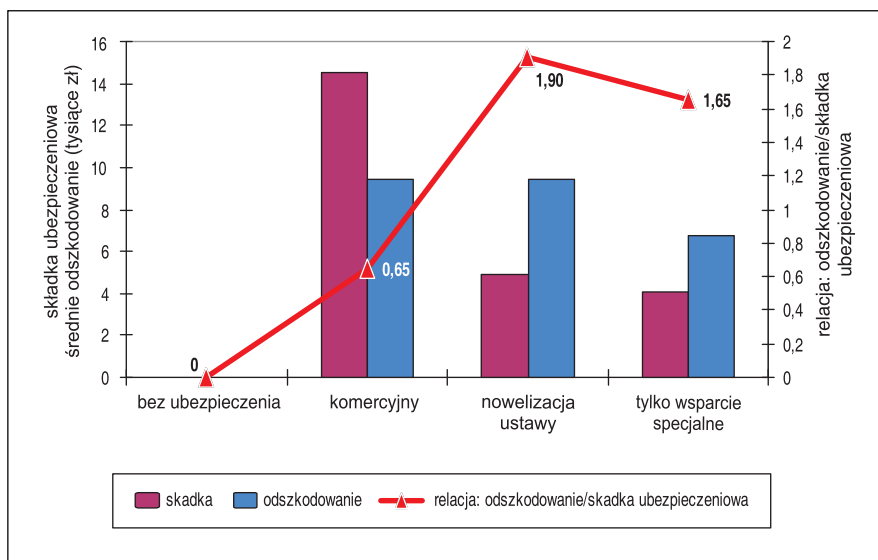
Źródło: badania własne.

**Wykres 2.**  
**Porównanie premii za ryzyko z wartością składki ubezpieczeniowej**  
**(przy założeniu silnej awersji do ryzyka)**



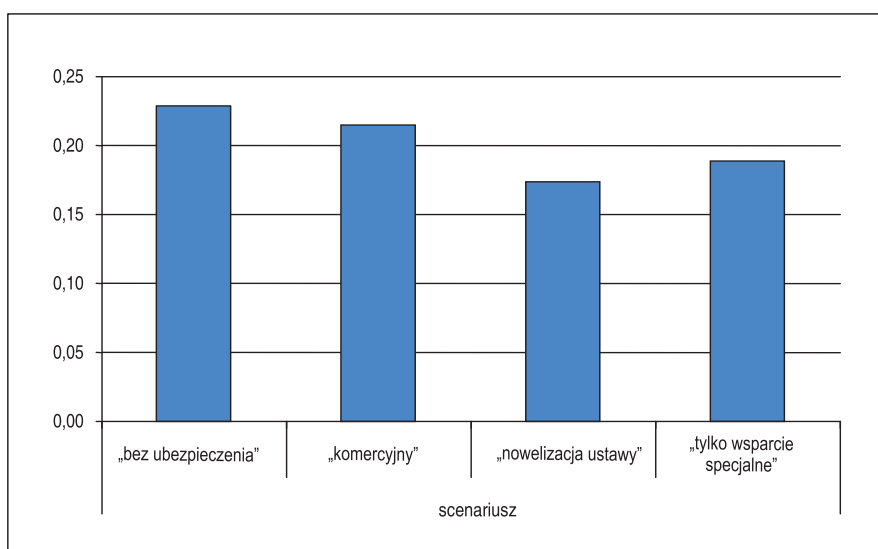
Źródło: badania własne.

**Wykres 3.**  
**Wysokość przeciętnego odszkodowania albo (i) relacja odszkodowania do wysokości składki**



Źródło: badania własne.

**Wykres 4.**  
**Wskaźnik zmienności dochodu rolniczego w poszczególnych scenariuszach ubezpieczeń**



Źródło: badania własne.

Pomimo iż wartość średnia (oczekiwana) dochodu, jak też relacja zapłaconych składek do uzyskanych odszkodowań, mogą stanowić ważne kryterium oceny zasadności ubezpieczania produkcji, to wydaje się, iż jedną z podstawowych zalet ubezpieczeń jest stabilizacja dochodu rolniczego w poszczególnych okresach. Syntetyczną miarą wahań dochodu rolniczego może być wskaźnik zmienności liczony jako relacja odchylenia standardowego do średniej dochodu ze wszystkich obserwacji (w tym przypadku uzyskanych w modelu symulacyjnym). Wskaźnik zmienności dochodu dla analizowanego gospodarstwa przedstawiony został na wykresie 4. Najwyższą wartość tego parametru (czyli najwyższe wahania dochodu) odnotowano w scenariuszu „bez ubezpieczenia”. Niewiele niższy poziom wskaźnika zmienności wystąpił w przypadku scenariusza „komercyjnego”, co mogłoby pozornie sugerować, iż tego typu ubezpieczenie ma niewielki wpływ na ograniczanie zmienności dochodów. Wskaźnik zmienności stanowi miarę względną (odchylenie standardowe odniesione do wartości średniej dochodu), co oznacza, iż pozytywny skutek związany ze zmniejszeniem odchylenia standardowego (stanowiącego bezwzględną miarę wahań plonów) został zneutralizowany przez znacznie niższą wartość średniego dochodu (co było widać na wykresie nr 1). W największym stopniu wskaźnik zmienności dochodu zmniejszyłby się w przypadku scenariusza „nowelizacja”. Mniejszy efekt można obserwować w wariancie „tylko wsparcie specjalne”, co wynika z faktu, iż straty poniżej 30% nie byłyby w żadnym stopniu rekompensowane w ramach systemu ubezpieczeń.

Uzupełnienie przedstawionych wyników stanowi analiza strat plonów dla poszczególnych działalności prowadzonych w gospodarstwie. Z informacji zawartych w tabeli 1. wynika, iż w warunkach scenariusza „tylko wsparcie specjalne” – odsetek lat, w których rolnik otrzymałby odszkodowanie – byłby w niektórych uprawach dwukrotnie niższy niż w pozostałych scenariuszach. Zaobserwowane różnice wynikają ze zróżnicowanego między scenariuszami poziomu franszyzy integralnej (w scenariuszu „tylko wsparcie specjalne” odszkodowanie wypłacane jest jedynie przy stratach powyżej 30%).<sup>8</sup>

Warto podkreślić, iż o kondycji finansowej gospodarstwa decyduje nie tylko wysokość plonów, ale także uzyskiwane ceny. Często wskazuje się, iż w latach o niskich plonach wyższe ceny mogą rekompensować ponoszone straty. Iloczyn plonu i ceny po pomniejszeniu o koszty zmienne tworzy ka-

---

<sup>8</sup> Przyjęcie założenia o normalnym rozkładzie plonów oznacza, że połowa obserwacji przyjmuje wartości poniżej średniej, a połowa powyżej. Porównując to z odsetkiem lat, w których należne jest odszkodowanie, łatwo zauważyć, iż w większości upraw zakres strat nie przekracza zazwyczaj progu franszyzy integralnej, np. w życie jedynie w 14% przypadków rolnik otrzymałby odszkodowanie, chociaż zgodnie z założeniem o rozkładzie normalnym 50% obserwacji to wartości poniżej wartości oczekiwanej (średniej).

tegorię nadwyżki bezpośredniej. W analizowanym przypadku odsetek lat, w których wartości nadwyżek bezpośrednich dla poszczególnych upraw były niższe od wartości oczekiwanej, okazał się zbliżony we wszystkich scenariuszach [tabela 2], jednak jego wartość kształtowała się zawsze powyżej 50% (w zależności od uprawy na poziomie od 54 do 62%<sup>9</sup>). Oznacza to, iż szansa osiągnięcia przychodów niższych od przeciętnych jest większa od szansy wyniku odwrotnego, co prowadzi do wniosku, iż tylko w niektórych latach niższe plony są rekompensowane wyższymi cenami.

**Tabela 1**  
**Odsetek lat, w których rolnik otrzymałby odszkodowanie**  
**(strata przekracza wartość progową) w uprawach poszczególnych roślin**

Scenariusz	uprawa							
	pszenica	jęczmień	żyto	rzepak	pszenżyto	mieszanka	buraki	ziemniaki
„komercyjny”	18	26	14	26	19	17	23	17
„nowelizacja ustawy”	19	26	14	26	19	17	23	17
„tylko wsparcie specjalne”	10	18	6	18	10	9	15	9

Źródło: badania własne.

**Tabela 2**  
**Odsetek lat, z wartością nadwyżki bezpośredniej**  
**dla poszczególnych upraw mniejszą od wartości oczekiwanych (średnich)**

Scenariusz	uprawa							
	pszenica	jęczmień	żyto	rzepak	pszenżyto	mieszanka	buraki	ziemniaki
„komercyjny”	59	61	56	62	58	54	59	58
„nowelizacja ustawy”	57	61	56	61	57	54	57	59
„tylko wsparcie specjalne”	55	59	53	60	55	55	56	56

Źródło: badania własne.

<sup>8</sup> Nieco mniejszy odsetek lat z wartością nadwyżek poniżej średniej w przypadku scenariusza „tylko wsparcie specjalne” jest efektem wyraźnie mniejszych wartości średnich w tym scenariuszu, co wynika z niekorzystnych relacji przychodów z tytułu odszkodowań do ponoszonych kosztów ubezpieczenia (zmiennność wynikająca z czynników zewnętrznych przekładająca się na liczbę niekorzystnych sytuacji jest w każdym scenariuszu taka sama, a wartość średnia nadwyżki zmienia się w zależności od kosztów składki ubezpieczeniowej i ewentualnego odszkodowania – im wyższe koszty tym mniejsza wartość średnia nadwyżki, a więc i punkt, do którego porównywane są poszczególne obserwacje). Wpływ tej zależności na ogólne wnioski jest jednak niewielki.

## Wnioski

---

Na podstawie przeprowadzonych rozważań teoretycznych i analiz modelowych można sformułować następujące wnioski:

1. Zmiany proponowane w systemie ubezpieczeń produkcji rolniczej stwarzają szansę na rzeczywiste upowszechnienie stosowania tego typu ubezpieczeń w polskich gospodarstwach rolnych. Wydaje się, iż podniesienie dopuszczalnych stawek taryfowych do 8% sumy ubezpieczenia, połączone z podwyższeniem wysokości przysługującej zakładom ubezpieczeniowym dotacji celowej na pokrycie części odszkodowań wypłacanych rolnikom z tytułu strat powodowanych przez suszę, może skłonić firmy ubezpieczeniowe do zaoferowania polis obejmujących wszystkie istotne czynniki ryzyka, w tym też suszę. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie funkcjonowania obecnie obowiązującej ustawy wskazują, iż zbyt niski poziom dopuszczalnych stawek stanowił jedną z głównych przyczyn małej popularności ubezpieczeń produkcji rolnej w Polsce.
2. Przeprowadzone w formie studium przypadku analizy modelowe wykazały, iż przy założeniu stawek taryfowych na poziomie 8% i dofinansowaniu składek na poziomie proponowanym w nowych uregulowaniach ubezpieczenia produkcji znacznie zyskują na atrakcyjności. Z przeprowadzonych symulacji wynika, iż skalkulowana składka ubezpieczeniowa nie przekracza poziomów akceptowalnych przez rolnika charakteryzującego się określonym poziomem awersji do ryzyka. Zastosowanie ubezpieczeń według zasad opisanych scenariuszem „nowelizacja ustawy” pozytywnie wpływa zarówno na wysokość średniej wartości dochodu rolniczego, jak też na zmniejszenie jego zmienności. Uzyskane w tym scenariuszu wyniki okazały się zdecydowanie korzystniejsze niż we wszystkich pozostałych wariantach.
3. Warto jednak podkreślić, iż decyzje dotyczące zakupu ubezpieczenia nie wynikają tylko z kwestii ekonomicznej atrakcyjności i niechęci do ryzyka, ale także z poziomu świadomości zagrożeń. Można założyć, iż znaczna część rolników charakteryzuje się dużą niechęcią do ryzyka, ale mimo to nie podejmuje działań mających je zminimalizować z powodu niewłaściwej percepcji zagrożeń. Wydaje się, iż jednym ze sposobów znacznego upowszechnienia systemu jest prowadzenie szeroko zakrojonych działań edukacyjnych, podnoszących wśród rolników zarówno zakres wiedzy dotyczący zagrożeń związanych z prowadzoną działalnością, jak również ukazujących korzyści wynikające z ubezpie-

- czeń. Warto w tym kontekście nadmienić, iż od 2010 obowiązują regulacje, zgodnie z którymi, producent rolny nie posiadający ubezpieczenia upraw, w przypadku klęski żywiołowej nie będzie mógł skorzystać z pomocy doraźnej Państwa, w takim zakresie jak rolnicy ubezpieczeni. Podejście takie wydaje się jak najbardziej słuszne i można oczekiwać, iż będzie prowadziło do wyeliminowania (lub przynajmniej ograniczenia) postaw typu „ubezpieczenie jest mi zbędne, gdyż w przypadku klęski i tak państwo pomoże”.
4. Niezależnie od systemów ubezpieczeniowych należy podkreślić rolę działań prewencyjnych ograniczających z jednej strony ryzyko wystąpienia niekorzystnych zjawisk, a z drugiej minimalizujących zakres ewentualnych strat. Dotyczy to zarówno działań na szczeblu regionów czy nawet całego kraju (np. tworzenie infrastruktury zapobiegającej powodziom), jak też na poziomie pojedynczych gospodarstw (np. prowadzenie poprawnych praktyk agrotechnicznych). W odniesieniu do pierwszej grupy kluczową pozostaje rola Państwa jako inicjatora i koordynatora działań we wskazanym zakresie. W przypadku drugiej grupy niezbędne wydają się upowszechnianie wiedzy rolniczej przez wszystkie organizacje działające w otoczeniu i na rzecz rolnictwa.
  5. Upowszechnienie systemu ubezpieczeń produkcji rolniczej zależne będzie nie tylko od ekonomicznej atrakcyjności proponowanych rozwiązań i reakcji rolników, ale także od precyzyjnego sformułowania przepisów prawnych. W przedstawionych propozycjach szczególnie niepokój budzą nieprecyzyjne sformułowania dotyczące średniej produkcji gospodarstwa z trzech ostatnich lat. Niejasnym jest sposób ustalania tej wartości, jak też punkt odniesienia wielkości straty tzn. czy wielkość straty przekraczająca 30% dotyczy produkcji konkretnej uprawy czy produkcji całości gospodarstwa. Gdyby punktem odniesienia miała być całość produkcji gospodarstwa, to tracąc nawet 100% plonu z jednej uprawy, przy jej niewielkiej wadze w strukturze produkcji i braku strat w pozostałych działaniach, rolnik nie otrzymałby żadnego odszkodowania (w części systemu odnoszącej się do szkód powyżej 30%). Sytuacja taka znacznie zmniejszyłaby pozytywny wydźwięk proponowanych rozwiązań, stąd niezbędne jest uściślenie tych kwestii.

*Piotr Sulewski jest pracownikiem naukowym  
w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.*



## Piśmiennictwo

---

1. Anderson J.R., Dillon J.L. Risk Analysis in Dryland Farming System. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Rome, 1992.
2. Berg, E. (2002): *Assessing the Farm Level Impacts of Yield and Revenue Insurance: an Expected Value-Variance Approach*. Contributed paper at the Xth Congress of the European Association of Agricultural Economists (EAAE), August 28-31, 2002, Zaragoza, Spain.
3. Drózdź A: *Czynniki determinujące niską popularność ubezpieczeń produkcyjnych i majątkowych w rolnictwie*. Praca magisterska przygotowana na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW, Warszawa.
4. Hardaker J.B., Huirne R.B.M., Anderson J.R., Lien G. 2004: *Coping with Risk in Agriculture*, CABI Publishing, Wallingford.
5. Klimkowski, C. 2002.: *Ubezpieczenia od ryzyk katastroficznych w rolnictwie*. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 2-3 (289-290), 47-63.
6. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „*WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*”. KOM(2010) 672.
7. Rojewski K. (2010): *Potrzeba rozwiązań w ryzyku suszy*. Materiały konferencyjne z seminarium „*Kierunki zmian ubezpieczeń produkcji rolnej – Ubezpieczalność suszy*”, Polska Izba Ubezpieczeń, 30 listopada 2010.
8. Rozporządzenie Rady (WE) NR 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003.
9. Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001.
10. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 150, poz. 1249, z późn. zm. ogłaszanych w Dz. U. z 2006 r. Nr 120, poz. 825 i Nr 157, poz. 1119, z 2007 r. Nr 49, poz. 328, z 2008 r. Nr 145, poz. 918 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97).
11. Projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Wersja z 6.05.2011 r.  
<http://bip.minrol.gov.pl/DesktopModules/Announcement/ViewAnnouncement.aspx?ModuleID=1446&TabOrgID=1619&LangId=0&AnnouncementId=14233&ModulePositionId=2016>.

# **Przeobrażenia struktur ekonomiczno-produkcyjnych indywidualnych gospodarstw rolnych w warunkach nasilającej się konkurencji**

---

## **Wprowadzenie**

---

Wraz z rozwojem ekonomicznym systematycznie maleje znaczenie rolnictwa w gospodarce, co znajduje odzwierciedlenie w ciągłym spadku znaczenia tego sektora w tworzeniu Produktu Krajowego Brutto (PKB) poszczególnych krajów.<sup>1</sup> Ta tendencja jest uniwersalną prawidłowością, uwarunkowaną ekonomicznymi procesami rozwojowymi.<sup>2</sup> Przy czym, „kurczenie się” rolnictwa nie oznacza automatycznie jego marginalizacji.<sup>3</sup> Wprawdzie rozmiary zasobów wytwórczych istniejących w sektorze rolnym zmniejszają się i nadal będą się stopniowo zmniejszać, to jednocześnie zachodzące przeobrażenia strukturalne powinny systematycznie

---

<sup>1</sup> Zob. Skodlarski J., Matera R.: *Gospodarka światowa. Geneza i rozwój*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

<sup>2</sup> Zob. Tomczak T.: *Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, SGH, Warszawa 2004, s. 210.

<sup>3</sup> Zob. Woś A.: *Konkurencyjność wewnętrzna rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 1999, s. 14.

poprawiać efektywność ich wykorzystania, a w konsekwencji skutkować wzrostem produkcji rolniczej i sprawności funkcjonowania rolnictwa jako działu gospodarki.<sup>4</sup>

Położenie rolnictwa w makrostrukturach ekonomicznych jest specyficzne i uwarunkowane w głównej mierze znaczeniem tego sektora w zaspokajaniu podstawowych potrzeb człowieka w zakresie konsumpcji. Z tego względu poszczególne kraje dążą na ogół do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego swoich mieszkańców. Spełnienie tego warunku determinuje konieczność prowadzenia działalności rolniczej umożliwiającej uzyskanie takiej ilości i jakości produkcji, która umożliwiłaby zaspokojenie potrzeb w zakresie wyżywienia narodowego przynajmniej na podstawowym poziomie, przy zachowaniu równowagi w handlu artykułami spożywczymi.<sup>5</sup> Ponadto, w ostatnim okresie coraz częściej podkreślane jest fundamentalne znaczenie sektora rolnego w płaszczyźnie świadczenia dóbr publicznych, zwłaszcza w ochronie środowiska i zachowaniu naturalnych walorów krajobrazu, a także znaczący wkład tego segmentu aktywności ekonomicznej ludności w żywotność obszarów wiejskich.<sup>6</sup>

Pod względem zdolności rolnictwa do kreowania wielkości PKB (czy wartości dodanej) sytuacja w naszym kraju jest typowa, zgodna z tendencjami światowymi.<sup>7</sup> Tylko w latach 1995-2008 udział rolnictwa, leśnictwa i łowiectwa w całkowitej wartości dodanej brutto polskiej gospodarki zmniejszył się z 8,0 do 3,7%.<sup>8</sup> Jednocześnie, jak wykazują doświadczenia krajów o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, ekonomiczne ograniczanie znaczenia tego sektora nie wiąże się ze zmniejszaniem jego oddziaływania na sytuację ogólnogospodarczą państwa.<sup>9</sup> Przy czym, o wymiarze wpływu rolnictwa na gospodarkę danego kraju decyduje wielkość zasobów wytwórczych zaangażowanych w działalności rolniczej, zakres aktywności ekonomicznej podmiotów sektora rolnego oraz poziom wykorzystania posiadanego potencjału produkcyjnego.<sup>10</sup>

W gronie państw Wspólnoty Polska jest krajem, który pomimo postępującej dezagrarnizacji gospodarki<sup>11</sup> nadal cechuje się relatywnie pokaźnym znaczeniem rolnictwa w kształtowaniu sytuacji społeczno-ekonomicz-

<sup>4</sup> Zob. Woś A.: *Konkurencyjność...* op. cit., s. 14.

<sup>5</sup> Małyś J.: *Bezpieczeństwo żywnościowe strategiczną potrzebą ludzkości*, Drukatur, Warszawa 2008.

<sup>6</sup> Zob. Zegar J.St.: *Koncepcja badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, Program Wieloletni, Raport nr 11, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005, s. 13.

<sup>7</sup> Tomczak F.: *Gospodarka rodzinna...* op. cit., s. 79.

<sup>8</sup> Por. *Rocznik statystyczny rolnictwa 2009*, GUS, Warszawa 2009, s. 36-37.

<sup>9</sup> Tomczak F.: *Od rolnictwa do agrobiznesu...* op. cit., s. 464.

<sup>10</sup> Por. Grzelak A.: *Znaczenie rolnictwa dla...* op. cit., s. 107-108, 111.

<sup>11</sup> Hunek T.: *Rolnictwo w procesie formowania się nowego ładu społeczno-gospodarczego Polski [w:] Wieś i rolnictwo na przełomie wieków*, IRWiR-PAN, Warszawa 2001.

nej kraju. Ten duży wpływ jest uwarunkowany wieloma różnorodnymi przyczynami, wśród których należy podkreślić rolę działalności rolniczej w zatrudnieniu i kreowaniu dochodów ludności. Pomimo że coraz wyraźniej zaznaczają się tendencje do podejmowania pozarolniczej działalności ekonomicznej ludności rolniczej zarówno w ramach gospodarstwa jak i poza nim, to nadal w polskich warunkach działalność rolnicza stanowiła główne źródło dochodu dla znacznej grupy ludności.<sup>12</sup>

Następuje jednak dywersyfikacja aktywności ekonomicznej populacji rolniczej i zmniejszanie się znaczenia działalności rolniczej w kształtowaniu sytuacji dochodowej tej społeczności. Jednocześnie proces ten oznacza poprawę wykorzystania potencjału produkcyjnego (zwłaszcza zasobów ziemi i pracy), przyczynia się do wzrostu dochodów, poprawy konkurencyjności sektora rolnego i do wdrażania wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa (obszarów wiejskich), ze skrupulatnym uwzględnianiem kwestii odpowiedniej ilości i jakości wytwarzanych surowców rolniczych, oraz wymogów ochrony środowiska i zachowania naturalnych walorów krajobrazu. Te uwarunkowania determinują konieczność utrzymania działalności rolniczej na obszarze całej Unii, z równoczesnym zapewnieniem rolników satysfakcjonujących dochodów. Z tego względu kwestią zasadniczą staje się miejsce, jakie zajmują (będą zajmować) polskie gospodarstwa w rolnictwie europejskim.

Wszystkie zasygnalizowane powyżej czynniki powodują, że monitorowanie zmian w obrębie struktur rolniczych odgrywa kluczową rolę w badaniu problemów rozwoju rolnictwa w warunkach narastającej konkurencji, zwłaszcza w obrębie rozdrobnionych indywidualnych gospodarstw rolnych. Tego rodzaju podmioty<sup>13</sup> stanowią najpopularniejszą formę prawną podmiotów funkcjonujących w sferze produkcji artykułów rolniczych. W użytkowaniu gospodarstw indywidualnych jest około 90% wykorzystywanych rolniczo użytków rolnych. Gospodarstwa te wytwarzają większość produkcji rolniczej, bo około 86% rolniczej produkcji towarowej oraz 93% wartości dodanej.<sup>14</sup>

Z tego względu główny przedmiot pracy stanowią dominujące w strukturach produkcyjnych polskiego rolnictwa gospodarstwa indywidualne o obszarze powyżej 1 ha użytków rolnych (UR), tj. indywidualne gospodarstwa rolne,<sup>15</sup> będące *de facto* gospodarstwami rodzinnymi.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Z danych GUS wynika, że dochody z rolnictwa przekraczały połowę wartości dochodów ogółem dla 33,7% (w 2005 roku – dla 36,3%) gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa indywidualnego o powierzchni powyżej 1 ha UR – por. *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008, s. 134.

<sup>13</sup> W tekście pracy stosuje się zamiennie określenia: gospodarstwo, jednostka, podmiot.

<sup>14</sup> Por. Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2010.

<sup>15</sup> Pomimo pewnych różnic pojęciowych używa się zamiennie nazw rolnictwo (gospodarstwo): indywidualne, rodzinne, chłopskie.

<sup>16</sup> Zegar J. St.: Dochody w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, 27, 19.

## Zmiany w obszarze i strukturze obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych

---

W analizie uwarunkowań sprawnego funkcjonowania gospodarstw rolnych szczególne miejsce stanowi obszar użytków rolnych będący w dyspozycji poszczególnych podmiotów, pomimo że z punktu widzenia produkcji rolniczej wraz z unowocześnianiem technologii wytwórczych i możliwości wykorzystania *know-how* w działalności rolniczej rola zasobu ziemi maleje.<sup>17</sup> W polskich warunkach powierzchnia gospodarstwa nadal w zasadniczym stopniu wyznacza zarówno skalę produkcji,<sup>18</sup> jak i dochodowość działalności rolniczej.<sup>19</sup> Wynika to w głównej mierze ze stosowanych w większości gospodarstw rolnych tradycyjnych technologii wytwórczych<sup>20</sup> i z rozdrobnienia agrarnego, zwłaszcza indywidualnego. W tej sytuacji procesy koncentracji ziemi stanowią jeden z podstawowych warunków wzrostu skali produkcji rolniczej, poprawy efektywności gospodarowania i zwiększenia konkurencyjności polskiego rolnictwa. Również okoliczności środowiskowe i zrównoważonego rozwoju rolnictwa dają nowe spojrzenie na znaczenie powierzchni gospodarstw w ekonomice działalności rolniczej.<sup>21</sup> Ponadto Wspólna Polityka Rolna preferuje podmioty o większym obszarze, np. poprzez płatności bezpośrednie.

Mechanizmy gospodarki rynkowej zwykle wymuszają poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Te zmiany są niezbędnym warunkiem koncentracji produkcji rolniczej, przy czym – bez względu na uwarunkowania zewnętrzne, obszar uprawianych gruntów stanowi podstawowy element wyznaczający jej wielkość.<sup>22</sup> Z badań prowadzonych w IERiGŻ-PIB wynika, iż wzrost powierzchni uprawianej ziemi o 1 ha UR zwiększa o 3-4% szansę na przejście gospodarstwa do wyższej grupy produkcji.<sup>23</sup> Z tego

---

<sup>17</sup> Sikorska A.: *Przemiany w strukturze agrarnej gospodarstw chłopskich*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, s. 5-6.

<sup>18</sup> Rudnicki H.: *Przemiany strukturalne w polskim rolnictwie w okresie transformacji systemowej* [w:] *Kwestia agrarna w Polsce i na świecie*, SGGW, Warszawa 2005, s. 184.

<sup>19</sup> Zegar J. St.: *Dochody w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 27.

<sup>20</sup> Woś A.: *Układy strukturalne w rolnictwie chłopskim (w świetle danych rachunkowości rolnej)*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, nr 465, IERiGŻ, Warszawa 2000, s. 8, 12.

<sup>21</sup> Ziętara W.: *Model polskiego rolnictwa – wobec aktualnych wyzwań* [w:] *Ekonomia i organizacja gospodarki żywnościowej*, Zeszyty Naukowe SGGW nr 73, Warszawa 2009, s. 12.

<sup>22</sup> Por. Karwat-Woźniak B.: *Obszar a potencjał gospodarstwa*, dodatek do *Nowego Życia Gospodarczego* nr 9/441 z dnia 24 maja 2007 roku, s. 14-16.

