# UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE

## materiały i studia 57

KWARTALNIK 57/2016 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 2016

# UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE
# MATERIAŁY I STUDIA

**Kwartalnik**
**Nr 57 z 2016 r.**
**ISSN 1507-4757**

Czasopismo wpisane w części B wykazu czasopism naukowych, z liczbą 5 punktów.

**Wydawca**
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

**Redakcja**
dr Monika A. Król (redaktor naczelny)
dr Wojciech Nagel (sekretarz naukowy)
Maria Lewandowska (sekretarz redakcji)
Jolanta Socha (redaktor techniczny)

**redaktorzy tematyczni (ekonomia):** prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, prof. dr hab. Andrzej Kowalski, prof. dr hab. Marian Podstawka,
**redaktorzy tematyczni (ubezpieczenia):** prof. dr hab. Wanda Sułkowska, prof. dr hab. Maciej Żukowski, dr W. Nagel
**redaktor tematyczny (statystyka):** prof. dr hab. Bolesław Borkowski
**redaktorzy tematyczni (prawo):** prof. dr hab. Paweł Czechowski, dr hab. Beata Jeżyńska (prof. nadzw.)
**redaktor tematyczny (ochrona zdrowia i rehabilitacja):** dr hab. n. med. Andrzej Wojtyła (prof. nadzw.)
**redaktor językowy:** (j. polski) Maria Lewandowska
**redaktor techniczny:** Jolanta Socha

**DTP**
Igor Zalewski

**Rada Programowa**
Przewodniczący: prof. dr hab. Marian Podstawka,
Członkowie: prof. dr hab. Paweł Czechowski, prof. dr hab. Andrzej Czyżewski,
dr R. Droba (prof. nadzw.), Marek J. Hołubicki, dr hab. Beata Jeżyńska (prof. nadzw.),
prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk, dr Erich Koch, dr n.med. Andrzej Kosiniak-Kamysz,
prof. dr hab. Andrzej Kowalski, dr Przemysław Litwiniuk, prof. dr hab. Wanda Sułkowska,
dr hab. n. med. Andrzej Wojtyła (prof. nadzw.), prof. dr hab. Maciej Żukowski

**Skład**
Oddział Regionalny KRUS
Warszawa, ul. Mińska 25
Tel. 22 810 30 00, 22 810 27 13
Zam. nr 166/16

**Adres redakcji**
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
00-608 Warszawa, Al. Niepodległości 190
tel. 22 592 64 15, 22 592 64 00, 22 592 64 91
fax 22 592 66 50, 22 592 66 53

# W numerze


## Od Redakcji

Wstęp do wydania

5

## Organizacja, ekonomika i problemy społeczne

Budżet rolny w Polsce w 2016 r. ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na ubezpieczenie społeczne rolników

*Andrzej Czyżewski*

7

Analiza jakości kondycji finansowej gmin wiejskich w oparciu o prognozy ryzyka

*Elżbieta Kopciuszewska*

24

Znaczenie strategii lokalnych w agrobiznesie

*Emilia Ewa Nawrotek*

46

## Ustawodawstwo i orzecznictwo

Zmiany w zasiłku macierzyńskim dla rolników od 1 stycznia 2016 r.

*Katarzyna Rodak*

61

**Ubezpieczenia na świecie**

Ubezpieczenie wypadkowe rolników w prawie włoskim
*Anna Kapała*

81

**Recenzje i noty**

„Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce”
*Łukasz Popławski*

98

# Od Redakcji

**Szanowni Czytelnicy**

Oddajemy do Państwa rąk kolejny, 57 numer naszego kwartalnika, wydawanego nieprzerwanie od 1999 r.

Z przyjemnością informujemy, że od 2015 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1126) oraz komunikatu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych wraz z liczbą punktów przyznanych czasopismom, **„Kwartalnik Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" został wpisany do części B wykazu czasopism naukowych, uzyskując 5 punktów**.

Kwartalnik kolportowany jest nieodpłatnie. Pełna wersja zawartości każdego numeru kwartalnika znajduje się również w wersji elektronicznej na stronie internetowej http://www.krus.gov.pl/wydawnictwa/ubezpieczenia-w-rolnictwie-materialy-i-studia/.

Zapraszamy przedstawicieli nauki i praktyków do składania materiałów do publikacji. Artykuły do Kwartalnika mogą być przygotowywane w języku polskim, z tytułem, słowami kluczowymi i streszczeniem w języku angielskim. Przyjmujemy także artykuły w języku angielskim, z tytułem, słowami kluczowymi i streszczeniem w języku polskim. Autorzy opublikowanych materiałów otrzymują honorarium autorskie. Materiały prosimy wysyłać w formie elektronicznej na jeden z następujących adresów:

rzecznik@krus.gov.pl
monika.krol@krus.gov.pl

Numer 57 poświęcony jest tematycznie kwestii budżetu rolnego w Polsce w 2016 r. ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na ubezpieczenie społeczne rolników, kolejnym etapom prac legislacyjnych w zakresie zasiłku macierzyńskiego rolników, czy omówieniu kwestii związanych z ubez-

pieczeniem wypadkowym rolników w prawie włoskim. Przedstawiamy również opracowanie dotyczące analizy jakości kondycji finansowej gmin wiejskich w oparciu o prognozy ryzyka. W dziale *Recenzje i noty* publikujemy materiał recenzyjny monografii *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, pod red. M. Kaczały, K. Rojewskiego.

W niniejszym zeszycie rozpoczynamy publikację debiutów naukowych. Inauguruje ten dział artykuł poświęcony znaczeniu strategii lokalnych w agrobiznesie. Zapraszamy młodych adeptów nauki do składania materiałów do publikacji.

Życzymy miłej lektury!

*Monika A. Król – Redaktor Naczelna*
*Wojciech Nagel – Sekretarz Naukowy*
*Maria Lewandowska – Sekretarz Redakcji*

*Andrzej Czyżewski*[*]

# Budżet rolny w Polsce w 2016 r. ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na ubezpieczenie społeczne rolników[**]

## Streszczenie

W artykule zostały przedstawione planowane wydatki na KRUS oraz ich miejsce w strukturze budżetu rolnego Polski w 2016 r. Omówiono planowane nakłady na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, przedstawiając ich dynamikę w długim okresie, w szczególności po 2003 r., tj. od akcesji Polski do UE. Rozważania uwzględniły także tytuły budżetowe mieszczące się w rezerwach celowych, budżetach wojewodów oraz Budżecie Środków Europejskich. Wskazano na dynamikę relacji wydatków w budżecie rolnym do ogółu wydatków budżetowych oraz PKB. Wskazano także na przyrost bądź spadek wydatków z krajowych środków budżetowych w 2016 r. w porównaniu z rokiem poprzednim oraz w odniesieniu do Budżetu Środków Europejskich. Na tym tle dopiero zaprezentowano poziom i dynamikę wydatków budżetowych na cele KRUS w długim okresie. Rozważania pozwoliły na sformułowanie kilku wniosków, wskazujących na korzystne usytuowanie budżetu rolnego na 2016 r. w stosunku do lat ubiegłych, jego multiplikację poprzez Budżet Środków Europejskich, a przede wszystkim bardziej komplementarny względem wydatków prorozwojowych niż substytucyjny wzrost wydatków na KRUS. Podkreślono, iż w relacji do zmian w otoczeniu pozarolniczym jest to zjawisko obiektywne i nie należy go traktować jako ograniczenia rozwoju rolnictwa i wsi.

**Słowa kluczowe:** budżet rolny, rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, rezerwy celowe, Budżet Środków Europejskich.

[*] Prof. dr hab. dr h.c. Andrzej Czyżewski, prof. zw. UEP, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej.

[**] Artykuł został napisany na podstawie ekspertyzy budżetu rolnego Polski na rok 2016, zaprezentowanej w Senackiej Komisji Rozwoju Wsi i Rolnictwa w lutym 2016 r.

# 1. Struktura wydatków budżetu rolnego w Polsce w 2016 r.

Dochody budżetowe realizowane przez jednostki nadzorowane przez ministra właściwego ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych planowane są w wysokości 912,133 mln zł, z czego m.in. w części na rolnictwo – 31,61 mln zł, na rozwój wsi – 811,2 mln zł, na rynki rolne – 69,31 mln zł. Stanowią je m.in. wpływy z usług agrochemicznych, opłaty administracyjne, opłaty rejestracyjne za ochronę wyłącznego prawa do odmian roślin uprawnych i innych, oraz za czynności administracyjne związane z ich upowszechnieniem. Do tych dochodów wliczane są także dochody Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR), pochodzące z gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, wynikające z różnicy między środkami uzyskanymi z gospodarowania Zasobem w danym roku a środkami wydatkowanymi na realizację zadań obciążających mienie Zasobu. Ponadto, dochody budżetu rolnego tworzą wpływy z tytułu rozliczeń z Komisją Europejską (KE) i różnego rodzaju opłaty związane z funkcjonowaniem rynków rolnych. Przyjmując, iż dochody budżetu państwa w 2016 roku wyniosą 313 788,526 mln zł, to dochody, których dysponentem jest minister rolnictwa i rozwoju wsi, wyniosą 0,003% (w 2014 r. 0,006%, w 2013 r. 0,005%). Natomiast dochody Budżetów wojewodów w 2016 roku wyniosą 324,29 mln zł (w 2015 r. było to 316,83 mln zł) i będą realnie wyższe niż w 2015 r. o 0,65% (w 2014 r. były realnie niższe o 1,12% niż w 2013 r.).

Wydatki łączne na Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z Budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi będą realnie o 8,61% niższe (stopa inflacji 1,7%) niż w 2015 r. (W 2015 r. były one realnie niższe o 15,3% niż w 2014 r.) Wliczając wydatki budżetowe na KRUS, ogólna kwota wydatków wzrasta do 26 640,935 mln zł, tj. realnie o 1,88% mniej niż w 2015 r. (W 2014 r. było to realnie o 2,25% mniej niż w 2013 r., zaś sukcesywny spadek tej kwoty w granicach 1-5% utrzymuje się corocznie od 2010 r. Stanowi to 2,28% wydatków budżetu państwa bez KRUS (w 2015 r. było to 2,66%, w 2014 r. było 3,33%, w 2013 r. 3,36%, w 2012 r. 3,52%, w 2011 r. 4,04%, a w 2010 r. 4,45%). Tak więc w 2016 r. wystąpi kolejny raz spadek tego udziału o 0,38%, co więcej, postępuje on sukcesywnie od 2010 r. (łączny spadek o 2,17%, a więc blisko o połowę). Jeśli uwzględnić wydatki na KRUS, to udział budżetu rolnego w wydatkach budżetu państwa wynosi 7,23% i jest on o 0,54% niższy niż w 2015 r. (W 2015 r. był on 0,66% niższy niż w 2014 r., zaś w 2014 r. wskaźnik ten był o 0,09% wyższy niż w 2013 r.). Sytuacja w tym zakresie ulegnie więc w 2016 r. względnemu pogorszeniu, zarówno w odniesieniu do 2015, jak i 2014 r. Warto też

podkreślić, iż wskaźnik łącznych wydatków w krajowym budżecie rolnym na 2016 r. zostanie osiągnięty przy realnie wyższym poziomie planowanych wydatków na KRUS o blisko 3,13% w stosunku do 2015 r. Podobna sytuacja wystąpiła także w 2015 r., kiedy to realne wydatki na KRUS były prawie o 4% wyższe w stosunku do 2014 r.

Jeśli idzie o udział łącznych wydatków na omawiany sektor w PKB (bez KRUS), to w 2016 r. wyniesie on 0,44%, podczas gdy w 2015 r. wyniósł 0,51%, a w 2014 r. 0,64%, w 2013 r. 0,67%, w 2012 r. 0,72%, w 2011 r. 0,84%, zaś w 2010 r. 0,98%). Tak więc w relacji do PKB udział ten jest najniższy od siedmiu lat i co ważniejsze, sukcesywnie spada. W 2016 r. będzie on o ok. 14% niższy niż w 2015 roku, zaś w 2015 r. był o ok. 18% niższy niż w 2014 r. Z uwzględnieniem wydatków na KRUS, udział w 2016 r. wyniesie 1,41% wobec 1,49% w 2015 r. i 1,69% w 2014 r., 1,67% w 2013 r., 1,7% w 2012 r., 2,0% w 2011 r. i 2,1% w 2010 roku. Będzie on mniejszy w 2016 r. o blisko jedną trzecią w porównaniu z 2010 r. Powyższe porównania dowodzą, iż krajowy budżet rolny od sześciu lat sukcesywnie maleje w formule udziałowej względem PKB. Gdyby nie wsparcie finansowe z Budżetu Środków Europejskich, to narastałyby dysproporcje sektorowe w podziale środków z krajowego dochodu. Po części można to przypisać dostosowaniom do warunków bieżących, wywołanych potrzebą ograniczeń finansowych, niemniej skala redukcji jest jednak zbyt duża i nieproporcjonalna, szczególnie gdy wziąć pod uwagę sukcesywny wzrost poziomu PKB w ostatnich latach.

W tym miejscu niezbędna jest uwaga metodyczna. Przedstawione dotąd ogólne porównania budżetu rolnego na 2016 r. i 2015 r. nie uwzględniają faktu, iż w 2016 r. nie mogą się znaleźć wydatki z perspektywy budżetowej 2007-2013, które znajdowały się jednakże w projektach budżetu rolnego na 2014 i 2015 r. (zasada ekwiwalencji). Ważniejsze bowiem było uchwycenie tendencji zmian po 2010 r. w budżecie rolnym w relacji do krajowego budżetu i PKB, niż porównywanie poziomu wydatków z 2015 i 2016 r.

Przy szczegółowych porównaniach poszczególnych części budżetu rolnego na 2016 i 2015 r. wprowadzamy jednak korektę, porównując tylko dynamikę wydatków kontynuowanych w 2015 i 2016 r. Tym samym nie uwzględniamy w porównaniach wydatków z perspektywy 2007-2013, które były finalizowane w 2015 r. Oceniając dynamikę budżetu rolnego w 2016 r., nie możemy bowiem wypaczać porównań uwzględniających w 2015 r. pozycje budżetowe, które naturalnie wygasły w 2016 r., gdyż byłoby to sprzeczne z celami przeprowadzanej oceny.

Porównując więc wydatki budżetowe w 2016 r. w poszczególnych częściach tylko krajowego budżetu rolnego z rokiem poprzednim, należy zauważyć, iż wydatki na część budżetową Rolnictwo wyniosą 798,171 mln zł, ale z uwzględnieniem korekty o wydatki z perspektywy budżetowej 2007-

2013, które nie są kontynuowane w 2016 r., to będą one realnie o ok. 2% wyższe niż w 2015 r. Jeśli idzie o Rozwój wsi, to planowane wydatki wyniosą 3 186,418 mln zł. Wyłączając z porównania wydatki na pomoc techniczną oraz współfinansowanie PROW wydatkowane w 2015 r. w ramach minionej perspektywy budżetowej, to będą one realnie wyższe o 20,2%. Z kolei wydatki na Rynki rolne wyniosą w 2016 r. 450,007 mln zł i będą realnie wyższe o 1,5%. Natomiast wyraźnie niższe będą wydatki w 2016 r. zaplanowane w Budżetach wojewodów. Wyniosą one 1 078,913 mln zł, tj. realnie o 19,52% mniej niż w 2015 r. Jeśli idzie o Rezerwy celowe, to planowane są one w 2016 r. na kwotę 2 888,282 mln zł tj. realnie o 1,67% więcej niż w 2015 r., nie biorąc pod uwagę w 2015 r. programów z poprzedniej perspektywy budżetowej, których finansowanie definitywnie się zakończyło. Podsumowując te rozważania zauważmy, iż we wszystkich częściach krajowego budżetu rolnego, tj. w zakresie Rolnictwa, Rozwoju wsi, Rynków rolnych oraz Rezerw celowych, planowane do kontynuacji realne wydatki będą zauważalnie wyższe niż w 2015 r. z wyjątkiem Budżetu wojewodów, gdzie będą niższe.

Przyjrzyjmy się z kolei ważniejszym wydatkom budżetowym, zapisanym w Rezerwach celowych krajowego budżetu rolnego na 2016 r. W kwocie na płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, realizowanego przez ARiMR przeznaczono w 2016 r. 93,860 mln zł, tj. realnie 33%, a więc jedną trzecią tego co w 2015 r. (270,51 mln zł), a było to przecież o 57,15% mniej niż w 2014 r. Wyraźnie więc zaznacza się malejąca tendencja tych płatności planowanych w rezerwach celowych krajowego budżetu rolnego. Natomiast na współfinansowanie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w ramach perspektywy w budżetowej 2014-2020 przeznacza się kwotę 1 083,368 mln zł, tj. realnie o 36,59% więcej niż w 2015 r. Warto tu podkreślić, iż w 2015 r. definitywnie zakończono współfinansowanie projektów PROW przyjętych do realizacji w perspektywie 2007-2013 zarówno w budżecie krajowym, jak i budżetach wojewodów. W tym ostatnim w 2016 r. wojewodowie dysponować będą kwotą 94,301 mln zł, tj. ponad czterokrotnie wyższą niż w 2015 r. (22,14 mln zł).

Jeśli idzie o współfinansowanie programów unijnych realizowanych przez ARR, to w rezerwach celowych na 2016 r. przeznaczono 48,74 mln zł, tj. o 1,42% realnie więcej niż w 2015 r. Warto jednak przypomnieć, iż na te cele działalności ARR przeznaczono w 2012 r. 145,5 mln zł, a w 2011 r. 176,706 mln zł, a więc kilkakrotnie więcej niż w 2016 r. Gdy idzie o pozostałe pozycje zapisane w rezerwach celowych, to należy odnotować, że w 2016 r. dopłaty do paliwa rolniczego ulegną zwiększeniu do 860 mln zł, tj. realnie o 5,8%. Jest to drugi z rzędu rok wzrostu o podobnej dynamice. Kolejny rok wzrastają realnie środki na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej do kwoty 272,34 mln zł, tj. realnie o 0,83%.

Z kolei na ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt gospodarskich zaprojektowano w rezerwach celowych w 2016 r. 100 mln zł, tj. nominalnie tyle ile w 2015 i 2014 r. (a więc mniej o stopę inflacji). Należy też odnotować wzrost w 2016 r. w rezerwach celowych budżetu rolnego środków przeznaczonych na utrzymanie melioracji wodnych podstawowych i wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa do kwoty 260 mln zł, tj. o 22,11% realnie więcej niż w 2015 r., a także w 2014 i 2013 r. Zdecydowanie więcej środków zaplanowano w rezerwach celowych na wsparcie szkół rolniczych w ramach Krajowych i Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020. Odpowiednia kwota sięga 16,36 mln zł, tj. realnie ponad 6-krotnie więcej niż w 2015 r.

Należy odnotować, iż w wykazie pozycji, na które zaplanowano środki w rezerwach celowych krajowego budżetu rolnego, nie znalazło się aż 5 pozycji, których finansowanie miało miejsce tylko w 2015 r. M.in. w rezerwach celowych na 2016 r. nie wydzielono środków na PO Inteligentny rozwój realizowany przez ARR, na który przewidziano środki w 2015 r. (0,867 mln zł). Pojawiły się natomiast trzy nowe pozycje w tej części budżetu, tj. Wspólna organizacja rynku owoców i warzyw (ARiMR na kwotę 57,97 mln zł) i środki na dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych w programach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (na kwotę 28 mln zł), w tym na programy polityki zdrowotnej i koszty świadczeń wysokospecjalistycznych, a także środki na programy „Erasmus", dotyczące skoordynowanej kontroli w wysokości 3,34 mln zł.

Budżet rolny Polski na 2016 r. zawiera też środki na finansowanie i prefinansowanie wydatków z Budżetu Środków Europejskich w kwocie 26 653,201 mln zł, tj. realnie o 7,7% mniej niż w 2015 r. Gdy jednak uwzględnić kwotę przeznaczoną w 2015 r. na programy operacyjne realizowane w ramach Narodowej Strategii Spójności i PROW, których finansowanie wygasło w tym roku łącznie na kwotę 8 012,478 mln zł, to okazuje się, że przy porównywaniu Budżetu środków europejskich w 2016 r. – 26 653,201 mln zł, ze skorygowaną kwotą z 2015 r. – 20 354,665, wydatki planowane na 2016 r. są realnie o blisko 30% wyższe niż w 2015 r. Relacji tej istotnie nie zmienia fakt, iż w Budżecie środków europejskich na 2016 r. nie wydzielono środków w budżetach wojewodów na regionalne i krajowe fundusze operacyjne oraz w rezerwach celowych na PROW (129,164 mln zł w 2015 r.). Interesujące, iż równocześnie w Krajowym budżecie wojewodów zaplanowano wydatki z funduszy spójności w kwocie 20,313 mln zł z przeznaczeniem na PO Infrastruktura i środowisko na lata 2014-2020 (10,313 mln zł) i Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny (2014-2020) w kwocie 10 mln zł.

Przechodząc do oceny Budżetu środków europejskich (BŚE) w częściach budżetowych, to w odniesieniu do Rolnictwa przewiduje się kwotę 5,442 mln zł na wsparcie szkół rolniczych w ramach Krajowych i Regional-

nych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020. Jest to kwota realnie o 22,63% wyższa niż w 2015 r. Do kwoty tej dodać należy 16,358 mln zł przeznaczonych na ten cel w rezerwach celowych Krajowego budżetu, tj. kwotę 8-krotnie wyższą niż w 2015 r. Z kolei Rozwój wsi w BŚE wspiera 11 245,434 mln zł, z czego 9 289,652 mln zł stanowią płatności w ramach bezpośredniego wsparcia. W porównaniu z 2015 r. jest to kwota realnie o 1,2% wyższa. Wskazać tu też należy na kwotę 10 386,965 mln zł przeznaczoną na ten cel w Rezerwach celowych BŚE (w 2015 r. było to 8 205,029 mln zł tj. realnie o blisko 25% mniej). Z kolei w Budżecie krajowym na płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przeznaczono 93,86 mln zł w części poświęconej Rozwojowi wsi oraz tyleż samo w Rezerwach celowych. Rachunek ten wskazuje, iż łącznie w 2016 r. na płatności bezpośrednie przeznaczy się kwotę 19 864,357 mln zł, podczas gdy w 2015 r. kwota łączna przeznaczona na ten cel wynosiła 17 503,457 mln zł, co oznacza realny wzrost średnio w 2016 r. o 11,78%. Z kolei jeśli idzie o PROW na lata 2014-2020, BŚE przeznacza w 2016 r. w dziale Rozwój wsi 1 842,887 mln zł (realnie o 261,57% więcej niż w 2015 r.) oraz w Rezerwach celowych 4 432,205 mln zł, tj. realnie o 311,68% więcej niż w 2015 r. Jeśli do tego dodać 2 293,796 mln zł z Krajowego budżetu rolnego z przeznaczeniem na współfinansowanie (wraz z rezerwami celowymi) oraz pomoc techniczną, a także środki z Budżetu wojewodów, to łączne wydatki przeznaczone na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w 2016 r. (II Filar WPR) wyniosą 8 568,888 mln zł, tj. ok. 43% kwoty przeznaczonej na płatności w ramach systemu bezpośredniego wsparcia. Warto zauważyć, iż w 2015 r. kwota ta wynosiła łącznie tylko 3 354,19 mln zł, a więc była ponad 2,5 razy mniejsza, zaś w relacji do płatności bezpośrednich stanowiła zaledwie 19,2%. Oznacza to, iż zarówno poziom, jak i udział wydatków przeznaczonych w Budżecie rolnym Polski na PROW w 2016 r., w relacji do dopłat bezpośrednich zwiększył się ponad dwukrotnie.

W części poświęconej Rozwojowi wsi i Rynkom rolnym wpisane jest także wsparcie finansowe dla producentów owoców i warzyw. W Budżecie środków europejskich na ten cel przeznaczono 112,895 mln zł (Rozwój wsi) oraz 16,231 mln zł (Rynki rolne) i tyleż samo środków w Rezerwach celowych BŚE, to jest łącznie 258,252 mln zł, podczas gdy w 2015 r. było to 486,036 mln zł. Oznacza to, iż planowane wsparcie finansowe w tym zakresie będzie w 2016 r. realnie o 51,43% niższe niż w roku poprzednim. Z kolei wsparcie tego tytułu w Budżecie krajowym i jego rezerwach celowych wyniesie w 2016 r. 115,942 mln zł, a w 2015 r. wynosiło 237,587 mln zł, a więc realnie będzie w 2016 r. o 52,9% niższe niż w 2015 r. Ogólnie można powiedzieć, iż łącznie budżet rolny na 2016 r. przewiduje realnie wsparcie producentów owoców i warzyw oraz wspólnej organizacji tego rynku na poziomie blisko o połowę niższym (374,194 mln zł) niż w 2015 r. (723,625 mln zł).

Jeśli idzie o środki przeznaczone w Budżecie środków europejskich na działania interwencyjne na rynku rolnym wraz z rezerwami celowymi, to w 2016 r. wyniosą one 385,498 mln zł, podczas gdy w 2015 r. wyniosły 360,636 mln zł, a więc będą one realnie o 5,19% wyższe niż w roku poprzednim. Z kolei na współfinansowanie programów unijnych realizowanych przez ARR w 2016 r. przewiduje się w budżecie krajowym kwotę 48,742 mln zł, tj. realnie o 1,42% wyższą niż w 2015 r. oraz taką samą w Rezerwach celowych przeznaczonych na ten cel. Warto też przypomnieć, iż w Budżecie Środków Europejskich nie wydzielono w 2016 roku środków na PO Inteligentny rozwój, przewidziany do realizacji w latach 2014-2020 przez ARR. Przypomnijmy, iż wypadły też pozycje (programy), które były realizowane w poprzedniej perspektywie finansowej. Jeśli uwzględnić tę okoliczność przy porównaniu łącznych wydatków z Budżetu środków europejskich, to okaże się, iż kwotę 28 367,143 mln zł, która dotyczyła 2015 r. należy odpowiednio umniejszyć o 8 012,437 mln zł. Faktycznie więc przewidywane wydatki z Budżetu Środków Europejskich w 2016 r. w kwocie 26 653,201 mln zł należy porównać z 20 344,706 mln zł, tj. poziomem i strukturą wydatków, której realizację zabezpiecza perspektywa budżetowa 2014-2020. Uwzględniając tę korektę okazuje się, iż Budżet środków europejskich będzie w 2016 r. realnie o 29,3% wyższy niż w 2015 r., a nie niższy o 7,7%, jak by wynikało z mechanicznego porównania obu wielkości, w którym do wydatków w 2015 r. wliczono by realizację programów z perspektywy finansowej 2007-2013.

Przyjrzyjmy się z kolei dynamice przyrostów i spadków wydatków budżetowych planowanych w latach 2015-2016 w ramach perspektywy budżetowej 2014-2020. Tabela 1 dowodzi braku symetryczności dynamiki wydatków z krajowego budżetu rolnego na 2016 r. W 19. pozycjach zauważa się wzrost, zaś w 14. spadek, niemniej aż w 5. z nich spadek ten mieści się w obszarze zakładanej inflacji (1,7%), a tylko w 7. jest zdecydowanie wyższy, przy czym w 5. przypadkach spadki są poważne. Przyglądając się bliżej temu zjawisku można przyjąć, odrzucając pozycje skrajne, że na 1% spadków przypada aż 1,35% wzrostów wydatków budżetowych w krajowym budżecie rolnym. Występuje więc wyraźna dodatnia asymetria w zakresie wzrostu wydatków, wyrażająca się wzrostem nakładów na zdecydowaną większość pozycji budżetowych. Wiele z nich w 2016 roku notuje realny wyraźny wzrost, czego nie było w poprzednich budżetach, np. ochrona roślin, doradztwo rolnicze, szkoły rolnicze, usługi weterynaryjne itp. Nie są to pozycje dominujące w wydatkach, niemniej bardzo ważne dla zrównoważonego rozwoju sektora rolnego. Tak więc poza tym, iż Krajowy budżet rolny w 2016 r. uznaje się za przyjazny i wspierający rozwój rolnictwa, wsi i rynków rolnych, w znaczącym stopniu ze względu na wydatki opłacone z Budżetu Środków Europejskich, to drugą jego cechą jakościową jest to, że w zakresie rzeczowym w większo-

ści wydatków wykazuje wzrost, podobnie jak budżet na 2015 r. Natomiast to co martwi, to niestety kontynuowane odejście, po wcześniejszych trzech latach wzrostu 2012-2014, od wyraźnej stymulacji prac geodezyjno-urządzeniowych na potrzeby rolnictwa, a także prac melioracyjnych i celów służącym spółkom wodnym. W tych przypadkach spadki są względnie duże i występują kolejny rok z rzędu.

Interesujące jest, iż zjawisko to jest zbieżne ze strukturą wydatków w Budżecie Środków Europejskich na 2016 r. Wychodzi na to, iż preferencje budżetowe w tym zakresie zostały zawieszone w 2015 roku i jest to kontynuowane. Należy mieć też nadzieję, iż w bliskiej przyszłości pojawią się w krajowym budżecie rolnym pozycje, które niegdyś były obecne, a są bardzo rolnikom potrzebne, np. wsparcie finansowe do wapnowania gleb, co by podkreślało dobrą zmianę w perspektywie budżetowej 2014-2020. Niezrozumiała jest także tak duża redukcja wydatków wspierających producentów owoców i warzyw (blisko o połowę). Dodać jednak należy, że w Budżecie rolnym na 2016 r. pojawiło się kilka nowych pozycji, nieobecnych w budżecie z 2015 r. Chodzi o wsparcie organizacji rynku owoców i warzyw oraz dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, m.in. programów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w kwocie 28 mln zł, w tym programów polityki zdrowotnej i kosztów świadczeń wysokospecjalistycznych.

