

2(82)/2024

ISSN 1507-4757

UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE

materiały i studia

-
- ▶ Światowe doświadczenia z subsydiowaniem ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie
-
- ▶ Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi
-
- ▶ Wpływ uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych na zdrowie psychiczne rolników – perspektywa międzynarodowa
-
- ▶ Zarządzanie zmianą na obszarach wiejskich w świetle dokumentów programowych i sprawozdawczych oraz wyników badań
-
- ▶ Działania podejmowane w KRUS w zakresie dochodzenia należności z tytułu nieopłaconych składek
-
- ▶ Ubezpieczenie zdrowotne realizowane przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
-
- ▶ Wypadki w gospodarstwach rolnych. Analiza przypadków
-



KASA ROLNICZEGO
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

2(82)/2024

UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE
materiały i studia

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Warszawa 2024

Rada Programowa prof. dr hab. Marian Podstawka, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – przewodniczący
dr n. med. Claudio Colosio, prof. UniMi, Uniwersytet w Mediolanie, Włochy
prof. dr hab. Paweł Czechowski, Uniwersytet Warszawski w Warszawie
prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
dr Pedro Delgado Cobos, Uniwersytet w Kordobie, Hiszpania
prof. dr Hans-Joachim Hannich, Uniwersytet w Greifswaldzie, Niemcy
dr hab. Beata Jeżyńska, prof. UMCS, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk, Uniwersytet Bielsko-Bialski w Bielsku-Białej
dr Erich Koch, Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, Kassel, Niemcy
dr n. med. Andrzej Kosiniak-Kamysz, Dyrektor Specjalistycznego Szpitala im. Dietla w Krakowie
prof. dr Peter Lundqvist, Szwedzki Uniwersytet Nauk Rolniczych w Alnarp, Szwecja
dr Ryszard Majer, prof. UJD, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie
dr inż. Agnieszka Parlińska, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB
prof. dr hab. Wanda Sułkowska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
dr hab. n. med. Andrzej Wojtyła, prof. UK, Uniwersytet Kaliski im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego

Redakcja Dariusz Rohde – redaktor naczelny
Katarzyna Kamizelić-Sroka – zastępca redaktora naczelnego
dr Krzysztof Książkowski – sekretarz naukowy
Magdalena Szewczyk – sekretarz redakcji
Urszula Straszak-Jakovljević – redaktor techniczny

Redaktorzy tematyczni ekonomia: prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, prof. dr hab. Marian Podstawka
ubezpieczenia: prof. dr hab. Wanda Sułkowska, dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko
statystyka: prof. dr hab. Bolesław Borkowski
prawo: prof. dr hab. Paweł Czechowski, dr hab. Beata Jeżyńska
ochrona zdrowia i rehabilitacja: dr hab. n. med. Andrzej Wojtyła
redaktor językowy: Urszula Straszak-Jakovljević (j. polski)
redaktor techniczny: Urszula Straszak-Jakovljević
DTP: Jarosław Cichocki, Igor Zalewski

Wydawca Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
al. Niepodległości 190
00–608 Warszawa

Adres redakcji Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Centrala
al. Niepodległości 190
00–608 Warszawa
tel.: 22 592–66–88, 22 592–66–86, 22 592–64–05
e-mail: [czasopismo\(at\)krus.gov.pl](mailto:czasopismo(at)krus.gov.pl)

Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia

ISSN 1507-4757

Czasopismo naukowe o otwartym dostępie, wydawane na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe (CC BY 4.0)



DOI: 10.48058/URMS

ICV (Index Copernicus Value) za 2023 rok – 95,09

Wersja online: www.gov.pl/krus/czasopismo-ubezpieczenia-w-rolnictwie---materiały-i-studia

Spis treści

Wstęp	5
-------	---

Jacek Kulawik

Światowe doświadczenia z subsydiowaniem ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie. Część II	7
--	---

<i>Global experiences with subsidising economic insurance in agriculture. Part II</i>	33
---	----

Małgorzata Szalast-Piwińska

Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi	59
--	----

<i>Environmental subsidy – an instrument of support for municipalities with protected areas</i>	101
---	-----

Peter Lundqvist

Wpływ uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych na zdrowie psychiczne rolników – perspektywa międzynarodowa	143
---	-----

<i>The impact of social, economic and environmental determinants on farmers' mental health – an international perspective</i>	175
---	-----

Irena Jędrzejczyk

Zarządzanie zmianą na obszarach wiejskich w świetle dokumentów programowych i sprawozdawczych oraz wyników badań	205
--	-----

<i>Change management in rural areas in light of programming and reporting documents as well as research findings</i>	235
--	-----

Malwina Niezgoda

Działania podejmowane w KRUS w zakresie dochodzenia należności z tytułu nieopłaconych składek	265
---	-----

<i>Measures taken by KRUS in the collection of outstanding contributions</i>	283
--	-----

Lidia Kwapich, Magdalena Skalska, Małgorzata Szczudło	
Ubezpieczenie zdrowotne realizowane przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	301
<i>Health insurance provided by the Agricultural Social Insurance Fund</i>	319
<hr/>	
Wanda Gawęł, Iwona Maczewska-Borny, Małgorzata Poławska	
Wypadki w gospodarstwach rolnych. Analiza przypadków	337
<i>Accidents on Farms. Case Analysis</i>	359

Od Wydawcy

Szanowni Czytelnicy!

Oddajemy do Państwa rąk kolejne – 82. wydanie naszego czasopisma naukowego „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia”.

W bieżącym numerze zamieszczamy drugą część artykułu pt. *Światowe doświadczenia z subsydiowaniem ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie* poświęconego kluczowym kwestiom subsydiowania ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w przekroju ogólnoświatowym. Przeczytaj w nim Państwo o zależnościach między subsydiami ubezpieczeniowymi a popytem na produkty redukujące ryzyka, negatywnymi skutkami tej interwencji oraz możliwościami zracjonalizowania wydatkowanych na nią funduszy budżetowych. Artykuł powstał na podstawie dorobku badaczy związanych z Bankiem Światowym, Organizacją Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa, International Food Policy Research Institute, Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz przeglądu literatury przedmiotu dokonanego za pomocą zmodyfikowanej techniki „a snowballing backward” połączonej z techniką manualną.

Dyskusje nad wsparciem gmin, na terenie których znajdują się obszary prawnie chronione, w postaci subwencji ekologicznej trwają od 2010 roku. Projekty ustaw z lat 2012–2013, uwzględniające tę formę wsparcia, pozostały na etapie projektów. Dopiero w projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2024 roku wprowadzono konkretne rozwiązania w tej kwestii. Artykuł *Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi* systematyzuje wiedzę na temat wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi w kontekście ochrony przyrody w Polsce. Zawiera przegląd projektów subwencji ekologicznej dla gmin z lat 2012–2013 i potrzeb ekologicznych z 2024 roku, jak również analizę potrzeb ekologicznych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich z obszarami chronionymi na 2025 rok. Dodatkowo artykuł przedstawia rozwiązania z zakresu wsparcia gmin z obszarami chronionymi, które od lat funkcjonują we Francji.

Artykuł *Wpływ uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych na zdrowie psychiczne rolników – perspektywa międzynarodowa* podejmuje bardzo ważny temat – problemów związanych ze złym stanem zdrowia psychicznego. Okazuje się, że problemy te są bardziej powszechne wśród rolników, zwłaszcza starszych, niż w innych grupach zawodowych. Rolnicy mają wyższy wskaźnik depresji i prób samobójczych w porównaniu z przedstawicielami innych zawodów, w ostatnich latach wzrosła także liczba przypadków chorób psychicznych wśród rolników. Autor prezentuje przegląd badań dotyczących psychospołecznego środowiska pracy rolników i ich zdrowia psychicznego w Europie, Ameryce Północnej, Australii i Nowej Zelandii. Omawia wyzwania, przed którymi stoją rolnicy, oraz ich konsekwencje w postaci chronicznego stresu

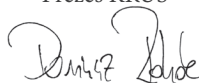
i ryzyka chorób psychicznych. Zwraca również uwagę na zdolność rolników do radzenia sobie z tymi wyzwaniem czy stresem, zarówno poprzez indywidualne mechanizmy adaptacyjne, jak i różnorodne formy wsparcia zewnętrznego.

Celem kolejnego artykułu pt. *Zarządzanie zmianą na obszarach wiejskich w świetle dokumentów programowych i sprawozdawczych oraz wyników badań* jest analiza opinii na temat zmian zachodzących na polskich obszarach wiejskich oraz ocena efektów tych zmian, przedstawianych w różnych dokumentach programowych, raportach, opracowaniach statystycznych i literaturze przedmiotu. Autorka podjęła się próby rozwiązania – na gruncie poznawczym – problemu, jakim jest brak ujednoczonych kryteriów oceny zmian zachodzących na obszarach wiejskich, które w sposób bardziej zobiektywizowany odzwierciedlałyby rzeczywisty obraz wsi i dokładniej przedstawiałyby mechanizm zarządzania tymi zmianami.

W niniejszym wydaniu kontynuujemy publikację prac przygotowanych na zakończenie studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne” w ramach współpracy z Uniwersytetem Kaliskim im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu. Będą mieli Państwo okazję zapoznać się z działaniami podejmowanymi w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w zakresie dochodzenia należności z tytułu nieopłaconych składek, ubezpieczeniem zdrowotnym realizowanym przez KRUS, a także analizą wypadków w gospodarstwach rolnych.

Życzymy Państwu interesującej lektury i zapraszamy do publikowania na łamach naszego półrocznika.

Z wyrazami szacunku –
Prezes KRUS



Dariusz Rohde

Światowe doświadczenia z subsydiowaniem ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie

Część II

Jacek Kulawik

Abstrakt

Część druga artykułu koncentruje się na zależnościach między subsydiami ubezpieczeniowymi a popytem na produkty redukujące ryzyka, negatywnymi skutkami tej interwencji oraz możliwościami zracjonalizowania wydatkowanych na nią funduszy budżetowych. Przygotowano ją również na podstawie doświadczeń zgromadzonych przez Bank Światowy, Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), International Food Policy Research Institute (IFPRI) i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz przeglądu literatury przedmiotu dokonanego za pomocą zmodyfikowanej techniki oraz techniki *backward* – systematycznego przeglądu literatury, a także eksperckiej wiedzy autora tekstu. Przegląd jest przy tym bardzo aktualny, gdyż kończy się na pierwszej połowie 2024 roku. Celem artykułu jest uogólnienie zróżnicowanych doświadczeń, refleksji teoretycznej oraz wyników badań empirycznych w trzech ww. obszarach. Całość analizy można podsumować trzema wnioskami. Po pierwsze, popyt rolników na ubezpieczenia rolne ogólnie odznacza się niską elastycznością, co w przypadku ubezpieczeń od wielu ryzyk, nazywanych w Polsce pakietowymi, wymaga stosowania wysokich stóp subsydiowania, aby popyt ten zauważalnie powiększyć. Po drugie, subsydia ubezpieczeniowe mogą prowadzić do wielu negatywnych następstw motywacyjnych wśród uczestników rynku ubezpieczeniowego – w ostateczności przekłada się to na niższą społeczną efektywność ich stosowania. Po trzecie, subsydia ubezpieczeniowe mają tendencję do samopodtrzymywania się, ponieważ za ich kontynuacją opowiada się silna grupa interesów tworzona przez rolników, ubezpieczycieli i polityków rolnych. Taka sytuacja bardzo utrudnia racjonalizację całego systemu.

Słowa kluczowe: decyzje ubezpieczeniowe rolników, popyt ubezpieczeniowy w rolnictwie, subsydiowanie ubezpieczeń rolnych, ubezpieczenia rolne.

Jacek Kulawik, prof. dr hab., Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy W Warszawie.

Założenia metodyczne

Założenia metodyczne są na ogół identyczne jak w pierwszej części artykułu. Oznacza to, że ponownie zastosowano wzorzec z „Journal of Economic Literature”, a więc analizowane problemy zaprezentowano w perspektywie historyczno-ewolucyjnej ich formułowania i rozwiązywania. Systematycznego przeglądu literatury dokonano za pomocą kombinacji techniki a snowballing backward i ciągłego monitoringu czołowych wydawnictw. Odwoływano się również do dorobku badaczy z Banku Światowego, FAO, International Food Policy i Research Institute (IFPRI) oraz OECD, a także autorów piszących głównie po angielsku (przede wszystkim amerykańskich). W pierwszym rzędzie artykuł przeznaczony jest dla naukowców i specjalistów zajmujących się ubezpieczeniami rolnymi, którzy znają terminologię używaną w rozważaniach. Jego głównym celem jest synteza wiedzy z zakresu subsydiowania ubezpieczeń rolnych, aby pełniej można było zrozumieć ich wpływ na popyt na instrumenty transferu ryzyka, deformacje zachowań i motywacji uczestników rynku ubezpieczeniowego, a także praktyczne i polityczne trudności reformowania i racjonalizowania tego typu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Popyt ubezpieczeniowy a subsydia

Popyt na usługi ubezpieczeniowe jest wielorako zdeterminowany. W tym miejscu przybliżymy tylko najbardziej ogólne kwestie związane z jego elastycznością cenową i dochodową, korzystając z ujęcia stosowanego przez P. Zweifela, R. Eisena i D.L. Ecclesa¹. Punktem wyjścia jest w nim proste wyrażenie na kwotę zebranej składki brutto przez zakład ubezpieczeniowy:

$$PV = p \cdot I,$$

gdzie:

PV – kwota/ wolumen składki, p – stopa składki jako odsetek w stosunku do jednostki pieniężnej sumy ubezpieczeniowej, I – suma ubezpieczeniowa.

Po zróżniczkowaniu zupełnym otrzymujemy:

$$dPV = dp \cdot I + p \cdot dI.$$

Dzieląc obydwie strony przez $PV = pI$, dostajemy:

1. P. Zweifel, R. Eisen, D.L. Eccles, *Insurance Economics*, Berlin, Heidelberg, Springer, 2021.

$$\frac{dPV}{PV} = \frac{dp}{p} + \frac{dI}{I}.$$

Widzimy teraz, że zmiana wolumenu składki wynika ze zmian stawki ubezpieczeniowej oraz sumy ubezpieczeniowej. Ta ostatnia da się wyrazić jako funkcja stawki p oraz dochodu Y :

$$I = I(p, Y).$$

Różniczkując zupełnie powyższe wyrażenie, otrzymujemy:

$$dI = \frac{\partial I}{\partial p} dp + \frac{\partial I}{\partial Y} dY.$$

Dzieląc przez I oraz rozwijając o $1 = p/p$ i $1 = Y/Y$, mamy:

$$\frac{dI}{I} = \left(\frac{\partial I}{\partial p} \cdot \frac{p}{I} \right) \frac{dp}{p} + \left(\frac{\partial I}{\partial Y} \cdot \frac{Y}{I} \right) \frac{dY}{Y} = \eta \cdot \frac{dp}{p} + \varepsilon \cdot \frac{dY}{Y},$$

gdzie: $\eta := \frac{\partial I}{\partial p} \cdot \frac{p}{I} < 0$ to elastyczność cenowa popytu; $\varepsilon := \frac{\partial I}{\partial Y} \cdot \frac{Y}{I} > 0$ to elastyczność dochodowa popytu.

Przestudiujmy teraz jeszcze w dużym uproszczeniu model teoretyczny J. Caiego, A. de Janvry'ego i E. Sadoule'a, który zawiera trzy mechanizmy oddziaływania subsydiów ubezpieczeniowych, udzielonych w roku pierwszym, na popyt na ubezpieczenia w roku drugim². Oto one:

- 1) mechanizm zakresu – zakłada, że subsydia powiększają popyt, a to zwiększa szanse na otrzymanie odszkodowań;
- 2) efekt uwagi – potaniecie ubezpieczenia powoduje, że gospodarstwo domowe zwraca mniejszą uwagę na historię odszkodowań;
- 3) efekt zakotwiczenia ceny – niskie ceny płacone w przeszłości redukują aktualną gotowość do płacenia za ochronę ubezpieczeniową.

Popyt ubezpieczeniowy, zdaniem J. Caiego, A. de Janvry'ego i E. Sadoule'a, może być determinowany ponadto przez:

- 1) zmiany awersji do ryzyka jednostek i gospodarstw domowych oraz subiektywnie postrzegane prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń ryzykownych i katastroficznych;
- 2) wzrost zaufania do ubezpieczycieli;

2. J. Cai, A. de Janvry, E. Sadoule, *Subsidy Policies and Insurance Demand*, „American Economic Review” 2020, Vol. 110, No. 8.

3) efekty płynnościowe – mają one polegać na tym, że na przykład rolnicy, którzy otrzymali odszkodowania posiadają więcej pieniędzy, a to powinno ich zachęcać do odnowienia umów ubezpieczeniowych.

Niestety, autor artykułu nie spotkał badań nad elastycznością cenową popytu ubezpieczeniowego polskich rolników. Z konieczności przytacza tylko wyniki uzyskane przez badaczy amerykańskich, pamiętając cały czas o ich kontekście. W tym momencie ważniejsza jest bowiem stosowana metodologia i jej rozwój niż konkretne liczby.

Bezdiskusyjnie najwięcej badań poświęconych szacowaniu elastyczności cenowej partycypacji rolników w rynku ubezpieczeniowym, jak wiemy zazwyczaj utożsamianych z badaniami popytu ubezpieczeniowego, przeprowadzono w USA. Jak wynika z tabeli 1, ich autorzy poprzez stosowanie rozmaitych metodologii, co implikowało w sposób naturalny zróżnicowanie uzyskiwanych wyników, koncentrowali się głównie na kukurydzy na ziarno, soi i pszenicy. Generalnie popyt ubezpieczeniowy był jednak nieelastyczny, tj. wzrost cen polis prowadził do mniejszego zainteresowania nimi, a wysokość składek ubezpieczeniowych miała niewielki wpływ na obejmowanie ochroną nowych zasiewów.

Tabela 1. Elastyczności cenowe popytu na ubezpieczenie kukurydzy na ziarno, soi i pszenicy w USA (ujęcie historyczne)

Rok publikacji	Autor/autorzy	Badane lata	Rodzaj uprawy	Elastyczności cenowe oraz miary popytu (zmiennie zależne)
1993	B.K. Goodwin	1989–1990	kukurydza	-0,32 (areal) -0,73 (suma ubez.)
2004	B.K. Goodwin i in.	1985–1999	kukurydza	-0,28 (suma ubez.)
2001	B.K. Goodwin	1996–1998	kukurydza	-0,24 (suma ubez.)
2001	J.E. O'Donoghue	1997, 2002	kukurydza	-0,27 (areal)
2004	B.K. Goodwin i in.	1985–1993	soja	-0,33 (suma ubez.)
2001	B.K. Goodwin	1996–1998	soja	-0,20 (suma ubez.)
	J.E. O'Donoghue	1997, 2002	soja	-0,03 (suma ubez.)
1996	V.H. Smith i A.E. Baquet	1990	pszenica	-0,58–0,69 (udział w rynku)
2004	B.K. Goodwin i in.	1985–1993	pszenica	-0,12 (suma ubez.)
	J.E. O'Donoghue	1997, 2002	pszenica	-0,74 (składka) -0,27 (suma ubez.)
raport roboczy	T. Serra i in.	1993–2000	bez specyfikacji upraw	-0,21 (udział w rynku)

Źródło: Opracowano na podstawie: J.E. O'Donoghue, S. Tulman, *The Demand for Crop Insurance: Elasticity and the Effect of Yield Shock*, Selected Paper prepared for presentation for the 2016 Agricultural & Applied Economics Association, Boston, MA, 31.07–2.08.2016.

W 2014 roku J.E. O'Donoghue oszacował własne elastyczności uczestnictwa w amerykańskich ubezpieczeniach upraw kukurydzy na ziarno, soi i pszenicy na jednoprocentową zmianę subsydiów w przeliczeniu na akr. Punktem wyjścia estymacji był następujący model regresji z regionalnymi efektami stałymi:

$$\Delta Y_c = \alpha \Delta S_c + \beta \Delta X_c + \delta w_{r(c)} + u_c,$$

gdzie: ΔY_c – pięć miar uczestnictwa w rynku utożsamianych ze zmianami popytu ubezpieczeniowego; ΔS_c – zmiany subsydiów; ΔX_c – zmienne kontrolne, które generalnie były różnymi wariantami zmiennych opóźnionych w czasie; $w_{r(c)}$ – efekty stałe; u_c – inne nieobserwowane determinanty popytu; β i δ – szacowane parametry.

Wyniki uzyskane przez tego autora zestawiono w tabeli 2. Zauważmy na wstępie, że różnią się one od wcześniej pokazanych elastyczności cenowych popytu, które informowały, jak się on zmieni, gdy ceny wzrosną o 1%. J.E. O'Donoghue z kolei badał, jak jednoprocentowy wzrost subsydium przełoży się na spadek cen ubezpieczeń, a to powinno zwiększyć popyt.

Tabela 2. Wpływ jednoprocentowej zmiany subsydiów na 1 akr na uczestnictwo w rynku ubezpieczeniowym (popyt ubezpieczeniowy)

Uprawa	$\Delta \ln$ (składki całkowite)	$\Delta \ln$ (składki całkowite na akr)	$\Delta \ln$ (suma ubezpieczeń na akr)	$\Delta \ln$ (akry objęte ochroną)	$\Delta \ln$ (dokup pokrycia ochroną)
Kukurydza	0,86	0,86	0,23	0,10	0,18
Soja	0,74	0,77	0,19	-0,02	-0,03
Pszenica	0,63	0,81	0,32	-0,15	0,10

$\Delta \ln$ – zmiany wyrażone w logarytmach naturalnych.

Źródło: Opracowano na podstawie: J.E. O'Donoghue, *The Effects of Premium Subsidies on Demand for Crop Insurance*, ERS, Report Number 169, Washington, July 2014.

Widzimy, że subsydia przekładały się zasadniczo tylko na wzrost zbieranych składek w wyrażeniu wolumenowym i w przeliczeniu na jednostkę chronionej powierzchni. Zdecydowanie mniej na nie reagowały natomiast suma ubezpieczeniowa oraz dokup wyższych poziomów pokrycia. Ta ostatnia zależność była jednak mało istotna statystycznie. Z drugiej strony, w przypadku soi i pszenicy, wzrost subsydiów prowadził wręcz do spadku ubezpieczanej powierzchni. Całość tych ustaleń sam J.E. O'Donoghue skwitował krótko: subsydia zachęcają amerykańskich farmerów jedynie do wybierania wyższych poziomów ochrony ubezpieczeniowej. Dzieje się tak, ponieważ w kraju tym osiągnięto już bardzo wysokie udziały ubezpieczanych upraw w strukturze zasiewów.

Często pomijanym źródłem dużego zróżnicowania oszacowań elastyczności popytu ubezpieczeniowego rolników względem subsydiowania składek, a jeszcze bardziej wniosku o jego nieelastyczności, są problemy ekonometryczne związane z występowaniem endogeniczności w stosowanych modelach empirycznych³. Wynika z tego, że niektóre determinanty popytu są skorelowane z błędami losowymi tych modeli. Przez to oszacowania parametrów modeli są statystycznie obciążone. Pierwotnym źródłem endogeniczności jest rozdzielnny sposób modelowania wpływu subsydiów na np. ubezpieczany areał upraw (tzw. marża ekstensywna) i na poziom pokrycia plonu/przychodu ochroną (tzw. marża intensywna). Przywołani wcześniej badacze ograniczyli negatywne następstwa endogeniczności poprzez zastosowanie systemu równań i techniki zmiennych instrumentalnych dla obydwu marż oraz użycie potrójnej metody najmniejszych kwadratów do estymacji równań regresji. W konsekwencji wskazano, że reakcje popytu na zmiany stóp subsydiowania były 3–5 razy większe niż w przypadku stosowania pojedynczej metody najmniejszych kwadratów. Elastyczności te wciąż były jednak lekko ujemne, ale popyt stawał się bardziej elastyczny, gdy stopy subsydiowania malały do zera. Były także niższe od uzyskiwanych we wcześniejszych badaniach, mimo to wykazywały one duże zróżnicowanie w przekroju poszczególnych upraw oraz stosowanych praktyk i technologii rolniczych (nawadniania, rolnictwa ekologicznego itp.) Ponadto awersja rolników do ryzyka jest mniejsza, niż się powszechnie zakłada. Oznacza to, że zmiany stóp subsydiowania, a szczególnie ich spadek, mogą mniej wpływać na decyzje ubezpieczeniowe rolników. W konsekwencji może maleć popyt na ubezpieczenia.

Subsydiowanie ubezpieczeń rolnych i innych instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie w krajach wysoko rozwiniętych jest najbardziej rozpowszechnione w USA i Kanadzie⁴. W krajach tych w pewnym momencie politycy doszli bowiem do wniosku, że bez intensywnego dotowania zakupu polis przez tamtejszych rolników nie da się uzyskać zadowalających wskaźników objęcia ochroną upraw i pogłowia zwierząt (tzw. wskaźników penetracji). Należy tu dodać, że dopłaty bezpośrednie odgrywają marginalne znaczenie w USA i Kanadzie. Farmerzy amerykańscy i kanadyjscy mają szeroki dostęp do innych niż ubezpieczenia instrumentów zarządzania ryzykiem. W ślad za tym pojawia się problem wzajemnych relacji między powyższymi instrumentami. Już na początku bieżącego stulecia opublikowano prace, które udowodniły,

3. F. Tsiboe, D. Turner, *The crop insurance demand response to premium subsidies: Evidence from U.S. Agriculture*, „Food Policy” 2023, Vol. 119; D.J. Woodard, J. Yi, *Estimation of Insurance Deductible Demand Under Endogenous Premium Rates*, „Journal of Risk and Insurance” 2020, Vol. 87(2).
4. A.P. Ker, B. Barnett, D. Jacques et al., *Canadian business risk management: Private firms, crown corporations, and public institutions*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2017, Vol. 65(4); X. Liu, T. Duan, G.C. van Kooten, *The impact of changes in the agristability program on crop activities: A farm modeling approach*, „Agribusiness” 2018, Vol. 34(3).

że zarządzanie ryzykiem cenowym za pomocą różnych kontraktów (ang. *hedging*) zmniejsza zainteresowanie ubezpieczeniami upraw i przychodów⁵. Oczywiście, mogą się również pojawić relacje komplementarności między hedgingiem i ubezpieczeniami, gdy oddzielnie analizuje się poszczególne rodzaje kontraktów i ubezpieczeń oraz uwzględni się nastawienie rolników do ryzyka⁶. Z badań P. Sladego, który symulował efekty stosowania ubezpieczenia marży i hedging cenowy w Kanadzie, jasno wynika, że najczęściej pojawiała się substytucja między tymi narzędziami⁷. W części symulacji korzyści z ubezpieczenia marży dla rolników były nawet niższe od wartości udzielonych subsydiów. Wtedy rozwiązaniem efektywniejszym, prywatnie i społecznie, byłoby zastąpienie ubezpieczenia zwykłymi dopłatami bezpośrednimi.

Najnowsze badania nad popytem ubezpieczeniowym

Badanie i modelowanie równoczesności decyzji ubezpieczeniowych i finansowych powinno bazować na jakimś zestawie hipotez, przez odwołanie się do jakiejś teorii lub ich zbioru. W przypadku rolnictwa mamy dwa takie układy referencyjne: (1) the risk balancing; (2) the theory of risk homeostatis. Pierwszy zawdzięczamy: S.C. Gabrielowi i C.B. Bakerowi (1980); R.A. Collinsowi (1985) oraz A.M. Featherstonowi i in. (1980). W przypadku zaś teorii homeostazy trzeba wymienić trzech autorów: P. Slovicę i B. Fischhoffa (1982) oraz G.J.S. Wilde'a (1982). Hipoteza bilansowania ryzyka sugeruje, że ubezpieczenie może zmniejszać ryzyko produkcyjne i cenowe, ale jednocześnie może prowadzić do wzrostu ryzyka finansowego. W niektórych przypadkach subsydiowanie ubezpieczeń rolnych może więc skutkować wzrostem ryzyka całkowitego niektórych gospodarstw, a nawet całego sektora rolnego. Po dokładniejszej analizie można stwierdzić, że teoria homeostazy jest bardzo podobna do wspomnianego równoważenia ryzyka, choć jest uważana za bardziej ogólną. W pierwszej hipotezie zakłada się, że rolnik wyznacza określony nieprzekraczalny próg całkowitej ekspozycji na ryzyka, do którego elastycznie dostosowuje ekspozycje jednostkowe. To bardzo wysublimowane założenie, jeśli chodzi o kompetencje

5. K.H. Coble, B.G. Heifner, M. Zuniga, *Implications of crop yield and revenue insurance for producer hedging*, „Journal of Agricultural and Resource Economics” 2000, Vol. 25(2); O. Mahul, *Hedging price risk in the presence of crop yield and revenue insurance*, „European Review of Agricultural Economics” 2003, Vol. 30(3).

6. B.K. Coffey, T.C. Schroeder, *Factors influencing midwestern grain farmers use of risk management tools*, „Agricultural Finance Review” 2019, Vol. 79(2).

7. P. Slade, *Business risk management programs under review*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2020, Vol. 68(3); P. Slade, *The impact of price hedging on subsidized insurance: Evidence from Canada*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2021, Vol. 69(4).

finansowe producentów rolnych, dostęp do odpowiednich danych i możliwości ich przetwarzania oraz interpretowania. Byłoby jednak bardzo pożądane, aby politycy rolni i twórcy programów subsydiowania ubezpieczeń i pomocy kłęskowej oraz zasilenia gospodarstw w tańszy kapitał obcy, w tym kredyty kłęskowe, rozumieli logikę obu tych hipotez.

Poniżej przedstawiono kluczowe składowe hipotez bilansowania i homeostazy ryzyka, korzystając z ich współczesnego ujęcia przez D.N. DeLay'ego, B. Brevera i A.M. Featherstona (2023)⁸. Przyjmijmy, że całkowite ryzyko producenta rolnego (TR) jest sumą ryzyka biznesowego/ gospodarczego (BR), a więc zmienności wyników produkcyjnych, cen produktów sprzedawanych i nakładów kupowanych, oraz ryzyka finansowego (FR), którego źródłem może być nadmierne korzystanie z długów. Występujące tu zależności możemy zapisać następująco:

$$TR = \frac{\sigma_{\pi}}{E[\pi]} + \frac{\sigma_{\pi}I}{E[\pi](E[\pi]-I)} \leq \beta,$$

gdzie: $E[\pi]$ – wartość oczekiwana zysku operacyjnego przed spłatą odsetek; σ_{π} – odchylenie standardowe zysku; pierwszy człon oddaje ryzyko biznesowe; I – odsetki do zapłacenia; drugi człon to ryzyko finansowe; β – maksymalnie dopuszczalny poziom ryzyka całkowitego. Dodajmy, że ta formalizacja odzwierciedla poglądy S.C. Gabriela i C.B. Bakera (1980), którzy jako pierwsi posługiwali się terminem „*a risk balancing*”.

Zamiast odchyleniem standardowym jako miarą ryzyka można posługiwać się wariancją, jak uczynili to R.A. Collins (1985) i A.M. Featherstone i in. (1988). Ekonomisci ci posługiwali się modelem, w którym producent rolny wykazuje awersję do ryzyka i wybiera optymalny poziom zadłużenia D^* oraz optymalną sumę ubezpieczeniową L^* , aby zmaksymalizować oczekiwany zwrot z kapitału własnego R_E^* . W swoim podejściu nawiązali bezpośrednio do powszechnie znanego systemu wskaźnikowego DuPonta. Prowadzi nas to do poniższego wyrażenia:

$$R_E \equiv \frac{R}{E} = \frac{\pi(r, c, L) - iD}{A - D},$$

gdzie: R – zwrot (rentowność) z aktywów produkcyjnych po odliczeniu kosztów obsługi długu; E – kapitał własny, A – aktywa produkcyjne; i – oczekiwane oprocentowanie długu; π – zysk operacyjny przed spłatą odsetek; c – koszty operacyjne; r – ogólna funkcja generowania przychodów.

8. D.N. DeLay, B. Brever, A.M. Featherstone, *The impact of crop insurance on farm financial outcomes*, „Applied Economic Perspectives and Policy” 2023, Vol. 45(1).

Z uwagi na ryzykowność produkcji, cen i nakładów rentowność kapitału własnego jest zmienną losową ze średnią równą \bar{R}_E i wariancją σ_E^2 :

$$\bar{R}_E = \frac{E[\pi(r, c, L)] - iD}{A - D} = \frac{\pi(\bar{r}, \bar{c}, L) - iD}{A - D},$$

$$\sigma_E^2 = \frac{\sigma_\pi^2(L)}{(A - D)^2},$$

gdzie: σ_π – wariancja zysku operacyjnego, która maleje w ślad za wzrostem sumy ubezpieczeniowej L . Oznacza to, że wyższy poziom ochrony ubezpieczeniowej zawęża rozkład ryzyka od dołu, ale równocześnie większa zmienność produkcji powoduje jego rozszerzenie, σ_E^2 – wariancja kapitału własnego wzrasta, gdy rzwiększają się ryzyka biznesowe i finansowe.

D.N. DeLay, B. Brever i A.M. Featherstone maksymalizują wartość oczekiwaną rentowności kapitału własnego producenta rolnego, stosując wykładniczą funkcję użyteczności:

$$\max_{D,L} E[U(R_E)] = \frac{\pi(\bar{r}, \bar{c}, L) - iD}{A - D} - \frac{\alpha}{2} \frac{\sigma_\pi^2(L)}{(A - D)},$$

gdzie: α – współczynnik absolutnej awersji do ryzyka rolnika.

Po przyrównaniu do zera warunku pierwszego rzędu istnienia maksimum funkcji użyteczności oczekiwanej otrzymujemy warunek wyboru optymalnego pokrycia ochroną ubezpieczeniową (sumy ubezpieczeniowej):

$$\frac{\partial \pi(\bar{r}, \bar{c}, L)}{\partial L} = \frac{\alpha}{2} \left(\frac{1}{A - D} \right) \frac{\partial \sigma_\pi^2}{\partial L}.$$

Jeśli rolnik wykazuje awersję do ryzyka, prawa strona powyższego równania musi być ujemna. Oznacza to, że może być on bardziej skłonny zapłacić więcej za ubezpieczenie niż oczekiwana wartość odszkodowania, o ile taka dodatkowa ochrona zredukuje zmienność jego zysku operacyjnego. Innymi słowy, rolnik taki mógłby być nawet zainteresowany zakupem ubezpieczenia niesprawiedliwego aktuarialnie. W rzeczywistości jego decyzja zakupowa jest daleko bardziej skomplikowana, co oddaje poniższa formuła funkcyjna na optymalną wysokość sumy ubezpieczeniowej:

$$L^* = L(\alpha, \bar{r}, \bar{c}, A, D).$$

Jeśli zróżniczkujemy wzór na maksymalizację wartości oczekiwanej rentowności kapitału własnego względem D i wynik przyrównamy do zera, to otrzymamy ogólne wyrażenie na optymalny poziom zadłużenia producenta rolnego:

$$\frac{\pi(\bar{r}, \bar{c}, L) - i(A - D) - iD}{(A - D)^2} - \frac{\alpha \sigma_{\pi}^2(L)}{(A - D)^3} = 0.$$

Po odpowiednim przekształceniu w celu wyrażenia optymalnego długu jako funkcji parametrów i powiązaniu go z sumą ubezpieczeniową otrzymamy:

$$D^* = D(\alpha, i, \bar{r}, \bar{c}, A, L) = A - \frac{\alpha \sigma_{\pi}^2(L)}{\pi(\bar{r}, \bar{c}, L) - iA}.$$

W warunkach równowagi widzimy, że optymalny poziom zadłużenia jest ujemnie skorelowany z awersją do ryzyka, stałą płatnością odsetek i zmiennością ryzyka biznesowego. Jeśli wzrośnie natomiast oczekiwany dochód gospodarstwa, optymalny dług może też wzrosnąć. Z kolei dla ustalonej wielkości sumy ubezpieczeniowej wzrost odszkodowania może zwiększyć taki dług, w przypadku gdy przychody przyrosną o kwotę równą:

$$\frac{\partial D^*}{\partial \sigma_{\pi}^2(L)} = -\frac{\alpha}{\pi(\bar{r}, \bar{c}, L) - iA} < 0.$$

To ostatnie wyrażenie oddaje nam istotę a risk balancing.