<sup>23</sup> Por. Karwat-Woźniak B.: *Gospodarstwa wysokotowarowe w rolnictwie chłopskim. Synteza wyników badań 2005-2009*, raport 151, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 84-83.

względnie konieczne są procesy realokacji gruntów rolniczych do podmiotów większych obszarowo. Jednak ich tempo wyznacza wiele różnorodnych czynników, wśród których należy wymienić: sytuację makroekonomiczną, a w szczególności nierównowagę na rynku pracy i uwarunkowania odnoszące się bezpośrednio do przemian w sektorze rolnym. Relatywnie nieelastyczny rynek pracy i niepewna sytuacja ogólnogospodarcza, a także uwarunkowanie kulturowe, skutkują trwaniem małych obszarowo jednostek. Skala tego zjawiska w znacznym stopniu wyznacza możliwości wzrostu potencjału ekonomicznego i dochodowości prowadzonej działalności rolniczej.

Przyjmując, zgodnie z obowiązującą terminologią, za indywidualne gospodarstwo rolne wszystkie te podmioty, których powierzchnia użytków rolnych wynosiła co najmniej 1 ha UR, w 2009 roku było ich 1 766 tys. W stosunku do 2000 roku, kiedy według danych GUS stanowiły 1 881 tys., ubytek netto w ich liczebności w porównywanym okresie wynosił 105 tys., tj. nieco ponad 6%. Tym samym należy uznać, że chociaż liczba indywidualnych gospodarstw rolnych spadła, to tempo tych zmian należy uznać za niewielkie. Ponadto należy dodać, że objęcie polskiego rolnictwa WPR skutkowało wyhamowaniem tempa zmniejszania się liczby indywidualnych gospodarstw rolnych, o czym świadczy względnie stabilna ich liczebność w okresie 2005-2009.<sup>24</sup>

**Tabela 1**  
**Zmiany w liczbie i strukturze gospodarstw indywidualnych**

Wyszczególnienie	Lata	Ogółem	Grupy obszarowe gospodarstw w ha użytków rolnych					
			1-5	5-10	10-15	15-20	20-50	50 i więcej
Liczba gospodarstw (w tys.)	2000	1 881,0	1 060,9	447,7	186,2	84,6	88,4	13,2
	2009	1 766,0	1 010,2	390,3	166,0	77,7	97,1	24,7
Struktura gospodarstw	2000	100,0	56,4	23,8	9,9	4,5	4,7	0,7
	2009	100,0	57,2	22,1	9,4	4,4	5,5	1,4
Zmiany liczbie gospodarstw w latach 2000-2009								
- w tys.		-105,0	-50,7	-57,4	-20,2	-6,9	+8,7	+11,5
- w %		-6,1	-4,7	-12,8	-10,8	-8,1	+9,9	+87,2

Źródło: opracowano na podstawie Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej 2010, tab. 3(372), s. 507.

<sup>24</sup> W 2009 roku w Polsce było 1 766 tys. gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha UR, i ich liczebność była tylko o 0,9% mniejsza w stosunku do 2005 roku, kiedy według GUS stanowiły 1 782 tys.

Zmiany w stanie liczbowym indywidualnych gospodarstw rolnych w latach 2000-2009 były bardzo zróżnicowane w zależności o powierzchni gospodarstwa (tab. 1). Najsilniejszy ubytek, bo aż o prawie 13%, zaznaczył się w grupie podmiotów o powierzchni od 5 do 10 ha UR. Nieco słabiej te tendencje uwidoczniły się w zbiorze jednostek o areale od 10 do 15 ha UR, gdzie zmniejszenie wyniosło nieomal 11%, oraz pośród gospodarstw do 15 do 20 ha UR, w których ubyło około 8%. Najmniejsze tempo zmniejszania się liczebności wystąpiło w zbiorowości gospodarstw do 5 ha UR, które z reguły nie mogły zapewnić pracy i utrzymania dla przeciętnej rodziny rolniczej. W analizowanym okresie ich stan liczbowy uległ tylko niespełna 5% zmniejszeniu. Pomimo że w tym przypadku spadek był wyraźnie mniejszy niż w jednostkach większych obszarowo (5-20 ha UR), to trzeba pamiętać, że dotyczył on relatywnie dużej liczebnie zbiorowości. Ograniczenie w liczbie jednostek o obszarze do 5 ha UR stanowiło około 38% łącznego zmniejszenia netto we wszystkich grupach obszarowych, gdzie taką sytuację odnotowano.

Odmienne procesy uwidoczniły się w zbiorowości podmiotów relatywnie dużych obszarowo, czyli o areale co najmniej 20 ha UR. Ogółem w tej grupie liczba jednostek zwiększyła się o 18%. W gospodarstwach największych obszarowo, czyli o obszarze 50-hektarowych i większych i ten wzrost był silniejszy i wynosił ponad 87%.

Mimo odmienności w kierunku i skali zmian w liczbie podmiotów w poszczególnych grupach obszarowych, przeobrażenia te nie przyczyniły się do zasadniczych różnic w strukturze jednostek według areалу posiadanych gruntów rolniczych. W latach 2000-2009 pogłębiła się polaryzacja gospodarstw, wzrósł udział podmiotów ze skrajnych grup obszarowych, zaś zmniejszył się udział jednostek uznawanych za średnie pod względem powierzchni posiadanych gruntów rolniczych.

Zgodnie ze zmianami w liczbie gospodarstw w poszczególnych grupach obszarowych relatywnie najbardziej zmniejszył się udział gospodarstw z przedziału od 5 do 10 ha UR. Ich odsetek obniżył się z 24% w 2000 roku do 22% w 2009 roku. Mniejszy spadek udziału odnotowano w grupie gospodarstw 10-15 ha UR, zaś wielkość odsetka podmiotów w przedziale 15-20 ha UR, pomimo ponad ośmioprocentowego spadku ich absolutnej liczby w latach 2000-2009, była w zasadzie taka sama i wynosiła odpowiednio 4,5 i 4,4%.

Z kolei w grupie obszarowej podmiotów najmniejszych, tj. od 1 do 5 ha UR, ze względu na znacznie niższe tempo selekcji niż w pozostałych zbiorowościach, ich udział zwiększył się z 56% w 2000 roku do 57% w 2009 roku. W analizowanym okresie wzrosła również wielkość odsetka gospodarstw relatywnie dużych powierzchniowo, a poziom przyrostu był adekwatny o zwiększenia ich liczebności. Odsetek gospodarstw o powierzchni powyżej 20 ha UR zwiększył się z nieco ponad 5% w 2000 roku do ponad

7% w 2009 roku, w tym najbardziej znaczące, bo aż dwukrotne powiększenie udziału dotyczyło gospodarstw największych, czyli jednostek o powierzchni 50 ha UR i więcej. Jednak w dalszym ciągu stanowiły one tylko nikłą część rodzinnych gospodarstw rolnych, a ich udział w 2009 roku wyniósł tylko nieco ponad 1%.

**Tabela 2**  
**Zmiany w strukturze użytkowania ziemi rolniczej według obszaru indywidualnych gospodarstw**

Wyszczególnienie	Lata	Ogółem	Grupy obszarowe gospodarstw w ha użytków rolnych					
			1-5	5-10	10-15	15-20	20-50	50 i więcej
Powierzchnia gruntów (w tys. ha UR)	2000	14 461,9	2 763,0	3 029,1	2 213,7	1 437,8	2 708,5	2 309,8
	2009	13 923,8	2 485,8	2 809,1	2 009,5	1 330,7	2 952,0	2 336,5
Struktura użytkowania gruntów	2000	100,0	19,0	20,9	15,3	10,0	18,8	16,0
	2009	100,0	17,8	20,1	14,5	9,6	21,2	16,8
Zmiany powierzchni użytków rolnych w latach 2000-2009								
- w tys. ha		-538,1	-277,2	-220,0	-204,2	-107,1	+247,1	+29,6
- w %		-3,9	-10,1	-7,3	-9,3	-7,5	+9,2	+1,3

*Źródło: opracowano na podstawie Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2005, tab. 25 (130), s. 216-217; Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 roku, tab. 4, s. 164-165.*

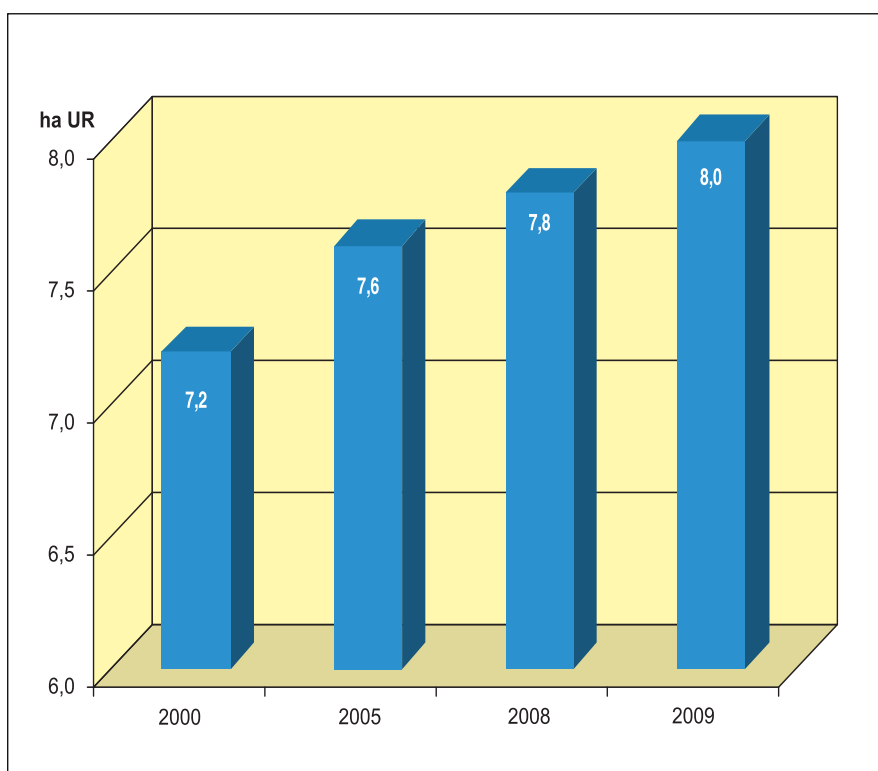
Podobne tendencje wystąpiły w strukturze użytkowania gruntów rolniczych, czyli zmniejszała się powierzchnia ziemi rolniczej w dyspozycji użytkowników gospodarstw o areale do 20 ha UR, która w latach 2002-2007 pomniejszyła się o 808,5 tys. ha UR, tj. o prawie 9%. Ten spadek szczególnie zaznaczył się w zbiorze gospodarstw od 1 do 5 ha, a obszar ziemi rolniczej będący w dyspozycji w tej wielkości jednostek zmniejszył się o ponad 10%. Zwiększył się natomiast areal ziemi w użytkowaniu rolników posiadających gospodarstwa stosunkowo duże obszarowo, czyli o powierzchni 20-50 ha UR, 50-hektarowych i większych, odpowiednio o ponad 9 i 1%. Konsekwencją tego wzrostu był w 2007 roku 38% (w 2002 roku – mniej niż 35%) udział gruntów rolniczych w jednostkach 20-hektarowych i większych, w których – ze względu na skalę produkcji – istnieją szanse realizowania parytetowego funduszu konsumpcji i odpowiednich funduszy na



dalszą modernizację. Jednocześnie ziemia uprawiana w gospodarstwach, które z reguły nie mogły zapewnić pracy i utrzymania dla przeciętnej rodziny rolniczej, czyli do 5ha UR, pomimo spadku stanowiła w 2007 roku prawie 18% (w 2002 roku – 19%) łącznej powierzchni gruntów rolniczych rolnictwa indywidualnego.

Konsekwencją przedstawionych powyżej procesów był wzrost przeciętnej powierzchni indywidualnego gospodarstwa rolnego (wykres 1). Z danych GUS wynika, że w 2009 roku średnia powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego wynosiła 8,0 ha UR i była wyższa niż w 2000 roku o 0,8 ha UR, tj. o ponad 11%. Jednak nadal był to poziom o prawie 58% niższy niż w rolnictwie krajów UE-27 (12,6 ha UR) oraz nieomal trzykrotnie mniejszy niż w rolnictwie państw UE 15 (22,0 ha UR).

**Wykres 1**  
**Zmiany w przeciętnej powierzchni użytków rolnych gospodarstw indywidualnych**



Źródło: Źródło: opracowano na podstawie Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej 2010, tab. 3(372), s. 507.

## Zmiany w wielkości ekonomicznej rodzinnych gospodarstw rolnych

---

Rozdrobnienie w strukturze obszarowej i przeludnienie agrarne<sup>25</sup> znajduje odzwierciedlenie w potencjale ekonomicznym (sile ekonomicznej) poszczególnych podmiotów funkcjonujących w sferze rolniczej produkcji towarowej, który wyznacza ich możliwości utrzymania się na rynku. Tym samym potencjał ekonomiczny określa zdolność konkurencyjną (do konkutowania) danego gospodarstwa; czyli umiejętność podmiotów gospodarczych do zdobycia, a następnie zachowania, a także powiększania udziału w rynku, którego jest uczestnikiem.<sup>26</sup> Te właściwości rodzinnego gospodarstwa<sup>27</sup> rolnego warunkuje jego potencjał (siła) ekonomiczna, czyli możliwości powiększania majątku produkcyjnego, przystosowania go do zmieniających się warunków funkcjonowania i utrzymania się na rynku produktów rolnych.<sup>28</sup>

Potencjał ekonomiczny gospodarstwa rodzinnego jest pojęciem bardzo złożonym i trudnym do precyzyjnego ustalenia (pomiaru), gdyż wyznacza go szereg bardzo zróżnicowanych parametrów (np. wielkość i struktura majątku produkcyjnego, położenie rynkowe, jakość siły roboczej, umiejętności zarządcze, predyspozycje osobowościowe, sytuacja rodzinna itp.), z których część jest trudno mierzalna lub w ogóle brak takiej możliwości. Tym samym rozpoznanie potencjału ekonomicznego gospodarstw indywidualnych zazwyczaj opiera się na podstawie oceny ogólnej sytuacji poszczególnych grup gospodarstw rolnych.

W odniesieniu do gospodarstw rolnych najbardziej uniwersalnym miernikiem pozwalającym względnie syntetycznie określić i ocenić posiadany

---

<sup>25</sup> W 2007 roku w sektorze pracowało 14,7% wszystkich zatrudnionych w kraju, podczas gdy średnio w UE-27 udział ten wynosił 5,6%. Pracujących wyłącznie lub głównie w polskim rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie było 2 247 tys. Stanowili oni prawie 18,4% ogółu zatrudnionych w tym segmencie w Unii Europejskiej, gdzie analogiczna zbiorowość liczyła 12 218 tys. osób. Tylko w Rumuni odnotowano większą (o 22,9%) liczbę pracujących w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie niż w Polsce. W konsekwencji zatrudnienie w polskim rolnictwie indywidualnym w przeliczeniu na 100 ha UR wyniosło 14,70 AWU i chociaż był to poziom o około 5% niższy niż w 2002 roku, to i tak 2,5-krotnie przewyższał przeciętny w UE-27.

<sup>26</sup> J. Kulawik: *Efektywność a konkurencyjność* [w:] *Analiza efektywności gospodarowania przedsiębiorstw rolnych powstałych na bazie majątku byłych PCR*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007, s. 27

<sup>27</sup> Pomimo pewnych różnic pojęciowych, w niniejszej pracy zamiennie używa się dla rolnictwa (gospodarstwa) indywidualnego (rodzinnego) terminu rolnictwo (gospodarstwo) rodzinne bądź chłopskie.

<sup>28</sup> Woś A.: *Układy strukturalne ...* op. cit. s. 9.

przez poszczególne jednostki potencjału ekonomicznego jest ich wielkość ekonomiczna,<sup>29</sup> gdyż uwzględnia rozmiary prowadzonej działalności rolniczej oraz relatywnie szerokie spektrum parametrów produkcyjno-kosztowych oraz lokalne uwarunkowania funkcjonowania.

**Tabela 3**  
**Zmiany w liczbie i strukturze gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha UR według ich wielkości ekonomicznej**

Wyszczególnienie	Lata	Razem	Klasy wielkości ekonomicznej w ESU					
			do 2	2-4	4-8	8-16	16-40	40 i więcej
Liczba gospodarstw indywidualnych prowadzących działalność rolniczą (w tys.):	2002	1 615,0	889,5	278,0	235,5	143,5	58,1	10,4
	2007	1 741,6	987,7	295,7	218,7	144,7	78,6	16,2
Struktura gospodarstw	2002	100,0	55,1	17,2	14,6	8,9	3,6	0,6
	2007	100,0	56,7	17,0	12,6	8,3	4,5	0,9
Zmiany w latach 2002-2007 (w tys.)		+126,6	+98,2	+17,7	-16,8	+1,2	+20,5	+5,8
Tempo zmian (w %)		+7,8	+11,0	+6,4	- 7,1	+0,8	+35,3	+55,8
Średnioroczne tempo zmian		+1,6	+ 2,2	+1,3	- 1,4	+0,2	+7,1	+11,2

Źródło: opracowano na podstawie niepublikowanych danych GUS 2002 i 2007.

Z analizy rozkładu gospodarstw według kryterium ich siły ekonomicznej wynika, że omawiana grupa podmiotów tworzy grupę bardzo zróżnicowaną pod względem potencjału ekonomicznego (tab. 3). Choć w jej skład wchodziły jednostki o bardzo odmiennej wielkości ekono-

<sup>29</sup> Wielkość ekonomiczna wyrażana jest w European Size Unit (ESU) i jest sumą standardowych nadwyżek bezpośrednich (SGM – Standard Gross Margin) wszystkich działalności rolniczych prowadzonych w danym gospodarstwie, czyli dotyczy gospodarstw prowadzących produkcję rolniczą (czynnych). Stanowi ona różnicę wartości produkcji uzyskanej w danej działalności rolniczej i bezpośrednich kosztów bezpośrednich jej wytworzenia (wielkości średnie z trzech kolejnych lat). Wartość 1 ESU od 1984 roku wynosi 1 200 euro.

micznej, to trwale zdecydowanie przeważały bardzo małe gospodarstwa, które z perspektywy ekonomicznej można uznać za nieżywotne (do 4 ESU). Ponadto w latach 2002-2007 odnotowano dalsze rozszerzenie się udziału (z 72 do 77%) zbiorowości podmiotów tej wielkości, na skutek wzrostu odsetka (z 55 do 57%) gospodarstw do 2 ESU, czyli minimalnego proggu potencjału ekonomicznego określonego w badaniach dla polskich gospodarstw towarowych. Odnotować jednak należy pewne pozytywne procesy zaobserwowane w latach 2002-2007, kiedy to stosunkowo dynamicznie rosła grupa podmiotów o relatywnie dużej wielkości ekonomicznej (16 i więcej ESU), które mają zdolności konkurencyjne.<sup>30</sup> W tym czasie liczba gospodarstw indywidualnych w przedziale 16-40 ESU zwiększyła się z 58,1 do 78,6 tys. (czyli o przeszło 35%), a grupie ponad 40 ESU wzrosła z 10,4 do 16,2 tys. (zatem o prawie 56%). Nie zmienia to faktu, że razem takie jednostki w dalszym ciągu w Polsce stanowią nieliczną grupę, a ich łączny udział w całej zbiorowości indywidualnych gospodarstw rolnych wyniósł nieco ponad 5% w 2007 roku i był nieznacznie większy niż w 2002 roku, kiedy stanowił około 4%.

**Tabela 4**  
Zmiany w użytkowaniu gruntów rolniczych według siły ekonomicznej prowadzących działalność rolniczą gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha UR

Wyszczególnienie	Lata	Razem	Klasy wielkości ekonomicznej w ESU					
			do 2	2-4	4-8	8-16	16-40	40 i więcej
Powierzchnia UR (w tys. ha)	2002	13 291	2 867	1 951	2 614	2 572	1 861	1 426
	2007	13 933	2 965	2 040	2 362	2 532	2 472	1 562
Struktura użytkowania gruntów rolniczych	2002	100,0	21,6	14,7	19,6	19,4	14,0	10,7
	2007	100,0	21,3	14,6	17,0	18,2	17,7	11,2
Zmiany w latach 2002-2007 (w tys.)		+642	+98	+89	-252	-40	+611	+136
Tempo zmian (w %)		+4,8	+3,4	+4,6	-9,6	-1,6	+32,8	+7,0

Źródło: opracowano na podstawie niepublikowanych danych GUS 2002 i 2007.

<sup>30</sup> Józwiak W., Mirkowska Z.: *Polskie gospodarstwa rolne w pierwszych latach członkostwa [w:] Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 2/2008, s.

Na tle stosunkowo niskiego udziału silnych ekonomicznie jednostek wśród ogółu indywidualnych gospodarstw rolnych nieco lepiej przedstawia się struktura użytkowania gruntów rolniczych (tab. 4). Gospodarstwa indywidualne powyżej 1 ha UR o wielkości 40 i więcej ESU, których udział w całej zbiorowości wynosi niespełna 1%, gromadzą ponad 11% UR, zaś gospodarstwa o wielkości 16-40 ESU (stanowią mniej niż 5%) posiadają dalsze prawie 18% powierzchni UR. Trzeba zaznaczyć, że jest to nieco korzystniej niż w 2002 roku, kiedy to wysokość odsetka uprawianych gruntów w gospodarstwach o wyżej wymienionych wielkościach ekonomicznych wynosiła odpowiednio niespełna 11% i 14,0%. Równocześnie odnotowano niekorzystne zjawisko, jakim jest zmniejszający się z ponad 19% w 2002 roku do 18% w roku 2007 udział UR w gospodarstwach o wielkości ekonomicznej 8-16 ESU.

W latach 2002-2007 przeciętna wielkość ekonomiczna gospodarstwa rodzinnego zwiększyła z 4,2 do 4,4 ESU, czyli o około 5%. Przy czym, pomimo tych pozytywnych zmian, potencjał ekonomiczny polskich gospodarstw rolnych jest relatywnie niewielki. Dla porównania średnia wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego w UE wynosiła w 2005 roku 10,5 ESU. Tym samym prawie 2,5-krotnie była wyższa niż średnia siła ekonomiczna podmiotu rolnego w kraju, który w tym czasie stanowiło 4,3 ESU.

---

## **Potencjał ekonomiczny polskich gospodarstw na tle gospodarstw UE**

---

Występowanie gospodarstw rolnych o bardzo zróżnicowanej wielkości ekonomicznej charakteryzuje nie tylko polskie rolnictwo, ale stanowi ogólną cechę rolnictwa we Wspólnocie Europejskiej. Podstawowe odmienności pomiędzy naszym sektorem rolnym a tym działem gospodarczym w większości państw unijnych zaznaczają się w relacjach w wielkości grup gospodarstw o niewielkim potencjale ekonomicznym i podmiotów dysponujących relatywnie dużą siłą ekonomiczną (tab. 5).

Zgodnie z metodologią Eurostat, większość naszych gospodarstw rolnych (ponad 69%), znajduje się grupie podmiotów o bardzo małej wielkości ekonomicznej do 2 ESU, mniejszej niż kryterium ustanowione dla zbiorowości polskich gospodarstw prowadzących rachunkowość zgodnie z zasadami FADN (wynosi ono co najmniej 2 ESU.) Nawet jeżeli wyłączy się jednostki o areale poniżej 1 ha UR, to wysokość odsetka gospodarstw o wielkości ekonomicznej do 2 ESU wynosi 57%. Oznacza to, że nawet wówczas jest to udział dwukrotnie mniejszy niż przeciętnie w UE-15, gdzie tej wielkości podmioty stanowiły

ORGANIZACJA, EKONOMIKA I PROBLEMY SPOŁECZNE

około 29%. Należy zaznaczyć, że w niektórych państwach tak małe gospodarstwa nie występują (Holandia) lub pojawiają incydentalnie, a ich udział nie przekracza 9% (Dania, Finlandia, Belgia i Luksemburg). Wprawdzie we Wspólnocie Europejskiej występują także kraje, gdzie skala występowania bardzo małych gospodarstw jest relatywnie duża (np. Portugalia – 56%; Wielka Brytania – 43%), ale jednocześnie istnieje tam relatywnie duża grupa podmiotów o bardzo dużej wielkości ekonomicznej, czyli 100 i więcej ESU (odpowiednio 1 i 10%). Dla porównania wśród naszych gospodarstw praktycznie nie ma podmiotów o takiej sile ekonomicznej, gdyż ich udział wynosi 0,2%. Zatem ich występowanie jest dziesięciokrotnie rzadsze niż przeciętnie w UE-27 (2,0%). Ta różnica wzrasta jeszcze ponad dwukrotnie w porównaniu do rolnictwa krajów UE-15, gdzie gospodarstwa o wielkości ekonomicznej 100 i więcej ESU stanowią 4,7%.

**Tabela 5**  
**Wielkość ekonomiczna gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej w 2007 roku**

Wyszczególnienie	Średnia wielkość gospodarstwa w:		Odsetek gospodarstw o wielkości ekonomicznej:		
			do 2	2-100	100 i więcej
	ha UR	ESU	ESU		
Holandia	23,9	102,6	–	67,4	32,6
Dania	52,4	69,8	1,9	77,0	21,1
Belgia	26,9	65,6	7,9	69,0	23,1
Francja	48,6	50,4	13,6	72,3	14,1
Niemcy	43,7	49,7	12,6	75,7	11,7
Luksemburg	52,7	46,5	8,5	80,5	11,0
Wielka Brytania	55,6	36,9	42,5	47,8	9,8
Finlandia	32,1	25,1	6,6	90,6	2,9
Szwecja	42,1	21,5	26,0	70,0	4,0
Irlandia	31,8	19,2	12,8	85,5	1,8
Hiszpania	23,0	18,5	23,3	73,8	2,8
Austria	19,1	14,8	28,7	70,2	1,0
Włochy	7,4	12,8	37,2	61,1	1,7
Portugalia	11,4	6,7	56,3	42,9	0,8
Grecja	4,8	6,6	35,9	63,9	0,1
Polska – ogółem	6,0	3,3	69,4	30,4	0,2
<i>w tym gosp. indywidualne (pow. 1 ha UR)</i>	7,6	4,3	56,6	43,3	0,1
UE-27	11,9	10,5	61,5	38,5	2,0
UE-15	21,4	22,6	29,4	70,6	4,7
UE-12	5,5	2,3	83,2	16,8	0,2

Źródło: Opracowano na podstawie danych Komisji Europejskiej i GUS z badania struktury gospodarstw rolnych.

Średnia wielkość ekonomiczna naszego gospodarstwa rolnego jest nie tylko prawie siedmiokrotnie mniejsza niż analogiczny wskaźnik w krajach UE-15 (3,3 ESU wobec 22,6 ESU), ale również trzykrotnie niższa od wielkości tego miernika wśród ogółu państw UE-27 (3,3 ESU wobec 10,5 ESU). Tak duże rozbieżności w sile ekonomicznej gospodarstw rolnych w Polsce w porównaniu z innymi państwami UE są przede wszystkim konsekwencją odmienności w zakresie zaawansowania procesu koncentracji gruntów rolniczych. Trzeba bowiem brać pod uwagę przestrzenny charakter produkcji rolniczej oraz prawidłowość, że to areal posiadanych użytków rolnych wyznacza relacje pozostałych czynników produkcji.

O nadmiernej skali występowania w Polsce gospodarstw dysponujących niewielką siłą ekonomiczną świadczy również fakt, że jeżeli wyłączy się jednostki, których wielkość ekonomiczna nie przekracza 2 ESU, to wśród pozostałych przeciętny rozmiar całkowitego GSM wyniesie 9,1 ESU. Oznacza to, że nawet wówczas przeciętna siła ekonomiczna jest stosunkowo niewielka i odbiega od wielkości ekonomicznej gospodarstw państw unijnych, z którymi nasi rolnicy muszą rywalizować o rynki zbytu.

Średnia wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego, którego całkowita standardowa nadwyżka bezpośrednio przekroczyła 1 ESU, tj. dolny próg określający gospodarstwo jako towarowe, w badaniach FADN wyniosła 19,1 ESU i wahała się od 3,8 ESU na Litwie i 5,2 ESU na Łotwie do 68,1 ESU w Belgii, 70,3 ESU w Danii i 102,6 ESU w Holandii. Ponadto tylko o 14% przewyższała dolny próg wielkości ekonomicznej (8 ESU) przyjętych dla gospodarstw towarowych w 1/3 gospodarstw UE. Te państwa to, Austria, Dania, Finlandia, Francja, Luksemburg, Malta, Niemcy, Szwecja i Irlandia. Jednocześnie była aż o 43% niższa niż minimalny pułap dla gospodarstwa towarowego w Wielkiej Brytanii, Belgii i Holandii.