**Tabela 1. Przyrost bądź spadek wydatków z krajowych środków budżetowych na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w 2016 r. w Polsce**

| Lp. | Cele | Wydatki w mln zł | Dynamika w % (realnie do 2015 r.) |
|---|---|---|---|
| I. WYRAŹNY WZROST WYDATKÓW W PRZEDZIALE $X_n \geq 3\%$ | | | |
| 1 | Krajowe i regionalne programy operacyjne na lata 2014-2020 (szkoły rolnicze) | 16,358 | +805,91 |
| 2 | Ochrona roślin | 6,50 | +214,03 |
| 3 | Centrum Doradztwa Rolniczego | 14,897 | +27,60 |
| 4 | Utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych i istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa | 260,0 | +22,11 |
| 5 | Internaty i bursy szkolne | 26,81 | +11,80 (1) |
| 6 | Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego (w tym Centralna Biblioteka Rolnicza) | 6,388 | +11,66 |
| 7 | Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (budżety wojewodów) | 133,357 | +7,56 (1) |
| 8 | Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego | 178,39 | +7,22 (1) |
| 9 | Oświata i wychowanie (szkoły zawodowe, dokształcanie i doskonalenie nauczycieli, pozostała działalność) | 173,682 | +6,15 (1) |
| 10 | Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (budżety wojewodów) | 30,116 | +5,5 (1) |

| Lp. | Cele | Wydatki w mln zł | Dynamika w % (realnie do 2015 r.) |
|---|---|---|---|
| 11 | Dopłaty do paliwa rolniczego | 860,0 | +5,47 (1) |
| 12 | Wojewódzkie Inspektoraty Weterynarii (budżety wojewodów) | 131,401 | +4,67 (1) |
| 13 | Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych | 33,241 | +3,15 |
| II.WZROST WYDATKÓW W PRZEDZIALE $0 \leq X_n < 3\%$ | | | |
| 14 | Graniczne Inspektoraty Weterynaryjne | 9,816 | +2,46 |
| 15 | Powiatowe Inspektoraty Weterynarii (budżety wojewodów) | 502,621 | +1,87 (1) |
| 16 | Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt | 13,82 | +1,53 (1) |
| 17 | Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań inspekcji weterynaryjnej | 272,34 | +0,83 (1) |
| 18 | Główny Inspektorat Weterynarii | 46,24 | +0,42 (1) |
| 19 | Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza | 47,154 | +0,28 (1) |
| III. WYRAŹNY SPADEK WYDATKÓW W PRZEDZIALE $X_n < -3\%$ | | | |
| 20 | Usuwanie skutków klęsk żywiołowych (budżety wojewodów) | 0,043 | -101,66 [-99,6%+(-1,7%)] |
| 21 | Prace geodezyjno-urządzeniowe na potrzeby rolnictwa (budżety wojewodów) | 6,789 | -90,16 (2) |
| 22 | Wsparcie producentów owoców i warzyw | 57,971 | -77,3 |
| 23 | Melioracje wodne (budżety wojewodów) | 147,108 | -49,45 (2) |
| 24 | Działalność badawczo-rozwojowa | 52,004 | -9,61 (2) |
| 25 | Administracja publiczna (łącznie rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo) | 132,497 | -4,15 |
| 26 | Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa | 11,830 | -3,39 |
| IV. SPADEK WYDATKÓW W PRZEDZIALE $0 > X_n > -3\%$ | | | |
| 27 | Spółki wodne (budżety wojewodów) | 3,893 | -2,67 (2) |
| 28 | Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe (budżety wojewodów) | 26,927 | -2,25 (2) |
| 29 | Dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich | 100,717 | -1,78 (2) |
| 30 | Rolnictwo ekologiczne | 6,016 | -1,7 (2) |
| 31 | Postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej | 101,709 | -1,7 (2) |
| 32 | Postęp biologiczny w produkcji roślinnej | 17,19 | -1,7 |
| 33 | Ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt gospodarskich | 100,0 | -1,7 |
| V. NOWE POZYCJE W BUDŻECIE ROLNYM POLSKI W 2016 r. | | | |
| 1 | Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym programów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w kwocie 28 mln zł oraz programów polityki zdrowotnej i kosztów świadczeń wysokospecjalistycznych | 28,0 | • |
| 2 | Wspólna organizacja rynku owoców i warzyw (ARiMR) | 57,971 | • |

Uwagi:
(1) oznacza wzrost kolejny raz z rzędu (2) spadek kolejny raz z rzędu
*Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacji o projekcie budżetu państwa i budżetu środków europejskich na 2016 r. w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi oraz rynków rolnych, MRiRW, Warszawa 2015 r.*

Przechodząc do konkluzji należy podkreślić:

1. W sensie makroekonomicznym jest niepokojące, a projekt krajowego budżetu rolnego na 2016 r. to potwierdza, iż co najmniej od 2010 r. następuje sukcesywnie spadek udziału wydatków na sektor rolny (Rolnictwo, Rozwój wsi, Rynki rolne) w ogólnym budżecie Państwa. Z uwzględnieniem świadczeń na rzecz KRUS udział ten sukcesywnie maleje, jednakże w mniejszym stopniu. Podobne zjawisko występuje w odniesieniu do udziału w krajowym produkcie narodowym brutto (PKB). Wszystko to pozwala sformułować ogólniejszy wniosek co do malejącej roli krajowego budżetu rolnego w strategii kształtowania wydatków publicznych. Dopiero udział Budżetu środków europejskich zmienia tę sytuację, poprzez odpowiednie wsparcie wydatków w Budżecie rolnym Polski. Można zrozumieć bieżącą potrzebę ograniczeń finansowych, niemniej skala redukcji wydatków finansowych jest zbyt duża i nieproporcjonalna, szczególnie, gdy wziąć pod uwagę sukcesywny wzrost poziomu PKB w ostatnich latach.
2. W Budżecie rolnym na 2016 r. zaznacza się wyraźny wzrost planowanych środków na płatności bezpośrednie, które wyniosą blisko 20 mld zł, podczas gdy w 2015 r. było to ok. 17,5 mld zł, co daje realny wzrost o 11,78%. Zauważa się też malejącą tendencję do wspierania płatności bezpośrednich w budżecie za pośrednictwem Rezerw celowych. Równocześnie rosną środki na współfinansowanie PROW w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 (II filar WPR). Łączne wydatki przeznaczone na ten cel wyniosą w 2016 r. ok. 8,6 mld zł, tj. około 43% kwoty przeznaczonej na płatności bezpośrednie. W omawianym projekcie Budżetu rolnego udział ten uległ podwojeniu w stosunku do 2015 r.
3. Budżet środków europejskich w 2016 r. w ramach wydatków kontynuowanych w perspektywie 2014-2020, tj. z pominięciem tych, które w 2015 r. wygasły jako należące do poprzedniej perspektywy budżetowej 2007-2013 (ekwiwalencja), jest realnie o blisko 30% wyższy niż w 2015 r. Natomiast, gdy idzie o łączne wydatki Budżetu rolnego gwarantowane przez Budżet krajowy i Budżet środków europejskich, to wyniosą one 53 738,136 mln zł. W tym przypadku zauważa się rosnącą skalę wydatków realizowanych w 2015 r., z pominięciem wydatków realizowanych w 2015 r. w ramach poprzedniej perspektywy finansowej. Z kolei udział wydatków zapisanych w Budżecie środków europejskich w 2016 r. po raz pierwszy przekroczy 50% (50,4%) Budżetu rolnego Polski.
4. We wszystkich częściach Krajowego budżetu rolnego, tj. w zakresie Rolnictwa, Rozwoju wsi, Rynków rolnych oraz Rezerw celowych, planowane do kontynuacji w 2016 r. realne wydatki są zauważalnie wyższe, z wyjątkiem Budżetu wojewodów, gdzie w 2016 r. wystąpi ich spadek.

5. Cechą charakterystyczną budżetu rolnego na 2016 r. jest zaplanowanie realnego wsparcia producentów owoców i warzyw oraz wspólnej organizacji tego rynku na poziomie blisko o połowę niższym 374,19 mln zł niż w 2015 r. (723,625 mln zł). Natomiast łączne działania interwencyjne na rynkach rolnych obejmą w tym budżecie kwotę 385,5 mln zł, tj. realnie o 5,2% więcej niż w 2015 r. Patrząc jednak z perspektywy dłuższego okresu na cele współfinansowania programów unijnych realizowanych przez ARR, sukcesywnie od 2010 r. przeznacza się coraz mniej środków budżetowych.

## 2. KRUS w budżecie rolnym Polski

Kwota dotacji budżetowej wydatkowana na potrzeby KRUS (tj. wydatków społecznie zdeterminowanych) będzie w 2016 roku wynosiła 18 238,860 mln zł, tj. będzie realnie o prawie 2,13% wyższa niż w 2015 r. Jest to 217% zaplanowanych w 2016 r. wydatków na Rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne. Warto zauważyć, iż w 2015 r. wskaźnik ten wynosił 189%, w 2014 r. 152%, w 2013 r. było to 140%, w 2012 r. 134%, w 2011 r. 122%, a w 2010 r. 120% planowanego wówczas krajowego budżetu rolnego. Tak więc należy zauważyć, iż relacja ta jest w 2016 r. o 65% korzystniejsza niż w roku poprzednim, a tendencja po 2010 r. jest wyraźnie rosnąca. Zmiany zapisów środków budżetowych na prefinansowanie WPR w związku z powołaniem w 2010 r. Budżetu Środków Europejskich uniemożliwiają bezpośrednie porównywanie tej relacji do wcześniejszych okresów. Zauważmy jednak, że w budżetach rolnych z pierwszych lat członkostwa Polski w UE (z uwzględnieniem pożyczek na prefinansowanie wydatków w budżecie rolnym) relacja ta była podobnie wyższa, np. w 2004 r. wynosiła 213% wydatków planowanych na Rozwój rolnictwa, wsi, rynków rolnych. Niemniej utrzymujący się nieprzerwanie od 2010 r. wzrost tego wskaźnika świadczy, że względny spadek wydatków na KRUS nie następuje. O ile w 2010 r. stanowiły one 1,2 krotność krajowego budżetu rolnego, to w 2016 r. stanowić będą blisko 2,2-krotność tego budżetu. Wiązać to należy ze swoistym efektem rosnącego parytetu dochodów rolniczych i nierolniczych, jak też tempem wzrostu emerytur poza rolnictwem, pociągającym pośrednio wzrost wydatków na KRUS. Ważne, iż postęp tej swoistej socjalizacji wydatków w Budżecie rolnym Polski, ze względu na KRUS, nie odbywa się dziś kosztem redukcji wydatków budżetowych, wspierających rozwój rolnictwa, wsi i rynków rolnych, tak jak to było przed integracją Polski ze strukturami UE. W 2016 r., ze względu na prorozwojową rolę

Budżetu Środków Europejskich, wzrost wydatków na zadania KRUS jest bardziej komplementarny względem wydatków prorozwojowych niż substytucyjny, jak to było w okresie przedakcesyjnym. Autor uważa więc, iż postępujące od 2010 r. rozwarcie wydatków na rzecz KRUS jest dziś zjawiskiem obiektywnym, w sytuacji wzrostu parytetu dochodów rolniczych, świadczeń emerytalnych poza rolnictwem i nie należy go traktować jako budżetowe ograniczenie możliwości rozwojowych sektora rolnego w Polsce, które wspiera przede wszystkim Budżet Środków Europejskich, a w mniejszym stopniu krajowy budżet rolny.

Łączna suma wydatków na KRUS w budżecie rolnym Polski w 2016 roku to około 4,95% ogółu wydatków budżetowych państwa. W 2015 roku było to 5,12%, w 2014 r. 4,14%, a w latach poprzednich udział ten wynosił kolejno: 4,93% (2013), 4,82% (2012), 5,04% (2011), 5,37% (2010), 5,52% (2009), 5,09% (2008), 5,9% (2007), 6,63% (2006), 6,93% (2005), 7,8% (2004), 8,7% (2003), 9,06% (2000), a w 1998 r. było to 10,16%. Oznacza to, że na przestrzeni ostatnich 19 lat zmniejszył się on o ponad połowę, przy czym po 2009 roku wynosi on średnio 5,05%, zaś odchylenia od tej średniej mieszczą się w graniach do 3%.

Powyższe dowodzi także, iż rola wydatków na KRUS w budżecie rolnym Polski w długim okresie relatywnie spada, przy czym w okresie przedakcesyjnym, tj. w latach 1998-2003, udział ten zmniejszył się o 1,46%, zaś w ciągu kolejnych 13-lat akcesji Polski do UE (2004-2016) zmalał o dalsze 2,85%. Można więc sądzić, iż stymulacja funkcji ekonomicznych budżetu rolnego Polski trwa nieprzerwanie od kilkunastu lat. Ostatnie jednak lata (2010-2016) przyniosły względny wzrost wolumenu wydatków na KRUS, co z jednej strony sugeruje, iż poziom ten zbliżył się do krytycznego progu wydatków społecznie zdeterminowanych, z drugiej zaś, iż tego rodzaju socjalizacja wydatków z krajowego budżetu rolnego nie ogranicza jego funkcji prorozwojowych, ze względu na aktywną w tym zakresie rolę Budżetu Środków Europejskich i wzrost PKB.

Przedstawiona wyżej argumentacja przeczy tezie o potrzebie likwidacji KRUS. W ostatnich latach nasilił się proces uszczelniania zasad przyznawania świadczeń z tego tytułu i „rezerwy" w tym zakresie są nikłe. Zrównoważone wspieranie, zarówno sfery ekonomicznej sektora rolnego, jak i socjalnej w gospodarstwach rolnych jest w obecnej sytuacji gospodarczej Polski racjonalne i zgodne z zasadą, iż ekonomia winna postulować rozwiązania efektywne ekonomicznie, ale też społecznie adekwatne.

Jeśli idzie o funkcjonowanie KRUS jako instytucji, to z kwoty dotacji do KRUS (18 238,860 mln zł w 2016 r.) 97,49% środków przeznacza się na fundusz emerytalno-rentowy (17 780,180 mln zł). W 2015 r. było to 97,01%, a w 2014 r. 96,42%. Natomiast 2,51% na świadczenia finansowane z budżetu państwa do wypłaty przez ZUS i KRUS oraz na pozostałe świadcze-

nia. Warto wskazać, iż środki te w 2016 r. stanowią: dotacja do Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, w kwocie 0,292 mln zł, świadczenia finansowane z budżetu państwa, a zlecone do wypłaty ZUS i KRUS, w wysokości 443,523 mln zł, składki na ubezpieczenia zdrowotne, świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości 14,846 mln zł oraz refundacja ulg dla inwalidów wojennych i wojskowych z tytułu ubezpieczenia OC i AC w kwocie 9 tys. zł.

## 3. Podsumowanie

**3.1.** W strukturze wydatków budżetowych państwa na 2016 rok na sektor rolno-żywnościowy można wyodrębnić trzy wyraźne części. W pierwszej określone są wydatki na Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, w tym rezerwy celowe wraz ze współfinansowaniem programów WPR, łącznie na kwotę 8 402,075 mln zł, tj. realnie o 9,61% mniej niż w 2015 r. (stopa inflacji 1,7%). W 2015 r. było to 15,3% realnie mniej niż w 2014 r. W drugiej części budżetu rolnego Polski wydatki te zwiększą się o środki przewidziane planem finansowym KRUS, co powoduje, iż pierwotna kwota wzrasta o 18 238,800 mln zł – do 26 640,936, realnie o 1,88% mniej niż w 2015 r. (w 2015 r. było to o 3,5% mniej niż w 2014 r.). W trzeciej części uwzględniono środki z UE (Budżet Środków Europejskich) w wysokości 26 663,201 mln zł, tj. o 7,71% realnie mniej niż w 2015 r. Dodać trzeba także środki na pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) na prefinansowanie PROW 2014-2020, w kwocie 444,090 mln zł, tj. realnie wyższe o 126,35% niż w roku poprzednim. Tak więc łączna suma wydatków na Rozwój rolnictwa, wsi i rynków rolnych wraz ze środkami z UE i prefinansowaniem PROW z Budżetu Państwa za pośrednictwem BGK wynosi 53 738,136 mln zł, tj. o 4,42% realnie mniej niż w 2015 r. (w 2015 r. było to o 1,36% realnie mniej, zaś w 2014 r. o 0,89% realnie więcej niż w 2013 r.). Warto tu podkreślić, iż udział wydatków budżetowych na Rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne bez KRUS oraz środków unijnych wyniesie w 2016 r. 2,28%, w 2015 r. było to 2,17%, w 2014 r. 3,33%, w 2013 r. 3,36%, w 2012 r. 3,52%, w 2011 r. 4,04%, w 2010 r. 4,45%, a z uwzględnieniem wydatków na KRUS w 2016 r. 7,23%, w 2015 r. 7,82%, w 2014 r. było to 8,48%, w 2013 r. 8,39%, w 2012 r. 8,34%, w 2011 r. 9,1%, w 2010 r. 9,83%. Sytuacja istotnie się zmienia, gdy dodać środki unijne. Udział ten w 2016 r. wzrasta do 14,58%, podczas gdy w 2015 r. wynosił 16,09%, w 2014 r. 16,71%, w 2013 r. 16,04%, a w 2012 r. 15,13%.

Jeśli zaś chodzi o udział wydatków na Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (bez KRUS) w PKB to wyniesie on w 2016 r. ok. 0,44%, w 2015 r. wynosił 0,51%, podczas gdy w 2014 r. 0,64%, w 2013 r. 0,67%, w 2012 r. 0,73%, w 2011 r. 0,85%, w 2010 r. 0,95%, co oznacza, że po sześciu latach spadł o ponad połowę, tj. do ok. 46% stanu z 2010 r. Gdy wziąć pod uwagę także wydatki na KRUS, to wskaźnik ten wynosi w 2016 r. 1,41%, w 2015 r. 1,48%, w 2014 r. 1,62%, w 2013 r. 1,67%, w 2012 r. 1,7%, w 2011 r. 1,88% i w 2010 r. 2,1% (od 2014 r. sektor rolny wraz z rybołówstwem), co oznacza, iż po sześciu latach także nastąpił spadek tego udziału, ale w mniejszym stopniu, bo o ok. jedną trzecią.

Interesujące jest, jak wskaźnik ten wygląda z uwzględnieniem Budżetu Środków Europejskich wraz z prefinansowaniem pożyczek z BGK. W tym przypadku, w 2016 r. jest to 2,85%, podczas gdy w 2015 r. było to 3,07%, a w 2014 r. 3,2%, podobnie jak w 2013 r., zaś 3,08% w 2012 r., 3,51% w 2011 r. i 3,59% w 2010 r. Tak więc i w tym przypadku 2016 rok przyniesie kolejny raz obniżenie udziału tego wskaźnika, licząc od 2010 r. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, iż względnie wysoki udział budżetu rolnego Polski w budżecie ogólnokrajowym 14,48% (2016) wraz z KRUS i środkami unijnymi zawdzięczać należy udziałowi tych ostatnich. Należy jednak podkreślić, iż udział ten jest jednakże niższy niż w 2015 i 2014 r., gdy wynosił kolejno 16,09% i 16,71% (w tym ostatnim przypadku wraz z rybołówstwem). Bez pożyczek z BGK wynosi on 26.653,201 mln zł, tj. 50,01% całego budżetu rolnego Polski, podczas gdy w 2015 r. było to 51,52%, w 2014 r. 48,22%, a w 2013 r. 46,04%. Tak więc, w 12. roku członkostwa Polski w UE środki unijne w budżecie rolnym przekroczą poziom środków krajowych.

W tym miejscu należy poczynić dwie ogólniejsze uwagi. Po pierwsze, powtórzmy: od kilku lat następuje sukcesywnie spadek udziału wydatków na sektor rolny w ogólnym budżecie państwa. Dotyczy to rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. W sensie makroekonomicznym jest to niepokojące, bo pozwala sformułować ogólniejszy wniosek co do malejącej roli krajowego budżetu rolnego w strategii kształtowania wydatków publicznych w Polsce. Można zrozumieć bieżącą potrzebę ograniczeń finansowych w budżecie, niemniej skala redukcji wydatków finansowych w dłuższym okresie jest zbyt duża i niezrozumiała, szczególnie w warunkach sukcesywnego wzrostu PKB. Po drugie, szczegółowe porównania dynamiki budżetu rolnego na 2016 r. w relacji do 2015 r. nakazują wyłączyć z porównań wydatki, które w 2015 r. ponoszone były na programy operacyjne i PROW w minionej perspektywie budżetowej 2007-2013, co oznacza zabieg ekwiwalencji. W tej sytuacji podstawa porównań ulega obniżeniu, zaś budżet na kontynuowane wydatki w perspektywie 2014-2020 jest wyraźnie korzystniejszy. Z uwzględnieniem tej korekty, wydatki na Rolnic-

two będą realnie o 2% wyższe niż w 2015 r. Jeśli idzie o Rozwój wsi, to wydatki będą realnie wyższe o 20,2%, zaś wydatki na rynki rolne i fundusze celowe będą realnie wyższe kolejno o 1,5% i 1,67%. Zdecydowanie korzystniejsza jest też ocena Budżetu Środków Europejskich na 2016 r. Gdy zastosować statystyczny zabieg ekwiwalencji i umniejszyć wydatki w 2015 r. o zakwalifikowane do wygasłej perspektywy budżetowej 2007-2013 (ok. 8 012,437 mln zł), to okazuje się, iż BŚE będzie realnie o około 30% wyższy niż w 2015 r., a nie 7,7% niższy, jak by wynikało z mechanicznego porównania obu wielkości. Tak więc we wszystkich częściach krajowego budżetu rolnego planowane do kontynuacji realne wydatki będą – przy uwzględnieniu powyższej korekty – zauważalnie wyższe niż w 2015 r., z wyjątkiem Budżetu wojewodów, gdzie będą niższe. Biorąc to wszystko pod uwagę, w szczególności korektę, o której wyżej mowa, Autor wyraża opinię, iż zarówno krajowy budżet rolny, jak też Budżet Środków Europejskich w zakresie wydatków kontynuowanych w perspektywie budżetowej 2014-2020 jest korzystniejszy w stosunku do 2015 r., co pozytywnie koresponduje z zakładanym ponad 3,4% realnym wzrostem PKB.

**3.2.** W Budżecie rolnym Polski pozycja KRUS jest korzystniejsza w 2016 r. niż w roku poprzednim. Przewidywana kwota jest realnie wyższa od tej z roku 2015 o 2,13% (18.238,86 mln zł). Jest to 217% zaplanowanych w 2016 r. wydatków na Rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, podczas gdy w 2015 r. było to 189%, w 2014 r. 152%, w 2013 r. 140%, w 2012 r. 134%, w 2011 r. 122%, a w 2010 r. 120% planowanego wówczas budżetu rolnego. W 2016 r. jest więc to kwota nominalnie najwyższa po 2010 r., przy czym można mówić o tendencji wzrostu wydatków na KRUS. Warto jednak zauważyć, iż w budżetach sprzed 2010 r. (z uwzględnieniem pożyczek na prefinansowanie wydatków unijnych w budżecie rolnym) relacja ta była również wysoka (np. w 2004 r. wynosiła 213% wydatków planowanych na Rozwój rolnictwa, wsi, rynków rolnych). Faktem jest jednak, iż licząc od 2010 r. względny spadek wydatków na KRUS nie następuje, przeciwnie wydatki te rosną. O ile w 2014 r. stanowiły one 1,2 krotność krajowego budżetu rolnego, to w 2016 r. stanowić będą ok. 2,2-krotność. Sytuacja o tyle się zmieniła, iż z jednej strony zmniejsza się dysparytet dochodów rolniczych i nierolniczych w Polsce, ale z drugiej rosną emerytury poza rolnictwem, co pośrednio oddziałuje na poziom wydatków na KRUS. Ważne jednak, iż tej swoistej socjalizacji wydatków w budżecie rolnym Polski nie towarzyszą, jak niegdyś, ograniczenia wydatków budżetowych wspierających rozwój Rolnictwa, wsi i rynków rolnych, ze względu chociażby na prorozwojową rolę Budżetu Środków Europejskich.

Współczesny wzrost wydatków na KRUS jest względem wydatków prorozwojowych bardziej komplementarny niż substytucyjny, jak to było w okresie przedakcesyjnym. W relacji do zmian w otoczeniu pozarolni-

czym jest dziś zjawiskiem obiektywnym i nie należy go traktować jako ograniczenie rozwoju rolnictwa i wsi. Warto też pamiętać, iż łączna suma wydatków na KRUS w 2016 r. to około 4,95% ogółu wydatków budżetowych państwa. Oznacza to, iż na przestrzeni ostatnich 19 lat (1998-2016) wskaźnik ten zmniejszył się o ponad połowę, gdyż w 1998 r. było to 10,16%, zaś po 2009 r. wynosi 4,91%, przy czym wahania od tej średniej mieszczą się w przedziale do 4%, a więc są dość stabilne. Przedstawiona wyżej argumentacja przeczy tezie o potrzebie likwidacji KRUS. Poziom wydatków zbliża się jednak do krytycznego progu wydatków społecznie zdeterminowanych. Nasilił się też proces uszczelniania zasad przyznawania świadczeń z tytułu KRUS i „rezerwy" w tym zakresie są nikłe. Zrównoważone wspieranie, zarówno sfery ekonomicznej sektora rolnego, jak i socjalnej w gospodarstwach rolnych jest w obecnej sytuacji gospodarczej Polski racjonalne i zgodne z zasadą, iż ekonomia winna postulować rozwiązania efektywne ekonomicznie i społecznie adekwatne.

**3.3.** Konsekwentnie i w rosnącym tempie następuje rozwój krajowego rolnictwa, wsi i obszarów wiejskich oraz rynków rolnych w ścisłym związku ze środkami finansowymi z UE. W 2016 roku po raz drugi w historii Budżet Środków Europejskich będzie większy niż krajowy budżet rolny wraz z KRUS stanowiąc 101,7%. W poprzednich latach wskaźnik ten wynosił: w 2015 r. – 105,4, w 2014 r. – 95,02%, w 2013 r. – 91,09%, w 2012 r. – 77,53%, w 2011 roku – 79,93%, w 2010 roku – 71,26%, w 2009 r. – 49,9%, w 2008 roku – 35%, w 2007 roku – 39%, w 2006 roku – 46,5%, w 2005 roku – 41%, zaś w 2004 roku – 25,1%. Liczby te dowodzą narastającej tendencji do wzrostu udziału pomocy unijnej w wydatkach budżetu rolnego w Polsce, przy czym w latach 2015 i 2016 nastąpiło podwojenie budżetu krajowego ze względu na finansowanie wydatków z Budżetu Środków Europejskich, przy czym multiplikacja była nieco słabsza w 2016 niż w 2015 r., głównie ze względu na mniejszą skalę unijnego wsparcia w 2016 r.

*Prof. dr hab. dr h.c. Andrzej Czyżewski, prof. zw. UEP,*
*Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej.*

## Piśmiennictwo

Ekspertyzy budżetowe Autora z lat 1998-2016 publikowane corocznie w czasopiśmie „Wieś Jutra" oraz w materiałach Zespołu Analiz i Opracowań Tematycznych Kancelarii RP.

## The agricultural budget of Poland in 2016 r. with particular taking into consideration expenses on farmers' social insurance. Summary

The article presents the planned expenditures on KRUS and their place in the structure of Polish agricultural budget in 2016. There are discussed the planned expenditure on agriculture, rural development and agricultural markets, presenting their dynamics in the long term, in particular after 2003 when Poland joined the EU. Considerations take into account of the budget headings falling in specific provisions , the budgets of provincial governors and European Funds Budget. The article indicates on the dynamics of the expenditure in the agricultural budget to the general budget expenditure and GDP. It was also mentioned the increase or decrease in spending from the national budget funds in 2016 in comparison with the previous year and in relation to the budget of the European Funds Budget. Against this background, the level and dynamics of budget spending on KRUS in the long term are presented. Considerations allowed to draw a number of conclusions indicating a favorable situation of the agricultural budget for 2016 in relation to previous years, the budget multiplication by European Funds Budget, and above all more complementary than substitutional increase in expenditures on KRUS in relation to the pro-development spendings. It was emphasized that in relation to changes in non-farm environment it is an objective phenomenon and should not be seen as limiting the development of agriculture and rural areas.

Key words: agricultural budget, agriculture, rural developement, agricultural markets, specific provisions, European Fund Budget.

*Elżbieta Kopciuszewska*[*]

# Analiza jakości kondycji finansowej gmin wiejskich w oparciu o prognozy ryzyka

## Streszczenie

W pracy zaprezentowano wyniki prognoz przyszłej sytuacji finansowej gmin wiejskich, miejskich oraz miejsko-wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem rekomendacji dla gmin wiejskich. Prognoza przyszłej sytuacji finansowej gmin bazowała na analizie bieżących wskaźników budżetowych gmin. Analiza możliwości zwiększenia się ryzyka niewypłacalności gminy jest istotna w kontekście potrzeb finansowania przez gminę inwestycji ze środków pochodzących z kredytów. Sytuacja gminy wiejskiej wpływa na możliwości finansowania inwestycji w rolnictwie. W pracy przedstawiono rekomendacje utrzymania sytuacji finansowej gmin wiejskich na poziomie nie zagrażającym ryzyku niewypłacalności.

**Słowa kluczowe:** gmina, ocena ryzyka, wskaźniki budżetowe

* dr nauk ekonomicznych, Elżbieta Kopciuszewska, Szkoła Wyższa im. Bogdana Jańskiego, Wydział Zarządzania w Warszawie.

## 1. Potrzeby inwestycyjne rolnictwa

W okresie przejściowym po akcesji Polski do Unii Europejskiej polskie rolnictwo stanęło w obliczu rozpoznania możliwości uaktywnienia procesów inwestycyjnych stanowiących dotychczas fazę inwencji. Nowa pozycja kraju wchodzącego instytucjonalnie w struktury umożliwiające interwencyjne przeciwdziałanie zagrożeniom ekonomicznej porażki w realizacji podjętych inwestycji pozwoliła wykorzystać potencjał rozwojowy gmin, w szczególności gmin wiejskich.

Do czynników determinujących trend wzrostu produkcji rolnej należą wykorzystywane przez rolników: pomoc w pozyskaniu środków finansowych z UE (w tym dopłat bezpośrednich); doradztwo, konsulting, szkolenia; przygotowanie planów inwestycyjnych, planów rozwojowych gospodarstw; pomoc finansowa (kredyty, pożyczki), pomoc w sporządzeniu wniosku kredytowego; wprowadzenie nowych technologii, produktów, usług; pomoc w sprzedaży i marketingu (promocja, wsparcie integracji i kooperacji); planowanie, organizacja i zarządzanie produkcją rolną lub pozarolną; certyfikacja, kontrola i zapewnienie jakości; oraz inne np. pomoc w powiększaniu gospodarstw.[1]

Uzyskane efekty wpływu zaistniałych czynników stanowiących nowe warunki wspomagające rozwój gospodarstw rolnych: wartość produkcji rolniczej oraz dynamikę produkcji rolniczej przedstawiono w tabelach: 1 i 2.

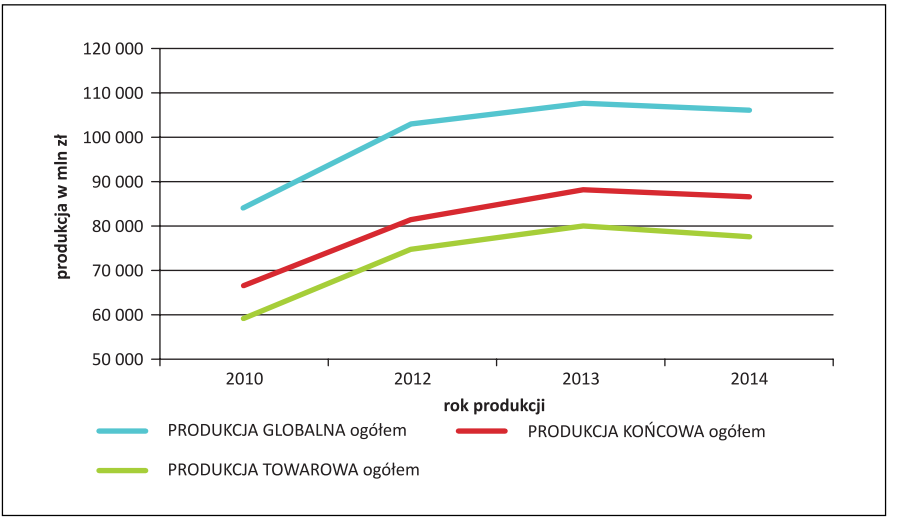
[1] Ryszard Kata, P*otrzeby rolników w zakresie wsparcia ze strony otoczenia instytucjonalnego w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Problemy Rolnictwa Światowego,T4, SGGW, 2008 s. 238.