Problemy równoczesnego podejmowania decyzji ubezpieczeniowych i finansowych bada się najczęściej empirycznie za pomocą modelu równań równoczesnych (ang. *a simultaneous equations model*, SEM). Rozwiązanie to zastosowali również D.N. DeLay, B. Brever i A.M. Featherstone, konstruując dwa poniższe równania:

$$Debt_{i,t} = \mu_i + \tau_i + \beta_1 Liab_{i,t} + \beta_2 Ind_{i,t} + \beta_3 IntRate_{i,t} + X'_{i,t} \varphi + v_{i,t},$$

$$Liab_{i,t} = \delta_i + \lambda_i + \gamma_1 Debt_{i,t} + \gamma_2 PremRate_{i,t} + X'_{i,t} \omega + u_{i,t},$$

gdzie: $Debt_{i,t}$, $Liab_{i,t}$ – to odpowiednio dług i suma ubezpieczeniowa w gospodarstwie i w roku t ; tę ostatnią wyrażono również jako iloraz wydatków ubezpieczeniowych rolników i stopy składki ubezpieczeniowej; $Ind_{i,t}$ – odszkodowanie; $IntRate_{i,t}$ – oprocentowanie długu; $PremRate_{i,t}$ – stopa składki ubezpieczeniowej, tj. iloraz, w liczniku którego znajduje się różnica między składką a otrzymanym subsydem do niej, a w mianowniku suma ubezpieczeniowa; X – wektor zmiennych kontrolnych (dochody, koszty, uprawiany areał, wiek kierownika, typ gospodarstwa, aktywa); τ_i i λ_i – efekty stałe; μ_i i σ_i – nieobserwowane charakterystyki gospodarstw, niezmiennające się w czasie, ale oddziałujące jednak na decyzje ubezpieczeniowe i dotyczące zadłużania się (jakość gleb, agroklimat, awersja do ryzyka kierownika gospodarstwa); $\beta_1, \beta_2, \gamma_1$ – współczynniki do oszacowania, które służyły w pierwszym rzędzie do weryfikacji hipotezy o występowaniu w badanej próbie panelowej – ponad 3 tys.

farm ze stanu Kansas w latach 2002–2018 – zjawiska a risk balancing. Stosowane obliczenia wykorzystano z użyciem podwójnej metody najmniejszych kwadratów. Generalnie ustalono, że nie występowała statystycznie istotna zależność między sumą ubezpieczeniową a długiem; ergo: nie można przyjąć hipotezy występowania zjawiska a risk balancing w badanej populacji. Równocześnie stwierdzono, że zainkasowanie odszkodowań zwiększało stan zadłużenia krótkoterminowego, ale nie zmieniało poziomu długu całkowitego.

Od dziesięcioleci na całym świecie poszukuje się zrównoważonych, przystępnych cenowo dla rolników i efektywnych kosztowo dla asekuratorów, a także racjonalnie wykorzystujących środki budżetowe produktów ubezpieczeniowych⁹. Celem jest zminimalizowanie podatności gospodarstw na rozmaite szoki, w tym te związane z kryzysem klimatycznym, coraz częściej pojawiającymi się ekstremalnymi zdarzeniami pogodowymi oraz rosnącym ryzykiem geopolitycznym. Bez skutecznych rozwiązań w tej dziedzinie wielu rolników będzie zmagać się z coraz większymi trudnościami w odbudowie potencjału produkcyjnego, osiągnięciu zadowalających dochodów i poprawie jakości życia. Oczywiście, zagrożenia te będą szczególnie dotkliwe w krajach rozwijających się.

Pomimo powszechnego angażowania znacznych funduszy budżetowych w programy ubezpieczeń rolnych, zainteresowanie nimi, w ujęciu globalnym jest niskie. Wynika to z wielu czynników o charakterze ekonomicznym, społecznym i behawioralnym, zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej rynku ubezpieczeniowego¹⁰. W tym kontekście jedną z ważniejszych kwestii, choć często niedostrzeganą, jest luka wiedzy między oferentami produktów ubezpieczeniowych a percepcją i postawami wobec tych produktów¹¹. Szczególnym wyzwaniem w tym kontekście jest problem ryzyka bazowego¹². Pewne ustalenia empiryczne zostały już dosyć dobrze udokumentowane. Wymieńmy je w skrócie:

- 1) na ogół rolnicy w starszym wieku wykazują mniejsze zainteresowanie ubezpieczeniami, szczególnie tymi innowacyjnymi. Podobnie jest w przypadku kobiet, które rzadziej decydują się na ubezpieczenia w porównaniu do mężczyzn; edukacja jest niemal zawsze dodatnio skorelowana z zakupem ubezpieczeń; podobny związek występuje, gdy rolnicy mieli już wcześniej doświadczenie z ubezpieczeniami¹³;

9. M.R. Carter, A.D. January, E. Sadoulet et al., *Index-based weather insurance for developing countries: a review of evidence and a set of proposition for up-scaling*, Working Paper P111, FERDI, 2014.

10. J.P. Platteau, O. De Bock, W. Gelade, *The demand for microinsurance: a literature review*, „World Development” 2017, Vol. 94.

11. D.A. Ankraft, N.A. Kwapong, D. Eghan et al., *Agricultural insurance access and acceptability: examining the case of smallholder farmers in Ghana*, „Agricultural Food Security” 2021, Vol. 10(1).

12. E. Owusu-Sekyere, A. Abdulai, W. Ali, *Preferences for crop insurance attributes among cocoa farmers in Ghana*, „Journal of Agricultural and Development of Emerging Economies” 2021, Vol. 12(5).

13. L. Guiso, *Trust and Insurance Markets*, „Journal of Economics Notes” 2012, Vol. 41(1–2).

- 2) fakt przynależenia do jakiejś organizacji rolniczej pozytywnie przekładał się na zakup polis¹⁴;
- 3) korzystanie z kredytów często początkowo wręcz wymusza zakup ubezpieczeń, jednak wielu rolników decyduje się na nie także dobrowolnie, bez nacisku ze strony kredytodawców¹⁵;
- 4) większe gospodarstwa chętniej nabywają ubezpieczenia¹⁶;
- 5) wśród drobnych rolników rośnie zainteresowanie ubezpieczeniami hybrydowymi, w których część częstszych, ale mało dotkliwych ryzyk zabezpiecza się ubezpieczeniem tradycyjnym, a ryzyka katastroficzne i systemowe chroni się indeksem¹⁷;
- 6) zainteresowanie rolników ubezpieczeniami od pojedynczych ryzyk oraz produktami zabezpieczającymi przed wieloma ryzykami jest bardzo zróżnicowane na całym świecie¹⁸.

W badaniach nad popytem ubezpieczeniowym stosunkowo rzadko uwzględnia się atrybuty produktów ochronnych, mimo że ich wpływ na decyzje zakupowe rolników jest kluczowy¹⁹. Modelowanie występujących tu zależności jest trudne, a stosowane dotychczas narzędzia często dotykane są problemem endogeniczności, co skutkuje obciążeniem statystycznym uzyskiwanych oszacowań parametrów²⁰. W tym kontekście bardzo ważna jest praca O.N. Mensaha, E. Owusu-Sekyere'a, C. Adjeca (2023)²¹, w której w jednym modelu zintegrowano charakterystyki socjologiczne i behawioralne rolników oraz ich gospodarstw w atrybutami produktów ubezpieczeniowych, takimi jak typ produktu, odszkodowanie, wysokość składki, okres ubezpieczenia, chronione ryzyka oraz metody wyceny szkód, aby oszacować gotowość rolników do zapłaty za ubezpieczenie. Model składa się z dwóch głównych elementów: identyfikacji zmiennych ukrytych, które odzwierciedlają ogólne nastawienie i preferencje rolników względem ubezpieczeń, ale nie są bezpośrednio obserwowane, oraz analizy wyboru najlepszego produktu ubezpieczeniowego na podstawie teorii losowej użyteczności. Istotę metody przedstawiono na rysunku 1. Eksperyment przeprowadzono wśród 383 rolników z Ghany, którzy specjalizowali się w uprawie nerkowca – drzewa z bardzo

14. Owusu i in. (2021), op. cit.

15. D.A. Ankraft, N.A. Kwapong, D. Eghan et al., op.cit.

16. J.P. Platteau, O. De Bock, W. Gelade, op.cit.

17. S. Chantarat, A.G. Mode, C.B. Barreti et al., *Welfare Impacts of Index Insurance in the Presence of a Poverty Trap*, „World Development” 2017, Vol. 94.

18. E. Owusu-Sekyere, A. Abdulai, W. Ali, op. cit.

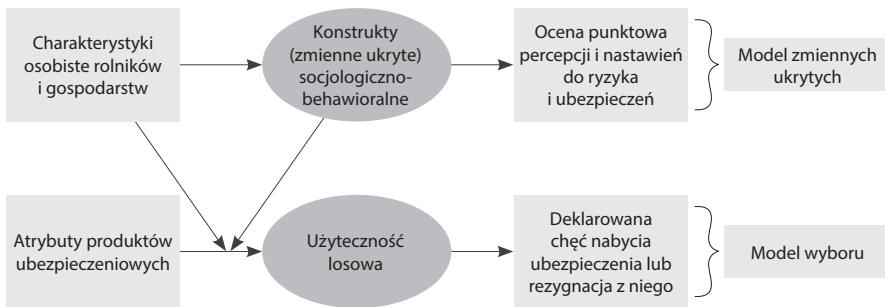
19. J. Yu, A.D. Summer, H. Lee, *Premium rates and selection in specialty crop insurance markets: Evidence from the catastrophic coverage participation*, „Food Policy” 2021, Vol. 101.

20. E. Doherty, S. Mellet, D. Norton et al., *A discrete choice experiment exploring farmer preferences for insurance against extreme weather events*, „Journal of Environmental Management” 2021, Vol. 290.

21. O.N. Mensah, E. Owusu-Sekyere, C. Adjec, *Revisiting preferences for agricultural insurance policies: Insights from cashew crop insurance development in Ghana*, „Food Policy” 2023, Vol. 118.

smaczными jadalnymi owocami. Łącznie uzyskano 10 341 obserwacji. Po wykonaniu stosownych obliczeń okazało się, że rolnicy wykazywali największe zainteresowanie ubezpieczeniami hybrydowymi. Wśród atrybutów produktów ubezpieczeniowych najistotniejsze okazały się: wysokość składki, spodziewane odszkodowanie, chronione ryzyka oraz metody szacowania szkód. Trzy zmienne ukryte (konstrukty socjologiczno-behawioralne) wpływały na preferencje rolników w odniesieniu do oferowanych produktów ubezpieczeniowych oraz ich zaufanie do ubezpieczyciela. Były to: subiektywna wiedza na temat produktów i postrzegane korzyści z nabycia ochrony.

Rysunek 1. Koncepcja modelu wyboru na podstawie ukrytych nastawień i preferencji rolników oraz losowej użyteczności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: O.N. Mensah, E. Owusu-Sekyere, C. Adjec, *Revisiting preferences for agricultural insurance policies: Insights from cashew crop insurance development in Ghana*, „Food Policy” 2023, Vol. 118.

Badania popytu na ubezpieczenia rolnicze inspirowane konwencją O.N. Mensaha, E. Owusu-Sekyere’a i C. Adjeca (2023), pośrednio kontynuowane także przez niemieckich badaczy M. Michelsa, H. Wevera i O. Mußhoffa, zainteresowanych problemem szerszego upowszechnienia subsydiowanych ubezpieczeń od wielu ryzyk oraz ubezpieczeń indeksowych²². Warto zaznaczyć, że w Niemczech subsydiowane ubezpieczenia pakietowe są dostępne jedynie w Bawarii, gdzie rząd tego kraju związkowego dopłaca do ich ceny 50%. Saksonia rozważa ich wprowadzenie, a analiza ex-ante tego instrumentu była przedmiotem badań M. Michelsa, H. Wevera i O. Mußhoffa. Badania te oparto na opiniach 228 rolników, które zebrano podczas sondażu internetowego przeprowadzonego od lutego do maja 2022 roku. W Niemczech ubezpieczyciele

22. M. Michels, H. Wever, O. Mußhoff, *Cultivating Support: An ex-ante typological analysis of farmers’ responses to multi-peril crop insurance subsidies*, „Journal of Agricultural and Applied Economics” 2024, Vol. 56(2).

oferują rolnikom również indeksy pogodowe, ale popyt na nie ze strony rolników jest bardzo mały.

Praca M. Michelsa, H. Wevera i O. Mußhoffa osadzona jest w coraz powszechniej stosowanej typologii gospodarstw rolniczych, która ma odzwierciedlić ich duże zróżnicowanie. W tym kontekście badania wpisują się w teorię taksonomii, której celem jest identyfikowanie podobieństw między gospodarstwami. Najnowsze propozycje typologii koncentrują się na charakterystykach społeczno-środowiskowych oraz behawioralnych rolników, a także wyróżnikach techniczno-produkcyjnych gospodarstw. Dzięki temu sami rolnicy, badacze i politycy rolni mogą lepiej zrozumieć zachowania się producentów rolnych, co z kolei umożliwi racjonalne projektowanie i adresowanie instrumentów politycznych, oparte na solidnych dowodach uzyskanych z analizy *ex-ante*.

Punktem wyjścia typologii gospodarstw opracowanej przez M. Michelsa, H. Wevera i O. Mußhoffa było stworzenie czterech bloków opinii badanych rolników co do ubezpieczeń pakietowych i ich subsydiowania:

- 1) satysfakcja rolników z obecnego zarządzania ryzykiem;
- 2) zadowolenie z dostępnych na rynku instrumentów zarządzania ryzykiem;
- 3) postrzeganie ubezpieczeń pakietowych przez producentów rolnych;
- 4) nastawienie rolników do subsydiowania ubezpieczeń rolnych w ogóle.

W każdym z tych bloków proszono rolników o ustosunkowanie się do określonych tez poprzez zaznaczenie właściwych wskazań w pięciostopniowej skali Likerta.

W drugiej fazie wyodrębniono cztery jednorodne grupy (klastry) producentów:

- (1) grupa poszukująca tańszych instrumentów zarządzania ryzykiem, które nie obejmują interwencji rządowych (32 obiekty);
- (2) grupa rolników gotowych przejść na ubezpieczenia pakietowe (76 rolników);
- (3) zwolennicy angażowania się rządu w zarządzanie ryzykiem (70 jednostek);
- (4) grupa zadowolonych z obecnej oferty rynkowej (50 gospodarstw).

Integralnym elementem analizy przeprowadzonej przez M. Michelsa, H. Wevera i O. Mußhoffa było zbadanie ustosunkowania się rolników do kwestii oszacowania tzw. gotowości do zapłaty za ubezpieczenia pakietowe i indeksowe (ang. *willingness to pay*, WTP). W ujęciu ogólnym, WTP to maksymalna kwota, którą rolnicy są skłonni zapłacić asekuratorom za przejście ryzyka. W badaniu przyjęto, że WTP będzie mierzona jako procent wartości produkcji rolniczej na 1 ha użytków rolnych. Dla ubezpieczeń pakietowych wskaźnik ten wyniósł średnio 2,60% (bez subsydiów) i 1,58% (z subsydiami), dla ubezpieczeń indeksowych wartości te były natomiast bardzo zbliżone – 2,52% bez subsydiów i 1,60% z subsydiami. Specjaliści przyjmują, że WTP bez subsydiów dla obydwu produktów powinna mieścić się w przedziale 5,5–6%. Różnica ta świadczy o bardzo dużej rozbieżności oczekiwań rolników i asekuratorów,

tj. niedopasowaniu popytu i podaży. Ubezpieczyciele powinni zatem bardzo starannie to przemyśleć – spróbować obniżyć koszty ubezpieczeń oraz poprawić komunikację z rolnikami, rzetelnie przekonując ich o korzyściach płynących z nabycia ochrony.

Z całej analizy M. Michelsa, H. Wevera i O. Mußhoffa wynika, że odpowiednia typologia *ex-ante* gospodarstw rolnych powinna stanowić element kluczowy w konstruowaniu badań ekonomiczno-finansowych, projektowaniu oraz ewaluacji całego instrumentarium polityki rolnej. Producenci rolni to bardzo zróżnicowana grupa, wymagająca bardzo zniuansowanego traktowania, aby polityka rolna była bardziej skuteczna i efektywna. Kolejny wniosek dotyczy faktu, że często lepszym rozwiązaniem niż subsydiowanie ubezpieczeń rolnych mogą być inwestycje w badania, doradztwo i edukację rolniczą. Badani rolnicy byli natomiast niechętni do rezygnacji z części dopłat bezpośrednich, aby przeznaczyć fundusze w ten sposób uzyskane na subsydiowanie ubezpieczeń.

Negatywne skutki subsydiowania

W poprzednich częściach artykułu przedstawiono potencjalne korzyści wynikające ze wspierania budżetowego ubezpieczeń rolnych, jednak warto również przywrócić się głównym zagrożeniom związanym z takim podejściem. Należy zacząć od tego, że wielocelowość stosowania subsydiów ubezpieczeniowych jest powszechnie spotykaną polityką, zarówno w rolnictwie krajów wysoko rozwiniętych, jak i w krajach rozwijających się. Niestety, nie zawsze jest to poprzedzone głęboką i kompleksową analizą *ex-ante* alternatywnych sposobów osiągnięcia pierwotnie zakładanych rezultatów. Kolejnym problemem jest często niedostateczne uwzględnianie zagrożeń i wyzwań związanych z długotrwałym subsydiowaniem. Korzystając z uogólnionych doświadczeń światowych w tym obszarze, warto odwołać się do przeglądu dokonanego przez P. Hazella i P. Varangisa²³, którzy identyfikują szereg istotnych ryzyk.

1. Subsidia te deformują bodźce producentów rolnych (ang. *disincentive problems*). Może to prowadzić do sytuacji, w której rolnicy skłonni są do podejmowania większego ryzyka. Mniejsza awersja do ryzyka jest konieczna, aby wdrażać nowe technologie i kierunki produkcji, które mogą przynieść potencjalnie wyższe zyski. Umowną granicą może być tu niesubsydiowanie stawek ubezpieczeniowych poprawnych aktuarialnie.
2. Pomoc klęskowa dla rolników, którą w jakimś sensie można utożsamiać z pełnym subsydiowaniem stawek ubezpieczeniowych, także tworzy *disincentive*

23. P. Hazell, R. Sberro-Kessler, P. Varangis, op. cit.

problems. Aby zminimalizować to zagrożenie, udzielanie pomocy powinno być uwarunkowane m.in. obowiązkiem nabycia ubezpieczeń.

3. Subsydia ubezpieczeniowe z reguły prowadzą do sytuacji, w której kredytodawcy mniej starannie weryfikują i monitorują zdolność kredytową zadłużających się rolników. Remedium na to jest precyzyjne powiązanie wypłat odszkodowań z ubezpieczanymi ryzykami lub z indeksami.
4. Bezpośrednie subsydiowanie asekuratorów i reasekuratorów także osłabia ich motywacje do poprawy efektywności i staranności oceny ryzykowności zgłaszających się po ochronę rolników.
5. Jeśli subsydia ubezpieczeniowe deformują motywacje rolników i wpływają na produkcję rolniczą, to mogą zakłócać międzynarodowy handel rolno-żywnościowy i być kwestionowane na gruncie regulacji WTO. Spory te są złożone, gdyż regulacje WTO nie są zbyt precyzyjne i jednoznaczne. Stąd też narusza je wiele krajów, z USA i Chinami na czele.
6. Subsydia ubezpieczeniowe mogą być rozwiązaniem kosztownym, jeśli ich stosowanie nie odbywa się w ramach dobrze zaprojektowanej strategii społeczno-ekonomicznej. Koszty te w dużym stopniu wynikają z nieelastyczności cenowej popytu ubezpieczeniowego, co oznacza, że należy oferować duże wsparcie, aby rolnicy szerzej zainteresowali się ubezpieczeniami. Oddzielnym problemem jest ewentualne wycofywanie się władz publicznych ze wspierania ubezpieczeń rolnych. Trudności niepomierne przy tym rosną, gdy wsparcie nie jest precyzyjnie ukierunkowane i udzielane na zasadzie proporcjonalności. W takich przypadkach rolnicy i sektor ubezpieczeniowy zainteresowani są kontynuowaniem dotychczasowej polityki. W pewnym momencie również politycy rolni mogą się dołączyć, gdyż rozumieją, że subsydia są wygodnym narzędziem tworzenia i wzmacniania patronatu politycznego i systemu klientelistycznego. Sytuacja jeszcze się zaostrza, gdy takie ubezpieczenia rolne mają realizować wiele, często sprzecznych celów, a politycy nie podejmują działań mających na celu naprawę niedoskonałości rynków ubezpieczeniowych oraz kosztów zewnętrznych. Problemy te i mechanizmy jesteśmy w stanie zrozumieć jedynie, jeśli odwołamy się do ekonomii politycznej ubezpieczeń rolnych.

Subsydia do ubezpieczeń rolnych powinny być każdorazowo oceniane także pod kątem ich zakresu fiskalnego, czyli analizowane, do kogo rzeczywiście trafiają i w jakich kwotach. Choć V.H. Smith nie używa wprost terminu *fiscal incidence*, wskazuje, że w USA ok. 58% takiego wsparcia budżetowego otrzymują faktycznie zakłady i agenci oraz brokerzy ubezpieczeniowi, sprzedający m.in. ubezpieczenia

rolnikom²⁴. Smith obliczył, że na każdy dolar subsydium przekazywany amerykańskiemu farmerom, wspomniany sektor pośrednictwa ubezpieczeniowego otrzymuje od 1,40 USD do 1,50 USD. Dane te wyraźnie pokazują, że kontynuowaniem subsydiów w istocie zainteresowany jest cały system ubezpieczeń rolnych, a nie tylko rolnicze grupy interesu, jak to często się utrzymuje.

V.H. Smith polemizuje jednak z odwoływaniem się do niedoskonałości rynków jako standardowego uzasadnienia dla interwencji rządów w tradycyjne i indeksowe ubezpieczenia rolne. W tym celu analizuje gotowość rolników do płacenia za takie usługi ochronne, jednoznacznie stwierdzając, że w żadnym z czterech przeprowadzonych badań nie był akceptowany przez nich wyższy niż 10% narzut na składkę poprawną aktuarialnie. Dla V.H. Smitha oznacza to, że albo rolnicy nie widzą korzystnej w nich relacji: oczekiwane odszkodowanie – wydatek na zakup usługi, albo uznają, że zbyt dotkliwa jest tu negatywna selekcja, równoznaczna ze skośnym subsydiowaniem innych, bardziej ryzykownych producentów rolnych. Okazało się ponadto, że rolnicy są dużo bardziej wrażliwi na tzw. *the choke price*, czyli cenę ubezpieczenia, przy której popyt na nie spada do zera, niż pozostali klienci asekuratorów.

Według V.H. Smitha, a jest w tym konsekwentny, przekonującym argumentem na rzecz interwencji publicznej w ubezpieczenia rolne nie jest także ryzyko systemowe i katastroficzne. Przynajmniej w krajach rozwiniętych reasekuratorzy mają wystarczający potencjał, aby skutecznie zamortyzować skutki żywiołów dotyczących rolnictwo – wykorzystują do tego celu tradycyjne i innowacyjne instrumenty finansowe. Co więcej ubezpieczenia indeksowe do pewnego stopnia mogą zabezpieczać rolników przed skutkami katastrof naturalnych.

Z powyższego wynika, że popularność subsydiów ubezpieczeniowych wg V.H. Smitha ma swoje korzenie w ekonomii politycznej. Zarówno rolnicy, jak i sektor pośrednictwa ubezpieczeniowego czerpią korzyści z budżetowego wsparcia. Politycy z kolei bardzo chętnie wchodzą w rolę „Dobrego Samarytanina”, pomagając przecież rolnikom doświadczonym losowo, co jest akceptowane przez wielu podatników. W praktyce jednak większość subsydiów ubezpieczeniowych, podobnie jak i pozostałej pomocy publicznej, trafia do bogatszych producentów rolnych, którzy dysponują dostatecznym majątkiem, aby mogli w dużym stopniu się samoubezpieczyć. H.V. Smith wyraźnie wskazuje jednak, że subsydia ubezpieczeniowe mają mniejszy wpływ na zniekształcenie bodźców ekonomicznych, alokację i dobrobyt w porównaniu do innych form pomocy publicznej.

24. H.V. Smith, *Premium Payments. Why Crop Insurance Costs Too Much. Fixing the 2012 Farm Bill*, American Enterprise Institute, Washington, DC, 2011.

Możliwości zracjonalizowania subsydiowania ubezpieczeń

P. Hazell, R. Sberro-Kessler oraz P. Varangis, bazując na wieloletnich badaniach FAO i IFPRI, w bardzo interesujący sposób przedstawiają zasady w miarę racjonalnego subsydiowania ubezpieczeń rolnych²⁵. Na wstępie jednak mocno podkreślają, że jest to trudne przedsięwzięcie, gdyż subsydia raz wprowadzone tworzą silny układ interesów politycznych, które je ją bronią, jednocześnie deformując motywacje rolników (ang. *disincentive problems*). Nie zwraca się wtedy uwagi na generowane w ten sposób nieefektywności i straty dobrobytu, niekiedy też degradację środowiska przyrodniczego oraz redystrybucję dochodów i majątku na rzecz bogatszych producentów rolnych. Równie ważnym problemem jest to, że mimo deklaracji o redukcji, a nawet wyeliminowaniu pomocy kłęskowej dzięki subsydiom ubezpieczeniowym, bardzo często oba te instrumenty współwystępują, obciążając budżet państwa. Po części wynika to z tego, że pomoc kłęskowa z definicji ma rekompensować szkody katastroficzne, które są bardzo trudno ubezpieczalne w ramach tradycyjnych ubezpieczeń. Jednak subsydiowanie tych drugich zniechęca asekuratorów i polityków do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań, które mogłyby poszerzać możliwości ubezpieczenia także ryzyk katastroficznych. Do problemu zbyt często podchodzi się przy tym w sposób statyczny, podczas gdy rozwój cyfrowego zarządzania ryzykiem oraz alternatywnych metod jego transferu otwiera w tym obszarze zupełnie nowe możliwości, które mogą zrewolucjonizować nasze myślenie o ubezpieczalności ryzyk. W niedalekiej przyszłości zmiany te z pewnością wpłyną na praktyki ubezpieczeniowe²⁶. Innymi słowy, jeśli oba te instrumenty miałyby pozostać, to należy podjąć wysiłki, aby nie degenerowały się, ale tworzyły unikatowe komplementarności w sensie pokrywania całego spektrum ryzyk, z którymi konfrontowani są producenci rolni.

P. Hazell ze swoimi współpracownikami dzieli swoje rekomendacje dotyczące racjonalnego stosowania subsydiów do ubezpieczeń rolnych na dwie główne grupy:

- 1) rekomendacje dotyczące komercyjnych gospodarstw rolnych;
- 2) rekomendacje dotyczące drobnych, ubogich jednostek.

Dalej ograniczymy się tylko do pierwszego zbioru. W zasadzie problem sprowadza się głównie do tworzenia otoczenia sprzyjającego rozwojowi sektora ubezpieczeniowego

25. P. Hazell, R. Sberro-Kessler, P. Varangis, op. cit.; P. Hazell, P. Varangis, Best practices for subsidizing agricultural insurance, „Global Food Security” 2020, Vol. 25.

26. J. Block, M. Michels, O. Mußhoff, *Digitale Risikomanagementtools in der Landwirtschaft – Status Quo und Anforderungen*, „Berichte über Landwirtschaft” 2021, Band 99, Ausgabe 1; J. Block, M. Michels, O. Mußhoff, *A Trans-theoretical model for farmers' perceived usefulness of digital risk management tools – A case study from Germany*, „German Journal of Agricultural Economics” 2023, Vol. 72(3/4).

przez politykę oraz odpowiedniej infrastruktury techniczno-instrumentalnej do rejestrowania zdarzeń ryzykownych i wdrażania przez rolników działań mieszczących się w ramach samoubezpieczenia i samoochrony. W takim otoczeniu większość kontraktów ubezpieczeniowych mogłaby być zawierana na zasadach komercyjnych. Subsidia ewentualnie można by stosować w przypadkach zagrożenia pojawienia się kosztów zewnętrznych oraz przełamania utrudnień wywoływanych przez istniejącą strukturę (ang. *the establishment problems*). Oto syntetyczne rekomendacje dla pierwszej grupy:

1. Ocena ryzyka i projektowanie rozwiązań ubezpieczeniowych w ramach szerszych ram politycznych ukierunkowanych na jego redukcję. Oznacza to, że najpierw trzeba dokonać mapowania ryzyka w całym sektorze rolnym i w samych gospodarstwach, aby ustalić listę zagrożeń oraz wyznaczyć podmioty odpowiedzialne za radzenie sobie z nimi, a także najlepsze dla tych celów instrumenty oraz strategie. W przypadku gospodarstw najwyższy priorytet powinno się przy tym przydzielać instrumentom wewnętrznym zarządzania ryzykiem.
2. Jednoznacznie i przejrzysto należy zakomunikować wszystkim interesariuszom cele, które władze publiczne chcą osiągnąć dzięki subsydiom ubezpieczeniowym. Rekomendacja ta jest niczym innym niż spełnieniem elementarnego warunku, że każda polityka powinna mieć solidne *ex-ante* uzasadnienie i poddana musi być profesjonalnej *ex-ante* ewaluacji.
3. Powinien zostać opracowany plan finansowania subsydiów ubezpieczeniowych i ich ewaluacji. Jeśli subsydia mają być przy tym narzędziem pokonywania początkowych trudności (ang. *the establishment problems*) w sektorze ubezpieczeniowym, to dodatkowo każdorazowo potrzebne są tzw. *the sunset clauses*. W polityce publicznej rozumie się przez nie jednoznaczne określenie momentu, w którym dane regulacje przestaną obowiązywać. Niestety to bardzo trudny do wdrożenia postulat, jeśli weźmiemy pod uwagę logikę ekonomii politycznej subsydiowania ubezpieczeń rolnych.
4. Budżetowe wspieranie ubezpieczeń rolnych powinno być realizowane przez wiarygodne instytucje lub za pomocą solidnych, dobrze zaprojektowanych i monitorowanych programów. Bez tego trudno liczyć na sukces. Cały czas musimy również pamiętać, że mimo stosowania nawet najbardziej wysublimowanych i zaawansowanych narzędzi zarządzania ryzykiem zawsze w gospodarstwach rolnych pozostanie pewne ryzyko bazowe/ resztowe, z którym sami rolnicy muszą sobie radzić, tworząc m.in. szeroko rozumiane rezerwy.
5. Konieczne jest wspieranie konkurencji między oferentami ubezpieczeń dla rolników, chociażby w części ubezpieczeń komercyjnych. Warto też organizować przetargi na oferowanie produktów subsydiowanych. W praktyce jest to trudne,

gdyż ubezpieczenia rolne są zdecydowanie bardziej ryzykowne od pozostałych, a to wymaga od ubezpieczycieli dysponowania odpowiednią wiedzą, procedurami i procesami. Może się zdarzyć, tak jak w Polsce, że rynek ubezpieczeń rolnych jest oligopolistyczny i asekuratorzy mają przewagę w stosunku do rządów²⁷. Można próbować zmniejszać tę przewagę przez programy edukacji finansowo-ubezpieczeniowej rolników oraz interwencję organów państwowych odpowiedzialnych za ochronę konkurencji i konsumentów.

6. Unikanie subsydiowania ubezpieczeń poniżej składki aktuarialnej. Subsydiowanie ubezpieczeń nie może sprawiać, że dla rolników będą one tańsze niż składki poprawne aktuarialnie, ponieważ prowadzi to do uruchomienia mechanizmu *disincentive problems*. Radykalnym antidotum na to zagrożenie może być rekompensowanie asekuratorom części kosztów administracyjno-operacyjnych związanych z oferowaniem ochrony rolnikom, co powinno obniżyć ceny ubezpieczeń. Ekonomia polityczna i doświadczenia USA pokazują jednak, że w rzeczywistości jest to praktycznie niewykonalne. Pozostaje wobec tego próbowanie ograniczania subsydiowania najbardziej ryzykownych działalności rolniczych oraz gospodarstw. Potrzebne jest tu jednak bardzo dobre skoordynowanie takiej polityki z udzielaniem pomocy klęskowej.
7. Należy starannie rozważyć dobór typu subsydium dla danych warunków i kontekstów. Standardowym przykładem może być decyzja, czy rekompensować ubezpieczycielom wzrost kosztów z tytułu oferowania ochrony rolnikom, czy lepiej wspierać reasekurację portfeli rolnych?
8. Aby uniknąć redystrybucji dochodów i majątku na skutek subsydiowania na rzecz silniejszych ekonomicznie gospodarstw rolnych, uzasadnione może być wprowadzenie limitu maksymalnej kwoty wsparcia. Równoległe należy starać się o to, żeby takie podmioty nie rezygnowały z ochrony ubezpieczeniowej, gdyż ich obecność na rynku ułatwia dywersyfikację ryzykowności całych ich portfeli.
9. Powinien zostać stworzony system monitorowania i ewaluacji polityki subsydiowania ubezpieczeń rolnych, zarówno w ujęciu *ex-ante*, jak i *ex-post*, pod kątem stopnia osiągania założonych w niej celów. Należy w nim odzwierciedlić sytuację wszystkich interesariuszy, dynamikę zachodzących zmian, odpowiednio wcześniej wykrywać zagrożenia oraz ryzyka i w ślad za tym podejmować wyprzedzające działania korekcyjne. Jeśli wsparcie budżetowe ma ułatwić dostęp rolników do kredytów, monitorowaniem i oceną trzeba objąć również ich relacje z kredytodawcami.

27. J. Kulawik, *Teoretyczne podstawy ubezpieczeń szkód majątkowych w rolnictwie*, Warszawa, IERiGŻ-PIB, 2020.

10. Należy systematycznie wykonywać analizy kosztów – korzyści systemu dotowania ubezpieczeń rolnych oraz porównywać efektywność kosztowo-ekonomiczną alternatywnych polityk publicznych dążących do osiągnięcia tych samych celów.

Z kolei J. Glauber, K. Baldwin i J. Antón, korzystając z badań FAO, IFPRI oraz OECD²⁸, bardzo interesująco uogólnili również dotychczasowe ogólnoświatowe doświadczenia w zakresie projektowania efektywnych programów ubezpieczeniowych w rolnictwie wspieranych środkami publicznymi, Warto je przybliżyć.

1. Subsydia powinny być stosowne, gdy rolnicy mają dostęp do ubezpieczeń komercyjnych i innych instrumentów zarządzania ryzykiem.
2. Procesy ustalania stawek ubezpieczeniowych muszą być przejrzyste i bazujące na wiarygodnych informacjach, które będą minimalizować zagrożenie negatywną selekcją i zagwarantują ich solidność aktuarialną. Najlepiej byłoby, gdyby określano je dla konkretnych gospodarstw, a wszystkie zastosowane procedury i wykorzystywane bazy danych oraz wysokość subsydiów były publicznie dostępne i podlegały kontroli zewnętrznej, co w końcu powinno przynieść wyższą konkurencyjność ubezpieczycieli.
3. Rozwiązaniem optymalnym byłoby wspieranie tylko kosztów dystrybucji produktów ubezpieczeniowych i zapewnienie, że stawki poprawne aktuarialnie byłyby niższe od oczekiwanych odszkodowań. Jedynie incydentalnie i okresowo, najlepiej poprzez ustalenie jednoznacznego czasu ich obowiązywania (tzw. *sun set clause*), można dopuszczać subsydiowanie stawek poprawnych aktuarialnie. W przeciwnym razie następuje deformowanie motywacji zarówno rolników, jak i asekuratorów. Niestety powszechną praktyką jest kontynuowanie raz rozpoczętego subsydiowania.
4. Cztery poniższe zasady powinny zwiększyć efektywność subsydiowania i ograniczać powodowane przez nie deformacje zachowań i bodźców:
 - 1) subsydiowanie składek nie może uprzywilejowywać określonych upraw i powinno być w maksymalnym stopniu odłączone od decyzji produkcyjnych rolników;
 - 2) subsydiowanie składek powinno być ograniczane do ryzyk produkcyjnych, a więc nie należy subsydiować ryzyka cenowego i przychodów;
 - 3) jeśli franszyzy redukcyjne zgodnie z regulacjami WTO nie są równe co najmniej 30% plonu gwarantowanego, subsydia nie powinny być udzielane. Tyle teoria. Praktyka jest najczęściej zupełnie inna, a „liderami” ich naruszeń są tu: USA, UE i Chiny;
 - 4) subsydia powinny być jednoznaczne i przejrzyste dla opinii publicznej.

28. J. Glauber, K. Baldwin, J. Antón et al., *Design principles for agricultural risk management policies*, „OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers” 2021, ISSN: 18156797 (online).

5. Ubezpieczenia indeksowe generują niskie koszty i są bardziej konkurencyjne niż produkty tradycyjne, szczególnie gdy nie stosuje się subsydiów. Jeśli jednak te ostatnie są dostępne, to również najlepszym rozwiązaniem jest rekompensowanie kosztów ich oferowania i unikanie wspierania stawek poprawnych aktuarialnie.
6. Prywatni ubezpieczyciele są w stanie dostarczać ochronę na warunkach kosztowo efektywnych, o ile stosowne kontrakty będą zmuszały ich do konkutowania opłatami i narzutami oraz przeciwdziały oszustwom.
7. Wszystkie informacje dotyczące monitorowania, ewaluacji, uczestnictwa, składek, odszkodowań, sum ubezpieczeniowych i beneficjentów wsparcia budżetowego powinny być ogólnie dostępne bez żadnych ograniczeń.