Przytoczone powyżej dane świadczą o dużym zróżnicowaniu w potencjale ekonomicznym pomiędzy gospodarstwami z poszczególnych państw UE oraz o zbyt słabym zaawansowaniu w naszym rolnictwie procesu koncentracji ziemi w jednostkach silniejszych ekonomicznie. Szczególnie wyraźnie widać to przy porównaniu z krajami, z którymi konkurujemy na wspólnym rynku rolnym UE. Jeśli w Polsce ogół gospodarstw rolnych (indywidualnych i osób prawnych) osiągających 40 i więcej ESU dysponuje 19% całkowitej powierzchni ziemi rolniczej, to w takich krajach jak Czechy jest to 84%, w Niemczech 79%, w Danii 77%, a na Węgrzech 56%. Tak duże rozbieżności wskazują, że polskie rolnictwo nie dokonało procesu koncentracji użytków rolnych ani drogą charakterystyczną dla krajów UE-15, ani dla innych krajów Europy Środkowo-wschodniej.

## Reasumpcja i wnioski

---

Pomimo pewnych pozytywnych zmian, nadal cechą charakterystyczną polskiego rolnictwa, a jednocześnie jego słabością, jest nadmierne rozdrobnienie obszarowe i mała skala produkcji w relatywnie licznej grupie gospodarstw. Znaczna liczba indywidualnych gospodarstw rolnych z dużym udziałem jednostek niewielkich obszarowo (57% do 5 ha skupia 18% UR) oraz niewielkim udziałem relatywnie większych obszarowo podmiotów (7% powyżej 20 ha obejmuje 38% powierzchni UR) powoduje, że ogólnie polskie rolnictwo jest nisko produkcyjne i mało ekonomiczne. Ponadto blisko połowa gospodarstw jest praktycznie nieaktywna na rynku artykułów rolnych, albowiem ich produkcja jest ukierunkowana na potrzeby samozaopatrzeniowe rodziny, a na rynku lokowane są tylko niewielkie jej rozmiary.

Konsekwencją rozdrobnienia jest również niewielki potencjał ekonomiczny znacznej części gospodarstw, co powoduje, że większość gospodarstw nie posiada trwałych zdolności do konkurowania i generowania satysfakcjonujących dochodów z pracy w działalności rolniczej. Te uwarunkowania powodują, że w dłuższym okresie czasowym może to zagrozić możliwości konkurowania z rolnictwem innych krajów UE. Należy mieć na uwadze, że genezą pozycji polskiego rolnictwa na europejskim wspólnym rynku jest w głównej mierze niska cena naszych produktów dla odbiorców zagranicznych. Przy czym, rola tego czynnika będzie stopniowo słabnąć, a nasze gospodarstwa powinny być również konkurencyjne pod względem zasobowym.

Ogółem można szacować, że obecnie jest około 10% ogółu indywidualnych gospodarstw o obszarze od 1 ha UR, które uzyskują co najmniej 12 ESU, co oznacza, że posiadają zdolności konkurencyjne na europejskich rynkach rolnych. Średnia powierzchnia takich gospodarstw wynosi około 40 ha UR, czyli są to jednostki pięciokrotnie większe niż przeciętnie w skali kraju. Można określić, że wraz z sektorem rolnictwa osób prawnych w sposób racjonalny jest wykorzystywana około połowa gruntów rolniczych, co wskazuje, że w przypadku naszego kraju znaczna część posiadanej ziemi służy prowadzeniu komercyjnej działalności rolniczej.

W bieżących uwarunkowaniach makroekonomicznych, a zwłaszcza z racji zwiększania się międzynarodowej (regionalnej) rywalizacji i narastającego oddziaływania globalizacji na rynki rolne, poprawa zdolności konkurencyjnych w rolnictwie polskim staje się nieodzowna.

Zasadnicze przemiany w strukturze obszarowej są procesem ewolucyjnym i zachodzą one w dłuższym czasie. Są one uwarunkowane wieloma czynnikami o charakterze społeczno-demograficznym, makroekonomicznym



nym, jak również odnoszącym się bezpośrednio do przeobrażeń sektora rolnego. Przyspieszenie przemian obszarowych staje się nieodzowne tym bardziej, że z prowadzonych badań wynika, że wzrost powierzchni o 1 ha UR zwiększa o 3-4% szanse na przejście gospodarstwa do wyższej grupy produkcji.

Należy uznać, że możliwości wzrostu siły ekonomicznej gospodarstw indywidualnych, a tym samym ich zdolności konkurencyjnych, wiążą się w głównej mierze z uaktywnieniem zmian struktury obszarowej gospodarstw chłopskich i odpływu ludności rolniczej do zajęć pozarolniczych. Przepływ ziemi do segmentu gospodarstw zdolnych do konkurencji stanowi bardzo złożoną kwestię, gdyż jest konsekwencją wielu współzależnych czynników. Na tempo tych przeobrażeń oddziałują zarówno procesy ogólnogospodarcze, jak i uwarunkowania społeczne. Odnosi się to, między innymi, do skłonności do likwidacji (zmniejszania areалу) gospodarstw, które w niewielkim zakresie uczestniczą na rynku produktów rolniczych. Z wykonanych prac wynika, że procesy przeobrażeń struktury obszarowej pod kątem poprawy konkurencyjności rolnictwa w aktualnych uwarunkowaniach będą przebiegały bardzo wolno. Albowiem ich specyfika w strukturze obszarowej rolnictwa indywidualnego polega na tym, że postęp w koncentracji ziemi przebiega w warunkach ubytku gospodarstw i silnej polaryzacji struktury obszarowej istniejących gospodarstw. Dlatego należy uaktywnić instrumenty intensyfikujące procesy likwidacji części gospodarstw i wspomagające zmianę aktywności zawodowej ludności rolniczej. Dotyczy to również zmiany zasad korzystania z ubezpieczeń społecznych w ramach KRUS. W przyszłości ta forma powinna być zarezerwowana dla osób pracujących wyłącznie lub głównie w gospodarstwie, a dochód z działalności rolniczej powinien stanowić podstawowe źródło ich utrzymania.

Te zmiany powinny być prowadzone równoległe z działaniami na rzecz poprawy sprawności gospodarowania. Można ją zwiększyć poprzez: zmianę organizacji produkcji, optymalizację struktury czynników (nakładów produkcji), poprawę zarządzania, lepsze kontakty z rynkiem, doskonalenie metod produkcji. Aktualnie stosowane, pomimo licznych zmian, nadal w relatywnie niewielkim zakresie uwzględniają kwestie negatywnego oddziaływania na środowisko. Wprowadzanie rozwiązań innowacyjnych (szacunki wykonywane w krajach wysokorozwiniętych wskazują, że innowacje przyczyniają się w 80% do wzrostu efektywności i produktywności) oraz rozwój kapitału społecznego także sprzyjałoby lepszemu organizowaniu się dla wspólnego funkcjonowania i czerpania z tego tytułu pożytków.

*Dr Bożena Karwat-Woźniak jest pracownikiem naukowym Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego.*

# Używki a prawo do jednorazowego odszkodowania

---

## 1. Wprowadzenie

---

W języku potocznym pod pojęciem „używki” rozumie się produkty spożywcze, zwykle pozbawione wartości odżywczej, w większej ilości działające szkodliwie i pobudzające układ nerwowy.<sup>1</sup> Ich klasyfikacji można dokonywać w oparciu o różne kryteria, np. pochodzenia (naturalne, syntetyczne), stopnia szkodliwości, legalności itp. Według tej ostatniej klasyfikacji można je podzielić na legalne, tj. takie, które mogą być rozpowszechniane i sprzedawane z zachowaniem określonych procedur bez ryzyka pociągnięcia do odpowiedzialności (np. alkohol, papierosy), oraz nielegalne, tj. takie, które w świetle obowiązującego prawa nie mogą być dystrybuowane, a potencjalne próby ich rozpowszechniania są czynem zabronionym ściganym z urzędu (np. narkotyki).<sup>2</sup>

Kryterium legalności nie ma jednak większego znaczenia w sprawach z zakresu przyznania prawa do jednorazowego odszkodowania z ubezpieczenia społecznego rolników. Spożycie jednych jak i drugich może spowodować utratę prawa do tego świadczenia. Tym samym używki w dziedzinie ubezpieczeń społecznych – pod warunkiem zaistnienia warunków określonych w ustawie – można podzielić na: powodujące utratę do świadczenia (np. alkohol, narkotyki) oraz niewyłączające prawa do świadczenia (np. papierosy). Mowa

---

<sup>1</sup> Zob. *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, s. 1103.

<sup>2</sup> Termin narkotyk nie posiada definicji legalnej i wywodzi się z języka potocznego, o czym szerzej w dalszej części opracowania.

tu o jednorazowym odszkodowaniu<sup>3</sup> określonym w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.<sup>4</sup>

Świadczenie to jest pochodną opłaconych składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie.<sup>5</sup> Ustawodawca wprowadził wyjątki, określając sytuacje, w których pomimo doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu w wyniku wypadku przy pracy rolniczej, a więc wypełnienia wszystkich znamion ustawowych, świadczenie poszkodowanemu nie będzie należne.<sup>6</sup> W myśl art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o u.s.r., jednorazowe odszkodowanie nie przysługuje ubezpieczonemu, jeżeli będąc w stanie nietrzeźwości lub będąc pod wpływem środków odurzających, substancji psychotropowych lub innych środków o podobnym działaniu,<sup>7</sup> sam w znacznym stopniu przyczynił się do wypadku. Dwukrotne posłużenie się przez ustawodawcę alternatywą rozłączną upoważnia do wniosku,

---

<sup>3</sup> Jednorazowe odszkodowanie nie jest jedynym świadczeniem, do którego ubezpieczony może stracić prawo na skutek zażycia używek. Ze względu na przedmiot opracowania wyznaczony jego tytułem nie zostaną skomentowane zasady wyłączenia prawa do zasiłku chorobowego. Niejako sygnalizując temat, warto przytoczyć art. 16 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2010 r. nr 77, poz. 512 ze zm.), który stanowi, że ubezpieczonemu, którego niezdolność do pracy spowodowana została nadużyciem alkoholu, zasiłek chorobowy nie przysługuje za okres pierwszych 5 dni tej niezdolności. Przepis ten ze względu na odesłanie zawarte w art. 52 ust. 2 ustawy o u.s.r. ma także zastosowanie w ubezpieczeniu społecznym rolników. W świetle poniższego wyводу przepis ten jednak wydaje się niekompletny, ponieważ nie przewiduje utraty prawa do tego świadczenia na skutek spowodowania niezdolności do pracy ubezpieczonego poprzez użycie środków odurzających. Posiłkując się regułą *argumentum a minore ad maius*, jeżeli ustawodawca odbiera prawo do jednorazowego odszkodowania na skutek zażywania używek legalnych, to tym bardziej powinien wykluczyć takie prawo na skutek stosowania używek nielegalnych.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm., dalej: ustawa o u.s.r.

<sup>5</sup> Zob. art. 9 ust. 1 ustawy o u.s.r., dalej: ubezpieczenie wypadkowe.

<sup>6</sup> Odmowa prawa do jednorazowego odszkodowania dotyczy tylko poszkodowanego. Ustawodawca *explicite* określił zakres podmiotowy osób uprawnionych do jednorazowego odszkodowania w art. 10 ustawy o u.s.r. Są to: ubezpieczony, który doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz członkowie rodziny ubezpieczonego, który zmarł wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej. W zakresie zaś odmowy prawa do tego świadczenia ustawodawca zawęził ten katalog podmiotowy tylko do osoby ubezpieczonego. Posiłkowo można przytoczyć przykład z orzecznictwa dotyczącego pracowniczego wypadku przy pracy, a jego teza jest także aktualna na gruncie przepisów ustawy o u.s.r. W wyroku z dnia 5 marca 2003 r. sygn. II UK 194/02, OSNP 2004/8/143 Sąd Najwyższy stwierdził: świadczenia wypadkowe przysługują członkom rodziny pracownika zmarłego wskutek wypadku w drodze z pracy do domu, bez względu na stopień jego przyczynienia się do wypadku.

<sup>7</sup> W dalszej części opracowania – celem skrótu – będzie stosowane jedno pojęcie „środków odurzających”.

że wystąpienie choćby jednej z wymienionych przesłanek wyłącza prawo do świadczenia. Wystąpienie wymienionych przesłanek negatywnych nie przekreśla jednak uznania samego zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej, a jedynie pozbawia prawa do jednorazowego odszkodowania.

---

## 2. *Ratio legis*

---

Wstrzymanie przez ustawodawcę prawa do świadczenia w takich sytuacjach ma charakter dyscyplinująco-prewencyjny i poniekąd penalizuje zdefiniowane negatywne wzorce postępowania przy wykonywaniu pracy w gospodarstwie rolnym. Zdaniem W. Sanetry, skłaniać to ma pracowników (ubezpieczonych) do wykazywania odpowiedniej przezorności przy wykonywaniu pracy, a co najmniej unikania jaskrawego naruszania reguł ostrożnego zachowania się w pracy.<sup>8</sup> Pogląd ten sformułowany na gruncie pracowniczych wypadków przy pracy jest także aktualny w komentowanym zakresie. O wychowawczej funkcji tych regulacji przesądza także forma sankcji zastosowana przez ustawodawcę. Doktryna rozróżnia dwa rodzaje sankcji w ubezpieczeniach społecznych, tj. brak ochrony zawnionej sytuacji (np. sfalszowanie dokumentów) oraz utraty prawa.<sup>9</sup> Odmowa prawa do jednorazowego odszkodowania w przedmiotowym zakresie nosi znamiona utraty prawa. Przypadek ten bowiem wypełnia wszelkie znamiona zdarzenia objętego ochroną ubezpieczeniową, lecz na skutek wystąpienia przesłanek negatywnych następuje utrata prawa do świadczenia. Innymi słowy, ubezpieczony traci prawo do należnego mu świadczenia na skutek swojego naganego zachowania.

Istotą jednorazowego odszkodowania jest zminimalizowanie ujemnych konsekwencji braku aktywności zawodowej na skutek wystąpienia nieoczekiwane zdarzenia losowego (wypadku), powodującego zmniejszenie sprawności organizmu. Ograniczenie sprawności przejawia się w zróżnicowanym stanie zdrowia przed wystąpieniem wypadku, a po jego wystąpieniu powiązanym częściową lub całkowitą niemożnością wykonywania czynności zawodowych. Jednorazowe odszkodowanie jest więc swego rodzaju rekompensatą utraconego potencjalnego zarobku. Jedną z cech charakterystycznych ubezpieczenia społecznego jest ustawowe gwarantowane

---

<sup>8</sup> Sanetra W., *O założeniach nowego systemu świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*. PiZS 3/2003 s. 5.

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat: Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego* Warszawa 2010, s. 161 i n.

podmiotowe prawo do świadczeń, przysługujące w razie wystąpienia zdarzenia objętego ubezpieczeniem, pod warunkiem spełnienia wymogów ustawowych, nabytych poprzez opłacanie składek i niezależnie od tego, czy ubezpieczony ma inne środki utrzymania.<sup>10</sup> Ta gwarancja nie może być jednak utożsamiana z nieograniczoną odpowiedzialnością po stronie ubezpieczyciela. Fundusz składkowy, z którego wypłacane jest to świadczenie, oparty jest na solidarnym wkładzie ubezpieczonych. Wypłacanie jednorazowego odszkodowania osobom, które doznały urazu wskutek wypadku spowodowanego spożyciem alkoholu (stanem nietrzeźwości) lub substancji odurzających naruszałoby – moim zdaniem – zasady sprawiedliwości społecznej i poniekąd premiowałoby zachowania uznane społecznie za naganne. Konsekwencją byłby brak motywacji do podnoszenia kultury pracy. KRUS pełni więc w tym przypadku funkcję stróża nie tylko praworządności, ale także sprawiedliwości społecznej. Wymienione w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o u.s.r. przesłanki negatywne pozbawiają prawa do tego świadczenia, ale należy podkreślić, że sam fakt stwierdzenia stanu nietrzeźwości lub działania pod wpływem substancji odurzających nie jest wystarczającą przesłanką uprawniającą do pozbawienia świadczenia. Warunkiem *sine qua non* jest wystąpienie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zażyciem używki a wystąpieniem wypadku przy pracy rolniczej.

---

### 3. Związek przyczynowo-skutkowy

---

Ustawodawca *explicite* warunkuje odmowę prawa do jednorazowego odszkodowania od wystąpienia przesłanki dodatkowej, polegającej na znacznym przyczynieniu się do wywołania wypadku w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środków odurzających. W przedmiotowej literaturze został wyrażony pogląd, że przyjęcie tej reguły złagodziło kryteria pozbawienia prawa do świadczenia. Konstrukcja ustawowa tej przesłanki wskazuje, że pozbawienie świadczeń wypadkowych nie jest sankcją za samo naruszenie obowiązku trzeźwości zawodowej; jest to raczej sankcja za zachowania, które doprowadziły albo przyczyniły się bezpośrednio do wystąpienia przyczyny zewnętrznej wypadku przy pracy.<sup>11</sup> Uzupełniając ten pogląd można postawić tezę, że odmawiając ubezpieczonemu prawa do

---

<sup>10</sup> Szpor G., *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe* (red. Szpor), Warszawa 2006, s. 25.

<sup>11</sup> Lach D.E., Samol S., Ślebzak K., *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Komentarz* Warszawa 2009, s. 157.

przedmiotowego świadczenia koniecznym jest udowodnienie w toku prowadzonego postępowania dowodowego, że stan nietrzeźwości lub stan odurzenia miał charakter znaczący (dominujący) i skutkowało wywołaniem wypadku przy pracy rolniczej. W języku potocznym słowo „znaczący” pojmuje się jako pokaźny, niemały, spory, dość duży.<sup>12</sup>

Konstrukcja językowa zastosowana przez ustawodawcę wyrażająca się zawarciem w ustawie terminu: „w znacznym stopniu przyczynił się do wypadku” jest pojęciem nieostrym i stwarza problemy z ustaleniem właściwej wykładni nie tylko na gruncie przepisów ustawy o u.s.r.<sup>13</sup> W zakresie pojęć nieostrych występuje tzw. „pas nieostrości”,<sup>14</sup> który potencjalnie – poprzez swego rodzaju subiektywizm pojmowania pojęcia – przełożyć się może na zróżnicowane jego rozumienie, czyniąc granicę odmowy bądź przyznania prawa bardzo płynną. Próbując jednak wyznaczyć minimalną granicę, po przekroczeniu, której zajdą przesłanki do odmowy prawa do świadczenia można stwierdzić, że prawo do jednorazowego odszkodowania nie będzie należne we wszystkich tych przypadkach, w których, gdyby nie nietrzeźwość ubezpieczonego lub stan odurzenia do wypadku by nie doszło. Przykładowo, spowodowanie wypadku drogowego w stanie nietrzeźwości lub obsługa w takim stanie zwierząt gospodarskich i pogryzienie przezeń. Szczególnie ten drugi przypadek jest dość interesujący z tego względu, że powszechnie znane jest agresywne zachowanie zwierząt w stosunku do osób w stanie nietrzeźwości. Zmieniane przez Sąd decyzje Kasy w takich przypadkach bez przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego wydają się polemiczne. Wykonywanie zwykłych czynności w gospodarstwie, jak karmienie zwierząt gospodarskich będąc w stanie nietrzeźwości, nie może wykluczać, że do np. pogryzienia doszło na skutek wywołania agresji zwierzęcia wyczuwalną wonią alkoholu.

W literaturze pojawiają postulaty *de lege ferenda* dążące do zliberalizowania sankcji całkowitej utraty prawa do świadczenia na rzecz ustalenia tylko częściowego świadczenia.<sup>15</sup> Pogląd ten wydaje się kontrowersyjny. Przyznanie choćby częściowe świadczeń w takich przypadkach zmarginalizowałoby charakter wychowawczy tych regulacji i niewątpliwie deprecjonowałoby sens podnoszenia kultury pracy.

<sup>12</sup> Zob. *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, s. 1285.

<sup>13</sup> Ten sam problem występuje na gruncie przepisów ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 169, poz. 1322 ze zm.), regulujących prawo do jednorazowego odszkodowania dla pracowników. Zob. art. 21 ust. 2 tej ustawy. Zob. także: Witoszko W., *Wyłączenia prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadku przy pracy*. PiZS Nr 2/2005 s. 36.

<sup>14</sup> Zieliński M., *Wykładania i prawa. Zasady, reguły, wskazówki*. Warszawa 2008, s. 180.

<sup>15</sup> Witoszko W., *op. cit.* s. 36 i podana tam literatura.

## 4. Nietrzeźwość

Pierwszą przesłanką negatywną wymienioną w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o u.s.r. jest stan nietrzeźwości. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie zawiera definicji legalnej tego terminu. Tym samym, chcąc dokonać jego prawidłowej wykładni, należy sięgnąć do przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.<sup>16</sup> Ustawa ta zawiera dwa określenia stanów, w którym w organizmie człowieka znajduje się alkohol, tj. stan po użyciu alkoholu i stan nietrzeźwości.<sup>17</sup> Rozróżnienie to jest kluczowe dla potencjalnej odmowy wypłaty świadczenia. W myśl art. 46 ust. 2 ustawy wymienionej ustawy, stan po użyciu alkoholu zachodzi, gdy zawartość alkoholu w organizmie wynosi lub prowadzi do stężenia we krwi od 0,2 ‰ do 0,5 ‰ alkoholu albo obecności w wydychanym powietrzu od 0,1 mg do 0,25 mg alkoholu w 1 dm<sup>3</sup>. Zgodnie zaś z art. 46 ust. 3 powyższej ustawy, stan nietrzeźwości zachodzi, gdy zawartość alkoholu w organizmie wynosi lub prowadzi do stężenia we krwi powyżej 0,5 ‰ alkoholu albo obecności w wydychanym powietrzu powyżej 0,25 mg alkoholu w 1 dm<sup>3</sup>.

Ustawa o u.s.r. wymienia tylko jeden z tych stanów, tj. stan nietrzeźwości. Konsekwencją takiej konstrukcji przepisów w komentowanym zagadnieniu jest konkluzja, że tylko stan nietrzeźwości może powodować wyłączenie prawa do jednorazowego odszkodowania. *A contrario* stwierdzenie w toku prowadzonego postępowania powypadkowego, że poszkodowany przyczynił się do wypadku w znacznym stopniu, w stanie „po użyciu alkoholu”, nie jest przesłanką uprawniającą do odmowy świadczenia. Posiłkowo można tu przywołać Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2007 r.<sup>18</sup> Orzeczenie to wprawdzie zapadło na gruncie przepisów Kodeksu karnego, ale ze względu na fakt, że definicja legalna stanu nietrzeźwości jest w obydwu aktach normatywnych ujęta w taki sam sposób, motywy rozstrzygnięcia zawarte w przedmiotowym orzeczeniu można zaadoptować na potrzeby ubezpieczeń społecznych. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdził, że na gruncie obowiązujących przepisów tylko stan nietrzeźwości człowieka może skutkować nałożeniem sankcji.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2007, poz. 70, nr 473 ze zm.

<sup>17</sup> Stan nietrzeźwości definiuje także art. 115 § 16 Kodeksu karnego. Definicja legalna tego terminu nie odbiega od definicji zawartej w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

<sup>18</sup> Sygn. akt: IV KK 112/07, OSNwSK 2007/1/926.

## 5. Środki odurzające, substancje psychotropowe lub inne środki o podobnym działaniu

Narkotyki stanowią powszechnik kulturowy, którego nie sposób całkowicie wyeliminować z życia społecznego.<sup>19</sup> Tym samym przenikają do każdego obszaru aktywności człowieka w tym i do środowiska pracy, stając się zjawiskiem coraz częściej występującym.<sup>20</sup> Pomimo powszechności w języku potocznym, termin „narkotyki” nie jest kategorią prawną.<sup>21</sup> W języku potocznym oznacza substancję powodującą (w zależności od dawki) uspokojenie, euforię, zniesienie bólu, odurzenie, sen.<sup>22</sup> W zakresie pojęć normatywnych zawartych w ustawie o u.s.r. brak jest definicji legalnych pozwalających na ustalenie właściwego ich znaczenia.<sup>23</sup> Koniecznym jest zatem sięgnięcie do przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu narkomanii.<sup>24</sup> Ustawa ta definiuje następujące pojęcia: środek odurzający, substancja psychotropowa, środek zastępczy.<sup>25</sup> W świetle art. 4 pkt 25-27 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii użyte w ustawie określenia oznaczają: substancja psychotropowa – każdą substancję pochodzenia naturalnego lub syntetycznego, działającą na ośrodkowy układ nerwowy, określoną w wykazie substancji psychotropowych stanowiącym załącznik

<sup>19</sup> Łucarz K., Muszyńska A., *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Warszawa 2008, zob. komentarz do art. 4.

<sup>20</sup> Szerz. Na ten temat: Głądoch M., *Prawa i obowiązki pracodawcy w związku z używaniem środków odurzających lub substancji psychotropowych przez pracowników*, PiZS 8/2007 s. 15-20.

<sup>21</sup> Najbliższym znaczeniowo jest termin „narkomania”, który w zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oznacza stałe lub okresowe używanie w celach innych niż medyczne środków odurzających lub substancji psychotropowych albo środków zastępczych, w wyniku czego może powstać lub powstało uzależnienie od nich. Termin „narkomania” wywodzi się od greckiego *narke*, *narkosis* i oznacza odurzenie, oszołomienie. Do terminu tego dodawano wyraz *mania* który oznaczał chorobliwy pociąg do wykonywania jakiś czynności.

<sup>22</sup> Zob. *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2003 s. 503.

<sup>23</sup> Warto zauważyć, że ta przesłanka negatywna została wprowadzona do przepisów ustawy o u.s.r. dopiero 1 maja 2004 r. na mocy ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 91, poz. 873). Zob. art. 1 pkt 7 ppkt c tej ustawy.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485 ze zm.

<sup>25</sup> Zastosowany przez ustawodawcę podział, a w szczególności klasyfikacja poszczególnych substancji, spotyka się z krytyką doktryny. Szerz. Łucarz K., Muszyńska A., *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Warszawa 2008, zob. komentarz do art. 4., K. Łucarz, Pojęcie środka odurzającego w prawie karnym PiP 6/2008, Stefański R.A., *Glosa do uchwały SN z dnia 27 lutego 2007 r., I KZP 36/06 PiP 8/2007*.



nr 2 do ustawy; środek odurzający – każdą substancję pochodzenia naturalnego lub syntetycznego działającą na ośrodkowy układ nerwowy, określona w wykazie środków odurzających stanowiącym załącznik nr 1 do ustawy; środek zastępczy – substancję pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w każdym stanie fizycznym lub produkt, roślinę, grzyba lub ich część, zawierające taką substancję, używane zamiast środka odurzającego lub substancji psychotropowej lub w takich samych celach jak środek odurzający lub substancja psychotropowa, których wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu nie jest regulowane na podstawie przepisów odrębnych; do środków zastępczych nie stosuje się przepisów o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

Nie trudno dostrzec, że ustawodawca wykazał się niekonsekwencją w nazewnictwie. O ile termin „*środek odurzający*” i „*substancja psychotropowa*” użyte w przepisach ustawy o u.s.r. znajdują swoje odpowiedniki na gruncie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, tak pojęcie: „*inne środki o podobnym działaniu*” nie znajduje takiego odpowiednika. Wydaje się jednak, że ze względu na definicję legalną terminu „*środek zastępczy*” może on być stosowany *per analogiam*. Nie mniej jednak, mając na celu spójność systemu prawnego, należałoby postulować nowelę art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o u.s.r. w tym zakresie celem uniknięcia wątpliwości w przedmiocie wykładni „*inne środki o podobnym działaniu*”. Tym bardziej, że ta kategoria nie zawiera enumeratywnego wyliczenia takich substancji jak to ma miejsce w przypadku „*środek odurzający*” i „*substancja psychotropowa*”, które odsyłają do załącznika ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Komentując tą przesłankę negatywną zauważyć można, że została ona potraktowana w sposób bardziej restrykcyjny niż spożywanie alkoholu. Możliwość pozbawienia poszkodowanego prawa do świadczenia na skutek spowodowania wypadku pod wpływem działania alkoholu może być rozważana jedynie od poziomu zawartości alkoholu w organizmie człowieka określanego mianem stanu nietrzeźwości. Brak jest takiej regulacji w przypadku środków odurzających. W piśmiennictwie postuluje się ustalenie stężenia środków odurzających, które pozwoliłoby na określenie wpływu tego stanu na wypadek przy pracy.<sup>26</sup> Miałoby to na celu zróżnicowanie stopnia koncentracji substancji odurzającej w organizmie człowieka, której stopień stężenia oddziałuje na układ nerwowy mogąc przyczynić się do zaistnienia wypadku. W wyroku Sądu Najwyższego z 7 lutego 2007 r.<sup>27</sup> wydanym na gruncie przepisów prawa wykroczeń, w którym Sąd argumentowano, że stanem pod wpływem środka odurzającego jest taki stan, który

<sup>26</sup> Witoszko W., op. cit., s. 36.