**Tabela 1. Produkcja rolnicza (ceny bieżące)**

| Wskaźnik produkcji [mln zł]/ rok produkcji | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|
| **PRODUKCJA GLOBALNA** ogółem | 84 484,2 | 103 114,0 | 107 503,6 | 105 973,6 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 74 573,3 | 91 534,3 | 95 272,8 | 94 088,1 |
| Produkcja roślinna | 44 916,5 | 55 738,6 | 57 722,9 | 54 385,6 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 39 539,3 | 49 310,1 | 51 257,6 | 48 073,2 |
| Produkcja zwierzęca | 39 567,7 | 47 375,4 | 49 780,7 | 51 588,0 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 35 034,0 | 42 224,2 | 44 015,2 | 46 014,9 |
| **PRODUKCJA KOŃCOWA** ogółem | 66 518,9 | 81 671,6 | 88 258,3 | 86 504,0 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 57 922,4 | 71 546,0 | 77 346,6 | 76 096,8 |
| Produkcja roślinna | 28 874,5 | 36 234,2 | 40 477,2 | 36 820,9 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 24 688,4 | 31 118,2 | 35 186,3 | 31 847,5 |
| Produkcja zwierzęca | 37 644,4 | 45 437,4 | 47 781,1 | 49 683,1 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 33 234,0 | 40 427,8 | 42 160,3 | 44 249,3 |
| **PRODUKCJA TOWAROWA** ogółem | 59 357,1 | 74 966,7 | 79 997,0 | 77 504,4 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 50 473,7 | 65 043,2 | 69 637,3 | 67 537,1 |
| Produkcja roślinna | 26 116,3 | 33 329,9 | 35 955,9 | 32 014,5 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 21 647,9 | 28 394,6 | 31 123,3 | 27 409,8 |
| Produkcja zwierzęca | 33 240,8 | 41 636,8 | 44 041,1 | 45 489,9 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 28 825,8 | 36 648,6 | 38 514,0 | 40 127,3 |

*Źródło: GUS http://www.stat.gov.pl/*

**Rys. 1.**
**Trend produkcji globalnej, towarowej i końcowej**



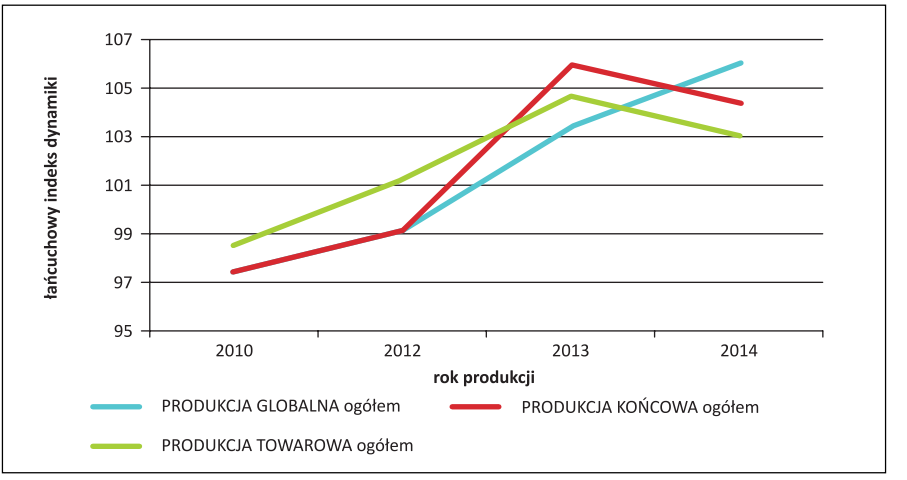

*Źródło: opracowanie własne*

**Tabela 2. Dynamika produkcji rolniczej (ceny stałe)**

| Wskaźnik dynamiki/ rok | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2014 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | rok poprzedni = 100 | | | | 2005=100 | 2010=100 |
| PRODUKCJA GLOBALNA ogółem | 97,3 | 99,1 | 103,4 | 106,1 | 119,5 | 111,1 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 97,0 | 98,7 | 102,6 | 106,2 | 118,6 | 111,7 |
| Produkcja roślinna | 90,6 | 99,4 | 104,5 | 104,9 | 120,4 | 115,4 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 90,0 | 99,0 | 104,0 | 104,3 | 119,2 | 116,1 |
| Produkcja zwierzęca | 105,0 | 98,6 | 102,1 | 107,3 | 115,7 | 105,7 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 105,2 | 98,4 | 100,9 | 108,4 | 114,6 | 106,3 |
| PRODUKCJA KOŃCOWA ogółem | 97,3 | 99,0 | 106,0 | 104,4 | 124,5 | 113,6 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 97,2 | 98,8 | 105,1 | 104,7 | 123,5 | 114,6 |
| Produkcja roślinna | 87,5 | 99,4 | 110,7 | 100,6 | 131,8 | 122,7 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 86,9 | 99,3 | 110,3 | 99,9 | 131,3 | 125,0 |
| Produkcja zwierzęca | 105,1 | 98,7 | 102,1 | 107,5 | 116,3 | 106,0 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 105,3 | 98,5 | 100,9 | 108,7 | 115,9 | 106,9 |
| PRODUKCJA TOWAROWA ogółem | 98,4 | 101,2 | 104,7 | 103,0 | 129,0 | 113,2 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 98,3 | 101,4 | 104,1 | 103,1 | 130,3 | 116,2 |
| Produkcja roślinna | 89,0 | 101,9 | 107,3 | 98,1 | 130,8 | 116,2 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 87,9 | 102,1 | 107,5 | 96,8 | 133,2 | 120,7 |
| Produkcja zwierzęca | 106,1 | 100,7 | 102,5 | 107,0 | 125,7 | 110,5 |
| W tym gospodarstwa indywidualne | 106,6 | 100,9 | 101,1 | 108,1 | 125,7 | 112,3 |

*Źródło: GUS http://www.stat.gov.pl/*

**Rys. 2.**
**Dynamika produkcji globalnej, towarowej i końcowej**




*Źródło: opracowanie własne*

Opracowane analizy trendu (rys. 1 i rys. 2) wskazują na skuteczność wsparcia dającego nową jakość funkcjonowania ekonomicznego gospodarstw rolnych w oparciu o powstałe możliwości finansowania. Widoczne jest jednak wyhamowanie lub nawet spadek dynamiki wzrostu produkcji towarowej i końcowej na co może mieć wpływ np.: konkurencyjność cen produktów gotowych z innych rynków rolnych spoza UE. Daje to podstwę do przeprowadzenia analiz oceny ryzyka.

W kolejnym rozdziale dokonano oceny ryzyka gmin na podstawie struktury ich wydatków i dochodów, ze szczególnym uwzględnieniem gmin wiejskich.

## 2. Ocena stabilności finansowej gminy

Ryzyko finansowe związane z procesami innowacyjnymi finansowanymi m.in. instrumentami kredytowymi decyduje o kondycji gminy. Art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. stanowi, iż łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki. Wskaźnik ten stosowany był przez gminy do 2013 roku. Od stycznia 2014 roku obowiązuje indywidualny wskaźnik zadłużenia gmin, szacowany zgodnie z art. 243 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym: spłat rat kredytów i pożyczek, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, wykupów papierów wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Dokładny wzór podany jest w art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.[2]

Zgodnie z ustawą o upadłości przedsiębiorstw, jednostka samorządowa nie ma prawa do ogłoszenia upadłości. W przypadku niewypłacal-

[2] Art. 243 Ustawy o finansach publicznych z dnia 27.08.2009 roku.

ności gminy wdrażany jest program naprawczy, albo następuje likwidacja gminy. Jeżeli w ciągu kolejnego roku od dnia oceny sytuacji finansowej gminy nastąpi symptom niewypłacalności JST, to jednostka samorządu oceniana jest jako niewypłacalna.

W pracy przyjęto następującą definicję gminy o złej kondycji finansowej: udział zobowiązań bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach gminy ogółem przekroczy 95 percentyl dla jednostek danego segmentu; lub obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne ogółem przekroczy 95 percentyl dla jednostek danego segmentu. Jest to definicja bardziej konserwatywna w ocenie ryzyka niż definicja stosowana przez Ministerstwo Finansów, ponieważ ok. 5% JST w skali kraju uważane jest wtedy za mniej wiarygodne do uzyskania finansowania. Również procedury bankowe podlegają ocenie przez KNF i brak możliwości prawnej upadłości JST nie powoduje otrzymania przez JST zgody na finansowanie. Oczywiście powyższa definicja jest jedną z wielu możliwych definicji pogorszenia się sytuacji finansowej JST, a każdy bank przyjmuje ją w sposób indywidualny.[3]

**Tabela 3. Definicje wskaźników budżetowych**

| Symbol wskaźnika | Nazwa zmiennej | Grupa |
|---|---|---|
| WB 1 | Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem | struktura dochodów i wydatków |
| WB 2 | Udział dochodów własnych w dochodach ogółem | struktura dochodów i wydatków |
| WB 3 | Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem | wynik finansowy |
| WB 4 | Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem | struktura dochodów i wydatków |
| WB 5 | Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń | struktura dochodów i wydatków |
| WB 6 | Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem | wynik finansowy |
| WB 7 | Wskaźnik samofinansowania | wynik finansowy |

*Źródło: http://www.mf.gov.pl/documents/766655/1084119/1i-ii_wsk2008-2010_opis.pdf*

Powyższe wskaźniki budżetowe (Tabela 3) są rekomendowane przez Ministerstwo Finansów do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Teoretycznie wyższe wartości powyższych wskaźników powinny wskazywać na mniejsze ryzyko „niewypłacalności" gminy. Jak pokazują poniższe analizy niekoniecznie jest to odzwierciedlone w praktyce.

[3] Kopciuszewska E., Janus A., *Rzetelna analiza kondycji finansowej jako istotny czynnik zarządzania etycznego jednostkami samorządu terytorialnego,* Zarządzanie i Edukacja nr 103, 2015.

## 3. Prognoza przyszłej sytuacji finansowej gminy na podstawie wskaźników budżetowych gminy

Poniższa analiza opiera się na ogólnie dostępnych danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów dla wskaźników budżetowych za lata 2007-2014. Do analizy wykorzystano jednostki samorządowe z grupy gmin miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem analizy porównawczej dla gmin wiejskich (rys. 3-rys. 9).

**Tabela 4. Średnie wartości wskaźników budżetowych**

| wskaźnik | gminy wiejskie | gminy miejsko-wiejskie | gminy miejskie |
|---|---|---|---|
| WB1 | 0,918225 | 0,907668 | 0,892954 |
| WB2 | 0,342428 | 0,432094 | 0,581278 |
| WB3 | 0,09409 | 0,074317 | 0,096133 |
| WB4 | 0,205502 | 0,20288 | 0,204813 |
| WB5 | 0,476363 | 0,459008 | 0,455378 |
| WB6 | 0,105281 | 0,096559 | 0,099029 |
| WB7 | 1,089479 | 0,96436 | 0,872365 |

*Źródło: opracowanie własne*

**Tabela 5. Wartości dolnych kwartyli dla wskaźników budżetowych**

| wskaźnik | gminy wiejskie | gminy miejsko-wiejskie | gminy miejskie |
|---|---|---|---|
| WB1 | 0,89 | 0,88 | 0,86 |
| WB2 | 0,24 | 0,33 | 0,51 |
| WB3 | 0,05 | 0,04 | 0,03 |
| WB4 | 0,13 | 0,14 | 0,14 |
| WB5 | 0,45 | 0,43 | 0,42 |
| WB6 | 0,06 | 0,06 | 0,05 |
| WB7 | 0,6 | 0,56 | 0,57 |

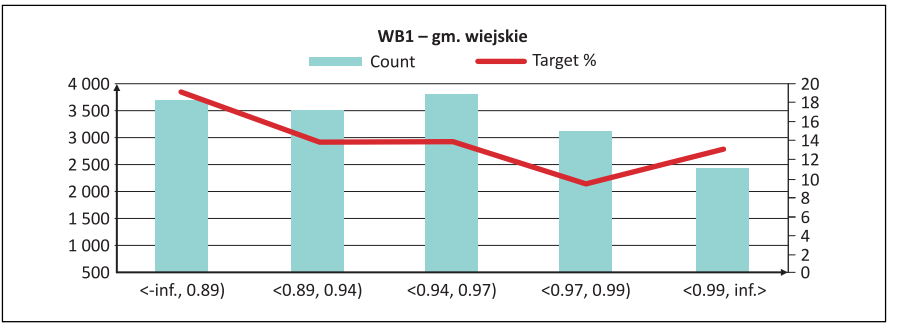
*Źródło: opracowanie własne*

**Tabela 6. Wartości górnych kwartyli dla wskaźników budżetowych**

| wskaźnik | gminy wiejskie | gminy miejsko-wiejskie | gminy miejskie |
|---|---|---|---|
| WB1 | 0,97 | 0,96 | 0,95 |
| WB2 | 0,41 | 0,53 | 0,66 |
| WB3 | 0,13 | 0,11 | 0,15 |
| WB4 | 0,27 | 0,26 | 0,26 |
| WB5 | 0,51 | 0,49 | 0,5 |
| WB6 | 0,14 | 0,13 | 0,13 |
| WB7 | 1,17 | 1,08 | 1,06 |

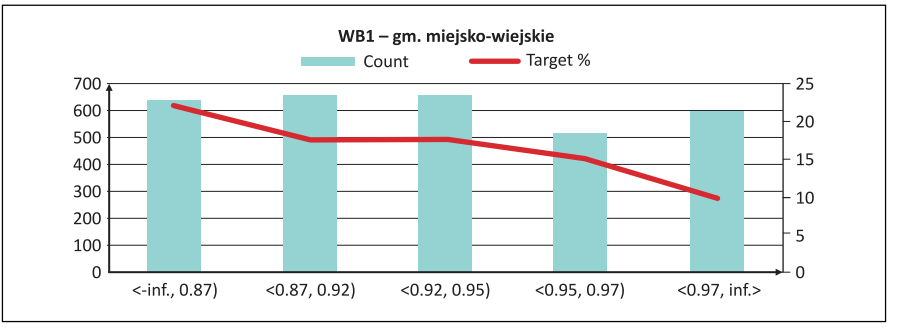
*Źródło: opracowanie własne*

**Rys. 3a.**
**Rozkład wskaźnika WB1 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin wiejskich**



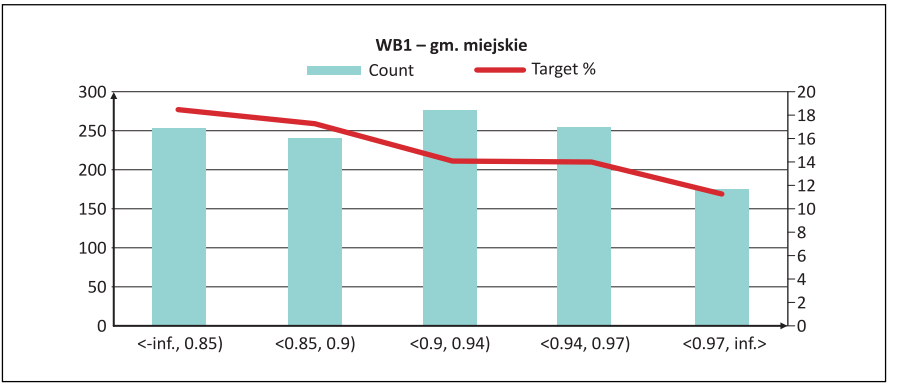

*Źródło: opracowanie własne*

**Rys. 3b.**
**Rozkład wskaźnika WB1 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin miejsko-wiejskich**




*Źródło: opracowanie własne*

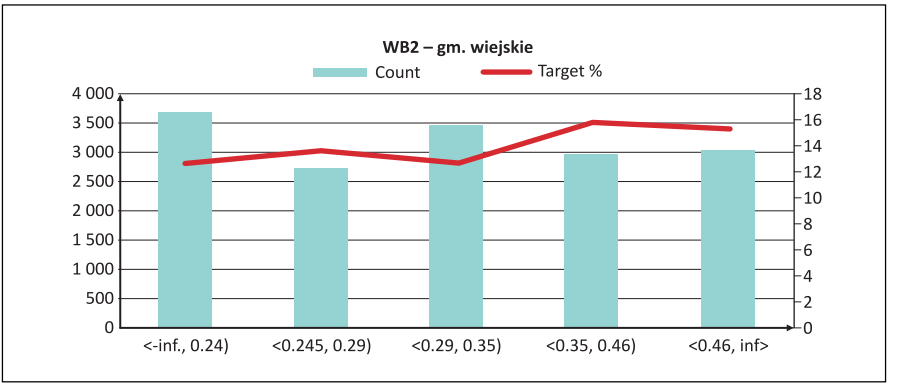
**Rys. 3c.**
**Rozkład wskaźnika WB1 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin miejskich**




*Źródło: opracowanie własne*

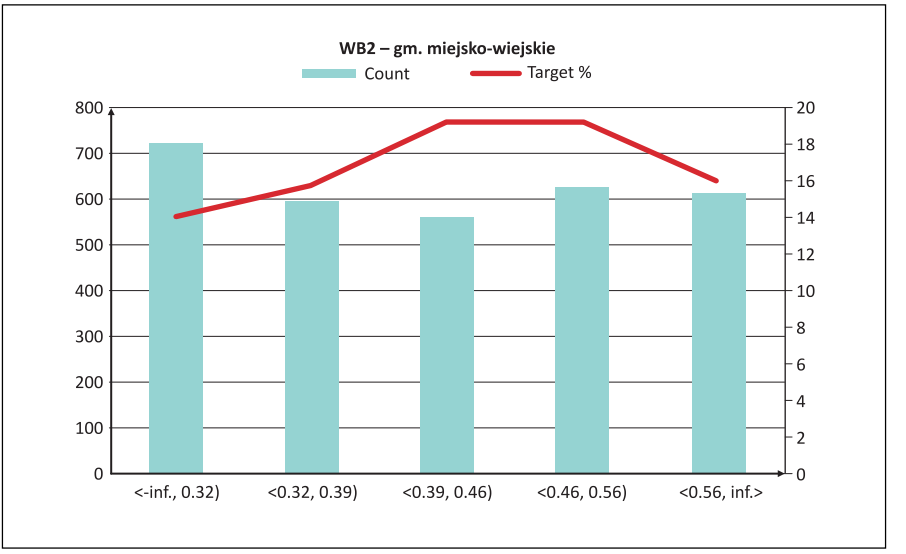
Dla gmin wiejskich udział dochodów bieżących (czyli dochodów niemajątkowych) w dochodach ogółem jest na wyższym poziomie niż dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Dla wszystkich trzech rodzajów gmin poziom ryzyka jest monotonicznie malejący względem wartości wskaźnika WB1 – poza jednym przypadkiem dla segmentu gmin wiejskich. Dla gmin wiejskich o najwyższych wartościach tego wskaźnika (słupek 5) poziom ryzyka „niewypłacalności" wykazuje wyższy poziom niż dla gmin o mniejszych wartościach wskaźnika (słupek 4). Czyli dla bardzo wysokich udziałów dochodów bieżących powyżej 99% obserwuje się podwyższone ryzyko utraty stabilności finansowej.

**Rys. 4a.**
**Rozkład wskaźnika WB2 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin wiejskich**



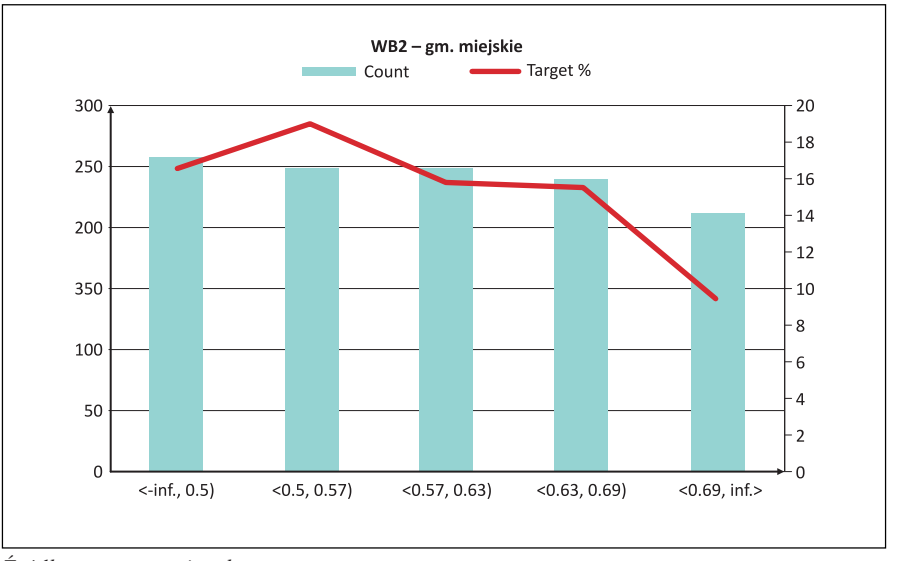

*Źródło: opracowanie własne*

**Rys. 4b.**
**Rozkład wskaźnika WB2 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin miejsko-wiejskich**




*Źródło: opracowanie własne*

**Rys. 4c.**
**Rozkład wskaźnika WB2 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin miejskich**




*Źródło: opracowanie własne*

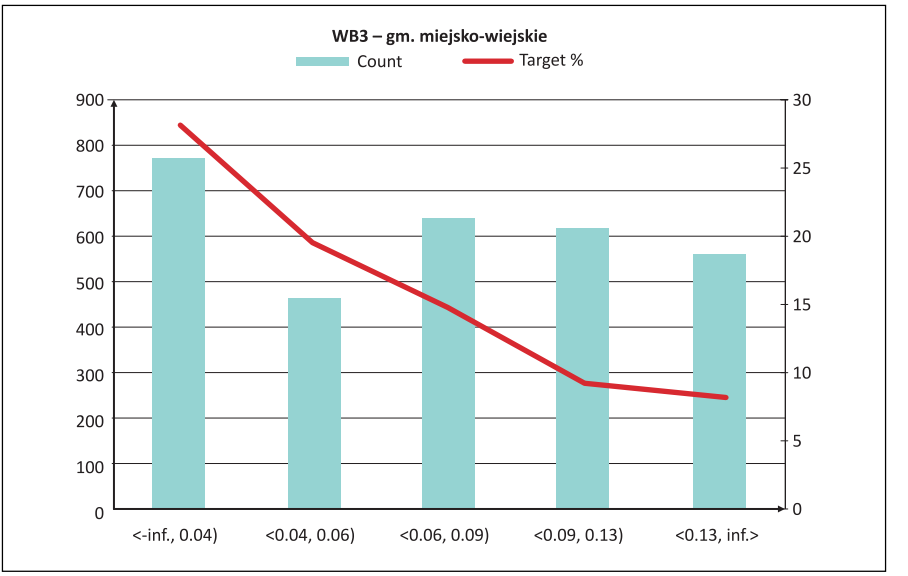
Dla gmin wiejskich udział dochodów własnych w dochodach ogółem jest na zdecydowanie najniższym poziomie wśród pozostałych rodzajów gmin zarówno pod względem wartości średniej, jak i dolnego oraz górnego kwartyla. Tylko dla gmin miejskich zachowany jest teoretyczny trend malejący poziomu ryzyka względem wartości zmiennej. Dla gmin miejsko-wiejskich trend jest rosnący, ze zmianą na malejący dla wyższych wartości wskaźnika. Jedynie dla gmin wiejskich trend ryzyka zachowuje się w całości niezgodnie z trendem teoretycznym.

Warto zaznaczyć, że dochody własne gmin zaczęły dominować w strukturze ich dochodów od 2004 roku i od tego czasu notuje się trend wzrostowy. Do dochodów własnych nie zalicza się jednak subwencji ogólnych oraz dotacji celowych z budżetu państwa. Jednak zwiększenie dotacji z budżetu państwa w znaczący sposób może wpłynąć na zmniejszenie wartości tego wskaźnika. Z wykresu dla gmin wiejskich wynika, że po przekroczeniu progu 35% udziału dochodów własnych obserwuje się wzrostowy trend ryzyka. Skąd wynika, że gminy, dla której dochody własne dominują w strukturze dochodów nad subwencjami w stosunku większym niż 35/65, charakteryzują się wyższym poziomem przyszłego braku stabilności finansowej.

**Rys. 5a.**
**Rozkład wskaźnika WB3 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin wiejskich**

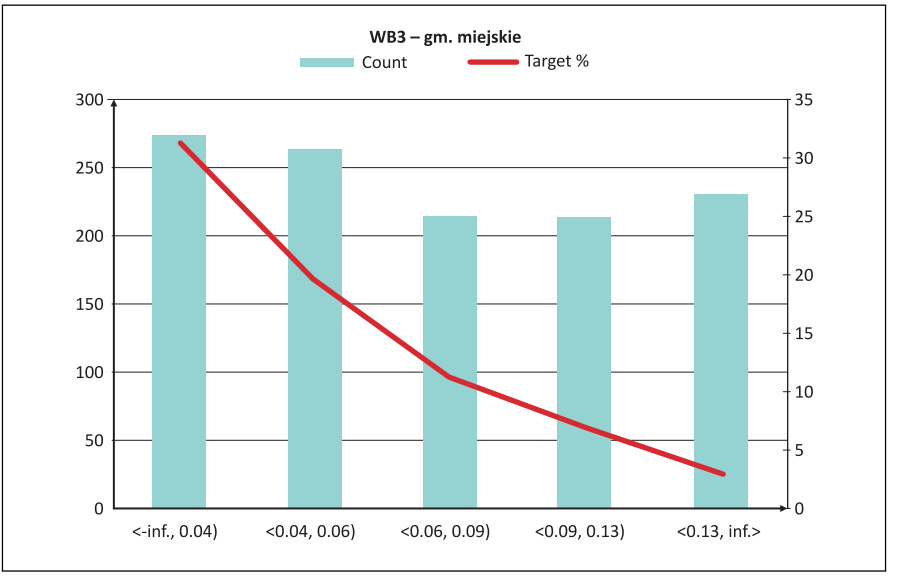
*Źródło: opracowanie własne*

**Rys. 5b.**
**Rozkład wskaźnika WB3 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin miejsko-wiejskich**




*Źródło: opracowanie własne*

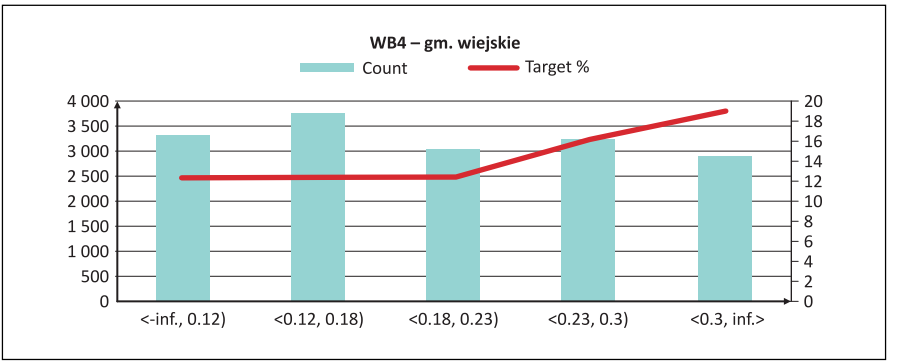
**Rys. 5c.**
**Rozkład wskaźnika WB3 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin miejskich**




*Źródło: opracowanie własne*

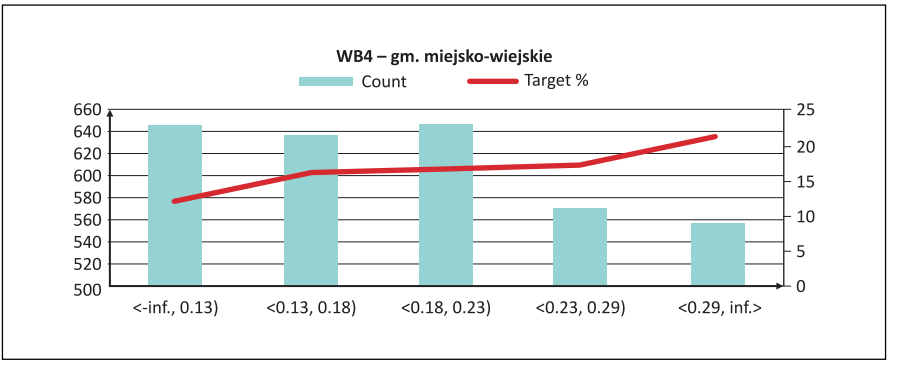
Dla gmin wiejskich średni udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem jest na podobnym poziomie jak dla gmin miejskich i wyższy niż dla gmin miejsko-wiejskich. Dla wszystkich trzech rodzajów gmin poziom ryzyka jest monotonicznie malejący względem wartości wskaźnika WB3. Jednak dla gmin wiejskich podobnie jak dla wskaźnika WB1 poziom ryzyka gmin o najwyższych wartościach tego wskaźnika (słupek 5) zmienia wyraźnie trend malejący i jest taki sam jak poziom ryzyka dla gmin o mniejszych wartościach wskaźnika (słupek 4). Wskaźnik ten informuje zarówno jakimi środkami dysponuje gmina po pokryciu wydatków bieżących, oraz jaką gmina posiada zdolność do zaciągania długu.

**Rys. 6a.**
**Rozkład wskaźnika WB4 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin wiejskich**



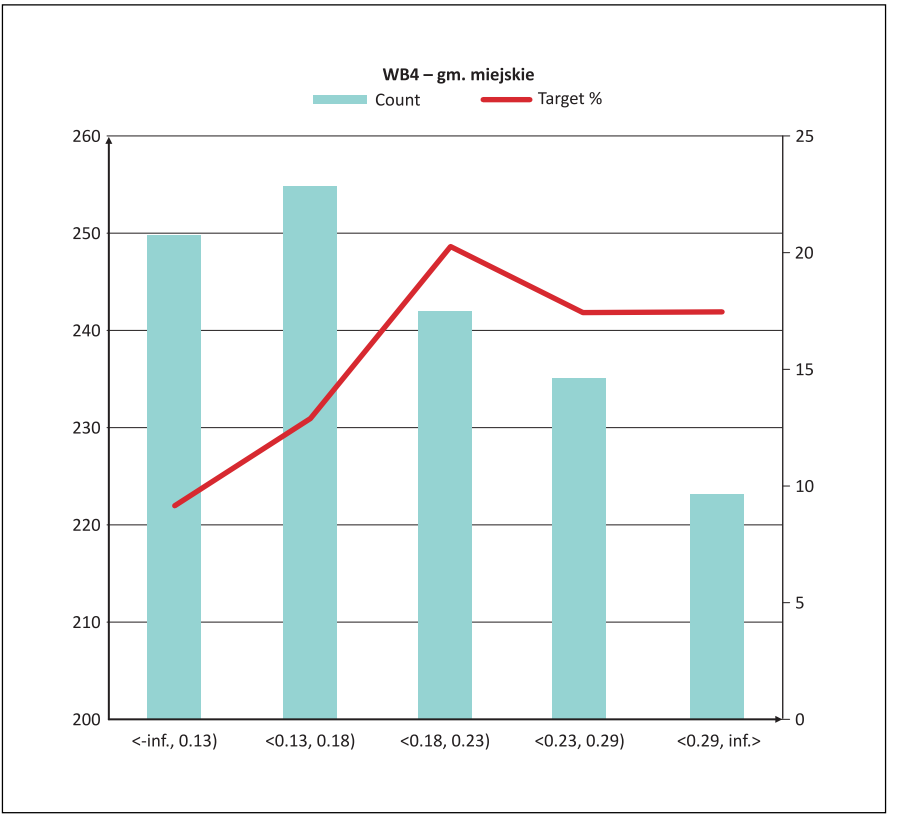

*Źródło: opracowanie własne*

**Rys. 6b.**
**Rozkład wskaźnika WB4 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin miejsko-wiejskich**




*Źródło: opracowanie własne*

**Rys. 6c.**
**Rozkład wskaźnika WB4 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin miejskich**



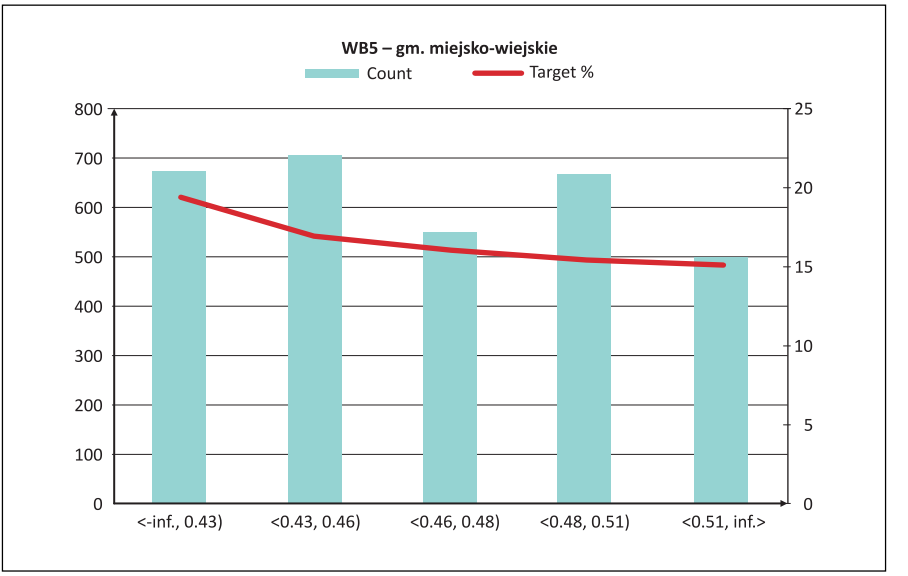

*Źródło: opracowanie własne*

Dla gmin miejskich średni udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem jest na podobnym poziomie dla wszystkich typów gmin, również wartości dolnego i górnego kwartyla wskazują na to, że rozkłady wskaźnika są podobne. Dla gmin miejskich poziom ryzyka jest monotonicznie rosnący do wartości 0.23, a następnie malejący lub stały. Natomiast dla gmin miejsko-wiejskich oraz wiejskich ryzyko rośnie względem wartości wskaźnika WB4, co jest niezgodne z trendem teoretycznym. Do wydatków majątkowych gminy zalicza się m.in. wydatki na inwestycje, zakup akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, z czego największy udział z reguły wnoszą wydatki inwestycyjne. Z powyższego wykresu dla gmin wiejskich wynika jednoznacznie, że zwiększony udział wydatków majątkowych (w tym wydatków inwestycyjnych) powyżej 23% w strukturze wydatków gminy zwiększa ryzyko utraty stabilności finansowej.