Pisząc o możliwościach zrjonalizowania subsydiowania ubezpieczeń rolnych, nie możemy zapominać, że w kilku krajach europejskich (Belgii, Danii, Irlandii, Niemczech, Szwecji i Szwajcarii) ubezpieczenia te całkiem dobrze funkcjonują bez żadnego wsparcia budżetowego²⁹. W niektórych z nich nawet połowa uprawianego arealu jest chroniona, podczas gdy na przykład w Polsce, gdzie subsydiuje się składki ubezpieczeniowe, wskaźniki penetracji ubezpieczeniowej są niskie i w zasadzie nie rosną już od kilku lat³⁰. Zgodnie z założeniem podanym w metodyce badania zagadnienia tego nie rozwija się w tym artykule. W krajach niedotujących ubezpieczeń rolnych większe znaczenie wśród determinant popytu rolników na polisy odgrywają oczywiście ich charakterystyki socjo-demograficzne oraz cechy ekonomiczno-techniczne gospodarstw³¹. Wydaje się, że nadbudową teoretyczną dla projektowania komercyjnych ubezpieczeń powinien być tu raczej the safety-first model niż teoria użyteczności oczekiwanej. Ta pierwsza przyjmuje bowiem, że decydent stara się przede wszystkim minimalizować prawdopodobieństwo spadku dochodu poniżej ustalonego progu, a nie maksymalizować swoją użyteczność oczekiwaną³². Oznacza to dalej, że w szerszym zakresie bazuje on na preferencjach leksograficznych, gdy rozważa zakup ubezpieczenia. Do modelowania popytu ubezpieczeniowego lepiej wtedy nadaje się też regresja, która pełniej odzwierciedla nieliniowość wpływu jego determinant. Może być to na przykład regresja kwantylowa. Oczywiście, najłatwiej jest zrezygnować z subsydiowania ubezpieczeń rolnych, gdy stosuje się model oferujący

29. J.E. Belasco, WAEA *Presidential Address: Moving Agricultural Policy Forward: Or, There and Back Again*, „Journal of Agricultural and Resource Economics” 2020, Vol. 45(3); C.M. Reyes, A.D. Agbon, C.D. Mína et al., *Agricultural insurance program: lessons from different country experience*, „PDS Discussion Paper Series” 2017.

30. J. Herda-Kopańska, C. Klimkowski, J. Kulawik et al., *Trzy problemy w finansach polskiego rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2024, w druku.

31. J. Loughrey, H. Vidyaratne, *The empirical demand for farm insurance in Ireland: a quantile regression approach*, „Agricultural Finance Review” 2023, Vol. 80(4/5).

32. T.M. Hurley, *A review of agricultural production risk in the developing world*, „Harvest Choice Working Paper” 2010, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC.

ochronę przed pojedynczymi (nazwanymi) ryzykami, zamiast np. jak w Polsce, gdzie dostępne są polisy pakietowe (od wielu ryzyk). Nie oznacza to jednak, że wtedy w ogóle należy rezygnować z tych drugich. Wręcz przeciwnie. Szereg ryzyk biznesowych, od odpowiedzialności cywilnej, związanych z zatrudnianiem obcej siły roboczej, a nawet społecznych i zdrowotnych można oferować w ramach jednego kontraktu ubezpieczeniowego³³.

Podsumowanie

Popyt rolników na produkty transferu i redukcji ryzyka jest uzależniony od wielu czynników: ceny i innych atrybutów kontraktu ubezpieczeniowego, awersji do ryzyka oraz percepcji zagrożeń, zaufania do ubezpieczycieli i historii wypłat odszkodowań, dostępności wystarczających funduszy na zakup ubezpieczeń, możliwości uzyskania subsydiów oraz ewentualnych transferów dochodowych zawartych w tych produktach. Generalnie elastyczność cenowa popytu jest niska, co oznacza to, że jego pobudzenie może wymagać stosowania wysokich stóp subsydiowania składek ubezpieczeniowych. W obszarze tym występuje jednak kilka bardzo poważnych problemów ekonomicznych. W związku z tym duże nadzieje wiąże się z upowszechnieniem modeli i narzędzi estymacji, które zakładają równoczesne podejmowanie decyzji ubezpieczeniowych i finansowych przez rolników.

Przeciwnicy szerokiego angażowania się budżetów w subsydiowanie ubezpieczeń rolnych w pierwszym rządzie podnoszą kwestie związane z deformacją alokacji zasobów w rolnictwie i gospodarce narodowej, co redukuje efektywność i dobrobyt społeczny. W sferze podziału natomiast zyskują przez to głównie właściciele czynników produkcji. Każde subsydiowanie osłabia układy motywacyjne wszystkich uczestników systemu transferu ryzyka w rolnictwie na rynek ubezpieczeniowy i finansowy. W efekcie rolnicy przykładają mniejszą wagę do poprawy w sferze samoubezpieczenia i samoochrony, zachowują się wręcz bardziej ryzykownie i częściej wchodzą w rolę gapowiczów (np. korzystają z inwestycji w bioasekurację innych rolników) oraz angażują się w pogoń za rentą. W przypadku zaś asekuratorów i reasekuratorów maleje ich zainteresowanie stałym poprawianiem procedur wyceny i klasyfikacji ryzyka rolniczego, co z reguły prowadzi do wzrostu stawek i składek, a niekiedy również do zaniżania i opóźniania wypłaty odszkodowań.

33. J. Loughrey, H. Vidyaratne H., *The empirical demand for farm insurance in Ireland: a quantile regression approach*, „Agricultural Finance Review” 2023, Vol. 80(4/5); J.L. Lusk, *Distributional effect of crop insurance subsidies*, „Applied Economic Perspectives and Policy” 2017, Vol. 39(1).

Długoletnie doświadczenia wielu krajów świata w zakresie subsydiowania ubezpieczeń rolnych pozwoliły wypracować zasady ich racjonalnego stosowania. Choć lista takich zasad może wydawać się długa, to pewne rekomendacje mają jednak walor uniwersalności. Przede wszystkim wymienia się włączenie subsydiów do całościowego/holistycznego systemu zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Kolejny ważny obszar to technika i mechanizmy oraz układ instytucjonalny oferowania rolnikom produktów ochronnych. Generalnie powinno to się odbywać za pośrednictwem konkurencyjnego, efektywnego i innowacyjnego sektora ubezpieczeniowo-reasekuracyjnego. Podstawą transferu ryzyka z rolnictwa do tego sektora musi być doskonałość aktuarialna oraz unikanie sytuacji, w których subsydiowane są składki czyste (poprawne, sprawiedliwe aktuarialnie). Integralnym składnikiem programów ubezpieczeniowych powinny być także odpowiednie programy edukacyjne, szkoleniowe i doradcze dla rolników.

Przyszłe badania nad popytem rolników na subsydiowane ubezpieczenia upraw i zwierząt gospodarskich powinny koncentrować się nad jego skonfrontowaniem ze stroną podażową rynku, aby móc ustalić warunki niezbędne do jego równoważenia się. Z pewnością warto kontynuować analizy zorientowane na głębsze rozpoznanie procesów decyzyjnych rolników rozważających nabycie takich produktów przez odwołanie się do dorobku nowoczesnej ekonomii behawioralnej. Kolejny obszar do naukowej penetracji to wpływ ubezpieczeń subsydiowanych na efektywność techniczną, produktywność i konkurencyjność oraz rezyliencję rolnictwa. Bardzo słabo rozpoznana jest również sfera ewaluacji ex-post tych ubezpieczeń, szczególnie jeśli chodzi o zastosowanie zaawansowanych narzędzi do oceny ich wpływu (ang. *an impact evaluation*).

Bibliografia

- Ankraft D.A., Kwabong N.A., Eghan D. et al.**, *Agricultural insurance access and acceptability: examining the case of smallholder farmers in Ghana*, „Agricultural Food Security” 2021, Vol. 10(1).
- Belasco J.E.**, *WAEA Presidential Address: Moving Agricultural Policy Forward: Or, There and Back Again*, „Journal of Agricultural and Resource Economics” 2020, Vol. 45(3).
- Block J., Michels M., Mußhoff O.**, *Digitale Risikomanagementtools in der Landwirtschaft – Status Quo und Anforderungen*, „Berichte über Landwirtschaft” 2021, Band 99, Ausg. 1.
- Block J., Michels M., Mußhoff O.**, *A Trans-theoretical model for farmers’ perceived usefulness of digital risk management tools – A case study from Germany*, „German Journal of Agricultural Economics” 2023, Vol. 72(3/4).
- Cai J., de Janvry A., Sadoulet E.**, *Subsidy Policies and Insurance Demand*, „American Economic Review” 2020, Vol. 110(8).

Światowe doświadczenia z subsydiowaniem ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie

- Carter M.R., January A.D., Sadoulet E. et al.**, *Index-based weather insurance for developing countries: a review of evidence and a set of proposition for up-scaling*, Working Paper P111, FERDI, 2014.
- Chantarat S., Mode A.G., Barreti C.B. et al.**, *Welfare Impacts of Index Insurance in the Presence of a Poverty Trap*, „World Development” 2017, Vol. 94.
- Coble K.H., Heifner B.G., Zuniga M.**, *Implications of crop yield and revenue insurance for producer hedging*, „Journal of Agricultural and Resource Economics” 2000, Vol. 25(2).
- Coffey B.K., Schroeder T.C.**, *Factors influencing midwestern grain farmers use of risk management tools*, „Agricultural Finance Review” 2019, Vol. 79(2).
- DeLay D.N., Brever B., Featherstone M.A.**, *The impact of crop insurance on farm financial outcomes*, „Applied Economic Perspectives and Policy” 2023, Vol. 45(1).
- Doherty E., Mellet S., Norton D. et al.**, *A discrete choice experiment exploring farmer preferences for insurance against extreme weather events*, „Journal of Environmental Management” 2021, Vol. 290.
- Glauber J., Baldwin K., Antón J. et al.**, *Design principles for agricultural risk management policies*, „OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers” 2021, ISSN: 18156797 (online).
- Guiso L.**, *Trust and Insurance Markets*, „Journal of Economics Notes” 2012, Vol. 41(1–2).
- Hazell P., Sberro-Kessler R., Varangis P.**, *When And How Should Agricultural Insurance Be Subsidized? Issues And Good Practices*, Washington D.C., World Bank Group, 2019.
- Hazell P., Varangis P.**, *Best practices for subsidizing agricultural insurance*, „Global Food Security” 2020, Vol. 25.
- Herda-Kopańska J., Klimkowski C., Kulawik J. et al.**, *Trzy problemy w finansach polskiego rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2024, artykuł w druku.
- Hurley T.M.**, *A review of agricultural production risk in the developing world*, „Harvest Choice Working Paper” 2010, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC.
- Ker A.P., Barnett B., Jacques D. et al.**, *Canadian business risk management: Private firms, crown corporations, and public institutions*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2017, Vol. 65(4).
- Kulawik J.**, *Teoretyczne podstawy ubezpieczeń szkód majątkowych w rolnictwie*, IERiGŻ-PIB, Warszawa, 2020.
- Liu X., Duan T., van Kooten G.C.**, *The impact of changes in the agristability program on crop activities: A farm modeling approach*, „Agribusiness” 2018, Vol. 34(3).
- Loughrey J., Vidyaratne H.**, *The empirical demand for farm insurance in Ireland: a quantile regression approach*, „Agricultural Finance Review” 2023, Vol. 80(4/5).
- Lusk J.L.**, *Distributional effect of crop insurance subsidies*, „Applied Economic Perspectives and Policy” 2017, Vol. 39(1).
- Mahul O.**, *Hedging price risk in the presence of crop yield and revenue insurance*, „European Review of Agricultural Economics” 2003, Vol. 30(3).
- Mensah O.N., Owusu-Sekyere E., Adjec C.**, *Revisiting preferences for agricultural insurance policies: Insights from cashew crop insurance development in Ghana*, „Food Policy” 2023, Vol. 118.

Światowe doświadczenia z subsydiowaniem ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie

- Michels M., Wever H., Mußhoff O.**, *Cultivating Support: An ex-ante typological analysis of farmers' responses to multi-peril crop insurance subsidies*, „Journal of Agricultural and Applied Economics” 2024, Vol. 56(2).
- O'Donoghue J.E.**, *The Effects of Premium Subsidies on Demand for Crop Insurance*, ERS, Report Number 169, Washington, July 2014.
- Owusu-Sekyere E., Abdulai A., Ali W.**, *Preferences for crop insurance attributes among cocoa farmers in Ghana*, „Journal of Agricultural and Development of Emerging Economies” 2021, Vol. 12(5).
- Platteau J.P., De Bock O., Gelade W.**, *The demand for microinsurance: a literature review*, „World Development” 2017, Vol. 94.
- Reyes C.M., Agbon A.D., Mina C.D. et al.**, *Agricultural insurance program: lessons from different country experience*, „PDS Discussion Paper Series” 2017.
- Slade P.**, *Business risk management programs under review*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2020, Vol. 68(3).
- Slade P.**, *The impact of price hedging on subsidized insurance: Evidence from Canada*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2021, Vol. 69(4).
- Smith H.V., Glauber W.J.**, *Agricultural Insurance in Developed Countries: Where Have We Been and Where Are We Going?*, „Applied Economic Perspectives and Policy” 2012, Vol. 34(3).
- Smith H.V.**, *Premium Payments. Why Crop Insurance Costs Too Much. Fixing the 2012 Farm Bill*, American Enterprise Institute, Washington, DC, 2011.
- Tsiboe F., Turner D.**, *The crop insurance demand response to premium subsidies: Evidence from U.S. Agriculture*, „Food Policy” 2023, Vol. 119.
- Yu J., Summer A.D., Lee H.**, *Premium rates and selection in specialty crop insurance markets: Evidence from the catastrophic coverage participation*, „Food Policy” 2021, Vol. 101.
- Woodard D.J., Yi J.**, *Estimation of Insurance Deductible Demand Under Endogenous Premium Rates*, „Journal of Risk and Insurance” 2020, Vol. 87(2).
- Zweifel P., Eisen R., Eccles D.L.**, *Insurance Economics*, Berlin, Heidelberg, Springer, 2021.

otrzymano: 23.01.2024
zaakceptowano: 18.10.2024



Global experiences with subsidising economic insurance in agriculture

Part II

Jacek Kulawik

Abstrakt

The second part of this article focuses on the relationships between insurance subsidies and the demand for risk mitigation products, the negative effects of such intervention, and opportunities for rationalising the budgetary funds allocated to these subsidies. This section is also based on experiences documented by the World Bank, the Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations, the International Food Policy Research Institute (IFPRI), and the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), as well as a review of the relevant literature conducted using a modified snowballing backward technique, systematic literature reviews, and the author's expert knowledge. The review is highly up-to-date, ending in the first half of 2024. The article aims to synthesise the diverse experiences, theoretical reflections, and empirical research results in the three aforementioned areas. The analysis can be summarised in three conclusions. Firstly, farmers' demand for agricultural insurance generally exhibits low elasticity, requiring high subsidy rates, particularly for multi-risk insurance (known in Poland as package insurance), to significantly increase demand. Secondly, insurance subsidies may result in numerous demotivating effects among participants in the insurance market, ultimately reducing their social efficiency. Thirdly, insurance subsidies tend to become self-perpetuating, as a strong interest group – comprising farmers, insurers, and agricultural policymakers – advocates for their continuation, making it very challenging to rationalise the system.

Keywords: farmers' insurance decisions, insurance demand in agriculture, subsidising agricultural insurance, agricultural insurance.

Jacek Kulawik, PhD DSc ProfTit, Institute of Agricultural and Food Economics – State Research Institute in Warsaw.

Methodological premises

The methodological premises are generally identical to those in the first part of the article. This means that the approach from the “Journal of Economic Literature” was applied once again, presenting the analysed issues from a historical and evolutionary perspective in terms of their formulation and resolution. A systematic literature review was conducted using a combination of the snowballing backward technique and continuous monitoring of leading publications. The research also draws on the achievements of scholars from the World Bank, FAO, IFPRI, and OECD, as well as predominantly English-language literature (notably from the United States). The article is primarily intended for researchers and professionals dealing with agricultural insurance who are familiar with the terminology used in these discussions. Its main purpose is to synthesise knowledge about the subsidisation of agricultural insurance to better understand its impact on demand for risk transfer instruments and distortions in market participants’ behaviours and motivations, as well as the practical and political difficulties of reforming and rationalising this form of public-private partnership.

Insurance demand and subsidies

Demand for insurance services is influenced by various factors. Here, we will only outline the most general issues related to price and income elasticity, using the framework proposed by P. Zweifel, R. Eisen, and D.L. Eccles¹. The starting point is a simple formula for the gross premium collected by an insurance company:

$$PV = p \cdot I,$$

where:

PV – premium volume/amount, p – premium rate as a percentage relative to the monetary unit of the sum insured, I – insured sum.

Differentiation of the formula fully yields:

$$dPV = dp \cdot I + p \cdot dI.$$

Dividing both sides by $PV = pI$ gives:

1. P. Zweifel, R. Eisen, D.L. Eccles, *Insurance Economics*, Berlin, Heidelberg, Springer, 2021.

$$\frac{dPV}{PV} = \frac{dp}{p} + \frac{dI}{I}.$$

We now observe that changes in premium volume arise from changes in the insurance rate and the sum insured. The latter can be expressed as a function of rate p and income Y :

$$I = I(p, Y).$$

Full differentiation of the above expression gives:

$$dI = \frac{\partial I}{\partial p} dp + \frac{\partial I}{\partial Y} dY.$$

Dividing this by I and expanding it by $1 = p/p$ and $1 = Y/Y$ gives:

$$\frac{dI}{I} = \left(\frac{\partial I}{\partial p} \cdot \frac{p}{I} \right) \frac{dp}{p} + \left(\frac{\partial I}{\partial Y} \cdot \frac{Y}{I} \right) \frac{dY}{Y} = \eta \cdot \frac{dp}{p} + \varepsilon \cdot \frac{dY}{Y},$$

where: $\eta := \frac{\partial I}{\partial p} \cdot \frac{p}{I} < 0$ is the price elasticity of demand; $\varepsilon := \frac{\partial I}{\partial Y} \cdot \frac{Y}{I} > 0$ is the income elasticity of demand.

Let us now examine, in a simplified manner, the theoretical model proposed by J. Cai, A. de Janvry, and E. Sadoule, which incorporates three mechanisms by which insurance subsidies granted in the first year affect the demand for insurance in the second year². These mechanisms are as follows:

- 1) coverage mechanism – assumes that subsidies increase demand, thereby enhancing the likelihood of receiving claim payments;
- 2) attention effect – lower insurance costs lead households to pay less attention to claims history;
- 3) price anchoring effect – low prices paid in the past reduce the current willingness to pay for insurance coverage.

According to J. Cai, A. de Janvry and E. Sadoule, insurance demand may also be influenced by:

- 1) changes in individuals' and households' risk aversion, as well as their subjectively perceived probability of risk-related or catastrophic events;
- 2) increased trust in insurers;

2. J. Cai, A. de Janvry, E. Sadoule, *Subsidy Policies and Insurance Demand*, "American Economic Review" 2020, Vol. 110, No 8.

3) liquidity effects – these imply that, for instance, farmers who have received claim payments possess more funds, which should encourage them to renew insurance policies.

Unfortunately, the author of the article did not encounter any studies on the price elasticity of insurance demand among Polish farmers. Out of necessity, only the results obtained by American researchers are cited, while always keeping their specific context in mind. At this stage, the applied methodology and its development are considered more significant than the actual figures.

Unquestionably, most of the research conducted to estimate the price elasticity of farmers' participation in the insurance market – commonly equated with studies on insurance demand – has been conducted in the United States. As shown in Table 1, using various methodologies (which naturally led to differences in results), the researchers focused primarily on maize for grain, soybeans, and wheat. Generally, however, insurance demand was found to be inelastic, meaning that an increase in policy prices resulted in reduced interest, and the level of insurance premiums had little impact on extending coverage to new crops.

Table 1. Price elasticities of demand for insurance of maize for grain, soybeans, and wheat in the US (historical overview)

Year of publication	Author(s)	Years studied	Crop type	Price elasticities and demand measures (dependent variables)
1993	Goodwin	1989–1990	Maize	–0.32 (area) –0.73 (insured sum)
2004	Goodwin et al.	1985–1999	Maize	–0.28 (insured sum)
2001	Goodwin	1996–1998	Maize	–0.24 (insured sum)
2001	O'Donoghue	1997, 2002	Maize	–0.27 (area)
2004	Goodwin et al.	1985–1993	Soybeans	–0.33 (insured sum)
2001	Goodwin	1996–1998	Soybeans	–0.20 (insured sum)
	O'Donoghue	1997, 2002	Soybeans	–0.03 (insured sum)
1996	Smith and Baquet	1990	Wheat	–0.58–0.69 (market share)
2004	Goodwin et al.	1985–1993	Wheat	–0.12 (insured sum)
	O'Donoghue	1997, 2002	Wheat	–0.74 (premium) –0.27 (insured sum)
Working paper	Serra et al.	1993–2000	No crop specified	–0.21 (market share)

Source: Developed based on: J.E. O'Donoghue, S. Tulman, *The Demand for Crop Insurance: Elasticity and the Effect of Yield Shock*, Selected Paper prepared for presentation for the 2016 Agricultural & Applied Economics Association, Boston, MA, 31.07–2.08.2016.

Global experiences with subsidising economic insurance in agriculture

In 2014, J.E. O'Donoghue estimated his own elasticities of participation in US crop insurance for maize for grain, soybeans, and wheat based on a one-percent change in subsidies per acre. The starting point for this estimation was the following regression model with fixed regional effects:

$$\Delta Y_c = \alpha \Delta S_c + \beta \Delta X_c + \delta w_{r(c)} + u_c,$$

where: ΔY_c – five measures of market participation, identified with changes in insurance demand; ΔS_c – changes in subsidies; ΔX_c – control variables, generally different variants of time-lagged variables; $w_{r(c)}$ – fixed effects; u_c – other unobserved determinants of demand; β and δ – estimated parameters.

The results obtained by the author are summarised in Table 2. It is worth noting from the outset that these differ from the previously shown price elasticities of demand, which indicate how demand changes when prices rise by 1%. J.E. O'Donoghue, in contrast, examined how a one-percent increase in subsidies translates into a price reduction for insurance, which in turn is expected to boost demand.

Table 2. Impact of a one-percent change in per-acre subsidies on market participation in crop insurance (insurance demand)

Crop	$\Delta \ln$ (total premiums)	$\Delta \ln$ (total premiums per acre)	$\Delta \ln$ (sum insured per acre)	$\Delta \ln$ (acres insured)	$\Delta \ln$ (additional coverage)
Maize	0.86	0.86	0.23	0.10	0.18
Soybeans	0.74	0.77	0.19	-0.02	-0.03
Wheat	0.63	0.81	0.32	-0.15	0.10

$\Delta \ln$ – changes expressed in natural logarithms.

Source: Developed based on: J.E. O'Donoghue, *The Effects of Premium Subsidies on Demand for Crop Insurance*, ERS, Report Number 169, Washington, July 2014.

The data show that subsidies mainly translated into an increase in collected premiums, both in volume and per unit of insured area. However, the sum insured and additional coverage levels responded less to subsidies, with the latter relationship proving statistically insignificant. Furthermore, in the case of soybeans and wheat, an increase in subsidies even led to a reduction in insured acreage. J.E. O'Donoghue summarised these findings succinctly: subsidies encourage American farmers primarily to select higher levels of insurance coverage. This outcome is explained by the already very high proportion of insured crops within the total area of sown crops in the United States.

A frequently overlooked source of significant variation in estimates of farmers' insurance demand elasticities with respect to premium subsidies – and particularly

the conclusion about its inelasticity – is the econometric issues arising from endogeneity in the empirical models used³. This endogeneity indicates that some determinants of demand are correlated with random errors in these models, which results in statistically biased parameter estimates. The primary source of endogeneity is the separate modelling of the subsidy's influence on, for instance, the insured crop area (the extensive margin) and the level of yield/revenue coverage (the intensive margin). The aforementioned researchers mitigated the negative consequences of endogeneity by applying a system of equations, using instrumental variable techniques for both margins, and employing a three-stage least squares method to estimate the regression equations. They found that demand responses to changes in subsidy rates were 3–5 times larger compared to those estimated using ordinary least squares methods. Nevertheless, the elasticities remained slightly negative. Demand became more elastic as subsidy rates approached zero. These elasticities were also lower than those found in earlier studies, yet they demonstrated significant variation across different crops and agricultural practices or technologies (irrigation, organic farming, etc.). Additionally, farmers' risk aversion appears to be lower than commonly assumed. This suggests that changes, in particular reductions, in subsidy rates might have less impact on farmers' insurance decisions. Consequently, insurance demand may decline.

Subsidising agricultural insurance and other agricultural risk management instruments in developed countries is most widespread in the United States and Canada⁴. At some point, policymakers in these countries concluded that without intense subsidisation of policy purchases by farmers, it would be impossible to achieve satisfactory rates of crop and livestock insurance coverage (so-called penetration rates). Direct payments play a marginal role in the US and Canada. Farmers in these countries have broad access to risk management instruments other than insurance. Consequently, the issue of relationships between these instruments arises. Even by the beginning of this century, studies had been published showing that price risk management through various contracts (hedging) reduces interest in crop and revenue insurance⁵. However, complementary relationships between hedging and insurance can also emerge when

3. F. Tsioboe, D. Turner, *The crop insurance demand response to premium subsidies: Evidence from U.S. Agriculture*, "Food Policy" 2023, Vol. 119; D.J. Woodard, J. Yi, *Estimation of Insurance Deductible Demand Under Endogenous Premium Rates*, "Journal of Risk and Insurance" 2020, Vol. 87(2).
4. A.P. Ker, B. Barnett, D. Jacques et al., *Canadian business risk management: Private firms, crown corporations, and public institutions*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2017, Vol. 65(4); X. Liu, T. Duan, G.C. van Kooten, *The impact of changes in the agristability program on crop activities: A farm modeling approach*, "Agribusiness" 2018, Vol. 34(3).
5. K.H. Coble, B.G. Heifner, M. Zuniga, *Implications of crop yield and revenue insurance for producer hedging*, "Journal of Agricultural and Resource Economics" 2000, Vol. 25(2); O. Mahul, *Hedging price risk in the presence of crop yield and revenue insurance*, "European Review of Agricultural Economics" 2003, Vol. 30(3).

individual contract types and insurance policies are analysed separately, along with farmers' attitudes towards risk⁶. Research by P. Slade, who simulated the effects of margin insurance and price hedging in Canada, has shown clearly that substitution between these tools was the most common outcome⁷. In some simulations, the benefits of margin insurance for farmers were even lower than the value of the subsidies provided. In such cases, replacing insurance with direct payments would be a more efficient solution, both privately and socially.

Latest research on insurance demand

Research and modelling of the simultaneous financial and insurance decisions should be based on a set of hypotheses derived from specific theories or combinations of theories. In agriculture, there are two main reference frameworks: (1) risk balancing and (2) the theory of risk homeostasis. The concept of risk balancing originates from S.C. Gabriel and C.B. Baker (1980), R.A. Collins (1985), and A.M. Featherstone et al. (1980), while, the theory of risk homeostasis can be attributed to three authors: P. Slovic and B. Fischhoff (1982) and G.J.S. Wilde (1982). The risk balancing hypothesis suggests that while insurance may reduce production and price risks, it could also lead to an increase in financial risk. In certain cases, subsidising agricultural insurance could result in greater total risk for some farms or even the entire agricultural sector. Upon closer analysis, the theory of homeostasis appears to align closely with risk balancing, albeit being considered more general. The first hypothesis assumes that a farmer sets a specific threshold for total risk exposure that must not be exceeded and flexibly adjusts individual exposures to stay within this limit. This is a highly sophisticated assumption in terms of farmers' financial competencies, access to relevant data, and their ability to process and interpret it. Nevertheless, it would be highly desirable for policymakers and designers of subsidy programmes for insurance, disaster assistance, and low-cost foreign capital injections (including disaster loans), to comprehend the logic underpinning both hypotheses.

Below are the key components of the risk balancing and risk homeostasis hypotheses, as presented in their modern interpretation by D.N. DeLay, B. Brewer, and M.A. Featherstone (2023)⁸. Let us assume that a farmer's total risk (TR) is the sum of

6. B.K. Coffey, T.C. Schroeder, *Factors influencing midwestern grain farmers use of risk management tools*, "Agricultural Finance Review" 2019, Vol. 79(2).

7. P. Slade, *Business risk management programs under review*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2020, Vol. 68(3); P. Slade, *The impact of price hedging on subsidized insurance: Evidence from Canada*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2021, Vol. 69(4).

8. D.N. DeLay, B. Brewer, M.A. Featherstone, *The impact of crop insurance on farm financial outcomes*, "Applied Economic Perspectives and Policy" 2023, Vol. 45(1).

business/economic risk (BR), which includes the variability of production outcomes, product sale prices, and purchased input costs, and financial risk (FR), stemming from excessive reliance on debt. The relationships in this context can be described as follows:

$$TR = \frac{\sigma_{\pi}}{E[\pi]} + \frac{\sigma_{\pi}I}{E[\pi](E[\pi]-I)} \leq \beta,$$

where: $E[\pi]$ – the expected value of operating profit before interest payments; σ_{π} – the standard deviation of profit, the first symbol representing business risk; I – interest payable, the second symbol representing financial risk; β – the maximum acceptable level of total risk. This reflects the views of S.C. Gabriel and C.B. Baker (1980), who were the first to use the term risk balancing.

Instead of using the standard deviation as a measure of risk, variance can also be applied, as demonstrated by R.A. Collins (1985) and A.M. Featherstone et al. (1988). These economists used a model in which a farmer, exhibiting risk aversion, selects the optimal debt level D^* and optimal insurance coverage L^* to maximise the expected return on equity R_E^* . Their approach directly references the well-known DuPont system of financial ratios. This produces the following:

$$R_E \equiv \frac{R}{E} = \frac{\pi(r, c, L) - iD}{A - D},$$

where: R – return (profitability) on production assets after debt servicing costs; E – equity capital, A – production assets; i – expected interest rate on debt; π – operating profit before interest payments; c – operating costs; r – general revenue generation function.

Due to the inherent risks in production, prices, and inputs, the return on equity is a random variable with a mean equal to \bar{R}_E and variance σ_E^2 :

$$\bar{R}_E = \frac{E[\pi(r, c, L)] - iD}{A - D} = \frac{\pi(\bar{r}, \bar{c}, L) - iD}{A - D},$$

$$\sigma_E^2 = \frac{\sigma_{\pi}^2(L)}{(A - D)^2},$$

where: σ_{π} – variance of operating profit, which decreases as the insurance coverage level L increases. This indicates that higher insurance protection reduces the downside risk but equally, greater variability in production widens the risk distribution; σ_E^2 – variance of equity increases as business and financial risks increase.

D.N. DeLay, B. Brewer, and A.M. Featherstone maximise the expected return on equity of a farmer using an exponential utility function:

$$\max_{D,L} E[U(R_E)] = \frac{\pi(\bar{r}, \bar{c}, L) - iD}{A - D} - \frac{\alpha}{2} \frac{\sigma_\pi^2(L)}{(A - D)},$$

where: α – coefficient of absolute risk aversion of the farmer.

By setting the first-order condition of the expected utility function to zero, we derive the condition for determining the optimal insurance coverage (sum insured):

$$\frac{\partial \pi(\bar{r}, \bar{c}, L)}{\partial L} = \frac{\alpha}{2} \left(\frac{1}{A - D} \right) \frac{\partial \sigma_\pi^2}{\partial L}.$$

If the farmer exhibits risk aversion, the right-hand side of this equation must be negative. This implies that the farmer might be willing to pay more for insurance than the expected claim payment, provided that such additional coverage reduces the variability of their operating profit. In other words, such a farmer might even be interested in purchasing actuarially unfair insurance. In practice, the farmer's purchasing decision is significantly more complex, as illustrated by the following functional formula for the optimal sum insured:

$$L^* = L(\alpha, \bar{r}, \bar{c}, A, D).$$

If we differentiate the equation for maximising the expected return on equity with respect to D and set the result to zero, we derive the general expression for the optimal level of debt for a farmer:

$$\frac{\pi(\bar{r}, \bar{c}, L) - i(A - D) - iD}{(A - D)^2} - \frac{\alpha \sigma_\pi^2(L)}{(A - D)^3} = 0.$$

Appropriate transformations to express the optimal debt as a function of parameters and linking it to the sum insured produce the following:

$$D^* = D(\alpha, i, \bar{r}, \bar{c}, A, L) = A - \frac{\alpha \sigma_\pi^2(L)}{\pi(\bar{r}, \bar{c}, L) - iA}.$$

In equilibrium conditions, we observe that the optimal level of debt is negatively correlated with risk aversion, fixed interest payments, and business risk volatility. However, if the expected income of a farm increases, the optimal debt may also increase. Additionally, for a fixed insured sum, an increase in claim payment can raise debt if revenues grow by an amount equal to:

$$\frac{\partial D^*}{\partial \sigma_\pi^2(L)} = - \frac{\alpha}{\pi(\bar{r}, \bar{c}, L) - iA} < 0.$$

This last expression captures the essence of risk balancing.

The simultaneous decision-making regarding insurance and financial matters is most often empirically examined using a simultaneous equations model (SEM). D.N. DeLay, B. Brever, and A.M. Featherstone applied this approach, constructing the following two equations:

$$Debt_{i,t} = \mu_i + \tau_t + \beta_1 Liab_{i,t} + \beta_2 Ind_{i,t} + \beta_3 IntRate_{i,t} + X'_{i,t} \varphi + v_{i,t},$$

$$Liab_{i,t} = \delta_i + \lambda_t + \gamma_1 Debt_{i,t} + \gamma_2 PremRate_{i,t} + X'_{i,t} \omega + u_{i,t},$$

where: $Debt_{i,t}$, $Liab_{i,t}$ – are, respectively, the debt and insured sum of farm i in year t , with the latter also expressed as the ratio of farmers' insurance expenses to the premium rate; $Ind_{i,t}$ – is the claim payment; $IntRate_{i,t}$ – is the interest rate on debt; $PremRate_{i,t}$ – is the insurance premium rate, i.e., the ratio where the numerator is the difference between the premium and the subsidy received for it, and the denominator is the insured sum; X – is a vector of control variables (income, costs, cultivated area, manager's age, farm type, assets); τ_t i λ_t – are fixed effects; μ_i i σ_i – are unobserved farm characteristics that remain constant over time but influence insurance and debt decisions (e.g., soil quality, agro-climatic conditions, manager's risk aversion); $\beta_1, \beta_2, \gamma_1$ – are coefficients to be estimated, primarily for testing the risk balancing hypothesis in the study sample – over 3,000 farms in Kansas between 2002 and 2018. The calculations were based on a double least squares method. The findings generally indicated no statistically significant relationship between the insured sum and debt, meaning the risk balancing hypothesis could not be accepted for the studied population. At the same time, it was observed that receiving claim payments increased short-term debt but did not affect total debt levels.

For decades, efforts have been underway worldwide to develop sustainable, affordable insurance products for farmers that are cost-effective for insurers and make rational use of budgetary funds⁹. The goal is to minimise farmers' vulnerability to various shocks, including those associated with the climate crisis, increasingly frequent extreme weather events, and growing geopolitical risks. Without effective solutions in this area, many farmers will face increasing challenges in rebuilding productive capacity, achieving satisfactory incomes, and improving their quality of life. These threats will undoubtedly be most acute in developing countries.

Despite the widespread allocation of significant budgetary funds to agricultural insurance programmes, global interest in these schemes remains low. This is due to numerous economic, social, and behavioural factors on both the demand and

9. M.R. Carter, A.D. January, E. Sadoulet et al., *Index-based weather insurance for developing countries: a review of evidence and a set of proposition for up-scaling*, Working Paper P111, FERDI, 2014.

supply sides of the insurance market¹⁰. In this context, one of the most critical yet often overlooked issues is the knowledge gap between insurance product providers and the perception and attitudes of farmers towards these products¹¹. A particularly challenging aspect in this regard is the problem of basis risk¹². Some empirical findings on these issues are already well documented. A summary of key points includes:

- 1) older farmers generally exhibit less interest in insurance, especially innovative products; similarly, women are less likely than men to opt for insurance; education is almost always positively correlated with the purchase of insurance, as is prior experience with insurance¹³;
- 2) membership in agricultural organisations increases the likelihood of purchasing insurance¹⁴;
- 3) access to credit often initially involves the purchase of insurance, but many farmers voluntarily choose to insure themselves even without pressure from lenders¹⁵;
- 4) larger farms are more inclined to purchase insurance¹⁶;
- 5) among small-scale farmers, there is growing interest in hybrid insurance, which combines traditional insurance for frequent but less severe risks with index-based coverage for catastrophic and systemic risks¹⁷;
- 6) farmers' interest in single-risk insurance and multi-risk products varies significantly across the globe¹⁸.

Studies on insurance demand relatively rarely consider the attributes of insurance products, even though their impact on farmers' purchasing decisions is crucial¹⁹. Modelling the relationships in this context is challenging, and the tools employed to date often involve the problem of endogeneity, leading to statistical bias in the estimated parameters²⁰. In this context, the work of O.N. Mensah, E. Owusu-Sekyere,

10. J.P. Platteau, O. De Bock, W. Gelade, *The demand for microinsurance: a literature review*, "World Development" 2017, Vol. 94.

11. D.A. Ankraft, N.A. Kwapong, D. Eghan et al., *Agricultural insurance access and acceptability: examining the case of smallholder farmers in Ghana*, "Agricultural Food Security" 2021, Vol. 10(1).

12. E. Owusu-Sekyere, A. Abdulai, W. Ali, *Preferences for crop insurance attributes among cocoa farmers in Ghana*, "Journal of Agricultural and Development of Emerging Economies" 2021, Vol. 12(5).

13. L. Guiso, *Trust and Insurance Markets*, "Journal of Economics Notes" 2012, Vol. 41(1–2).

14. Owusu et al. (2021), op. cit.

15. D.A. Ankraft, N.A. Kwapong, D. Eghan et al., op.cit.

16. J.P. Platteau, O. De Bock, W. Gelade, op.cit.

17. S. Chantarat, A.G. Mode, C.B. Barreti et al., *Welfare Impacts of Index Insurance in the Presence of a Poverty Trap*, "World Development" 2017, Vol. 94.