<sup>27</sup> Sygn. akt: VKK 128/06.

wywołuje – w zakresie oddziaływania na ośrodkowy układ nerwowy, zwłaszcza zakłócenia czynności psychomotorycznych – takie same skutki jak stan nietrzeźwości po spożyciu alkoholu. Od tego stanu odróżnia się stan po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, a więc i środka odurzającego, który – w zakresie skutków – jest równoważny stanowi po użyciu alkoholu. Stan taki jest znamieniem wykroczeń określonych w art. 86 § 2, 87 § 1 i 2 oraz 96 § 1 k.w.<sup>28</sup> Z powyższego wynika dążność do uregulowania w przepisach prawa środków odrzucających w podobieństwie do regulacji dotyczących spożycia alkoholu. Rozwiązanie to jest jednak krytykowane. Wskazuje się, że w katalogu środków odurzających nie ma takiego środka, który po użyciu powodowałby takie same skutki jak alkohol o zawartości w organizmie od 0,2 do 0,5 promila.<sup>29</sup>

Przywołane powyżej podglądy doktryny oraz przedstawiony przykład z orzecznictwa w sferze ubezpieczeń społecznych mają jedynie charakter informacyjny. Ponieważ przepisy ubezpieczeń społecznych należą do kategorii przepisów *ius cogens*, należy postawić wniosek, że *de lege lata* każde stwierdzenie środków odurzających w organizmie poszkodowanego, stwierdzone przy jednoczesnym znacznym przyczynieniu się do zaistnienia wypadku, powoduje utratę prawa do świadczenia. Tym samym regulacje obowiązujące w tej materii należy uznać za bardziej restrykcyjne.

---

## 6. Postępowanie dowodowe

---

Prowadzone postępowanie powypadkowe ma na celu ustalenie wszystkich okoliczności wypadku przy pracy rolniczej włącznie ze stwierdzeniem bądź wykluczeniem przesłanek negatywnych. Wynika to *explicite* z przepisów rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie sposobu i trybu zgłaszania wypadku przy pracy rolniczej oraz ustalania jego okoliczności i przyczyn.<sup>30</sup> Zgodnie z dyspozycją § 6 ust. 1 pkt 9 tego rozporządzenia, postępowanie dowodowe w sprawie ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku obejmuje ustalenie, czy nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy. Należy jednak podkreślić, że rolnik kumuluje w sobie cechy pracownika i pracodaw-

---

<sup>28</sup> Szerz. na temat tych pojęć: Barzdo M., Berent J., Kosicki M., Szram S., *Interakcje alkoholu etylowego i kanabinoli – możliwe implikacje w orzecznictwie sądowolekarskim*, *Prawo i Medycyna* nr 3/2004.

<sup>29</sup> Nartowski W., *Jazda na haju*, *Rzeczpospolita* z dnia 9 listopada 2010 r.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 76, poz. 669.

cy, a środowisko pracy jest nieograniczone terytorialne, co nie pozostaje bez wpływu na przeprowadzenie dowodu w sprawie wykluczenia bądź potwierdzenia komentowanych przesłanek negatywnych. O ile w przypadku wypadków pracowniczych podejrzenie stanu nietrzeźwości lub stanu odurzenia skutkuje skierowaniem na przedmiotowe badanie przez płatnika składek,<sup>31</sup> tak w przypadku wypadku przy pracy w ubezpieczeniu społecznym rolników poczynienie takich badań w praktyce jest już bardziej skomplikowane, pomimo transparentności norm prawnych w tym zakresie obowiązujących.

### 6.1. Dowód z badania na zawartość alkoholu lub środka odurzającego

---

Zgodnie z dyspozycją art. 45 ust. 2 ustawy o u.s.r, jeżeli zachodzi przypuszczenie, że poszkodowany w chwili wypadku był w stanie nietrzeźwym lub pod wpływem środków odurzających, substancji psychotropowych lub innych środków o podobnym działaniu, lekarz udzielający pierwszej pomocy kieruje poszkodowanego na badania niezbędne do ustalenia ich zawartości w organizmie. Poszkodowany jest obowiązany poddać się temu badaniu. Odmowa poddania się badaniu lub inne zachowanie uniemożliwiające jego przeprowadzenie powoduje pozbawienie prawa do świadczenia z tytułu wypadku przy pracy rolniczej, chyba że poszkodowany udowodni, że miały miejsce przyczyny, które uniemożliwiły poddanie się temu badaniu. Koszty tego badania pokrywa Kasa.

Zawarty w powyższym przepisie operat nakazu „kieruje” nie pozwala na dowolność w tym zakresie, czyniąc odpowiedzialnym za nie przeprowadzenie takiego badania lekarza udzielającego pierwszej pomocy. Należy jednak zauważyć, że powyższa dyspozycja nie ma charakteru reguły generalnej, a jedynie ma zastosowanie w przypadkach **uzasadnionego podejrzenia**<sup>32</sup> spowodowania wypadku pod wpływem stanu nietrzeźwości bądź w stanie odurzenia. Innymi słowy, kwestia przeprowadzenia badania na zawartość alkoholu w organizmie jest pozostawiona pełnej swobodzie lekarza oraz jego subiektywnemu przypuszczeniu, że poszkodowany był w stanie nietrzeźwości lub stanie odurzenia w czasie zaistnienia wypadku. Dla postępowania powypadkowego bardzo często dokumentacja medyczna jest kluczowa w sprawie. W przypadku doznania jakiegokolwiek urazu

---

<sup>31</sup> Zob. art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

<sup>32</sup> Podkreślenie: W.J.

naruszającego sprawność organizmu, w przeważającej części w pierwszej kolejności dąży się do uzyskania fachowej pomocy przez służby medyczne. W sytuacji rzeczywistego zagrożenia zdrowia lub życia usuwają się na dalszy plan wszelkie inne motywacje, w tym chęć uzyskania świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Sporządzona dokumentacja medyczna w związku z przyjęciem poszkodowanego do szpitala i udzielenia mu pierwszej pomocy powinna mieć zatem walor wysokiej wiarygodności co do okoliczności wypadku, a tym samym powinna być pomocna w ustaleniu rzeczywistych przyczyn i okoliczności wypadku przy pracy oraz zawierać informację na temat wystąpienia przesłanek negatywnych. Doświadczenie zawodowe pokazuje jednak, że bardzo często badanie, o którym mowa powyżej, nie jest wykonywane. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy należy wskazać niską znajomość przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w środowisku medycznym oraz brak powiązania dyspozycji powyższej normy z sankcją.<sup>33</sup>

O ile ustawodawca przewidział dla rolnika sankcję w postaci odmowy prawa do świadczenia w sytuacji odmowy poddania się badaniu przez ubezpieczonego, tak nie przewidział sankcji dla lekarza, który takiego badania – będąc zobowiązanym do jego przeprowadzenia – nie wykonał. Powstają wątpliwości co do rodzaju odpowiedzialności lekarza zaniedbującego wykonania badania, nałożonej na niego przez przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Moim zdaniem, normatywny nakaz przeprowadzenia badania na zawartość alkoholu w organizmie, w powiązaniu z brakiem sankcji dla lekarza takiego badania nie wykonującego, na gruncie przepisów ustawy o u.s.r. nie wyklucza poniesienia odpowiedzialności z innego tytułu. Odpowiedzialność zawodowa lekarzy jest jednym z tematów stale absorbującym uwagę społeczeństwa i środków masowego przekazu. W praktyce niewiele jednak o niej wiadomo. W zakresie komentowanej materii wydaje się, że następstwem zaniedbania ustawowego obowiązku winien być złożony wniosek przez Kasę o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarza do okręgowego orzecznika odpowiedzialności zawodowej, określony przepisami ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich.<sup>34</sup> Postępowanie to jest niezależne od postępowania dyscyplinarnego oraz karnego wobec lekarza. Warto podkreślić, że na gruncie przepisów tej ustawy – w przypadku zaniedbania obowiązku, o którym mowa – Kasie można przypisać status pokrzywdzonego.<sup>35</sup> Niewątpliwie tak należy zakwalifikować przypadek, w którym do-

<sup>33</sup> Z wyjątkiem postępowania o odpowiedzialności zawodowej lekarzy, o czym mowa szerzej poniżej.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1708 ze zm.

<sup>35</sup> W myśl art. 57 ust. 1 tej ustawy, pokrzywdzonym jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przewinienie zawodowe.

szłoby do wypłaty odszkodowania rolnikowi, w przypadku niewykonania badania na zawartość alkoholu w organizmie, pomimo uzasadnionego podejrzenia co do stanu nietrzeźwości poszkodowanego. Wydaje się, że w chwili obecnej koniecznym jest przeprowadzenie akcji informującej wśród lekarzy o ciążyącym na nich ustawowym obowiązku przeprowadzenia takiego badania. Dająca się zauważyć w praktyce swego rodzaju niechęć środowiska lekarskiego do wykonywania przedmiotowych badań nie ma podłoża ekonomicznego, bowiem ciężar finansowy tego badania ustawodawca przerzucił na KRUS, co również należałoby zaakcentować. Kasa częściowo powinna korzystać z uprawnień złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej, co niewątpliwie przyczyniłoby się do zwiększenia dyscypliny w środowisku medycznym i przyniosłoby zwiększenie wykonywania tego rodzaju badań. Ułatwiłoby to przeprowadzenie obiektywnego postępowania dowodowego prowadzonego w kierunku wykluczenia bądź potwierdzenia wystąpienia przesłanek negatywnych przy wypadku przy pracy rolniczej, co niewątpliwie skróciłoby czas postępowania dowodowego oraz zminimalizowało koszty zarówno administracyjne jak i społeczne poprzez wyeliminowanie wątpliwych przypadków wypłaty odszkodowania z uwagi na brak jednoznacznego dowodu z badania lekarskiego.

## 6.2. Inne dowody

---

Brak dowodu z badania lekarskiego na zawartość alkoholu lub środków odurzenia w organizmie poszkodowanego nie zamyka możliwość wydania decyzji odmownej z powodu wystąpienia tych przesłanek negatywnych. Postawienie takiej tezy należałoby uznać, co najmniej za przedwczesne. Zaniedbanie obowiązku przez lekarza niewątpliwie utrudnia udowodnienie poszkodowanemu, że do wypadku doszło wskutek stanu nietrzeźwości lub działania pod wpływem środków odurzających, ale nie powinno wykluczać definitywnie dalszego postępowania w tym kierunku. Należy w tym miejscu odwołać się do ogólnych zasad postępowania administracyjnego, a w szczególności do zawartej w art. 7 k.p.a. zasady prawdy obiektywnej.<sup>36</sup> Rozwinięciem zasady ogólnej wyrażonej w tym przepisie jest dyspozycja art. 77. § 1 k.p.a., w myśl której organ administracji pu-

---

<sup>36</sup> Art. 7 k.p.a.: W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

blicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć **cały**<sup>37</sup> materiał dowodowy. Można zatem postawić tezę, że owo badanie jest jedynym, ale nie jedynym dowodem w toku prowadzonego postępowania powypadkowego. Niewątpliwie dokładne zdefiniowanie stanu nietrzeźwości lub stanu odurzenia wymaga przeprowadzenia badania.<sup>38</sup> Należy mieć jednak na uwadze, że często pomiędzy samym zdarzeniem a udzieleniem pomocy medycznej, a co za tym idzie – możliwością wykonania takiego badania – upływa określona jednostka czasu. Pamiętać należy o tym, że do przyznania bądź odmowy wypłaty odszkodowania jednorazowego odszkodowania z tego tytułu kluczowym jest moment samego zdarzenia wypadkowego. Ustawodawca *expressis verbis* w treści art. 45 ustawy o u.s.r. warunkuje konieczność przeprowadzenia przedmiotowego badania celem ustalenia, czy poszkodowany **w chwili wypadku**<sup>39</sup> był w stanie nietrzeźwym lub pod wpływem środków odurzających. Determinuje to sposób prowadzenia postępowania powypadkowego w kierunku ustalenia wystąpienia przesłanek negatywnych w chwili samego zdarzenia. Tak jak brak przeprowadzonego badania lekarskiego na zawartość alkoholu lub środków odurzających w organizmie nie może stanowić definitywnej przesłanki do wykluczenia, że poszkodowany przyczynił się w znacznym stopniu do wypadku będąc w takim stanie, tak przeprowadzenie takiego badania wskazującego na stan nietrzeźwości lub działania pod wpływem środków odurzających w chwili wypadku nie może jednoznacznie przesądzić, że rzeczywiście wypadek w takich okolicznościach nastąpił. Gdyby przyjąć, że dowód z badania na zawartość alkoholu lub środka odurzającego w organizmie jest jedynym lub najważniejszym dowodem w sprawie, poszkodowany nie mógłby skutecznie udowodnić, że w chwili zdarzenia nie był w stanie nietrzeźwości. W praktyce zdarzają się przypadki, w których poszkodowany, oczekując na służby medyczne, spożywa znaczną ilość alkoholu celem uśmierzenia bólu. Przeciwdowodem w tej sytuacji dla badania lekarskiego mogą być, np. zeznania świadków. Z drugiej zaś strony zdarzają się też przypadki, w których poszkodowany celowo zwleka z wezwaniem pomocy medycznej celem wytrzeźwienia. Przykładowo, stwierdzony kilka godzin po wypadku stan po użyciu alkoholu nie może wykluczyć, że do wypadku doszło w stanie nietrzeźwości. Także w takim przypadku należy przeprowadzić dalsze postępowanie dowodowe na okoliczność definitywnego wykluczenia bądź udowodnienia stanu nietrzeźwości lub odurzenia. Nie będzie odkrywczym stwierdzenie, że upływ czasu powoduje zmniejszenie stężenia alkoholu w organizmie. Należy zatem szczególną uwagę zwrócić na

<sup>37</sup> Podkreślenie: W.J.

<sup>38</sup> Szczególnie chodzi o określenie, czy poszkodowany był w stanie nietrzeźwości czy stanie po użyciu alkoholu.

<sup>39</sup> Podkreślenie: W.J.

upływ czasu pomiędzy badaniem a wystąpieniem wypadku. Tak więc dowód z badania należy traktować jako jeden z dowodów o charakterze równorzędnym w stosunku do innych dowodów zgromadzonych w sprawie. W klasycznym postępowaniu administracyjnym podkreśla się, że kodeks postępowania administracyjnego przyjmuje zasadę równej mocy środków dowodowych, nie wprowadzając ograniczeń co do rodzaju dowodów, którym należy przyznać pierwszeństwo w ustaleniu istnienia danego faktu.<sup>40</sup> Zdaniem innych oznacza to, że organ ten jest obowiązany rozpatrzyć wszystkie dowody zgromadzone lub odzwierciedlone w aktach sprawy oraz że organ powinien rozpatrzyć te dowody w ich wzajemnej łączności.<sup>41</sup> Z poglądami doktryny korelują normy regulujące postępowanie powypadkowe. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie sposobu i trybu zgłaszania wypadku przy pracy rolniczej oraz ustalania jego okoliczności i przyczyn<sup>42</sup> w § 6 zawiera enumeratywne wyliczenie czynności obejmujących postępowanie dowodowe. Warto podkreślić, że ust. 1 pkt 11 tego paragrafu stanowi, że postępowanie dowodowe w sprawie ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku obejmuje zebranie innych dowodów dotyczących wypadku, uznanych za niezbędne. Norma ta pozostaje w korelacji z dyspozycją art. 75 § 1 k.p.a., który stanowi, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Postępowanie powypadkowe jest szczególną formą postępowania administracyjnego i w kwestiach nieregulowanych zachodzi konieczność stosowania ogólnych norm postępowania administracyjnego, co wynika *explicite* z dyspozycji art. 180 § 1 k.p.a oraz zostało potwierdzone w regulacjach wewnętrznych obowiązujących pracowników KRUS.<sup>43</sup>

W konkluzji, za dowód sprawie może posłużyć każdy dokument, fakt, zjawisko, przy pomocy którego w sposób bezsporny ustali się rzeczywiste

<sup>40</sup> B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2006r. s. 395.

<sup>41</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* Warszawa 2009 s. 412 i n.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2005 r. nr 76, poz. 669.

<sup>43</sup> Zob. Zarządzenie nr 35 Prezesa Kasy Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 12 grudnia 2005 r. w o zasadach przyjmowania zgłoszenia wypadku przy pracy rolniczej, ustalania jego okoliczności i przyczyn oraz rozpatrywania wniosku o jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub choroby zawodowej. Zgodnie z § 6 tego zarządzenia, w kwestiach nieregulowanych w Rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie sposobu i trybu zgłaszania wypadku przy pracy rolniczej oraz ustalania jego okoliczności i przyczyn mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

okoliczności zdarzenia. Zebrana w toku postępowania dowodowego inna dokumentacja,<sup>44</sup> z której będzie wynikało, że poszkodowany wywołał wypadek będąc w stanie nietrzeźwości lub stanie odurzenia, jako dokumentacja urzędowa posiada przymiot domniemania prawdziwości i zgodności z prawdą,<sup>45</sup> i jeśli nie została obalona na skutek przeprowadzenia przeciwdowodu, może stanowić skuteczną podstawę do odmowy świadczenia pomimo braku badania na zawartość alkoholu lub środka odurzającego w organizmie. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 80 k.p.a., organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

### **6.3. Odmowa poddania się badaniu lub inne zachowanie uniemożliwiające jego przeprowadzenie**

---

Drugi nakaz zawarty w dyspozycji art. 45 ustawy o u.s.r. dotyczy poszkodowanego i określa wzorzec postępowania, którego spełnienie nie spowoduje utraty prawa do świadczenia. Pomimo kategorycznego sformułowania przepisu tego nie można zaliczyć go do kategorii *ius cogens*. Ustawodawca zliberalizował nakaz poprzez możliwość dowodzenia przez ubezpieczonego, „*że miały miejsce przyczyny, które uniemożliwiły poddanie się temu badaniu*”. Regulacja ta jest kalką rozwiązań obowiązujących w sferze powszechnego ubezpieczenia społecznego pracowników. Najbliższą formą tej instytucji prawnej jest określona przez art. 83 k.p.a. odmowa złożenia zeznania przez świadka. O ile jednak na gruncie k.p.a. mamy do czynienia z instytucją dotyczącą osób trzecich, tak w przypadku regulacji na gruncie przepisów ustawy o u.s.r. odmowa poddania się badaniu jest przypisana do osoby będącej stroną.<sup>46</sup> Warto jednak zauważyć, że na gruncie przepisów k.p.a. ustawodawca enumeratywnie wymienił sytuacje, w których z tego uprawnienia świadek może skorzystać. Brak jest takiego rozwiązania na gruncie ustawy o u.s.r. Zwrot: „*miały miejsce przyczyny*” jest pojęciem nieostrym, a przez to stwarzającym praktyczne pro-

---

<sup>44</sup> Np. jeśli poszkodowany wywołał wypadek komunikacyjny i stan nietrzeźwości lub odurzenia potwierdziły służby policyjne.

<sup>45</sup> Domniemanie prawdziwości oznacza, że dokument pochodzi od organu, który go wystawił, zaś zgodność z prawdą oznacza, że dokument zawiera prawdziwe informacje. Szerz. Adamiak B.; *Op.cit.* s. 401.

<sup>46</sup> Zazwyczaj poszkodowany w wypadku przy pracy rolniczej osobiście składa wniosek o jednorazowe odszkodowanie. Wyjątek stanowią wypadki śmiertelne, w których stroną stanowią członkowie rodziny zmarłego poszkodowanego.



blemy w jego wykładni. Wydaje się, że jedynym rozsądnym argumentem przemawiającym za uznaniem za zasadną odmowy poddaniu się badaniu jest bezpośredni stan zagrożenia życia poszkodowanego. Z uwagi na rodzaj sankcji, nie leży w interesie poszkodowanego bezzasadna odmowa poddania się badaniu. Z chwilą odmowy przenosi się także ciężar dowodu z organu prowadzącego postępowanie powypadkowe na poszkodowanego. Wówczas to w interesie poszkodowanego leży przekonanie organu rentowego o obiektywnych przyczynach odmowy poddania się badaniu. Udowodniona bezzasadna odmowa poddania się badaniu jest wystarczającą przesłanką do negatywnego rozpatrzenia wniosku o jednorazowe odszkodowanie.

---

## 7. Podsumowanie

---

Wypadki przy pracy rolniczej są specyficzną grupą nieszczęśliwych zdarzeń w sferze zawodowej. Nie ulega wątpliwości – co było akcentowane w opracowaniu – że rolnik kumuluje w sobie cechy pracownika i pracodawcy, co przekłada się na brak podmiotu kontrolującego wykonujących prace w rolnictwie. Patologią prac w gospodarstwie rolnym jest podejmowanie pracy w stanie nietrzeźwości. Druga przesłanka negatywna, tj. stan odurzenia, występuje w rolnictwie rzadziej, ponieważ jest patologią społeczności wielkomiejskich cierpiących na choroby cywilizacyjne.

W swojej pracy zawodowej spotykałem się z przypadkami drastycznymi. Choćby przykład rolnika, który obsługując kombajn do kukurydzy w stanie nietrzeźwości stracił obie ręce. Toczące się w tej sprawie postępowanie odwoławcze przed dwoma instancjami sądu powszechnego zakończyło się oddaleniem odwołania. Przeciwdziałająca przepisom ustawy sankcja w postaci utraty prawa do jednorazowego odszkodowania niewątpliwie ma charakter prewencyjny, ale nie likwiduje następstw wypadków, których koszty społeczne niekiedy kilkukrotnie przewyższają sumę odszkodowania. Choćby we wspomnianym przykładzie, w którym rolnik pozostawił na utrzymaniu żony małoletnie dzieci, sam otrzymując prawo do renty rolniczej wraz z dodatkiem pielęgnacyjnym. Odmowa jednorazowego odszkodowania ma charakter sankcji *post factum* i potencjalnie powinna „odstraszać” inne osoby od podejmowania prac w rolnictwie. Pomimo wychowawczego charakteru sankcje te nie mogą stanowić wyłącznej formy uświadamiania rolników o skutkach podejmowania pracy w stanie nietrzeźwości lub odurzenia.

KRUS jest prowadzącym postępowanie powypadkowe, ale odpowiedzialność za przeprowadzenia rzetelnego postępowania powypadkowego rozkłada się także na inne podmioty. W szczególności na służbę zdrowia, która zazwyczaj jest pierwszym podmiotem dowiadującym się o wypadku rolnika. Nałożony na te służby ustawowy obowiązek przeprowadzenia badania na zawartość alkoholu lub środka odurzającego w organizmie jest nagminnie lekceważony, a dla KRUS stanowi często jedyny dowód stanu nietrzeźwości bądź odurzenia. Wydaje się, że koniecznym jest w tej sytuacji przeprowadzenie akcji informującej środowiska medyczne o ciąży na nich obowiązku wykonywania takiego badania. W skrajnych przypadkach zaniedbania obowiązku przez służby medyczne KRUS – co akcentowałem powyżej – powinien występować z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny zawodowej.

Niezależnie od trudności występujących w postępowaniu dowodowym, należy jednoznacznie stwierdzić, że przesłanką odmowy jednorazowego odszkodowania jest stwierdzenie kumulatywnie dwóch okoliczności, tj. stanu nietrzeźwości lub stanu odurzenia, oraz znaczne przyczynienie się w tym stanie do wypadku. Przy czym w pierwszej kolejności powinna zostać stwierdzona okoliczność stanu nietrzeźwości lub stanu odurzenia, a w drugiej – stopień zawinienia w znacznym stopniu.

*Wojciech Jaskuła jest Głównym Specjalistą  
w Placówce Terenowej KRUS w Piotrkowie Trybunalskim.*

Barbara Tryfan

## **Innowacje technologiczne w pomocy społecznej w krajach wysokorozwiniętych**

*W krajach wysokorozwiniętych Unii Europejskiej i Ameryki Płn. dominowały przez wiele lat instytucjonalne systemy pomocy społecznej.*

*Przy końcu XX wieku w opiece nad ludźmi w wieku podeszłym coraz większą rolę zaczęły odgrywać różne formy domowego wsparcia, odwołujące się do rodziny, sąsiedztwa, wolontariatu i profesjonalistów.*

*Znakomitą pomocą w domowych usługach stały się innowacje technologiczne.*

---

### **Weryfikacja ustawodawstwa opiekuńczego**

---

Procesy demograficzne charakteryzujące się przyrostem liczby osób starszych w strukturze populacji krajów rozwiniętych implikują poważne zmiany w obszarze organizacji ich życia. Zmiany te dotyczą transferu punktu ciężkości z opieki instytucjonalnej na opiekę domową, co równocześnie oznacza prymat samodzielności nad zależnością i bezradnością, określaną mianem kruchości osób w wieku podeszłym (ang. *fragility*).

Ustawy z początku XX wieku otworzyły drogę do tych zmian we Francji. Zasiłek osobisty samodzielności (APA – *Allocation Personnalisée d'Autonomie*) wprowadzony w życie 2 stycznia 2002 r. zapoczątkował przyspieszenie potrzeby modernizacji usług. Obecnie świadczeniem tym objęto we Francji prawie milion osób po przekroczeniu przez nie 60 lat, z czego ponad połowa żyje poza opieką instytucjonalną w swym własnym mieszkaniu. Zakres wsparcia dla tej populacji polega w 80% na opiece skierowa-

nej bezpośrednio do jej beneficjentów w wieku podeszłym, co oznacza pomoc przy wstawaniu z łóżka, ubieraniu, spożywaniu posiłków, codziennej toalecie, przemieszczaniu się itp. Wobec zwiększonego popytu na te usługi przez ich dostarczycieli i finansistów, oferta usług domowych jawi się jako wielokształtna i niełatwa do całościowego zmierzenia.

Nowe świadczenie przynosi specyficzny rodzaj wsparcia dla populacji, która dotychczas korzystała wyłącznie z tzw. socjalnego zasiłku zależności (PSD – *Prestation Sociale de Dependance*), przekazywanego do rąk opiekuna, co sankcjonowało niepełnosprawność i niesamodzielność wszystkich osób starszych. Podstawowym obowiązkiem władz publicznych stało się zapewnienie, że pomoc ta jest przekazywana faktycznie na wynagrodzenie usługodawcy domowego. Wiąże się to z dokładną kontrolą sum przekazywanych, stanowiącą wyzwanie dla władz na poziomie departamentów.

Równocześnie z wprowadzeniem nowego świadczenia dodatkowe refleksje nad podażą wsparcia prowadziły do stosowania zasad pomiaru modernizacji, profesjonalizacji i ewolucji usług domowych. Ustawa z 2 stycznia 2002 r. weryfikując akcję medyczno-socjalną jest stopniowo traktowana w terenie jako sposób oceny usług. Kolejny dekret z 22 października 2003 r. stanowi silną zachętę do dalszej restrukturyzacji usług. [J. Gregoire 2005]

W wyniku tej zmiany legislacyjnej, usługi domowe zaczęły ewoluować w kierunku uznania pełni praw ich użytkownika. Nowe świadczenie (APA) o zasięgu masowym stało się dźwignią radykalnych zmian, kładąc kres rozproszeniu sił. Przejście od asystencjalizmu do akcji socjalnej stało się rzeczywistością. Potrzeba opracowania i rewaloryzacji usług domowych ujawniła ich wieloaspektowość, a równocześnie trudności ich kontroli i oceny w środowisku wiejskim. Wobec rozproszenia przestrzennego usługi „wędrówne” od domu do domu traciły swą akceptowalność. W poszukiwaniu nowej formy sprawdzianu i wyceny zrealizowanych usług wykorzystano innowacje technologiczne. Pojawił się termin kontroli na odległość, co pozwoliło, bez przemieszczania się od gminy do gminy i od wsi do wsi, sporządzić bilans niedoborów pracowników o wysokich kwalifikacjach, bilans braku profesjonalizmu w oferowanej pracy, wskazując zbyt małe struktury organizacyjne, bez zdolności ich wyodrębnienia.