**Rys. 7a.**
**Rozkład wskaźnika WB5 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin wiejskich**

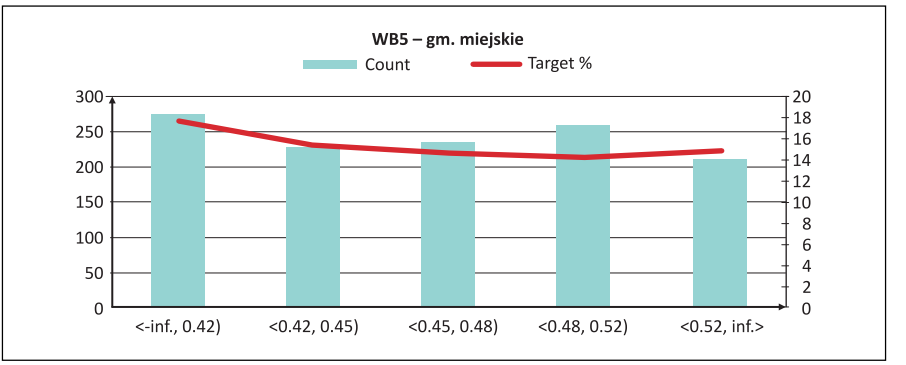
*Źródło: opracowanie własne*

**Rys. 7b.**
**Rozkład wskaźnika WB5 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin miejsko-wiejskich**




*Źródło: opracowanie własne*

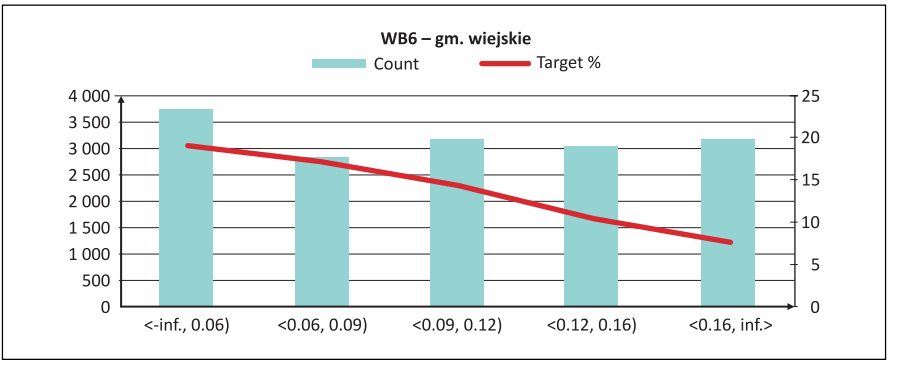
**Rys. 7c.**
**Rozkład wskaźnika WB5 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin miejskich**




*Źródło: opracowanie własne*

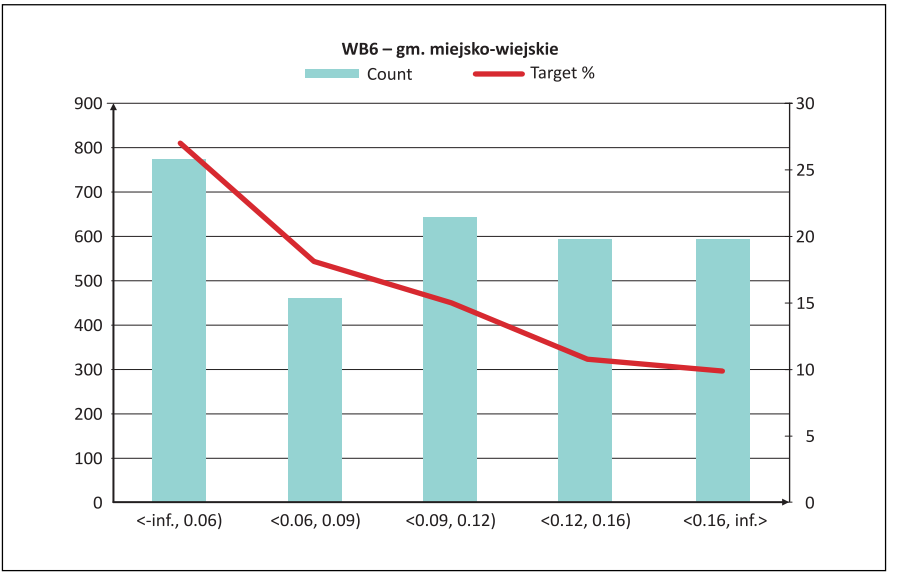
Dla gmin wiejskich poziom obciążeń wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodnymi od wynagrodzeń jest wyższy niż dla gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich, dla których ten wskaźnik pozostaje na podobnym poziomie. Dla gmin miejsko-wiejskich poziom ryzyka jest monotonicznie malejący względem wartości wskaźnika WB5. Natomiast dla gmin miejskich, a szczególnie wyraźnie dla gmin wiejskich, trend ryzyka jest zachwiany i staje się rosnący dla najwyższych wartości tego wskaźnika (słupek 5). Po przekroczeniu progu 52% obciążenia wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodnymi od wynagrodzeń ryzyko zachwiania się stabilnej sytuacji finansowej gminy rośnie. Według Agencji Fitch Ratings wydatki na wynagrodzenia traktowane są jak wydatki „sztywne", gdyż bardzo trudno je ograniczać.

**Rys. 8a.**
**Rozkład wskaźnika WB6 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin wiejskich**



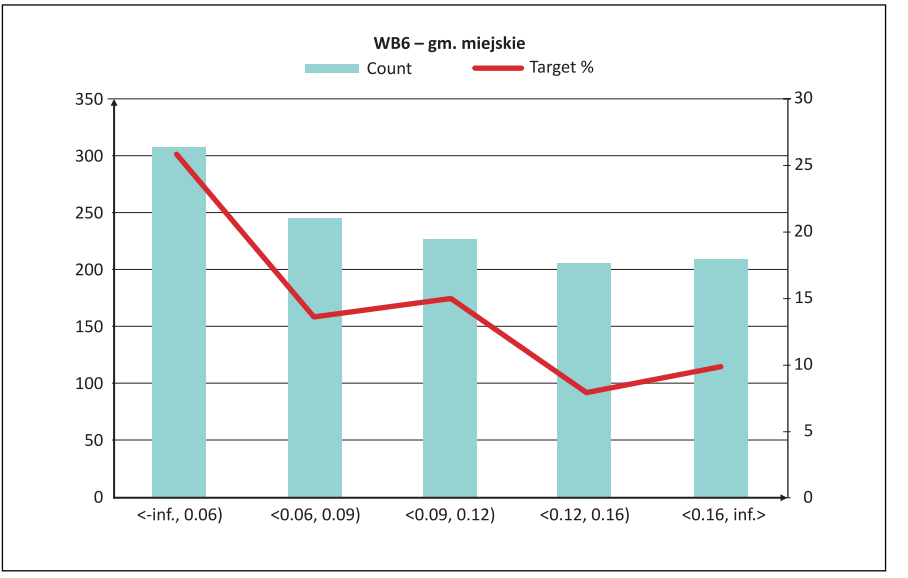

*Źródło: opracowanie własne*

**Rys. 8b.**
**Rozkład wskaźnika WB6 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin miejsko-wiejskich**




*Źródło: opracowanie własne*

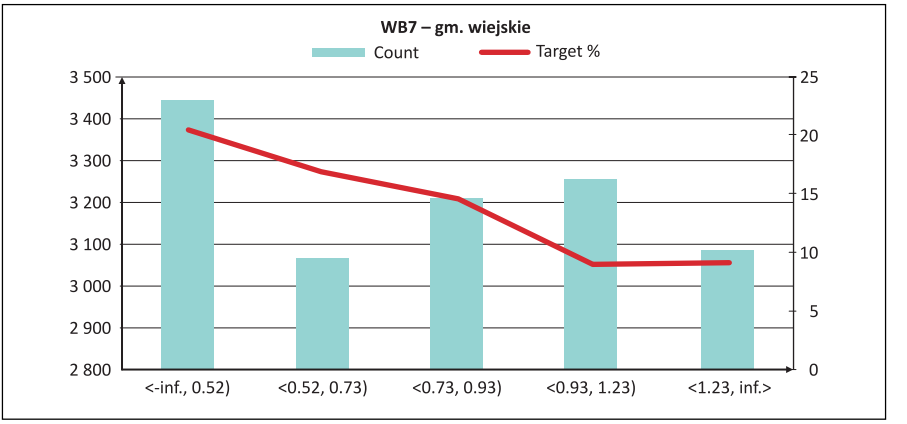
**Rys. 8c.**
**Rozkład wskaźnika WB6 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin miejskich**




*Źródło: opracowanie własne*

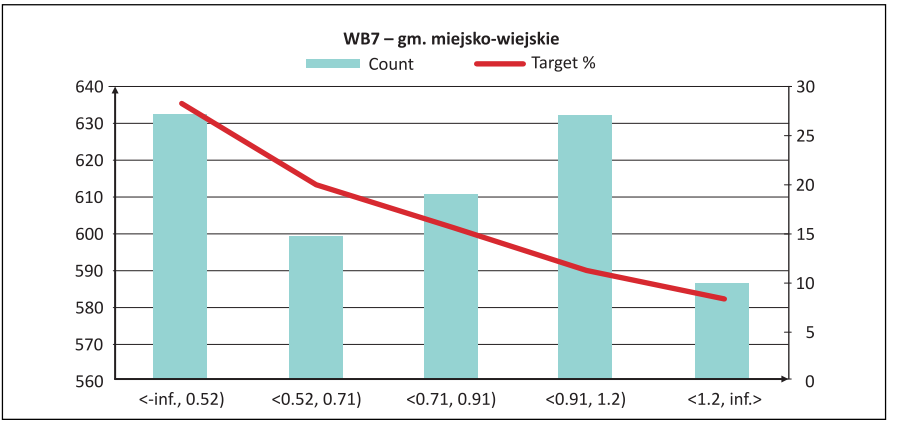
Dla gmin wiejskich średni udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem jest na nieznacznie wyższym poziomie niż dla gmin miejskich i wyższym poziomie niż dla gmin miejsko-wiejskich. Dla wszystkich trzech rodzajów gmin poziom ryzyka jest monotonicznie malejący względem wartości wskaźnika WB6. Jednak dla gmin miejskich obserwuje się lokalne zachwiania tej monotoniczności (słupek 3 i 5).

**Rys. 9a.**
**Rozkład wskaźnika WB7 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin wiejskich**



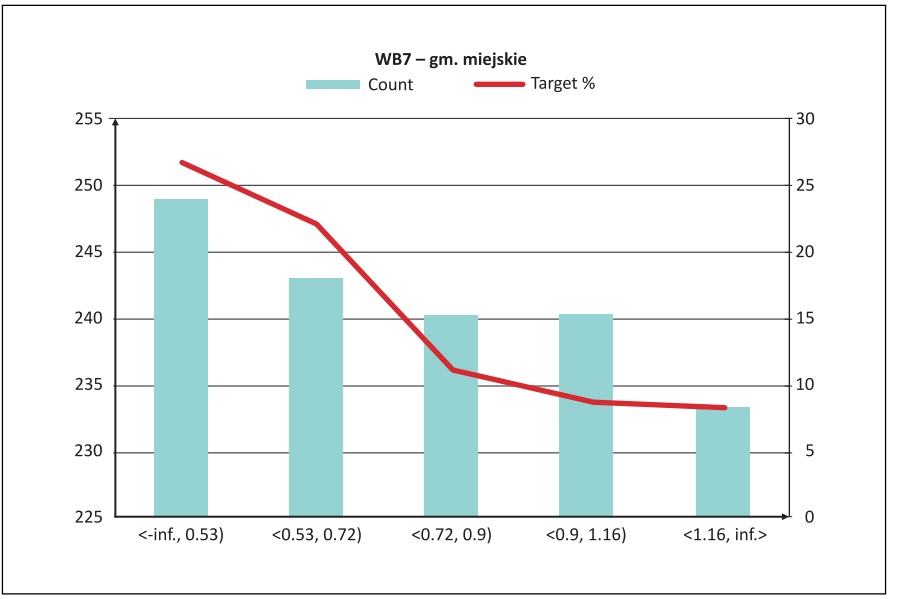

*Źródło: opracowanie własne*

**Rys. 9b.**
**Rozkład wskaźnika WB7 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin miejsko-wiejskich**




*Źródło: opracowanie własne*

**Rys. 9c.**
**Rozkład wskaźnika WB1 oraz poziom ryzyka dla segmentu gmin miejskich**




*Źródło: opracowanie własne*

Dla gmin wiejskich średnia wartość wskaźnika samofinansowania jest na nieznacznie wyższym poziomie niż dla gmin miejskich i wyższym poziomie niż dla gmin miejsko-wiejskich. Wartości dolnego i górnego kwartyla wskazują jednoznacznie na wyższą wartość tego wskaźnika dla gmin wiejskich. Dla wszystkich trzech rodzajów gmin poziom ryzyka jest monotonicznie malejący względem wartości wskaźnika WB6. Jednak dla gmin wiejskich obserwuje się nieznaczny wzrost ryzyka dla gmin o najwyższych wartościach wskaźnika samofinansowania (słupek 5). Również z teoretycznych podstaw wskaźnika wynika, że większe jego wartości świadczą o mniejszym ryzyku utraty płynności finansowej, jednak zbyt wysoka wartość wskaźnika może wynikać ze zbyt niskiego pozimu realizowanych inwestycji.

## 4. Wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy rozkładów wskaźników budżetowych dla gmin miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich oraz analizy ryzyka gmin otrzymano następujące wnioski.

1. Gminy wiejskie posiadają wyższy poziom udziału dochodów bieżących w dochodach ogółem niż dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Jednocześnie dla gmin o bardzo wysokich udziałach dochodów bieżących powyżej 99%, obserwuje się podwyższone ryzyko przyszłej utraty stabilności finansowej.
2. Gminy wiejskie posiadają zdecydowanie najniższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem względem pozostałych gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Dla gmin przekraczających próg 35% udziału dochodów własnych obserwuje się wzrostowy trend ryzyka, skąd wynika, że gminy, dla których dochody własne dominują w strukturze dochodów nad subwencjami w stosunku większym niż 35/65, charakteryzują się wyższym poziomem przyszłego braku stabilności finansowej.
3. Dla gmin wiejskich zwiększony udział wydatków majątkowych (w tym inwestycyjnych) powyżej 23% w strukturze wydatków gminy zwiększa ryzyko utraty stabilności finansowej.
4. Gminy wiejskie posiadają wyższy poziom obciążeń wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodnymi od wynagrodzeń niż dla gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich. Po przekroczeniu przez gminę wiejską progu 52% obciążenia wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodnymi od wynagrodzeń, ryzyko zachwiania się przyszłej sytuacji finansowej rośnie.
5. Dla gmin wiejskich średni udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem jest na nieznacznie wyższym poziomie niż dla gmin miejskich i wyższym poziomie niż dla gmin miejsko-wiejskich, i jednocześnie większe wartości wskaźnika jednoznacznie wskazują na mniej ryzykowną sytuację finansową gminy.
6. Dla gmin wiejskich wyższe wartości wskaźnika samofinansowania skorelowane są z mniejszym ryzykiem utraty stabilności finansowej przez gminę. Jednak dla gmin przekraczających wartość 1.23 tego wskaźnika obserwuje się zahamowanie trendu spadkowego poziomu ryzyka.

*Elżbieta Kopciuszewska, dr nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu, Szkoła Wyższa im. Bogdana Jańskiego, Wydział Zarządzania w Warszawie.*

## Piśmiennictwo


1. Agresti A., *An Introduction to Categorical Data analysis*, Department of Statistics, University of Florida, Gainesville, Florida, Wiley, 2007.
2. Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Diffin, Warszawa 2011.
3. Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
4. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wyd. Municipium, Warszawa 2004.
5. Jarzębowska M. Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego, Wolsters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
6. Kata R., *Potrzeby rolników w zakresie wsparcia zez strony otoczenia instytucjonalnego w warunkach członkowstwa Polski w Unii Europejskiej*, Problemy Rolnictwa Światowego,T4, SGGW, 2008.
7. Kopciuszewska E. Janus A., *Rzetelna analiza kondycji finansowej jako istotny czynnik zarządzania etycznego jednostkami samorządu terytorialnego*, Zarządzanie i Edukacja nr 103, 2015.
8. Ossowska L., Ziemińska A., Kondycja finansowa gmin wiejskich i miejsko-wiejskichj województwa pomorskiego, Journal of Agribusiness and Rural Development, nr 4 (18) 2010.
9. Tyran M.R., *Wskaźniki finansowe* (org. The vest-pocket guide to business ratios), Oficyna Ekonomiczna, Kraków, 2005.
10. Wójtowicz W., *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2008.
11. GUS http://www.stat.gov.pl/
12. Ministerstwo Finansów http://www.mf.gov.pl/documents/766655/1084119/1i-ii_wsk2008-2010_opis.pdf.
13. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1240.


## The quality analysis of rural municipalities financial condition on the basis of risk prognoses. Summary


This paper presents the results of predictions of the future financial situation of rural, urban and urban/rural municipalities with special emphasis on recommendations for rural municipalities. The financial pre-

diction was based on an analysis of current budget indicators for municipalities. The analysis of indications of increased risk of insolvency of a municipality is crucial in view of the necessity of financing important investments from credits. The economic condition of the rural municipality affects the more or less limited possibilities of financing individual farmsteads. This paper presents a short description of farmstead growth dynamics and some recommendations for maintaining a stable economic situation of rural municipalities.

**Keywords:** municipality, the credit risk analysis, budget ratios.

*Emilia Ewa Nawrotek*[*]

# Znaczenie strategii lokalnych w agrobiznesie

## Streszczenie

Aktywizacja społeczności lokalnych, zwłaszcza w sferze ochrony środowiska oraz zrównoważonego korzystania z lokalnych zasobów naturalnych, nabrała w ostatnich latach szczególnego znaczenia. Wobec narastających zagrożeń, przy jednocześnie niskiej świadomości prawnej i społecznej, oraz daleko idącej akceptacji działań naruszających standardy ochrony środowiska, każde działania podejmowane w celu zmiany istniejącej sytuacji uznać należy za właściwe i godne wsparcia. Autorka podejmuje tę tematykę w nawiązaniu do inicjatyw Lokalnych Grup Działania w woj. lubelskim. W ocenie Autorki, dla zrównoważonego rozwoju agrobiznesu istotny jest udział elementów pozaprodukcyjnych oraz społeczności lokalnych zorganizowanych w różnych formach, w tym w ramach strategii Lokalnych Grup Działania.

**Słowa kluczowe:** agrobiznes, lokalne strategie rozwoju, lokalne grupy działania, PROW, Leader.

## 1. Wstęp

Obszary wiejskie charakteryzują się specyficzną wielofunkcyjnością, pełniąc funkcje produkcyjne oraz inne pozarolnicze, zwłaszcza środowiskowo-przestrzenne, usługowe, rekreacyjne, socjalne czy społeczne. J. Wilkin wskazy-

[*] mgr Emilia Ewa Nawrotek, Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami Wydział Prawa i Administracji, UMCS, Lublin.

wał, że koncepcja wielofunkcyjności obszarów wiejskich jest konsekwencją wdrożenia koncepcji zrównoważonego rozwoju,[1] zmierzającego do spójnej realizacji działań gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Wyrazem owej koncepcji jest regionalizacja działań oraz decentralizacja środków finansowych przekazywanych na realizację zadań i celów lokalnych. Zjawisko to jest charakterystyczne dla nowoczesnego agrobiznesu, w którym elementy pozaprodukcyjne oraz stale poszerzający się udział społeczności lokalnych zorganizowanych w różnych formach, staje się wiodący.

W województwie lubelskim powstały dwadzieścia cztery lokalne strategie rozwoju, ukierunkowane na najważniejsze dla regionu wyzwania społeczne i środowiskowe. Współautorami strategii są lokalne grupy działania (LDG), których znajomość lokalnych potrzeb i możliwości rozwojowych stała się podstawą w przygotowaniu strategii rozwoju poszczególnych obszarów. W strategiach określone zostały cele główne oraz cele szczegółowe. Wskazane też zostały źródła finansowania poszczególnych przedsięwzięć. Aktywność lokalnych grup działania stanowi istotny czynnik agrobiznesu.

## 2. Pojęcie agrobiznesu

Za twórcę teorii agrobiznesu uważa się Johna Herberta Davisa, który na konferencji w dniu 17 października 1955 r. w Bostonie po raz pierwszy wprowadził pojęcie „agrobiznesu" do nauk ekonomicznych.[2] W piśmiennictwie agrobiznes jest różnie definiowany i rozumiany, odpowiednio do przypisywanej pozycji w gospodarce narodowej oraz społeczeństwie. Agrobiznes w ujęciu ekonomicznym definiowany jest jako „logistyczny łańcuch dostaw dóbr powstałych z produktów rolnych i środków produkcji rolniczej, rozumiany jako sieć powiązań współzależnych grup organizacji kierujących, kontrolujących i usprawniających przepływy rzeczowe, informacyjne oraz pieniężne".[3] W łańcuchu dostaw dóbr biorą udział: dostawcy środków produkcji, producenci rolni, podmioty dokonujące przechowywania, skupu, przedsiębiorcy zajmujący się transportem, dystrybucją produk-

[1] Zobacz szerzej: J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, M. Kłodziński (red.), Warszawa 2008, str. 12.

[2] J.H. Davis w swoim referacie pt. *„Business Responsibility and Market form farm Products" Odpowiedzialność biznesu a obrót produktami rolnymi*, zdefiniował pojęcie agrobiznes jako działalność polegającą na wytwarzaniu oraz dystrybucji żywności.

[3] F. Kapusta, *Agrobiznes jako logistyczny łańcuch (sieć) dostaw dóbr powszechnego spożycia*, „Wieś i Jutro" 2010, nr 1, str. 26.

tów finalnych oraz konsumenci. We wskazanym, klasycznym rozumieniu agrobiznes jest procesem, w którym oprócz wytwarzania żywności, dokonywana jest także jej dystrybucja od wytwórcy do konsumenta. W ramach agrobiznesu wyróżnia się trzy elementy (tzw. agregaty): zaopatrzenie, produkcję gospodarstw rolnych, przetwórstwo oraz dystrybucję żywności.

Współczesne zjawiska wielofunkcyjności gospodarstw rolnych i obszarów wiejskich, powodują że agrobiznes staje się wielowymiarowy i tworzy wyodrębniony podsystem gospodarki narodowej, dziedzinę wielorakich aktywności podmiotów gospodarczych, społecznych i jednostek administracji lokalnej oraz dział wiedzy, doradztwa i badań naukowych.[4]

W Polsce pojęcie agrobiznesu zostało upowszechnione pod koniec XX wieku wraz z wprowadzeniem do rolnictwa zasad gospodarki rynkowej, zastępując dotychczas stosowane określenia: „kompleks gospodarki żywnościowej"[5] lub „gospodarka żywnościowa".[6]

Określenie kompleks gospodarki żywnościowej (gospodarka żywnościowa) sformułowany został w doktrynie krajów socjalistycznych na przełomie lat sześćdziesiątych XX w., w warunkach wzrastającego zapotrzebowania na produkty żywnościowe. Definiowanym celem kompleksu gospodarki żywnościowej było wytwarzanie żywności przy wykorzystaniu dostępnych środków produkcji. Koncepcja kompleksu gospodarki żywnościowej obejmowała sferę: produkcji, podziału, wymiany oraz spożycia produktów żywnościowych wraz z ukształtowanymi wzajemnymi zależnościami, powiązaniami między instytucjami, organizacjami i podmiotami gospodarczymi w rolnictwie. Nie wnikając we wszystkie szczegółowe różnice między socjalistyczną koncepcją kompleksu żywnościowego a współczesnym agrobiznesem, można stwierdzić, że agrobiznes jest pojęciem szer-

---

[4] A. Woś, Agrobiznes, [w:] *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, WSS-E, Warszawa 1995 str. 15, Zobacz szerzej: B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, *Determinanty wyodrębnienia rolnego obrotu gospodarczego* [w:] *Obrót gospodarczy w prawie rolnym,* red. B. Jeżyńska, Lublin 2009, s. 11-35., B. Jeżyńska, *Status produkcji rolniczej w systemie działalności gospodarczej* [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej* pod red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015, Akridge J.T., Barnard F.L., Dooley F.J., Foltz J.C. Agribusiness Management, London 2012; A. Szewczuk, M. Jaworska-Kogut, M. Zioło, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.

[5] Pojęcie agrobiznes zastąpiło inne określenia np. „agregat żywnościowy", „kompleks rolniczo-przemysłowy", „gospodarka rolno-żywnościowa", „gospodarka żywnościowa".

[6] Kompleks gospodarki żywnościowej w ujęciu *sensu stricto* obejmuje: wytwórczość rolniczą, produkcję przemysłu rolniczego i gastronomii, wytwarzanie środków produkcji dla rolnictwa, rolniczy obrót towarowy, usługi produkcyjne dla rolnictwa. W ujęciu *sensu largo* agrobiznes oprócz członów produkcji materialnej obejmuje inne działy gospodarki narodowej.

szym, obejmującym liczne produkcyjne i pozaprodukcyjne formy aktywności realizowanej przez gospodarstwa rolne i ich otoczenie na obszarach wiejskich. We współczesnej ekonomicznej literaturze przedmiotu można też zauważyć zamienne stosowanie pojęć agrobiznes i gospodarka żywnościowa, dla których już jednolicie wyróżniane są zasadnicze komponenty:

– **rolnictwo**, obejmujące także część leśnictwa dostarczającego surowców do produkcji żywności, rybołówstwa i rybactwa;
– **przetwórstwo**, na które składa się przemysł spożywczy wraz z przemysłową produkcją rolniczą i biotechnologią;
– **obrót i usługi**, dotyczące m.in. obrotu środkami produkcji (krajowego i międzynarodowego) dla rolnictwa oraz przetwórstwa spożywczego, obrotu surowcami do wytwarzania żywności i pasz, obrotu produktami żywnościowymi, a także usługi na rzecz rolnictwa, przetwórstwa spożywczego oraz handel produktami żywnościowymi.
– **wytwarzanie środków produkcji**, związane z produkcją środków dla przemysłu produkującego na rzecz rolnictwa, przemysłu spożywczego, jak również handlu i usług; oświatę i doradztwo z zakresu rolnictwa oraz przemysłu spożywczego, handlu rolno-spożywczym oraz przetwórstwa żywności.

Poza zasadniczymi komponentami agrobiznesu w literaturze wyróżnia się także inne czynniki, określane jako otoczenie agrobiznesu. Zalicza się do nich administrację rolną, ubezpieczenia społeczne rolników, doradztwo rolnicze, reprezentację zawodową, jaką są izby rolnicze, zaplecze naukowo-badawcze wraz z zapleczem technicznym, banki oraz sformalizowane rynki rolne. Lokalne strategie oraz działalność Lokalnych Grup Działania należą właśnie do sfery otoczenia agrobiznesu.

## 3. Podstawy prawne lokalnych strategii działania oraz Lokalnych Grup Działania

W komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 3 marca 2010 r. **Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu**[9] zostały zawarte społeczno-gospodarcze założenia Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju. Zasady,

[7] F. Kapusta, *Agrobiznes*, op. cit., str. 45.

[8] F. Kapusta, *Gospodarka żywnościowa i jej kształtowanie się w Polsce*, [w:] *Doskonalenie systemu funkcjonowania gospodarki narodowej*, PAN, Wrocław 1989, str. 125-126.

[9] Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020.

mające odzwierciedlenie w agrobiznesie, zostały zawarte w Opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 18 listopada 2010 r.: WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi.[10] Lokalne Grupy Działania wpisują się w idee inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, gdyż ich działanie prowadzi do budowania kapitału społecznego oraz mobilizowania społeczności lokalnych w działaniach na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. LGD podejmują działania mające na celu poprawę zatrudnienia i tworzenie nowych miejsc pracy, przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, rewitalizację gospodarczą, zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych. Tym samym zmierzają do poprawy jakości życia na wsi poprzez wzrost aktywności lokalnych społeczności.

Dalsze kierunki rozwoju obszarów wiejskich o charakterze środowiskowym, społecznym i gospodarczym, zawarte zostały w **Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020**,[11] gdzie jako cel główny rozwoju wskazana została poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie zasobów i potencjałów rolniczych. W Strategii 2012-2020 wyznaczono pięć celów szczegółowych: wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia oraz przedsiębiorczości na obszarach wiejskich; poprawę warunków życia; bezpieczeństwo żywnościowe; wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego oraz ochronę środowiska i adaptacji do zamian klimatu na obszarach wiejskich.

Dodatkowo określone zostały działania priorytetowe odnoszące się do infrastruktury agrobiznesu, przez utrzymanie i poprawę jakości bazy produkcyjnej rolnictwa i rybactwa, wytwarzanie wysokiej jakości, bezpiecznych dla konsumentów produktów rolno-spożywczych oraz wzrost innowacyjności sektora rolno-spożywczego.

Lokalne Grupy Działania w Polsce[12] powstały w ramach realizacji Pilotażowego Programu LEADER + w latach 2004-2006, który miał przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich i poprawić warunki życia zamieszkującej je ludności. Zasady organizacji i funkcjonowania Lokalnych Grup Działania reguluje ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym

[10] Dz.U. U. E C 132/63 z 3.05.2011.

[11] Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020 Dz. U. Monitor Polski 9, listopad 2012 r., poz. 839.

[12] Zobacz szerzej: P. Kościelecki, B. Bloch, R. Śpiewak, K. Zalewska Podręcznik tworzenia i ewaluacji wskaźników w lokalnych strategiach rozwoju- http://www.wspolnytrakt.pl/wp-content/uploads/2011/01/podr.pdf (dostęp z dn. 25.04.2016).

z udziałem lokalnej społeczności,[13] a także rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013[14] oraz 1305/2013.[15] Lokalna Grupa Działania, jako partnerstwo trójsektorowe, składa się z przedstawicieli sektora społecznego, gospodarczego oraz publicznego. Prawną formą partnerstwa jest stowarzyszenie posiadające osobowość prawną. Nadzór nad Lokalną Grupą Działania sprawuje marszałek województwa. Organami Lokalnej Grupy Działania są walne zebranie członków, zarząd oraz organ kontroli wewnętrznej, ponadto funkcjonuje dodatkowy organ, jakim jest rada, która podejmuje decyzje w sprawie wyboru operacji realizowanych w ramach Lokalnych Strategii Rozwoju, chyba że w statucie LGD przewidziano, że zadania te należą do właściwości zarządu. Lokalne Grupy Działania mogą prowadzić działalność gospodarczą służącą realizacji Lokalnych Strategii Rozwoju[16] w zakresie określonym w jej statucie.

**Program Rozwoju Obszarów Wiejskich**[17] jest podstawowym instrumentem polityki obszarów wiejskich w Polsce. Przygotowywany w sposób skonkretyzowany i dostosowany do potrzeb każdego państwa należącego do

[13] Dz.U. z dnia 18 marca 2015 r., poz. 378.