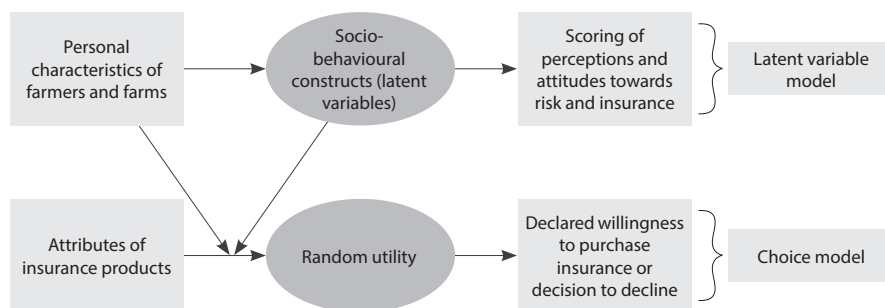
18. E. Owusu-Sekyere, A. Abdulai, W. Ali, op. cit.

19. J. Yu, A.D. Sumner, H. Lee, *Premium rates and selection in specialty crop insurance markets: Evidence from the catastrophic coverage participation*, "Food Policy" 2021, Vol. 101.

20. E. Doherty, S. Mellet, D. Norton et al., *A discrete choice experiment exploring farmer preferences for insurance against extreme weather events*, "Journal of Environmental Management" 2021, Vol. 290.

and C. Adjec (2023)²¹ is particularly important. It integrates the sociological and behavioural characteristics of farmers and their farms with insurance product attributes such as product type, claim payment, premium cost, coverage period, risks insured, and methods of damage assessment, to estimate farmers' willingness to pay for insurance. The model comprises two main components: identification of latent variables that reflect farmers' general attitudes and preferences with respect to insurance but are not directly observable, and analysis of the selection of the most suitable insurance product based on the theory of random utility. This method is illustrated in Figure 1. The experiment involved 383 cashew farmers in Ghana – a tree crop known for its delicious edible fruits – yielding a total of 10,341 observations. After performing the necessary calculations, it was found that farmers showed the greatest interest in hybrid insurance. Among the insurance product attributes, the most significant were the premium cost, expected claim payment, risks covered, and methods of damage assessment. Three latent variables (sociological and behavioural constructs) influenced farmers' preferences for the offered insurance products and their trust in insurers. These were subjective knowledge about the products and perceived benefits of purchasing insurance coverage.

Figure 1. Conceptual model of choice based on farmers' latent attitudes and preferences and random utility theory



Source: Produced by the author based on: O.N. Mensah, E. Owusu-Sekyere, C. Adjec, *Revisiting preferences for agricultural insurance policies: Insights from cashew crop insurance development in Ghana*, "Food Policy" 2023, Vol. 118.

Demand studies for agricultural insurance inspired by the framework of O.N. Mensah, E. Owusu-Sekyere, and C. Adjec (2023) have also been indirectly continued

21. O.N. Mensah, E. Owusu-Sekyere, C. Adjec, *Revisiting preferences for agricultural insurance policies: Insights from cashew crop insurance development in Ghana*, "Food Policy" 2023, Vol. 118.

by German researchers M. Michels, H. Wever, and O. Mußhoff, who are focused on broader dissemination of subsidised multi-risk insurance and index-based insurance²². In Germany, subsidised package insurance is available only in Bavaria, where the state government subsidises 50% of the cost. Saxony is considering introducing it, and an ex-ante analysis of this instrument was the subject of research conducted by M. Michels, H. Wever, and O. Mußhoff. This research was based on the opinions of 228 farmers, collected through an online survey conducted from February to May 2022. In Germany, insurers also offer weather-index insurance to farmers, but demand for these products is minimal.

The study by M. Michels, H. Wever, and O. Mußhoff is rooted in the increasingly common typology of agricultural holdings, designed to reflect their considerable diversity. In this context, the research aligns with the taxonomy theory, which aims to identify similarities between farms. Recent typology proposals focus on socio-environmental and behavioural characteristics of farmers, as well as the technical and production-specific features of farms. This approach allows farmers, researchers, and agricultural policymakers to better understand the behaviour of agricultural producers, thereby facilitating the rational design and targeted implementation of policy instruments based on robust ex-ante evidence.

The starting point for the farm typology developed by M. Michels, H. Wever, and O. Mußhoff was the creation of four blocks of farmers' opinions on package insurance and its subsidisation:

- 1) farmers' satisfaction with current risk management practices;
- 2) satisfaction with available market instruments for risk management;
- 3) farmers' perception of package insurance;
- 4) farmers' attitudes towards subsidising agricultural insurance in general.

In each block, farmers were asked to respond to specific statements by selecting the appropriate options on a five-point Likert scale.

In the second phase, four homogeneous groups (clusters) of producers were identified:

- 1) a group seeking cheaper risk management instruments that do not involve government intervention (32 entities);
- 2) a group of farmers willing to transition to package insurance (76 farmers);
- 3) advocates of government involvement in risk management (70 entities);
- 4) a group satisfied with the current market offerings (50 farms).

22. M. Michels, H. Wever, O. Mußhoff, *Cultivating Support: An ex-ante typological analysis of farmers' responses to multi-peril crop insurance subsidies*, "Journal of Agricultural and Applied Economics" 2024, Vol. 56(2).

An integral part of the analysis conducted by M. Michels, H. Wever, and O. Mußhoff was an examination of farmers' attitudes towards estimating the willingness to pay (WTP) for package and index-based insurance. In general terms, WTP is the maximum amount farmers are willing to pay insurers to transfer risk. The study assumed that WTP would be measured as a percentage of agricultural production value per hectare of farmland. For package insurance, the average WTP was 2.60% (without subsidies) and 1.58% (with subsidies). For index-based insurance, the values were very similar – 2.52% without subsidies and 1.60% with subsidies. Experts generally agree that WTP without subsidies for both products should fall within the range of 5.5–6%. This discrepancy highlights a significant gap between the expectations of farmers and insurers, indicating a mismatch between demand and supply. Insurers should carefully consider this issue, exploring ways to reduce insurance costs and improve communication with farmers by convincingly demonstrating the benefits of purchasing coverage.

From the overall analysis by M. Michels, H. Wever, and O. Mußhoff, it is evident that an appropriate ex-ante typology of agricultural holdings should be a critical component in conducting economic and financial studies, designing, and evaluating the entire array of agricultural policy instruments. Farmers represent a highly diverse group requiring nuanced approaches to ensure agricultural policy is more effective and efficient. Another conclusion suggests that, in many cases, investments in research, advisory services, and agricultural education might be more effective solutions than subsidising agricultural insurance. However, surveyed farmers were reluctant to reduce direct subsidies to redirect the resulting funds towards subsidising insurance.

Negative impacts of subsidising

The earlier sections of this article outlined the potential benefits of budgetary support for agricultural insurance. However, it is equally important to examine the main risks associated with this approach. Firstly, the multi-objective nature of subsidising insurance is a common policy in both developed and developing countries' agricultural sectors. Unfortunately, this is not always preceded by a thorough and comprehensive ex-ante analysis of alternative ways to achieve the originally intended outcomes. Another issue is the frequent failure to adequately consider the risks and challenges associated with prolonged subsidisation. Drawing from generalised global

experiences in this area, it is worth referencing the review conducted by P. Hazell and P. Varangis²³, who identify several significant risks.

1. Subsidies distort farmers' incentives (disincentive problems). This can lead to farmers being willing to take on greater risks. Reduced risk aversion is necessary for adopting new technologies and production methods that may yield potentially higher profits. An indicative boundary here could be the absence of subsidies for actuarially fair premium rates.
2. Disaster assistance for farmers, which can in some sense be equated with fully subsidised insurance premiums, also creates disincentive problems. To minimise this risk, assistance should be conditional, for example, on the purchase of insurance.
3. Insurance subsidies often result in creditors being less diligent in assessing and monitoring the creditworthiness of indebted farmers. The remedy for this is to precisely link claim payments to insured risks or indices.
4. Direct subsidies to insurers and reinsurers also weaken their motivation to improve efficiency and diligence in assessing the risk profile of farmers seeking coverage.
5. If insurance subsidies distort farmers' incentives and influence agricultural production, they can disrupt international agri-food trade and be challenged under WTO regulations. These disputes are complex since WTO regulations are not particularly precise or unambiguous, leading many countries, especially the US and China, to breach them.
6. Insurance subsidies can be costly if their application is not part of a well-designed socio-economic strategy. These costs largely stem from the inelastic price elasticity of insurance demand, meaning significant support is required to generate broader farmer interest in insurance. An additional challenge arises when public authorities cease supporting agricultural insurance. The difficulties increase immeasurably when the support is not precisely targeted or provided on a proportionate basis. In such cases, both farmers and the insurance sector are keen to maintain the status quo. At a certain point, agricultural policymakers may also join in, recognising that subsidies are a convenient tool for building and strengthening political patronage and clientelist systems. The situation becomes even more problematic when agricultural insurance is expected to serve multiple, often conflicting objectives, and policymakers fail to address imperfections in insurance markets and external costs. These issues and mechanisms can only be fully understood by referencing the political economy of agricultural insurance.

23. P. Hazell, R. Sberro-Kessler, P. Varangis, *op. cit.*

Subsidies for agricultural insurance should always be evaluated from a fiscal perspective, examining who in fact benefits from them and in what amounts. Although V.H. Smith does not explicitly use the term *fiscal incidence*, he notes that in the United States, approximately 58% of such budgetary support ultimately benefits insurance companies, agents, and brokers selling these policies to farmers²⁴. Smith calculated that for every dollar of subsidy provided to American farmers, the insurance intermediary sector receives between USD 1.40 and USD 1.50. These figures clearly demonstrate that it is the entire agricultural insurance system, not just farmer interest groups, as often claimed, that is genuinely invested in the continuation of these subsidies.

V.H. Smith challenges the use of market imperfections as a standard justification for government intervention in both traditional and index-based agricultural insurance. To this end, he analyses farmers' willingness to pay for such protective services, concluding unequivocally that in none of the four studies conducted did farmers accept a premium markup exceeding 10% over the actuarially fair rate. For Smith, this suggests either that farmers do not perceive a favourable ratio between expected claim payments and the cost of purchasing the service or that they find adverse selection – effectively a skewed subsidisation of other, riskier producers – too significant a drawback. Furthermore, farmers were shown to be much more sensitive to the *choke price*, which is the price point at which demand for insurance drops to zero, than other customers of insurers.

According to Smith, and he is consistent in this view, systemic and catastrophic risks do not provide a compelling argument for state intervention in agricultural insurance. At least in developed countries, reinsurers have sufficient capacity to effectively mitigate the impact of natural disasters affecting agriculture, using both traditional and innovative financial instruments. Moreover, index-based insurance can, to some extent, protect farmers against the consequences of natural disasters.

According to V.H. Smith, the popularity of insurance subsidies has its roots in political economy. Both farmers and the insurance intermediary sector benefit from budgetary support. Politicians, in turn, are eager to assume the role of the 'Good Samaritan', helping farmers affected by random events—a stance that is widely accepted by many taxpayers. In practice, however, most insurance subsidies, like other forms of state assistance, go to wealthier farmers who already possess sufficient resources to largely self-insure. V.H. Smith clearly highlights, however, that insurance subsidies have a lesser impact on distorting economic incentives, allocation, and welfare compared to other forms of public assistance.

24. H.V. Smith, *Premium Payments. Why Crop Insurance Costs Too Much. Fixing the 2012 Farm Bill*, American Enterprise Institute, Washington, DC, 2011.

Opportunities to rationalise insurance subsidies

P. Hazell, R. Sberro-Kessler, and P. Varangis, drawing on years of research conducted by the FAO and IFPRI, present a highly compelling framework for rationalising agricultural insurance subsidies²⁵. They begin by stressing that this is a challenging endeavour, as subsidies, once introduced, create a strong network of political interests that defend them, while also distorting farmers' motivations (referred to as disincentive problems). In such cases, little attention is paid to the inefficiencies and welfare losses they cause, as well as potential environmental degradation and the redistribution of income and wealth in favour of wealthier farmers. An equally significant issue is that despite claims that subsidies for agricultural insurance will reduce or eliminate the need for disaster aid, the two instruments often coexist, creating additional burdens on state budgets. This is partly because disaster aid is inherently intended to compensate for catastrophic losses, which are notoriously difficult to insure under traditional policies. However, subsidising traditional insurance discourages insurers and policymakers from seeking innovative solutions that could expand coverage to include catastrophic risks. This challenge is frequently addressed from a static perspective, even though developments in digital risk management and alternative risk transfer methods are opening up entirely new possibilities. These advances could revolutionise the way we think about the insurability of risks. In the near future, such changes will undoubtedly influence insurance practices²⁶. In other words, if both instruments are to remain in use, efforts must be made to ensure that they do not deteriorate but instead create unique complementarities, effectively covering the full spectrum of risks faced by farmers.

P. Hazell with his colleagues divide their recommendations for rational application of agricultural insurance subsidies into two main groups:

- 1) recommendations for commercial farms,
- 2) recommendations for small-scale, low-income farms

The discussion here will focus exclusively on the first group. Fundamentally, the issue centres on creating an environment conducive to the development of the insurance sector through appropriate policies and technical-instrumental infrastructure.

25. P. Hazell, R. Sberro-Kessler, P. Varangis, op. cit.; P. Hazell, P. Varangis, *Best practices for subsidizing agricultural insurance*, "Global Food Security" 2020, Vol. 25.

26. J. Block, M. Michels, O. Mußhoff, *Digitale Risikomanagementtools in der Landwirtschaft – Status Quo und Anforderungen*, "Berichte über Landwirtschaft" 2021, Band 99, Ausgabe 1; J. Block, M. Michels, O. Mußhoff, *A Trans-theoretical model for farmers' perceived usefulness of digital risk management tools – A case study from Germany*, "German Journal of Agricultural Economics" 2023, Vol. 72(3/4).

This infrastructure would enable the registration of risk events and facilitate self-insurance and self-protection measures by farmers. In such an environment, most insurance contracts could be concluded on a commercial basis. Subsidies could then be applied selectively to address external costs or to overcome initial challenges posed by existing structures (referred to as the establishment problems). Below are the key recommendations for the first group:

1. Risk assessment and insurance solution design within broader policy frameworks aimed at mitigating risk. This entails first mapping risks across the agricultural sector and individual farms to identify threats, assigning responsibility for addressing them, and determining the best tools and strategies. Within farms, the highest priority should be given to internal risk management instruments.
2. The objectives that public authorities wish to achieve with insurance subsidies should be communicated clearly and transparently to all stakeholders. This recommendation underscores the fundamental principle that every policy should have a robust ex-ante justification and be subject to professional ex-ante evaluation.
3. Development of a financing and evaluation plan for insurance subsidies. If subsidies are intended as a tool to address initial difficulties (establishment problems) in the insurance sector, then sunset clauses are additionally required in each case. In public policy, this means clearly defining when a given regulation will cease to be in effect. However, this recommendation is particularly challenging to implement, given the political economy of agricultural insurance subsidies.
4. Budgetary support for agricultural insurance must be delivered through credible institutions or robustly designed and monitored programmes. Without these, success is unlikely. Also, despite the use of even the most sophisticated and advanced risk management tools, residual or baseline risk will remain in farms. Farmers must handle these risks independently, for instance by creating reserves in the broad sense.
5. Encouraging competition among agricultural insurance providers, particularly in the commercial insurance segment. Subsidised products could also be offered through tenders. In practice, this is difficult because agricultural insurance is significantly more risky than other types, requiring insurers to have specialised knowledge, procedures, and processes. For example, as seen in Poland, the agricultural insurance market can be oligopolistic, giving insurers an advantage over governments²⁷. This imbalance could be mitigated through financial and insurance awareness programmes for farmers and intervention by state authorities responsible for competition and consumer protection.

27. J. Kulawik, *Teoretyczne podstawy ubezpieczeń szkód majątkowych w rolnictwie*, Warsaw, IERiGŻ PIB, 2020.

6. Avoiding subsidies below actuarial premium levels. Insurance subsidies should not result in premiums for farmers being lower than actuarially sound rates, as this triggers disincentive problems. A radical solution to this issue could involve reimbursing insurers for part of the administrative and operational costs associated with providing coverage to farmers, thereby lowering the cost of insurance. However, the political economy and US experience suggest that such an approach is hardly feasible in practice. Thus, the focus should shift to limiting subsidies for the agricultural activities and farms facing the greatest risk. This requires careful coordination between such policies and the provision of disaster relief.
7. Careful consideration should be given to the selection of the type of subsidy for the given conditions and contexts. A standard example is deciding whether to compensate insurers for increased costs associated with providing coverage to farmers or to support the reinsurance of agricultural portfolios instead.
8. To avoid the redistribution of income and wealth caused by subsidies favouring economically stronger farms, capping the amount of support may be justified. At the same time, efforts should be made to ensure that these entities do not discontinue insurance coverage, as their presence in the market helps diversify the risk profiles of entire portfolios.
9. A system should be established to monitor and evaluate agricultural insurance subsidy policies, both ex-ante and ex-post, in terms of achieving their stated objectives. This system should reflect the position of all stakeholders, track rapid changes, and detect threats and risks early to enable proactive corrective measures. If budgetary support aims to facilitate farmers' access to credit, monitoring and evaluation should also encompass their relationships with creditors.
10. Cost-benefit analyses of the agricultural insurance subsidy system should be conducted systematically, comparing the cost-effectiveness of alternative public policies aimed at achieving the same objectives.

Based on research from the FAO, IFPRI, and OECD, J. Glauber, K. Baldwin, and J. Antón²⁸ provided a compelling synthesis of global experiences in designing efficient agricultural insurance programmes supported by public funds. Their key recommendations are outlined below:

1. Subsidies should only be applied when farmers have access to commercial insurance and other risk management tools.
2. Insurance premium-setting processes must be transparent and based on reliable data to minimise the risks of adverse selection and ensure actuarial soundness.

28. J. Glauber, K. Baldwin, J. Antón et al., *Design principles for agricultural risk management policies*, "OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers" 2021, ISSN: 18156797 (online).

Ideally, premiums should be tailored to individual farms. Furthermore, all procedures, datasets, and subsidy amounts should be publicly available and subject to external review. This would enhance competition among insurers.

3. The optimal approach would be to subsidise only the distribution costs of insurance products while ensuring that actuarially sound premiums are lower than expected claim payments. Subsidising actuarially sound premiums should be allowed only incidentally and temporarily, with clear sunset clauses defining their duration. Without such limitations, distortions in the motivations of both farmers and insurers are inevitable. Unfortunately, once subsidies are introduced, they are commonly extended indefinitely.
4. To enhance subsidy efficiency and minimise behavioural distortions, the following principles should be adhered to:
 - 1) premium subsidies must not favour specific crops and should be as detached as possible from farmers' production decisions;
 - 2) subsidising premiums should be restricted to covering production risks and should not support price or revenue risks;
 - 3) subsidies should not be granted unless the deductibles meet the WTO's requirement of at least 30% of guaranteed yield. This is theory, but practice is usually quite different, and the 'leading transgressors' are the US, the EU and China;
 - 4) subsidies must be clear and transparent to the public.
5. Index-based insurance products are cost-effective and more competitive than traditional insurance, particularly when subsidies are not applied. If subsidies are available, it is still preferable to compensate for offering costs rather than supporting actuarially sound premiums.
6. Private insurers can deliver cost-effective coverage if appropriate contracts incentivise competition in fees and margins while deterring fraud.
7. All data regarding monitoring, evaluation, participation, premiums, claim payments, sums insured, and beneficiaries of state support should be freely available to the public without restrictions.

When discussing the possibilities for rationalising subsidies for agricultural insurance, we must not forget that in several European countries (Belgium, Denmark, Ireland, Germany, Sweden, and Switzerland), such insurance operates quite effectively without any budgetary support²⁹. In some of these countries, up to half of the cultivated land is insured, whereas in Poland, despite the availability of subsidised insurance

29. J.E. Belasco, WAEA *Presidential Address: Moving Agricultural Policy Forward: Or, There and Back Again*, "Journal of Agricultural and Resource Economics" 2020, Vol. 45(3); C.M. Reyes, A.D. Agbon, C.D. Mina et al., *Agricultural insurance program: lessons from different country experience*, "PDS Discussion Paper Series", 2017.

premiums, insurance penetration rates remain low and have essentially stagnated over recent years³⁰. In line with the premises stated in the study methodology, this issue is not explored in this article. In countries where agricultural insurance is not subsidised, socio-demographic characteristics of farmers and the economic and technical features of farms play a more significant role in determining the demand for policies³¹. The theoretical framework for designing commercial insurance in these contexts should be the safety-first model rather than the expected utility theory. The former assumes that decision-makers primarily aim to minimise the probability of their income falling below a certain threshold, rather than maximising their expected utility³². This approach further implies that farmers rely more on lexicographic preferences when considering the purchase of insurance. For modelling insurance demand, regression methods that better capture the non-linear influence of its determinants, such as quantile regression, are more suitable. It is, of course, easier to forgo agricultural insurance subsidies when the available model offers coverage against single (named) risks, rather than, for instance, the bundled multi-risk policies available in Poland. However, this does not mean that such bundled policies should be abandoned altogether. On the contrary, coverage for various business risks—such as liability, those associated with employing foreign labour, and even social and health-related risks—can be offered within a single insurance contract³³.

Summary

Farmers' demand for risk transfer and mitigation products depends on numerous factors: the price and other attributes of the insurance contract, risk aversion and perception of threats, trust in insurers and the history of claim payments, the availability of sufficient funds to purchase insurance, the possibility of obtaining subsidies, and any income transfers embedded in these products. Generally, the price elasticity of demand is low, meaning that stimulating demand may require high levels of premium subsidies. However, this area is fraught with significant economic

30. J. Herda-Kopańska, C. Klimkowski, J. Kulawik et al., *Trzy problemy w finansach polskiego rolnictwa*, "Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" 2024, in print.

31. J. Loughrey, H. Vidyaratne, *The empirical demand for farm insurance in Ireland: a quantile regression approach*, "Agricultural Finance Review" 2023, Vol. 80(4/5).

32. T.M. Hurley, *A review of agricultural production risk in the developing world*, "Harvest Choice Working Paper" 2010, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC.

33. J. Loughrey, H. Vidyaratne H., *The empirical demand for farm insurance in Ireland: a quantile regression approach*, "Agricultural Finance Review" 2023, Vol. 80(4/5); J.L. Lusk, *Distributional effect of crop insurance subsidies*, "Applied Economic Perspectives and Policy" 2017, Vol. 39(1).

challenges. Consequently, much hope is placed in the widespread adoption of models and estimation tools that assume that farmers make insurance and financial decisions simultaneously.

Opponents of extensive budgetary involvement in subsidising agricultural insurance primarily highlight issues related to the distortion of resource allocation in agriculture and the national economy, which reduces efficiency and social welfare. In terms of distribution, such subsidies mainly benefit the owners of production factors. Any form of subsidisation weakens the motivational frameworks of all participants in the system of agricultural risk transfer to the insurance and financial markets. As a result, farmers place less emphasis on improving self-insurance and self-protection measures, take greater risks, and often assume the role of free riders (e.g., benefiting from biosecurity investments made by other farmers) while engaging in rent-seeking. For insurers and reinsurers, such subsidies reduce their incentive to continuously improve risk valuation and classification procedures, which typically leads to higher rates and premiums and, at times, to the underpayment or delay of claim payments.

The long-term experiences of many countries worldwide in subsidising agricultural insurance have led to the development of principles for its rational application. Although the list of such principles may seem extensive, some recommendations possess universal value. Chief among these is the integration of subsidies into a comprehensive/holistic risk management system in agriculture. Another critical area involves the techniques, mechanisms, and institutional frameworks for offering protective products to farmers. This should generally be carried out through a competitive, efficient, and innovative insurance and reinsurance sector. The foundation for transferring risk from agriculture to this sector must rest on actuarial soundness and avoiding situations where net (actuarially correct and fair) premiums are subsidised. Additionally, insurance programmes should include appropriate awareness, training, and advisory initiatives for farmers.

Future research on farmers' demand for subsidised crop and livestock insurance should focus on aligning it with the supply side of the market to establish the conditions necessary for achieving market equilibrium. It would undoubtedly be valuable to continue analyses aimed at gaining a deeper understanding of farmers' decision-making processes when considering such products, drawing on the advances in modern behavioural economics. Another area ripe for scientific exploration is the impact of subsidised insurance on technical efficiency, productivity, competitiveness, and the resilience of agriculture. The realm of ex-post evaluations of these insurance schemes remains largely underexplored, particularly regarding the use of advanced impact evaluation tools.

Bibliography

- Ankraft D.A., Kwapong N.A., Eghan D. et al.**, *Agricultural insurance access and acceptability: examining the case of smallholder farmers in Ghana*, "Agricultural Food Security" 2021, Vol. 10(1).
- Belasco J.E.**, *WAEA Presidential Address: Moving Agricultural Policy Forward: Or, There and Back Again*, "Journal of Agricultural and Resource Economics" 2020, Vol. 45(3).
- Block J., Michels M., Mußhoff O.**, *Digitale Risikomanagementtools in der Landwirtschaft – Status Quo und Anforderungen*, „Berichte über Landwirtschaft" 2021, Band 99, Ausg. 1.
- Block J., Michels M., Mußhoff O.**, *A Trans-theoretical model for farmers' perceived usefulness of digital risk management tools – A case study from Germany*, "German Journal of Agricultural Economics" 2023, Vol. 72(3/4).
- Cai J., de Janvry A., Sadoulet E.**, *Subsidy Policies and Insurance Demand*, "American Economic Review" 2020, Vol. 110(8).
- Carter M.R., January A.D., Sadoulet E. et al.**, *Index-based weather insurance for developing countries: a review of evidence and a set of proposition for up-scaling*, Working Paper P111, FERDI, 2014.
- Chantarat S., Mode A.G., Barreti C.B. et al.**, *Welfare Impacts of Index Insurance in the Presence of a Poverty Trap*, "World Development" 2017, Vol. 94.
- Coble K.H., Heifner B.G., Zuniga M.**, *Implications of crop yield and revenue insurance for producer hedging*, "Journal of Agricultural and Resource Economics" 2000, Vol. 25(2).
- Coffey B.K., Schroeder T.C.**, *Factors influencing midwestern grain farmers use of risk management tools*, "Agricultural Finance Review" 2019, Vol. 79(2).
- DeLay D.N., Brever B., Featherstone M.A.**, *The impact of crop insurance on farm financial outcomes*, "Applied Economic Perspectives and Policy" 2023, Vol. 45(1).
- Doherty E., Mellet S., Norton D. et al.**, *A discrete choice experiment exploring farmer preferences for insurance against extreme weather events*, "Journal of Environmental Management" 2021, Vol. 290.
- Glauber J., Baldwin K., Antón J. et al.**, *Design principles for agricultural risk management policies*, "OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers" 2021, ISSN: 18156797 (online).
- Guiso L.**, *Trust and Insurance Markets*, "Journal of Economics Notes" 2012, Vol. 41(1–2).
- Hazell P., Sberro-Kessler R., Varangis P.**, *When And How Should Agricultural Insurance Be Subsidized? Issues And Good Practices*, Washington D.C., World Bank Group, 2019.
- Hazell P., Varangis P.**, *Best practices for subsidizing agricultural insurance*, "Global Food Security" 2020, Vol. 25.
- Herda-Kopańska J., Klimkowski C., Kulawik J. et al.**, *Trzy problemy w finansach polskiego rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" 2024, artykuł w druku.
- Hurley T.M.**, *A review of agricultural production risk in the developing world*, "Harvest Choice Working Paper" 2010, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC.
- Ker A.P., Barnett B., Jacques D. et al.**, *Canadian business risk management: Private firms, crown corporations, and public institutions*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2017, Vol. 65(4).

Global experiences with subsidising economic insurance in agriculture

- Kulawik J.**, *Teoretyczne podstawy ubezpieczeń szkód majątkowych w rolnictwie*, IERiGŻ PIB, Warszawa, 2020.
- Liu X., Duan T., van Kooten G.C.**, *The impact of changes in the agristability program on crop activities: A farm modeling approach*, "Agribusiness" 2018, Vol. 34(3).
- Loughrey J., Vidyaratne H.**, *The empirical demand for farm insurance in Ireland: a quantile regression approach*, "Agricultural Finance Review" 2023, Vol. 80(4/5).
- Lusk J.L.**, *Distributional effect of crop insurance subsidies*, "Applied Economic Perspectives and Policy" 2017, Vol. 39(1).
- Mahul O.**, *Hedging price risk in the presence of crop yield and revenue insurance*, "European Review of Agricultural Economics" 2003, Vol. 30(3).
- Mensah O.N., Owusu-Sekyere E., Adjec C.**, *Revisiting preferences for agricultural insurance policies: Insights from cashew crop insurance development in Ghana*, "Food Policy" 2023, Vol. 118.
- Michels M., Wever H., Mußhoff O.**, *Cultivating Support: An ex-ante typological analysis of farmers' responses to multi-peril crop insurance subsidies*, "Journal of Agricultural and Applied Economics" 2024, Vol. 56(2).
- O'Donoghue J.E.**, *The Effects of Premium Subsidies on Demand for Crop Insurance*, ERS, Report Number 169, Washington, July 2014.
- Owusu-Sekyere E., Abdulai A., Ali W.**, *Preferences for crop insurance attributes among cocoa farmers in Ghana*, "Journal of Agricultural and Development of Emerging Economies" 2021, Vol. 12(5).
- Platteau J.P., De Bock O., Gelade W.**, *The demand for microinsurance: a literature review*, "World Development" 2017, Vol. 94.
- Reyes C.M., Agbon A.D., Mina C.D. et al.**, *Agricultural insurance program: lessons from different country experience*, "PDS Discussion Paper Series" 2017.
- Slade P.**, *Business risk management programs under review*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2020, Vol. 68(3).
- Slade P.**, *The impact of price hedging on subsidized insurance: Evidence from Canada*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2021, Vol. 69(4).
- Smith H.V., Glauber W.J.**, *Agricultural Insurance in Developed Countries: Where Have We Been and Where Are We Going?*, "Applied Economic Perspectives and Policy" 2012, Vol. 34(3).
- Smith H.V.**, *Premium Payments. Why Crop Insurance Costs Too Much. Fixing the 2012 Farm Bill*, American Enterprise Institute, Washington, DC, 2011.
- Tsiboe F., Turner D.**, *The crop insurance demand response to premium subsidies: Evidence from U.S. Agriculture*, "Food Policy" 2023, Vol. 119.
- Yu J., Sumner A.D., Lee H.**, *Premium rates and selection in specialty crop insurance markets: Evidence from the catastrophic coverage participation*, "Food Policy" 2021, Vol. 101.
- Woodard D.J., Yi J.**, *Estimation of Insurance Deductible Demand Under Endogenous Premium Rates*, "Journal of Risk and Insurance" 2020, Vol. 87(2).
- Zweifel P., Eisen R., Eccles D.L.**, *Insurance Economics*, Berlin, Heidelberg, Springer, 2021.

Global experiences with subsidising economic insurance in agriculture

received: 23.01.2024
accepted: 18.10.2024

*This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0
International license (CC BY 4.0)*



Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi

Małgorzata Szalast-Piwińska

Abstrakt

W 2025 roku gminy, na terenie których znajdują się obszary prawnie chronione, otrzymają wsparcie finansowe w postaci potrzeb ekologicznych. Dyskusje nad wsparciem gmin w postaci subwencji ekologicznej trwają od 2010 roku. Projekty ustaw z lat 2012–2013, uwzględniające tę formę wsparcia, pozostały na etapie projektów. Dopiero w projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (JST) z 2024 roku wprowadzono takie rozwiązania.

Głównym celem artykułu jest usystematyzowanie wiedzy dotyczącej wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi w kontekście ochrony przyrody w Polsce. Zaprezentowano informacje dotyczące projektów subwencji ekologicznej dla gmin w latach 2012–2013 i potrzeb ekologicznych z 2024 roku. W grupie gmin z obszarami chronionymi około 90% stanowią gminy wiejskie. W związku z tym przeprowadzono analizę potrzeb ekologicznych na 2025 rok dla gmin wiejskich i gmin miejsko-wiejskich z obszarami chronionymi. Ponieważ potrzeby ekologiczne to nowe wsparcie finansowe dla JST, w artykule przedstawiono także funkcjonujące od lat rozwiązania wsparcia gmin z obszarami chronionymi na przykładzie Francji.

Słowa kluczowe: obszary prawnie chronione, potrzeby ekologiczne, subwencja ekologiczna.

Małgorzata Szalast-Piwińska, dr, Akademia Techniczno-Artystyczna Nauk Stosowanych w Warszawie (d. Wyższa Szkoła Ekologii i Zarządzania).

Wstęp

Ochrona przyrody w Polsce jest istotnym elementem systemu prawnego (m.in. ustawa o ochronie przyrody «u.o.p.», ustawa – Prawo ochrony środowiska «p.o.ś.», ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych). W ustawie o ochronie przyrody wyznaczono zakres przedmiotowy ochrony przyrody, cele oraz działania służące jego realizacji (art. 2)¹. Jak zauważył K. Gruszecki, zakres przedmiotowy ochrony przyrody w u.o.p. „został w podwójny sposób skonkretyzowany: 1) określono działania podejmowane w ramach ochrony przyrody, tj.: troska o zachowanie, zrównoważone użytkowanie, odnawianie zasobów, tworów i składników przyrody (...), 2) wymieniono również te elementy środowiska przyrodniczego w rozumieniu art. 3 pkt 39 p.o.ś., których ochrona została w sposób szczegółowy uregulowana w ustawie”². W przywołanym przepisie ustawy – Prawo ochrony środowiska³ zdefiniowano pojęcie środowiska, rozumianego jako „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami” (art. 3 pkt 29 p.o.ś.). Jak wskazał K. Gruszecki, chociaż pojęcia określające działania i cele w zakresie ochrony przyrody są ogólne, to „spełniają one *sui generis* rolę zasad ochrony przyrody, w związku z czym w zgodzie z nimi powinny być interpretowane wszystkie postanowienia ustawy”, a „pierwszoplanowym zadaniem ochrony przyrody jest troska o zachowanie oraz zrównoważone użytkowanie zasobów środowiska przyrodniczego”⁴.

Obszary prawnie chronione w Polsce obejmują 32,3% powierzchni kraju i stanowią różne formy ochrony przyrody (art. 6.1 u.o.p.). Należą do nich: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, użytki ekologiczne, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe oraz gatunkowa ochrona roślin i zwierząt. Liczbę obiektów o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych według stanu na 2021 rok (obszary Natura 2000) i 2022 rok (pozostałe formy ochrony przyrody) oraz ich powierzchnię przedstawiono w tabeli 1.

1. Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. 2023 poz. 1336 ze zm., dalej cyt. jako „u.o.p.”

2. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa, Wolters Kluwer, 2024, s. 34.

3. Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz. U. 2024 poz. 54, 834, 1089, 1222, dalej cyt. jako „p.o.ś.”

4. K. Gruszecki, op. cit., s. 35.

Tabela 1. Obiekty o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione w Polsce

Wyszczególnienie	Liczba	Powierzchnia ogółem (tys. ha)	% powierzchni kraju
Parki narodowe	23	315,2	1,0
Rezerwy przyrody	1 512	171,3	0,5
Parki krajobrazowe	126	2 523,8	8,1
Obszary chronionego krajobrazu	388	6 929,4	22,2
Obszary Natura 2000	1 002	6 850,1	19,6
Stanowiska dokumentacyjne	182	0,9	0,0
Użytki ekologiczne	8 329	56,1	0,2
Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe	324	117,1	0,4

Źródło: GUS, *Ochrona środowiska 2023, Warszawa 2023, s. 167–165 i 312.*

Wśród form ochrony przyrody w Polsce dominują obszary chronionego krajobrazu (22%), obszary Natura 2000 (19,6%) oraz parki krajobrazowe (8,1%). Formy ochrony przyrody, w których obowiązują najwyższe wymagania ochronne, zajmują zaledwie 1,5%, powierzchni kraju, tj. parki narodowe (1%) i rezerwy przyrody (0,5%).

Obszary Natura 2000, wyznaczane na podstawie tzw. dyrektywy ptasiej⁵ lub dyrektywy siedliskowej⁶, mogą obejmować całość lub część obszarów objętych innymi formami ochrony przyrody. Celem utworzenia tych obszarów jest „ochrona populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty” (art. 5.2b u.o.p.). Na 1 002 obszary Natura 2000 ogółem, 145 to obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO), a pozostałe to obszary mające znaczenie dla Wspólnoty (projektowane specjalne obszary ochrony siedlisk) oraz specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO)⁷.

W Polsce jest 2 477 gmin, w tym 1 464 gmin wiejskich i 711 gmin miejsko-wiejskich⁸. Obszary prawnie chronione wyznaczono w 1 907 gminach (76,9% gmin ogółem), w tym, w 1 313 gminach wiejskich (89,7% gmin wiejskich ogółem) i 591 gminach miejsko-wiejskich (83,1% gmin miejsko-wiejskich ogółem)⁹. Największą powierzchnię zajmują obszary

5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. UE L 20/7 z 26 stycznia 2010 r., tzw. „dyrektywa ptasia”.

6. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. UE. L 206 z 22.7.1992, tzw. „dyrektywa siedliskowa”.