Już w 1998 r. Hespel i Thierry w swym raporcie z Francji dokonali oceny stanu pomocy domowej w rejonach niezurbanizowanych, kładąc nacisk na profesjonalizację i restrukturyzację. Zaproponowali oni do wyboru kilka ścieżek poprawy stanu w zakresie:

- kwalifikacji pracowników,
- jakości usług,
- wypracowania koordynacji działań,
- kontroli i oceny wykonywanej pracy ze zwróceniem uwagi na nowe technologie.

Raport z Francji zawierał również problemy budżetowe, jak taryfikacja usług pomocy domowej z wydzieleniem wynagrodzenia pomocników socjalnych i medyczno-psychologicznych, wynagrodzenia techników i osób przeznaczonych do interwencji rodzinnych, zarobków osób zajmujących się koordynacją pracy różnych kategorii personelu oraz wydatków na strukturę usług.

Jednym z głównych wniosków oceny sytuacji była artykulacja potrzeby osób starszych w środowisku wiejskim o dużym rozproszeniu przestrzennym i poszukiwanie form pomocy dostosowanych do specyfiki tych potrzeb. W tym kontekście do rangi potrzeby pierwszoplanowej urosły innowacje technologiczne.

### **Wynalazek domifonu**

---

Rozbudowana pomoc społeczna w postaci usług domowych i opłacana ze środków publicznych, wymaga oczywiście surowej kontroli: nie tylko obecności pomocników, ale również prawidłowej wyceny ich pracy pod względem zróżnicowania poszczególnych czynności dostosowanych do kwalifikacji opiekunek. Trudno jednak wymagać od beneficjentów słabowidzących i słabosłyszących, by umieli samodzielnie kontrolować wykonane usługi. Wielu z nich ma też kłopoty z przemieszczaniem się poza obręb domu. Wynalazek domifonu, w postaci elektronicznego biletu zatrudnienia domowego, ułatwia wszelkie manipulacje finansowe, upraszczając postępowanie administracyjne.

Kontrolowanie na odległość przy użyciu domifonu jest kompatybilne w stosunku do tytułu zawodowego i do rodzaju usługi. Bilet zatrudnienia domowego używamy w systemie świadczeń, znosi manipulacje pieniężne i upraszcza całą procedurę.

Domifon stanowi postęp w pomocy społecznej, jego działanie jest proste w użyciu i przejrzyste. Pozwala rozładowywać napięcia konfliktowe między pracownikami socjalnymi a rodziną usługobiorcy. Jako urządzenie bezpłatne znosi obowiązek podpisywania karty obecności. Potwierdza porę dnia realizowanej usługi, a także rozkład godzin i ich przestrzeganie przez tego samego świadczeniodawcę. Niedostateczna znajomość najnowszych technologii jest uzupełniana w trakcie szkoleń wszystkich stron postępowania.

Wprowadzenie informatyki elektronicznej na obszar pomocy domowej zwiększa jej rangę i znaczenie. Usługodawca ma świadomość, że jego czas pracy wyliczony precyzyjnie brany jest pod uwagę przy wypłacie. Co więcej, bierze się też pod uwagę podział czasu pracy przeznaczonego na

szkolenie, na kreowanie zespołu pracowników i wreszcie, na jakość usługi wykonanej. W wielu departamentach Francji domifon stał się okazją zbliżenia lokalnych finansistów, przyspieszając zawieranie umów pracodawcy z pracobiorcą. Dokonało się więc to, o co przez szereg lat walczyły całe rzesze pomocnic domowych, o przyznanie im statusu pełnoprawnych profesjonalistów z prawem do urlopu i do emerytury.

Każda usługa wykonana na rzecz beneficjenta potrzebującego wsparcia trzeciej osoby na realizację czynności dnia codziennego dokonywała się w tradycyjalnym systemie poprzez cały szereg odrębnych zabiegów, jak zapis wykonanej pracy, obliczanie czasu jej trwania, ocenę jakości i przydatności, wypłatę i jej sprawdzenie, co wymagało kilkakrotnych spotkań użytkownika z wykonawcą, księgowym i urzędem nadrzędnym.

Metoda pracy oparta na „automatycznej karcie obecności” upraszcza procedurę zbierania danych, wypłaty wynagrodzenia i kontrolę przebiegu. Wszystko to razem sprowadza się do jednorazowego spotkania.

Serwer głosowy rejestruje automatycznie wszystkie dane związane z każdym wezwaniem, a więc dokładnie godziny przyścia i zakończenia pracy, nazwisko zarówno usługodawcy jak i usługobiorcy, rodzaj interwencji. Zebrane w ten sposób dane są podstawą rachunkowości w zakresie planowania, wykonania, płatności dla dostarczycieli usługi, jak też dla płatnika i koordynatora na szczeblu departamentalnym. [Gregoire 2005]

„Inteligentny” domifon uwzględnia w swej kontroli różnicowanie poziomu kwalifikacji usługodawcy, jego czas pracy i stopień jej uciążliwości. Przydatność domifonu polega nie tylko na ocenie rzeczywistego czasu, ale równocześnie służy do opracowania wskaźników statystyki masowej z podziałem na sektor, a w odniesieniu do usługodawców na płeć i wiek. Domifon ogranicza zbędne manipulacje finansowe i upraszcza postępowanie administracyjne. System kontroli zarejestrowany na karcie obecności domifonu, uwzględniając poziom kwalifikacji, wpływa na wysokość wynagrodzenia osób świadczących usługi. W bilansie wydatków znajdują się wszystkie „nadgodziny” i ich niedobór.

Badanie przydatności domifonu przeprowadzono w rolniczych rejonach Francji, gdzie ma on powszechne zastosowanie. Potwierdzono jego wieloaspektowe korzyści:

- a) administracyjne (faktyczny czas pracy),
- b) polityczne (zebranie danych statystyki masowej),
- c) finansowe (redukcja kosztów).

Większy adresaci pomocy społecznej (chorzy, starzy, inwalidzi), dzięki automatycznej kontroli są zwolnieni od zbyt częstych kontaktów z urzędami i od zbędnych negocjacji z usługodawcą.

## Usługi medyczne i socjalne

---

Zastosowanie innowacji technologicznych ma na celu poprawę bezpieczeństwa osób starszych, komfortu życiowego i utrzymania więzi społecznych. Przedłużenie lat życia łączy się nieuchronnie ze zwiększeniem wskaźnika populacji w wieku 80 lat i więcej, co oznacza nadmiar chorób chronicznych oraz ma swe konsekwencje w zakresie starzenia się fizjologicznego i patologicznego.

W krajach wysokorozwiniętych UE dokonuje się postęp w implementacji nowych technologii w usługach na rzecz ochrony zdrowia i warunków bytowych. Zastosowanie nowoczesnych urządzeń sprzyja dokonaniu właściwego wyboru między tradycyjnym a więc rodzinnym bądź instytucjonalnym miejscem zamieszkania, sprzyja też zniesieniu barier psychologicznych ze strony użytkowników i ich opiekunów co do sposobów równowagi między człowiekiem a maszyną. Oferta technologiczna na rzecz osób starszych, uzależnionych od wsparcia, przyczynia się do ekonomicznej dostępności usług dla coraz większej liczby podmiotów. Zbiorowości lokalne odpowiedzialne za pomoc społeczną stają obecnie wobec prawdziwej eksplozji podaży, co implikuje konieczność oceny jakości usług w odniesieniu do ich kosztów i możliwości finansowych użytkowników, a także w odniesieniu do wielowymiarowego podejścia. Ocena ma mieć równocześnie wymiar sanitarny, ergonomiczny, psychologiczny, socjalny, techniczny i ekonomiczny, a nawet etyczny.

Francuskie Towarzystwo Geriatrii i Gerontologii wspólnie z Kasą Krajową Solidarności dla Autonomii (CNSA) powołały do życia Obserwatorium Rynku. Ma ono na celu badanie pomocy technicznej oraz gromadzenie banku danych na temat kompatybilności kosztów i siły nabywczej użytkowników. [G. Cornet 2008] Efektem prac Obserwatorium jest ocena wdrażania do produkcji przemysłowej najważniejszych innowacji technologicznych z perspektywą dostępności na rynku urządzeń przenośnych, wszelkiego typu robotów i tzw. inteligentnych przyrządów.

Najogólniej biorąc, wszystkie systemy innowacyjne można podzielić na dwie kategorie usług: *stricto sensu* medycznych i socjalnych.

Technologiczne usługi medyczne dotyczą zapobiegania patologiom, ich wykrywania, a w odniesieniu do chorób chronicznych dotyczą terapii, która ma na celu łagodzenie efektów ubocznych. Nowe technologie usług medycznych polegają na transmisji parametrów fizjologicznych i fizycznych usługobiorcy (*caretaker*) i jego środowiska. Stwierdzono np. że właściwy dobór parametrów, powodując neurostymulację mózgu, pozwala na zahamowanie procesu głuchoty.

Światowe laboratorium farmaceutyczne skonstruowało w 2007 r. przyrząd przeznaczony dla osób w pierwszym stadium choroby psychicznej

Alzheimera. Przyrząd służy zapobieganiu jej rozwojowi. Analogiczne urządzenia nowej technologii umożliwiają diabetykom (czyli cukrzykom) skrócenie pobytu szpitalnego, który nie zawsze był skuteczny i dobrze znoszony, a bardzo kosztowny.

Dziedziną usług medycznych, opartą na innowacjach technologicznych, a odnoszącą wielkie sukcesy w XXI wieku jest implantologia. Świeci ona triumfy w chorobie Parkinsona i walce z nowotworami. W wielu ośrodkach rozwija się np. na szeroką skalę inżynieria tkankowa, która przez wykorzystywanie zdrowych tkanek pacjenta, służy ich regeneracji zwłaszcza w odniesieniu do tkanek kostnych i skórnych.

Inną dziedziną usług medycznych opartą na osiągnięciach technologicznych są urządzenia mobilne (wózki, fotele, materace, chodziki) oraz noszone na ciele (holtery, aktimetry). Wyposażone równocześnie w odbiorniki i nadajniki, rejestrują ruchy, upadki, temperaturę ciała, ciśnienie tętnicze, a także nagłe odczucie bólu, senności, mdłości, nierytmiczność uderzeń serca itp. Służą z jednej strony do przekazów i wezwań na odległość, a równocześnie pozwalają antycypować nadchodzące zagrożenia, które wymagają pilnej interwencji.

Krótką przechadzka po wielkim hipermarkecie w Tokio ujawnia, jak liczna rzesza Japończyków nosi ze sobą kieszonkowe ciśnieniomierze do użytku domowego. Na elektrokardiogramach przenośnych i na innych pomocach domowych, uczą się oni, jak walczyć z otyłością, jak minimalizować trudności w chodzeniu, jak utrwalić w pamięci zalecenia lekarza.

W Europie przywiązuje się wagę do usług telealarmu, udoskonalając inteligentne, przenośne, wielofunkcyjne zegarki oraz medaliony o nazwie „wszystko w jednym”. Uznaniem cieszą się też aparaty rejestrujące temperaturę skóry i jej otoczenia oraz przewodnictwo skóry do innych narządów.

Usługi socjalne mają na celu poprawę warunków bytowych seniorów w ich własnym środowisku domowym. Nowoczesne technologie w zakresie wzajemnej komunikacji osób starszych, niepełnosprawnych z otoczeniem rekompensują różne braki funkcjonalne podopiecznych, co przyczynia się do ich usprawnienia i przynajmniej częściowej samodzielności. W ten sposób innowacje technologiczne motywują do walki z osamotnieniem i generują chęci do utrzymania więzi społecznych.

Potrzeba bezpieczeństwa jest w dużym stopniu zaspokajana przez systemy telealarmu. Samowłączające się oświetlenie o zmroku, w domu oddalonym od sąsiedztwa, jest w wielu przypadkach nie mniej ważne niż poszukiwanie pilnego kontaktu przez telefon, Internet, odbiornik radiowy.

Pomocą dla osób niesprawnych ruchowo są wszelkie systemy automatycznej regulacji temperatury i światła. Nowoczesna elektronika umożliwia, by włączyć i wyłączyć dopływ prądu elektrycznego, uruchamiając sys-



temy klimatyzacji i wentylacji. Upowszechnia się na szerszą skalę automatyczna rejestracja wielkich anomalii w czynnościach codziennych (upadki), nagle zaburzenia widzenia, słuchu, pamięci. Dzięki temu utrzymany jest stały kontakt między poszczególnymi częściami obejścia wiejskiego (stajnia, kurnik, spichlerz).

Inteligentne systemy urządzeń pozwalają osobom, które utraciły samodzielność, pilotować na odległość za pośrednictwem telepoleceń działania zgodnie z potrzebami (oświetlenie, ogrzewanie, zasłony okienne, drzwi wejściowe, telewizor). Możliwa jest personalizacja urządzeń, dzięki kombinacji czynności zautomatyzowanych, co pozwala użytkownikowi łączyć czynności kompleksowe lub powtarzalne (np. zamknąć równocześnie wszystkie okna, zgasić wszystkie lampy, nie wychodząc z łóżka). Udoskonalone systemy pozwalają nawet osobie o ograniczonej ruchliwości ze swego fotela na kółka lub medycznego łóżka przekazywać, za pośrednictwem dotyku, a nawet dmuchnięcia, polecenie o przesunięciu tego mebla. Co więcej, wykorzystując system „inteligentny”, za pośrednictwem dotyku klawisza, czy ekranu, można wykonać parę zróżnicowanych czynności.

Utrzymanie zdrowia psychicznego dzięki stymulacji pamięci sprzyja transferowi czynności codziennych z fazy technologii eksperymentalnych do dostępnych na rynku technologii.

Osoby zdezorientowane w konfiguracji domu i obejścia otrzymują sygnał głosowy, który alarmuje o zagrożeniach, informując równocześnie opiekuna o lokalizacji podopiecznego, zaopatrzonego w przenośny aparat.

Przyrząd pełniący funkcję alarmu posługując się głosem dobrze znanym użytkownikowi został wynaleziony przez lekarza francuskiego i wprowadzony na rynek w początku 2008 r. Jest to małe pudełko. Na jego wierzchu znajduje się guzik, który dzwonkiem zachęca do wysłuchania komunikatu. Pod spodem umieszczony jest klawisz, który służy do rejestracji poleceń z odnotowaniem ich dni i godzin, np. pobierania lekarstw.

W szpitalu gerontologicznym w Paryżu prowadzone są badania osób chorych psychicznie w stopniu lekkim bądź umiarkowanym. Eksperymenty służą przed wprowadzeniem do produkcji różnych urządzeń. Nie mają one zastępować kontaktu z lekarzem i opiekunem, ale go przedłużyć i ulepszyć. W ostatnim czasie sprawdza się, np. urządzenia do pomiaru wysiłku, a więc czas przebytej odległości, szybkość realizacji, liczby spalonych kalorii. Niektóre ergometry mają pracować niezależnie od siebie, a równocześnie w odniesieniu do poszczególnych narządów i fragmentów ciała.

Przed wprowadzeniem do użytku powszechnego, każde nowe urządzenie przechodziło szereg badań próbnych, które miały ocenić jego przydatność, a zwłaszcza umiejętność obsługi. Ośrodki Lokalne Opiekuńczych Usług Gminnych (CLSC – *Centres Locaux des Soins Communautaires*)

sugerowały rodzaj badania i dokonywały doboru respondentów, uwzględniając ich strukturę społeczno-demograficzną w stosunku do stopnia urbanizacji i ruralizacji danego rejonu oraz w stosunku do społeczno-zawodowej struktury populacji kraju. [Johnston 2000, Baker i inni 2003].

Badanie nad opieką pozainstytucjonalną polegało na trzech kolejnych wywiadach domowych w momencie instalacji urządzenia, następnie po trzech miesiącach jego użytkowania, oraz po sześciu następnych miesiącach. Cechą charakterystyczną respondentów był bardzo zaawansowany wiek (70-93% osób przekroczyło 81,4 lat), przewaga kobiet (stanowiły 82,1%). Główne problemy zdrowotne tej grupy wiązały się ze wzrokiem (47,4%) oraz z mobilnością – 29% respondentów zgłosiło trudności z chodzeniem. Pierwszoplanowym motywem potrzeby ochrony na odległość przy wsparciu osobistych przedmiotów przenośnych (np. aktimetr) było ryzyko upadków, połączone z niemożnością zmiany pozycji. Rezultaty wspomnianych badań ujawniły zmniejszenie hospitalizacji (o 16% miesięcznie) już w ciągu pierwszego kwartału. Odnotowano także redukcję wizyt pielęgniarek, które zastępowano dwustronnym kontaktem telefonicznym.

Utrzymaniu więzi społecznych służą różne metody i urządzenia przeznaczone dla osób o zaburzeniach świadomości. Odwoływanie się do dawnych wspomnień za pośrednictwem albumów rodzinnych, muzyki starych melodii, tekstów piosenek utrwalonych na twardym dysku komputera, przyczynia się do stymulacji komórek mózgowych.

Zabawy z dziećmi i wnukami przy pomocy człękokształtnych robotów „inteligentnych” w postaci piesków, kotów i innych zwierząt domowych lub egzotycznych, służą tym samym celom.

Wśród licznych dolegliwości podeszłego wieku jedno z ważnych miejsc zajmują niesprawności zmysłów (ruchu, wzroku, słuchu). Na rzecz ograniczania tych dolegliwości, a więc na usprawnianie populacji w wieku podeszłym znaczący wpływ mają nowoczesne technologie, rozpowszechniane początkowo w placówkach opieki stacjonarnej, a w miarę rozwoju usług, w systemie pomocy otwartej.

Postęp w osiągnięciach technologii rewolucjonizuje organizację życia domowego osób starszych, promując różne formy opieki na odległość, niezastąpione wręcz w środowiskach wiejskich o słabej gęstości zaludnienia. W miarę starzenia się ludzkości w krajach wysokorozwiniętych rośnie potrzeba usług osobistych, opartych na zastosowaniu elektroniki. Internet, który jeszcze w pierwszej połowie XX wieku docierał do środowisk o wyższym od przeciętnego poziomie wykształcenia, jest obecnie dostępny niemal w każdej gminie, osadzie i domu wiejskim. Dostęp do wzajemnie oddziaływujących na siebie metod komunikacji łączących dźwięk i obraz dzięki dyfuzji Internetu wnika w najgłębsze pokłady świadomości ludzi wszystkich kategorii, co pozwala unikać izolacji, przyczyniać się do

zapewnienia bezpieczeństwa oraz kompensować utratę samodzielności umysłowej i fizycznej w końcowej fazie życia.

---

### Diagnoza na odległość

---

Na podstawie licznych badań socjologicznych stwierdzono, że w krajach wysokorozwiniętych UE ogromna większość osób w podeszłym wieku powyżej 75 lat (98%) wyraża chęć pozostania w swym własnym mieszkaniu, nawet mimo braku stałej opieki i mimo samotności. Wysokie koszty profesjonalnej opieki były przyczyną organizowania na obszarach wiejskich krajów zachodniej Europy ekip mobilnych, sygnalizujących potrzebę niezbędnej interwencji, zwłaszcza w porze nocnej. Ta straż wędrowna powołana w celu permanentnego czuwania objęła 3 kategorie wiejskiej populacji: beneficjentów starych i niesprawnych, ich pomocników rodzinnych oraz profesjonalistów i wolontariuszy gotowych do świadczenia natychmiastowej pomocy.

Upowszechnianie nowoczesnych technologii, najpierw w placówkach opiekuńczo-leczniczych, a następnie i w prywatnych mieszkaniach, umożliwiło zastosowanie dozoru na odległość. Na przełomie lat 2004-2005 przeprowadzono we Francji badania pilotażowe, dobierając grupy rodzin z osobami w podeszłym wieku, które wyraziły chęć przetestowania na swym przykładzie działania przyrządu do ciągłego rejestrowania procesów ruchu. [Karout P. 2005]

Przyrząd ten o nazwie „aktimetr”, włączony do sieci Internetu, umieszczony na łóżku lub fotelu osoby niesprawnej, ma na celu nie tylko dokonywanie zapisu, ale wydawanie sygnałów alarmujących o każdym, nawet drobnym, odchyleniu od normy w zachowaniu, jak upadek, nagły ból, przemieszczenie ręki czy nogi, nagła senność, wymioty. Alarmowy sygnał dźwiękowy lub świetlny dociera do pielęgniarki czy asystentki, do której należy udzielenie natychmiastowej pomocy i wyłączenie aparatu. Ta pomoc w pierwszych godzinach, a nawet minutach, decyduje często o życiu i zdrowiu pacjenta.

Wszelkie informacje przeniesione za pośrednictwem Internetu do bazy danych są przydatne do diagnozy i dalszej terapii. Badanie pilotażowe grupy rodzin i wolontariuszy posłużyło do udoskonalenia przyrządu, mającego do spełnienia kilka funkcji.

Ulepszony aktimetr został wyposażony nie tylko w telefon, umożliwiający stały kontakt osoby chronionej z członkami jej rodziny, ale także w ekran, który pozwala na wizualną ocenę zmian i całej sytuacji. Pozostawanie we własnym mieszkaniu w rejonach wiejskich, w dużej odległości nie tylko od członków rodziny, ale także od sąsiadów i przyjaciół, wiąże się z wieloma zagrożeniami. Z jednej strony samotność niesie za sobą lęk

przed niepożądanym intruzem z zewnątrz, z drugiej natomiast strony, niesie niepokój mieszkających daleko najbliższych członków rodziny o stan zdrowia osoby starszej i niepełnosprawnej. Tradycyjne czuwanie wędrownej ochrony dziennej i nocnej nie zawsze okazuje się skuteczne po prostu ze względu na czas dotarcia informacji i potrzebę udzielenia natychmiastowej pomocy, np. w przypadku zawału serca, czy wypadku grożącego złamaniem kości. Nowa usługa aktimetru umożliwia działanie najszybsze i najskuteczniejsze w sytuacjach krytycznych. Pełna automatyzacja ochrony dokonuje się przez wysublimowany system alarmu wraz z odnotowaniem reakcji odbiorcy.

Aktimetr będzie w najbliższej przyszłości podstawą badań klinicznych, jako wstęp do diagnozy dla oceny ilościowej i jakościowej aktywności osób starszych w miejscu zamieszkania.

Omówiony już domifon do wszechstronnej kontroli wykonanej usługi, jak też aktimetr do zapisu wszelkich odchyłeń od normy w zakresie ruchu i aktywności, stanowią doskonałe przyrządy do opracowania diagnozy potrzeb pacjenta, zarówno materialnych, jak i zdrowotnych, bez wychodzenia z domu, bez osobistego kontaktu z lekarzem i opiekunem, co ogranicza częstotliwość kapitalizacji, a także lęk osób z najbliższego otoczenia o stan zdrowia krewnych z zaburzeniami ruchu i świadomości. [L. Talbot i C. Vincent 2005; Buchwalter K. i inni 2002]

Nowoczesna technologia poprzez wynalazek aktimetru umożliwia ochronę na odległość osobom starszym, samotnym, z zaburzeniami kardiologicznymi. Przekazywanie informacji klinicznych, np. o ciśnieniu tętniczym, o wskaźniku cukru we krwi, ma zastosowanie u osób o trudnościach w przemieszczaniu się oraz z problemami utraty świadomości.

System teleochrony ma do spełnienia 3 funkcje, a mianowicie: czuwanie, wezwanie i przypominanie, np. o pobraniu leku, czy stosowaniu diety. Czerwony punkt na bocznej ścianie aparatu telefonicznego jest elementem systemu sygnalizującego pilną potrzebę.

Osoby starsze samotne odczuwają lęk, by nie stać się ofiarą napadu. W takich sytuacjach antycypują zwłokę w wydłużającym się oczekiwaniu na pomoc. Z drugiej strony, świadczący pomoc członkowie najbliższej rodziny żyją w ciągłym stresie i niepokojem ze względu na ryzyko nieszczęśliwego wydarzenia: upadku, pożaru, kradzieży. Wysyłają sygnały do krewnych, by upewnić się o ich bezpieczeństwie. [Johnston i inni 2000]

### **Osobiste aparaty przenośne**

---

Starzenie charakteryzuje się sukcesywną utratą samodzielności, co objawia się różnymi niesprawnościami sensorycznymi, motorycznymi (50% osób

w wieku 80-89 lat ma trudności ze wzrokiem, słuchem i chodzeniem), organicznymi (30%) i umysłowymi (20%). Na podstawie międzykulturowych badań pod hasłem Upośledzenie, Niepełność, Zależność (*Handicap, Incapacity, Dependence HID*), prowadzonych w 1999 r. populację wymagającą stałej opieki oszacowano w krajach rozwiniętych UE na 3 mln, a populację o znacznej niepełnosprawności (przykutyh do fotela lub łóżka) na 300 tys. [Mormiche 2003 L'enquete HID „*Revue Francaise des Affaires Sociales*” nr 1]

Rozwój gerontechnologii, czyli nowej dyscypliny nauki w dziedzinie zastosowania urządzeń technicznych do badania starzejącej się populacji, stanowi odpowiedź na zapotrzebowanie osób w podeszłym wieku w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa, komunikacji, mobilności. Nowe technologie jawią się jako okazja do uzupełnienia osobistego wsparcia, opartego na bliskości przestrzennej i uczuciowej.

Początkowo osobiste aparaty przenośne używane były tylko w szpitalach dla ułatwienia pracy lekarza i pielęgniarki. Sukcesywnie jednak były włączane do nowych programów pomocy społecznej, opartej na zespoleniu elementów terapeutycznych z bieżącymi usługami domowymi, dzięki Internetowi, powszechnemu w rejonach wiejskich i miejskich.

Udoskonalenie aparatów do mierzenia ciśnienia i akcji serca dokonywało się od znanych już holterów do coraz bardziej skomplikowanych, przenośnych urządzeń, jak VPS (System Życiowej Pozycji – *Vital Positioning System*). Ma on główne zastosowanie w kardiologii. Stwierdzono, że w razie nagłego wypadku, każde opóźnienie pomocy ma bezpośrednie konsekwencje i wpływ na chorobowość i śmiertelność. W wyniku arytmii, powodującej zatrzymanie akcji serca, śmiertelność wzrasta około 10% za każdą minutę spóźnionej interwencji. Zważywszy, że przypadki arytmii sercowo-naczyniowej dotyczą w zasadzie jednostek niebędących pod stałą szpitalną ochroną medyczną oraz zajmujących się codziennymi czynnościami domowymi, ujawniono, że np. w USA wskaźnik przeżycia przy takim zagrożeniu stanowi zaledwie 5% przypadków. Skoro śmiertelność z powodu zawału serca jest największa w ciągu pierwszych godzin, podejmuje się działania dla jej ograniczania przez szybkie ujawnienie zagrożeń dzięki przenośnym, osobistym przedmiotom.

Obok omówionego już aktimetra należy tu wymienić aparat VPS, w postaci elastycznego paska o ciężarze 100 gramów, złożonego z kilku komponentów, noszony przez osoby wysokiego ryzyka. Umieszczony na piersiach osoby zagrożonej wysyła sygnał dźwiękowy lub świetlny o natychmiastowej potrzebie interwencji. Automatyczny system alarmowy przekazuje informację do centrali medycznej, a w przypadku pomocy domowej do gminnego ośrodka pomocy społecznej.