[14] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 Dz. U. UE L 347 z 20.12.2013 r.

[15] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 Dz. U. UE L 347 z 20.12.2013 r.

[16] Art. 33 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. stanowi, iż Strategia Rozwoju Lokalnego kierowanego przez społeczność zawiera przynajmniej następujące elementy: a) określenie obszaru i ludności objętych strategią; b) analizę potrzeb i potencjału obszaru w zakresie rozwoju, w tym analizę mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń; c) opis strategii i jej celów, opis zintegrowanego i innowacyjnego charakteru strategii oraz hierarchię celów, w tym wartości docelowe dotyczące produktów lub rezultatów. W odniesieniu do rezultatów wartości docelowe mogą być ujęte ilościowo lub jakościowo. Strategia jest spójna z odpowiednimi programami wszystkich właściwych zaangażowanych EFSI; d) opis procesu zaangażowania społeczności w opracowanie strategii; e) plan działania wskazujący, w jaki sposób cele przekładają się na działania; f) opis rozwiązań w zakresie zarządzania i monitorowania strategii wykazujący potencjał lokalnej grupy działania do realizacji strategii oraz opis szczegółowych rozwiązań dotyczących ewaluacji; g) plan finansowy strategii.

[17] Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2014-2020.

Unii Europejskiej, przy uwzględnieniu polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich. PROW jest dokumentem o charakterze szczególnym, gdyż stanowi podstawowy dokument realizacji polityki ROW. Program zatwierdzany jest w drodze decyzji Komisji, jednakże zatwierdzenie jego nie nadaje Programowi Rozwoju Obszarów Wiejskich charakteru przepisu prawa unijnego.[18] W PROW zawarte zostały zasadnicze cele polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich ROW,[19] takie jak poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawa stanu środowiska i terenów wiejskich, a także poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz wspieranie dywersyfikacji gospodarki wiejskiej. Środki służące realizacji wymienionych celów określone są w przepisach rozporządzenia 1305/2013.[20]

Działanie o szczególnym znaczeniu dla rozwoju lokalnego określa priorytet zawarty w PROW na lata 2014-2020, sformułowany jako promowanie włączenia społecznego, zmniejszania ubóstwa oraz rozwoju gospodarczego. Na obszarach wiejskich jest realizowany przez wspieranie lokalnego rozwoju w ramach inicjatywy LEADER, rozumianego jako rozwój kierowany przez społeczność (RLKS), w ramach lokalnej strategii rozwoju. W ramach inicjatywy LEADER wspierane są operacje dotyczące tworzenia i rozwijania przetwórstwa lokalnego, rozwijania produktów lokalnych włącznie z tworzeniem rynków zbytu dla produktów rolnych. Dalej działania mogą zmierzać do poprawy konkurencyjności działalności producentów rolnych, zwiększenie poziomu zintegrowania łańcucha rolno-spożywczego przez systemy jakości, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw.

---

[18] Zobacz szerzej: D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013.

[19] Podstawy prawne obecnej regulacji znajdują się w kilku aktach prawnych. W art. 38-44 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawarto podstawowe zasady Wspólnej Polityki Rolnej jak również polityki rozwoju obszarów wiejskich, obok rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 źródła prawa w zakresie polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008. W Polsce jednym z najważniejszych aktów prawnych regulujących rozwój obszarów wiejskich jest ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

[20] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 Dz. Urz. UE L 347/487 z 20.12.2013 r.

W **Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020**[21], z perspektywą do 2030 r., zawarte zostały cele rozwoju regionu lubelskiego, określone jako: wzmacnianie urbanizacji regionu, restrukturyzację rolnictwa oraz rozwój obszarów wiejskich, selektywne zwiększanie potencjału wiedzy, kwalifikacji, zaawansowania technologicznego, przedsiębiorczości i innowacyjności regionu oraz funkcjonalna, przestrzenna, społeczna i kulturowa integracja regionu. Województwo lubelskie w ujęciu statystycznym jest najsłabiej rozwiniętym regionem Polski, ale agrobiznes uznawany jest za tradycyjny i trwały sektor gospodarki regionu. Działania podejmowane w ramach celu: restrukturyzacja rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich zmierzać mają do racjonalizacji produkcji rolnej i zwiększania jej opłacalności, jednocześnie poprawiając warunki życia mieszkańców wsi, którzy w większym niż dotychczas stopniu będą podejmowali pracę poza produkcją rolniczą, ale w sferze otoczenia rolnictwa zwłaszcza w usługach dla rolnictwa czy agro- lub ekoturystyce.

Cel strategiczny zawarty w Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020, jakim jest restrukturyzacja rolnictwa oraz rozwój obszarów wiejskich, ma być realizowany przez osiągnięcie następujących celów operacyjnych:

- poprawy warunków dla wzrostu konkurencyjności i towarowości gospodarstw, m.in. przez promowanie i wspieranie scalania gruntów i powiększania obszaru gospodarstw, poprawę struktury gospodarstw i przyspieszenie przepływu ziemi do gospodarstw większych obszarowo i nastawionych na produkcję towarową,
- rozwoju przetwórstwa rolno-spożywczego, pozwalający na wykorzystanie istniejącego potencjału surowcowego regionu.
- wzmocnienia doradztwa rolniczego oraz promowanie i wspieranie inicjatyw współpracy rolników i mieszkańców wsi (grupy producenckie, spółdzielnie itp.).
- wspierania przedsiębiorczości na wsi i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich w najbardziej efektywnych sektorach gospodarki (głównie usług, w tym usług dla rolnictwa).
- wyposażania obszarów wiejskich w infrastrukturę transportową, komunalną i energetyczną, w sposób skoordynowany z innymi przedsięwzięciami i spójny wewnętrznie.[22]

---

[21] Uchwała Nr XXXIV/559/2013 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 23 czerwca 2013 r., w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020" (z perspektywą do 2030 r.).

[22] Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 z perspektywą do 2030 r., str 64-68.

Sferę środowiskową Strategia ujęła w celu czwartym zdefiniowanym jako „funkcjonalna, przestrzenna, społeczna i kulturowa integracja regionu", którego realizacja ma nastąpić wskutek racjonalnego i efektywnego wykorzystywania zasobów przyrody dla potrzeb gospodarczych i rekreacyjnych, przy zachowaniu i ochronie walorów środowiska przyrodniczego.[23] Ochrona obszarów cennych przyrodniczo jest jednym z czynników zwiększających szanse rozwoju gospodarczego, bowiem ich walory turystyczne mogą przyciągać turystów. Łagodzenie ewentualnych konfliktów między zachowaniem wysokiej jakości środowiska przyrodniczego a intensyfikacją produkcji rolnej, w myśl Strategii, powinno odbywać się przez wprowadzanie takich sposobów upraw i hodowli, które zmniejszają presję na środowisko przyrodnicze i umożliwiając tym samym adaptację do zmian klimatu.

Innym przejawem lokalnych działań prośrodowiskowych jest zaangażowanie w rozwój bioenergii. Samorząd województwa wykazuje duże zainteresowanie poprawą efektywności energetycznej, która jest jednocześnie jednym z priorytetów unijnej polityki energetycznej. Zwiększenie efektywności energetycznej ma nastąpić przez inwestycje modernizacyjne, zmniejszające awaryjność systemów oraz ograniczające straty w przesyle, jak również umożliwiające włączanie różnych źródeł energii w tym np. OZE.

Realizacja celu operacyjnego określanego, jako „racjonalne i efektywne wykorzystywanie zasobów przyrody dla potrzeb gospodarczych i rekreacyjnych, przy zachowaniu i ochronie walorów środowiska przyrodniczego" ma przyczynić się do poprawy jakości środowiska przyrodniczego regionu i jego racjonalnego wykorzystania przez gospodarkę, a tym samym do rozwoju gospodarczego i poprawy warunków życia mieszańców. Temu celowi ma służyć racjonalny sposób korzystania z zasobów środowiska, zmniejszanie zanieczyszczeń i rozwijanie sposobów gospodarowania (w rolnictwie, przemyśle, usługach turystycznych) wykazujących mniejszą presję na środowisko.[24]

---

[23] Obszary prawnie chronione stanowią 22,7% powierzchni ogólnej województwa, znacznie poniżej średniej krajowej (32,5%). Pod względem powierzchni obszarów chronionych województwo zajmuje 7 miejsce w kraju. Najcenniejszymi pod względem przyrodniczym obszarami województwa są: Polesie (w tym Pojezierze Łęczyńsko-Włodawskie), Roztocze oraz dolina Wisły i Bugu. Na Lubelszczyźnie, w ramach sieci Natura 2000, funkcjonują ogółem 122 obiekty – 23 obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO) oraz 99 obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty.

[24] Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 z perspektywą do 2030 r., str. 79.

## 4. Agrobiznes w wybranych lokalnych strategiach rozwoju

W strategii lokalnego działania zawarta została wizja rozwoju strefy lokalnej, uwzględniająca koncepcje zrównoważonego rozwoju. Strategia rozwoju lokalnego określana jest jako plan działania obszaru obejmującego gminy, grup gmin czy powiatu. Strategię dostosowuje się odpowiednio do istniejących zasobów oraz wyznaczonych celów i sposób ich realizacji. Strategia rozwoju lokalnego porównywana jest do scenariusza działań, składającego się z zadań, przedsięwzięć, które mają być wdrożone przez władze samorządowe, w określonej perspektywie czasowej, przy pomocy odpowiednich instrumentów.[25] W województwie lubelskim przyjętych zostało szereg lokalnych strategii[26] realizujących zróżnicowane cele, w tym również agrobiznesowe.

Lubelszczyzna posiada tereny o znaczących walorach środowiskowych, które należy postrzegać w kategoriach kapitału ekologicznego, którego dysponentem stała się społeczność lokalna. Lokalne Grupy Działania w województwie lubelskim, tworząc lokalne strategie rozwoju koncentrują swoje działania na otoczeniu środowiskowym agrobiznesu. LGD dostrzegają potencjał środowiska naturalnego, i traktują go jako szanse na rozwój. Stąd najczęstszą formą działalności jest ekoturystyka lub agroturystykę. Dokonany przegląd strategii poszczególnych LGD, pozwala na wskazanie najważniejszych, spójnie brzmiących założeń.

**Lokalna Strategia Rozwoju „Owocowy Szlak"**[27] obejmuje gminy Opole Lubelskie, Poniatowa, Chodel, Józefów nad Wisłą, Karczmiska, Łaziska, Wilków. Koncentruje swoje działania m.in. na rzecz konkurencyjnego i innowacyjnego obszaru rybackiego i akwakultury przez przedsięwzięcia, których celem jest podnoszenie wartości produktów rybackich oraz rozwój usług obejmujących rybactwo i działalność gospodarczą wykorzystującą potencjał obszaru rybackiego, jak również promowanie obszaru rybackiego i wytwarzanych w jego obrębie produktów oraz włączenie społeczności rybackich w rozwój lokalny. Działania na rzecz agrobiznesu dostrzegalne są również w przedsięwzięciu dotyczącym rozwoju przedsiębiorczości związanego z przetwórstwem rolno – spożywczym, produkcją i sprze-

[25] A.P. Wiatrak, *Agrobiznes w strategiach rozwoju lokalnego*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Nukowe, tom XVI, zeszyt 6, str. 517-518.

[26] Zobacz wykaz LGD w Lubelskim- http://lubelskie.ksow.pl/leader/wykaz-lgd-wojewodztwa-lubelskiego.html

[27] Zał. do uchwały Nr 19.2015 Walnego Zgromadzenia Członków LGD Owocowy Szlak Nr 19/2015 z dnia 21.12.2015 r.

dażą produktów lokalnych oraz wykorzystaniem potencjału rolnictwa. W kolejnym działaniu, poprawa konkurencyjności producentów i przetwórców rolnych rozwój przedsiębiorczości odbywa się poprzez animację współpracy oraz podniesienie wiedzy i kompetencji w zakresie tworzenia sieci sprzedaży w ramach krótkich łańcuchów dostaw, a także poprzez promocję produktów lokalnych. Obszar LGD „Owocowy szlak" wyróżniają szczególne wartości przyrodnicze, chronione prawnymi formami ochrony przyrody. Tak ma to miejsce, zwłaszcza co do Kazimierskiego Parku Krajobrazowego, Chodelskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, Wrzelowieckiego Parku Krajobrazowego, Kraśnickiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. Obszary te łączą się z wyznaczonym w dolinie Wisły obszarem NATURA 2000. W strategii rozwoju dominują przedsięwzięcia związane z rozwojem branży turystycznej i agroturystycznej wykorzystującej w sposób zrównoważony lokalne zasoby środowiskowe i dziedzictwo kulturowe.[28]

**Obszar LGD „Doliną Wieprza i Leśnym Szlakiem"**[29] położony jest w północnej części województwa lubelskiego. W skład Lokalnej Grupy Działania, którą powołało Stowarzyszenie „Doliną Wieprza i Leśnym Szlakiem", wchodzi 10 gmin należących do powiatu lubartowskiego: Abramów, Firlej, Jeziorzany, Kamionka, Kock, Lubartów – gmina wiejska, Michów, Niedźwiada, Ostrówek, Serniki. Obszar LGD dysponuje znacznym potencjałem, jeżeli chodzi o rozwój energii odnawialnej, a zatem wpisuje się sferę agrobiznesu i ochrony środowiska. Powiat należy do obszarów uprzywilejowanych w rozwoju energetyki wodnej, wiatrowej, słonecznej oraz geotermalnej. Możliwy jest rozwój upraw energetycznych oraz produkcja energii z odpadów pochodzenia roślinnego i zwierzęcego np. biogazu. Miejscowe walory przyrodniczo-krajobrazowe, to liczne obszary prawnie chronione w tym dwie ostoje, które wchodzą w skład obszarów NATURA 2000. Strategia wykorzystuje ten fakt przewidując przedsięwzięcia mające na celu rozwój turystyki i rekreacji oraz promocję infrastruktury agroturystycznej. Działania z zakresu agrobiznesu obejmują m.in. tworzenie inkubatorów przetwórstwa lokalnego, organizację i wdrożenie certyfikacji produktów lokalnych, organizację szkoleń, warsztatów oraz innych przedsięwzięć na rzecz rozwoju i promocji lokalnych produktów.[30]

---

[28] Strategia Rozwoju Lokalnego kierowanego przez społeczność na lata 2016-2022 dla obszaru Lokalnej Grupy Działania „Owocowy Szlak" http://www.lgdowocowyszlak.pl/ (dostęp z dnia 26.04.2016).

[29] Zał. nr 1 do uchwały Nr 18/2015 Walnego Zebrania Członków LGD „Doliną Wieprza i Leśnym Szlakiem" z dnia 21.12.2015 r.

[30] Lokalna Strategia Rozwoju Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Doliną Wieprza i Leśnym Szlakiem" na lata 2016-2022, http://lgd.lgdlubartow.org.pl/ (dostęp z dn. 20.04.2016r.) str. 34-37, 44-48.

**Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Nasze Roztocze”**[31] zostało powołane na obszarze czterech gmin powiatu zamojskiego – Adamów Krasnobród, Zamość i Zwierzyniec oraz jednej gminy powiatu biłgorajskiego: Józefów. Gminy należące do Lokalnej Grupy Działania „Nasze Roztocze” położone są na obszarze odznaczającym się wybitnymi walorami przyrodniczymi, krajobrazowymi i kulturowymi oraz należą do Transgranicznego Obszaru Chronionego „Roztocze”. Lokalna strategia rozwoju dla obszaru LGD „Nasze Roztocze” obejmuje cztery cele ogólne, tj.: rozwój turystyki i agroturystyki, innych form rekreacyjnych i wypoczynku, rozwój zasobów ludzkich oraz infrastruktury społeczno-kulturalnej, rewitalizacja i wykorzystanie walorów przyrodniczych, krajobrazowych, historycznych i kulturowych oraz wsparcie rozwoju gospodarczego i różnicowanie dochodów gospodarstw rolnych. Przedsięwzięcie pt. *Roztocze region turystyki i rekreacji*, skupia się na wykorzystaniu walorów przyrodniczych mających na celu rozwój funkcji rekreacyjno-wypoczynkowej, w tym tworzenie oraz promocja infrastruktury agroturystyki. Kolejne przedsięwzięcie pt. *Ożywienie gospodarcze Roztocza* dotyczy wsparcia rozwoju gospodarczego i różnicowania dochodów gospodarstw rolnych przez propagowanie produktów regionalnych, a także podnoszenia jakości oferowanych produktów lokalnych.

Działania na rzecz środowiska obejmują promowanie, zachowanie, odtwarzanie, zabezpieczanie lub znakowanie cennego, lokalnego dziedzictwa krajobrazowego i przyrodniczego, w szczególności obszarów objętych poszczególnymi formami ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000 oraz podnoszenie jakości życia społeczności lokalnej w zakresie ochrony i kształtowania walorów przyrodniczych, krajobrazowych.[32]

**Lokalna Strategia Rozwoju Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Roztocze Tomaszowskie”**[33] obejmuje gminy takie jak Bełżec, Krynice, Lubycza Królewska, Susiec, Tomaszów Lubelski, Gmina Tarnawatka. Na obszarze Lokalnej Grupy Działania występuje kilka form ochrony przyrody, a jakość gleby na omawianym obszarze zaliczyć można do dobrych, średnio dobrych i średnich, co oznacza, iż występuje możliwość rozwoju produkcji rolnej. W strategii zawarto trzy cele ogólne, tj. poprawę atrakcyjności turystycznej, różnicowanie działalności rolniczej, rozwój rolnictwa ekologicznego i przedsiębiorczości oraz aktywizację mieszkańców i poprawę jakości kapitału ludzkiego.

---

[31] Zał. do uchwała Walnego Zgromadzenia Nr 1/III/2009 z dn. 27.01.2007 r.

[32] Lokalna Strategia Rozwoju dla obszaru Lokalnej Grupy Działania „Nasze Roztocze” Gminy: Adamów, Józefów, Krasnobród, Zamość, Zwierzyniec, http://www.lgd-naszeroztocze.pl/ (dostęp z dn. 20.04.2016r) str. 54-56, 63-65.

[33] Załącznik Nr 1 do Uchwały nr 3/2013 z dnia 20.12.2013 r.

Różnicowanie działalności rolniczej, rozwój rolnictwa ekologicznego i przedsiębiorczości, jako cel ogólny, będzie realizowane przez przedsięwzięcia ekologiczne oraz rozwój przedsiębiorczości, urzeczywistnienie ich będzie możliwe poprzez podnoszenie świadomości ekologicznej, dywersyfikacje działalności gospodarstw rolnych i rozwój przedsiębiorczości albo inicjowanie powstawania, przetwarzania lub wprowadzania na rynek produktów i usług, których podstawę stanowią lokalne zasoby, tradycyjne sektory gospodarki lub lokalne dziedzictwo, także podnoszenie jakości produktów lub usług.[34]

## 5. Konkluzje

Rozwój i funkcjonowanie wszystkich elementów agrobiznesu powiązane jest z wykorzystywaniem zasobów naturalnych i potencjału społecznego. Działalność agrobiznesu odbywa się w głównej mierze na obszarach wiejskich, procesy związane z tą działalnością przyczyniają się do zanieczyszczenia podstawowych elementów środowiska naturalnego, dlatego tak istotne jest wdrożenie koncepcji zrównoważonego rozwoju, która ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywności przy zachowaniu zasobów naturalnych dla przyszłych pokoleń. W prezentowanych Strategiach Rozwoju koncepcja zrównoważonego rozwoju jest mocno ugruntowana, odnosi się do sfer ekologicznych, ekonomicznych oraz społecznych między którymi zachodzi harmonia, zawierają instrumenty sprzyjające rozwojowi działalności człowieka. Znacząca jest też pozycja Lokalnych Grup Działania.

Lokalne Grupy Działania, jako rodzaj partnerstwa terytorialnego tworzone są na obszarach wiejskich, w celu budowania kapitału społecznego na wsi, wykorzystania potencjału obszarów wiejskich, a w konsekwencji poprawy jakości życia lokalnej społeczności. Działalność Lokalnych Grup, jako społeczna inicjatywa mieszkańców gmin wpisuje się w wytyczne europejskiej Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, bowiem w swoim działaniu dąży do rozwoju gospodarki efektywnie wykorzystującej zasoby, wiedzę, innowacje przy zaangażowaniu lokalnego kapitału społecznego. Lokalne Grupy Działania tworzą lokalną strategię rozwoju, odwołując się do lokalnych potrzeb, oczekiwań, uwarunkowań a także ich możliwości i zasobów. Społeczności lokalne są uprawnione do

[34] Lokalna Strategia Rozwoju Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Roztocze Tomaszowskie", Lublin-Tomaszów Lubelski 2014, http://www.roztoczetomaszowskie.pl/images/krzysiek/lsr.pdf, str. 41-45.

opracowywania i realizowania strategii rozwoju lokalnego[35] oraz dostosowują ją warunków lokalnych, a jednocześnie identyfikują nowe, innowacyjne kierunki rozwoju lokalnego. Europejskie oczekiwania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz reguł kształtujących krajowy agrobiznes zostały ujęte w strategicznych dokumentach ogólnopolskich tj. Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz lokalnych, tworzonych dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

W operacjach realizowanych w ramach lokalnych strategii rozwoju zakładane jest wykorzystywanie lokalnych zasobów, w tym surowców, lokalnej infrastruktury, potencjału mieszkańców oraz położenia geograficznego, które powinny bezpośrednio przyczyniać się do rozwoju lokalnego. W omówionych w tekście lokalnych strategiach rozwoju województwa lubelskiego, szczególne znaczenie przypisuje się otoczeniu środowiskowemu agrobiznesu. Środowisko naturalne Lubelszczyzny charakteryzuje się licznymi walorami objętymi wszelkimi prawnie dostępnymi formami ochrony przyrody. Stąd też upatrywanie szans dla rozwoju obszarów, objętych lokalnymi strategiami rozwoju w promocji i tworzeniu infrastruktury ekoturystycznej oraz agroturystycznej. W powołanych strategiach uwzględnia się działania z zakresu *stricte* agrobiznesu, a zwłaszcza rozwoju agroenergii, przetwórstwa lokalnego, promocji produktów lokalnych, wsparcia gospodarstw rolniczych, podnoszenia jakości oferowanych produktów żywnościowych, tworzenia rynków zbytu, oraz działania należące do otoczenia agrobiznesu. Proponowane połączenia funkcjonalne różnych form aktywności agrobiznesowych ujętych w lokalnych strategiach należy ocenić pozytywnie. Aktywizują społeczności, dynamizują procesy gospodarcze, podnoszą świadomość społeczną, oraz wyraźnie wpływają na rozwój otoczenia infrastruktury agrobiznesu. Wpisanie do lokalnych strategii rozwoju celów z zakresu agrobiznesu świadczy o dużym znaczeniu działalności rolniczej dla obszarów wiejskich, a także o zrównoważonym uwzględnianiu tradycyjnych (produkcyjnych) i nowych funkcji obszarów wiejskich. Tworzone i realizowane na obszarach wiejskich lokalne strategie rozwoju przez Lokalne Grupy Działania, z uwagi na swoją specyfikę, mogą i powinny być ujmowane jako strategiczny element instytucjonalnego obszaru otoczenia agrobiznesu.

[35] Art. 34 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 Dz. U. UE L 347 z 20.12.2013 r.

# The importance of the local development strategies for agrobusiness. Summary

Activation of local communities, especially in the sphere of environmental protection and sustainable use of local natural resources, has become in recent years a special meaning. Considering the growing threats and at the same time low awareness of legal and social acceptance, far-reaching actions that violate environmental standards any action taken to change the existing situation should be considered correct and worthy of support. The author takes this theme in relation to the initiatives of local action groups in the Lublin province. In the opinion of the author, for the sustainable development of agribusiness it is an important part of non-production elements and local communities organized in various forms, including in the framework of the Local Action Groups.

**Key words:** agribusiness, local development strategies, local action groups, RDP, Leader.

*Katarzyna Rodak* *

# Zmiany w zasiłku macierzyńskim dla rolników od 1 stycznia 2016 r.

*Rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod szczególną ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej na gruncie art. 18 Konstytucji RP. Państwo w swoje polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Władza publiczna jest obowiązana do udzielania szczególnej pomocy matce przed i po urodzeniu dziecka (art. 71 Konstytucji).*

## Streszczenie

Artykuł zawiera informacje na temat zasad przyznawania i wypłaty zasiłków macierzyńskich dla ubezpieczonych rolników i domowników od 1 stycznia 2016 r. Zmiany w tym zakresie wynikają z ustawy z 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1217).

Od 1 stycznia 2016 r. zasiłek macierzyński jest świadczeniem z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, wypłacanym w ratach miesięcznych w wysokości 1 000 zł. przez okres urlopu macierzyńskiego, którego długość określa art. 35a ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r. poz. 277). Ustawodawca wprowadził przepisy przejściowe dla osób, które pobrały zasiłek macierzyński na podstawie przepisów obowiązujących do 31 grudnia 2015 roku (tj. w wysokości czterokrotnej emerytury podstawowej) po dniu 1 stycznia 2016 r. przysługuje im uzupełnienie zasiłku macierzyńskiego. Autorka w podsumowaniu przedstawia własne poglądy na wprowadzane do ustawy zmiany.

**Słowa kluczowe:** zasiłek macierzyński dla rolników, świadczenie z tytułu urodzenia dziecka, KRUS, ZUS.

* mgr Katarzyna Rodak, starszy inspektor w Placówce Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Zgierzu. Doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

## Uwagi wstępne

Priorytetem polityki społecznej jest działanie państwa na rzecz rodziny. Z roku na rok odnotowuje się coraz mniejszą liczbę urodzeń dzieci. Prowadzone w ostatnich latach przez rząd działania koncentrują się na wprowadzeniu takiej polityki prorodzinnej, która byłaby w stanie zmienić niekorzystny stan rzeczy. Jednym z nich jest przyznanie prawa do urlopu macierzyńskiego osobom bezrobotnym, wykonującym pracę na podstawie umowy o dzieło, studentom i rolnikom. I właśnie ta ostatnia grupa osób (rolnicy) będzie przedmiotem naszych rozważań. Warto podkreślić, że wcześniej z zasiłku (wypłacanego za okres trwania 20 tygodni urlopu macierzyńskiego, 6 tygodni urlopu dodatkowego i 26 tygodni urlopu rodzicielskiego) mogli skorzystać tylko rodzice ubezpieczeni z tytułu zatrudnienia przez pracodawcę lub sami odprowadzający składki na ubezpieczenie chorobowe do ZUS.

Z dniem 1 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1217), która wprowadziła zmiany do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników dotyczące zasad przyznawania i wypłaty zasiłków macierzyńskich dla ubezpieczonych rolników i domowników. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zmian w tym zakresie oraz zaprezentowanie zarówno pozytywnych, jak i negatywnych skutków określonej regulacji prawnej.

## Warunki nabycia prawa do zasiłku macierzyńskiego

Zasiłek macierzyński jest świadczeniem pieniężnym wypłacanym przez KRUS na podstawie złożonego wniosku wraz z wymaganą dokumentacją. Podstawowym warunkiem nabycia prawa do zasiłku macierzyńskiego jest urodzenie dziecka, jednak należy mieć na uwadze również inne przesłanki uzasadniające jego przyznanie.

W tym punkcie zostanie opisana szczegółowo charakterystyka regulacji prawnych w zakresie warunków, które należy spełnić w celu uzyskania prawa do tego świadczenia.

Zasiłek macierzyński przysługuje z tytułu:

- urodzenia dziecka;
- przysposobienia dziecka w wieku do 7. roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – do 10. roku życia;
- przyjęcia dziecka na wychowanie w wieku do 7. roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – do 10. roku życia, pod warunkiem złożenia wniosku do sadu opiekuńczego w sprawie jego przysposobienia;
- przyjęcia na wychowanie dziecka w wieku do 7. roku życia w ramach rodziny zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – do 10. roku życia.

Od 1 stycznia 2016 r. zasiłek macierzyński jest świadczeniem finansowanym z Funduszu Emerytalno-Rentowego Rolników. Warunkiem nabycia prawa do zasiłku macierzyńskiego jest podleganie w dniu urodzenia dziecka ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników z mocy ustawy lub na wniosek. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów osoby objęte wyłącznie ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim w pełnym lub w ograniczonym zakresie nie nabędą prawa do zasiłku macierzyńskiego. Słusznie pokreśliła E. Jaworska-Spičak, że ustawodawca „przenosząc" zasiłek macierzyński do ubezpieczenia emerytalno-rentowego nie zadbał o elementarne zasady czytelności systematyki ustawy, tj. bez żadnych zmian pozostawiono wyodrębnione ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, chociaż w art. 9 ustawy o u.s.r. nie ma już żadnej informacji o prawie do zasiłku macierzyńskiego.[1] Obecnie świadczeniami z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego są tylko: jednorazowe odszkodowanie i zasiłek chorobowy. Taka konstrukcja budzi wiele wątpliwości, ponieważ osoby objęte wyłącznie ubezpieczaniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim nie mają prawa do zasiłku macierzyńskiego, pomimo odprowadzanej składki na to ubezpieczenie.

Niewykluczone, że ustawodawca zdecydował się na takie rozwiązanie (przeniesienie zasiłku macierzyńskiego do ubezpieczenia emerytalno-rentowego) ze względu na uproszczenie sposobu finansowania zasiłków macierzyńskich dla rolników, bez konieczności dokonywania zmian w przepisach dotyczących gospodarki finansowej KRUS.

Z dniem 1 stycznia 2016 r. osoby podlegające ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu oraz ubezpieczeniu emerytalno-

[1] E. Jaworska-Spičak *„Zasiłek macierzyński z ubezpieczenia społecznego rolników w ujęciu historycznym. Analiza zmian przepisów prawnych"*, *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, KRUS, Warszawa, Nr 54/2015, s. 114.

rentowemu na wniosek w pełnym zakresie otrzymają prawo do zasiłku macierzyńskiego bez wymaganego rocznego okresu podlegania temu ubezpieczeniu przed porodem/przyjęciem na wychowanie/przysposobieniem dziecka (nowe brzmienie art. 15a ust. 1 ustawy).

Ponadto, matka/ojciec dziecka nie tracą prawa do zasiłku macierzyńskiego, jeżeli w dniu urodzenia dziecka nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników. Jeżeli zostaną objęci ubezpieczeniem emerytalno-rentowym po dniu urodzenia się dziecka, zasiłek macierzyński będzie im przysługiwał od dnia objęcia ubezpieczaniem przez okres uprawiony do jego pobierania (określony przepisami ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw).

Od 1 stycznia 2016 r. zasiłek macierzyński w pierwszej kolejności przysługuje ubezpieczonej matce dziecka. Ubezpieczony ojciec dziecka uzyska prawo do zasiłku macierzyńskiego tylko wówczas, gdy prawo to nie zostanie zrealizowane przez ubezpieczoną matkę dziecka z następujących przyczyn:

- skrócenia okresu pobierania zasiłku macierzyńskiego na wniosek matki dziecka po wykorzystaniu przez nią świadczenia za okres co najmniej 14 tygodni od dnia urodzenia dziecka;
- śmierci matki dziecka;
- porzucenia dziecka przez matkę.

Przedstawiona powyżej regulacja wskazuje na następującą konstrukcję prawa ojca do zasiłku macierzyńskiego: prawo ojca dziecka do zasiłku macierzyńskiego musi wynikać z jego ubezpieczenia i może zostać zrealizowane tylko, jako „prawo zastępcze" w szczególnych okolicznościach: w razie śmierci matki lub porzucenia przez nią dziecka albo rezygnacji z urlopu macierzyńskiego po upływie 14 tygodni od jego wykorzystania,[2] jak również w sytuacji, w której ubezpieczona wymaga opieki szpitalnej ze względu na stan zdrowia uniemożliwiający jej sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem.[3] Zasiłek macierzyński przysługuje ubezpieczonemu – ojcu dziecka tylko w przypadku, gdy ubezpieczona matka dziecka nie może lub nie chce sprawować osobistej opieki nad nim. Realizacja prawa do zasiłku macierzyńskiego przez ubezpieczonego ojca stanowi, zatem swoiste „dokończenie" pobierania zasiłku macierzyńskiego przysługującego ubezpieczonej, w tym sensie, że dotyczy okresu, którego ona nie wykorzystała.[4]

W razie śmierci ubezpieczonej lub porzucenia przez nią dziecka zasiłek macierzyński za pozostałą część okresu zasiłkowego oprócz ojcu dziec-

---

[2] I. Jędrasik-Jankowska, *„Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego"*, wyd. Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014, s. 326.