7. GUS, *Ochrona środowiska 2023, Warszawa 2023, s. 312.*

8. GUS, *Podział administracyjny Polski*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski>, dostęp 15.06.2024.

9. Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 r., *Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi

prawnie chronione w województwie świętokrzyskim (64,9%) i małopolskim (53,1%), a najmniejszą w województwie dolnośląskim (18,1%) i łódzkim (19,5%)¹⁰ – tabela 2.

Tabela 2. Obszary prawnie chronione według województw w 2022 roku

Województwo	Powierzchnia obszarów prawnie chronionych	
	w ha	% powierzchni województwa
dolnośląskie	371 297,3	18,6
kujawsko-pomorskie	579 115,8	32,2
lubelskie	570 322,0	22,7
lubuskie	524 193,7	37,5
łódzkie	356 165,7	19,5
małopolskie	806 484,7	53,1
mazowieckie	105 6875,7	29,7
opolskie	259 540,9	27,6
podkarpackie	801 579,0	44,9
podlaskie	638 661,8	31,6
pomorskie	604 385,5	33,0
śląskie	272 865,5	22,1
świętokrzyskie	760 479,9	64,9
warmińsko-mazurskie	1 129 649,5	46,7
wielkopolskie	883 582,7	29,6
zachodniopomorskie	498 749,7	21,8

Źródło: GUS, *Ochrona środowiska 2023*, Warszawa 2023, s. 166.

Najważniejszą funkcją obszarów prawnie chronionych jest zachowanie bioróżnorodności i ochrona krajobrazu kulturowego¹¹. Taki pogląd jest powszechny w literaturze przedmiotu, gdzie podkreśla się, że wyznaczenie obszarów chronionych ma służyć ochronie ich zasobów. Na szczególną wagę ochrony różnorodności biologicznej zwróciła uwagę Monika A. Król, wskazując, że obowiązek zachowania bioróżnorodności to jeden z podstawowych celów u.o.p. (art. 2.2)¹². Jednocześnie, są to „obszary

10. GUS, *Ochrona środowiska 2023*, op. cit., s. 165.

11. K. Musiał, *Potencjalne i rzeczywiste funkcje cennych przyrodniczo terenów w obrębie dużego miasta – przykład Dębnicko-Tynieckiego obszaru łąkowego*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 2017, nr 4(2017), DOI: <http://dx.doi.org/10.15576/PDGR/2017.4.77>, s. 77.

12. M.A. Król, *Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, nr 9, s. 306.

problemowe” na płaszczyźnie środowiskowej, ekonomicznej i społecznej. Jak wskazały I. Lipińska¹³ i A. Zielińska¹⁴, ochrona przyrody narzuca ograniczenia na kapitał ekonomiczny (działalność gospodarczą) i kapitał ludzki (społeczności lokalne). Ograniczenia te wpływają na zróżnicowany odbiór obszarów prawnie chronionych przez władze i społeczności lokalne: od akceptacji (m.in. ze względu na walory przyrodnicze, czyste powietrze i bliskość natury) do oceny negatywnej (m.in. ze względu na utrudnienia w działalności rolniczej, realizacji inwestycji oraz braku rekompensaty za wyznaczenie obszarów chronionych). Na ten problem zwróciła także uwagę M.A. Król, podkreślając, że ograniczenia w prowadzeniu działalności rolniczej, leśnej czy rybackiej na obszarach cennych przyrodniczo prawnie chronionych ma znaczący wpływ na oceny społeczno-gospodarcze tych obszarów¹⁵.

Problematyka relacji „obszar cenny przyrodniczo – społeczność lokalna” stanowi przedmiot wielu publikacji i prac naukowych¹⁶. Objęcie obszaru ochroną prawną, a tym samym, wprowadzenie ograniczeń w jego użytkowaniu, budzi kontrowersje wśród społeczności i władz lokalnych. Prawdopodobną przyczyną jest m.in. brak sprawnie działającego systemu rekompensat finansowych dla gmin z obszarami chronionymi i właścicieli terenów objętych formami ochrony przyrody, co wiąże się m.in. z ograniczeniami działalności na tych obszarach¹⁷, brak w u.o.p. „odesłania do instrumentów prawnych służących ochronie środowiska w działalności rolniczej oraz spójności używanej przez ustawodawcę siatki pojęciowej z ustawami szczególnymi: prawem łowieckim, ustawą o lasach, ustawą o rybactwie śródlądowym i chaos terminologiczny”¹⁸.

Istotną rolę w procesie tworzenia lub zmiany granic obszaru prawnie chronionego odgrywają organy administracji samorządowej. Utworzenie parku krajobrazowego, likwidacja, powiększenie lub zmniejszenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa (art. 16.3 u.o.p.). Kompetencje w tym zakresie ma również rada gminy, na obszarze której planowane jest utworzenie lub powiększenie parku

13. I. Lipińska, *Rozwój obszarów przyrodniczo cennych – aspekty społeczne, ekonomiczne i prawne*. „Roczniki Naukowe. Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2013, nr 15(1), s.121–126.

14. A. Zielińska, *Kapitał ludzki w zrównoważonym rozwoju obszarów przyrodniczo cennych* [w:] *Zarządzanie wiedzą we współczesnej gospodarce*, red. D. Kopycińska, Szczecin, Wydawnictwo Print Group, 2008, s. 64–72.

15. M.A. Król, op. cit., s. 307.

16. Zob. K. Luzar-Błaż, M. Grodzińska-Jurczak, J. Cent, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu terenami chronionymi na przykładzie obszaru Natura 2000 – Dolinki Jurajskie*, „Wies i Rolnictwo” 2017, nr 2(175), s. 49–67, DOI: <http://dx.doi.org/10.7366/wir022017/03>; R. Chrzanowski et al., *Model optymalizacji funkcjonowania parków narodowych w Polsce w otoczeniu społeczno-gospodarczym*, red. B. Walas, Sucha Beskidzka, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii, 2019; M. Ciszek, *Uwarunkowania konfliktów społeczno-ekologicznych* [w:] *Przyroda wyzwaniem dla kultury. Społeczności lokalne wobec obszarów chronionych*, red. R. F. Sadowski, M. Falencka-Jabłońska, Sękocin Stary, Instytut Badawczy Leśnictwa, 2021.

17. M. Gwiazdowicz, *System ochrony przyrody w Polsce – regulacje prawne i instytucje* [w:] *Ochrona przyrody. Studia BAS nr 10*, red. M. Gwiazdowicz, Warszawa, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 2008, s. 15.

18. M.A. Król, op. cit., s. 326.

krajobrazowego (art. 16.4d u.o.p.). Sejmik województwa jest uprawniony do wyznaczenia obszarów chronionego krajobrazu (art. 23.2 u.o.p.).

Kompetencje właściwych miejscowo organów uchwałodawczych JST dotyczące tworzenia lub znoszenia obszarów prawnie chronionych to uzgodnienia w sprawie określenia i zmiany granic parku narodowego (art. 10.2 u.o.p.), utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego (art. 16.4 u.o.p.), wyznaczenia obszaru chronionego krajobrazu (art. 23.3 u.o.p.). Jak podkreśliły A. Barczak i E. Kowalewska, „wyposażenie jednostek samorządowych w tego typu uprawnienie podkreśla ich rolę jako gospodarza terenu.

Wspólnoty samorządowe uzyskały w ten sposób silne narzędzie wpływania na kształt i funkcjonowanie krajowego systemu obszarów chronionych¹⁹.

Kilkanaście lat temu przedstawiono w Polsce propozycje rozwiązań opartych m.in. na zachętach finansowych w postaci subwencji ekologicznej dla gmin, na terenie których wyznaczono obszary chronione²⁰. Propozycje takiej formy wsparcia finansowego dla gmin były w projektach ustaw o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w 2012 i 2013 roku. W uzasadnieniach tych projektów ustaw wskazywano, że obszary chronione są dla gmin i społeczności lokalnych źródłem ograniczeń. Obszary te stanowią dobro publiczne, więc wszyscy korzystają z ich walorów przyrodniczych, a koszty ich wyznaczenia ponoszą gminy i społeczności lokalne. W związku z tym, za ograniczenia należy się rekompensata – subwencja ekologiczna. Projekty ustaw złożone w Sejmie nie były dalej procedowane z uwagi m.in. na negatywne stanowisko Rady Ministrów.

Dopiero w rządowym projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (u.d.jst.), przyjętym przez Radę Ministrów i skierowanym do Sejmu we wrześniu 2024 roku, wskazano wsparcie finansowe dla JST na przykład w postaci tzw. potrzeb ekologicznych²¹. Tekst ustawy został przyjęty przez Sejm RP bez poprawek i w październiku 2024 roku ustawa została podpisana przez Prezydenta RP i opublikowana w Dzienniku Ustaw²². Potrzeby ekologiczne ustalane byłyby dla wszystkich

19. A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa, Wolters Kluwer, 2015, s.149 za: M. Bar, M. Górski, J. Jerzmański, *Nowe przepisy o ochronie przyrody: komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody*, Dz.U. 2001 nr 3 poz. 21, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001, s. 85 i M. Gwiazdowicz, *Ochrona przyrody w Polsce. Wybrane problemy*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport nr 202, Warszawa 2002, s. 13.

20. *Subwencja ekologiczna*, Związek Gmin Wiejskich RP, https://www.zgwrp.pl/wp-content/uploads/2012/11/Subwencja-ekologiczna_w21112012.pdf, dostęp 10.06.2024.

21. Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 622, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=622>, dostęp 19.9.2024.

22. Ustawa z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2024 poz. 1572, dalej cyt. jako „u.d.jst”.

JST, na terenie których znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych, prawnie chronione (m.in.: parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe i obszary Natura 2000). Zaproponowano, aby wielkość potrzeb ekologicznych zależała od powierzchni form ochrony przyrody oraz stawki przyjętej dla danej formy ochrony przyrody, którym przypisano wagi zależne od wartości przyrodniczej oraz stopnia ograniczeń działalności gospodarczej. W uzasadnieniu do projektu podkreślono, że wsparcie ograniczyłoby bariery w tworzeniu i rozwoju obszarów chronionych w Polsce, wpływało na zmianę podejścia władz lokalnych do nowych obszarów chronionych i sprzyjało zrównoważonemu rozwojowi kraju.

W krajach, w których wprowadzono dotacje dla gmin z obszarami chronionymi, (np. we Francji) wskazuje się m.in. na istotną rolę władz lokalnych w ochronę bioróżnorodności, pozytywny wpływ obszarów chronionych na rozwój lokalny oraz korzyści dla mieszkańców.

Cel i metodyka

Celem niniejszego artykułu jest analiza ustawowych propozycji wsparcia JST z obszarami chronionymi w kontekście celów i form ochrony przyrody w Polsce oraz przedstawienie systemowych rozwiązań realizowanych w jednym z krajów Unii Europejskiej (UE). Przedstawiono krajowe założenia dotyczące ustanowienia subwencji ekologicznej, subwencji środowiskowej (w projektach ustaw z lat 2012–2013) oraz potrzeb ekologicznych (w projekcie u.d.jst. z 2024 roku).

Analizą planowanych kwot potrzeb ekologicznych na 2025 rok objęto gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie ze względu na ich przeważającą liczbę w ogólnej liczbie gmin, na terenie których wyznaczono obszary prawnie chronione. W trakcie przygotowywania niniejszego artykułu analizę przeprowadzono na podstawie rządowego projektu u.d.jst z 2024 roku oraz załącznika do Oceny Skutków Regulacji (OSR) z 15 lipca 2024 roku. Uwzględniono rodzaje obszarów prawnie chronionych, ich powierzchnie faktyczne i przeliczeniowe oraz stawki bazowe za 1 ha obszaru chronionego. Ponadto zaprezentowano planowane kwoty potrzeb ekologicznych dla wszystkich województw. W artykule odwołano się także do przepisów ustawy opublikowanej w Dzienniku Ustaw.

Podstawowym wyzwaniem jest zwiększenie akceptacji dla obszarów prawnie chronionych zarówno wśród społeczności, jak i władz lokalnych. Objęcie danego obszaru ochroną prawną i wprowadzenie ograniczeń w jego użytkowaniu nadal budzi kontrowersje wśród JST. Wskazuje się m.in. na ograniczenia rozwoju lokalnego i inwestycji oraz zmniejszenie poziomu dochodów JST. Zgodnie z intencją ustawodawcy,

potrzeby ekologiczne mają wpływać na zmianę postrzegania obszarów chronionych przez władze i społeczności lokalne. Ponieważ potrzeby ekologiczne to nowe wsparcie finansowe dla JST, w artykule przedstawiono funkcjonujące od lat rozwiązania dotacji dla gmin z obszarami chronionymi na przykładzie Francji.

Zastosowano metodę badawczą *desk research*. Źródłem informacji były opracowania GUS, dane Banku Danych Lokalnych GUS, polskie i zagraniczne przepisy prawa, w tym krajowe projekty ustaw o zmianie dochodów JST z lat 2012–2013, projekt ustawy o dochodach JST z 2024 roku z załącznikiem do OSR oraz ustawa o dochodach JST opublikowana w Dzienniku Ustaw, a także literatura przedmiotu.

Wyniki badań

Przedstawiciele gmin na terenie których wyznaczono obszary chronione, już w 2011 roku sygnalizowali potrzebę utworzenia subwencji ekologicznej. Wskazywali m.in. na ograniczenia w gospodarowaniu przestrzenią i zasobami (przyrodniczymi, surowcowymi, wodami), bariery rozwojowe i inwestycyjne gmin. Z inicjatywy organizacji samorządowych (m.in. Związku Gmin Wiejskich RP) przygotowano analizy rozwiązań dotyczących wsparcia finansowego gmin z obszarami chronionymi, funkcjonujących w innych państwach. Efektem tych działań były projekty zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w których przedstawiono propozycje rekompensaty finansowej dla gmin (tzw. subwencji ekologicznej oraz subwencji środowiskowej).

Subwencja ekologiczna i subwencja środowiskowa w projektach ustaw w latach 2012–2013

Pierwszą propozycję subwencji ekologicznej dla gmin z obszarami chronionymi zawarto w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach JST w 2012 roku²³. Zaproponowano wagi ochrony dla obiektów i obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych oraz sposób obliczania subwencji ekologicznej według wzoru (art. 28a.2 projektu u.d.jst. 2012):

$$S_e = (ks^x u^1 \times P_1) + (ks^x u^2 \times P_2) + (ks^x u^3 \times P_3) + [\dots] + (ks^x u^6 \times P_6)$$

gdzie:

23. Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 848 z 21 czerwca 2012 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/69E6BFA6648999CBC1257A AF003BC361/%24File/848.pdf>, dostęp 10.06.2024, dalej cyt. jako „projekt u.d.jst. 2012”.

S_c – subwencja ekologiczna dla gminy, na terenie której znajdują się obiekty i obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione (w zł);

k_s – bazowa kwota subwencji, z uwzględnieniem wskaźnika inflacji rok do roku;

u – waga ochrony dla rodzajów obiektów i obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych:

u^1 – park narodowy wraz z otuliną: 1;

u^2 – rezerwat przyrody wraz z otuliną, jeżeli nie jest położony na terenie parku narodowego: 1;

u^3 – park krajobrazowy wraz z otuliną: 0,5;

u^4 – obszar chronionego krajobrazu: 0,3;

u^5 – obszar specjalnej ochrony ptaków – OSO, jeżeli nie jest położony na terenie innego obiektu lub obszaru: 0,8;

u^6 – specjalny obszar ochrony siedlisk – SOO, jeżeli nie jest położony na terenie innego obiektu lub obszaru: 0,9;

P_x – powierzchnia obiektu lub obszaru chronionego określonego rodzaju (ha).

Założono, że subwencja ekologiczna będzie przysługiwała gminom, na terenie których wyznaczono parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i obszary Natura 2000 zlokalizowane poza innymi obszarami chronionymi. Wagi jednostek ochrony, stawkę bazową oraz szacunkowe kwoty subwencji ekologicznej dla różnych stawek bazowych określono na podstawie opracowania Investment Management Environment Consulting²⁴. Stawkę bazową zaproponowano w wysokości przyjętej dla obszarów wiejskich w Portugalii, tj. 40 euro/ha. W 2012 roku było to 160,00 zł/ha. Symulacje szacunkowe wysokości subwencji uwzględniały tę kwotę oraz kwotę 200,00 zł/ha. W uzasadnieniu do projektu ustawy założono, że subwencja ekologiczna (w wysokości 800 mln zł ogółem) stanowiłaby część subwencji ogólnej dla JST, a jej źródłem mogły być opłaty związane z korzystaniem ze środowiska, wpływające do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej²⁵.

Negatywne stanowisko w sprawie projektu ustawy zajęli m.in. Narodowy Bank Polski (NBP) i Rada Ministrów (RM)²⁶. NBP wskazał, że proponowane zmiany miałyby negatywny wpływ na budżet państwa poprzez obniżkę dochodów i wzrost wydatków.

24. J. Stanisławski (red.), *Wsparcie finansowe dla gmin położonych na terenach prawnie chronionych w Polsce – subwencja ekologiczna*, Biestrzyków, Investment Management Environment Consulting, 2012, s. 9–11.

25. Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy, https://metropolie.pl/fileadmin/news/2023/05/7_Stawka_-_uzasadnienie_-_w_tym_subwencja_ekologiczna.pdf, dostęp 11.06.2024.

26. Zob. Stanowisko Rządu wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 848), Pismo z 9 kwietnia 2013 r., znak: DSPA-140-191(5)/1, <https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/373/ec1f07bb32e85b8ff1c88e834988543753e3cf32.pdf>, dostęp 24.07.2024.

Konieczne byłoby podjęcie dostosowań fiskalnych ze względu na procedury w ustawie o finansach publicznych i zobowiązania Polski w ramach procedury nadmiernego deficytu. Z kolei RM wskazała na brak środków w budżecie państwa. RM oceniła, że w projekcie brak m.in. założeń kalkulacji i zweryfikowanych danych uzasadniających wysokość kwoty bazowej oraz kwoty subwencji ekologicznej, informacji o powierzchni otulin parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, przyjętych do wyliczania subwencji oraz kosztów ponoszonych przez gminy z tytułu wyznaczonych obszarów chronionych. W ocenie RM, w sposób wybiórczy przedstawiono sytuację finansową samorządów, ograniczając się do wskazania rozwiązań negatywnych i pomijając regulacje, które zwiększyły dochody.

We wrześniu 2012 roku złożono drugi, obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁷. W projekcie przyjęto taki sam wzór do obliczania subwencji ekologicznej, jak w projekcie ustawy z czerwca 2012 roku. Stawkę bazową zaproponowano w wysokości 200,00 zł/ha. Łączną kwotę części ekologicznej subwencji ogólnej oszacowano na 800 mln zł.

Stanowisko RM w sprawie ww. projektu przedstawiono dopiero w 2016 roku²⁸. RM negatywnie oceniła projekt ustawy. Biuro Analiz Sejmowych podzieliło pogląd RM, że projekt ustawy oraz uzasadnienie odnoszą się wyłącznie do jednej strony skutków rozwiązań prawnych, a nie przedstawiają bilansu rozwiązań skutkujących ubytkiem i wzrostem dochodów. Wskazano, że „propozycja wyliczenia subwencji ekologicznej nie uwzględnia rzeczywistego wpływu form ochrony przyrody, położonych na terenie gminy, na jej dochody i możliwości rozwojowe. Obecność form ochrony przyrody na terenie gminy nie musi bowiem być jedynie barierą jej rozwoju oraz czynnikiem generującym wyłącznie straty w budżecie. Atrakcyjne przyrodniczo tereny mogą również przyciągać odwiedzających, determinując w ten sposób rozwój turystyczny gmin, który może skutkować dochodami budżetowymi; [...] istniejące zbiory danych nie pozwalają na uzyskanie informacji dla poszczególnych gmin o powierzchni, jaką zajmuje dana forma ochrony przyrody, przy równoczesnym uwzględnieniu tylko tej formy, którą cechuje najwyższy reżim ochronny i dla której zaproponowano w projekcie ustawy wyższy wskaźnik (niektóre formy ochrony przyrody pokrywają się na tym samym obszarze) i brak informacji o areale otulin parków

27. Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 24 z 27 września 2012 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=24>, dostęp 24.07.2024.

28. Zob. Stanowisko Rządu do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Pismo z 12 stycznia 2016 r., DKRM.ZK.140–121(5)/2015.MN, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2E8A83E516AF8050C1257F3900306CAD/%24File/24-s.pdf>, dostęp 24.07.2024.

narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, przyjętych w sposobie wyliczania subwencji²⁹.

W kolejnym, trzecim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach JST z 2013 roku³⁰ zaproponowano, aby:

- 1) subwencja ekologiczna (zwana subwencją środowiskową) była częścią subwencji ogólnej przyznawanej gminom, na których terenach znajduje się ponad 50% powierzchni obszarów chronionych;
- 2) subwencja była obliczana na podstawie sumy iloczynów kwoty bazowej i jednostki ochrony przyjętej w wysokości 1 ha powierzchni chronionej na obszarze gminy, po skorygowaniu kwoty subwencji o wskaźnik Gg – dochodów podatkowych na jednego mieszkańca kraju, obliczony w stosunku do wskaźnika G – czyli dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie (art. 29b.2 projekt u.d.jst. 2013);
- 3) kwota bazowa (w zależności od rodzaju formy ochrony przyrody) wynosiła: 160,00 zł/ha parku narodowego i rezerwatu przyrody wraz z otuliną oraz 80,00 zł/ha obszaru Natura 2000 (jeżeli nie są położone jednocześnie w granicach form ochrony przyrody);
- 4) zastosować następujący wzór do obliczania subwencji środowiskowej:
 - a) dla gmin, w których stosunek Gg do G jest mniejszy niż 1:

$$S_{\xi}=(K_b \times P_1)+(K_b \times P_2)+(K_b \times P_3) \times Gg/G$$

- b) dla gmin, w których stosunek Gg do G jest większy lub równy 1:

$$S_{\xi}=(K_b \times P_1)+(K_b \times P_2)+(K_b \times P_3)$$

gdzie:

S_{ξ} – subwencja środowiskowa dla gminy, na terenie której ponad 50% zajmują obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione;

K_b – bazowa kwota subwencji ustalona według stawek, z uwzględnieniem rocznego wskaźnika inflacji;

P_x – powierzchnia obszaru chronionego, określonego rodzaju w hektarach powierzchni łądowej przypadających w granicach administracyjnych gminy;

29. Zob. Opinia na temat obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z druku nr 24, w zakresie aktualności tego projektu ustawy i zasadności jego przyjęcia, przy uwzględnieniu przedstawionego przez rząd stanowiska do tego projektu z 6 czerwca 2016 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=24>, dostęp 24.07.2024, s. 40–41.

30. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 1192 z 22 stycznia 2013 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1192>, dostęp 24.07.2024, dalej cyt. jako „projekt u.d.jst. 2013”.

G – wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, według wskaźnika grup ustalonych do naliczania kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że w Polsce jest ponad 300 gmin, których ponad 50% powierzchni zajmują obszary chronione. Gminy, w których parki narodowe stanowią znaczną część ich terytorium to zazwyczaj gminy wiejskie, o stosunkowo małej liczbie ludności. W porównaniu do dochodów własnych, gminy te ponoszą znaczące wydatki na zadania własne i nie mają bezpośrednich wpływów do budżetu ze względu na zwolnienia podatkowe. Przedstawiono wykaz 18 gmin położonych w parkach narodowych, w których powierzchnia parku przekracza 5 tys. ha, w tym: pięć gmin w województwie mazowieckim (Brochów, Czosnów, Izabelin, Leoncin i Leszno); cztery gminy w województwie podlaskim (Białowieża, Goniądz, Sztabin, Trzcianne); trzy gminy w województwie podkarpackim (Cisna, Krempna, Lutowska); dwie gminy w województwie małopolskim (Kościelisko i Zakopane) i dwie w województwie lubelskim (Urszulin i Zwierzyniec), jedną gminę w województwie pomorskim (Smółdzino) oraz jedną w województwie zachodniopomorskim (Międzyzdroje). Odwołując się do Konstytucji RP wskazano, że wprowadzenie subwencji będzie realizacją zasady solidaryzmu społecznego. Ponadto założono, że subwencja byłaby przyznawana z budżetu państwa, a pozyskane kwoty można byłoby przeznaczyć na dowolny cel służący realizacji zadań własnych gminy. Kwota subwencji byłaby obliczana na podstawie powierzchni obszaru chronionego położonego w granicach gminy w stosunku do powierzchni całkowitej gminy. Łączną kwotę subwencji środowiskowej z budżetu państwa na dany rok oszacowano na około 350–450 mln zł (przy założeniu najniższych stawek wskazanych w projekcie ustawy)³¹. Projekt ustawy z propozycją subwencji środowiskowej nie był procedowany z uwagi na negatywne stanowisko Rady Ministrów (podobnie, jak do projektów ustaw o zmianie dochodów JST z 2012 roku)³².

Subwencja ekologiczna – dyskusji ciąg dalszy

Brak ustawowych rozwiązań w sprawie wsparcia gmin z obszarami chronionymi nie zakończył dyskusji nad ustanowieniem subwencji ekologicznej. Wyrazem tego były m.in. interpelacje poselskie, opinie ministra środowiska, petycje organizacji samorządowych oraz spotkania samorządowców z przedstawicielami Ministerstwa

31. Uzasadnienie, Projekt u.d.jst. 2013, s. 5–36.

32. Zob. Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 1192), Pismo z 26 czerwca 2013 r., DSPA-140–64 (5)/13, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/6A52E925C8F3A8E5C1257BA400422A71/%24File/1192-s.pdf>, dostęp 24.07.2024.

Finansów i Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska³³. Jednym z przykładowych działań zmierzających do wywołania dyskusji o subwencji ekologicznej była petycja Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego do ministra środowiska w sprawie podjęcia prac legislacyjnych nad ustanowieniem tego typu wsparcia dla JST³⁴. Minister środowiska nie przychylił się do petycji, wskazując na brak kompleksowej analizy uwarunkowań i potrzeb ustanowienia takiej subwencji dla gmin. Wskazał m.in., że obszary chronione mogą być źródłem dochodów dla gmin (np. z turystyki), a gminy mogą korzystać ze środków unijnych na finansowanie działań związanych z obszarami cennymi przyrodniczo (m.in. z programu Life+, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Regionalnych Programów Operacyjnych i programów realizowanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej).

Potrzeby ekologiczne w projekcie ustawy 2024

W 2024 roku w projekcie ustawy o dochodach JST³⁵ wprowadzono m.in. tzw. potrzeby ekologiczne, tj. propozycję wsparcia finansowego dla JST, na terenie których znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione (parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, strefy ochrony krajobrazu ustanawiane w tych obszarach i obszary Natura 2000).

33. Zob. M. Cyrankiewicz, *Subwencja ekologiczna dla gmin a obszary Natura 2000*, „Rzeczpospolita”, 23.02.2016, <https://www.rp.pl/samorzad/art11177731-subwencja-ekologiczna-dla-gmin-a-obszary-natura-2000>, dostęp 17.07.2024; T. Wrona, *Subwencja ekologiczna – porozmawiajmy konkretnie o utraconych dochodach gmin*, Forum Samorządowe, 20.08.2018, https://forumsamorzadowe.pl/artykuly/artykul/443,,0,t_wrona_subwencja_ekologiczna_-_porozmawiajmy_konkretnie_o_utraconych_dochodach_gmin.html, dostęp 17.07.2024; Interpelacja nr 20742 do ministra środowiska w sprawie ustanowienia subwencji ekologicznej dla gmin, Krystyna Sibińska, 11.03.2018, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7F2FA0C1>, dostęp 16.07.2024; Interpelacja nr 23811 do ministra środowiska w sprawie wprowadzenia subwencji ekologicznej dla gmin, Andrzej Maciejewski, 9.07.2018, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=26EDA1C1>, dostęp 16.07.2024; M. Dec-Kielb, *Gminy „parkowe” chcą dodatkowej subwencji ekologicznej na rozwój*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/subwencja-ekologiczna-dla-gmin-parkowych,521643.html>, dostęp 16.07.2024; Interpelacja nr 4010 w sprawie subwencji ekologicznej dla gmin, Michał Pyrzyk, 14.08.2024, <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTD8AJ47/%24FILE/i04010-o1.pdf>, dostęp 15.09.2024.
34. Zob. Petycja w sprawie subwencji ekologicznej z 23 lutego 2018 r. w sprawie subwencji ekologicznej, <https://bip.mos.gov.pl/skargi-wnioski-petycje/petycje/petycje-z-2018-roku/szczegoly/news/petycja-z-dnia-23-lutego-2018-r-w-sprawie-subwencji-ekologicznej/>, dostęp 5.05.2024.
35. Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druk nr 622, art.29.1, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=622>, dostęp 9.09.2024, dalej cyt. jako „projekt u.d.jst. 2024”.

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu 4 września 2024 roku, a już 11 października 2024 roku ustawę przekazano do podpisu Prezydenta RP, który podpisał ją 21 października 2024 roku. Trzy dni później, 24 października 2024 roku, ustawę opublikowano w Dzienniku Ustaw³⁶. Już w 2025 roku z tej formy wsparcia finansowego będą mogły skorzystać województwa, powiaty, miasta na prawach powiatu i wszystkie gminy, w których wyznaczono obszary chronione. W 2025 roku szacowana kwota potrzeb ekologicznych wyniesie około 1,5 mld zł, w tym dla gmin około 1,1 mld zł.

Kwotę potrzeb ekologicznych danej JST oblicza się według wzoru³⁷:

$$\text{Potrzeby ekologiczne} = S_b \times P_p \quad (1)$$

gdzie:

S_b – stawka bazowa za 1 ha powierzchni obszaru prawnie chronionego (zł);

P_p – przeliczeniowa powierzchnia obszarów prawnie chronionych właściwa dla danej kategorii JST (ha).

Przeliczeniową powierzchnię obszarów prawnie chronionych oblicza się według wzoru:

$$P_p = (\text{Poch} \times W_1) + (\text{Poch} \times W_2) + (\dots) + (\text{Poch} \times W_n) \quad (2)$$

gdzie:

P_p – przeliczeniowa powierzchnia obszarów prawnie chronionych właściwa dla danej kategorii JST (ha);

Poch – powierzchnia obszarów prawnie chronionych (ha);

W – waga ochrony dla obszarów prawnie chronionych:

W_1 – park narodowy – 2;

W_2 – rezerwat przyrody – 1;

W_3 – strefy ochrony krajobrazu ustanowionych w granicach parków krajobrazowych lub obszarach chronionego krajobrazu – 0,6;

W_4 – parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów, o których mowa odpowiednio w art. 17 ust. 1 pkt 1 i 4–9 oraz art. 24 ust. 1 pkt 2 i 4–9 ustawy o ochronie przyrody – 0,3;

W_5 – parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej jeden z zakazów wybrany spośród zakazów, o których mowa

36. Przebieg prac nad Rządowym projektem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk 622, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=622>, dostęp 15.10.2024 i 5.11.2024.

37. Wzór (1) i wzór (2) – Opracowanie własne na podstawie: ustawy z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2024 poz. 1572, dalej cyt. jako „u.d.jst.2024”, art. 29.2 i art. 29.5.

odpowiednio w art. 17 ust. 1 pkt 1 i 4–9 oraz art. 24 ust. 1 pkt 2 i 4–9 ustawy o ochronie przyrody – 0,1;

W_6 – obszar Natura 2000 – 0,15.

W przypadku gdy powierzchnia jest objęta różnymi rodzajami obszarów chronionych, do obliczenia potrzeb ekologicznych przyjmuje się obszar o najwyższej wadze (art. 29.6 u.d.jst. 2024).

Potrzeby ekologiczne są obliczane według wzoru, który przypomina sposób obliczania subwencji ekologicznej w projekcie u.d.jst. 2012 (art. 28a.2). W 2024 roku (podobnie jak w 2012 roku) do ustalenia kwoty potrzeb ekologicznych uwzględnia się przeliczeniową powierzchnię obszarów prawnie chronionych, kwotę bazową oraz wagi dla obszarów chronionych. Różnice w porównaniu do projektu u.d.jst. 2012 są następujące: wyższa jest kwota bazowa, inne wagi dla obszarów chronionych (np. parków narodowych, obszarów Natura 2000) i nieuwzględnienie otuliny parków narodowych, rezerwatów przyrody oraz parków krajobrazowych.

Obliczenia potrzeb ekologicznych JST na 2025 rok przygotowano na podstawie danych dotyczących powierzchni obszarów chronionych według stanu na 31 grudnia 2023 roku (art. 84 pkt 1 u.d.jst. 2024). W 2025 roku przyjęto stawkę bazową w wysokości 310,00 zł/ha powierzchni obszaru chronionego dla gmin i miast na prawach powiatu, 70,00 zł/ha dla powiatów i 35,00 zł/ha dla województw (art. 84 pkt 2 lit. a-c u.d.jst.2024). Wysokość stawki bazowej za 1 ha powierzchni obszaru chronionego będzie corocznie ustalana w wysokości uwzględniającej waloryzację o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 29.3 u.d.jst. 2024).

W 2025 roku, gminy, w których powierzchnia parku narodowego znajdująca się na terenie gminy, jest większa niż 20% powierzchni tej gminy lub powierzchnia parku narodowego na obszarze gminy jest większa niż 2 tys. ha, otrzymają dodatkowe środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów JST. Na ten cel przeznaczono 40 mln zł (art. 91.1 u.d.jst. 2024).

Pozytywną opinię w sprawie ustanowienia wsparcia finansowego gmin z obszarami prawnie chronionymi w formie potrzeb ekologicznych wydał m.in. Związek Gmin Wiejskich RP, który od lat podejmował działania dotyczące ustanowienia subwencji ekologicznej dla gmin. Jeszcze w trakcie prac nad ustawą o dochodach JST Związek zasygnalizował, że będzie „zabiegał o wyłączenie subwencji ekologicznej z jej zapisów i ustanowienie osobnej regulacji, tak aby subwencja ekologiczna była rzeczywistym narzędziem rekompensującym utracone dochody i możliwości rozwoju”³⁸.

38. *Informacja dotycząca nowej ustawy o dochodach JST i subwencji ekologicznej*, 30.08.2024, <https://www.zgwrp.pl/informacja-dotyczaca-nowej-ustawy-o-dochodach-jst-i-subwencji-ekologicznej/>, dostęp 17.09.2024.

Potrzeby ekologiczne dla województw

Analiza planowanych kwot potrzeb ekologicznych dla poszczególnych województw wskazuje, że w 2025 roku największe wsparcie uzyska województwo mazowieckie (15,1 mln zł) i warmińsko-mazurskie (13,7 mln zł), a najmniejsze – województwo śląskie (1,7 mln zł) oraz województwo opolskie (2,4 mln zł), co obrazuje wykres 1.

Wykres 1. Potrzeby ekologiczne według województw w 2025 roku



Źródło: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

W planowanych kwotach potrzeb ekologicznych dla województw największy udział mają powierzchnie faktyczne parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów, o których mowa w przepisach ustawy o ochronie przyrody (około 7,3 mln ha) i obszary Natura 2000 (około 3,1 mln ha), co stanowi 74,6% powierzchni przeliczeniowej ogółem. Z kolei powierzchnia faktyczna parków narodowych i rezerwatów przyrody wynosi około 488 tys. ha, tj. 4,3% powierzchni faktycznej ogółem. Pomimo najwyższych wag ochrony dla tych obszarów chronionych (2 dla parków narodowych i 1 dla rezerwatów przyrody) obszary te stanowią 32,4% powierzchni przeliczeniowej ogółem (tabela 3).

Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi

Tabela 3. Potrzeby ekologiczne według województw w 2025 roku

Województwo	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia przeliczeniowa (ha)	Powierzchnia faktyczna (ha)	parki narodowe	rezerwy przyrody	PK i OChK >5 zakazów	Natura 2000	PK i OChK >1 <5 zakazów
dolnośląskie	5 944 188,5	169 834,0	12 287,5	10 841,6	297 292,7	296 434,8	7 643,7	
kujawsko-pomorskie	6 638 431,9	189 669,5	0,0	9 601,7	571 737,5	56 977,0	0,0	
lubelskie	7 713 324,2	220 380,7	18 245,7	11 918,4	434 095,4	214 329,3	95 928,9	
lubuskie	5 546 445,9	158 469,9	13 486,0	4 178,0	292 456,2	188 533,1	113 029,8	
łódzkie	3 076 249,0	87 892,8	71,6	7 090,8	259 826,5	17 698,4	560,5	
małopolskie	10 824 570,8	309 273,5	37 823,0	3 548,8	749 897,0	34 063,1	1,5	
mazowieckie	15 059 198,6	430 262,8	38 461,2	19 540,5	985 301,6	254 730,0	0,0	
opolskie	2 423 624,1	69 246,4	0,0	1 166,8	195 286,1	25 803,8	56 231,8	
podkarpackie	11 981 418,5	342 326,2	46 082,8	11 363,3	718 813,1	139 739,1	21 926,7	
podlaskie	13 263 331,8	378 952,3	92 168,9	23 827,4	426 259,7	249 907,7	54 230,9	
pomorskie	9 230 476,5	263 727,9	26 394,4	9 527,7	577 278,7	188 185,7	0,0	
śląskie	1 657 980,4	47 370,9	0,0	4 586,1	90 398,8	104 430,3	6,2	
świętokrzyskie	3 669 895,8	104 854,2	7 686,8	3 913,0	8 702,9	143 062,6	614 972,6	
warmińsko-mazurskie	13 744 769,3	392 707,7	0,0	33 849,6	1 076 466,9	238 050,2	2 104,6	
wielkopolskie	4 521 302,4	129 180,1	7 975,2	4 572,3	169 393,4	385 595,8	0,3	
zachodniopomorskie	8 881 943,4	253 769,8	13 813,1	14 168,3	430 104,8	552 959,0	0,5	
Razem	124 177 150,9	3 547 918,6	314 496,1	173 694,2	7 283 311,5	3 090 499,8	966 638,0	

Źródło: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi

Wsparcie w postaci potrzeb ekologicznych będzie przysługiwać w 2025 roku wszystkim gminom wiejskim w czterech województwach: lubuskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim (ogółem 203 gminy), a w trzech województwach (pomorskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim) wszystkim gminom miejsko-wiejskim (ogółem 109 gmin) – tabela 4.