Nowa generacja urządzeń przenośnych nie kończy się na zapisie stanu choroby, przekształca się ona w usługę „kierowaną”, złożoną z kilku pod-

zespołów. Każdy podzespół (obejmujący lekarzy rodzinnych, przedstawicieli pogotowia ratunkowego, ubezpieczeń wzajemnych, ośrodków szpitalnych, czy gminnych pomocy społecznej, pomocnic domowych, a nawet wolontariuszy) przekazuje zarejestrowaną informację do jednego z wymienionych punktów, który ma udzielić wsparcia [Manrique 2005]

Upowszechnienie domowych urządzeń przenośnych rozwija się najpełniej w USA, Wielkiej Brytanii, Belgii, Francji, Szwajcarii. Ich beneficjentami są osoby starsze o ograniczonej ruchliwości, którym sprawia trudność poruszanie się w przestrzeni pozadomowej. Ta opieka medyczna na odległość umożliwia bez wyjścia z domu stały kontakt z lekarzem i pielęgniarką.

Wzajemne przenikanie połączeń między człowiekiem a maszyną jest czynnikiem warunkującym używanie tego nowoczesnego narzędzia. Beneficjentom w rejonach oddalonych od szpitala, pogotowia ratunkowego i ośrodka zdrowia, umożliwia się korzystanie z opieki również ze względu na ich równoczesne niepełnosprawności słuchu i wzroku. Dla słabowidzących i słabosłyszących urządzenie domowe wyposażone jest dodatkowo w podświetlany ekran i znakomicie działające, przy pomocy tuby, polecenia głosowe.

Najnowsze aparaty elektroniczne są wyposażone w odbiornik i nadajnik. Działają więc równocześnie w dwóch kierunkach. Nie ograniczają się do zapisu poleceń na własnym odbiorniku, ale ze swego nadajnika przekazują równocześnie sygnał w kierunku pomocy lub omówienia jej wyników przy zwrotnym odbiorze. Zgłoszona pomoc ma przyjść z oddalonego czasem o wiele kilometrów gminnego ośrodka pomocy społecznej, w którym urzędujący lekarz, dysponujący pełną dokumentacją pacjenta, bez kosztownej wizyty domowej, udzieli doraźnej, pierwszej porady (CLIC – *Centre Local d'Intervention Communautaire*; Ośrodek Lokalnej Interwencji Gminnej).

Ta porada zostaje wysłana w odwrotnym kierunku do oczekującego pacjenta. Sygnał alarmowy w postaci dźwięku lub kolorowego guzika da znać osobie słabowidzącej i niedosłyszącej, że na ekranie jej domowego monitora ukazuje się obraz.

Te przyrządy domowe są szczytowym osiągnięciem techniki. Internet, dostępny niemal w każdym domu wiejskim, pozwala na ich stosowanie bez przemieszczania się i bez używania kosztownej wizyty profesjonalisty. [Johnston 2000]

Wśród aparatów przenośnych można jeszcze wymienić poduszkę uciśkową, stosowaną na łóżku, czy fotelu na kółkach. Sygnalizuje ona nasilający się ból osób z odparzeniami, strupami i wrzodami na niższych partiach ciała. Składa się ona z dwóch części, wyposażonych w 6 do 12 odbiorników o powierzchni 1 cm<sup>2</sup> każdy. Poduszka zaopatrzona w kopertę z zasypką higieniczną działa równocześnie poprzez efekt ciśnienia ciężaru ciała i przewodnictwa. Poduszka jest podłączona do innego prototypu,

który umożliwia powrót informacji z wykorzystaniem języka, a właściwie śliny, powodującej dobre przewodnictwo. [Varquez i inni 2003]

---

### **„Inteligentne” urządzenia domowe**

---

Poza omawianymi już ograniczeniami wzroku, słuchu, ruchu, do najważniejszych problemów zdrowotnych starszego wieku należą problemy zaburzenia świadomości, których symptomem jest utrata pamięci. Powołana w 1982 r. Szwajcarska Fundacja Technologii w służbie osobom upośledzonym i ich otoczeniu, stworzyła system o nazwie Quo Vadis. Jego celem było badanie potrzeb osób starszych z demencją przebywających we własnym środowisku domowym.

Do opracowanego przez tą fundację programu przystąpili naukowcy Wyższej Szkoły Inżynierskiej w Lode, ze Szpitala Psychiatrycznego w Neuchatel oraz Instytutu Socjologii Uniwersytetu Neuchatel. W wyniku wieloletnich badań stwierdzono, że choroba Alzheimerera, jedna z najpoważniejszych dolegliwości umysłowych, dotyka 5% osób po przekroczeniu 45 lat, a 25% po przekroczeniu 85 lat. Ujawnianie dolegliwości psychicznych, charakteryzujących się dezorientacją i błąkami się bez celu, było przesłanką do zbudowania systemu o nazwie Quo Vadis. Miał on na celu ograniczenie zamykania osób dotkniętych tym schorzeniem i umożliwienie im zachowania pewnej swobody. Głównym narzędziem struktury tego systemu jest karta o wymiarach karty kredytowej i grubości 3 mm. Przy pomocy radia o wysokiej częstotliwości, przenosi ona sygnał alarmowy z niebezpiecznych obszarów i zaleca tzw. „program swobody”, dostosowany do każdego pacjenta. [J. C. Gabus 2005]

System Quo Vadis nie zastępuje ekspertyzy medycznej, ale stanowi wsparcie dla zespołu odpowiedzialnego za objęcie opieką określonej grupy pacjentów, np. lokalnego ośrodka pomocy społecznej. Rezultaty systemu Quo Vadis dały impuls do dalszego rozwoju poza kartą swobody innych „inteligentnych” urządzeń do pomocy w odnalezieniu drogi do celu. Badania w tej dziedzinie podjęto w rolniczym rejonie Francji. W wyniku 10-letnich prac badawczych na Uniwersytecie Rolniczym w Rennes, wykorzystując zdobycze elektroniki, zgłaszano projekt odbiornika fal radiowych za pomocą sygnału. Po dwóch latach prób opatentowano i skierowano do produkcji wynalazek automatycznej bransoletki alarmowej. Ten wynik wysokiej ewolucji technologicznej pozwala na automatyczne zgłaszanie pomocy dla osób, które nie są w stanie samodzielnie tego uczynić.

Elastyczna bransoletka wodoszczelna o wadze poniżej 60 gramów, nieco większa od zegarka, zawiera guzik alarmowy, sygnalizujący zagrożenie. Jej główne zadanie polega na automatycznym odbiorze gwałtownych wstrząsów, upadków i wszelkich oznak zaniepokojenia. Jako narzędzie przeznaczone do opieki nad starymi i niepełnosprawnymi, wyposażone jest dodatkowo w rejestrację parametrów pulsu i ciepłoty ciała, a także do zgłaszania alarmu przy innych kryteriach zagrożeń. Służy ona do eliminowania ryzyka ucieczki i bezcelowej wędrówki osób cierpiących na zaburzenia pamięci, motywując do przestrzegania zwykłych czynności dnia codziennego.

Na marginesie warto wspomnieć, że podobne urządzenie stosowane jest w służbie penitencjarnej jako narzędzie kary za popełnienie lekkiego przestępstwa.

Zastosowanie elektroniki umożliwia wyznaczenie na mapie obszaru chronionego, który nie ma regularnych kształtów, ale odpowiednio do potrzeb błąkających się pacjentów obejmuje np. znacznie oddaloną drogę wiejską, którą użytkownik „inteligentnej” bransoletki udaje się co dzień do piekarni, czy innego sklepiku, pomijając dostęp do lasu, położonego zaledwie 50 m za domem, ponieważ osoba o zaniku pamięci nie powinna z niego korzystać, ze względu na niebezpieczny rów. [S. Bergeron 2005]

W razie opuszczenia przez osobę o zaburzeniach świadomości obszaru chronionego, „inteligentna” bransoletka rozróżnia dwa postępowania, uzależnione od tego, co jest celem wyjścia:

- a) konsultacja medyczna,
- b) samodzielna decyzja, bez powiadomienia rodziny i opiekunów.

Dzięki „inteligentnej” bransoletce zawiadomieni krewni lub opiekunowie nawiązują kontakt głosowy z jej użytkownikiem. Zapobiega to ewentualnym dalszym przemieszczeniom. Odnotowując ostatnie miejsce pobytu (*last fix*) osoby zagrożonej, sprowadza się ją na właściwą drogę.

Bransoletka jest aktywna całą dobę. Wykrywa ona anomalie w zakresie upadków i gwałtownych wstrząsów, ujawnia parametry pulsu i temperatury skóry. System jest dostępny zarówno w ramach pomocy społecznej w opiece instytucjonalnej, jak i domowej.

Działanie bransoletki można podzielić na 5 etapów:

- odbiór sygnału o anomalii i wezwanie pomocy,
- przekazanie informacji do nadajnika za pośrednictwem łącznika radiowego,
- wysyłanie informacji przez nadajnik telefonem domowym do ośrodka gminnego pomocy lub do tzw. osoby trzeciej jako do opiekuna,
- podjęcie przez ośrodek pomocy lub przez opiekuna natychmiastowej interwencji,
- ocena pilności sytuacji i rozpoczęcie działania naprawczego. [P. Co-squer 2005].



W odróżnieniu od klasycznego urządzenia stosowanego w prewencji, bransoletka stwarza szansę natychmiastowej pomocy na rzecz osób o znacznej niesprawności, które nie są w stanie, by samodzielnie rozwiązać problem, ani cokolwiek się domagać. Jej szczególne znaczenie polega na współlistnieniu dwóch cech: ochrony bezpieczeństwa i drożności. Urządzenie działa bowiem w dwóch kierunkach: od zapisu zdarzenia do przekazu informacji i odwrotnie: od udzielania pomocy do jej przyjęcia i wdrożenia.

Do tzw. „inteligentnych” urządzeń można zaliczyć robota wędrownego i kamizelkę pomocy medycznej.

Robot jest rodzajem ambulansu, który chroni przemieszczanie się pacjenta. Przy pomocy motorów elektrycznych użytkownik robota, przemierzając wyznaczoną drogę, unika wszelkich przeszkód w postaci mebli, drzwi i zakrętów. Robot „inteligentny” pozwala również na wielokrotną zmianę pozycji siedzącej na stojącą i odwrotnie, co zwykle osobom starszym przysparza wielu trudności. Blokada kół robota zapobiega upadkom, nagłym wstrząsom i uderzeniom. Obecnie trwają prace nad pełną stabilnością pacjenta podczas przejazdu. Dla osób upośledzonych umysłowo, a zwłaszcza dla dzieci, firmy produkujące radioodbiorniki i telewizory, reklamując swoje wyroby, upowszechniają roboty w formie zwierząt, jak psy, młode lwy, czy bobasy w kształcie foki.

Kamizelka o długiej nazwie oznaczonej inicjałami VTAMN (*Vetement de Teleassistacnce Medicale Nomade* – ubranie telepomocy medycznej wędrowniej) rozwinęła się przy okazji finansowania innych prototypów pomocy na odległość. Na wewnętrznej podszewce kamizelki lub na bieleńcu umieszcza się odbiorniki częstotliwości kardiologicznej, respiratory, rejestratory temperatury powierzchniowej. Aktimetry są połączone w sieć lokalną do podtrzymania materiału wraz z elektroniką umieszczoną w pasku, który łączy moduł głosowy z modułem geograficznym, oznaczającym aktualne położenie pacjenta.

Kamizelka może być na bieżąco dopasowana do figury osób starszych. Jest ona skonstruowana tak, by sprawdzić jakość odebranych sygnałów i ocenić ich użyteczność w dłuższych okresach wykorzystywania. [N. Nury i inni 2003, 2004, 2005]

---

## Od genetyki do gerontechnologii

---

Wkroczenie w trzecie tysiąclecie dokonało się wraz z imponującym postępem w dziedzinie genetyki. Odkrycie genomu ludzkiego i osiągnięcia informatyki przyczyniły się do stworzenia na poziomie światowym Wydziału Zdrowia i Nauki, co ma implikacje w zakresie medycyny i przemysłu farmaceutycznego.

Gwałtowny przyrost populacji w wieku podeszłym (ponad 65 lat) występuje we wszystkich państwach cywilizacji zachodniej. W 2000 r. populacja ta we Francji stanowiła 16% ogółu, a według prognoz do 2035 r. osiągnie 26,6%. Wzrost ten jest nie tylko wynikiem spadku płodności i wydłużania oczekiwania życia (*life expectancy*), ale także w nie mniejszym stopniu dokonuje się dzięki postępowi medycyny i poprawie ochrony socjalnej, obejmującej stopniowo coraz to ciekawsze innowacje technologiczne.

Szacuje się, że ta część populacji w wieku podeszłym pochłania obecnie 40% budżetu przeznaczanego na ochronę zdrowia. W świetle aktualnych wyników badań można stwierdzić, że w niedalekiej przyszłości upowszechnią się nowe medykamenty i nowe procedury usług socjo-medycznych [G. Manrique 2005], powodując dodatkowe koszty w budżetach narodowych.

Przemysł farmaceutyczny odwołuje się do genetyki i biotechnologii. Postępowanie profilaktyczne i terapeutyczne medycyny uwzględnia w coraz większym stopniu profil genetyczny pacjenta. Uznanie dziedzicznego charakteru tego profilu pozwoliło na dostosowanie zasad leczenia do tzw. medycyny personalizowanej, a więc odnoszącej się nie do populacji chorych ogółem, ale do każdego indywidualnego pacjenta.

Prowadzone w różnych krajach i placówkach naukowych prace badawcze implikowały ocenę wpływu pokrewieństwa na stan psychofizyczny jednostki. W bazie danych dokumentacji rodzinnej zaczęto więc zapisywać elementy dziedzictwa genetycznego. Okazało się to wielce przydatne przy zapisie testamentowym u notariusza, a równocześnie w karcie choroby w placówce medycznej, gdyż odnotowane przejawy zachorowań patologicznych pozwalały np. zapobiegać reakcjom alergicznym na szczepienia.

Do oceny wpływu pokrewieństwa na stan zdrowia stosuje się diagram przenośny zarejestrowanych zmian ciśnienia, wagi osobistej, pulsu, wskaźnika cukru we krwi, itp.

Pionierami diagramu i innych przenośnych urządzeń tzw. architektury zorientowanej na usługi (SOA – *Services Oriented Architecture*) są kraje wysokorozwinięte: USA, Wielka Brytania, Belgia, Francja. Naukowcy z tych krajów utworzyli medyczną sieć skoordynowaną. Sieć składa się z kilku podzespołów: lekarzy rodzinnych, pogotowia ratunkowego, ubezpieczeń wzajemnych, placówek szpitalnych krótkiego i długiego pobytu. Podzespoły te mają na celu przy pomocy diagramu pokrewieństwa opracowanie diagnozy potrzeb w zakresie usług domowej opieki pielęgnacyjnej, stanowiącej ogniwo łańcucha informacji. Cały zbiór łańcucha ujawnia ciągłość i zmienność danych w kolejnych fazach życia jednostki ludzkiej.

Centralizacja wieloaspektowych informacji pozwala z jednej strony na kompleksową opiekę osób starszych, cierpiących równocześnie na kilka schorzeń, z drugiej strony na obniżkę kosztów usług domowych w relacji do usług szpitalnych.

Dzięki zastosowaniu Internetu oraz przyrządom do transmisji danych na odległość, osiąga się wymianę informacji między różnymi aktorami procesu medycznego (profilaktyka, terapia, rehabilitacja), w skład którego wchodzi: lekarze, pielęgniarki, pomocnicy domowi, ochroniarze, pracownicy gminnych ośrodków pomocy społecznej, kas wzajemnych ubezpieczeń.

Sieć usług skoordynowanych zawiera dane za okres 5 minionych lat i według prognozy potrzeb ludności w wieku podeszłym, na 5 przyszłych lat.

Z połączenia i wzajemnego przenikania różnych gałęzi wiedzy zrodziła się gerontechnologia. Jest ona nową dyscypliną nauki w dziedzinie wykorzystania nowoczesnych technologii na użytek starzejącej się populacji. [Couturier i inni 1996]

---

## Pomosty telemedycyny

---

Wzrost populacji w wieku podeszłym we wszystkich krajach rozwiniętych, niesie ze sobą problem opieki społeczno-medycznej. Wśród osób starszych rośnie wskaźnik cierpiących na choroby przewlekłe i chroniczne, rośnie wskaźnik niepełnosprawności i inwalidztwa, a także równoczesnych dolegliwości.

Otoczenie opieką całej tej rosnącej populacji w szpitalach oraz w instytucjach specjalistycznych jest nierealne po prostu z przyczyn ekonomicznych, a więc z uwagi na koszty strukturalne i na deficyt opiekunów zawodowych. Oszacowano, że np. w 2003 r. ta kategoria ludności pochłaniała 40% całego budżetu przeznaczanego na ochronę zdrowia.

Systematyczna opieka instytucjonalna jest również nierealna z przyczyn kulturowych. Pacjenci pragną raczej skracać swój pobyt w szpitalu. Są natomiast zainteresowani kompletną opieką poza strukturami szpitalnymi, preferując opiekę domową. Ta jednak niesie za sobą dodatkowe problemy i ograniczenia.

W ograniczenia te wpisuje się niekorzystny stosunek demograficzny między osobami słabymi i niesamodzielnymi, a ich opiekunami zawodowymi i rodzinnymi, a także na masową skalę niedostatek nowoczesnych rozwiązań technologicznych, ułatwiających lub wręcz zastępujących pracę człowieka.

Postęp i rozpowszechnianie nowych technologii w opiece domowej może stanowić wyzwanie dla rosnących potrzeb i dla doskonalszej jakości usług. Innowacje technologiczne rewolucjonizują organizację życia domowego osób starszych. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują pomosty technologii medycznej jako doskonały produkt francusko-szwajcarskiej myśli technicznej.

Pierwszym krokiem na drodze do obejmowania na szeroką skalę coraz liczniejszych kręgów adresatów pomocy społecznej były wędrownie usługi, świadczone przez profesjonalistów i wolontariuszy. Niedoskonałość usług polegała jednak na braku odpowiednich przyrządów, na zbyt długim wyłudzeniu w czasie poszczególnych zajęć w związku z koniecznością dotarcia do kolejnego świadczeniobiorcy.

Sukces aparatów przenośnych, jak aktimetr (do mierzenia aktywności) i domifon (kontrola usług), był pierwszym etapem przenikania osiągnięć technologicznych do pomocy społecznej.

Drugi etap polega na doskonaleniu tych przyrządów, by równocześnie mogły one wysyłać od pacjenta do opiekuna informację o wszelkich zagrożeniach, a także vice versa po odebraniu tej informacji przenieść od opiekuna (może nim być lekarz czy pracownik socjalny) wskazówki, jak zagrożenia minimalizować.

Etap trzeci stanowi konstruowanie sieci wzajemnych powiązań, łączących wszystkich aktorów procesu. Sieci powiązań zwane platformami lub pomostami ocen, powstały we Francji i Szwajcarii w początku 2003 r. [N. Noury 2005].

Działanie pomostów określanymi inicjałami HIS (*Habitat Intelligent pour la Sante* – Środowisko Mieszkaniowe Inteligentne dla Zdrowia) opiera się na systemie krążenia informacji między miejscem pobytu pacjenta, czy podopiecznego a miejscem, w którym znajdują się dostarczyciele. Tymi dostarczycielami wsparcia mogą być lekarze, pielęgniarki, asystenci socjalni, pracownicy naukowi, sprawujący opiekę na odległość. System informacyjny HIS gromadzi dane na temat pacjenta i jego otoczenia poprzez lokalną sieć odbiorników i nadajników. Umożliwiono wzajemne porozumiewanie się za pośrednictwem Internetu. Wiadomości pochodzące z odbiorników stanowią bazę danych dla potrzeb medycyny na odległość. Telemedycyna, dysponując parametrami fizjologicznymi (aktywność, przebyte choroby) i środowiskowymi (najbliższe otoczenie, wyposażenie techniczne mieszkania, zasoby pomocników i ich kwalifikacje) ma szansę, by nie trwoniąc czasu i środków finansowych na wielokrotne kontakty osobiste z pacjentem, budować diagnozę jego aktualnych potrzeb oraz optymalne sposoby ich zaspokajania.

Pomosty stanowią sieć wzajemnie się krzyżujących rozwiązań. Łączą one dwie grupy uczestników, a więc dawców i biorców opieki (*caregivers i caretakers*). Łączą metodologiczne i technologiczne zasady zbierania danych. Platformy HIS są pomostem między przeszłością i przyszłością (wykorzystanie danych o genetycznych uwarunkowaniach stanu zdrowia za minione 5 lat i o prognozach na 5 lat przyszłych). Platformy są zbiorem „inteligentnych” urządzeń, które jako doskonały produkt myśli ludzkiej, działają na wzór tej myśli (robot wędrowny, bransoletka Columba, kamizelka, poduszka uciskowa, domifon).

Autorzy koncepcji pomostów ujawnili, że różne zmysły i organy można włączyć do działań na rzecz usamodzielnienia pacjenta słabowidzącego i niesłyszącego, przykutego do łóżka lub fotela, poprzez korzystanie z oczu, uszu (sygnały wizualne i dźwięczne), języka, rąk, skóry.

Platformy instalowane w Tuluzie, Paryżu i Grenoble poddawano testom sprawdzającym. Eksperyment polegał na wydzielaniu w zwykłym pokoju szpitalnym przestrzeni „nocnej” i przestrzeni „dziennej”. Sadzając pacjenta między telewizorem a kącikiem sanitarnym, bądź kuchnią i jadalnią, rejestrowano moment przemieszczania się oraz czas jego trwania. Odnotowanie każdego poruszenia w okresie kolejnych dni, pozwoliło wyznaczyć na ambulatogramach krzywe mobilności, zaniepokojenia. Równocześnie notowano dokładnie każdy ruch personelu w tym pokoju. Porównując linie krzywe aktywności pacjentów i personelu, stwierdzono, że ta pierwsza jest silnie ograniczona przez tą drugą. Stwierdzono również, że oscylator utworzony przez rytm aktywności personelu a narzucony przez organizację usług może mieć wpływ na samopoczucie pacjentów. Ujawnione tą drogą nieprawidłowości konfrontowano z parametrami stanu zdrowia, wyznaczonymi przy pomocy innych narzędzi.

Projekt badawczy w dziedzinie ergonomii został opracowany dla 3 rejonów geograficznych w Instytucie Długowieczności w Grenoble, jako podstawa do zastosowania w instytucjonalnych i domowych systemach opieki nad ludźmi starszymi uzależnionymi od pomocy ze strony osób trzecich. Projekt podzielono na 12 grup tematycznych do oceny nowoczesnej technologii, jak np.: znaczenie robotów wędrownych, fuzja danych, jakość sygnałów świetlnych i dźwiękowych i inne. [Rialle i inni 2004]

Model platform łączy elementy najnowszej techniki i zdrowia z elementami środowiska. Ten szwajcarsko-francuski wynalazek umożliwia budowanie pomostów między pacjentem w podeszłym wieku a jego naturalnym środowiskiem domowym oraz lekarzem i pracownikiem socjalnym.

Postęp i rozpowszechnianie nowych technologii rewolucjonizują organizację opieki na odległość oraz kształcenie opiekunów. Te zmiany stają się coraz potrzebniejsze, w miarę utrwalania się niedoboru pomocników i opiekunów profesjonalnych, a także wraz z pogłębiającą się niekorzystną proporcją między wskaźnikiem osób starych niesprawnych a ich rodzinnymi usługodawcami.

Przenikanie Internetu do każdego domu wiejskiego włącza do służby na rzecz niesamodzielnej populacji w wieku podeszłym cały zbiór pomocy technologicznych, co sprzyja poparciu stanu ich zdrowia i ogólnego komfortu warunków bytu.

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

**Piśmiennictwo**

---

1. Baker i inni 2003, *Measuring life space mobility in community dwelling*.
2. Bergeron S. 2005, *Bracelet anti-disparition*, „*Gerontologie et Societe*”, nr 113.
3. Buchwalter K. i inni 2002 *Telehealth for elders in rural community*, „*Family Community Health*”, nr 28.
4. Cornet G. i inni 2008, *Technologies pour le soin, l'autonomie et le lien social* „*Gerontologie et Societe*”, nr 126.
5. Cosquer R. D. i inni 2005, *Systeme sereo developpe par la societe aphycare* „*Gerontologie et Societe*”, nr 119.
6. Couturier i inni 1999, *Telegerontologie et la teleassistance* „*Revue geriatrique*”.
7. Gabus J. C. 2005, *Quo vadis* „*Gerontologie et Societe*”, nr 113.
8. Gregoire J. 2005, *Un outil de telegesstion d'aide a'domicile* „*Gerontologie et Societe*”, nr 119.
9. Johnston C. i inni 2000 *Permanent Telehome Health Research Project* „*Archives of Family Medicine*”, nr 5.
10. Karout P. 2005, *Service vigilance* "Gerontologie et Societe", nr 113.
11. Manrique G. 2005: *Les soins de demain s'inventent aujourd'hui* „*Gerontologie et Societe*”, nr 113.
12. Mormiche D. 2003, *L'enquete de HID* "Revue Francaise des Affaires Sociales", nr 1
13. Noury N. i inni 2003, *Project on fifth Interworkshop*.
14. Noury N. i inni 2005, *AILISA Plateformes d'evaluations des technologies* „*Gerontologie et Societe*”, nr 113.
15. Rialle D. i inni 2004, *New Trends in Health Smart Homes*.
16. Talbot C. i inni 2005, *Techonologies dans le soutien a'domicite* „*Gerontologie et Societe*”, nr 113.
17. Varquez J. i inni 2003, *Electrostimulation of the tongue* ISEE PROCEEDING.

## **Ubezpieczenia produkcji rolnej – stan obecny i perspektywy**

---

### **Wstęp**

---

Działalność rolnicza od zawsze uważana jest za wyjątkowo ryzykowną. Wysoka zmienność uzyskiwanych wyników ekonomicznych w istotny sposób odróżnia rolnictwo od większości pozostałych rodzajów działalności wytwórczej w gospodarce. Decyduje o tym wiele różnorodnych przyczyn, jednak zdecydowanie największe znaczenie spośród nich odgrywa ściśle uzależnienie uzyskiwanych przez rolników wyników produkcyjnych od czynników klimatycznych. Pomimo szalonego postępu, jaki dokonał się w ostatnich dekadach w rozwoju nauk agrotechnicznych, wciąż, podobnie jak przed wiekami, choć niewątpliwie w dużo mniejszym stopniu, los rolnika zależy od natury. Najnowocześniejsze sposoby ograniczania strat produkcyjnych, choć coraz doskonalsze, nie są w stanie wyeliminować wszystkich zagrożeń.

Bardzo często jedynym rozsądnym rozwiązaniem, chroniącym producentów rolnych przed finansowymi konsekwencjami strat, jest zakup polisy ubezpieczeniowej. Ubezpieczenie pozwala na zamianę przyszłej niepewnej straty o nieznanym wartości, na stratę pewną o określonej, zazwyczaj stosunkowo niskiej wartości, równą płaconej składce.

Uzależnienie dochodów producentów rolnych od czynników klimatycznych to nie tylko problem poszczególnych rolników, ale bardzo często – z racji katastroficznego charakteru ryzyka produkcyjnego w rolnictwie, sprawiającego, że straty pojawiają się jednocześnie u dużej liczby producentów rolnych – istotny problem społeczny. Tym poważniejszy, że dotyczy tej grupy społecznej, która boryka się z permanentnym niedoborem środków finansowych. Ten sam poziom ryzyka dochodowego jest bowiem zawsze bardziej uciążliwy dla tych podmiotów, których wartość oczekiwana dochodu pozostaje na niższym poziomie. Oprócz oczywistych problemów

natury społecznej, mamy tu do czynienia również z problemami *stricte* ekonomicznymi związanymi choćby z ograniczonymi możliwościami inwestycyjnymi producentów rolnych. Warto też dodać, że problem ten nie dotyczy wyłącznie tych gospodarstw, dla których sprzedaż artykułów rolnych stanowi główne źródło dochodów. Spadek produkcji, która pierwotnie nie miała trafić na rynek, powoduje bowiem wzrost wydatków na żywność.

---

### Teoria ubezpieczeń produkcji rolnej

---

Kluczowym problemem, przed jakim stają producenci rolni, a który w konsekwencji determinuje kształt rynku ubezpieczeń produkcji rolnej, jest właściwa ocena potencjalnych korzyści w świetle podyktowanych przez zakłady ubezpieczeń kosztów nabycia polisy. W przypadku rynku ubezpieczeń produkcji rolnej problem ten nie ogranicza się wyłącznie do aktuarialnej kalkulacji transferowanego ryzyka. Ocena porównawcza kosztów i korzyści nabycia polisy deformowana jest bowiem przez kilka czynników oddziałujących bądź to na wzrost płaconej składki, bądź na obniżenie potencjalnych korzyści z ubezpieczenia. Poniżej zostaną one wymienione i pokrótce opisane.