[3] Por. A. Wypych-Żywicka *„Świadczenia z ubezpieczenia chorobowego – wybrane zagadnienia"*, Ubezpieczenia chorobowe, Iwonicz Zdrój 2010 s. 58.

[4] A. Rzetecka-Gil, *„Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa"*, Komentarz, Warszawa 2009, s. 117-118.

ka może przysługiwać także innemu ubezpieczonemu członkowi rodziny, który sprawuje nad nim osobistą opiekę. Tę zasadę stosuje się także w przypadku śmierci ubezpieczonej, która przysposobiła bądź przyjęła dziecko na wychowanie.

Kogo należy rozumieć za członka rodziny, wyjaśnia art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego rolników w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 372). Zgodnie z tym artykułem za członków rodziny uważa się małżonka, rodziców, rodzica dziecka, ojczyma, macochę, teściów, dziadków, wnuki, rodzeństwo oraz dzieci w wieku powyżej 14 lat – jeżeli pozostają we wspólnym gospodarstwie domowym z ubezpieczonym w okresie sprawowania opieki.

Jeżeli osoba, która przyjęła dziecko (dzieci) na wychowanie nie należy do najbliższych członków rodziny i nie pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym matki dziecka (dzieci), może otrzymać prawo do zasiłku macierzyńskiego przez okres 52 tygodni od dnia przyjęcia dziecka (dzieci) na wychowanie.

## Brak prawa do zasiłku macierzyńskiego

Zasiłek macierzyński nie przysługuje, jeżeli:

- co najmniej jeden z rodziców dziecka lub osoba, która przyjęła dziecko na wychowanie, pobierają zasiłek macierzyński lub uposażenie przez wskazany przepisami kodeksu pracy okres urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego lub urlopu rodzicielskiego,
- dziecko zostało odebrane matce lub ojcu dziecka lub osobie, która je przysposobiła i umieszczone w pieczy zstępczej,
- jedno z rodziców dziecka bądź osoba, która przyjęła dziecko na wychowanie, nie sprawują lub zaprzestali sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem.
- osoba ubiegająca się o świadczenie nie podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników lub w trakcie pobierania zasiłku macierzyńskiego została wyłączona z ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników.

Zagadnienie „pieczy zastępczej" zostało uregulowane w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.).

Zgodnie z tym aktem prawnym piecza zastępcza jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców (art. 32 ust. 1).

Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej następuje przede wszystkim na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego. W razie zaistnienia pilnej konieczności na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka, możliwe jest umieszczenie dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, na podstawie umowy zawartej między rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka a starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania tej rodziny lub miejsce prowadzenia rodzinnego domu dziecka. O zawartej umowie starosta jest zobowiązany niezwłocznie powiadomić sąd. Piecza zastępcza jest sprawowana w formie:

1) rodziny zastępczej:
   a) spokrewnionej (małżonkowie, lub osoby będące wstępnymi lub rodzeństwem dziecka, tj. babcia, dziadek, brat, siostra);
   b) niezawodowej (małżonkowie lub osoby, niebędące wstępnymi lub rodzeństwem dziecka);
   c) zawodowej, w tym zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego i zawodowej specjalistycznej.
2) rodzinnego domu dziecka.

## Okres pobierania zasiłku macierzyńskiego

Długość przysługującego zasiłku macierzyńskiego określa art. 35a ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Wynosi on:

- 52 tygodnie – w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie, przysposobienia jednego dziecka lub przyjęcia na wychowanie jednego dziecka,
- 65 tygodni – w przypadku urodzenia dwojga dzieci przy jednym porodzie, przysposobienia dwojga dzieci lub przyjęcia na wychowanie dwojga dzieci,
- 67 tygodni – w przypadku urodzenia trojga dzieci przy jednym porodzie, przysposobienia trojga dzieci lub przyjęcia na wychowanie trojga dzieci,
- 69 tygodni – w przypadku urodzenia czworga dzieci przy jednym porodzie, przysposobienia czworga dzieci lub przyjęcia na wychowanie czworga dzieci,

- 71 tygodni – w przypadku urodzenia pięciorga i więcej dzieci przy jednym porodzie, przysposobienia pięciorga i więcej dzieci lub przyjęcia na wychowanie pięciorga i więcej dzieci.

Prawo do zasiłku macierzyńskiego ustala się począwszy od dnia:

- porodu,
- przysposobienia dziecka, nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 7 roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, nie dłużej niż do ukończenia przez nie 10 roku życia,
- przyjęcia dziecka na wychowanie, nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 7 roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, nie dłużej niż do ukończenia przez nie 10 roku życia.

Aktualna regulacja prawna stanowi, że bez względu na liczbę urodzonych/wychowanych dzieci przysługuje w tym samym czasie tylko jeden zasiłek macierzyński. Wydłużeniu ulega natomiast okres pobierania tego zasiłku. W przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie świadczenie będzie przysługiwało odpowiednio dłużej – 65 tygodni w przypadku porodu bliźniąt, 67 tygodni w przypadku porodu trojaczków, 69 tygodni w przypadku porodu czworaczków i maksymalnie 71 tygodni w przypadku porodu pięcioraczków i większej liczby dzieci. Na gruncie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2015 r. w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie zasiłek macierzyński przysługiwał na każde urodzone dziecko.

**Przykład 1:**

Dnia 1 stycznia 2016 r. ubezpieczona rolniczka urodziła dziecko. W dniu 20 stycznia 2016 r. złożyła wniosek o przyznanie prawa do wypłaty zasiłku macierzyńskiego. Zasiłek macierzyński będzie przysługiwał od daty urodzenia do upływu 52 tygodni od daty urodzenia dziecka, tj.: od 1 stycznia 2016 r. do 29 grudnia 2016 r.

**Przykład 2:**

Dnia 5 maja 2016 r. ubezpieczona rolniczka urodziła bliźniaki. W dniu 1 czerwca 2016 r. złożyła w Placówce Terenowej KRUS wniosek o przyznanie prawa do zasiłku macierzyńskiego. Ubezpieczona nabędzie prawo do świadczenia za okres od 5 maja 2016 r. do 2 sierpnia 2017 r., tj. od daty urodzenia do upływu 65-go tygodnia od daty urodzenia dzieci.

**Przykład 3:**

W kwietniu 2015 r. ubezpieczona rolniczka urodziła bliźniaki. W maju 2015 r. wystąpiła z wnioskiem o wypłatę zasiłku macierzyńskiego z tytułu

urodzenia dzieci. Ubezpieczona pobrała zasiłek macierzyński na każde urodzone dziecko łącznie w wysokości 7 043,60 zł. (do 31 grudnia 2015 r. świadczenie wypłacane było jednorazowo w wysokości czterokrotnej emerytury podstawowej obowiązującej w dacie porodu).[5] Natomiast ubezpieczona rolniczka, która urodziła bliźniaki w styczniu 2016 r., ma prawo do jednego zasiłku macierzyńskiego bez względu na liczbę urodzonych dzieci. Wydłużeniu ulega jedynie okres pobierania zasiłku macierzyńskiego z 52 do 65 tygodni. Zatem zainteresowana nabędzie prawo do zasiłku macierzyńskiego, wypłacanego miesięcznie w wysokości 1 000 zł, od daty urodzenia dzieci do upływu 65-tygodnia od daty urodzin dzieci.

## Okresy wypłaty zasiłku macierzyńskiego w szczególnych przypadkach

Fakt urodzenia martwego dziecka lub jego zgonu w niedługim okresie po urodzeniu wpływa na wymiar zasiłku macierzyńskiego. Jeżeli kobieta urodzi martwe dziecko lub dziecko umiera przed upływem 8 tygodnia życia, ubezpieczonej przysługuje prawo do zasiłku macierzyńskiego w wymiarze 8 tygodni po porodzie, nie krócej jednak niż przez okres 7 dni od dnia zgonu dziecka. Ubezpieczonej, która urodziła więcej niż jedno dziecko przy jednym porodzie, przysługuje w takim przypadku urlop macierzyński w wymiarze stosownym do liczby dzieci pozostałych przy życiu.

**Przykład 4:**

Ubezpieczona rolniczka w dniu 4 kwietnia 2016 r. urodziła trojaczki. Otrzymała z tego tytułu prawo do zasiłku macierzyńskiego przez okres 67 tygodni, tj. od 4 kwietnia 2016 r. do 16 lipca 2017 r. W dniu 8 kwietnia 2016 r. jedno z dzieci zmarło. W związku, z tym przysługujący ubezpieczonej okres wypłaty zasiłku macierzyńskiego ulega skróceniu do okresu przewidzianego w razie urodzenia bliźniąt, a więc do 65 tygodni. Prawo do zasiłku macierzyńskiego przysługiwać będzie zatem za okres od 4 kwietnia 2016 r. do 2 lipca 2017 r.

[5] Ponieważ zainteresowana pobrała zasiłek macierzyński na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2015 r., od 1 stycznia 2016 r. będzie miała prawo do zasiłku macierzyńskiego w kwocie 528 zł miesięcznie, do upływu 65 tygodnia liczonego od dnia urodzenia dzieci, pod warunkiem złożenia wniosku do 1 kwietnia 2016 r.).

W przypadku zgonu dziecka po upływie 8 tygodni życia matka dziecka ma prawo do zasiłku macierzyńskiego przez okres 7 dni od daty zgonu dziecka. Jeżeli ubezpieczona urodziła więcej niż jedno dziecko przy jednym porodzie, a jedno dziecko umiera po upływie 8 tygodni życia, ubezpieczona zachowuje prawo do zasiłku macierzyńskiego przez okres odpowiedni do liczby dzieci pozostałych przy życiu, nie dłużej jednak niż do ostatniego dnia okresu wynikającego z liczby dzieci pozostałych przy życiu, określonego w ustawie o świadczeniach rodzinnych.

**Przykład 5:**
Ubezpieczona w dniu 3 stycznia 2016 r. urodziła bliźnięta. Z tego tytułu przysługuje jej prawo do zasiłku macierzyńskiego przez okres 65 tygodni, tj. od 3 stycznia do 1 kwietnia następnego roku. W dniu 7 marca jedno z dzieci zmarło. W związku z powyższym przysługujący ubezpieczonej okres wypłaty zasiłku macierzyńskiego ulega skróceniu do okresu przewidzianego w przypadku urodzenia jednego dziecka, tj. do 52 tygodni. Zasiłek macierzyński będzie przysługiwał za okres od 3 stycznia do 31 grudnia 2016 r.

Jeżeli ubezpieczona matka dziecka przerywa pobieranie zasiłku macierzyńskiego z powodu pobytu w szpitalu po wykorzystaniu jego części w wymiarze co najmniej 8 tygodni po porodzie, ubezpieczonemu ojcu wychowującemu dziecko przysługuje prawo do części zasiłku macierzyńskiego odpowiadającego okresowi pobytu ubezpieczonej matki w szpitalu ze względu na stan zdrowia uniemożliwiający jej sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem. Oczywiście, łączny okres zasiłku macierzyńskiego wykorzystanego przez ojca i matkę dziecka nie może przekroczyć wymiaru określonego w art. 35a ust. 3 ustawy o u.s.r. Podstawą przerwania zasiłku macierzyńskiego przysługującego ubezpieczonej matce dziecka za okres pobytu w szpitalu jest zaświadczenie o dacie przyjęcia do szpitala. Za okres pobytu w szpitalu ubezpieczonej matce dziecka przysługuje zasiłek chorobowy, pod warunkiem spełnienia warunków określonych w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.[6] W przypadku ubezpieczenia na wniosek w pełnym zakresie ubezpieczona uzyska prawo do zasiłku chorobowego, jeżeli okres podlegania ubezpieczeniu bezpośrednio przed wystąpieniem zdarzenia uzasadniającego nabycie prawa do świadczenia trwał nieprzerwanie co najmniej rok.

[6] Zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu, który wskutek choroby jest niezdolny do pracy nieprzerwanie przez co najmniej 30 dni, jednak nie dłużej niż przez 180 dni.

**Przykład 6:**

Rolniczka ubezpieczona z mocy ustawy w dniu 31 stycznia 2016 r. urodziła dziecko.

Z tego tytułu otrzymała prawo do zasiłku macierzyńskiego przez okres 52 tygodni od daty urodzenia dziecka, tj. od 31 stycznia 2015 r. do 28 stycznia 2017 r. Od 1 maja do 10 czerwca 2016 r. przebywała w szpitalu. W opisanym przypadku zasiłek macierzyński w okresie przebywania ubezpieczonej w szpitalu został wypłacony ubezpieczonemu ojcu dziecka (tj. od 1 maja do 10 czerwca 2016 r.).

Po wyjściu ze szpitala matka dziecka może dalej kontynuować pobieranie zasiłku macierzyńskiego za pozostały okres od 11 czerwca 2016 r. do 28 stycznia 2017 r.

Po przedłożeniu zaświadczenia lekarskiego za okres pobytu w szpitalu matka dziecka nabędzie prawo do zasiłku chorobowego z tytułu niezdolności do pracy (od 1 maja do 10 czerwca 2016 r.).

## Wysokość zasiłku macierzyńskiego

Zasiłek macierzyński przysługuje w wysokości świadczenia rodzicielskiego, o którym mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114, z późn. zm.). Od 1 stycznia 2016 r. zasiłek macierzyński jest świadczeniem okresowym wypłacanym w ratach miesięcznych w wysokości 1 000 zł. Kwotę zasiłku macierzyńskiego przysługującego za niepełny miesiąc ustala się proporcjonalnie do liczby dni, za które świadczenie to przysługuje.

Zasiłek macierzyński w wysokości 1 000 zł miesięcznie przysługuje osobie ubezpieczonej na dzieci urodzone/przysposobione/przyjęte na wychowanie po dniu 31 grudnia 2015 r. Zasiłek macierzyński w tej samej wysokości otrzymają także ubezpieczone matki (wyjątkowo ubezpieczony ojciec lub inne ubezpieczone osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem) na dzieci urodzone/przysposobione/przyjęte na wychowanie w 2015 r., które nie pobrały zasiłku macierzyńskiego na zasadach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2015 r.

Kwota zasiłku macierzyńskiego za niepełny miesiąc obliczana jest na podstawie dzielenia kwoty zasiłku przez liczbę dni w danym miesiącu, następnie uzyskaną kwotę mnoży się poprzez liczbę przysługujących dni kalendarzowych zaokrąglając w górę do 10 groszy.

Warto zwrócić uwagę, że w świetle art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015 poz. 1217) zasiłek macierzyński jest zwolniony z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Do 31 grudnia 2015 r. zasiłek macierzyński był świadczeniem wypłacanym jednorazowo w wysokości czterokrotności emerytury podstawowej obowiązującej w dacie porodu. W związku z powyższym nie trudno dostrzec, że rolnicy skorzystali na tych zmianach.

## Zasiłek macierzyński w okresie przejściowym

Przepisy przejściowe zakładają, że prawo do tego świadczenia mają również ubezpieczone matki dzieci urodzonych przed dniem 1 stycznia 2016 r., w sytuacji, gdy nie upłynął jeszcze okres 52 tygodni od dnia narodzin dziecka/przysposobienia/przyjęcia na wychowanie (w przypadku ciąży mnogiej odpowiednio więcej).

Ubezpieczonej matce dziecka przysługuje prawo do podwyższenia zasiłku macierzyńskiego za okres od dnia 1 stycznia 2016 r. do czasu upłynięcia okresu, o którym mowa powyżej. Wysokość tego podwyższenia została ustalona, jako różnica między wysokością zasiłku macierzyńskiego wypłacanego na nowych zasadach (od 1 stycznia 2016 r.)[7] a wysokością zasiłku macierzyńskiego wypłaconego na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie obowiązujących zmian[8] (przed 31 grudnia 2015 r.).[9]

Ubezpieczonemu ojcu, który pobrał jednorazowy zasiłek macierzyński na dziecko urodzone w 2015 r. (na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2015 r.), od 1 stycznia 2016 r. prawo do uzupełniającego zasiłku macierzyńskiego nie przysługuje (zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników). W świetle znowelizowanych przepisów, ubezpieczony ojciec dziecka ma prawo do zasiłku macierzyńskiego tylko w wyjątkowych sytuacjach, gdy matka dziecka dokona skrócenia okre-

[7] Aktualnie wysokość zasiłku macierzyńskiego ustalana jest w oparciu o wysokość świadczenia rodzicielskiego, o którym mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114, z późn. zm.).

[8] Do 31 grudnia 2016 r. wysokość zasiłku macierzyńskiego wynosiła czterokrotność emerytury podstawowej obowiązującej w dacie porodu.

[9] Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3335 z dnia 16 kwietnia 2015 r.

su pobierania zasiłku macierzyńskiego po wykorzystaniu przez nią tego świadczenia za okres co najmniej 14 tygodni od dnia urodzenia dziecka, w razie śmierci matki dziecka lub porzucenia przez nią dziecka.

## Wniosek o ustalenie prawa do zasiłku macierzyńskiego

Ustalenie prawa do zasiłku macierzyńskiego następuje po złożeniu wniosku. Organ rentowy KRUS jest zobowiązany przyjąć wniosek o zasiłek macierzyński, nawet jeżeli wnioskodawca nie spełnia warunków wymaganych do jego przyznania. Wniosek stanowi bowiem podstawę do rozpatrzenia uprawień i wydania decyzji, od której przysługuje odwołanie.

Wniosek o przyznanie prawa do zasiłku macierzyńskiego należy złożyć w terminie 3 miesięcy od dnia narodzin dziecka, w przypadku gdy wniosek dotyczy dziecka przysposobionego od miesiąca objęcia dziecka opieką. W przypadku złożenia wniosku po upływie 3 miesięcy prawo do świadczenia ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek.[10]

Termin 3 miesięcy na złożenie wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego w przypadku ubezpieczonego ojca dziecka liczy się od dnia skrócenia okresu pobierania zasiłku macierzyńskiego na wniosek matki dziecka, śmierci matki dziecka lub porzucenia dziecka przez matkę. Jeżeli wniosek zostanie złożony w terminie późniejszym świadczenie pieniężne wypłaca się nie wcześniej niż od miesiąca, w którym został spisany wniosek.[11]

Wniosek o wypłatę zasiłku macierzyńskiego należy zgłosić na specjalnym formularzu przygotowanym przez KRUS o symbolu KRUS SR-24a. Wykaz dokumentów niezbędnych do ustalenia prawa do zasiłku macierzyńskiego określa Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 372).

Od każdej decyzji KRUS zarówno przyznającej, jak i odmawiającej uprawnień do zasiłku macierzyńskiego, przysługuje możliwość wniesienia odwołania do sądu rejonowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

[10] Warto podkreślić, że wcześniejsza regulacja (na podstawie przepisów obowiązujących do 31 grudnia 2015 r.) stanowiła, że przedawnienie roszczenia o zasiłek macierzyński z tytułu urodzenia dziecka upływa po 10 latach od dnia urodzenia dziecka.

[11] Data złożenia wniosku jest bardzo istotna, ponieważ wpływa na to, od kiedy świadczenie zostanie przyznane.

Odwołanie należy wnieść na piśmie do placówki terenowej lub oddziału regionalnego KRUS, który wydał decyzję, lub ustnie zgłosić do protokołu. Odwołanie wnosi się w terminie 1 miesiąca od dnia doręczenia decyzji.

W przypadku niewniesienia odwołania w terminie decyzja staje się prawomocna.

Odwołanie powinno zawierać: oznaczenie sądu, nazwisko i imię oraz dokładny adres osoby wnoszącej odwołanie, znak i datę zaskarżonej decyzji, określenie oraz uzasadnienie wniosków i zarzutów oraz podpis odwołującego się. Po otrzymaniu odwołania oddział regionalny KRUS przegląda akta sprawy. Jeżeli uzna odwołanie w całości za słuszne, zmienia lub uchyla poprzednią decyzję i kończy postępowanie. W przypadku nieuwzględnienia odwołania nadaje sprawie dalszego biegu i przekazuje sprawę do rozstrzygnięcia przez sąd.

## Prawo do zasiłku chorobowego w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego

Od 1 stycznia 2016 r. zasiłek chorobowy z tytułu niezdolności do pracy zarówno w podstawowym, jak i w przedłużonym okresie nie przysługuje za okres pobierania zasiłku macierzyńskiego (nowe brzmienie art. 14 ust. 7 pkt. 3).

Powstanie niezdolności do pracy z powodu choroby w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego nie uprawnia do skorzystania z zasiłku chorobowego, ale podlega zaliczeniu do jednego okresu zasiłkowego.

Zasiłek chorobowy przysługuje tylko wówczas, gdy:

1) niezdolność do pracy wykracza poza okres zasiłku macierzyńskiego,
2) ubezpieczona matka dziecka, wymagająca opieki szpitalnej, po wykorzystaniu zasiłku macierzyńskiego w wymiarze co najmniej 8 tygodni po porodzie, przerwie pobieranie zasiłku macierzyńskiego ze względu na swój stan zdrowia uniemożliwiający jej sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem.[12] Ubezpieczona nabędzie prawo do zasiłku chorobowego za okres pobytu w szpitalu, jeżeli spełni warunki określone w art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 15a ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

[12] Ubezpieczony ojciec dziecka zachowuje prawo do części zasiłku macierzyńskiego odpowiadającej okresowi pobytu ubezpieczonej w szpitalu.

## Prawo do finansowania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe a prawo do wypłaty zasiłku macierzyńskiego

Zgodnie z art. 16e ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r., poz. 277), finansowanie składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przysługuje w związku ze sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem jednemu z rodziców, pod warunkiem, że drugi rodzic nie skorzysta z tych samych uprawnień albo z prawa do finansowania składek na podstawie art. 16 ust. 8 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963).

Zasady przyznawania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego zostały uregulowane w art. 35 a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r., poz. 277) oraz w art. 20 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1217).

Powyższe przepisy nie wiążą prawa do zasiłku macierzyńskiego z prawem do finansowania składki emerytalno-rentowej, w związku z art. 16a-16f ustawy o u.s.r. Zatem pobieranie zasiłku macierzyńskiego z KRUS nie ma wpływu na ustalenie jednemu z rodziców, sprawującemu osobistą opiekę nad dzieckiem, uprawienia do finansowania z budżetu państwa składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. W związku powyższym nie ma przeciwwskazań do przyznania prawa i wypłaty zasiłku macierzyńskiego wyżej opisanej sytuacji.

## Podsumowanie

1. Od 1 stycznia 2016 r. zasiłek macierzyński jest świadczeniem finansowanym z Funduszu Emerytalno-Rentowego Rolników. W celu częściowego sfinansowania wydatków na ten zasiłek Fundusz Emerytalno-Rentowy będzie zasilany ze środków z Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w formie odpisu w wysokości

40%, pozostałe wydatki będą uzupełniane dotacją z budżetu państwa.[13]

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że do dnia 31 grudnia 2015 r. zasiłek macierzyński był świadczeniem wypłacanym z Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników. To świadczenie było w całości pokrywane ze składek rolników. Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników jest samofinansującym pozabudżetowym podmiotem z osobowością prawną. Konsekwencją wprowadzonej zmiany jest fakt, że świadczenie macierzyńskie przestanie być samofinansujące się. Nowa konstrukcja może doprowadzić do nadmiernego obciążenia budżetu państwa i wzrostu długu publicznego. Od lat głównym zarzutem podnoszonym w doktrynie jest coroczna wysoka dotacja budżetowa do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.[14] Jak wynika z projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, łączny wzrost kosztów po stronie KRUS, wraz ze środkami z budżetu państwa, wyniesie ok. 212,8 mln zł.[15] Wprowadzone rozwiązanie budzi dodatkowe kontrowersje, dając powody do krytyki ubezpieczenia społecznego rolników.

Zgadzam się z tezą zaprezentowaną przez D. Puśleckiego[16], że przeniesienie zasiłku macierzyńskiego do ubezpieczenia emerytalno-rentowego oraz przepływ środków pomiędzy Funduszem Składkowym a Emerytalno-Rentowym wprowadza zamieszanie legislacyjne. Fundusz Składowy służy bowiem do poboru składek, a Fundusz Emerytalno-Rentowy do wypłaty m.in. zasiłku macierzyńskiego. Na gruncie obwiązującej regulacji podleganie wyłącznie ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu nie uprawnia do zasiłku macierzyńskiego, pomimo odprowadzonej składki na to ubezpieczenie. Taka konstrukcja prawna może być niezrozumiała dla ubezpieczonych rolników. Niewątpliwie należy pomyśleć nad zmianą o charakterze porządkującym. Myślę, że oddzielenie ubezpieczenia macierzyńskiego od ubezpieczenia wypadkowego i chorobowego oraz ubezpieczenia emerytalno-rentowego, tak jak to funkcjonuje w systemie powszechnym, może okazać się trafnym rozwiązaniem w pełni realizującym funkcję ubezpieczenia macierzyńskiego.

---

[13] Art. 78 ust. 2 pkt. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2015 r., poz. 704 ze zm.).

[14] Średniorocznie ponad 15 mld zł.

[15] Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3335 z dnia 16 kwietnia 2015 r.

[16] D. Puślecki, *Nowa konstrukcja zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia spocznego rolników, Ubezpieczenia w Rolnictwie*. *Materiały i Studia*, Warszawa 2015, Nr 55/56/2015 r.

2. Zgodnie z art. 23 Konstytucji podstawą ustroju rolnego w Polsce są gospodarstwa rodzinne.[17] Mając na uwadze społeczeństwo wiejskie ochrona przyznana rolnikom z tytułu macierzyństwa powinna mieć szczególny charakter. Winna służyć nie tylko ochronie przed przejściową utratą zdolności do zarobkowania, lecz przede wszystkim powinna zapewnić ciągłość produkcji w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Codzienne czynności związane z pracą rolniczą np. przy obsłudze zwierząt (karmienie, dojenie) lub produkcji roślinnej czy intensywność prac w okresie letnim wymaga ciągłej dyspozycyjności nieżalenie od świąt czy niedziel. Pomocą mogą wykazać się tylko krewni lub sąsiedzi. Pomoc sąsiedzka nie zawsze bywa bezinteresowna, niekiedy wymaga nakładów finansowych.[18] Zastąpienie od 1 stycznia 2016 r. funkcjonującej od lat w ubezpieczeniu społecznym rolników jednorazowej wypłaty zasiłku macierzyńskiego z tytułu urodzenia/przyjęcia na wychowanie dziecka świadczeniem okresowym jest pozytywnym rozwiązaniem, które w pełni realizuje swoje funkcje ochronne. Okresowy charakter wypłaty świadczenia (w wysokości 1 000 zł miesięcznie) umożliwia częściową rekompensatę utraconego dochodu z powodu powstrzymania się od pracy w związku z koniecznością sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, a kwota wypłacanego zasiłku pozwala na realne możliwości podtrzymania ciągłości produkcji rolnej.
3. Przyjęta od 1 stycznia 2016 r. konstrukcja zasad nabywania uprawnień do zasiłku macierzyńskiego dla rolników nawiązuje do rozwiązań obowiązujących w systemie powszechnym. Zasiłek macierzyński jako świadczenie okresowe przysługuje przez okres 52 tygodni w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie, przysposobienia jednego dziecka lub przyjęcia na wychowanie jednego dziecka. Okres pobierania zasiłku macierzyńskiego ulega wydłużeniu w przypadku urodzenia przy jednym porodzie większej liczby dzieci. Krąg osób uprawionych do zasiłku macierzyńskiego jest identyczny jak w systemie powszechnym. Zasiłek macierzyński w pierwszej kolejności przysługuje ubezpieczonej matce dziecka. Ubezpieczony ojciec dziecka lub inny ubezpieczony członek najbliższej rodziny uzyska prawa do zasiłku macierzyńskiego tylko wówczas, gdy prawo to nie zostanie zrealizowane przez ubezpieczoną matkę dziecka z następujących przyczyn: w razie śmierci matki lub porzucenia przez nią dziecka, a także wówczas, gdy matka złoży wniosek o skrócenie zasiłku macierzyńskiego. Warunki nabycia prawa do zasiłku macierzyńskiego, okres pobierania, krąg uprawnianych stanowią

[17] Art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

[18] D. Puślecki, *„Zasiłek macierzyński z ubezpieczenia społecznego rolników”*, Przegląd Prawa Rolnego, Wydawnictwo Naukowe UAM, 2014, Nr 1, s. 109-126.

cechy wspólne dla obydwóch systemów (rolniczego i powszechnego). Różnicę stanowią jedynie zasady obliczania wysokości omawianego świadczenia. W związku z powyższym nie zgadzam się z opinią zaprezentowaną przez D. Puśleckiego, że zasiłek macierzyński nadal nie jest świadczeniem tożsamym z zasiłkiem z systemu powszechnego.

4. Zawężenie kręgu osób uprawionych do zasiłku macierzyńskiego (w pierwszej kolejności przysługuje matce dziecka) było spowodowane koniecznością ujednolicenia zasad przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego w obu systemach ubezpieczenia (rolniczym i pracowniczym). Zlikwidowano w ten sposób możliwość pobierania tego samego świadczenia z dwóch różnych źródeł (ZUS i KRUS). Wcześniejsza regulacja prawna pozwala ojcu dziecka nabyć prawo do zasiłku macierzyńskiego z KRUS, jeżeli matka dziecka nie wystąpiła z wnioskiem o to świadczenie, a także w sytuacji, gdy matka dziecka nie podlegała ubezpieczeniu społecznemu rolników. Warto zauważyć, że w sytuacji podlegania rodziców w różnych systemach ubezpieczeń społecznych (ZUS i KRUS) oboje mieli prawo do pobrania zasiłków macierzyńskich przyznawanych na odrębnych zasadach. Takie uprawnienie posiadali tylko rolnicy. W aktualnym stanie prawnym ubezpieczony rolnik nie nabędzie prawa do zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników, jeżeli matka dziecka pozostaje w zatrudnieniu i z tego tytułu uzyska prawo do zasiłku macierzyńskiego przez okres ustalony w kodeksie pracy jako urlop macierzyński (art. 35a ust. 6 pkt 1 ustawy o u.s.r.). Wprowadzoną zmianę (przyznanie zasiłku macierzyńskiego tylko jednemu z rodziców) oceniam pozytywnie; traktuje ona w jednakowy sposób wszystkie osoby, niezależnie od ich tytułu stanowiącego podstawę do objęcia ubezpieczeniem.
   Co więcej, przyjęte rozwiązanie może zaowocować zmniejszeniem kosztów, konkretnymi oszczędnościami. Dlatego nie mogę zgodzić się ze stanowiskiem E. Jaworskiej-Spičak[19], że ograniczenie od 1 stycznia 2016 r. prawa do zasiłku macierzyńskiego ubezpieczonym ojcom urodzonych dzieci nie można uznać za zmianę pozytywną.
5. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów objęci ubezpieczeniem społecznym rolników ojcowie dzieci (z wyjątkiem trzech sytuacji opisanych wyżej) nie mają prawa do zasiłku macierzyńskiego, bowiem art. 15 ustawy o u.s.r. utracił moc z dniem 1 stycznia 2016 r. Ograniczenie prawa do zasiłku macierzyńskiego (od 1 stycznia 2016 r.) ubezpieczonym ojcom urodzonych dzieci powoduje wiele wątpliwości w szczególności wśród rolników, których dzieci urodziły się w latach wcześniejszych, a którzy nie zdążyli wystąpić z wnioskiem o jego przyznanie do

[19] E. Jaworska-Spičak, *Zasiłek macierzyński...,* s. 106 i n.

końca ubiegłego roku. Pojawiają się głosy w środowisku wiejskim, że jest to pozbawienie ich praw nabytych, bowiem decydujące znaczenie w zakresie przyznawania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego powinno mieć zdarzenie prawne w postaci urodzenia dziecka. Mam tu na myśli stosowanie norm prawnych wynikających z art. 35a ust. 1 i 2 ustawy o u.s.r. (obowiązujących od 1 stycznia 2016 r.) do zderzeń prawnych, które miały miejsce przed 2016 r. Warto przypomnieć, że do 2016 r. przedawnienie roszczenia o zasiłek macierzyński z tytułu urodzenia dziecka następowało po upływie 10 lat od dnia urodzenia dziecka. Wdaje mi się, że przepis ten już od dawna wymagał zmiany w postaci skrócenia okresu przedawnienia. Od 1 stycznia 2016 r. zasiłek macierzyński przysługuje w zależności od liczby urodzonych/przysposobionych lub przyjętych na wychowanie dzieci w okresie od 52 do 71 tygodni. Prawo do świadczenia ustala się począwszy od dnia narodzin dziecka, przysposobienia dziecka, nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 7. roku życia, w przypadku dziecka wobec, którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, nie dłużej niż do ukończenia przez nie 10. roku życia licząc od przyjęcia takiego dziecka na wychowanie. Prawo do omawianego świadczenia przedawnia się wraz z upływem 52-71 tygodni liczonych od momentu urodzenia/przysposobienia/przyjęcia na wychowanie dziecka/dzieci. Obecnie ustanowiony przepis uważam w pełni za uzasadniony.