Tabela 4. Potrzeby ekologiczne w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w 2025 roku według województw

Województwo	Gminy					
	wiejskie			miejsko-wiejskie		
	ogółem (szt.)	z dotacją potrzeb ekologicznych (szt.)	(%) ogółem	ogółem (szt.)	z dotacją potrzeb ekologicznych (szt.)	(%) ogółem
dolnośląskie	76	64	84,2	58	55	94,8
kujawsko-pomorskie	88	78	88,6	39	30	76,9
lubelskie	159	145	91,2	34	28	82,4
lubuskie	38	38	100,0	35	34	97,1
łódzkie	117	98	83,8	42	25	59,5
małopolskie	118	111	94,1	50	42	84,0
mazowieckie	204	187	91,7	75	50	66,7
opolskie	34	30	88,2	34	29	85,3
podkarpackie	106	101	95,3	38	35	92,1
podlaskie	78	68	87,2	27	25	92,6
pomorskie	81	80	98,8	20	20	100,0
śląskie	93	62	66,7	25	17	68,0
świętokrzyskie	52	52	100,0	45	39	86,7
warmińsko-mazurskie	66	66	100,0	34	34	100,0
wielkopolskie	107	86	80,4	100	73	73,0
zachodniopomorskie	47	47	100,0	55	55	100,0
Razem	1 464	1 313	89,7	711	591	83,1

Źródło: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

Wysoki odsetek (powyżej 90%) gmin wiejskich z obszarami chronionymi, dla których przewidziano potrzeby ekologiczne, odnotowano w województwach: pomorskim (98,8%), podkarpackim (95,3%), małopolskim (94,1%), mazowieckim (91,7%)

i lubelskim (91,2%). Dla gmin miejsko-wiejskich taki odsetek odnotowano z kolei w czterech województwach: lubuskim (97,1 %), dolnośląskim (94,8%), podlaskim (92,6%) i pomorskim (92,1%).

Istotny wpływ na wysokość planowanej kwoty potrzeb ekologicznych ma w pierwszej kolejności powierzchnia faktyczna obszarów chronionych, a następnie waga ochrony obszaru. Dla przykładu, największa powierzchnia faktyczna parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów, o których mowa w przepisach ustawy o ochronie przyrody jest w województwie warmińsko-mazurskim (około 1,07 mln ha). Chociaż waga dla tego typu obszarów chronionych to 0,3, planowana kwota potrzeb ekologicznych dla tego województwa wynosi 13,8 mln zł i jest drugą co do wielkości kwotą potrzeb ekologicznych dla województw. Z kolei województwa, w których jest największa powierzchnia faktyczna parków narodowych oraz rezerwatów przyrody (dla których są najwyższe wagi ochrony) otrzymają największe planowane kwoty potrzeb ekologicznych. Należy do nich województwo mazowieckie – 15,1 mln zł (58 tys. ha parków narodowych i rezerwatów przyrody) i podlaskie – 13,3 mln zł (115,9 tys. ha parków narodowych i rezerwatów przyrody). Największa powierzchnia faktyczna obszarów Natura 2000 jest w województwie zachodniopomorskim (około 553 tys. ha) oraz wielkopolskim (około 386 tys. ha). Nie przekłada się to jednak na najwyższe planowane kwoty potrzeb ekologicznych dla tych województw (odpowiednio: 8,8 mln zł i 4,5 mln zł), ponieważ waga dla tego typu obszarów chronionych wynosi 0,15.

Potrzeby ekologiczne dla gmin wiejskich

Obszary prawnie chronione brane pod uwagę przy obliczaniu kwot potrzeb ekologicznych są wyznaczone w większości na terytorium gmin wiejskich. Spośród wszystkich gmin wiejskich ogółem tylko 10,3% z nich nie ma obszarów chronionych.

Analiza planowanych środków na potrzeby ekologiczne dla gmin wiejskich wskazuje, że w 2025 roku najwyższą kwotę, wynoszącą 16,6 mln zł, otrzyma gmina Lutowiska w województwie podkarpackim, a najniższą – gmina Buczkowice w województwie śląskim (0,47 mln zł). Powyższe kwoty wynikają z przeliczenia powierzchni faktycznej obszarów chronionych przy zastosowaniu odpowiednich wag. Oprócz gminy Lutowiska, jedne z najwyższych planowanych potrzeb ekologicznych dla gmin wiejskich w 2025 roku, przekraczających kwotę 10 mln zł, otrzymają gminy: Trzciannie (10,7 mln zł) w województwie podlaskim i Smołdzino w województwie pomorskim (10,6 mln zł) – tabela 5.

Tabela 5. Najwyższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin wiejskich w 2025 roku

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha)	parki narodowe	rezerwy przyrody	PK i OChK >5 zakazów	Natura 2000	PK i OChK >1 <5 zakazów
dolnośląskie	Osiecznica	2 030 799,62	-	-	-	0,17	43 672,77	-
	Krośnice	1 184 550,77	-	-	-	12 702,55	69,11	-
kujawsko-pomorskie	Cekcyn	2 465 390,48	-	1 780,26	-	18 037,90	5 074,95	-
	Osie	1 882 807,17	-	403,93	-	17 268,99	3 259,63	-
lubelskie	Urszulín	3 916 470,72	5 085,62	-	-	8 154,59	107,73	-
	Sosnowica	2 715 031,00	2 443,93	47,70	-	12 606,34	271,35	-
lubuskie	Słońsk	3 579 599,61	4 544,57	68,69	-	7 572,54	776,67	10,03
	Pszczew	1 421 645,59	-	3,08	-	15 086,75	378,99	-
łódzkie	Żytno	1 391 940,46	-	47,09	-	14 810,12	0,03	-
	Widawa	1 276 299,14	-	2,84	-	13 714,18	-	-
małopolskie	Kościelisko	5 547 576,64	8 118,10	-	-	5 530,69	0,01	-
	Bukowina Tatrzańska	3 526 416,01	4 367,41	-	-	8 802,37	0,03	-
mazowieckie	Leoncin	6 205 513,82	9 667,01	334,55	-	880,25	567,61	-
	Leszno	4 463 012,19	6 979,43	-	-	1 458,88	1,93	-
opolskie	Lasowice Wielkie	1 798 314,03	-	74,38	-	19 087,12	-	4,97
	Turawa	1 334 089,65	-	-	-	14 345,02	0,06	-

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Tabela 5. Najwyższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin wiejskich w 2025 roku (cd.)

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha) parki narodowe	rezerwy przyrody	PK i OChK >5 zakazów	Natura 2000	PK i OChK >1 <5 zakazów
podkarpackie	Lutowiska	16 603 471,66	22 950,57	393,37	24 199,39	35,06	-
	Krempna	8 450 847,69	12 471,87	-	7 545,63	355,80	-
podlaskie	Trzcianne	10 742 367,54	16 672,82	-	-	8 714,39	-
	Sztabln	6 108 929,29	5 623,58	1 074,67	19 635,65	9 957,99	-
pomorskie	Smoldzino	10 636 810,52	17 125,53	1,37	-	399,08	-
	Chojnice	4 712 519,87	4 584,58	37,83	17 352,57	5 259,44	-
śląskie	Olsztyn	823 940,01	-	242,28	8 049,77	4,40	-
	Herby	821 334,77	-	109,43	8 466,79	-	-
świętokrzyskie	Bieliny	808 742,88	881,13	14,55	-	804,32	7 113,90
	Łopuszno	635 445,60	-	99,77	818,78	1 746,01	14 425,19
warmińsko-mazurskie	Jedwabno	2 962 156,33	-	298,09	30 857,51	-	-
	Purda	2 716 891,62	-	1 174,42	25 219,66	158,99	-
wielkopolskie	Komorniki	1 152 935,57	1 850,95	-	-	114,98	-
	Chrzypsko Wielkie	785 580,30	-	-	8 447,10	-	-
zachodniopomorskie	Wałcz	2 923 963,40	-	1 375,10	25 516,44	2 680,72	-
	Szczecinek	2 068 988,05	-	377,35	18 562,77	4 853,16	-
Razem		117 694 381,92	123 367,10	7 960,75	364 730,52	89 265,21	21 554,09

Źródło: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

W grupie analizowanych 32 gmin wiejskich o najwyższych planowanych kwotach potrzeb ekologicznych dominują parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody (powierzchnia faktyczna 364,7 tys. ha ogółem). Znacząca jest również powierzchnia faktyczna parków narodowych (około 123,4 tys. ha). Najmniejsza powierzchnia faktyczna to rezerwaty przyrody (7,9 tys. ha ogółem).

Największe powierzchnie faktyczne obszarów chronionych w gminach wiejskich i najwyższe planowane kwoty potrzeb ekologicznych na 2025 rok to w przypadku:

- 1) parków narodowych – gmina Lutowiska, województwo podkarpackie: 22 950,57 ha, tj. 45 901,14 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 2);
- 2) rezerwatów przyrody – gmina Cekcyn, województwo kujawsko-pomorskie: 1 780,26 ha, tj. 1 780,26 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 1);
- 3) parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody – gmina Jedwabno, województwo warmińsko-mazurskie: 30 857,51 ha, tj. 9 257,25 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 0,3);
- 4) obszarów Natura 2000 – gmina Osiecznica, województwo dolnośląskie: 43 672,77 ha, tj. 6 550,92 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 0,15).

Niewielkie powierzchnie faktyczne obszarów chronionych przekładają się na niewielkie planowane kwoty potrzeb ekologicznych. Spośród wybranych 32 gmin wiejskich, dla których wyliczono najniższe planowane kwoty potrzeb ekologicznych na 2025 rok, połowa otrzyma kwoty poniżej 5,00 zł, w tym pięć gmin – kwoty poniżej 1,00 zł (tabela 6). W grupie tej, oprócz gminy Buczkowice w województwie śląskim (planowane potrzeby ekologiczne w wysokości 0,47 zł), są następujące gminy: Głowno w województwie łódzkim, Brzeźnica w województwie małopolskim, Skoroszyce w województwie opolskim i Łubnice w województwie świętokrzyskim (dla tych gmin planowane potrzeby ekologiczne wynoszą 0,93 zł).

Tabela 6. Najniższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin wiejskich w 2025 roku

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha)			PK i OChK >1 <5 zakazów
			parki narodowe	rezerваты	PK i OChK >5 zakazów	
dolnośląskie	Milikowice	19,53	-	-	0,21	-
	Kotla	4,65	-	-	0,04	0,02
kujawsko-pomorskie	Inowrocław	3 009,48	-	-	32,36	-
	Bukowiec	2 486,82	-	-	26,74	-
lubelskie	Potok Górny	17,67	-	-	0,19	-
	Sosnówka	5,58	-	-	-	0,12
lubuskie	Siedlisko	80 369,67	-	-	863,96	0,46
	Brzeźnica	27 224,51	-	5,78	-	820,41
łódzkie	Zadzim	2,33	-	-	0,02	0,01
	Głowno	0,93	-	-	0,01	-
małopolskie	Budzów	6,20	-	0,02	-	-
	Brzeźnica	0,93	-	-	0,01	-
mazowieckie	Sochaczew	4,65	-	-	0,05	-
	Teresin	1,86	-	-	0,02	-
opolskie	Wilków	3 151,77	-	-	33,89	-
	Skoroszyce	0,93	-	-	0,01	-
podkarpackie	Orły	1 082,52	-	-	-	23,28
	Wadowice Górne	1,86	-	-	0,02	-

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Tabela 6. Najniższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin wiejskich w 2025 roku (cd.)

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha)			PK i OChK > 1 < 5 zakazów
			parki narodowe	rezerwy	PK i OChK > 5 zakazów	
podlaskie	Śniadowo	2,33	-	-	0,05	-
	Szumowo	1,40	-	-	0,03	-
pomorskie	Stare Pole	23 283,48	-	-	250,36	-
	Przodkowo	4 999,68	-	-	107,52	-
śląskie	Bestwina	1,86	-	-	0,04	-
	Buczkowice	0,47	-	-	0,01	-
świętokrzyskie	Lipnik	1,40	-	-	0,03	-
	Łubnice	0,93	-	-	0,01	-
warmińsko-mazurskie	Iłowo-Osada	69 997,69	-	179,29	43,40	223,26
	Gronowo Elbląskie	41 793,27	-	-	449,39	-
wielkopolskie	Wierzbinek	3,72	-	-	0,04	-
	Lisków	2,33	-	-	0,05	-
zachodniopomorskie	Siemysł	16 661,88	-	-	358,32	-
	Dolice	16 575,86	-	3,09	0,12	335,63
Razem		290 718,19	-	188,18	1 700,85	820,41

Źródło: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

W żadnej z gmin o najniższych planowanych kwotach potrzeb ekologicznych, wskazanych w tabeli 6, nie wyznaczono parków narodowych; w czterech gminach wyznaczono rezerваты przyrody, przy czym powierzchnie tej formy ochrony przyrody wynoszą od 0,02 ha (gmina Budzów w województwie małopolskim) do 179,29 ha (gmina Iłowo-Osada w województwie warmińsko-mazurskim). Dominującymi obszarami chronionymi są parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody. Wyznaczano je w 20 analizowanych gminach, a ich powierzchnia waha się od 0,01 ha (gminy: Głowno w województwie łódzkim, Brzeźnica w województwie małopolskim, Skoroszyce w województwie opolskim i Łubnice w województwie świętokrzyskim) do 863,96 ha (gmina Siedlisko w województwie lubuskim). Obszary Natura 2000 wyznaczono w 15 analizowanych gminach, a ich powierzchnia wynosi od 0,01 ha (gminy: Zadzim w województwie łódzkim i Buczkowice w województwie śląskim) do 358,32 ha (gmina Siemysł w województwie zachodniopomorskim).

Potrzeby ekologiczne dla gmin miejsko-wiejskich

Gminy miejsko-wiejskie w wyznaczonych obszarach prawnie chronionych stanowią nieco niższy (w porównaniu do gmin wiejskich) odsetek JST uprawnionych do otrzymania wsparcia w postaci potrzeb ekologicznych. W tej grupie odnotowano siedem gmin, których planowane kwoty potrzeb ekologicznych na 2025 rok przekroczyły 4 mln zł (tabela 7). Liderem jest gmina Goniądz w województwie podlaskim, której planowana kwota potrzeb ekologicznych wynosi ponad 14 mln zł. Pozostałe gminy o najwyższych planowanych potrzebach ekologicznych to: Zwierzyniec w województwie lubelskim (5,36 mln zł), Dobiegniew w województwie lubuskim (4,75 mln zł), Ustrzyki Dolne w województwie podkarpackim (4,67 mln zł), Pisz w województwie warmińsko-mazurskim (4,45 mln zł), Milicz w województwie dolnośląskim (4,21 mln zł) i Człopa w województwie zachodniopomorskim (4,1 mln zł).

Tabela 7. Najwyższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin miejsko-wiejskich w 2025 roku

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha)		PK i OChK >5 zakazów	Natura 2000	PK i OChK >1 <5 zakazów
			parki narodowe	rezerwy przyrody			
dolnośląskie	Milicz	4 206 505,79	-	4 021,14	31 768,98	116,93	-
	Radków	1 876 644,21	2 885,04	-	-	1 890,74	-
kujawsko-pomorskie	Więcbork	2 151 555,47	-	-	23 134,42	1,17	-
	Sępólno Krajeńskie	2 036 012,27	-	95,70	21 573,52	0,17	-
lubelskie	Zwierzyniec	5 366 682,18	7 959,90	-	2 746,26	3 788,00	-
	Janów Lubelski	1 472 331,67	-	2 138,53	7 746,06	1 914,06	-
lubuskie	Dobiegów	4 754 285,09	5 408,11	75,13	-	29 633,69	-
	Witnica	3 216 443,91	3 468,93	21,25	6 517,95	9 155,85	877,53
łódzkie	Przedbórz	1 828 303,43	-	617,21	17 291,80	620,02	-
	Warta	924 029,87	-	1 289,55	5 602,97	68,67	-
małopolskie	Muszyna	1 354 934,67	-	188,43	13 940,59	1,00	-
	Krynica-Zdrój	1 350 494,70	-	1,99	14 514,81	0,01	-
mazowieckie	Lubowidz	1 665 314,73	-	-	17 884,33	44,56	-
	Mrozy	1 274 586,86	-	757,80	10 926,14	506,19	-
opolskie	Namysłów	1 144 301,76	-	24,33	12 223,22	-	-
	Niemodlin	1 087 108,62	-	-	11 509,64	32,74	489,99
podkarpackie	Ustrzyki Dolne	4 670 926,09	0,33	1 004,06	46 873,06	5,77	-
	Dukla	2 324 993,18	877,80	120,11	18 697,39	100,34	-

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Tabela 7. Najwyższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin miejsko-wiejskich w 2025 roku (cd.)

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha)		PK i OCHK >5 zakazów	Natura 2000	PK i OCHK >1 <5 zakazów
			parki narodowe	rezerwy przyrody			
podlaskie	Goniadz	14 030 808,63	22 000,98	-	1 201,53	5 988,36	-
	Suchowola	2 152 815,77	3 138,52	-	-	4 450,18	-
pomorskie	Brusy	3 289 101,09	13,49	386,58	29 279,46	9 417,37	-
	Czersk	2 896 918,69	-	148,15	23 499,24	14 313,18	-
śląskie	Żarki	577 987,87	-	7,60	6 189,59	-	-
	Ogrodzieniec	404 945,10	-	0,01	4 117,25	473,93	-
świętokrzyskie	Bodzentyn	3 121 358,38	4 252,16	271,51	-	2 998,70	8 432,63
	Nowa Słupia	1 370 693,37	1 851,49	17,46	-	628,39	6 068,93
warmińsko-mazurskie	Pisz	4 445 722,25	-	1 127,31	35 574,31	16 942,91	-
	Ruciane-Nida	3 486 005,65	-	3 798,62	17 668,69	14 306,35	-
wielkopolskie	Stęszew	2 161 609,08	3 402,05	-	-	1 125,55	-
	Sieraków	1 671 673,14	-	73,14	15 232,87	4 996,62	-
zachodniopomorskie	Człopa	4 044 430,35	2 376,32	62,07	23 367,56	8 143,81	-
	Międzyzdroje	3 674 913,45	5 486,09	-	-	5 882,53	-
Razem		90 034 437,24	63 121,21	16 247,68	419 081,64	137 547,79	15 869,08

Źródło: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. <https://www.gov.pl/web/jfinanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

W grupie analizowanych 32 gmin miejsko-wiejskich o najwyższych planowanych kwotach potrzeb ekologicznych, przedstawionych w tabeli 7, dominują parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody (powierzchnia faktyczna 419,1 tys. ha ogółem). Z kolei najmniejsza powierzchnia faktyczna w analizowanych gminach to parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu na terenie których ustanowiono przynajmniej jeden z zakazów wybrany spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody (15,8 tys. ha ogółem).

Największe powierzchnie faktyczne obszarów chronionych w gminach miejsko-wiejskich dla których planowane kwoty potrzeb ekologicznych na 2025 rok są najwyższe, odnotowano dla:

- 1) parków narodowych – w gminie Goniądz, województwo podlaskie: 22 000,98 ha, tj. 44 001,96 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 2);
- 2) rezerwatów przyrody – w gminie Milicz, województwo dolnośląskie: 4 021,14 ha, tj. 4 021,14 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 1);
- 3) parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody – w gminie Ustrzyki Dolne, województwo podkarpackie: 46 873,06 ha, tj. 14 061,92 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 0,3);
- 4) obszarów Natura 2000 – gmina Dobiegniew, województwo lubuskie: 29 633,69 ha, tj. 4 445,05 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 0,15);
- 5) parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu na terenie których ustanowiono przynajmniej jeden z zakazów wybrany spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody – w gminie Bodzentyn, województwo świętokrzyskie: 8 432,63 ha, tj. 843,26 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 0,1).

W grupie gmin miejsko-wiejskich, przedstawionych w tabeli 8, dla których wyliczono najniższe planowane kwoty potrzeb ekologicznych na 2025 rok, siedem otrzyma kwoty poniżej 5,00 zł. Najniższą kwotę zaplanowano dla gminy Maszewo w województwie zachodniopomorskim (0,47 zł). Dwie gminy (Dobrzyń nad Wisłą w województwie kujawsko-pomorskim i Skalmierz w województwie świętokrzyskim) mają planowane potrzeby ekologiczne poniżej 1,00 zł (0,93 zł). W tej grupie są także gminy: Maków Podhalański w województwie małopolskim i Radomyśl Wielki w województwie podkarpackim (po 1,86 zł), Kazimierza Wielka w województwie świętokrzyskim (3,72 zł) i Szczuczyn w województwie podlaskim (4,65 zł).

Tabela 8. Najniższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin miejsko-wiejskich w 2025 roku

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha)		PK i OChK >5 zakazów	Natura 2000	PK i OChK >1 <5 zakazów
			parki narodowe	rezerwy przyrody			
dolnośląskie	Ząbkowice Śląskie	1 375,94	-	1,98	3,88	8,63	-
	Żarów	28,37	-	-	0,11	0,39	-
kujawsko-pomorskie	Janowiec Wielkopolski	1 793,97	-	-	19,29	-	-
	Dobrzyń nad Wisłą	0,93	-	-	0,01	-	-
lubelskie	Nalęczów	1 145,76	-	-	12,32	-	-
	Tarnogród	13,02	-	-	0,14	-	-
lubuskie	Kozuchów	37 070,73	-	-	-	509,38	431,76
	Szlachyngowa	22 435,79	-	-	-	482,49	-
łódzkie	Lututów	181,35	-	-	1,95	-	-
	Drzewica	164,61	-	-	1,77	-	-
małopolskie	Proszowice	12,09	-	-	0,13	-	-
	Maków Podhalański	1,86	-	-	0,02	-	-
mazowieckie	Myszyniec	16 143,87	-	-	-	347,18	-
	Lipisko	298,53	-	-	3,21	-	-
opolskie	Dobrodzień	6 664,38	-	-	2,42	138,48	-
	Olesno	6,51	-	-	0,07	-	-
podkarpackie	Ropczyce	1 158,16	-	2,59	-	7,64	-
	Radomyśl Wielki	1,86	-	-	0,02	-	-

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Tabela 8. Najniższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin miejsko-wiejskich w 2025 roku (cd.)

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha)		PK i OChK >5 zakazów	Natura 2000	PK i OChK >1 <5 zakazów
			parki narodowe	rezerwy przyrody			
podlaskie	Stawiski	24 096,15	-	71,89	-	38,93	-
	Szczuczyn	4,65	-	-	0,05	-	-
pomorskie	Nowy Staw	130 798,92	-	-	1 406,44	-	-
	Pelplin	47 596,94	-	-	340,63	342,33	-
śląskie	Kłobuck	1 852,56	-	5,13	-	5,64	-
	Siewierz	1 025,33	-	-	-	22,05	-
świętokrzyskie	Kazimierza Wielka	3,72	-	-	0,04	-	-
	Skalbierz	0,93	-	-	0,01	-	-
warmińsko-mazurskie	Bisztynek	216 474,24	-	340,65	1 192,18	-	-
	Kielce	129 761,04	-	-	1 395,28	-	-
wielkopolskie	Jutrosin	79,98	-	-	0,86	-	-
	Jarocin	23,25	-	-	0,25	-	-
zachodniopomorskie	Lipiany	33 566,18	-	11,81	0,81	641,50	-
	Maszewo	0,47	-	-	-	0,01	-
Razem		673 782,06	-	434,05	4 381,89	2 544,65	431,76

Źródło: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

W analizowanych gminach miejsko-wiejskich o najniższych planowanych kwotach potrzeb ekologicznych nie wyznaczono parków narodowych. Powierzchnia faktyczna rezerwatów przyrody w tej grupie gmin wynosi około 434 ha. Największą wyznaczono w gminie Bisztynek w województwie warmińsko-mazurskim (około 340 ha), najmniejszą – w gminie Ząbkowice Śląskie w województwie dolnośląskim (1,9 ha). Dominującymi obszarami chronionymi są parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody (około 4,4 tys. ha). Wyznaczono je w 24 gminach: największa to 1 406,44 ha w gminie Nowy Staw w województwie pomorskim, a najmniejsza 0,01 ha w gminie Skalbierz w województwie świętokrzyskim. Obszary Natura 2000 wyznaczono w 13 gminach, a ich powierzchnia ogółem w analizowanych gminach wynosi około 2,5 tys. ha. Najmniejszą powierzchnię obszarów Natura 2000 odnotowano w gminie Maszewo w województwie zachodniopomorskim (0,01 ha), a największą w gminie Lipiany w województwie zachodniopomorskim (641,50 ha).

Wsparcie finansowe gmin z obszarami chronionymi na przykładzie Francji

Łądowe i morskie obszary chronione we Francji zajmują około 36,7% powierzchni kraju³⁹, a obszary Natura 2000 – 12,9%⁴⁰. We Francji jest 58 regionalnych parków przyrodniczych, 11 parków narodowych i 1 756 obszarów Natura 2000⁴¹. Francja metropolitalna jest podzielona na 13 regionów, 96 departamentów i pięć zamorskich oraz około 36 300 gmin⁴².

Istotne dla kwalifikowania francuskich gmin z obszarami chronionymi do wsparcia finansowego są m.in. pojęcia obszaru chronionego, obszaru silnej ochrony, tzw. serca parku narodowego i obszaru członkostwa, które zostały zdefiniowane w przepisach prawa oraz dokumentach strategicznych. Obszar chroniony (fr. *aire protégée*, PA) to „jasno określona, uznana, wydzielona i zarządzana przestrzeń geograficzna za pomocą wszelkich skutecznych środków, prawnych lub innych, w celu zapewnienia

39. GUS, *Ochrona środowiska 2023*, op. cit., s. 310.

40. Ibidem, s. 312.

41. *Les parcs nationaux de France*, Office français de la biodiversité, <https://www.ofb.gouv.fr/les-parcs-nationaux-de-france>, dostęp 10.08.2024.

42. *Francja. Informacja o sytuacji gospodarczej i stosunkach gospodarczych z Polską*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, czerwiec 2023, *Francja_-_notatka_o_sytuacji_gospodarczej_i_stosunkach_gospodarczych_z_Polską_(122022).pdf*, dostęp 15.09.2024.

długoterminowej ochrony przyrody oraz związanych z nią usług ekosystemowych i wartości kulturowych⁴³.

Niektóre obszary chronione to tzw. obszary silnej ochrony (fr. *protection forte*, PF lub *zone protection forte*, ZPF). Taki obszar to „obszar geograficzny, na którym nie występują presje generowane przez działalność człowieka mogące zagrozić zachowaniu kwestii ekologicznych, są one unikane, eliminowane lub silnie ograniczane w sposób zrównoważony dzięki realizacji ochrony gruntów lub odpowiednich przepisów, związanych ze skuteczną kontrolą danej działalności⁴⁴. Do obszarów silnej ochrony należą m.in. rezerwaty przyrody, rezerwaty biologiczne oraz tzw. serca parków narodowych. Park narodowy obejmuje bowiem dwie strefy o różnych statusach ochrony: tzw. serce (fr. *coeur*), gdzie obowiązują ścisłe zasady ochrony przyrody, kultury i krajobrazów oraz obszar członkostwa (fr. *aire d'adhésion*), tj. „całość lub część terytorium gmin, które mając powołanie do bycia częścią parku narodowego, w szczególności ze względu na ciągłość geograficzną lub solidarność ekologiczną z sercem, zdecydowały się przestrzegać karty parku narodowego i dobrowolnie przyczynić się do tej ochrony⁴⁵”.

Początki wsparcia gmin z obszarami chronionymi we Francji w latach 2019–2020

W ustawie o finansach na 2019 rok ustalono alokację budżetową dla gmin, których znaczna część terytorium była objęta obszarem Natura 2000, tzw. dotacją „Natura 2000” (fr. *dotation „Natura 2000”*). Dotacja przyznawana była gminom spełniającym łącznie następujące kryteria: (1) mniej niż 10 tys. mieszkańców; (2) ponad 75% obszaru gminy objętego obszarem Natura 2000; (3) potencjał podatkowy na mieszkańca mniejszy niż 1,5-krotność średniej dla tej samej warstwy demograficznej⁴⁶. Indywidualny przydział środków obliczano dla każdej gminy, uwzględniając proporcję terytorium gminy objętego obszarem Natura 2000 oraz liczbę mieszkańców.

43. *Stratégie nationale pour les aires protégées 2030*, Office français de la biodiversité, Annexe 1, s. 60, <https://www.ofb.gouv.fr/la-strategie-nationale-pour-les-aires-protgees>, dostęp 10.08.2024.

44. Décret N° 2022–527 du 12 avril 2022 pris en application de l'article L. 110–4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte, JORF N° 0087 du 13/04/2022, art.1, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 20.08.2024.

45. Loi N° 2006–436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. JORF N° 90 du 15 avril 2006, art.1, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 20.08.2024.

46. Loi N° 2018–1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. JORF N° 0302 du 30 décembre 2018, art.256, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.

W 2019 roku na dotację „Natura 2000” przeznaczono 5 mln euro. Środki w ramach dotacji zostały pobrane z ogólnej puli środków Całkowitej Dotacji Operacyjnej (fr. *Dotation Globale de Fonctionnement*, DGF)⁴⁷ – głównej dotacji operacyjnej państwa dla władz lokalnych. W 2019 roku DGF zmniejszono o 5 mln euro, a dotację przyznano 1 118 gminom⁴⁸.

W ustawie budżetowej na 2020 rok rozszerzono wsparcie dla gmin z obszarami chronionymi. Alokacja „Wsparcie gmin na rzecz ochrony różnorodności biologicznej” była przeznaczona dla gmin, których znaczna część terytorium znajdowała się na obszarze Natura 2000 lub w tzw. sercu parku narodowego albo w obrębie morskiego parku przyrodniczego⁴⁹, spełniających warunki ludnościowe (poniżej 10 tys. mieszkańców) i potencjału podatkowego na mieszkańca (mniejszy niż dwukrotność średniego potencjału podatkowego na mieszkańca gmin z tej samej warstwy demograficznej). Kwota wsparcia (łącznie około 10 mln euro) była rozdzielana dla gmin, których: obszar lądowy był w ponad 75% objęty obszarem Natura 2000 (5,5 mln euro); terytorium lądowe było w całości lub w części włączone do tzw. serca parku narodowego (4 mln euro); terytorium w całości lub w części znajdowało się na terenie morskiego parku przyrodniczego (około 500 tys. euro). Alokacja była finansowana z DGF, która została zmniejszona o 10 mln euro. W 2020 roku z dotacji skorzystały 1 534 gminy⁵⁰.

*Kontynuacja pomocy finansowej
dla gmin z obszarami chronionymi
w latach 2021–2023*

W latach 2021–2023 w ustawach o finansach kontynuowano wsparcie dla gmin z obszarami chronionymi, rozszerzając zakres kwalifikowalności alokacji budżetowej i zwiększając dotacje. W 2021 roku przeznaczono środki na wsparcie m.in. dla gmin

47. DGF składa się z dotacji podzielonych na dwie kategorie: dotację stałą i dotacje wyrównawcze. Dotacja stała to kwoty przyznane w ramach rekompensaty m.in. za reformy podatkowe lub zniesione podatki lokalne. Dotacja wyrównawcza jest wypłacana samorządom znajdującym się w najbardziej niekorzystnej sytuacji.

48. *Dotation „Natura 2000”*: mise en ligne des communes éligibles et des montants pour 2019, AMF/DFIN, 18.07.2019, Nr ref.: BW39549, Association des Maires de France et des Présidents d’Intercommunalité, <https://www-amf-asso-fr/documents-dotation-natura-2000-mise-en-ligne-communes-eligibles-montants-pour-2019/39549>, dostęp 6.08.2024.

49. Loi N° 2019–1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, JORF N°0302 du 29 décembre 2019, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.

50. Banque des territoires, *Dotation budgétaire biodiversité: la liste des communes éligibles est parue*, A.L./LocaltisFrance, 22.09.2020/24.09.2020, <https://www.banquedesterritoires.fr/dotation-budgetaire-biodiversite-la-liste-des-communes-eligibles-est-parue>, dostęp 7.08.2024.

na obszarach wiejskich⁵¹. Alokacja, na łączną kwotę 10 mln euro, składała się z trzech części i była przeznaczona dla gmin do 10 tys. mieszkańców, pod warunkiem zachowania potencjału podatkowego oraz powierzchni, w tym w znacznej części objętej obszarem Natura 2000 lub znajdujących się w morskim parku przyrodniczym lub w tzw. sercu parku narodowego.

W ustawie o finansach na 2022 rok ustanowiono „dotację pomocową na ochronę bioróżnorodności i poprawę udogodnień na obszarach wiejskich”⁵² na łączną kwotę 24,3 mln euro. Dotacja była przeznaczona dla gmin do 10 tys. mieszkańców, pod warunkiem zachowania potencjału podatkowego i składała się z czterech części: (1) dla gmin z ponad 50% terytorium objętym obszarem Natura 2000 lub w tzw. sercu parku narodowego, lub na terenie morskiego parku przyrodniczego, lub w regionalnym parku przyrodniczym (14,8 mln euro); (2) dla gmin w całości lub częściowo włączonych do tzw. serca parku narodowego, które przyjęły kartę parku narodowego (4 mln euro); (3) dla gmin w całości lub w części na terenie morskiego parku przyrody (500 tys. euro); (4) dla gmin w całości lub w części w regionalnym parku przyrodniczym (5 mln euro). W 2022 roku dotacją zainteresowanych było 4 312 gmin⁵³.

W ustawie o finansach na 2023 rok⁵⁴ kontynuowano pomoc finansową dla gmin z obszarami chronionymi. Alokacją na rzecz różnorodności biologicznej objęto wyłącznie gminy położone w tzw. sercu parku narodowego, w regionalnych parkach przyrody, morskich parkach przyrody lub z co najmniej 50% terytorium objętym obszarem Natura 2000. Kwotę alokacji ogółem zwiększono do 41,6 mln euro. Dotacja była przyznawana w czterech częściach, a w każdej z nich wskazano minimalny próg dotacji w wysokości 3 tys. euro. W 2023 roku dotacją zainteresowanych było 6 388 gmin⁵⁵.

51. Loi N° 2020–1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, JORF N°0315 du 30 décembre 2020, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.

52. Loi N° 2021–1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022. JORF N°0304 du 31 décembre 2021, art. 193, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.

53. B. Graeff Guerra, *PLF 2024 – dotation biodiversité aux communes*, <https://www.portail.reserves-naturelles.org/articles/132674-plf-2024-dotacion-biodiversite-aux-communes>, dostęp 10.08.2024.

54. Loi N° 2022–1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. JORF N°0303 du 31 décembre 2022, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.

55. *Dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales : montants individuels pour 2024 et instruction de l'Etat précisant les modalités de répartition de la dotation*, Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalité, Département Finances et fiscalité locales, ref. BW42307, 10.09.2024, <https://www.amf.asso.fr/documents-dotation-soutien-aux-communes-pour-les-amenites-rurales-montants-individuels-pour-2024-instruction-letat-precisant-les-modalites-repartition-la-dotati/42307>, dostęp 27.09.2024.

*Dotacja pomocowa dla gmin
na udogodnienia wiejskie w 2024 roku*

Ustawą o finansach na rok 2024⁵⁶ ustanowiono „dotację pomocową dla gmin na udogodnienia wiejskie”⁵⁷. Ta forma wsparcia zastąpiła dotację „Natura 2000” z 2019 roku i dotację dla gmin z ustaw o finansach na kolejne lata. Rozszerzono kryteria kwalifikowalności (m.in. nie bierze się pod uwagę kryterium potencjału podatkowego) i dystrybucji (uwzględnia się przede wszystkim powierzchnię obszarów chronionych, podkreślając m.in. wkład obszarów wiejskich w zachowanie różnorodności biologicznej i krajobrazów). Łączna kwota dotacji w 2024 roku wynosi około 100 mln euro.