Zazwyczaj firmy oferujące polisy ubezpieczeniowe wykorzystują mechanizm dywersyfikacji przekrojowej ryzyka. Przejmując z rynku odpowiednio dużą liczbę niezależnych ryzyk, firmy tworzą portfel polis, który w kolejnych okresach z pewnym prawdopodobieństwem generuje straty o porównywalnej wysokości. Ubezpieczyciel jest w stanie uzyskać zysk dzięki temu, że straty te są dla niego mniej groźne, bardziej przewidywalne, niż dla poszczególnych ubezpieczonych. Najlepiej jest to widoczne na rynku ubezpieczeń komunikacyjnych.

W przypadku ryzyka produkcyjnego w rolnictwie nie spełnione jest jednak założenie o niezależności ryzyka pomiędzy poszczególnymi gospodarstwami. W produkcji roślinnej głównym źródłem strat są bowiem zjawiska oddziałujące jednocześnie na dużą liczbę gospodarstw, takie jak susza, brak lub nadmiar odpadów, czy powódzie. W produkcji zwierzęcej mamy do czynienia z chorobami epidemicznymi. Powoduje to, że firmy ubezpieczeniowe nie mogą wykorzystywać dywersyfikacji przekrojowej. Zostają one zmuszone bądź do stosowania dywersyfikacji w czasie, czyli tworzenia rezerw w okresach bezszkodowych, bądź odsprzedawania części ryzyka firmom stosującym dywersyfikację przekrojową na skalę globalną, czyli reasekuratorom. Niestety, oba te rozwiązania należą do kosztow-



nych. W przypadku usług reasekuracyjnych dużą rolę odgrywa brak przejrzystości cenowej, przewaga rynkowa reasekuratorów oraz powodujący cykle cenowe brak odpowiedniej wielkości kapitałów. W ten sposób cechy ryzyka produkcyjnego w rolnictwie sprawiają, że jego ubezpieczenie musi być przez firmy ubezpieczeniowe wyceniane wyżej niż w przypadku ryzyka występowania niezależnych strat.

Kolejnym czynnikiem, który prowadzi do zwiększania składki ubezpieczeniowej, jest problem asymetrii informacji. Asymetria informacji rozumiana jest jako różnica w dostępie stron umowy ubezpieczeniowej do informacji o cechach transferowanego ryzyka. Firmy ubezpieczeniowe nie są w stanie odpowiednio wycenić ryzyka, na które wystawiony jest dany producent rolny. Problem ten występuje powszechnie w ubezpieczeniach, jednak jego skala w przypadku ryzyka produkcyjnego w rolnictwie jest szczególnie duża. Wynika to przede wszystkim ze złożoności procesów produkcyjnych, różnorodności i rozproszenia geograficznego gospodarstw rolnych, czy uzależnienia osiąganych wyników od wielu trudnych do oszacowania czynników, takich jak chociażby poziom wiedzy agrotechnicznej rolnika.

Wskutek występowania silniejszej niż w innych działach gospodarki asymetrii informacji, ubezpieczyciele nie są w stanie dokonać poprawnego różnicowania składek ze względu na wielkość ryzyka produkcyjnego. Na ofertę zakładów ubezpieczeń odpowiadają więc w pierwszym rzędzie ci producenci, którzy wiedzą, że ich produkcja cechuje się odpowiednio wysoką zmiennością. To prowadzi do wzrostu szkodowości portfela ubezpieczanych ryzyk, a w konsekwencji do konieczności podnoszenia składek przez ubezpieczycieli. Ogranicza to liczbę chętnych do nabycia ochrony ubezpieczeniowej.

Podobne przyczyny związane ze złożonością procesów produkcyjnych odpowiadają za występowanie – często wspominanego w literaturze zjawiska – hazardu moralnego. Powoduje ono, że ubezpieczony rolnik ograniczać może dbałość o wyniki produkcyjne po nabyciu polisy ubezpieczeniowej. Wykazanie tego typu zaniedbań jest w przypadku rolnictwa niezmiernie trudne. Konsekwencją występowania hazardu moralnego jest, podobnie jak w przypadku asymetrii informacji, podnoszenie składek i ograniczenie liczby producentów zainteresowanych zawarciem umowy ubezpieczenia.

Kolejnym czynnikiem prowadzącym do podnoszenia wartości składki ubezpieczeniowej są wysokie koszty administracyjne związane z ubezpieczeniami produkcji rolniczej. Ubezpieczenia te należą bowiem do wyjątkowo skomplikowanych od strony technicznej. Działające w tym segmencie rynku ubezpieczeniowego firmy są zmuszone utrzymywać sieć przedstawicieli na terenach wiejskich i przeszkoloną kadrę, obeznaną ze specy-

## UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

fiką tej produkcji. Podraża to koszty związane z dystrybucją polis, szacowaniem ryzyka czy likwidacją szkód. Jeżeli dodatkowo nie występuje powszechność nabywania ochrony ubezpieczeniowej, koszty te rozkładają się na stosunkowo niedużą liczbę producentów rolnych.

Dodatkowo praktycznie we wszystkich krajach popyt na ubezpieczenia zmniejszany jest wskutek udzielania ze środków budżetowych pomocy dla ofiar klęsk żywiołowych. Szczególnie wysokie straty dotyczące większą liczbę gospodarstw są wskutek presji politycznej finansowane za pomocą uruchamianych *ad-hoc* programów wsparcia. Stanowią one w oczach producentów rolnych atrakcyjną, bo darmową, alternatywę wobec polis ubezpieczeniowych. W powszechnym odczuciu, którego nie sposób zresztą negować – pomoc ofiarom klęsk żywiołowych należy do podstawowych obowiązków państwa. Problemem jest jednak nadmierne rozszerzanie definicji klęski żywiołowej na użytek czy to poszkodowanych rolników, czy mogących się wykazać wrażliwością społeczną znajdujących się u władzy polityków.

Zestaw czynników wpływających na obniżenie popytu na ubezpieczenia produkcji rolniczej ujęto w tabeli 1. Oczywiście sam fakt niewielkiego zainteresowania nabywaniem polis ubezpieczeniowych przez rolników nie byłby niczym niepokojącym, gdyby nie brak alternatywnych metod radzenia sobie z losowo pojawiającymi się stratami w produkcji rolnej. Zdecydowana większość rolników nie posiada bowiem odpowiednio wysokich rezerw finansowych czy kredytowych, które pozwalałyby na sfinansowanie strat we własnym zakresie, o czym boleśnie przekonują się po każdej z większych katastrof naturalnych.

**Tabela 1**  
**Czynniki zmniejszające popyt na ubezpieczenia produkcji rolniczej**

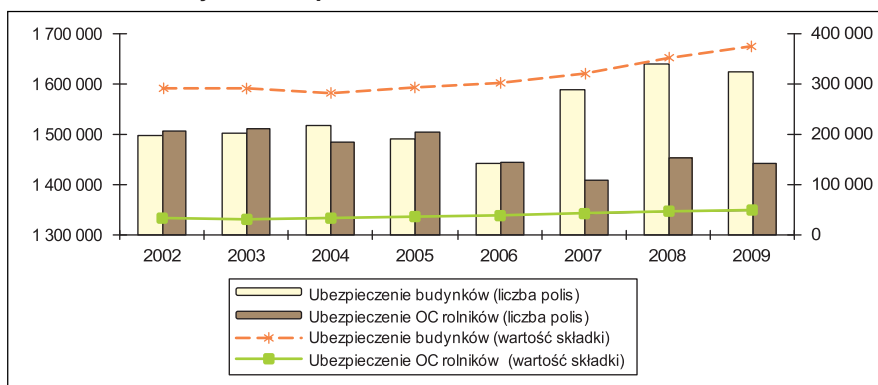
	Wzrost składki	Obniżenie atrakcyjności odszkodowań
Brak niezależności ryzyka	X	
Asymetria informacji	X	
Hazard moralny	X	
Wysokie koszty administracyjne	X	
Pomoc poklęskowa		X

## Ubezpieczenia produkcji rolnej w praktyce

Historia polskiego rynku ubezpieczeń rolnych potwierdza, że w warunkach wolnorynkowych immanentne cechy rolniczego ryzyka produkcyjnego znacznie obniżają atrakcyjność polis. W Polsce tylko drobna część producentów rolnych zainteresowana była ochroną ubezpieczeniową. Powszechność nabywania ochrony ubezpieczeniowej w gospodarce sterowanej centralnie była wynikiem stosowania przymusu ubezpieczenia. Znaczącą część produkcji rolniczej obowiązkowo ubezpieczał państwowy monopolista – Państwowy Zakład Ubezpieczeń. Zmiana zasad funkcjonowania systemu gospodarczego uwolniła rolników od obowiązku ubezpieczenia i doprowadziła do obniżenia ilości zawieranych umów ubezpieczeniowych. W wielu przypadkach ta rezygnacja nie była wynikiem świadomej decyzji. Wielu rolników jeszcze w I połowie lat 90. uważało, że wciąż są gdzieś ubezpieczeni, o ile płacą należne państwu podatki. W kolejnych latach liczba gospodarstw wykupujących jakąkolwiek polisę chroniącą przed konsekwencjami strat w procesie produkcji nie przekraczała 5%. Przy czym zdecydowana większość polis dotyczyła bardzo ograniczonego zakresu ryzyk.

Jedynym rodzajem ubezpieczeń, których nabywanie można uznać za powszechne, są obowiązkowe ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego oraz obowiązkowe ubezpieczenie budynków rolniczych. Liczbę zawieranych z tego tytułu polis przedstawiono na wykresie 1. Nawet w tym przypadku widać, że nie wszyscy właściciele gospodarstw rolnych dopełniają obowiązku ubezpieczenia, pomimo ustawowych kar za brak polisy.

**Wykres 1**  
**Liczba polis (w sztukach – lewa oś) i wartość przypisanej składki**  
**(w tysiącach złotych – prawa oś) obowiązkowych ubezpieczeń budynków**  
**rolniczych i ubezpieczeń OC rolników w latach 2002-2009**



Niewielkie zainteresowanie producentów rolnych polisami, a także wspomniane już wysokie koszty administracyjne związane z ubezpieczaniem strat produkcyjnych w rolnictwie powodowały, że polski rynek ubezpieczeń rolnych zdominowany jest przez następcę państwowego monopolisty, Powszechny Zakład Ubezpieczeń SA. W latach 90. oraz do połowy pierwszej dekady XXI w. posiadał on udział ok. 70% zebranej składki z tytułu ubezpieczeń rolnych.

Brak zabezpieczenia przed finansowymi konsekwencjami strat skutkowało uzależnieniem producentów rolnych od pomocy doraźnej udzielanej z budżetu państwa po każdej z nawracających klęsk żywiołowych. W ostatnich latach rolnictwo w Polsce jest szczególnie narażone na ryzyko strat z tytułu suszy. Jak oceniają eksperci Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej częstość występowania susz w ostatnich 25 latach wyraźnie się zwiększyła. W okresie od 1982 roku susze obejmujące co najmniej 75% powierzchni kraju wydarzyły się aż trzynastokrotnie. Straty będące następstwem susz, jakie pojawiły się między innymi w latach 2000, 2002, 2003, podobnie jak coraz częściej pojawiające się powodzie, legły u podstaw trwałego wzrostu kosztów pomocy ofiarom klęsk żywiołowych.

Przykładowo w latach 2001-2003 państwo udzieliło gospodarstwom rolnym pomocy na kwotę blisko 650 mln złotych (około 800 mln złotych przy obecnym poziomie cen). W skład tej pomocy weszły: dopłaty do oprocentowania kredytów na wznowienie produkcji udzielone przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (390 mln złotych), pszenica przekazana przez Agencję Rynku Rolnego powodzianom (108 milionów złotych), czy pomoc Agencji Nieruchomości Rolnych w formie obniżenia czynszu dzierżawnego i umorzonych należności (70 mln złotych).

Problemy z jakimi boryka się polski rynek ubezpieczeń rolnych, nie są oczywiście lokalną specyfiką, ale – jak już wspomniano – naturalną konsekwencją cech ryzyka produkcyjnego w rolnictwie. Jak zostanie to pokazane na przykładzie wybranych państw, w zasadzie nigdzie na świecie producenci rolni nie korzystają powszechnie z ochrony ubezpieczeniowej, o ile jej zakup nie jest wspierany finansowo przez rząd państwa.

Jakkolwiek coraz liczniejsza grupa państw wspiera finansowo rozwój rynku ubezpieczeń rolnych, istnieją wciąż rządy niezainteresowane taką formą wsparcia sektora rolnego. W Unii Europejskiej do tej ostatniej grupy zaliczyć należy między innymi władze państwowe: Niemiec, Danii, Belgii, Holandii, Wielkiej Brytanii, Irlandii, czy Estonii. We wszystkich tych państwach oferowanie polis producentom rolnym pozostawiono w gestii prywatnych ubezpieczycieli. W konsekwencji w państwach tych jedynym szeroko dostępnym rodzajem ubezpieczeń pozostają polisy chroniące przed stratami z tytułu gradobić.

Ubezpieczenia od gradu wolne są od większości problemów, z jakimi borykają się pozostałe rodzaje ubezpieczeń produkcji rolniczej. W przypadku gradobici nie dochodzi przede wszystkim do znaczącej kumulacji roszczeń. Straty gradowe dotyczą gospodarstw położonych zazwyczaj na ograniczonym terytorium. Co więcej, w przypadku tych ubezpieczeń trudno jest mówić o asymetrii informacji. Ubezpieczyciele znają położenie tzw. „pasów gradowych”, a dane ze stacji meteorologicznych pozwalają na stosunkowo tanie wyliczenie składki. Nie występuje też w praktyce zjawisko hazardu moralnego. Ponadto, ponieważ straty z tytułu wystąpienia gradu nie dotyczą jednocześnie bardzo dużej liczby gospodarstw, władze nie pozostają pod presją uruchamiania kosztownych programów pomocowych. Wszystko to sprawia, że ubezpieczenia te pozostają względnie tanimi i popyt na nie jest najwyższy. Ich popularność jest zresztą obserwowana także w ramach wdrożonego w Polsce systemu dopłat do ubezpieczeń upraw.

Ubezpieczenia od gradu są historycznie pierwszym typem ubezpieczeń produkcji rolniczej, jaki został zaoferowany rolnikom. Już pod koniec XVIII wieku na terenie Niemiec właściciele gospodarstw rolnych mogli skorzystać z tego typu polis ubezpieczeniowych. Do dzisiaj w Niemczech ubezpieczenia gradowe oferowane na zasadach wolnorynkowych pozostają praktycznie jedynym rodzajem ubezpieczeń upraw. Jedynie jedna firma oferuje ubezpieczenia wielu ryzyk, jednak ich udział w rynku jest marginalny. Główny ubezpieczyciel posiada 60% udział w zebranej składce. Działa on, podobnie jak większość pozostałych ubezpieczycieli oferujących ubezpieczenia gradowe, jako towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych.

Podobnie w Holandii uznano, że ryzyko produkcyjne zagrażające rolnikom nie wymaga uprzywilejowanego traktowania przez podatników. Nie subsydiuje się składek, a ubezpieczenia (wyłącznie gradowe) oferowane są na zasadach wolnorynkowych. Także w Holandii większość ubezpieczycieli działa jako towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Rząd stara się również nie udzielać pomocy *ad hoc*. Ostatnia taka pomoc o większej wartości dotyczyła producentów rolnych poszkodowanych wskutek nadmiernych opadów (ok. 250 mln euro w 1998 r.). W późniejszym okresie próbowano wesprzeć rozwój ubezpieczeń chroniących przed tym ryzykiem, jednak z powodu oszacowania składek przez ubezpieczycieli na zbyt wysokim poziomie, próba ta się nie powiodła. Obecnie wartość zebranych składek oscyluje w granicach 75 mln euro. Podobnie wygląda rynek ubezpieczeń upraw w Wielkiej Brytanii, gdzie ochroną ubezpieczeniową od strat z tytułu gradu pokryto ok. 6,9% powierzchni upraw. Tam także, głównym graczem na rynku jest towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych. W wymienionej powyżej Estonii odsetek rolników nabywających ubezpieczenia od strat w produkcji oscyluje wokół 5%.

## UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

---

Jednak wspomniane powyżej państwa należy uznać raczej za ewenement na mapie ubezpieczeń rolnych w Europie. Warto również dodać, że farmerzy działający w sporej części z nich są z racji położenia geograficznego (Irlandia, Wielka Brytania, państwa Beneluksu) narażeni na o wiele niższe ryzyko produkcyjne niż ma to miejsce w przypadku państw Europy południowej czy wschodniej. W większości państw członkowskich Unii Europejskiej wprowadzono rozwiązania mające na celu wzrost powszechności stosowania ochrony ubezpieczeniowej w rolnictwie. Zanim omówione zostaną instrumenty wdrożone w Polsce, warto przyjrzeć się doświadczeniom innych państw europejskich w tym zakresie.

---

### Systemy dotowanych ubezpieczeń rolnych w Europie

---

W opublikowanym w 2008 roku opracowaniu przygotowanym dla Komisji Europejskiej i dotyczącym problemu ubezpieczeń rolnych obliczono, że w 15. z 26. państw członkowskich Unii (nie uwzględniono Malty – zaledwie 10.000 ha użytków rolnych) polisy chroniące rolników przed stratami w rolnictwie są dotowane z budżetu. Ubezpieczenia dotowane są również w takich państwach jak: USA, Japonia, Kanada czy Brazylia.

Członkami UE, którzy najsilniej dotują ubezpieczenia upraw i zwierząt, są Hiszpania i Włochy. Poniżej przedstawiono najistotniejsze elementy systemu wsparcia w wybranych krajach unijnych. W tabeli 2 zawarto informacje dotyczące wysokości wsparcia ubezpieczeń ze środków budżetowych w państwach najsilniej zaangażowanych w te działania.

**Tabela 2**  
**Wsparcie budżetowe ubezpieczeń rolnych w wybranych państwach Unii Europejskiej (w mln euro)**

	Hiszpania	Włochy	Portugalia	Austria
<b>Wartość wsparcia</b>	292	280	32	24

We Włoszech wspieraniem rozwoju rynku ubezpieczeń rolnych zajmuje się powołany do życia w roku 1970 Narodowy Fundusz Solidarnościowy. Do jego zadań należy także udzielanie pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. W 2000 roku rząd powołał Fundusz Reasekuracji Ryzyka, świadczą-

cy usługi reasekuracyjne wobec ubezpieczycieli oferujących ubezpieczenia rolne. Od 2003 roku istnieje także państwowa jednostka gromadząca wszelkie informacje dotyczące ryzyka w rolnictwie.

Państwo finansuje do 80% składek ubezpieczeń chroniących przed ryzykami typu katastroficznego, takimi jak powódź czy susze. W ramach tych ubezpieczeń wypłacane są odszkodowania, gdy straty przekroczą 30% wartości produkcji (20% na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania). W przypadku ryzyk, które nie mogą być uznane za katastroficzne, wsparcie finansowe dotyczy 50% wartości składki. Podane powyżej wartości progowe nie są podyktowane preferencjami rządu włoskiego, lecz stanowią maksymalny poziom wsparcia krajowego dozwolony przez Unię Europejską na mocy art. 87 i 88 Traktatu WE. Reguluje on między innymi pomoc państwa udzielaną rolnikom w formie dopłat do składek.

We Włoszech zastosowano górny próg stosunku składki do sumy ubezpieczenia, przekroczenie którego powoduje, że dopłata do składki nie jest przyznawana, co ma na celu zapobieżenie nadmiernemu podwyższeniu ceny polis przez prywatnych ubezpieczycieli.

Od 2003 roku wprowadzono we Włoszech, obok ubezpieczeń od poszczególnych rodzajów zagrożeń, ubezpieczenia od wielu ryzyk. Na ich rozwój należy jednak poczekać. Przez pierwsze dwa lata odpowiadały one jedynie za 2% wartości zebranych składek. Od roku 2006 zaimplementowano regulacje dotyczące wsparcia ubezpieczenia zwierząt. Obecnie ochronę ubezpieczeniową wykupiło ok. 85 tysięcy gospodarstw na ponad 430 tysięcy, których wielkość ekonomiczna przekracza 8 ESU (Europejska Jednostka Wielkości, za pomocą której wyraża się siłę ekonomiczną gospodarstw rolnych). Ubezpieczonych jest blisko 10% powierzchni upraw.

W Austrii dopłaty do ubezpieczeń stosowane są od 1995 roku. Jedną czwartą składki pokrywa budżet centralny, tyle samo subsydiują władze samorządowe. Oprócz ubezpieczeń gradowych, oferowane są ubezpieczenia od wielu ryzyk, w tym między innymi ryzyka powodzi, przymrozków czy suszy. Ubezpieczonych jest około 80% farm. Ubezpieczenia gradowe chronią 79% powierzchni upraw, 58% produkcji owoców, 92% produkcji szklarniowej. Ochrona ubezpieczeń od wielu ryzyk dotyczy 60% powierzchni upraw, 90% łąk i pastwisk i 85% produkcji szklarniowej. Państwo nie wspiera ochrony reasekuracyjnej.

W Portugalii utworzono system SIPAC, w ramach którego prywatni ubezpieczyciele współpracują z ministerstwem rolnictwa. SIPAC nie tylko zapewnia ochronę ubezpieczeniową. W jego ramach udzielana jest pomoc pokłeskową, a także świadczone są usługi reasekuracyjne. Państwo dotuje od 35% do 75% wartości składki. Ubezpieczeniom subsydiowanym podlegają praktycznie wszystkie uprawy poza produkcją sadowniczą i szklarniową. Nieubezpieczane jest natomiast, stanowiące najistotniejsze źródło

strat w rolnictwie portugalskim, ryzyko suszy. W 2003 roku ubezpieczonych było ok. 19% powierzchni upraw, a polisy wykupiła 1/3 wszystkich producentów rolnych.

System portugalski powstał na bazie doświadczeń hiszpańskich, w którym to kraju działa najbardziej rozbudowany, a zarazem najkosztowniejszy system wspierania ubezpieczeń produkcji rolniczej. Powstał on w 1978 roku. Zarządzaniem systemu zajmuje się podlegająca ministerstwu rolnictwa agencja ENESA. Wszyscy prywatni ubezpieczyciele chcący dostarczać producentom rolnym polisy zobowiązani są zostać członkami specjalnego zrzeszenia firm asekuracyjnych. Zrzeszenie to powołano w celu wspólnego pokrywania i wyrównywania strat. W 2006 roku zrzeszało 33 firmy ubezpieczeniowe. Jego członkiem pozostaje też państwowy reasekurator CCS.

Wszyscy prywatni ubezpieczyciele oferują te same polisy, których składki i tabele odszkodowań ustalone są odgórnie przez AGROSEGURO, jednostkę zarządzającą zrzeszeniem w porozumieniu z ENESA. Firmy ubezpieczeniowe konkurują więc pozacenowymi elementami ubezpieczenia, takimi jak dostępność kanałów dystrybucji czy okres opóźnienia wypłaty odszkodowań. Okres ten jest zresztą ograniczony do maksimum 60 dni w przypadku produkcji roślinnej i 40 dni w przypadku produkcji zwierzęcej. Średnia wartość dopłaty do składki wynosi 50% jej wartości, z czego 10% finansowane jest przez władze lokalne. Hiszpański system jest zdecydowanie najbardziej rozbudowanym i oferuje wciąż powiększającą się liczbę linii ubezpieczeniowych. Obecnie jest to już ponad 100 różnych rodzajów polis dla praktycznie każdej gałęzi produkcji. Ubezpieczenia te chronią przed wieloma ryzykami. Przy konstrukcji wybranych polis wykorzystuje się między innymi dane z systemu zdjęć satelitarnych NDVI (Normalized Difference Vegetation System), mierzącego procesy wegetacji roślin. Pozwala to zaoferować ochronę ubezpieczeniową przed wzrostem kosztów wypasu zwierząt spowodowanym stratami z tytułu suszy na łąkach i pastwiskach.

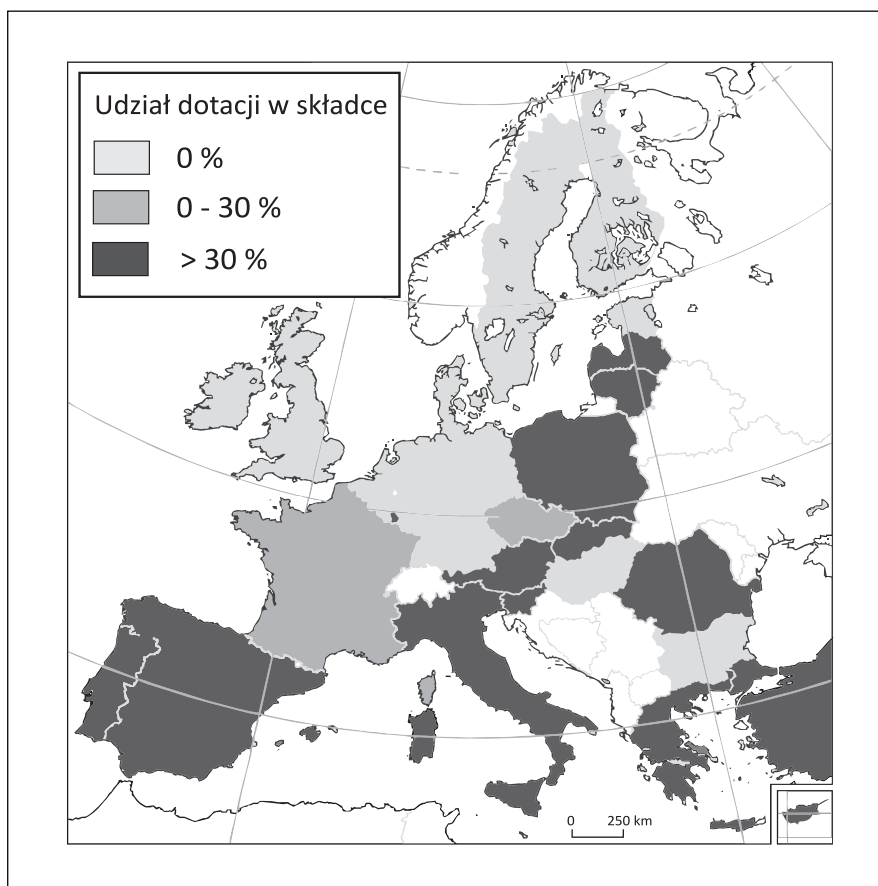
Innym sposobem zwiększenia popytu na ubezpieczenia rolne jest wprowadzenie administracyjnego przymusu nabywania polis. Obowiązek taki wprowadziły dwa kraje członkowskie UE – Grecja i Cypr. Rynek ubezpieczeń produkcji rolniczej w obu tych krajach jest dosyć podobny. Państwo subsydiuje 50% wartości składki. Ochrona ubezpieczeniowa oferowana jest przez jednego ubezpieczyciela, którego działanie jest ściśle uzależnione od państwa. Jednostki te nie korzystają z usług reasekuratorów. W obu przypadkach poza dotacjami do ubezpieczeń stosuje się na dużą skalę pomoc pokłeskową. Oba systemy w ostatnich latach doświadczają znaczących strat wskutek wzrostu wartości strat, głównie powodowanych przez susze. Dodatkowo Grecja boryka się z olbrzymimi problemami deficytu finansów publicznych.



## UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

Na rysunku 1 przedstawiono mapę Europy z zaznaczonymi państwami, w których dotuje się składki ubezpieczeń produkcji rolniczej. Zauważyć można, że większość państw subsydiujących polisy położona jest bądź na południu Europy, bądź na wschodnich terenach Unii Europejskiej. Takie rozmieszczenie państw wspierających finansowo nabywców polis odpowiada wynikom badań zmienności produkcji rolniczej w państwach członkowskich UE, z których wynika, że właśnie kraje położone w basenie morza śródziemnego oraz te, których klimat jest bliższy kontynentalnemu, czyli położone bardziej na wschód, są znacznie silniej narażone na ryzyko produkcyjne. Jedną z przyczyn finansowania składek płaconych przez rolników jest więc z pewnością niemożność porażenia sobie z coraz kosztowniejszymi stratami typu katastroficznego, które nawiedzają te państwa.