6. W systemie powszechnym prawo do zasiłku macierzyńskiego przysługuje bez określonego okresu wyczekiwania. W systemie rolniczym taki przywilej obowiązuje dopiero od 1 stycznia 2016 r. Osoba objęta ubezpieczeniem na wniosek w pełnym zakresie nabywa prawo do zasiłku macierzyńskiego bez wymaganego przed porodem/przysposobieniem/przyjęciem na wychowanie dziecka rocznego okresu ubezpieczenia. Wcześniej (przed nowelizacją ustawy) wymagany był okres wyczekiwania. Do 31 grudnia 2015 r. osobie objętej ubezpieczeniem na wniosek (dobrowolnie) zasiłek macierzyński przysługiwał, jeżeli okres podlegania wyłącznie rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu bezpośrednio przed porodem trwał nieprzerwanie co najmniej rok. Wprowadzona zmiana jest bez wątpienia korzystna dla rolników. Jednak dla KRUS, a co za tym idzie również dla budżetu państwa, może spowodować zwiększone koszty, ponieważ w praktyce zapłata jednej składki daje rolnikowi/domownikowi prawo do zasiłku macierzyńskiego. Takie rozwiązanie może doprowadzić do znacznych nadużyć. Kobiety będą zgłaszać się do ubezpieczenia społecznego rolników w zaawansowanej ciąży, w celu nabycia prawa do świadczenia z tytułu urodzenia dziecka.
7. Pobieranie zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników nie wyklucza możliwości wykonywania pracy na pod-

stawie umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, pod warunkiem, że wartość przychodu osiąganego z powyższych umów w rozliczeniu miesięcznym nie przekracza kwoty równej połowie minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującej w danym okresie (w 2016 r. kwoty 925 zł brutto).

Na gruncie obowiązujących przepisów pojawiają się zatem wątpliwości, czy ustanowione prawo nie narusza istoty zasiłku macierzyńskiego, którego celem jest dostarczenie ubezpieczonej środków utrzymania w miejsce utraconych zarobków z powodu przerwy w pracy związanej z porodem, regeneracją sił po porodzie oraz potrzebą sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w pierwszym okresie jego życia. Na ile matka, która podejmuje zatrudnienie, jest w stanie osobiście sprawować opiekę nad dzieckiem? Z pewnością zależy to od charakteru wykonywanej pracy, czy praca ta jest wykonywana w domu (np. praca chałupnicza), czy poza domem (np. praca na taśmie produkcyjnej).

*mgr Katarzyna Rodak, starszy inspektor w Placówce Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Zgierzu. Doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.*

## Piśmiennictwo

1. E. Jaworska-Spičak, *„Zasiłek macierzyński z ubezpieczenia społecznego rolników w ujęciu historycznym. Analiza zmian przepisów prawnych”*, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia, KRUS, Warszawa, Nr 54/2015.
2. I. Jędrasik-Jankowska, *„Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego”*, wyd. Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014.
3. D. Puślecki, *„Nowa konstrukcja zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników”*, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia, KRUS, Warszawa 2015, Nr 55/56/2015 r.
4. D. Puślecki, *„Zasiłek macierzyński z ubezpieczenia społecznego rolników”*, Przegląd Prawa Rolnego, Wydawnictwo Naukowe UAM, 2014, Nr 1.
5. A. Rzetecka-Gil, *„Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa”*, Komentarz, Warszawa 2009.
6. Por. A. Wypych-Żywicka, *Świadczenia z ubezpieczenia chorobowego – wybrane zagadnienia*, Ubezpieczenia chorobowe, Iwonicz Zdrój 2010.

## Wykaz aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
2. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1217).
3. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016, poz. 277).
4. Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego rolników w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U z 2016 r., poz. 372).
5. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 1502 ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 1594).
8. Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3335 z dnia 16 kwietnia 2015 r.

## Changes to maternity allowance to farmers from 1 January 2016. Summary

The article contains information about the rules of allocation and payment of maternity benefits for insured farmers and their families from January 1, 2016. Changes in this area stem from the Act of 24 July 2015. Amending the Act on family benefits and certain other acts.

Since January 1, 2016. maternity allowance is a benefit from the pension insurance, paid out in monthly installments in the amount of 1 000 zł. for a period of maternity leave, the length of which determines the art. 35a paragraph. 3 of the Act on social insurance for farmers. The legislator has introduced transitional provisions for those that have taken maternity allowance under the provisions in force until 31 December 2015 (In the amount of four times the basic pension) after January 1, 2016 are entitled to supplement their maternity allowance. The author presents a summary of their own views on the bill introduced changes.

**Keywords:** maternity benefits for farmers, providing childbirth, Agricultural Social Insurance Fund, Social Insurance.

*Anna Kapała*[*]

# Ubezpieczenie wypadkowe rolników w prawie włoskim

## Streszczenie

Przybliżenie rozwiązań prawnych nt. rolniczego ubezpieczenia wypadkowego w innych krajach wydaje się interesujące z uwagi na fakt, że polska regulacja w tej dziedzinie jest pod wieloma względami krytycznie oceniana. Włoska regulacja jest wartościowym punktem odniesienia ze względu na jej długą tradycję, szerokie ujmowanie definicji działalności rolniczej, szeroki krąg podmiotów objętych ubezpieczeniem, oparcie kryterium ubezpieczenia na faktycznym wykonywaniu pracy rolniczej, nieco szersze niż w Polsce pojęcie wypadku i chorób zawodowych, a także bogaty katalog świadczeń ekonomicznych i socjalnych z tytułu wypadków i chorób zawodowych.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie, poprzez przeprowadzenie kompleksowej analizy włoskiej regulacji, korzystnych rozwiązań służących jak najpełniejszej ochronie osób pracujących w rolnictwie, które mogłyby być punktem odniesienia dla polskiego ustawodawcy.

**Słowa kluczowe:** ubezpieczenie, wypadki, choroby zawodowe, rolnictwo, rolnicy, prawo włoskie.

## Wprowadzenie

Przybliżenie rozwiązań prawnych rolniczego ubezpieczenia wypadkowego w innych krajach wydaje się interesujące tym bardziej, że polska

[*] dr nauk prawnych Anna Kapała, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wydział Przyrodniczo-Technologiczny, Instytut Nauk Społecznych i Ekonomicznych, Zakład Polityki Gospodarczej i Prawa.

regulacja w tej dziedzinie jest pod wieloma względami krytycznie oceniana.[1] Rozważania mogą posłużyć jako podstawa do prowadzenia badań prawno-porównawczych oraz sformułowania wniosków *de lege ferenda* odnośnie polskich przepisów. Włoska regulacja jest wartościowym punktem odniesienia z wielu względów.[2] Z uwagi na jej długą (100-letnią) tradycję była przedmiotem wielu orzeczeń sądowych, komentarzy i zmian prawnych dążących do jej ciągłego udoskonalania. Innymi powodami są: szerokie ujmowanie definicji działalności rolniczej, duży krąg podmiotów objętych ubezpieczeniem, oparcie kryterium ubezpieczenia na faktycznym wykonywaniu prac rolniczych, nieco szersze niż w Polsce pojęcie wypadku i chorób zawodowych, a także bogaty katalog świadczeń z tytułu wypadków i chorób zawodowych.

W literaturze polskiej rolnicze ubezpieczenie wypadkowe we Włoszech nie było dotąd przedmiotem całościowych opracowań.[3] Biorąc pod uwagę potrzebę jak najpełniejszej ochrony rolników i członków ich rodzin w przypadku zdarzeń wypadkowych i chorób zawodowych w rolnictwie, celem niniejszego opracowania jest wskazanie, poprzez przeprowadzenie kompleksowej analizy włoskiej regulacji, korzystnych i wartościowych rozwiązań, które mogłyby być punktem odniesienia dla polskiego ustawodawcy, tak aby polskie przepisy skuteczniej urzeczywistniały prawo do ochrony przed niezdolnością do pracy i na wypadek inwalidztwa, określonego w art. 67 Konstytucji RP.[4]

---

[1] Zob. D. Puślecki, *Społeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników – próba oceny*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2010, nr 1, s. 35-50; B. Wierzbowski (red.), *Wypadek przy pracy rolniczej w świetle orzecznictwa sądowego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2000, nr 2, s. 79; I. Lis, *Wybrane zagadnienia wypadków przy pracy rolniczej*, „Prawo Rolne"1991, nr 1; D. Puślecki, *Prawne problemy podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria" 2007, t. VI, s. 256.

[2] Na temat ubezpieczeń społecznych we włoskiej literaturze zob. np. M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova 2007; M. Cinelli, Diritto della previdenza sociale, Torino 2008; L. Pelliccia, *Il rapporto di lavoro in agricoltura*, Santarcangelo di Romagna 2014.

[3] Zob. całościowe opracowanie ubezpieczenia społecznego rolników we Włoszech A. Kapała, *Ubezpieczenie społeczne rolników prowadzących agroturystykę w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2015, nr 2, w trakcie publikacji. W literaturze wskazuje się na niektóre rozwiązania włoskiego systemu ubezpieczeń społecznych i wypadkowych jako zasługujące na uwagę, zob. np. D. Puślecki, *Społeczne ubezpieczenie wypadkowe...*, s. 43; M. A. Król, *Rozwiązania prawne w zakresie zabezpieczenia warunków pracy kobiet i przeciwdziałania wypadkom z udziałem dzieci w rolnictwie w aktach międzynarodowych i wybranych państw europejskich*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia" 2015, nr 53, s. 95-96. Odnośnie do ubezpieczenia społecznego rolników zob. A. Szymecka-Wesołowska, *O potrzebie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników – głos w dyskusji*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia"2010 nr 36, s. 98.

[4] Zob. art. 67 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa", Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

## 1. Podstawa prawna

Ubezpieczenie wypadkowe było we Włoszech pierwszym ubezpieczeniem społecznym o charakterze obowiązkowym. Jego początki sięgają 1898 r., kiedy została uchwalona ustawa wprowadzająca obowiązkowe ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy robotników przemysłowych.[5] Zostało ono rozszerzone na sektor rolny w 1917 roku (dekretem z 1917 r., n. 1450)[6]. Obecnie obowiązującym aktem prawnym jest dekret z 1965 r. nr 1124,[7] zawierający przepisy w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, którego tytuł I. skierowany jest do sektora przemysłu, a tytuł II. do sektora rolnego. Ponadto włoski ustawodawca wprowadził dla pracowników i pracodawców wszystkich sektorów przepisy w sprawie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy (dekret z 9 kwietnia 2008, nr 81)[8].

Ubezpieczenie wypadkowe przy pracy rolniczej, unormowane w odrębnym tytule (w art. 205-290 dekretu z wyraźnym odesłaniem do przepisów ogólnych z tytułu I w zakresie nieuregulowanym przepisami szczególnymi), jest przedmiotem autonomicznej regulacji, oddzielnej od tej przeznaczonej dla sektora przemysłu z uwagi na uwzględniony przez ustawodawcę odmienny kontekst społeczno-gospodarczy, inny zakres zastosowania przedmiotowej ochrony i różne poziomy świadczeń gwarantowanych podmiotom ubezpieczonym. Ubezpieczenie to podlega jednak tym samym zasadom i przepisom ogólnym dotyczącym ubezpieczenia na rzecz pracowników sektora przemysłu. Jednakowe jest pojęcie wypadku i choroby zawodowej, tak jak i jednakowe są procedury uzyskania świadczeń ekonomicznych gwarantowanych przez system ubezpieczeniowy. Różnice dotyczą głównie wysokości świadczeń i listy chorób zawodowych pracowników rolnych. Zakres zastosowania ochrony ubezpieczeniowej z tytułu wypadków jest zakreślony przez przesłanki przedmiotowe (rodzaje chronionych prac) oraz przesłanki podmiotowe (chronione podmioty).

---

[5] Legge 17 marzo 1898 n. 80 per gli infortuni degli operai sul lavoro (Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia).

[6] Decreto-Legge Luogotenenziale 23 Agosto 1917, n. 1450, concernente provvedimenti per l'Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura (Gazzetta Ufficiale del 14 settembre 1917, n. 226.).

[7] Decreto 30 giugno 1965, n. 1124 Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, (Gazzetta Ufficiale del 13 ottobre 1965 n. 257 – Suppl. ord.).

[8] Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81, Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (Gazzetta Ufficiale del 30 aprile 2008 - Serie Generale n.101, Suppl. Ordinario n. 108).

## 2. Zakres podmiotowy ubezpieczenia

W rozumieniu art. 205 dekretu 1124/1965 prawo do ochrony ubezpieczeniowej w sektorze rolnym z tytułu wypadków i chorób zawodowych mają:
– pracownicy zatrudnieni na czas określony lub na czas nieokreślony w gospodarstwie rolnym lub leśnym;
– właściciele gospodarstw rolnych, połownicy, dzierżawcy oraz ich małżonkowie i dzieci (biologiczne i przysposobione), a także krewni i powinowaci do czwartego stopnia, którzy świadczą stałą, manualną pracę w gospodarstwie.

Przez pojęcie stałej pracy należy rozumieć działalność prowadzoną wyłącznie lub przeważająco, która zajmuje większą część roku i stanowi główne źródło dochodów.[9] Dodatkowo ustawodawca zastrzegł, że rzeczywiste świadczenie pracy przez członków rodziny musi pokrywać co najmniej jedną trzecią normalnego zapotrzebowania na uprawę gruntów lub hodowlę zwierząt, a zapotrzebowanie na uprawę gruntów musi być równe lub wyższe niż 104 dni pracy w roku dla bezpośrednich producentów rolnych i 120 dni dla połowników i osadników.[10]

Pracownicy niezależni, czyli bezpośredni producenci rolni i przedsiębiorcy rolni, są definiowani według tych samych kryteriów, określonych przez przepisy w zakresie ubezpieczenia emerytalno-rentowego.[11]

Gdy chodzi o bezpośredniego producenta rolnego, głównym kryterium jest wykonywanie działalności rolniczej, osobiste, bezpośrednie, wyłączne lub przeważające, które musi angażować producenta przez co najmniej 104 dni w roku. Jeżeli bezpośredni producent rolny jest posiadaczem gruntów rolnych o powierzchni wymagającej mniej niż 104 dni pracy w roku, nie może podlegać ubezpieczeniu jako producent rolny. Może jednak uzupełnić brakujące składki poprzez ich dobrowolną wpłatę, jeżeli w ciągu roku dodatkowo wykonuje pracę rolniczą jako pracownik zatrudniony na czas określony przez mniej niż 51 dni. Spełnienie kwalifikacji bezpośredniego producenta dla celów ubezpieczenia społecznego weryfikowane jest przez INPS (Narodowy Instytut Ubezpieczeń Społecznych (z wł. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), na podstawie oświadczenia producenta (oraz możliwej kontroli), w którym deklaruje powierzchnię posiadanych gruntów rolnych – jako właściciel lub posiadacz zależny, rodzaj działalności rolniczej, którą prowadzi na tych gruntach, liczbę i wiek

[9] Zob. D.L. n. 155/1993, convertito con modificazioni nella legge n. 243/1993.
[10] L. 243/1993, art. 14; L. 9/1963, art, 2-3.
[11] Art. 14 D.L. n. 155/1993, convertito con modificazioni nella legge n. 243/1993. Zob. szerzej na ten temat A. Kapała, *Ubezpieczenie społeczne rolników...*

członków rodziny angażujących się w powyższe działalności. Można zauważyć, że inaczej niż w prawie polskim, objęcie ubezpieczeniem bezpośredniego producenta rolnego nie jest uwarunkowane wyłącznie posiadaniem określonej powierzchni gruntów rolnych, ale przede wszystkim faktycznym i stałym wykonywaniem pracy rolniczej.

Przedsiębiorcy rolni co do zasady nie podlegają ubezpieczeniu od wypadków, gdyż ich praca ma charakter zarządczy, a nie manualny. Jednak, jeżeli świadczą stałą manualną pracę w gospodarstwie, mogą na wniosek zgłosić się do ubezpieczenia. Według orzecznictwa świadczenie należy się tylko z tytułu wypadków powstałych podczas wykonywania stałej, manualnej pracy rolnej.[12] Przedsiębiorca rolny musi spełniać kryteria ustalone w przepisach dotyczących ubezpieczenia emerytalno-rentowego, czyli powinien posiadać status zawodowego przedsiębiorcy rolnego, zdefiniowanego w dekrecie 99/2004.[13] Zgodnie z art. 1 powyższego dekretu, jest to podmiot, który posiada wiedzę i kompetencje zawodowe,[14] przeznacza na działalność rolniczą przedsiębiorstwa rolnego, bezpośrednio lub jako członek, przynajmniej 50% własnego całkowitego czasu pracy i uzyskuje z tej działalności przynajmniej 50% własnego całkowitego dochodu z pracy (dla gospodarstw rolnych położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach zagospodarowania w rozumieniu art. 17 rozporządzenia WE 1257/99[15] powyższe parametry wynoszą odpowiednio po 25%).

Ocena spełnienia wskazanych wymagań należy do regionów, z zastrzeżeniem możliwości ich weryfikacji przez INPS.[16] Przepisy krajowe nie wyjaśniają sposobu ustalania wielkości dochodu i wymiaru czasu pracy, okre-

---

[12] Zob. orzeczenie Cass. sez. lav., 25 ottobre 2005 nr 20661, C. c. INAIL, niepublikowane, w którym Sąd stwierdził, że prawny zakres ryzyka wypadkowego nie obejmuje wypadku, którym ulegli ojciec i syn, obaj przedsiębiorcy rolni, w drodze do cukrowni, z którą mieli zawrzeć umowę kontraktacji buraków cukrowych.

[13] Decreto Legislativo 29 marzo 2004, n. 99 Disposizioni in materia di soggetti e attivitá, integritá aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere *d), f), g), l), ee)*, della legge 7 marzo 2003, n. 38, Gazzetta Ufficiale 22 aprile 2004, n. 94.

[14] W zakresie kompetencji zawodowych przepis odsyła do art. 5 rozporządzenia 1257/99.

[15] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/99 z dnia 17 maja 1999 roku w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz. Urz. UE L 153 z 30.04.2004). Chociaż rozporządzenie już nie obowiązuje, w prawie włoskim pozostały w mocy przepisy, wydane na jego podstawie i do niego odsyłające, czyli dekret legislacyjny 99/2004.

[16] Przedsiębiorca prezentuje wniosek o wpis do INPS w ciągu 90 dni od rozpoczęcia działalności do oddziału INPS, na obszarze którego są położone grunty gospodarstwa lub ich przeważająca część, załączając poświadczenie wydane przez Region o spełnieniu wymagań zawodowego przedsiębiorcy rolnego.

ślając jedynie, że nie wliczają się do niego emerytury wszelkiego rodzaju, lub ich ekwiwalenty, świadczenia i płatności otrzymane za pełnienie funkcji publicznych. Każdy region ustala własne zasady w tym zakresie. W praktyce przedsiębiorca składa wniosek do sekcji rolnictwa w regionie, w którym znajduje się gospodarstwo, o uznanie kwalifikacji zawodowego przedsiębiorcy rolnego, deklarując, że poświęca na działalność rolniczą 50% całkowitego czasu pracy i podając liczbę hektarów, rodzaj uprawy lub hodowli, która jest na nich prowadzona, w tym liczbę pogłowia. Jeżeli przedsiębiorca już prowadzi działalność powinien udokumentować dochód uzyskany z działalności rolniczej na podstawie faktur VAT lub wysokości opłaconego regionalnego podatku od działalności produkcyjnej.[17]

Podlegają ubezpieczeniu również:
- nadzorujący pracę w gospodarstwach rolnych i leśnych, jeżeli otrzymują za to wynagrodzenie;
- członkowie spółdzielni prowadzących gospodarstwa rolne lub leśne i osoby będące stroną zbiorowej umowy dzierżawy, jeżeli są zatrudnione i świadczą prace rolne wymienione w omawianej ustawie;
- krewni właściciela lub dzierżawcy gospodarstwa rolnego lub leśnego, inni niż wymienieni powyżej, jeżeli są pracownikami stałymi lub sezonowymi tego gospodarstwa.

Cytowany przepis w pierwotnym brzmieniu przewidywał, że podlegają ubezpieczeniu osoby między 12. a 70. rokiem życia. Późniejsze przepisy[18] uchyliły to ograniczenie wiekowe, realizując orzeczenie Sądu Konstytucyjnego, który stwierdził jego niekonstytucyjność.[19] Wymienione podmioty są ubezpieczone w Narodowym Instytucie Ubezpieczeń od Wypadków przy Pracy (z wł. Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, w skrócie INAIL).

## 3. Zakres przedmiotowy ubezpieczenia

Przedmiotem ubezpieczenia jest wypadek przy pracy oraz choroby zawodowe. Art. 2 omawianego dekretu stanowi, że: *„Ubezpieczenie obej-*

[17] Cyt. A. Kapała, *Ubezpieczenie społeczne rolników...* Szerzej na temat podatków w działalności rolniczej i agroturystycznej we Włoszech, zob. Idem, Prawnopodatkowe aspekty agroturystyki, „Przegląd Prawa Rolnego" 2010, nr 1, s. 73-96.

[18] L. 17-10-1967, n. 977, art. 24; L. 8-8-1972, n. 457, art. 4 c.

[19] Zobacz orzeczenie Sądu Konstytucyjnego: sent. Corte Costit, n. 262 del 29-12-1976.

*muje wszystkie przypadki urazów powstałych w wyniku gwałtownych przyczyn w związku z wykonywaniem pracy, które spowodowały śmierć lub trwałą niezdolność do pracy, całkowitą lub częściową albo czasową całkowitą niezdolność do pracy, powodującą nieobecność w pracy przez okres dłuższy niż trzy dni"*. Zgodnie z art. 3, obowiązkowe ubezpieczenie obejmuje również: *„choroby zawodowe, wykazane w załączonej do dekretu tabeli, które zostały nabyte przy wykonywaniu lub z powodu wykonywania prac"* określonych niniejszym dekretem.

Można wyróżnić trzy elementy charakteryzujące wypadek przy pracy i chorobę zawodową:

1) zdarzenie wywołujące szkodę, którego następstwem jest śmierć lub trwała niezdolność do pracy (niezdolność większa niż 11% w przypadku zdarzeń, które wystąpiły przed 25.07.2000 r., lub większa niż 6% – w przypadku zdarzeń mających miejsce po tym terminie), lub czasowa niezdolność, która powoduje nieobecność w pracy przez okres dłuższy niż 3 dni;
2) przyczyna (gwałtowna w wypadku, powolna w chorobie zawodowej);
3) okoliczność wykonywania pracy i jej związek ze zdarzeniem.

Według doktryny, przez zdarzenie wywołujące szkodę należy rozumieć fakt mimowolny, nienormalny i nieoczekiwany (chociaż teoretycznie do przewidzenia), który spowodował w organizmie pracownika zmianę (zewnętrzną lub wewnętrzną) anatomiczną lub funkcjonalną, powierzchowną lub głęboką (widoczną lub nie), która wpływa na jego zdolność do pracy, powodując: śmierć, stałą niezdolność, albo niezdolność tymczasową.[20] Niezdolnością do pracy jest taki stan, który w myśl art. 74 powoduje tymczasowe lecz całkowite wstrzymanie od pracy, albo stałe obniżenie całkowite lub częściowe zdolności do pracy. Niezdolność do pracy lub jej obniżenie powinny być określane wyłącznie poprzez stan fizyczny pracownika i musi być odróżniona od zmniejszenia zdolności do pracy zarobkowej, która obejmuje szerszą koncepcję. Poza odnoszeniem się do stosunku pracy uwzględnia również inne elementy obiektywne związane ze środowiskiem gospodarczym, w którym pracownik fizycznie poszkodowany mieszka i pracuje. Ocena niepełnosprawności dokonywana jest według specjalnych kryteriów z uwzględnieniem określonej tabeli oceny. Nie są uważane, w rozumieniu przepisów za wypadki przy pracy, szkodliwe wydarzenia, które prowadzą do uszczerbków czysto estetycznych, bez wpływu na zdolność do pracy (takie jak blizny), chyba że stanowią szkodę niematerialną, tj. szkodę moralną, wizerunkową itp.

Drugi element wypadku lub choroby, tj. przyczyna (gwałtowna lub powolna) jest czynnikiem, który zmienia w sposób nagły i natychmiastowy

[20] A. Rossi, *L'infortunio sul lavoro e le malattie professionali*, Santarcangelo di Romagna 2010, s. 90.

normalny stan pracownika (gwałtowna przyczyna w wypadku przy pracy) lub powoduje w sposób stopniowy i postępowy zaburzenia w organizmie (powolna przyczyna w chorobie zawodowej). Musi mieć cechy możliwości spowodowania szkodliwych skutków i może nią być czynnik np. mechaniczny (urządzenia i sprzęt, itp.), środowiskowy (udar słoneczny, zapalenie płuc, itp.), toksyczny (zatrucie szybko postępujące), wirusowy (tężec, itd.), psychiczny (nerwice), siłowy i wysiłkowy (przepuklina), elektryczny (porażenie prądem, etc.)

Przyczyna nie musi być koniecznie zewnętrzna, może tkwić w organizmie poszkodowanego, jak na przykład przepuklina mięśniowa lub nerwice. Dlatego wypadek nie został wykluczony nawet w przypadku istniejącego wcześniej patologicznego stanu pracownika.[21] Sąd kasacyjny rozszerzył taką interpretację, uznając za wypadek przy pracy zawał serca, który jest zdarzeniem gwałtownym, gdyż burzy równowagę organizmu w przeciągu krótkiego czasu. Sąd rozważał, czy zawał serca może być powiązany ze stresującymi warunkami pracy także wówczas, gdy pracownik był patologicznie predysponowany lub prowadził niezdrowy styl życia. Uznał, że zawał, jeżeli został wywołany przez pracę także normalną i niepowodującą szczególnego wysiłku (lub gdy do jego wywołania przyczyniła się praca), jest on zdarzeniem związanym z pracą także wówczas, gdy jest konsekwencją stresu psychicznego, czyli czynnika wewnętrznego.[22]

Trzecim elementem łączącym zdarzenie i świadczenie pracy jest okoliczność wykonywania pracy. Odnosi się do każdej fazy wykonywania pracy zarówno przygotowawczej jak i końcowej, i obejmuje również wypadki w drodze, to znaczy takie, które przydarzają się pracownikowi w drodze między miejscem zamieszkania a miejscem pracy lub miejscem odpoczynku.

Za wypadki „w drodze" uważa się wypadki drogowe, gdy pracownik korzysta ze środków komunikacji publicznej albo z własnych środków transportu lub firmowych, w przypadku braku publicznych lub gdy te ostatnie działają w godzinach nieodpowiednich do tych praktykowanych przez firmę/gospodarstwo oraz pod warunkiem, że zdarzyły się na bezpośredniej trasie między pracą a domem.[23]

---

[21] Ibidem.

[22] Zob. orzeczenie dotyczące przypadku prowadzącego pociąg, który dostał zawału serca z powodu obawy potrącenia osoby stojącej na torach: La Suprema Corte di Cassazione, 9888/88.

[23] Kasacja wyroku z dnia 12 maja 1990, nr 4076. Szerzej na ten temat zob. A. Rossi, op. cit., s. 95-99.

## 4. Pojęcie pracy rolniczej

Według art. 207 dekretu 1124/1968, *„są uznawane za prace rolne wszystkie prace związane z uprawą gruntów, leśnictwem, hodowlą zwierząt oraz działalności powiązane, czyli te, które zaliczają się do działalności przedsiębiorcy rolnego na podstawie art. 2135 k.c.*,[24] *nawet jeśli praca jest wykonywana przy użyciu maszyn wprawianych w ruch przez czynnik nieożywiony, czyli nie bezpośrednio przez osobę, która je używa, nawet jeśli nie są one wykonywane na rzecz i w interesie prowadzonego gospodarstwa”*.

W świetle art. 2135 wł. k.c. działalnością rolniczą są prace związane z uprawą ziemi, leśnictwem, hodowlą zwierząt, które nie muszą koniecznie wiązać się z wykorzystaniem gruntów, ale mogą odbywać się także w wodach słodkich, słonawych i morskich; prace powiązane, a więc rodzaje działalności wykonywanej przez tego samego przedsiębiorcę rolnego, skierowanej na obróbkę, konserwację, przetwarzanie, komercjalizację i wzbogacanie produktów pochodzących w przeważającej mierze z gruntów, z lasu lub z hodowli zwierząt; a także przyjmowanie i gościnność.

Włoski kodeks cywilny szeroko definiuje działalność rolniczą, a omawiany dekret jeszcze dodatkowo zaznacza, że do zakresu ubezpieczenia zaliczają się: *„prace powiązane, pomocnicze lub komplementarne skierowane na przetworzenie lub zbycie produktów rolnych, gdy są one wykonywane na gruntach gospodarstwa rolnego, lub w interesie i na rzecz gospodarstwa rolnego”* (art. 207). Podlega przepisom tytułu II. również uprawa ogrodów, nawet jeśli prowadzona jest na gruntach, dla których nie został ustalony podatek gruntowy.

Działalnością rolniczą jest również leśnictwo. Dekret wyjaśnia, jakie czynności związane z tą działalnością uważane są za prace leśne, a mianowicie wszystkie te związane z uprawą lasów, takie jak sadzenie, sianie, przycinanie, łuszczenie roślin, zwalczanie szkodliwych roślin i tym podobne. Obejmują one również cięcie roślin i ich transport do zwykłych miejsc przechowywania na brzegach rzek i strumieni, lub przy drogach i ich przerzut z miejsc składowania do rzek i strumieni, jeżeli takie prace są prowadzone przez przedsiębiorców rolnych (art. 208). Dodatkowo dekret zastrzega, że podlega również przepisom niniejszego tytułu uprawa roślin, gdziekolwiek się znajdują, a za prace powiązane, komplementarne lub pomocnicze jest nawet uznawana karbonizacja.

[24] Codice civile italiano R.D. 16 marzo 1942, n. 262 Approvazione del testo del Codice Civile, edizione straordinaria della Gazzetta Ufficiale del 4 aprile 1942, n. 79.