Dotacja jest przeznaczona we Francji kontynentalnej dla gmin wiejskich, których znaczna część terytorium obejmuje obszar chroniony (np. regionalny park przyrodniczy, obszar Natura 2000, obszar członkowski parku narodowego) lub przylega do morskiego obszaru chronionego (np. morskie parki przyrodnicze, morskie części rezerwatów przyrody, parki narodowe, obszary Natura 2000) oraz dla gmin w departamentach i regionach zamorskich liczących mniej niż 10 tys. mieszkańców, przy spełnieniu warunków dotyczących powierzchni gmin, których terytorium musi obejmować znaczną część obszaru chronionego lub przylegać do morskiego obszaru chronionego. Zgodnie z definicją francuskiego Krajowego Instytutu Statystyki i Studiów Ekonomicznych (*Institut nationale de la statistique et des études économiques*, INSEE) gmina wiejska jest „gminą słabo zaludnioną w rozumieniu 3-poziomowej siatki gęstości zaludnienia”⁵⁸. Do wsparcia kwalifikują się gminy wiejskie, które spełniają co najmniej jedno z pięciu kryteriów, tj.: obejmują 350 ha obszaru chronionego; więcej niż 10 ha jest w obszarze silnej ochrony; mają ponad 80% terytorium będącego obszarem chronionym; mają ponad 50% obszaru Natura 2000 lub przylegają do morskiego obszaru chronionego.

Wsparcie finansowe ma na celu uznanie wkładu władz lokalnych w transformację ekologiczną, promowanie usług środowiskowych świadczonych przez gminy wiejskie dla ochrony bioróżnorodności, krajobrazu i usług świadczonych przez ekosystemy (tzw. udogodnienia wiejskie) oraz rekompensatę za ograniczenia rozwojowe. Udogodnienia wiejskie zdefiniowano jako „cechy fizyczne, geofizyczne i biologiczne charakterystyczne dla społeczności wiejskich, które zapewniają usługi ekosystemowe

56. Loi N° 2023–1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024. JORF N°0303 du 30 décembre 2023, art. 243, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.

57. *Dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales*, Collectivites locales.gouv.fr, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dotation-de-soutien-aux-communes-pour-les-amenites-rurales>, dostęp 10.09.2024.

58. INSEE, *Commune rurale. Definition*, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1902>, dostęp 2.09.2024.

generujące wartości gospodarcze i środowiskowe. Utrzymanie i rozwój tych udogodnień to usługi środowiskowe świadczone przez obszary wiejskie na rzecz społeczności lokalnych i krajowych⁵⁹.

Przydział środków dla gmin ustalany jest na podstawie wskaźnika IS (fr. *Indice synthétique*), uwzględniającego liczbę ludności oraz powierzchnię obszaru chronionego. IS jest równy sumie populacji DGF, tj. „populacja wynikająca ze spisu ludności, powiększana każdego roku o przyrost liczby ludności na warunkach określonych dekretem Rady Stanu”⁶⁰ (ważonej przez jedną trzecią) i powierzchni objętej obszarem chronionym (ważonej przez dwie trzecie). Obszaram chronionym przypisano odpowiednie wagi: 1 – dla regionalnego parku przyrodniczego; 1,5 – dla obszaru Natura 2000 i 2 – dla obszaru silnej ochrony. Przydział środków oblicza się w następujący sposób⁶¹:

IS =

$(1/3) * \text{Populacja DGF w 2024 roku.}$

$+ (2/3) * (2 * \text{liczba ha objętych ZPF} + 1,5 * \text{liczba ha obszaru Natura 2000} + \text{liczba ha objętych obszarem chronionym poza ZPF i Natura 2000})$

i

1) dla gmin objętych lądowym obszarem chronionym lub morskim obszarem chronionym:

$\text{Przydział} = \text{IS} * \text{wartość punktowa}$

2) dla gmin objętych lądowym obszarem chronionym i morskim obszarem chronionym:

$\text{Przydział} = 1,1 * \text{IS} * \text{wartość punktowa}$

Wartość punktową ustala się przy jednoczesnym spełnieniu dwóch zasad: (1) przydział kwalifikującej się gminy nie może być mniejszy niż 3 tys. euro i nie większy niż 100 tys. euro (art. R. 2335–16 CGCT); (2) alokacja dla gminy w 2024 roku, która w 2023 roku kwalifikowała się do alokacji „różnorodność biologiczna i udogodnienia

59. *Instruction relative a la repartition de la dotation de soutien aux communes pour les amenites rurales pour l'exercice 2024*, Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer, Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, Direction générale des collectivités locales, Paris, 11.07.2024, s. 3, <https://www.vendee.gouv.fr/contenu/telechargement/26428/169421/file/Instruction%20dotation%20aménités%20rurales%20exercice%202024.pdf>, dostęp 12.08.2024.

60. CGCT, Code général des collectivités territoriales, art. L. 2334–2, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633, dostęp 12.08.2024.

61. *Instruction relative...*, op. cit, s. 8.

wiejskie⁶², nie może być niższa niż kwota przyznana w 2023 roku (art. L. 2335–17 CGCT). Jeżeli kwota ta jest większa niż 100 tys. euro, kwotą wypłaconą w 2024 roku jest kwota przyznana w 2023 roku. W 2024 roku ze wsparcia skorzysta 8 921 gmin, w tym 1 296 gmin, które otrzymają po 3 tys. euro i 33 gminy, których dotacja wyniesie powyżej 100 tys. euro (w tym 234 058 euro dla gminy Plaine-des-Palmistes na wyspie Reunion)⁶². Ustawodawca nie przewidział zobowiązań dotyczących warunków wykorzystania dotacji, ale wskazał, że wsparcie może być zachętą do powiększania obszarów chronionych i szansą na zwiększenie zaangażowania gmin w ochronę przyrody. Wsparcie wpisuje się także w realizację celów Krajowej Strategii Obszarów Chronionych (*Stratégie Nationale des Aires Protégées*), m.in. objęcia 30% terytorium kraju siecią obszarów chronionych i 10 % obszarami silnej ochrony.

Wykorzystanie dotacji różni się w zależności od terytorium, np. w parku Massif des Bauges (departamenty Savoie i Haute-Savoie) 14 gmin zobowiązało się do opracowania, przy pomocy parku, w latach 2023–2025 Miejskiego Atlasu Różnorodności Biologicznej (ABC), a gmina Crossac (departament Loire-Atlantique), w Parc de Brière, wykorzystwała dotację na diagnozę osadów gruntowych i prace renaturyzacyjne na podmokłych wrzosowiskach, przy wsparciu technicznym zapewnionym przez park⁶³.

Podsumowanie

Tematyka wsparcia finansowego gmin z obszarami prawnie chronionymi w postaci subwencji ekologicznej jest istotna dla władz i społeczności lokalnych. Szczególnie dla tych JST, których powierzchnia jest w całości (lub w większości) objęta różnymi formami ochrony przyrody, w tym obszarami prawnie chronionymi o najwyższym poziomie ochrony (parkiem narodowym lub rezerwatem przyrody).

Trudności związane z koniecznością dostosowania działalności w gminach do wymagań w obszarze ochrony przyrody sygnalizowane były już kilkanaście lat temu m.in. przez władze gmin wiejskich. Inicjatywy ustawodawcze dotyczące ustanowienia subwencji ekologicznej dla gmin nie zostały wówczas przyjęte. Dopiero w 2024 roku uwzględniono możliwość wsparcia gmin z obszarami chronionymi. Potrzeby ekologiczne to pierwsza propozycja będąca formą subwencji ekologicznej, o którą od lat zabiegali samorządowcy. Pozytywna opinia organizacji zrzeszających samorządowców

62. *Synthèse des montants de DGF des communes*, Direction Générale des Collectivités Locales, DGCL, https://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/synthese_dgf.php, dostęp 12.09.2024.

63. Fédération des Parcs naturels régionaux, *Une dotation renforcée pour les Parcs naturels régionaux en 2024*, <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/les-enjeux/biodiversite/une-dotation-renforcee-pour-les-parcs-naturels-regionaux-en-2024>, dostęp 12.09.2024.

(m.in. Związku Gmin Wiejskich RP) dla tych rozwiązań nie oznacza zaprzestania dążeń do ustanowienia odrębnego mechanizmu wsparcia gmin z obszarami chronionymi, uwzględniającego indywidualne potrzeby gmin w obszarze rozwoju lokalnego.

Wyniki analizy przeprowadzonej w niniejszym artykule pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

1. Istnieje zależność pomiędzy powierzchnią i rodzajem obszaru prawnie chronionego, któremu przypisano odpowiednie wagi a wysokością kwoty potrzeb ekologicznych dla JST.
2. Gminy wiejskie, w których powierzchnia faktyczna obszarów prawnie chronionych jest największa, stoją przed szansą uzyskania wsparcia finansowego, które pozwoli na rekompensatę ograniczeń rozwojowych.
3. Ustawodawca wiąże nadzieję z wprowadzonym rozwiązaniem w kontekście zwiększenia akceptacji dla obszarów chronionych wśród władz JST i społeczności lokalnych.
4. Weryfikacja zakładanych efektów będzie możliwa dopiero po 2025 roku, w którym rozpocznie się wsparcie JST w zakresie potrzeb ekologicznych.
5. Ewolucja systemu wsparcia gmin z obszarami chronionymi we Francji wskazuje, że potrzebna będzie systematyczna ocena zmian w dochodach JST w zakresie potrzeb ekologicznych pod kątem ich skuteczności, ewentualnych zmian kryteriów kwalifikowalności i dystrybucji.

Przedstawione w artykule systemy wsparcia finansowego gmin z obszarami chronionymi we Francji mogą być pomocne przy ustalaniu zasad kwalifikowania JST do wsparcia, które zrekompensuje utracone możliwości rozwoju lokalnego.

Bibliografia

- Banque des territoires**, *Dotation budgétaire biodiversité: la liste des communes éligibles est parue*, A.L./LocalisFrance, 22.09.2020/24.09.2020, <https://www.banquedesterritoires.fr/dotation-budgetaire-biodiversite-la-liste-des-communes-eligibles-est-parue>, dostęp 7.08.2024.
- Barczak A., Kowalewska E.**, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa, Wolters Kluwer, 2015.
- Bar M., Górski M., Jerzmański J.**, *Nowe przepisy o ochronie przyrody: komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody*, Dz. U. 2001 nr 3 poz. 21, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001.
- CGCT**, *Code général des collectivités territoriales*, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633, dostęp 12.08.2024.

- Cyrankiewicz M., *Subwencja ekologiczna dla gmin a obszary Natura 2000*, „Rzeczpospolita”, 23.02.2016, <https://www.rp.pl/samorzad/art11177731-subwencja-ekologiczna-dla-gmin-a-obszary-natura-2000>, dostęp 17.07.2024.
- Chrzanowski R., Kopiec S., Malinowski M. et al., *Model optymalizacji funkcjonowania parków narodowych w Polsce w otoczeniu społeczno-gospodarczym*, red. B. Walas, Sucha Beskidzka, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii, 2019.
- Décret N° 2022–527 du 12 avril 2022 pris en application de l'article L. 110–4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte, JORF N° 0087 du 13/04/2022, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 20.08.2024.
- Dec-Kiełb M., *Gminy „parkowe” chcą dodatkowej subwencji ekologicznej na rozwój*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/subwencja-ekologiczna-dla-gmin-parkowych>, 521643.html, dostęp 16.07.2024.
- Dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales*, Collectivites locales.gouv.fr, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dotation-de-soutien-aux-communes-pour-les-amenites-rurales>, dostęp 10.09.2024.
- Dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales : montants individuels pour 2024 et instruction de l'Etat précisant les modalités de répartition de la dotation*, Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalité, Département Finances et fiscalité locales, ref. BW42307, 10.09.2024, <https://www.amf.asso.fr/documents-dotation-soutien-aux-communes-pour-les-amenites-rurales-montants-individuels-pour-2024-instruction-letat-precisant-les-modalites-repartition-la-dotati/42307>, dostęp 27.09.2024.
- Dotation „Natura 2000”: mise en ligne des communes éligibles et des montants pour 2019*, AMF/DFIN, 18.07.2019, Nr ref.: BW39549, Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalité, <https://www-amf-asso-fr/documents-dotation-natura-2000-mise-en-ligne-communes-eligibles-montants-pour-2019/39549>, dostęp 6.08.2024.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Dyrektywa 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. UE. L 206 z 22.7.1992.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. UE L 20/7 z 26.1.2010.
- Fédération des Parcs naturels régionaux, *Une dotation renforcée pour les Parcs naturels régionaux en 2024*, <https://www.parc-naturels-regionaux.fr/les-enjeux/biodiversite/une-dotation-renforcee-pour-les-parcs-naturels-regionaux-en-2024>, dostęp 12.09.2024.
- Francja. *Informacja o sytuacji gospodarczej i stosunkach gospodarczych z Polską*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, czerwiec 2023, Francja_-_notatka_o_sytuacji_gospodarczej_i_stosunkach_gospodarczych_z_Polską_(122022).pdf, dostęp 15.09.2024.
- Graeff Guerra B., *PLF 2024 – dotation biodiversité aux communes*, <https://www.portail.reserves-naturelles.org/articles/132674-plf-2024-dotation-biodiversite-aux-communes>, dostęp 10.08.2024.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa, Wolters Kluwer, 2024.

Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi

- GUS, *Ochrona środowiska 2023*, Warszawa 2023.
- GUS, *Podział administracyjny Polski*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski>, dostęp 15.06.2024.
- Gwiazdowicz M., *Ochrona przyrody w Polsce. Wybrane problemy*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport nr 202, Warszawa 2002.
- Gwiazdowicz M., *System ochrony przyrody w Polsce – regulacje prawne i instytucje* [w:] *Ochrona przyrody. Studia BAS nr 10*, red. M. Gwiazdowicz, Warszawa, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 2008.
- Interpelacja nr 20742 do ministra środowiska w sprawie ustanowienia subwencji ekologicznej dla gmin, Krystyna Sibińska, 11.03.2018, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7F2FA0C1>, dostęp 16.07.2024.
- Interpelacja nr 23811 do ministra środowiska w sprawie wprowadzenia subwencji ekologicznej dla gmin, Andrzej Maciejewski, 9.07.2018, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=26EDA1C1>, dostęp 16.07.2024.
- Interpelacja nr 4010 w sprawie subwencji ekologicznej dla gmin, Michał Pyrzyk, 14.08.2024, <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTD8AJ47%24FILE/i04010-o1.pdf>, dostęp 15.09.2024.
- Informacja dotycząca nowej ustawy o dochodach JST i subwencji ekologicznej, 30.08.2024, <https://www.zgwrp.pl/informacja-dotyczaca-nowej-ustawy-o-dochodach-jst-i-subwencji-ekologicznej/>, dostęp 17.09.2024.
- INSEE, *Commune rurale. Definition*, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1902>, dostęp 2.09.2024.
- Instruction relative a la repartition de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales pour l'exercice 2024, Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer, Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, Direction générale des collectivités locales, Paris, 11.07.2024, <https://www.vendee.gouv.fr/contenu/telechargement/26428/169421/file/Instruction%20dotation%20aménités%20rurales%20exercice%202024.pdf>, dostęp 12.08.2024.
- Król M.A., *Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, nr 9.
- Les parcs nationaux de France, Office français de la biodiversité, <https://www.ofb.gouv.fr/les-parcs-nationaux-de-france>, <https://www.ofb.gouv.fr/les-parcs-nationaux-de-france>, dostęp 10.08.2024.
- Loi N° 2006–436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. JORF N° 90 du 15 avril 2006, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 20.08.2024.
- Loi N° 2018–1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. JORF N° 0302 du 30 décembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.
- Loi N° 2019–1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, JORF N°0302 du 29 décembre 2019, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.
- Loi N° 2020–1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, JORF N°0315 du 30 décembre 2020, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.

Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi

- Loi N° 2021–1900** du 30 décembre 2021 de finances pour 2022. JORF N°0304 du 31 décembre 2021. <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp: 6.08.2024.
- Loi N° 2022–1726** du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. JORF N°0303 du 31 décembre 2022, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.
- Loi N° 2023–1322** du 29 décembre 2023 de finances pour 2024. JORF N°0303 du 30 décembre 2023, art. 243, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.
- Lipińska I.**, *Rozwój obszarów przyrodniczo cennych – aspekty społeczne, ekonomiczne i prawne*. „Roczniki Naukowe. Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2013, nr 15(1).
- Luzar-Błaż K., Grodzińska-Jurczak M., Cent J.**, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu terenami chronionymi na przykładzie obszaru Natura 2000 – Dolinki Jurajskie*, „Więś i Rolnictwo” 2017, nr 2(175), DOI: <http://dx.doi.org/10.7366/wir022017/03>.
- Musiak K.**, *Potencjalne i rzeczywiste funkcje cennych przyrodniczo terenów w obrębie dużego miasta – przykład Dębnicko-Tynieckiego obszaru łąkowego*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 2017, nr 4, DOI: <http://dx.doi.org/10.15576/PDGR/2017.4.77>.
- Obywatelski projekt ustawy** o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 848 z 21 czerwca 2012, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/69E6BFA6648999CBC1257AAF003BC361/%24File/848.pdf>, dostęp 10.06.2024.
- Obywatelski projekt ustawy** o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 24 z 27 września 2012 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=24>, dostęp 24.07.2024.
- Opinia** na temat obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z druku nr 24, w zakresie aktualności tego projektu ustawy i zasadności jego przyjęcia, przy uwzględnieniu przedstawionego przez rząd stanowiska do tego projektu z 6.06.2016, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=24>, dostęp 24.07.2024.
- Petycja** w sprawie subwencji ekologicznej z 23 lutego 2018 r., <https://bip.mos.gov.pl/skargi-wnioski-petycje/petycje/petycje-z-2018-roku/szczegoly/news/petycja-z-dnia-23-lutego-2018-r-w-sprawie-subwencji-ekologicznej/>, dostęp 5.05.2024.
- Poselski projekt ustawy** o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Druk nr 1192 z 22 stycznia 2013 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1192>, dostęp 24.07.2024.
- Przebieg prac** nad Rządowym projektem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk 622, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=622>, dostęp 15.10.2024.
- Rządowy projekt ustawy** o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 622, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=622>, dostęp 19.09.2024.
- Stanisławski J.** (red.), *Wsparcie finansowe dla gmin położonych na terenach prawnie chronionych w Polsce – subwencja ekologiczna*, Biestrzyków, Investment Management Environment Consulting, 2012.
- Stanowisko Rządu** wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 848), Pismo z 9 kwietnia 2013 r., znak: DSPA-140–191(5)/1, <https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/373/ec1f07bb32e85b8ff1c88e834988543753e3cf32.pdf>, dostęp 24.07.2024.

Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi

- Stanowisko Rządu** do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Pismo z 12 stycznia 2016 r., DKRM.ZK.140–121(5)/2015.MN, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2E8A83E516AF8050C1257F3900306CAD/%24File/24-s.pdf>, dostęp 24.07.2024.
- Stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 1192), Pismo z 26 czerwca 2013 r., DSPA-140–64 (5)/13, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/6A52E925C8F3A8E5C1257BA400422A71/%24File/1192-s.pdf>, dostęp 24.07.2024.
- Stratégie nationales pour les aires protégées 2030**, Office français de la biodiversité, Annexe 1, <https://www.ofb.gouv.fr/la-strategie-nationale-pour-les-aires-protégées>, dostęp: 10.08.2024.
- Subwencja ekologiczna**, Związek Gmin Wiejskich RP, https://www.zgwrp.pl/wp-content/uploads/2012/11/Subwencja-ekologiczna_w21112012.pdf, dostęp 10.06.2024.
- Synthèse des montants de DGF des communes**, Direction Générale des Collectivités Locales, DGCL, https://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/synthese_dgf.php, dostęp 12.09.2024.
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody**, t.j. Dz. U. 2023 poz. 1336 ze zm.
- Ustawa z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**, Dz. U. 2024 poz. 1572.
- Uzasadnienie do projektu ustawy**, https://metropolie.pl/fileadmin/news/2023/05/7_Stawka_-_uzasadnienie_-_w_tym_subwencja_ekologiczna.pdf, dostęp 11.06.2024.
- Wrona T.**, *Subwencja ekologiczna – porozmawiajmy konkretnie o utraconych dochodach gmin*, Forum Samorządowe, 20.08.2018, https://forumsamorzadowe.pl/artykuly/artikul/443,,,0,t_wrona_subwencja_ekologiczna_porozmawiajmy_konkretnie_o_utraconych_dochodach_gmin.html, dostęp 17.07.2024.
- Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku**, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.
- Zielińska A.**, *Kapitał ludzki w zrównoważonym rozwoju obszarów przyrodniczo cennych [w:] Zarządzanie wiedzą we współczesnej gospodarce*, red. D. Kopycińska, Szczecin, Wydawnictwo Print Group, 2008.

otrzymano: 29.10.2024
zaakceptowano: 26.11.2024



Environmental subsidy – an instrument of support for municipalities with protected areas

Małgorzata Szalast-Piwińska

Abstract

In 2025, municipalities with legally protected areas will receive financial support in the form of ecological needs. Discussions on supporting municipalities by way of ecological subsidies have been ongoing since 2010. Legislative proposals on support of this kind, from 2012–2013, remained at the proposal stage. Only in a proposal for the Bill on Revenues of Local Government Units (LGUs) from 2024 were such solutions introduced.

The main aim of this article is to systematise the information regarding support for municipalities with protected areas in the context of nature conservation in Poland. It presents information regarding ecological subsidy projects for municipalities in the years 2012–2013 and ecological needs from 2024. Approximately 90% of municipalities with protected areas are rural ones. Therefore, an analysis of ecological needs for 2025 was conducted for rural and urban-rural municipalities with protected areas. Since ecological needs represent new financial support for local government units, this article also describes long-standing support solutions for municipalities with protected areas, using France as an example.

Keywords: legally protected areas, ecological needs, ecological subsidy.

Małgorzata Szalast-Piwińska, PhD, University of Technology and Arts in Applied Sciences in Warsaw (formerly the Higher School of Ecology and Management).

Introduction

Nature conservation in Poland is an essential component of the legal regime, which includes the Nature Conservation Act (NCA), the Environmental Protection Act (EPA), and the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land. The Nature Conservation Act defines the scope of nature protection, its objectives, and the measures taken to achieve them (Article 2)¹. As noted by K. Gruszecki, the scope of nature protection provided for in the NCA “has been specified in two ways: 1) the actions undertaken as part of nature protection have been defined, namely: the care for preservation, sustainable use, renewal of resources, creations, and components of nature (...), 2) and those elements of the natural environment as understood in Article 3(39) of the EPA, whose protection has been specifically regulated in the Act, have also been listed”². In the cited provision of the EPA³, the concept of the environment is defined as “the totality of natural elements, including those transformed as a result of human activity, and in particular the earth’s surface, minerals, water, air, landscape, climate, and other components of biological diversity, as well as the mutual interactions between these elements” (Article 3(29) of the EPA). As K. Gruszecki pointed out, although the terms defining nature protection measures and objectives are general, they “play a *sui generis* role of nature protection principles, and therefore all provisions of the Act should be construed in accordance with them, and the primary task of nature protection is the care for preservation and sustainable use of natural environment resources”⁴.

Legally protected areas in Poland cover 32.3% of the country’s territory and involve various forms of nature protection (Article 6.1 of the NCA), including national parks, nature reserves, landscape parks, landscape protection areas, Natura 2000 sites, agro-ecological sites, natural heritage sites, documentation sites, nature and landscape complexes, and species protection of plants and animals. The number of legally protected sites of particular natural value as of 2021 (Natura 2000 sites) and 2022 (other forms of nature protection), along with their surface area, is presented in Table 1.

1. Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. 2023 poz. 1336 ze zm., the “NCA”.

2. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa, Wolters Kluwer, 2024, p. 34.

3. Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz. U. 2024 poz. 54, 834, 1089, 1222, (the “EPA”)

4. K. Gruszecki, *op. cit.*, p. 35.

Table 1. Legally protected sites of particular natural value in Poland

Details	Number	Total surface area (thousand hectares)	% of the country's surface area
National parks	23	315.2	1.0
Nature reserves	1,512	171.3	0.5
Landscape parks	126	2,523.8	8.1
Landscape protection areas	388	6,929.4	22.2
Natura 2000 sites	1,002	6,850.1	19.6
Documentation sites	182	0.9	0.0
Agro-ecological sites	8,329	56.1	0.2
Nature and landscape complexes	324	117.1	0.4

Source: GUS, *Ochrona środowiska 2023, Warszawa 2023*, p. 167–165 and 312.

The predominant forms of nature protection in Poland are landscape protection areas (22%), Natura 2000 sites (19.6%), and landscape parks (8.1%). The most stringent forms of protection, namely national parks (1%) and nature reserves (0.5%), correspond to only 1.5% of the area of Poland.

Natura 2000 sites, designated on the basis of the Birds Directive⁵ or Habitats Directive⁶, may encompass all or part of areas covered by other forms of nature protection. Natura 2000 sites are established “to protect populations of wild birds or natural habitats or species of Community interest” (Article 5.2b of the NCA). Out of a total of 1,002 Natura 2000 sites, 145 are Special Protection Areas (SPAs) for birds, while the remaining are sites of Community importance (proposed Special Areas of Conservation) and Special Areas of Conservation (SACs)⁷ for habitats.

In Poland, there are 2,477 municipalities, of which 1,464 are rural and 711 are urban-rural⁸. Legally protected areas have been designated in 1,907 municipalities (76.9% of all municipalities), including 1,313 rural municipalities (89.7% of all rural municipalities) and 591 urban-rural municipalities (83.1% of all urban-rural municipalities)⁹. The largest areas of legally protected land are in the Świętokrzyskie Voivodeship (64.9%)

5. Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds, OJ L 20/7 of 26 January 2010, commonly known as the *Birds Directive*.

6. Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, OJ L 206 of 22 July 1992, commonly known as the *Habitats Directive*.

7. GUS, *Ochrona środowiska 2023, Warszawa 2023*, p. 312.

8. GUS, *Podział administracyjny Polski*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski>, access 15.06.2024.

9. Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 r., *Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>, access 17.09.2024.

and the Małopolskie Voivodeship (53.1%), while the smallest are in the Dolnośląskie Voivodeship (18.1%) and the Łódzkie Voivodeship (19.5%)¹⁰ – Table 2.

Table 2. Legally protected areas by voivodeship in 2022

Voivodeship	Surface area of legally protected areas	
	ha	% of voivodeship surface area
Dolnośląskie	371,297.3	18.6
Kujawsko-Pomorskie	579,115.8	32.2
Lubelskie	570,322.0	22.7
Lubuskie	524,193.7	37.5
Łódzkie	356,165.7	19.5
Małopolskie	806,484.7	53.1
Mazowieckie	105,6875.7	29.7
Opolskie	259,540.9	27.6
Podkarpackie	801,579.0	44.9
Podlaskie	638,661.8	31.6
Pomorskie	604,385.5	33.0
Śląskie	272,865.5	22.1
Świętokrzyskie	760,479.9	64.9
Warmińsko-Mazurskie	1,129,649.5	46.7
Wielkopolskie	883,582.7	29.6
Zachodniopomorskie	498,749.7	21.8

Source: GUS, *Ochrona środowiska 2023, Warszawa 2023*, p. 166.

The most important functions of legally protected areas include preservation of biodiversity and protection of the cultural landscape¹¹. This view is common in the literature on the subject, where it is emphasised that protected areas are designated to safeguard their resources. Monika A. Król highlighted the particular importance of biodiversity protection, pointing out that the obligation to preserve biodiversity is one of the fundamental objectives of the NCA (Article 2.2)¹². At the same time, they

10. GUS, *Ochrona środowiska 2023*, op. cit., p. 165.

11. K. Musiał, *Potencjalne i rzeczywiste funkcje cennych przyrodniczo terenów w obrębie dużego miasta – przykład Dębnicko-Tynieckiego obszaru łąkowego*, "Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych" 2017, nr 4(2017), DOI: <http://dx.doi.org/10.15576/PDGR/2017.4.77>, p. 77.

12. M.A. Król, *Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody*, "Studia Iuridica Agraria" 2011, nr 9, p. 306.

are “problem areas” on environmental, economic, and social levels. As I. Lipińska¹³ and A. Zielińska¹⁴ pointed out, nature conservation imposes restrictions on economic capital (business activities) and human capital (local communities). Due to these restrictions, authorities and local communities perceive legally protected areas in various ways, from acceptance (due to natural value, clean air, and proximity to nature) to an unfavourable view (because of barriers to agricultural activities, investments, and lack of compensation for the designation of protected areas). M.A. Król also highlighted this issue, emphasising that restrictions on agricultural, forestry, or fishing activities in legally protected areas of natural value have a significant impact on the socio-economic assessments of these areas¹⁵.

The issues of the “area of natural value – local community” relationship are discussed in publications and scientific studies¹⁶. The designation of an area as legally protected, and the related usage restrictions, is controversial among local communities and authorities. One of the probable causes of this state of affairs is the lack of an efficiently functioning system of financial compensation for municipalities with protected areas and landowners of areas subject to forms of nature protection, which involves restrictions on activities in these areas¹⁷, and the absence in the NCA of “reference to legal instruments for environmental protection in agricultural activities as well as of consistency of terminology used by the legislator with specific laws: the Hunting Law, the Forestry Act, the Inland Fisheries Act, and the resulting terminological chaos”¹⁸.

An important role in creating or changing the boundaries of a legally protected area is played by local government units. The creation, dissolution, enlargement, or reduction of the area of a landscape park takes place in the form of a resolution adopted by the voivodeship assembly (Article 16.3 of the NCA). The municipal council within which the creation or enlargement of a landscape park is planned also has

13. I. Lipińska, *Rozwój obszarów przyrodniczo cennych – aspekty społeczne, ekonomiczne i prawne*, “Roczniki Naukowe. Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2013, nr 15(1), p.121–126.
14. A. Zielińska, *Kapitał ludzki w zrównoważonym rozwoju obszarów przyrodniczo cennych* [in:] *Zarządzanie wiedzą we współczesnej gospodarce*, red. D. Kopycińska, Szczecin, Print Group Publishing House, 2008, p. 64–72.
15. M.A. Król, op. cit., p. 307.
16. See K. Luzar-Błaż, M. Grodzińska-Jurczak, J. Cent, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu terenami chronionymi na przykładzie obszaru Natura 2000 – Dolinki Jurajskie*, “Wieś i Rolnictwo” 2017, nr 2(175), p. 49–67, DOI: <http://dx.doi.org/10.7366/wir022017/03>; R. Chrzanowski et al., *Model optymalizacji funkcjonowania parków narodowych w Polsce w otoczeniu społeczno-gospodarczym*, red. B. Wałas, Sucha Beskidzka, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii, 2019; M. Ciszek, *Uwarunkowania konfliktów społeczno-ekologicznych* [in:] *Przyroda wyzwaniem dla kultury. Społeczności lokalne wobec obszarów chronionych*, red. R. F. Sadowski, M. Falencka-Jabłońska, Sękocin Stary, Instytut Badawczy Leśnictwa, 2021.
17. M. Gwiazdowicz, *System ochrony przyrody w Polsce – regulacje prawne i instytucje* [in:] *Ochrona przyrody. Studia BAS nr 10*, red. M. Gwiazdowicz, Warszawa, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 2008, p. 15.
18. M.A. Król, op. cit., p. 326.

competencies in this regard (Article 16.4d of the NCA). The regional assembly is mandated to designate landscape protection areas (Article 23.2 of the NCA).

The competencies of the relevant local legislative bodies of local government units regarding the creation or dissolution of legally protected areas include arrangements on the determination and alteration of national park boundaries (Article 10.2 of the NCA), the creation and alteration of boundaries, or dissolution of a landscape park (Article 16.4 of the NCA), and the designation of landscape protection areas (Article 23.3 of the NCA). As A. Barczak and E. Kowalewska emphasised, “equipping local government units with this type of authority highlights their role as the steward of the site.

In this way, local government communities have gained a powerful tool to influence the shape and functioning of the national system of protected areas¹⁹.

Several years ago, proposals were presented in Poland for solutions based, among other things, on financial incentives in the form of ecological subsidies for municipalities where protected areas have been designated²⁰. Proposals for this form of financial support for municipalities were included in the bills on the revenues of local government units in 2012 and 2013. The statements of reasons for the bills indicated that protected areas are a source of constraints for municipalities and local communities. While these areas constitute a public good, everyone benefits from their natural value, and the costs of their designation are borne by municipalities and local communities. Accordingly, compensation is necessary for the restrictions – an ecological subsidy. Work on the bills submitted to the Sejm did not proceed further due to reasons including the negative position of the Council of Ministers.

Only in the government’s bill on the revenues of local government units, adopted by the Council of Ministers and submitted to the Sejm in September 2024, was financial support for local government units provided for, for example, in the form of ecological needs²¹. The bill was adopted by the Polish Sejm unamended and in October 2024, it was signed by the President of Poland and published in the Journal of Laws²². Ecological needs would be determined for all local government units in

19. A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa, Wolters Kluwer, 2015, p.149 qtd. in: M. Bar, M. Górski, J. Jerzmański, *Nowe przepisy o ochronie przyrody: komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody*, Dz.U. 2001 nr 3 poz. 21, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001, p. 85 i M. Gwiazdowicz, *Ochrona przyrody w Polsce. Wybrane problemy*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport nr 202, Warszawa 2002, p. 13.

20. *Subwencja ekologiczna*, Związek Gmin Wiejskich RP, https://www.zgwrp.pl/wp-content/uploads/2012/11/Subwencja-ekologiczna_w21112012.pdf, access 10.06.2024.

21. Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 622, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=622>, access 19.9.2024.

22. Ustawa z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2024 poz. 1572, hereinafter referred to as 'ARLGU'.

legally protected areas of particular natural value (including national parks, nature reserves, landscape parks, and Natura 2000 sites). It was proposed that the size of ecological needs should depend on the surface area of nature protection forms and the rate adopted for a given form of nature protection, with weighting assigned based on natural value and the degree of restrictions on economic activities. The statement of reasons for the bill emphasised that the support would reduce barriers to the creation and development of protected areas in Poland, help to change local authorities' approach to new protected areas, and promote sustainable development of the country.

In countries where subsidies have been introduced for municipalities with protected areas (e.g., in France), there is much emphasis on issues such as the significant role of local authorities in biodiversity protection, the positive impact of protected areas on local development, and the benefits for residents.

Objective and methodology

The objective of this article is to analyse the statutory proposals for supporting local government units with protected areas in the context of the objectives and forms of nature conservation in Poland, and to present systemic solutions implemented in one European Union country. It presents the national assumptions regarding the establishment of an ecological subsidy, an environmental subsidy (in bills from 2012–2013), and ecological needs (in the ARLGU bill of 2024).

The analysis of the planned amounts of ecological needs for the year 2025 covered rural and urban-rural municipalities due to their predominance in the total number of municipalities where legally protected areas have been designated. During the preparation of this article, the analysis was conducted based on the government ARLGU bill from 2024 and the annex to the Regulatory Impact Assessment (RIA) of 15 July 2024. The types of legally protected areas, their actual and converted surface area, and the base rates per hectare of protected area are discussed. Furthermore, the planned amounts of ecological needs for all voivodeships are presented. The article also referred to the provisions of the Act published in the Journal of Laws.

The primary challenge is to increase acceptance of legally protected areas among both the community and local authorities. The designation of an area as legally protected and the introduction of restrictions on its use still cause controversy among local government units. Among other things, it is pointed out that there are constraints on local development and investment, and the income levels of local government units are reduced. The legislator intended ecological needs to influence authorities' and local communities' perception of protected areas. Since ecological needs represent new

financial support for local government units, this article presents long-standing subsidy solutions for municipalities with protected areas, using France as an example.

A desk research method was used. The sources of information included studies by Statistics Poland, data from the Local Data Bank of Statistics Poland, Polish and foreign legal regulations, including national bills on changes of revenues of local government unit revenues from 2012–2013, the bill on revenues of local government unit for 2024 with an annex to the Regulatory Impact Assessment, the Act on Revenues of Local Government Units published in the Journal of Laws, and literature on the subject.

Results of the study

Representatives of municipalities where protected areas were designated had already signalled the need for the creation of an ecological subsidy in 2011. They pointed out, among other things, the restrictions on managing space and resources (natural resources, raw materials, water), as well as the developmental and investment barriers faced by the municipalities. Analyses of solutions regarding financial support for municipalities with protected areas, functioning in other countries, were prepared for local government organisations, including the Union of Rural Municipalities of the Republic of Poland. This resulted in draft amendments to the Act on the Revenues of Local Government Units, with proposals for financial compensation for municipalities (the ecological subsidy and environmental subsidy).

Environmental subsidy and environmental subsidy in legislative bills in 2012–2013

The first proposal for an ecological subsidy for municipalities with protected areas was included in the citizens' bill amending the Act on the Revenues of Local Government Units in 2012²³. Weightings of protection were proposed for legally protected sites and areas of particular natural value, as well as a method for calculating the ecological subsidy according to this formula (Article 28a.2 of the ARLGU bill, 2012):

$$S_e = (ks^x u^1 \times P_1) + (ks^x u^2 \times P_2) + (ks^x u^3 \times P_3) + [\dots] + (ks^x u^6 \times P_6)$$

where:

23. The citizens' bill amending: Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 848 z 21 czerwca 2012 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/69E6BFA6648999CBC1257AAF003BC361/%24File/848.pdf>, access 10.06.2024, (the '2012 ARLGU bill').

S_c – ecological subsidy for a municipality where legally protected sites and areas of particular natural value are located (in PLN);

k_s – base subsidy amount, taking into account the YoY inflation rate;

u – protection weighting for types of legally protected sites and areas of particular natural value:

u^1 – national park including a buffer zone: 1;

u^2 – nature reserve with a buffer zone, if not located within a national park: 1;

u^3 – landscape park with a buffer zone: 0.5;

u^4 – landscape protection area: 0.3;

u^5 – Special Protection Area for birds – SPA, if not located within another site or area: 0.8;

u^6 – Special Area of Conservation – SAC, if not located within another site or area: 0.9;

P_x – surface area of the protected site or area of a specified type (ha).