**Rysunek 1**  
**Poziom wsparcia składek ubezpieczeniowych w państwach UE i Turcji**

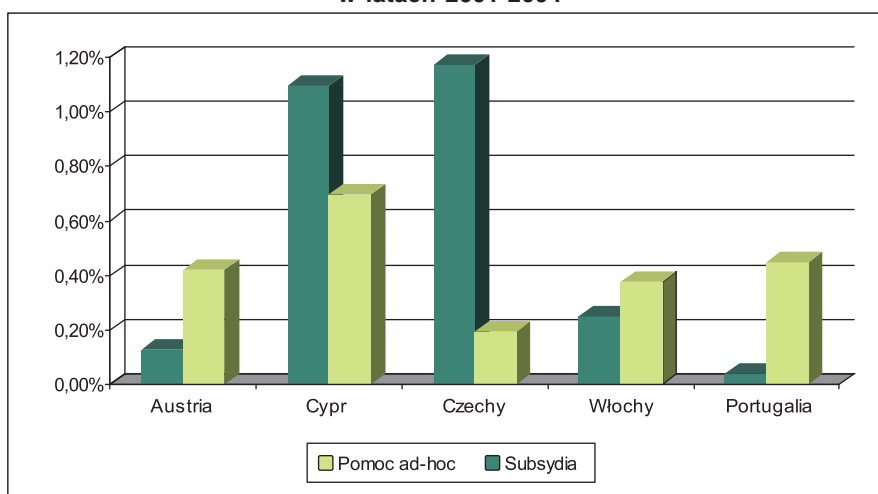


## UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

Podsumowując przedstawiony powyżej przegląd różnych form wsparcia ubezpieczeń produkcji rolnej w Unii Europejskiej, należy podkreślić dodatni wpływ subsydiowania składek na liczbę zawieranych umów ubezpieczenia. Producenci nabywający polisę są mniej uzależnieni od pomocy państwa w przypadku wystąpienia zdarzeń typu katastroficznego, co korzystnie wpływa na sytuację poszczególnych gospodarstw. W przypadku państw takich jak Polska, w których wolny rynek jest wciąż młody, dochodzą aspekty edukacyjne związane z doświadczeniem w obcowaniu z rynkiem finansowym. Ponadto, ubezpieczenie upraw bądź zwierząt gospodarskich obniżając ryzyko dochodowe, zwiększa możliwości kredytowe producentów rolnych.

Zapewnienie ochrony ubezpieczeniowej dużej liczbie producentów rolnych powinno też pociągać korzyści dla budżetu państwa, zmniejszając wydatki związane z pomocą *ad hoc*. W praktyce jednak działanie tego mechanizmu pozostaje mocno ograniczone. Państwa wspierające rozwój ubezpieczeń, w tym te, które wprowadziły przymus ubezpieczenia, nie są w stanie zrezygnować z udzielania pomocy pokłękowej producentom rolnym. Na wykresie 2 zestawiono wartość subsydiów do ubezpieczeń ze średnią wartością roczną pomocy *ad hoc*, jaka udzielana była w latach 2001-2004. Obie wielkości wyrażono w formie procentowej w stosunku do średniej w badanym okresie wartości produkcji rolniczej w danych krajach. Analiza danych za poszczególne lata nie pozwala także na stwierdzenie, że zmniejszeniu ulega zmienność wartości tej pomocy w kolejnych latach.

**Wykres 2**  
**Średni stosunek subsydiów do ubezpieczeń i pomocy pokłękowej do wartości produkcji rolnej ogółem w wybranych krajach Unii Europejskiej w latach 2001-2004**



W większości przypadków wartość udzielanej pomocy nie ulega znaczącemu zmniejszeniu wraz ze wzrostem wartości subsydiów przeznaczonych na dotowanie ubezpieczeń rolnych. Zapewne główną tego przyczyną jest stały wzrost liczby obserwowanych kataklizmów. Dodatni trend dotyczy nie tylko liczby zdarzeń katastroficznych, lecz przede wszystkim wartości strat będących konsekwencją tych zdarzeń oraz wartości wypłacanych odszkodowań.

Jednak istotniejszym mankamentem systemów dotowania ubezpieczeń pozostają wysokie koszty związane z ich funkcjonowaniem. Hiszpania, przodująca w Unii Europejskiej w wartości środków wydatkowanych na rozwój ubezpieczeń rolnych, wydała na ten cel w 2008 roku 440 milionów euro. W przypadku ubezpieczeń amerykańskich koszt ten oscyluje w granicach 2 miliardów euro. W 2007 roku środki przekazane przez władze Chin na współfinansowanie składek ubezpieczeniowych płaconych przez rolników w wybranych prowincjach wyniosły ponad 200 milionów euro, a w kolejnych latach wartość ta będzie dalej rosła. Warto zauważyć, że w wielu państwach ubezpieczenia dotowane zatraciły swój ubezpieczeniowy charakter, a stały się *de facto* systemami wsparcia dochodów rolniczych, gdyż wartość wypłacanych odszkodowań przekracza wartość płaconych przez producentów rolnych składek. Tak dzieje się między innymi w USA. Począwszy od roku 1981 w ciągu dwudziestu lat funkcjonowania systemu dotowania ubezpieczeń rolnych tylko raz, w 1994 roku, rolnicy wpłacili więcej środków niż otrzymali. Znaczna przewaga wartości odszkodowań nad opłaconymi składkami może zachęcać do ponoszenia nadmiernego ryzyka. Na pewno zaś promuje tych rolników, których produkcja charakteryzuje się wysokim poziomem zmienności. Dążenie do pokrycia ochroną ubezpieczeniową jak największej części produkcji rolniczej powoduje, że dochodzi niejednokrotnie do utrwalania transferów od producentów charakteryzujących się niższym ryzykiem, do tych bardziej ryzykownych. Wnioski takie można wysnuć, badając wskaźniki szkodowości ubezpieczeń poszczególnych kierunków produkcji czy regionów w ramach funkcjonujących systemów wsparcia ubezpieczeń.

W przypadku systemu amerykańskiego, wartości skumulowanego w okresie od 1995 do 2005 roku wskaźnika szkodowości przyjmują od 0,68 – w przypadku ubezpieczeń kukurydzy – do ponad dwóch w przypadku upraw tytoniu, co oznacza w praktyce uprzywilejowanie producentów tytoniu kosztem farmerów uprawiających kukurydzę. W obrębie działania tego systemu występują także spore różnice o charakterze regionalnym. Wielkość wspomnianego wskaźnika szkodowości dla wybranych stanów przedstawiono w tabeli 3. Nawet pomimo skumulowania danych dla długiego piętnastoletniego okresu widać ogromne różnice w szkodowości produkcji rolnej.

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

**Tabela 3**  
**Wskaźnik szkodowości ubezpieczeń w wybranych stanach dla lat 1994-2008**

<b>Illinois</b>	<b>Iowa</b>	<b>Hawaje</b>	<b>Indiana</b>	<b>Idaho</b>	<b>Arkansas</b>	<b>Kalifornia</b>	<b>Arizona</b>
0,35	0,41	0,44	0,48	0,55	0,64	0,64	0,93
<b>Kansas</b>	<b>Alaska</b>	<b>Wirginia</b>	<b>Georgia</b>	<b>Teksas</b>	<b>Alabama</b>	<b>Wyoming</b>	<b>Connecticut</b>
0,95	0,97	1,05	1,06	1,14	1,23	1,27	1,3

Wysoka wartość środków zaangażowanych w rozwój ubezpieczeń rolnych może także budzić niepokój w świetle badań przeprowadzonych na początku lat 90. Wyniki finansowe niektórych systemów subsydiowanych ubezpieczeń rolnych sugerują, że problemem jest nie tylko utrata ubezpieczeniowego charakteru, lecz również nadmierne korzyści, jakie stały się udziałem obsługujących te systemy firm ubezpieczeniowych. W tabeli 4 przedstawiono stosunek opłacanych składek (S) do wypłaconych odszkodowań (O) i wielkości kosztów administracyjnych (A). By system mógł być uznany za efektywny stosunek  $(A+O)/S$  powinien być niższy od jedności. Stosunkowo niewielka różnica pomiędzy wielkościami A oraz O oznaczać może niedbałość, z jaką traktowano publiczne środki.

**Tabela 4**  
**Wyniki finansowe wybranych systemów dotowanych ubezpieczeń rolnych**

<b>Państwo</b>	<b>Okres</b>	<b>O/S</b>	<b>A/S</b>	<b>(O+A)/S</b>
<b>Brazylia</b>	1975-1981	4,29	0,28	4,57
<b>Japonia</b>	1947-1977	1,48	1,17	2,65
	1985-1989	0,99	3,57	4,56
<b>Meksyk</b>	1980-1989	3,18	0,47	3,65
<b>USA</b>	1980-1989	1,85	0,55	2,41
	1989	2,71	0,97	3,67
<b>Kostaryka</b>	1970-1989	2,26	0,54	2,80
<b>Filipiny</b>	1981-1989	b.d.	b.d.	5,74

Jak widać z powyższych danych, choć ubezpieczenia dotowanych ubezpieczeń rolnych niewątpliwie wspierają rozwój ubezpieczeń i wpływają na wzrost pokrycia produkcji rolniczej ochroną ubezpieczeniową, nie są pozbawione wad. Przede wszystkim są to rozwiązania bardzo kosztowne. Dopływ środków finansowych nie zwalcza bowiem żadnej z wymienionych w pierwszej części pracy barier wolnorynkowego rozwoju ubezpieczeń produkcji rolnej. Co więcej, wydatkowanie środków na wsparcie ubezpieczeń

nie jest też w stanie znacząco zmniejszyć wartości udzielanej pomocy polskiej. Dodatkowo ubezpieczenia dotowane mogą zachęcać do podejmowania bardziej ryzykownych kierunków produkcji. Należy również bardzo uważnie przyglądać się praktykom prywatnych firm ubezpieczeniowych, które nie powinny stać się głównymi beneficjentami współfinansowania z budżetu składek płaconych przez producentów rolnych. Tymczasem dotowanie składek ubezpieczeniowych przy ograniczonej kontroli finansów ubezpieczycieli stwarza warunki sprzyjające marnowaniu publicznych środków finansowych.

---

### Ubezpieczenia upraw i zwierząt w Polsce

---

Rosnące koszty wspierania poszkodowanych przez klęski żywiołowe rolników, jakie ponoszone były z budżetu państwa w I połowie poprzedniej dekady, spowodowały, że także w Polsce zaczęto zastanawiać się nad przekształceniem pomocy doraźnej w systemowe wsparcie producentów rolnych. W wyniku prac nad stworzeniem systemu dotowania polis zakupionych przez rolników, uchwalona została ustawa z dn. 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Weeszła ona w życie 9 września 2005 roku. Umożliwiła dotowanie do 50% wartości płaconej składki (w przypadku upraw do 40%). Ochroną objęto uprawy zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, ziemniaków i buraków cukrowych, a także bydło, konie, owce, kozy i świnie. W przypadku produkcji roślinnej zakres objętych dotowanym ubezpieczeniem ryzyk obejmował: ogień, huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, eksplozję, obsunięcie się ziemi, lawinę, suszę oraz ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne. Dopłatami objęte były wyłącznie te polisy, dla których składka nie przekraczała w przypadku upraw 3,5%, a w przypadku zwierząt 0,5% sumy ubezpieczenia. Warunkiem stawianym ubezpieczycielom było, by poziom ochrony był nie niższy niż 80% sumy ubezpieczenia. Ustawa powołała także do życia Komisję do Spraw Oceny Ofert, zajmującą się opiniowaniem ofert ubezpieczycieli, w skład której obok przedstawicieli Ministra Rolnictwa i Finansów oraz KNUiFE wchodził także przedstawiciel PIU oraz przedstawiciel Krajowej Rady Izb Rolniczych.

W następnym roku ustawa uległa nowelizacji polegającej na dodaniu do listy upraw objętych ubezpieczeniami dotowanymi chmielu, warzyw, drzew i krzewów owocowych. Rozszerzono też o drób i ryby listę kierunków produkcji zwierzęcej. Z listy zagrożeń usunięto ryzyko ognia i eksplozji.

## UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

---

W roku 2007 dokonano kolejnej zmiany. Tytuł ustawy przereformowano na „o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt”. Listę kierunków produkcji roślinnej uprawnionych do otrzymania dotowanej ochrony ubezpieczeniowej ponownie rozszerzono m.in. na tytoń, czy rośliny strączkowe. Skreślono z listy ubezpieczenia ryby. Poszczególne ryzyka określone w ustawie uzyskały nowe, trafniejsze definicje. Pozwolono na dotowanie polis chroniących przez okres krótszy niż 12 miesięcy, co było dotąd niemożliwe.

Do jednej z istotniejszych zmian zaliczyć należy wzrost poziomu dotowania składek do 60% dla produkcji roślinnej i uzależnienie górnego progu stosunku składki do sumy ubezpieczenia od rodzaju uprawy. Dodatkowy próg 5% stworzono dla ubezpieczeń rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych, truskawek i roślin strączkowych, które są uprawami bardziej ryzykownymi. Wprowadzono także dodatkową furtkę dla tych polis, w których składka będzie wyższa. O ile nie przekroczy ona 6% sumy ubezpieczenia, będzie ona dotowana, jednak co najwyżej do poziomu 50%, czyli przysługującemu ubezpieczeniom produkcji zwierzęcej.

Zmieniono również zakres odpowiedzialności firm ubezpieczeniowych. Dzięki nowelizacji z roku 2007 ubezpieczyciel zobowiązany jest do wypłaty odszkodowania, jeśli szkody w plonie głównym wyniosą co najmniej 30%, a samo odszkodowanie nie może być pomniejszone o więcej niż 20%.

W omawianej nowelizacji wprowadzono również mechanizm dodatkowego dotowania ubezpieczycieli, jeżeli w wyniku szkód spowodowanych przez susze łączna kwota odszkodowań przekroczy w danym roku 90% wartości zebranych składek. Dotacja ta wynosi 60% tak rozumianej różnicy.

Szczególnie istotną zmianą było wprowadzenie obowiązku zawarcia umowy przez tych rolników, którzy uzyskują płatności bezpośrednio. Zostali oni zobowiązani do objęcia ochroną ubezpieczeniową co najmniej 50% powierzchni upraw, o ile zawarcie takiej umowy w ramach polis dotowanych jest możliwe. Niespełnienie tego obowiązku skutkuje koniecznością uiszczenia opłaty w kwocie o równowartości 2 euro od 1 ha.

W 2007 roku wprowadzono również ograniczenie polegające na tym, że dopłaty do składek ubezpieczeń przysługują producentom rolnym do powierzchni upraw nieprzekraczającej 300 ha. Rok później zniesiono jednak tę regulację. Wtedy też po raz ostatni znowelizowano ustawę o ubezpieczeniach rolnych upraw i zwierząt. W ramach nowelizacji zmieniono zakres stosowanych przez ubezpieczycieli fransyz. Odszkodowanie należne jest obecnie, gdy szkody w plonie głównym przekroczą 10%, a w przypadku ryzyka suszy 25%. Odszkodowanie nie może być pomniejszone o więcej niż 10%. Dodatkowo poszerzono skład Komisji do Spraw Oceny Ofert o przedstawiciela związków zawodowych rolników indywi-

dualnych oraz społeczno-zawodowych organizacji rolników. Zmniejszono też górny próg partycypacji budżetu w składce do 50%. Prace mające na celu zmianę obowiązujących przepisów, tak by stopień pokrycie produkcji rolnej ochroną ubezpieczeniową uległ zwiększeniu trwają zresztą i obecnie.

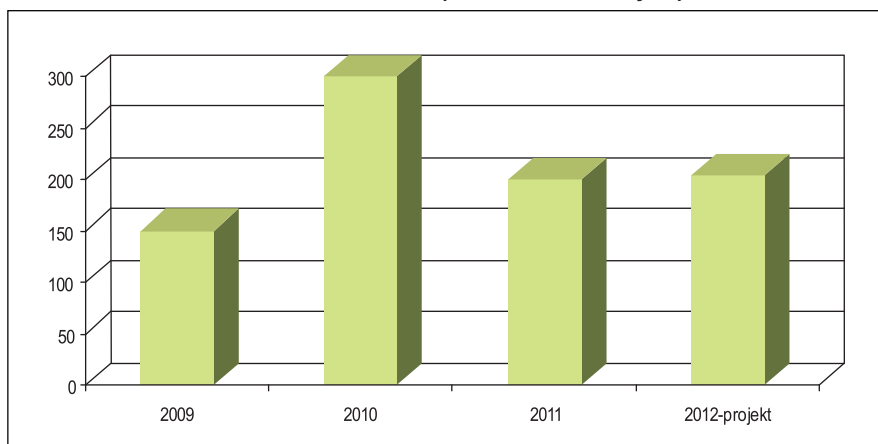
Warto przyjrzeć się efektom wdrożenia przepisów o dotowaniu składek płaconych przez rolników. Jeszcze w roku 2006 ubezpieczenia z dopłatami objęły ochroną zaledwie około 300 tys. ha upraw rolnych. Kolejne zmiany w przepisach sprawiły, że w roku gospodarczym 2008/2009 ochroną ubezpieczeniową objęto około 3 mln ha upraw. Podobnie w roku 2010 ochroną ubezpieczeniową pokryto ok. 2,9 milionów ha, co stanowi mniej więcej 1/4 powierzchni upraw. Liczba zawartych w 2010 roku umów przekroczyła 150 tysięcy (144 tysiące w 2009 r.). Ubezpieczenia zakupiło ok. 1/4 właścicieli towarowych gospodarstw rolnych. Producenci najchętniej ubezpieczali uprawy zbóż i rzepaku. Warto dodać, że ze względu na ustawowy górny pułap składki wynoszący dla najważniejszych upraw 3,5% wartości sumy ubezpieczenia, dotowane polisy chronią najczęściej przed bardzo ograniczonym zakresem ryzyk. Pełniejsza ochrona musiałaby podrożyć składkę do wartości przekraczającej nawet 10% wartości sumy ubezpieczenia.

W przypadku ubezpieczeń produkcji zwierzęcej, najprawdopodobniej ze względu na brak wymogu ubezpieczenia dla beneficjentów płatności bezpośrednich, liczba zawieranych umów pozostaje bardzo niska. W roku 2010 zawarto 279 umów ubezpieczenia zwierząt gospodarskich, a rok wcześniej – 248.

Ciągle głównym ubezpieczycielem pozostaje PZU SA. Z dopłat do składek płaconych przez rolników korzystają też Concordia Polska TUW (której udział w rynku ocenia się na ok. 35%) oraz TUW TUW i HDI-Asekuracja. Udział w rynku dwóch ostatnich ubezpieczycieli pozostaje ograniczony.

W ciągu trzech pierwszych lat dofinansowywania składek płaconych przez rolników wypłacono 355 mln zł odszkodowań, podczas gdy wartość zebranej składki wyniosła 116 milionów złotych. Warto dodać, że część środków przeznaczanych na funkcjonowanie tego systemu przeznaczana jest na dofinansowanie odszkodowań. W samym roku 2008 wartość dofinansowania z budżetu wypłaconych przez ubezpieczycieli odszkodowań wyniosła 87 mln złotych. Łącznie z dopłatami do składek koszt funkcjonowania systemu w tym roku wyniósł 146 mln złotych. Na wykresie 3 przedstawiono wartość środków finansowych zarezerwowanych na potrzeby dotowania ubezpieczeń rolnych. Nie wszystkie zarezerwowane środki zostały wykorzystane. Przykładowo w roku 2010 na dopłaty do składek przeznaczono ok. 100 milionów złotych. Rok wcześniej wydatkowano 133 z przeznaczonych 150 milionów złotych.

**Wykres 3**  
**Środki budżetowe zarezerwowane na dopłaty do ubezpieczeń rolnych**  
**w latach 2009-2012 (w milionach złotych)**



---

## Rozwiązania do dyskusji

---

W świetle przedstawionych powyżej faktów warto zastanowić się nad możliwościami usprawnienia obecnie działającego w Polsce systemu subsydiowania ubezpieczeń produkcji rolniczej. Wydaje się bowiem, że celowość wspierania finansowego ubezpieczeń rolnych nie podlega już większym wątpliwościom. Rozwiązanie to stosowane jest obecnie powszechnie w krajach rozwiniętych. Nowe projekty wdraża się w Chinach, Brazylii czy Indiach. Dotowanie ubezpieczeń zostało bowiem uznane przez WTO za ten typ wsparcia rodzimego sektora rolnego, który nie zaburza warunków wymiany międzynarodowej.

System, jaki wdrożono w Polsce, jest podobny do szeregu rozwiązań stosowanych w pozostałych państwach członkowskich UE. Państwo określa pewne graniczne wymogi dotyczące kształtu dotowanych polis, zaś dystrybucja, wycena ryzyka i likwidacja szkód pozostaje w gestii prywatnych firm ubezpieczeniowych.

Takie rozwiązanie posiada kilka niezaprzeczalnych zalet. Nie wymaga poświęcenia dodatkowych środków budżetowych na stworzenie infrastruktury ubezpieczeniowej i pozwala w miarę szybko uruchomić system subsydiowania polis. Z drugiej jednak strony może powodować, że – tak jak miało to miejsce w innych krajach – spora część środków finansowych absorbowana jest *de facto* przez ubezpieczycieli. W przypadku rozwiązań wdrożonych w Polsce dodatkowe znaczenie odgrywa tu fakt, że firmy ubez-



pieczeniowe są znacząco wspomagane ze środków budżetowych także w latach, w których dochodzi do kumulacji roszczeń (dotacja w przypadku nadwyżki odszkodowań ponad 90% wartości zebranych składek). Oczywiście absorpcja dotacji wynika z konieczności generowania zysków przez każdą rozsądnie działającą firmę prywatną i sama w sobie nie byłaby niczym nagannym, gdyby nie dotyczyła środków budżetowych. Następuje bowiem w tym przypadku transfer środków od podatnika w stronę prywatnych firm.

Na powyższe zagadnienie można patrzeć pod wieloma kątami. Przede wszystkim, można wskazywać, że o ile rzeczywista wysokość zysków firm prywatnych trudna jest do oszacowania, to zyski producentów rolnych mierzone chociażby zmniejszeniem zmienności dochodów, czy w niektórych latach nadwyżką wartości odszkodowań nad składkami są widoczne gołym okiem. Trudno jednak takie podejście traktować jako rozwiązujące problem transferu środków publicznych do ubezpieczycieli.

Można również – i nie jest to podejście pozbawione logiki – wykazywać, że istniejący system sprawia, że środki budżetowe są transferowane poza granice kraju. W przypadku PZU SA. problem ten nie jest tak oczywisty, gdyż głównym udziałowcem pozostaje Skarb Państwa (ponad 45%), a jedynym pozostałym udziałowcem posiadającym ponad 5% liczby głosów na Nadzwyczajnym Walnym Zgromadzeniu pozostaje ING OFE. Jednak w przypadku Concordii Polska TUV można wskazywać, że głównym udziałowcem (blisko 90% kapitału zakładowego) pozostaje firma niemiecka. Kapitał niemiecki jest również obecny w HDI-Asekuracja, z kolei w TUV TUV można mówić o kapitale francuskim. Z drugiej jednak strony członkostwo w UE wymaga jednakowego traktowania każdego podmiotu z państw członkowskich, a sceptycy podejścia narodowego dorzucić mogliby argument o braku zależności między pochodzeniem kapitału a efektywnością działania firmy.

Akceptując powyższe argumenty warto jednak wskazać, że istnieje możliwość wdrożenia rozwiązań, które uczyniłyby powyższe rozważania nieistotnymi. Podążając za doświadczeniami hiszpańskimi – opisanymi w poprzednim rozdziale – być może należałoby rozpatrzyć stworzenie takiego systemu, w którym prywatni ubezpieczyciele decydują wyłącznie o takich aspektach, jak przykładowo dostępność kanałów dystrybucji polis. Oczywiście wymagałoby to stworzenia odrębnej instytucji nadzorującej całość ubezpieczeń. Doświadczenia KRUS okazałyby się tu z pewnością nie do przecenienia.

Warto jednak pamiętać, że także system hiszpański czy raczej iberyjski (podobny wdrożono również w Portugalii) generuje olbrzymie koszty i nie jest pozbawiony szeregu innych wad. Doceniając korzyści związane z pełną kontrolą nad finansowymi aspektami systemu subsydiowania ubezpieczeń

produkcji rolniczej zawsze należy postawić dwa zasadnicze pytania. Po pierwsze, czy państwowa instytucja może działać efektywniej od jednostek prywatnych. Odpowiedź na to pytanie praktycznie zawsze jest kwestią politycznego światopoglądu i niewątpliwie dalece wykracza poza poruszaną w pracy tematykę. Drugie pytanie dotyczyć musi oceny, czy planowany wzrost powszechności stosowania ochrony ubezpieczeniowej usprawiedliwia ponoszone koszty. Biorąc pod uwagę doświadczenia polskie można stwierdzić, że przy stosunkowo niewysokich nakładach, w krótkim czasie osiągnięto pokrycie ochroną ubezpieczeniową około 1/4 powierzchni upraw. Zestawiając te wielkości z danymi historycznymi sprzed 2005 roku, łatwo popaść w nadmierne zadowolenie. Tymczasem zdecydowana większość sprzedanych polis dotyczy bardzo ograniczonego zakresu ryzyk i nie stanowi właściwej ochrony przed najpoważniejszymi źródłami szkód.

Nie popadając jednak w przesadny pesymizm, warto docenić sam fakt uruchomienia systemu dotowania składek ubezpieczeń upraw i zwierząt. Należy też bacznie przyglądać się możliwościom dalszej poprawy sytuacji. Zdaniem autora, nie rozstrzygając nad wynikami rozważań, warto w tym miejscu bardzo poważnie zastanowić się nad korzyściami i kosztami związanymi z powołaniem do życia instytucji państwowej kontrolującej w szerszym zakresie subsydiowanie płaconych przez rolników składek. Warto też zastanowić się, na ile w przypadku takiego rozwiązania pomocne okazałyby się doświadczenia KRUS. Nie ulega bowiem wątpliwości, że coraz bardziej napięta sytuacja finansów publicznych będzie stawiała przed Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi coraz poważniejsze wyzwania.

*Cezary Klimkowski jest pracownikiem naukowym  
Instytutu Ekonomii Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PiB  
w Warszawie*

---

## Piśmiennictwo

---

1. Biuletyny roczne KNF. *Rynek Ubezpieczeń*.  
([http://www.knf.gov.pl/rynek\\_ubezpieczen/Dane\\_o\\_rynku/index.html](http://www.knf.gov.pl/rynek_ubezpieczen/Dane_o_rynku/index.html))
2. Froot K. A., 1999: *The Market for Catastrophe Risk: a Clinical Examination*. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
3. Gallego J., Bielza M., Conte C., Dittman C., Strobbmail J., 2008: *Agricultural Insurance Schemes*. European Commission.  
([http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/full\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/full_report_en.pdf))
4. [www.gu.com.pl](http://www.gu.com.pl)

5. Glauber J. W., Collins K. J., 2002: *Crop Insurance, Disaster Assistance, and the Role of Federal Government in Providing Catastrophic Risk Protection*. *Agricultural Finance Review*, Vol. 62, No. 2.
6. Hazell P.: *The Appropriate Role of Agricultural Insurance in Developing Countries*. *Journal of International Development*, Nr 4, 1992.
7. <http://www.minrol.gov.pl>
8. <http://www.rma.usda.gov>
9. Lorenc H.: *Susza w Polsce – 2006 rok*. Część meteorologiczna. IMiGW, Warszawa, 2006.
10. Schnitkey G., Scherrick B., Hauser B., Ellinger P., 2006: *Federal Crop Insurance Programs: Historic Performance, Contemporary Issues*, iFAR, Urbana.
11. Stroiński E., 1989: *Ubezpieczenia gospodarcze jako czynnik bezpiecznego kierowania gospodarstwem rolnym*. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
12. Szymańska K., 1998: *Ubezpieczenia w powodzi stulecia*. *Wiadomości Ubezpieczeniowe*, Nr 3/4a.
13. [www.agroseguro.es](http://www.agroseguro.es)
14. Yeung R., Wong S., Hohl R.: *An insurance recipe for the Chinese food and agricultural industry*. Swiss Re, Zurich, 2008.