**Prace powiązane**, komplementarne i pomocnicze, o których mowa w art. 2017, chociaż nie są bezpośrednio związane z produkcją rolną, zwiększają jej efektywność, mają bowiem charakter przygotowawczy i wspierający. Są to czynności, które muszą mieścić się wyłącznie w ramach „normalnego wykonywania rolnictwa".[25] Ponadto art. 2135 zawiera koncepcję „przewagi", która jest kryterium kwalifikującym działalności powiązane. Obróbka, konserwacja, przetwarzanie, komercjalizacja i wzbogacanie produktów rolnych, są powiązanymi działalnościami rolniczymi, jeżeli ich przedmiotem są produkty uzyskane „przeważająco" z uprawy gruntów, lasu lub hodowli zwierząt. Z kolei działalności skierowane na dostarczanie dóbr i usług muszą odbywać się przy „przeważającym" użyciu wyposażenia i zasobów gospodarstwa normalnie stosowanych w ramach prowadzonej w nim działalności rolniczej. Ten sam warunek dotyczy waloryzacji obszarów i dziedzictwa wiejskiego i leśnego, a także przyjmowania i gościnności (agroturystyki).

Warto podkreślić, że do przedmiotowych przesłanek ubezpieczenia nie tylko zaliczają się tak szeroko określone działalności rolnicze, powiązane, pomocnicze i komplementarne, ale nawet działalności o charakterze przemysłowym określone w tytule I (przeznaczonym dla sektora przemysłu), jeżeli są wykonywane przez przedsiębiorcę rolnego na rzecz lub w interesie gospodarstw rolnych i leśnych, także wówczas, gdy prace wykonywane są przy użyciu maszyn wprawianych w ruch przez czynnik nieożywiony, albo nie bezpośrednio przez osobę, która je używa (art. 1, ostatnie zdanie, dekretu. 1124/1965). Są to tzw. działalności przemysłowe przetwórstwa rolnego. Odnośnie do takich działalności, o naturze przemysłowej, stosuje się regulację rolną pod warunkiem, że są wykonywane przez przedsiębiorcę rolnego, na rachunek i w interesie gospodarstw rolnych i leśnych.

## 5. Choroby zawodowe

Ubezpieczenie obejmuje także choroby zawodowe, wymienione w załączonej do dekretu tabeli, nabyte podczas i z powodu wykonywania prac,

[25] Okólnik (*circolare*) INPS nr 126 z 16 grudnia 2009 r., precyzuje koncepcję normalności. Normalność powinna być weryfikowana pod dwoma względami: zgodności, tj. adekwatności funkcjonalnej wyposażenia i zasobów do rodzaju wykonywanej działalności oraz regularności, czyli stabilnego i systematycznego wykorzystania zasobów w działalności rolniczej wykonywanej w latach rolnych cechujących się normalnymi warunkami środowiskowymi. I tak na przykład INPS w okólniku z 1 grudnia 2003 r. nr 186 uznał, że nie jest zgodna funkcjonalnie młockarnia dla gospodarstwa sadowniczego.

określonych w tej samej tabeli, i które zaliczają się do tych wymienionych w dekrecie jako prace rolnicze. Jednakże Trybunał Konstytucyjny uznał niesłuszność cytowanego przepisu w zakresie, w którym nie przewiduje, że ubezpieczenie jest obowiązkowe również w przypadku chorób innych niż wymienione w tabeli chorób zawodowych w rolnictwie, czy spowodowanych przez określoną pracę lub czynnik chorobotwórczy, określonych w tej samej tabeli, pod warunkiem udowodnienia, że są to choroby spowodowane pracą.[26]

## 6. Ochrona *ex ante*

Włoski ustawodawca wprowadził rozwiązania w zakresie zapobiegania wypadkom. W kalkulacji składki ubezpieczeniowej został przewidziany system Bonus Malus, uzależniony od sytuacji wypadkowej gospodarstw i zachęcający jednocześnie do inwestowania w bezpieczeństwo. Średnia stawka składek może być obniżona lub zwiększona w zależności od tendencji wypadków przy pracy i chorób zawodowych występujących w gospodarstwie. Składka ubezpieczeniowa jest obniżona przez INAIL tym gospodarstwom, które wykazują przestrzeganie norm ochrony i higieny pracy lub poprawiły warunki bezpieczeństwa, stosując się do wspomnianego we wstępie dekretu nr 81/2008. I odwrotnie, jeśli pracodawca nie przestrzega zasad profilaktyki i bezpieczeństwa (i występują wypadki i choroby zawodowe), składka jest podwyższana, dlatego zapobieganie wypadkom może nie tylko przerwać tragiczny łańcuch wypadków przy pracy, zwłaszcza tych śmiertelnych i powodujących trwałe całkowite inwalidztwo, ale również staje się użyteczną inwestycją gospodarczą.

## 7. Obowiązki pracodawcy i pracownika w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych

W razie wypadku przy pracy pracodawca jest zobowiązany zapewnić poszkodowanemu wszelkie środki pomocy, jakimi dysponuje, pokryć koszty

[26] Wyrok włoskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 1988, nr 179.

związane z transportem rannych do miejsca, gdzie mogą otrzymać pierwszą natychmiastową pomoc, lub dowieźć lekarza do miejsca, gdzie znajduje się dana osoba, jeśli nie można jej transportować. Pracownik zaś ma obowiązek poinformować „niezwłocznie" pracodawcę o wypadku, niezwłocznie przedstawić pracodawcy pierwsze zaświadczenie lekarskie, a jeżeli opieka medyczna powinna być kontynuowana, zaświadczenie wypełnione przez lekarza prowadzącego. Art. 238 zobowiązuje lekarza, który udzieli pierwszej pomocy poszkodowanemu, do wystawienia zaświadczenia o wizycie lekarskiej, jeżeli jego zdaniem uszkodzenie ciała może doprowadzić do niepełnosprawności, która spowoduje nieobecność w pracy powyżej trzech dni.

W przypadku choroby zawodowej pracownik jest zobowiązany do poinformowania pracodawcy w terminie 15 dni od przejawu choroby zawodowej; przedłożenia pracodawcy zaświadczenia lekarskiego pierwszego, a w przypadku kontynuacji leczenia zaświadczenia wypełnionego przez lekarza prowadzącego. Jeżeli pracownik nie wykonuje już pracy lub choroba zawodowa odnosi się do czynności wykonywanych u innego pracodawcy, może on bezpośrednio przedłożyć do INAIL wniosek o uznanie choroby zawodowej i zaświadczenia o kontynuacji leczenia.

## 8. Świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego i chorobowego

Regulacja świadczenia ubezpieczeniowego jest realizacją zarówno prawa do ochrony zapisanego w art. 35[27] ust. 1 Konstytucji, jak i określonego w art. 38[28] prawa pracownika do spełniania swoich potrzeb życiowych, także w przypadku zdarzeń upośledzających. W niniejszym zakresie zastosowanie mają przepisy ogólne tytułu I., dotyczące wypadków w sektorze przemysłu. Świadczenia mogą być ekonomiczne, zdrowotne (sanitarne), socjalne. Świadczenia ekonomiczne i zdrowotne mają charakter automatyczny, tzn. muszą być przyznane pracownikowi także w sytuacji pominięcia lub nieregularnego opłacania składek.

[27] Art. 35 włoskiej Konstytucji stanowi: *„Republika chroni pracę we wszystkich jej formach i zastosowaniach"*; Costituzione della Repubblica Italiana del 22 dicembre 1947 r. (Gazzetta Ufficiale 27 dicembre 1947, n. 298).

[28] Według art. 38 włoskiej Konstytucji *„Każdy obywatel niezdolny do pracy i bez niezbędnych środków do utrzymania ma prawo do wsparcia socjalnego. Pracownicy mają prawo do zabezpieczenia i otrzymania odpowiednich środków dla swoich potrzeb życiowych w razie wypadku, choroby, inwalidztwa i starości oraz przymusowego bezrobocia. Osoby niepełnosprawne i upośledzone mają prawo do edukacji i szkolenia zawodowego"*.

Świadczenia ekonomiczne polegają na wypłaceniu:
- zasiłku dziennego za niezdolność czasową (od czwartego dnia po wypadku lub objawienia choroby zawodowej), aż do wyzdrowienia (art. 213);
- renty inwalidzkiej w przypadku niezdolności stałej całkowitej lub częściowej w stopniu powyżej 10% w przypadku zdarzeń do 2000 r. i powyżej 15% w przypadku zdarzeń po 2000 r. Minimalny stopień inwalidztwa uprawniający do renty wynosi odpowiednio co najmniej 11% lub 16%. Osoba, której stopień niepełnosprawności spowodowanej wypadkiem po 2000 r. wynosi między 6% a 15, ma prawo do odszkodowania, a niepełnosprawność poniżej 6% nie uprawnia do jakiegokolwiek odszkodowania (art. 215). Dla niektórych osób i przy spełnieniu określonych warunków przepisy przewidują prawo ubiegania się o wypłatę renty w jednorazowej kwocie w celu zakupu gruntów rolnych lub maszyn rolniczych (art. 220).
- renty dla członków rodziny pracownika zmarłego w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej (w wysokości 50% renty dla małżonka, 20% dla każdego dziecka) (art. 213) oraz dodatkowo jednorazową zapomogę (art. 233 w zw. z art. 85);
- zasiłku pogrzebowego dla członków rodziny pracownika zmarłego w wyniku wypadku lub choroby zawodowej.

Świadczenia zdrowotne obejmują pierwszą pomoc w szpitalu lub klinikach państwowych lub prywatnych; leczenie medyczne lub chirurgiczne i kliniczne w placówkach INAIL; zapewnienie i odnowienie protez; leczenie i pobyt sanatoryjny (art. 236 w zw. z art. 86).

Świadczenia socjalne obejmują m.in. stałe miesięczne dodatki dla bliskich pracowników niepełnosprawnych, zmarłych z powodów niezależnych od wypadków przy pracy lub chorób zawodowych, którzy mieli stopień niepełnosprawności nie niższy niż 65% i przyznaną rentę. Innymi tego rodzaju świadczeniami są: zasiłek opiekuńczy dla inwalidów z 100% stopniem niepełnosprawności; świadczenia dodatkowe dla niepełnosprawnych, potrzebujących stałej opieki (art. 218); miesięczny dodatek z tytułu przymusowego bezrobocia dla osób otrzymujących rentę inwalidzką z niepełnosprawnością nie niższą niż 34% w wieku do 65 lat;[29] dodatki do renty na okres leczenia w celu odzyskania zdolności pracowniczej; zwrot kosztów podróży i pobytu na leczeniu sanatoryjnym.

[29] Wysokość tego dodatku od lipca 2015 r. została ustalona dekretem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na 256.39€.

## 9. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskazuje na wiele interesujących rozwiązań. Obowiązkowy charakter ubezpieczenia wypadkowego polega na przyznaniu pracownikowi prawa do otrzymania zasiłku z powodu braku wynagrodzenia oraz renty lub odszkodowania za zmniejszenie zdolności pracowniczej spowodowanej wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową, powstałymi przy okazji wykonywania pracy, bez względu na to, czy pracodawca opłacił wszystkie składki ubezpieczeniowe.

Art. 205 szeroko określa krąg podmiotów podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu, obejmującemu bezpośrednich producentów rolnych, pracowników rolnych, małżonka, dzieci oraz krewnych i powinowatych, bez ograniczenia wiekowego, pod warunkiem, że świadczą stałą manualną pracę w gospodarstwie rolnym. W Polsce krytycznie ocenia się wykluczenie z ubezpieczenia dzieci do lat 16[30] oraz osób pracujących w gospodarstwie, ale nie zamieszkujących z rolnikiem, z powodu zastosowania pojęcia domownika[31] i ograniczenie możliwości wnioskowego podlegania ubezpieczeniu dla osób prowadzących dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą, jak na przykład agroturystykę.[32]

We Włoszech przedsiębiorca rolny, który nie wykonuje stałej manualnej pracy, nie podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu, ale może zostać nim objęty na wniosek, pod warunkiem że jest zawodowym przedsiębiorcą rolnym. Jednak w tym wypadku ubezpieczenie dotyczy jedynie zdarzeń zaistniałych podczas wykonywania manualnej pracy rolniczej.

Kryterium objęcia ubezpieczeniem nie jest posiadanie gospodarstwa rolnego, lub zamieszkiwanie z rolnikiem, ale faktyczne i stałe wykonywanie pracy rolniczej. Nie można zatem zarzucić włoskiemu systemowi, w przeciwieństwie do polskiego, nieszczelności i dopuszczania do ochrony osób niezwiązanych lub luźno związanych z rolnictwem,[33] ani pozostawiania poza ochroną osób wykonujących prace rolnicze.

---

[30] Szerzej D. Puślecki, *Problem ochrony dzieci od wypadków przy pracy w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2009, nr 2, s. 193-208.

[31] W Polsce *„W świetle aktualnej regulacji istnieje zatem wiele osób faktycznie pracujących w rolnictwie, nieubezpieczonych i pozbawionych ochrony od wypadków przy pracy"*, cyt. D. Puślecki, *Społeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników...*, s. 43.

[32] „W Polsce w świetle aktualnej regulacji prawnej podmioty prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą nie są objęte ochroną od wypadków przy pracy w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą", cyt. D. Puślecki, *Społeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników...*, s. 42.

[33] O „nieszczelności" polskiego systemu pisała m.in. A. Szymecka-Wesołowska, op. cit., s. 90. O „zjawisku podlegania ubezpieczeniu w KRUS tzw. "fikcyjnych rolników"" pisze D. Puślecki, *Społeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników...*, s. 42.

We Włoszech pojęcie wypadku jest szerzej interpretowane, obejmując, inaczej niż w prawie polskim, również przyczyny wewnętrzne. Ponadto związany jest z okolicznością wykonywania pracy, a nie działalności rolniczej, i odnosi się do każdej fazy wykonywania pracy, zarówno przygotowawczej i końcowej. W Polsce powiązanie wypadku z działalnością rolniczą, która jest wąsko ujęta, powoduje, że poza ochroną pozostają czynności przygotowawcze do produkcji oraz czynności następcze,[34] a także działalności o charakterze usługowym czy handlowym, jak sprzedaż produktów i agroturystyka. We Włoszech pracą rolną są wszystkie prace związane z działalnością rolniczą, która jest szeroko definiowana, obejmując również tzw. działalności powiązane, jak przetwarzanie i sprzedaż produktów, agroturystykę, pod warunkiem ich wykonywania przy zachowaniu kryterium „przewagi" i „normalności".

Również szerzej niż w Polsce interpretowane jest w praktyce pojęcie rolniczej choroby zawodowej, obejmujące nie tylko choroby określone normatywnie w wykazie chorób zawodowych, ale każdą chorobę, jeżeli udowodni się, że powstała w związku z wykonywaniem pracy.

We Włoszech zostały przewidziane mechanizmy służące ograniczeniu zjawiska wypadkowości (ochrona *ex ante*). Wszystkich pracodawców i pracowników, także sektor rolny, obowiązuje regulacja prawna w zakresie bezpieczeństwa pracy[35] oraz system Bonus Malus uzależniający wysokość składki od liczby wypadków i chorób zawodowych występujących w danym gospodarstwie.

Bogaty jest katalog świadczeń, które *de facto* urzeczywistniają ochronę *ex post*. Dla porównania, w Polsce jedynymi świadczeniami płatnymi z ubezpieczenia wypadkowego są jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, albo jednorazowe odszkodowanie z tytułu śmierci. Są one oderwane od zdolności poszkodowanego do pracy i nie obejmują swym zakresem wszystkich następstw wypadku. Nie przywracają bowiem poszkodowanemu zdolności do zarobkowania.[36]

Włoski system przewiduje zasiłek dzienny za niezdolność czasową (od czwartego dnia po wypadku lub objawienia choroby zawodowej), aż do wyzdrowienia. Dla porównania, w Polsce zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu, który wskutek choroby jest niezdolny do pracy nieprzerwanie przez co najmniej 30 dni, i jest wypłacany nie dłużej niż 180 dni (w podstawowym okresie zasiłkowym). Do świadczeń ekonomicznych we

[34] Cyt. ibidem, s. 44.

[35] W Polsce unormowania w kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy mają zastosowanie jedynie do pracowników rolnych, zob. Ibidem, s. 39.

[36] Cyt. ibidem, s. 44 i 46.

Włoszech należy również renta inwalidzka, przy co najmniej 16% uszczerbku. Małżonek i dzieci otrzymują rentę w razie śmierci ubezpieczonego oraz dodatkowo jednorazową zapomogę.

Świadczenia zdrowotne ukierunkowane są na maksymalne przywrócenie zdolności pracowniczej i zarobkowej poszkodowanego, co pełniej ma gwarantować określony w art. 87 zakaz odmówienia przez poszkodowanego bez uzasadnionego powodu, pod rygorem utraty renty, poddania się leczeniu medycznemu lub chirurgicznemu, jeżeli ubezpieczyciel uważa je za konieczne. Ponadto bogaty jest katalog świadczeń socjalnych, przyznawanych dodatkowo, obok świadczeń ekonomicznych, obejmujący m.in. zasiłki opiekuńcze, pielęgnacyjne, a nawet dodatki do renty z tytułu bezrobocia. Można zatem podsumować, że włoski system ubezpieczeń ma na celu ochronę wszystkich osób faktycznie pracujących w rolnictwie, realizację funkcji kompensacyjnych za poniesione szkody, funkcji socjalnych i przywrócenia zdolności zarobkowej poszkodowanego (szeroka ochrona *ex post*) a także zawiera rozwiązania z zakresu ochrony *ex ante*.

*Anna Kapała, doktor nauk prawnych, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wydział Przyrodniczo-Technologiczny, Instytut Nauk Społecznych i Ekonomicznych, Zakład Polityki Gospodarczej i Prawa.*

## Piśmiennictwo

1. M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino 2008;
2. A. Kapała, *Ubezpieczenie społeczne rolników prowadzących agroturystykę w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2015, nr 2, w trakcie publikacji;
3. A. Kapała, *Prawnopodatkowe aspekty agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2010, nr 1;
4. M. A. Król, *Rozwiązania prawne w zakresie zabezpieczenia warunków pracy kobiet i przeciwdziałania wypadkom z udziałem dzieci w rolnictwie w aktach międzynarodowych i wybranych państw europejskich*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia" 2015, nr 53;
5. I. Lis, *Wybrane zagadnienia wypadków przy pracy rolniczej*, „Prawo Rolne" 1991, nr 1;
6. L. Pelliccia, *Il rapporto di lavoro in agricoltura*, Santarcangelo di Romagna 2014;
7. M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale,* Padova 2007;
8. D. Puślecki, *Społeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników – próba oceny*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2010, nr 1;

9. D. Puślecki, *Problem ochrony dzieci od wypadków przy pracy w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2009, nr 2;
10. D. Puślecki, *Prawne problemy podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria" 2007, t. VI;
11. A. Rossi, *L'infortunio sul lavoro e le malattie professionali*, Santarcangelo di Romagna 2010;
12. A. Szymecka-Wesołowska, *O potrzebie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników – głos w dyskusji,* „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia" 2010 nr 36;
13. B. Wierzbowski (red.), *Wypadek przy pracy rolniczej w świetle orzecznictwa sądowego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2000, nr 2.

## Farmers accident insurance under Italian legislation Abstract

Presentation of legal solutions for the farmers accident insurance in other countries can be useful as the Polish regulation in this area is in many respects critically evaluated. Italian regulation is a valuable point of reference because of its long tradition, wide definition of agricultural activity, a wide range of entities covered by the insurance, linking insurance with the actual performance of agricultural work, slightly wider than in Poland notion of accident and occupational diseases, and a wide catalog of economic and social benefits for accidents and occupational diseases. The aim of this study is to identify, through a comprehensive analysis of the Italian regulation, beneficial solutions for the fullest possible protection of individuals working in agriculture, which could be used as a reference point for the Polish legislator.

**Keywords:** insurance, accidents, occupational diseases, agriculture, Italian law.

*Łukasz Popławski*[*]

# Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce[1]

Funkcjonowanie gospodarki, w tym rolnictwa, związane jest w wieloma ryzykami. W warunkach globalizacji i – tym samym – integracji rynków stwarza to szczególne zapotrzebowanie na poszukiwanie ograniczeń tych ryzyk. Takie możliwości oferują np. ubezpieczenia. W recenzowanej monografii pod red. M. Kaczały i K. Rojewskiego problemy te podjęto z perspektywy produkcji roślinnej w rolnictwie w Polsce. Poruszane zagadnienia, sposób ich prezentacji należy ocenić wysoko, ze względu na kilka zasadniczych przesłanek, jakimi są:

- nowatorski i aktualny charakter podjętej tematyki. Wynika to z kompleksowego ujęcia problematyki ubezpieczeń,
- interdyscyplinarne ujęcie, ze względu na integrację wątków ekonomicznych, prawnych, jak i produkcyjnych, a z drugiej strony – teoretycznych i praktycznych,
- wysoki poziom aplikacyjny zrealizowanych badań,
- unikatowe określenie kierunków ubezpieczeń upraw, jak również znaczenia wsparcia ze strony państwa dla tych procesów,
- bardzo dobry, przyjazny dla odbiorców, styl narracji.

Monografia składa się z ośmiu rozdziałów, których autorami są osoby z dużym doświadczeniem naukowym i praktycznym z zakresu ubezpieczeń, ekonomiki rolnictwa. Reprezentują zarówno świat nauki (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu), jak i takie instytucje, jak Ministerstwo Finansów czy firmy związane z ubezpieczeniami i likwidacją szkód. Całą strukturę monografii recenzent ocenia pozytywnie, aczkolwiek uważa, że ze względu chociażby na charakter ujęcia zagadnień od poziomu ogólnego do szczegółowego, rozdział czwarty powinien być zamieniony z rozdziałem trzecim.

[*] dr hab. Łukasz Popławski, prof. nadzw. UEK Wydział Finansów, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

[1] Monografia pod red.: M. Kaczała, K. Rojewski, Wyd. Poltext, Warszawa 2015.

Rozdział pierwszy stanowi swego rodzaju tło do dalszych rozważań. Określono w nim w sposób syntetyczny ważniejsze kierunki zmian ekonomicznych i strukturalnych, jakie miały miejsce po akcesji Polski do UE. Zwrócono uwagę na poprawę warunków funkcjonowania rolnictwa, zróżnicowany charakter dostosowań rolnictwa do warunków rynkowych. W ramach przemian strukturalnych nastąpił wzrost przeciętnej powierzchni użytków rolnych na jedno gospodarstwo rolne oraz nastąpiły procesy polaryzacji struktury obszarowej. Ponadto nastąpiła intensyfikacja prorynkowej orientacji gospodarstw rolnych, przy ciągłej dominacji produkcji roślinnej, której struktura ulega jednak zmianie na rzecz upraw bardziej ekstensywnych i wymagających mniejszych nakładów na jednostkę produkcji. Z przeprowadzonych badań wynika, że nastąpił wzrost dochodów w rolnictwie, przy czym można obserwować silne ich uzależnienie od systemu wsparcia (przeważający udział dopłat bezpośrednich w dochodzie). Za cenne z naukowego punktu widzenia recenzenta są stwierdzenia Autora odnośnie tego, że obserwowane zmiany w rolnictwie w Polsce po roku 2004 były kontynuacją wcześniejszych wieloletnich trendów, które zostały przyspieszone po integracji z UE.

Rozdział drugi traktuje o kategoriach zagrożeń i ryzyku w działalności rolniczej. Według recenzenta, druga część tytułu tego rozdziału mogłaby zostać lepiej określona, np.: „...ze szczególnym uwzględnieniem produkcji roślinnej". Autorzy właściwie diagnozują zagrożenia i ryzyka w działalności rolniczej, wychodząc z perspektywy dwoistego charakteru funkcjonowania gospodarstwa domowego rolników: z jednej strony jako producenci, z drugiej jako konsumenci. Jak słusznie zostało zauważone, stwarza to określone konsekwencje wystąpienia zagrożeń i ryzyk. W tej części pracy przytoczono także definicje zdarzeń w ubezpieczeniu upraw z punktu widzenia zakładu ubezpieczeń (m.in. stosowane definicje, ubezpieczalność zdarzeń) oraz wskazano, że z punktu widzenia producenta rolnego nie tylko te zdarzenia, ale też warunki klimatyczne i szereg innych (m.in. klasa gruntów danego gospodarstwa) mają istotne znaczenie w kontekście zarządzania ryzykiem w produkcji roślinnej. Autorzy słusznie stwierdzają, że w przypadku określania warunków dla produktów ubezpieczeniowych skierowanych do producentów rolnych powinny być brane pod uwagę kompleksowo różne aspekty produkcji rolnej.

Kolejna część pracy – *„Regulacje prawne w zakresie ubezpieczeń upraw rolnych"*, dotyczy aktualnych regulacji prawnych z obszaru ubezpieczeń produkcji roślinnej zarówno na poziomie krajowym, jak i Unii Europejskiej. Interesująca jest analiza przyczyn wprowadzenia w Polsce ubezpieczeń dotowanych w 2008 r. w zakresie ubezpieczenia upraw. Określono także możliwości wsparcia państwa dla sektora rolnego w zakresie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych, wynikające z wytycznych Unii Europejskiej

w sprawie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014-2020. Wskazano także, z dużym znawstwem tematu, na kształt notyfikowanych w tym zakresie programów w Polsce.

W rozdziale czwartym Autor skoncentrował się na historycznym rozwoju rynku ubezpieczeń upraw w Polsce. Wskazano na kilkukrotną modyfikację zakresu przedmiotowego i podmiotowego definicji pokrywanych zdarzeń, jak również sposobów obliczania plonów referencyjnych, czy szkód całkowitych w latach 1946-1990. Zwrócono uwagę na funkcjonujące do 1990 r. ubezpieczenia *ex lege* (bezumowne), które ewidentnie przyczyniały się do wysokiego stopnia penetracji rynku. Przedstawiona została również geneza wprowadzenia ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, a także późniejsze nowelizacje tej ustawy. Recenzujący tytułową monografię uważa, że zrealizowano ją z dużym wyczuciem tematu. Autor trafnie zdiagnozował przyczyny relatywnie niskiego zainteresowania producentów rolnych ubezpieczeniem upraw. Pytaniem otwartym pozostaje, czy zwiększenie owego zainteresowania może być realizowane głównie na drodze zwiększenie dopłat do systemu ubezpieczeń?

Następny rozdział stanowi interesujące odniesienie do kwestii ubezpieczeń z perspektywy producenta rolnego. Podjęto próbę oszacowania skutków finansowych zawarcia umowy ubezpieczenia przez producenta rolnego. Szczególnie wysoko należy ocenić w tym rozdziale zdiagnozowanie czynników, które determinują podejmowane decyzje. Określenie wpływu zawarcia ubezpieczenia na poziom zyskowności z uprawy przedstawiono na podstawie obliczeń Wielkopolskiej Izby Rolniczej w odniesieniu do skutków niewłaściwego przezimowania i uprawy rzepaku. Pozwoliło to na sformułowanie interesujących konkluzji odnośnie ochrony ubezpieczeniowej.

Rozdział szósty dotyczy strony popytowej rynku ubezpieczenia upraw, a więc zagadnienia czynników wpływających na podjęcie decyzji o zawarciu umowy ubezpieczenia upraw. Opierając się na danych uzyskanych w badaniu ogólnopolskim, zrealizowanym na zlecenie Katedry Ubezpieczeń Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, zbadano relacje pomiędzy faktem posiadania ubezpieczenia upraw od konkretnego ryzyka a cechami związanymi z kierującym gospodarstwem rolnym (wiek, płeć, wykształcenie), charakterystykami gospodarstwa (wielkość, dominująca klasa gleb, zasadniczy kierunek produkcji oraz jej przeznaczenie, lokalizacja, dywersyfikacja dochodów) oraz czynnikami subiektywnymi, takimi jak: postrzeganie zagrożeń, występowanie szkód w uprawach spowodowanych określonymi zdarzeniami, źródła finansowania strat w uprawach, opinie na temat produktów ubezpieczeniowych i branży ubezpieczeniowej. Wykorzystano model logitowy, na podstawie którego sformułowano interesujące konkluzje o znaczeniu aplikacyjnym.

W rozdziale siódmym skoncentrowano się na zasadach ogólnych, stosowanych przez wszystkich ubezpieczycieli w zakresie procedur likwidacji poszczególnych rodzajów szkód w uprawach, które bezpośrednio mają przełożenie na wielkość wypłacanego odszkodowania. Uwagę zwraca aplikacyjny charakter rozważań, aczkolwiek, z drugiej strony, można mieć niedosyt co do poziomu syntez.

Ostatni rozdział związany jest z reasekuracją portfeli ubezpieczenia upraw. Omówione zostały rodzaje umów reasekuracyjnych stosowanych w ubezpieczaniu produkcji roślinnej oraz zasady ich funkcjonowania na rynku europejskim. Podjęto także kwestie dotyczące interwencji państwa w zakresie reasekuracji upraw jako alternatywnej lub uzupełniającej metody reasekuracji portfela. Z rozważań zawartych w tym rozdziale wynika, że ubezpieczenia upraw szczególnie potrzebują ochrony reasekuracyjnej.

W zakończeniu monografii przedstawiono wybrane kierunki rozwoju ubezpieczeń upraw w Polsce. Autorzy słusznie stwierdzają, że należy spodziewać się kontynuowania obecnego schematu ubezpieczeń upraw, opartego na dotacjach państwowych do składki, ze zdefiniowanymi zdarzeniami ubezpieczeniowymi pojedynczo lub w pakiecie, jak również likwidacją szkód na polu. Z kolei czynnikami sprzyjającymi rozwojowi ubezpieczeń upraw są procesy specjalizacji gospodarstw rolnych. Wyzwaniem wciąż pozostaje opracowanie i wdrożenie kompleksowego systemu ubezpieczeń dotyczących suszy. Autorzy proponują w tym przypadku zastosowanie ubezpieczeń indeksowych.

Reasumując, recenzowana monografia może być skierowana do szerokiego grona odbiorców. Chodzi tu zarówno o studentów kierunków związanych z rolnictwem, ekonomią, w tym ubezpieczeniami, pracowników naukowych, kadrę kierowniczą i pracowników zakładów ubezpieczeń oraz firm z branży rolnej, pośredników ubezpieczeniowych, jak i decydentów zajmujących się kształtowaniem systemów wsparcia dla rolnictwa. Książka pobudza do refleksji. Jej Autorzy stawiają pytania i podpowiadają rozwiązania poruszanych problemów. Prezentowana pozycja wydawnicza ma więc szansę być często wykorzystywana i cytowana. Ponadto wypełnia lukę w zakresie uporządkowania i pogłębienia wiedzy o ubezpieczeniach upraw, wzbogacając ją o nowe spojrzenie badawcze, uwzględniające aktualne wyzwania i problemy.

*Dr hab. Łukasz Popławski, prof. nadzw. UEK Wydział Finansów, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.*

## Informacje dla autorów

1) Redakcja zaprasza do publikowania artykułów dotyczących ubezpieczeń w rolnictwie, przyjmując do druku wyłącznie wcześniej nie opublikowane nowe opracowania.
2) Autorów prosimy o nadsyłanie materiałów o objętości maksimum do 40 tysięcy znaków, za pośrednictwem poczty elektronicznej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, kierując się wartością opracowania, dopuszczone będzie opracowanie zawierające większą liczbę znaków. Elementy graficzne opracowania (tabele, wykresy, rysunki) prosimy załączyć w odrębnych plikach, w celu możliwości dokonania korekt edytorskich.
3) Artykuł powinien zawierać streszczenie w języku polskim i angielskim (do 1,3 tys. znaków) zawierające cele i tezy opracowania, oraz notę o Autorze.
4) Anonimowość Autora jest zachowana poprzez zawarcie jego danych osobowych: nazwiska, adresu, wymaganych do zawarcia umowy o dzieło, oraz krótkiej informacji zawodowej – w oddzielnie dołączonym pliku.
5) Artykuł podlega recenzji i opracowaniu redakcyjnemu. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania skrótów, zmiany tytułów i śródtytułów.
6) Honoraria autorskie są wypłacane za materiały, które uzyskały pozytywną ocenę recenzentów.

Dodatkowych informacji udzielamy telefonicznie
pod nr 22 592-64-15; 22 592-64-91
lub odpowiemy na mail wysłany pod adresem:
rzecznik@krus.gov.pl