It was assumed that the ecological subsidy would be granted to municipalities where national parks, nature reserves, landscape parks, landscape protection areas, and Natura 2000 sites located outside other protected areas are designated. The weightings of protection units, the base rate, and the estimated amounts of the ecological subsidy for the different base rates were determined based on a study by Investment Management Environment Consulting²⁴. The base rate was proposed at the level adopted for rural areas in Portugal, i.e. 40 EUR per hectare. In 2012, it was PLN 160.00 per hectare. The simulated estimates of the subsidy amount included this rate and the amount of 200.00 PLN per hectare. In the statement of reasons for the bill, it was assumed that the ecological subsidy (amounting to PLN 800 million) would form part of the general subsidy for local government units, and its source could be fees related to the use of the environment, paid to the National Fund for Environmental Protection and Water Management²⁵.

The proposal was opposed among others by the National Bank of Poland (NBP) and the Council of Ministers (CoM)²⁶. The NBP indicated that the proposed changes would have a negative impact on the state budget due to reducing revenues and increasing expenditures. Due to procedures outlined in the Public Finance Act and Poland's obligations under the Excessive Deficit Procedure, fiscal adjustments would have to be undertaken. The CoM, in turn, pointed to a lack of funds in the state

24. J. Stanisławski (red.), *Wsparcie finansowe dla gmin położonych na terenach prawnie chronionych w Polsce – subwencja ekologiczna*, Biestrzyków, Investment Management Environment Consulting, 2012, p. 9–11.

25. See the statement of reasons for the bill, https://metropolie.pl/fileadmin/news/2023/05/7_Stawka_-_uzasadnienie_-_w_tym_subwencja_ekologiczna.pdf, access 11.06.2024.

26. See the Government's position on the citizens' bill on amending the Act on the Revenues of Local Government Units (druk nr 848), Pismo z 9 kwietnia 2013 r., znak: DSPA-140–191(5)/1, <https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/373/ec1f07bb32e85b8ff1c88e834988543753e3cf32.pdf>, access 24.07.2024.

budget. The CoM pointed out for instance that the proposal did not contain any assumptions for calculations and verified data justifying the amount of the base sum and the ecological subsidy, information on the area of buffer zones of national parks, nature reserves, and landscape parks used for calculating the subsidy, as well as the costs incurred by municipalities due to designated protected areas. For the CoM, the financial situation of local government units was presented selectively, focusing only on negative solutions and disregarding regulations that increased revenues.

In September 2012, a second citizens' bill amending the Act on the Revenues of Local Government Units was submitted²⁷. It used the same ecological subsidy calculation formula as the bill of June 2012. The base rate was proposed at PLN 200.00 per hectare. The total amount of the ecological portion of the general subsidy was estimated at PLN 800 million.

The CoM's position on the aforementioned bill was presented as late as in 2016²⁸, and the assessment was unfavourable. The Bureau of Research of the Sejm concurred with the CoM that the bill and the statement of reasons only addressed one side of the effects of the legal solutions, and did not present a balanced view of solutions resulting in a decrease and increase in revenues. It was pointed out that "the proposal for the ecological subsidy calculation does not take into account the actual impact of forms of nature protection located within the municipality on its revenues and development opportunities. The presence of forms of nature protection within the municipality does not necessarily have to be solely a barrier to its development and a factor generating only losses in its budget. Attractive natural areas can also attract visitors, thereby helping to develop tourism in municipalities, which can result in budget revenues; [...] existing data sets do not provide information for individual municipalities on the surface area occupied by the different forms of nature protection; indeed, they cover only the form characterised by the highest protection regime for which a higher index was proposed in the bill (and some forms of nature protection overlap) and there is no information on the area of buffer zones of national parks, nature reserves, and landscape parks as adopted in the subsidy calculation methodology"²⁹.

27. Citizens' bill amending: Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 24 z 27 września 2012 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=24>, access 24.07.2024.

28. See the Government's position on the citizens' bill amending: Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Pismo z 12 stycznia 2016 r., DKRM.ZK.140–121(5)/2015.MN, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2E8A83E516AF8050C1257F3900306CAD/%24File/24-s.pdf>, dostęp 24.07.2024.

29. See the opinion on the citizens' bill amending: Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z druku nr 24, w zakresie aktualności tego projektu ustawy i zasadności jego przyjęcia, przy uwzględnieniu przedstawionego przez rząd stanowiska do tego projektu z 6 czerwca 2016 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=24>, access 24.07.2024, p. 40–41.

Environmental subsidy – an instrument of support for municipalities with protected areas

In the subsequent, third bill amending the Act on the Revenues of Local Government Units from 2013³⁰, it was proposed that:

- 1) the ecological subsidy (referred to as environmental subsidy) be part of the general subsidy granted to municipalities where more than 50% of the surface area consists of protected zones;
- 2) the subsidy be calculated based on the sum of the products of the base amount and the protection unit set at one hectare of protected surface area within the municipality, after adjusting the subsidy amount by the Gg index – tax revenue per capita in the country, calculated in relation to the G index – namely tax revenue per capita in the municipality (Article 29b.2 of the 2013 ARLGU bill);
- 3) the base amount (depending on the type of nature protection form) be: PLN 160.00 per hectare for national parks and nature reserves including buffer zones, and PLN 80.00 per hectare for Natura 2000 sites (if they are not also located within the boundaries of other nature protection forms);
- 4) the following formula be used to calculate the environmental subsidy:
 - a) for municipalities where the ratio of Gg to G is less than 1:

$$S_{\xi}=(K_b \times P_1)+(K_b \times P_2)+(K_b \times P_3) \times Gg/G$$

- b) for municipalities where the ratio of Gg to G is greater than or equal to 1:

$$S_{\xi}=(K_b \times P_1)+(K_b \times P_2)+(K_b \times P_3)$$

where:

S_{ξ} – environmental subsidy for a municipality where more than 50% of the surface area is occupied by legally protected areas of particular natural value;

K_b – base subsidy amount determined according to rates, taking into account the annual inflation rate;

P_x – area of the protected site of a specific type in hectares of land surface area within the administrative boundaries of the municipality;

G – tax revenue per capita in the municipality, according to the index of groups established for calculating the base amount of the equalisation component of the general subsidy.

According to the statement of reasons for the bill, in Poland there are over 300 municipalities where more than 50% of the surface area is protected. Municipalities of which national parks constitute a significant portion are usually rural municipalities

30. The parliamentary bill amending: Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 1192 z 22 stycznia 2013 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1192>, access 24.07.2024, (the '2013 ARLGU bill').

with a relatively small population. Compared to their own revenues, these municipalities incur significant expenses for their own tasks and do not have direct budgetary inflows due to tax exemptions. A list of 18 municipalities located in national parks, where the park surface area exceeds five thousand hectares, was presented, including five municipalities in the Mazowieckie Voivodeship (Brochów, Czosnów, Izabelin, Leoncin, and Leszno); four municipalities in the Podlaskie Voivodeship (Białowieża, Goniądz, Sztabin, Trzcianne); three municipalities in the Podkarpackie Voivodeship (Cisna, Krempna, Lutowska); two municipalities in the Małopolskie Voivodeship (Kościelisko and Zakopane); two in the Lubelskie Voivodeship (Urszulin and Zwierzyniec); one municipality in the Pomorskie Voivodeship (Smółdzino), and one in the Zachodniopomorskie Voivodeship (Międzyzdroje). Referring to the Constitution of the Republic of Poland, it was indicated that the introduction of subsidies would form the implementation of the principle of social solidarity. Furthermore, it was assumed that the subsidy would be granted from the state budget, and the funds obtained could be allocated for any purpose serving the implementation of the municipality's own tasks. The amount of the subsidy would be calculated based on the ratio of the surface area of the protected site located within the municipality's boundaries to the total surface area of the municipality. The total amount of the environmental subsidy from the state budget for a year was estimated at approximately PLN 350–450 million (assuming the lowest rates specified in the bill)³¹. Work on the bill proposing the environmental subsidy did not proceed, due to the negative position of the Council of Ministers (similarly to the bills modifying local government revenues from 2012)³².

Ecological subsidy – further debate

The lack of statutory solutions on the support for municipalities with protected areas did not conclude the discussion on the establishment of an ecological subsidy. This was reflected, inter alia, in parliamentary interpellations, opinions of the Minister of the Environment, petitions from local government organisations, and meetings of local government officials with representatives of the Ministry of Finance and the General

31. Statement of reasons of 2013 ARLGU bill, p. 5–36.

32. See the Government's position on the parliamentary bill amending: Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 1192), Pismo z 26 czerwca 2013 r., DSPA-140-64 (5)/13, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/6A52E925C8F3A8E5C1257BA400422A71/%24File/1192-s.pdf>, access 24.07.2024.

Directorate for Environmental Protection³³. One example of action aimed at initiating a discussion on the ecological subsidy was the petition by the Association of Municipalities of the Lubuskie Voivodeship to the Minister of the Environment regarding the commencement of legislative work to establish this type of support for local government units³⁴. The Minister of the Environment did not accede to the petition, pointing to the lack of a comprehensive analysis of the conditions and needs for establishing such a subsidy for municipalities. They pointed out, among other things, that protected areas can be a source of revenue for municipalities (e.g. from tourism), and municipalities can utilise EU funds to finance activities related to environmentally valuable areas (including from the Life+ programme, the Operational Programme Infrastructure and Environment, Regional Operational Programmes, and programmes implemented by the National Fund for Environmental Protection and Water Management and the Voivodeship Funds for Environmental Protection and Water Management).

Ecological needs in the 2024 bill

In 2024, the bill on the revenues of local government units³⁵ introduced, inter alia, the so-called ecological needs, i.e. a proposal of financial support for local government units with legally protected sites of particular natural value (national parks, nature reserves, landscape parks, landscape protection areas, landscape protection zones established in these areas, and Natura 2000 sites).

The bill was submitted to the Sejm on 4 September 2024, and by 11 October 2024, the corresponding act was sent to the President of Poland for signature, who signed it on 21 October 2024. Three days later, on 24 October 2024, the Act was published

33. See M. Cyrankiewicz, *Subwencja ekologiczna dla gmin a obszary Natura 2000*, "Rzeczpospolita", 23.02.2016, <https://www.rp.pl/samorzad/art11177731-subwencja-ekologiczna-dla-gmin-a-obszary-natura-2000>, access 17.07.2024; T. Wrona, *Subwencja ekologiczna – porozmawiajmy konkretnie o utraconych dochodach gmin*, Forum Samorządowe, 20.08.2018, https://forumsamorzadowe.pl/artykuly/artikul/443,,0,t_wrona_subwencja_ekologiczna_-_porozmawiajmy_konkretnie_o_utraconych_dochodach_gmin.html, access 17.07.2024; Interpellation no. 20742 to the Minister of Environment on the establishment of an ecological subsidy for municipalities, Krystyna Sibińska, 11.03.2018, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7F2FA0C1>, access 16.07.2024; Interpellation no. 23811 to the Minister of Environment on the introduction of an ecological subsidy for municipalities, Andrzej Maciejewski, 9.07.2018, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=26EDA1C1>, access 16.07.2024; M. Dec-Kiełb, *Gminy "parkowe" chcą dodatkowej subwencji ekologicznej na rozwój*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/subwencja-ekologiczna-dla-gmin-parkowych>, 521643.html, access 16.07.2024; Interpellation no. 4010 on the ecological subsidy for municipalities, Michał Pyrzyk, 14.08.2024, <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTD8AJ47/%24FILE/i04010-o1.pdf>, access 15.09.2024.
34. See: Petycja w sprawie subwencji ekologicznej z 23 lutego 2018 r. w sprawie subwencji ekologicznej, <https://bip.mos.gov.pl/skargi-wnioski-petycje/petycje/petycje-z-2018-roku/szczegoly/news/petycja-z-dnia-23-lutego-2018-r-w-sprawie-subwencji-ekologicznej/>, access 5.05.2024.
35. Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druk nr 622, art.29.1, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=622>, access 9.09.2024, (the '2024 ARLGU bill').

Environmental subsidy – an instrument of support for municipalities with protected areas

in the Journal of Laws³⁶. As early as 2025, this form of financial support will be available to voivodeships, districts (Polish: *powiaty*), towns with district status, and all municipalities where protected areas have been designated. In 2025, the estimated amount of ecological needs will amount to approximately PLN 1.5, of which circa PLN 1.1 billion will be for municipalities.

The amount of ecological needs for a LGU is calculated according to the following formula³⁷:

$$\text{Ecological needs} = S_b \times P_p \quad (1)$$

where:

S_b – base rate per hectare of legally protected sites (PLN);

P_p – conversion surface area of legally protected areas appropriate for the category of the local government unit in question (ha).

The conversion surface area of legally protected sites is calculated according to the formula:

$$P_p = (\text{Poch} \times W_1) + (\text{Poch} \times W_2) + (\dots) + (\text{Poch} \times W_n) \quad (2)$$

where:

P_p – conversion surface area of legally protected areas appropriate for the category of the local government unit in question (ha);

Poch – surface area of legally protected sites (ha);

W – protection weighting for legally protected sites:

W_1 – national park – 2;

W_2 – nature reserve – 1;

W_3 – landscape protection zones established within the boundaries of landscape parks or landscape protection areas – 0.6;

W_4 – landscape parks and landscape protection areas where at least five prohibitions have been established, selected from the prohibitions referred to, respectively, in Article 17(1)(1) and 17(1)(4)–17(1)(9) and Article 24(1)(2) and 24(1)(4)–24(1)(9) of the Nature Conservation Act – 0.3;

W_5 – landscape parks and landscape protection areas where at least one prohibition has been established, selected from the prohibitions referred to, respectively, in Article 17(1)(1) and 17(1)(4)–17(1)(9) and Article 24(1)(2) and 24(1)(4)–24(1)(9) of the Nature Conservation Act – 0.1;

36. Course of work on: Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk 622, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=622>, access 15.10.2024 i 5.11.2024.

37. Formulas (1) and (2) – produced by the author based on: Ustawa z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2024 poz. 1572, (the 2024 ARLGU), art. 29.2 i art. 29.5.

W_6 – Natura 2000 site – 0.15.

Where an area is covered by different types of protected areas, the area with the highest weighting is used for calculating ecological needs (Article 29.6 of the 2024 ARLGU).

Ecological needs are calculated using a formula that resembles the method of calculating the ecological subsidy as provided for in the 2012 ARLGU bill (Article 28a.2). In 2024 (similarly to 2012), the calculation of the amount of ecological needs takes into account the conversion surface area of legally protected sites, the base amount, and the weightings for protected areas. The differences compared to the 2012 ARLGU bill are as follows: the base amount is higher, there are different weightings for protected areas (e.g., national parks, Natura 2000 sites), and the buffer zones of national parks, nature reserves, and landscape parks are not taken into account.

The calculations of the ecological needs of local government units for 2025 were prepared based on data concerning the surface area of protected sites as of 31 December 2023 (Article 84(1) of the 2024 ARLGU). In 2025, a base rate of PLN 310.00 per hectare of protected area was adopted for municipalities and towns with district status, PLN 70.00 per hectare for districts, and PLN 35.00 per hectare for voivodeships (Article 84(2)(a)–(c) of the 2024 ARLGU). The amount of the base rate per hectare of protected area will be determined annually, adjusted according to the consumer goods and services price index for the first half of the year preceding the budget year (Article 29.3 of the 2024 ARLGU).

In 2025, municipalities with national park area exceeding 20% of the municipality's surface area or where the surface area of the national park within the municipality exceeds two thousand hectares will receive additional funds from the reserve to supplement the revenues of local government units. PLN 40 million has been allocated for this purpose (Article 91.1 of the 2024 ARLGU).

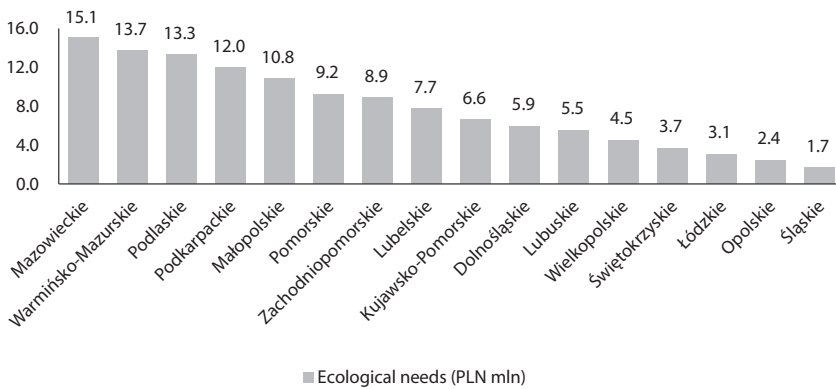
Those who approved of the establishment of financial support for municipalities with legally protected areas in the form of ecological needs included the Union of Rural Municipalities of the Republic of Poland, which for years has been taking action aimed at the establishment of ecological subsidies for municipalities. During the work on the ARLGU, the Union stated that it would “strive for the exclusion of the ecological subsidy from the provisions of the Act and for the establishment of separate regulations, so that the ecological subsidy becomes a real tool compensating for lost revenues and development opportunities”³⁸.

38. *Informacja dotycząca nowej ustawy o dochodach JST i subwencji ekologicznej*, 30 August 2024, <https://www.zgwrp.pl/informacja-dotyczaca-nowej-ustawy-o-dochodach-jst-i-.subwencji-ekologicznej/>, access 17.09.2024.

Ecological needs for voivodeships

The analysis of the planned amounts of ecological needs for the different voivodeships shows that in 2025, the greatest support will be received by the Mazowieckie Voivodeship (PLN 15.1 million) and the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship (PLN 13.7 million), while the least will go to the Śląskie Voivodeship (PLN 1.7 million) and the Opolskie Voivodeship (PLN 2.4 million), as illustrated in Figure 1.

Figure 1. Ecological needs by voivodeships in 2025



Source: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>, access 17.09.2024.

The largest share of the planned amounts of ecological needs for voivodeships will be for the actual surface areas of landscape parks and landscape protection areas, where at least five prohibitions selected from those mentioned in the Nature Conservation Act have been established (approximately 7.3 million hectares), and Natura 2000 sites (approximately 3.1 million hectares), which constitute 74.6% of the total conversion surface area. In turn, the actual surface area of national parks and nature reserves amounts to approximately 488 thousand hectares, i.e. 4.3% of the total actual surface area. Despite the highest protection weightings for these protected sites (two for national parks and one for nature reserves), such sites constitute 32.4% of the total conversion surface area (Table 3).

Table 3. Ecological needs by voivodeships in 2025

Voivodeship	Ecological needs (PLN)	Conversion surface area (ha)	Actual surface area (ha)			Landscape parks and landscape protection areas >5 prohibitions	Natura 2000 landscape protection areas >1 <5 prohibitions
			national parks	nature reserves	Landscape parks and landscape protection areas >5 prohibitions		
Dolnośląskie	5,944,188.5	169,834.0	12,287.5	10,841.6	297,292.7	296,434.8	7,643.7
Kujawsko-Pomorskie	6,638,431.9	189,669.5	0.0	9,601.7	571,737.5	56,977.0	0.0
Lubelskie	7,713,324.2	220,380.7	18,245.7	11,918.4	434,095.4	214,329.3	95,928.9
Lubuskie	5,546,445.9	158,469.9	13,486.0	4,178.0	292,456.2	188,533.1	113,029.8
Łódzkie	3,076,249.0	87,892.8	71.6	7,090.8	259,826.5	17,698.4	560.5
Małopolskie	10,824,570.8	309,273.5	37,823.0	3,548.8	749,897.0	34,063.1	1.5
Mazowieckie	15,059,198.6	430,262.8	38,461.2	19,540.5	985,301.6	254,730.0	0.0
Opolskie	2,423,624.1	69,246.4	0.0	1,166.8	195,286.1	25,803.8	56,231.8
Podkarpackie	11,981,418.5	342,326.2	46,082.8	11,363.3	718,813.1	139,739.1	21,926.7
Podlaskie	13,263,331.8	378,952.3	92,168.9	23,827.4	426,259.7	249,907.7	54,230.9
Pomorskie	9,230,476.5	263,727.9	26,394.4	9,527.7	577,278.7	188,185.7	0.0
Śląskie	1,657,980.4	47,370.9	0.0	4,586.1	90,398.8	104,430.3	6.2
Świętokrzyskie	3,669,895.8	104,854.2	7,686.8	3,913.0	8,702.9	143,062.6	614,972.6
Warmińsko-Mazurskie	13,744,769.3	392,707.7	0.0	33,849.6	1,076,466.9	238,050.2	2,104.6
Wielkopolskie	4,521,302.4	129,180.1	7,975.2	4,572.3	169,393.4	385,595.8	0.3
Zachodniopomorskie	8,881,943.4	253,769.8	13,813.1	14,168.3	430,104.8	552,959.0	0.5
Total	124,177,150.9	3,547,918.6	314,496.1	173,694.2	7,283,311.5	3,090,499.8	966,638.0

Source: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, access 17.09.2024.

Environmental subsidy – an instrument of support for municipalities with protected areas

Support in the form of ecological needs will be available in 2025 to all rural municipalities in four voivodeships: Lubuskie, Świętokrzyskie, Warmińsko-Mazurskie, and Zachodniopomorskie (a total of 203 municipalities), and in three voivodeships (Pomorskie, Warmińsko-Mazurskie and Zachodniopomorskie) to all urban-rural municipalities (a total of 109 municipalities) – Table 4.

Table 4. Ecological needs in rural and urban-rural municipalities in 2025 by voivodeships

Voivodeship	Municipalities					
	rural			urban-rural		
	total (number)	with ecological needs subsidy (number)	total (%)	total (number)	with ecological needs subsidy (number)	total (%)
Dolnośląskie	76	64	84.2	58	55	94.8
Kujawsko-Pomorskie	88	78	88.6	39	30	76.9
Lubelskie	159	145	91.2	34	28	82.4
Lubuskie	38	38	100.0	35	34	97.1
Łódzkie	117	98	83.8	42	25	59.5
Małopolskie	118	111	94.1	50	42	84.0
Mazowieckie	204	187	91.7	75	50	66.7
Opolskie	34	30	88.2	34	29	85.3
Podkarpackie	106	101	95.3	38	35	92.1
Podlaskie	78	68	87.2	27	25	92.6
Pomorskie	81	80	98.8	20	20	100.0
Śląskie	93	62	66.7	25	17	68.0
Świętokrzyskie	52	52	100.0	45	39	86.7
Warmińsko-Mazurskie	66	66	100.0	34	34	100.0
Wielkopolskie	107	86	80.4	100	73	73.0
Zachodniopomorskie	47	47	100.0	55	55	100.0
Total	1,464	1,313	89.7	711	591	83.1

Source: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>, access 17.09.2024.

A high percentage (over 90%) of rural municipalities with protected areas, for which ecological needs have been stipulated, was recorded in the following voivodeships: Pomorskie (98.8%), Podkarpackie (95.3%), Małopolskie (94.1%), Mazowieckie (91.7%), and Lubelskie (91.2%). For urban-rural municipalities, such a percentage

was recorded in four voivodeships: Lubuskie (97.1%), Dolnośląskie (94.8%), Podlaskie (92.6%), and Pomorskie (92.1%).

The amount of the planned amount of ecological needs is significantly influenced first by the actual surface area of protected sites, and then by the site's protection weighting. For example, the largest actual surface area of landscape parks and landscape protection areas, where at least five prohibitions listed in the Nature Conservation Act are established, is in the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship (approximately 1.07 million hectares). Although the weighting for this type of protected areas is 0.3, the planned amount of ecological needs for this voivodeship is PLN 13.8 million, making it the second largest amount of this subsidy among all voivodeships. In turn, the voivodeships with the largest actual surface area of national parks and nature reserves (allocated the highest protection weightings) will receive the largest planned amounts of ecological needs. These include the Mazowieckie Voivodeship – PLN 15.1 million (58 thousand hectares of national parks and nature reserves) and the Podlaskie Voivodeship – PLN 13.3 million (115.9 thousand hectares of national parks and nature reserves). The largest actual surface area of Natura 2000 sites is in the Zachodniopomorskie Voivodeship (approximately 553 thousand hectares) and the Wielkopolskie Voivodeship (approximately 386 thousand hectares). However, this does not translate into the highest planned amounts of ecological needs for these voivodeships (respectively: PLN 8.8 million and PLN 4.5 million), because the weighting for this type of protected areas is 0.15.

Ecological needs for rural municipalities

Legally protected areas taken into account in the calculation of the amounts of ecological needs are mostly located within rural municipalities. Of all rural municipalities, only 10.3% do not feature protected areas.

The analysis of planned funds for ecological needs for rural municipalities shows that in 2025, the highest amount, of PLN 16.6 million, will be granted to the Lutowska municipality in the Podkarpackie Voivodeship, while the lowest will be granted to the Buczkowice municipality in the Śląskie Voivodeship (PLN 0.47 million). The above amounts result from the conversion of the actual surface area of protected sites using appropriate weightings. Apart from the Lutowska municipality, some of the highest planned ecological needs for rural municipalities in 2025, exceeding PLN 10 million, will be granted to the following municipalities: Trzcianne (PLN 10.7 million) in the Podlaskie Voivodeship and Smołdzino in the Pomorskie Voivodeship (PLN 10.6 million) – Table 5.

Table 5. The highest amounts of ecological needs for rural municipalities in 2025

Voivodship	Municipality	Ecological needs (PLN)	Actual surface area (ha)			Landscape parks and landscape protection areas >5 prohibitions	Natura 2000	Landscape parks and landscape protection areas >1 <5 prohibitions
			national parks	nature reserves	national parks			
Dolnośląskie	Osiecznica	2,030,799.62	-	-	0.17	-	43,672.77	-
	Krośnice	1,184,550.77	-	-	12,702.55	-	69.11	-
Kujawsko-Pomorskie	Cekcyn	2,465,390.48	-	1,780.26	18,037.90	-	5,074.95	-
	Osie	1,882,807.17	-	403.93	17,268.99	-	3,259.63	-
Lubelskie	Urszulín	3,916,470.72	5,085.62	-	8,154.59	-	107.73	-
	Sosnowica	2,715,031.00	2,443.93	47.70	12,606.34	-	271.35	-
Lubuskie	Słońsk	3,579,599.61	4,544.57	68.69	7,572.54	-	776.67	10.03
	Pszczew	1,421,645.59	-	3.08	15,086.75	-	378.99	-
Łódzkie	Żytno	1,391,940.46	-	47.09	14,810.12	-	0.03	-
	Widawa	1,276,299.14	-	2.84	13,714.18	-	-	-
Małopolskie	Kościelisko	5,547,576.64	8,118.10	-	5,530.69	-	0.01	-
	Bukowina Tatrzańska	3,526,416.01	4,367.41	-	8,802.37	-	0.03	-
Mazowieckie	Leoncin	6,205,513.82	9,667.01	334.55	880.25	-	567.61	-
	Leszno	4,463,012.19	6,979.43	-	1,458.88	-	1.93	-
Opolskie	Lasowice Wielkie	1,798,314.03	-	74.38	19,087.12	-	-	4.97
	Turawa	1,334,089.65	-	-	14,345.02	-	0.06	-

Continued on the next page.

Table 5. The highest amounts of ecological needs for rural municipalities in 2025 (cont.)

Voivodeship	Municipality	Ecological needs (PLN)	Actual surface area (ha)			Landscape parks and landscape protection areas >5 prohibitions	Natura 2000	Landscape parks and landscape protection areas >1 <5 prohibitions
			national parks	nature reserves	nature reserves			
Podkarpackie	Lutowska	16,603,471.66	22,950.57	393.37	24,199.39	35.06	–	
	Krempna	8,450,847.69	12,471.87	–	7,545.63	355.80	–	
Podlaskie	Trzcianne	10,742,367.54	16,672.82	–	–	8,714.39	–	
	Sztabln	6,108,929.29	5,623.58	1,074.67	19,635.65	9,957.99	–	
Pomorskie	Smoldzino	10,636,810.52	17,125.53	1.37	–	399.08	–	
	Chojnice	4,712,519.87	4,584.58	37.83	17,352.57	5,259.44	–	
Śląskie	Olsztyn	823,940.01	–	242.28	8,049.77	4.40	–	
	Herby	821,334.77	–	109.43	8,466.79	–	–	
Świętokrzyskie	Bieliny	808,742.88	881.13	14.55	–	804.32	7,113.90	
	Łopuszno	635,445.60	–	99.77	818.78	1,746.01	14,425.19	
Warmińsko-Mazurskie	Jedwabno	2,962,156.33	–	298.09	30,857.51	–	–	
	Purda	2,716,891.62	–	1,174.42	25,219.66	158.99	–	
Wielkopolskie	Komorniki	1,152,935.57	1,850.95	–	–	114.98	–	
	Chrzypsko Wielkie	785,580.30	–	–	8,447.10	–	–	
Zachodniopomorskie	Wałcz	2,923,963.40	–	1,375.10	25,516.44	2,680.72	–	
	Szczecinek	2,068,988.05	–	377.35	18,562.77	4,853.16	–	
Total		117,694,381.92	123,367.10	7,960.75	364,730.52	89,265.21	21,554.09	

Source: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, access 17.09.2024.

Within the group of 32 analysed rural municipalities with the highest planned amounts of ecological needs, landscape parks and landscape protection areas predominate, where at least five prohibitions selected from those listed in the NCA have been established (actual surface area totalling 364.7 thousand hectares). The actual surface area of national parks is also significant (approximately 123.4 thousand hectares). The smallest actual surface area is that of nature reserves (7.9 thousand hectares in total).

The largest actual surface areas of protected sites in rural municipalities and the highest planned amounts of ecological needs for 2025 are as follows:

- 1) national parks – Lutowska municipality, Podkarpackie Voivodeship: 22,950.57 ha, i.e. 45,901.14 ha of conversion surface area (weighting: 2);
- 2) nature reserves – Cekcyn municipality, Kujawsko-Pomorskie Voivodeship: 1,780.26 ha, i.e. 1,780.26 ha of conversion surface area (weighting: 1);
- 3) landscape parks and landscape protection areas, where at least five prohibitions selected from those listed in the NCA have been established – Jedwabno municipality, Warmińsko-Mazurskie Voivodeship: 30,857.51 ha, i.e. 9,257.25 ha of conversion surface area (weighting: 0.3);
- 4) Natura 2000 sites – Osiecznica municipality, Dolnośląskie Voivodeship: 43,672.77 ha, i.e. 6,550.92 ha of conversion surface area (weighting: 0.15).

Small actual surface areas of protected sites translate into small planned amounts of ecological needs. Among the selected 32 rural municipalities, for which the lowest planned amounts of ecological needs for 2025 were calculated, half will receive amounts below PLN 5.00, including five municipalities below PLN 1.00 (Table 6). This group, apart from the Buczkowice municipality in the Śląskie Voivodeship (planned amount of ecological needs of PLN 0.47), contains the following municipalities: Głowno in the Łódzkie Voivodeship, Brzeźnica in the Małopolskie Voivodeship, Skoroszyce in the Opolskie Voivodeship, and Łubnice in the Świętokrzyskie Voivodeship (for these municipalities, the planned ecological needs amount to PLN 0.93).

Table 6. The lowest amounts of ecological needs for rural municipalities in 2025

Voivodeship	Municipality	Ecological needs (PLN)	Actual surface area (ha)		Landscape parks and landscape protection areas >5 prohibitions	Natura 2000	Landscape parks and landscape protection areas >1 <5 prohibitions
			national parks	nature parks			
Dolnośląskie	Miłkowice	19.53	-	0.21	-	-	-
	Kotla	4.65	-	0.04	0.02	-	-
Kujawsko-Pomorskie	Inowrocław	3,009.48	-	32.36	-	-	-
	Bukowiec	2,486.82	-	26.74	-	-	-
Lubelskie	Potok Górny	17.67	-	0.19	-	-	-
	Sosnówka	5.58	-	-	0.12	-	-
Lubuskie	Siedlisko	80,369.67	-	863.96	0.46	-	-
	Brzeźnica	27,224.51	-	5.78	-	820.41	-
Łódzkie	Zadzim	2.33	-	0.02	0.01	-	-
	Głowno	0.93	-	0.01	-	-	-
Małopolskie	Budzów	6.20	-	0.02	-	-	-
	Brzeźnica	0.93	-	0.01	-	-	-
Mazowieckie	Sochaczew	4.65	-	0.05	-	-	-
	Teresin	1.86	-	0.02	-	-	-
Opolskie	Wilków	3,151.77	-	33.89	-	-	-
	Skoroszyce	0.93	-	0.01	-	-	-
Podkarpackie	Orły	1,082.52	-	-	23.28	-	-
	Wadowice Górne	1.86	-	0.02	-	-	-

Continued on the next page.

Table 6. The lowest amounts of ecological needs for rural municipalities in 2025 (cont.)

Voivodeship	Municipality	Ecological needs (PLN)	Actual surface area (ha)		Landscape parks and landscape protection areas >5 prohibitions	Natura 2000	Landscape parks and landscape protection areas >1 <5 prohibitions
			national parks	nature			
Podlaskie	Śniadowo	2.33	-	-	-	0.05	-
	Szumowo	1.40	-	-	-	0.03	-
	Stare Pole	23,283.48	-	-	250.36	-	-
Pomorskie	Przodkowo	4,999.68	-	-	-	107.52	-
	Bestwina	1.86	-	-	-	0.04	-
	Buczkowice	0.47	-	-	-	0.01	-
Śląskie	Lipnik	1.40	-	-	-	0.03	-
	Łubnice	0.93	-	-	0.01	-	-
	Łowosław	69,997.69	-	179.29	43.40	223.26	-
Warmińsko-Mazurskie	Gronowo Elbląskie	41,793.27	-	-	449.39	-	-
	Wierzbiniek	3.72	-	-	0.04	-	-
	Lisków	2.33	-	-	-	0.05	-
Wielkopolskie	Siemysł	16,661.88	-	-	-	358.32	-
	Dolice	16,575.86	-	3.09	0.12	335.63	-
	Total	290,718.19	-	188.18	1,700.85	1,048.83	820.41

Source: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>, access 17.09.2024.

In none of the municipalities with the lowest planned amounts of ecological needs listed indicated in Table 6 have national parks been designated; in four municipalities, nature reserves have been designated with areas ranging from 0.02 hectares (Budzów municipality in the Małopolskie Voivodeship) to 179.29 hectares (Howo-Osada municipality in the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship). The dominant protected areas are landscape parks and landscape protection areas, within which at least five prohibitions selected from those listed in the NCA have been established. They have been designated in 20 analysed municipalities, and their surface area ranges from 0.01 hectares (municipalities: Głowno in the Łódzkie Voivodeship, Brzeźnica in the Małopolskie Voivodeship, Skoroszyce in the Opolskie Voivodeship, and Łubnice in the Świętokrzyskie Voivodeship) to 863.96 hectares (Siedlisko municipality in the Lubuskie Voivodeship). Natura 2000 sites have been designated in 15 analysed municipalities, and their surface area ranges from 0.01 hectares (municipalities: Zadzim in the Łódzkie Voivodeship and Buczkowice in the Śląskie Voivodeship) to 358.32 hectares (Siemyśl municipality in the Zachodniopomorskie Voivodeship).

Ecological needs of urban-rural municipalities

Urban-rural municipalities with designated legally protected areas represent a slightly lower percentage (compared to rural municipalities) of local government units eligible for support in the form of ecological needs. In this group, seven municipalities were recorded whose planned amounts of ecological needs for the year 2025 exceeded PLN 4 million (Table 7). The leader is the municipality of Goniądz in the Podlaskie Voivodeship, for which the planned amount of ecological needs exceeds PLN 14 million. The other municipalities with the highest planned amounts of ecological needs are the Zwierzyniec in the Lubelskie Voivodeship (PLN 5.36 million), Dobiegniew in the Lubuskie Voivodeship (PLN 4.75 million), Ustrzyki Dolne in the Podkarpackie Voivodeship (PLN 4.67 million), Pisz in the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship (PLN 4.45 million), Milicz in the Dolnośląskie Voivodeship (PLN 4.21 million), and Człopa in the Zachodniopomorskie Voivodeship (PLN 4.1 million).

Table 7. The highest amounts of ecological needs for urban-rural municipalities in 2025

Voivodeship	Municipality	Ecological needs (PLN)	Actual surface area (ha)			Natura 2000	Landscape parks and landscape protection areas > 1 <5 prohibitions
			national parks	nature reserves	landscape parks and landscape protection areas >5 prohibitions		
Dolnośląskie	Milicz	4,206,505.79	-	4,021.14	31,768.98	116.93	-
	Radków	1,876,644.21	2,885.04	-	-	1,890.74	-
Kujawsko-Pomorskie	Więcbork	2,151,555.47	-	-	23,134.42	1.17	-
	Sępólno Krajeńskie	2,036,012.27	-	95.70	21,573.52	0.17	-
Lubelskie	Zwierzyniec	5,366,682.18	7,959.90	-	2,746.26	3,788.00	-
	Janów Lubelski	1,472,331.67	-	2,138.53	7,746.06	1,914.06	-
Lubuskie	Dobiegów	4,754,285.09	5,408.11	75.13	-	29,633.69	-
	Witnica	3,216,443.91	3,468.93	21.25	6,517.95	9,155.85	877.53
Łódzkie	Przedbórz	1,828,303.43	-	617.21	17,291.80	620.02	-
	Warta	924,029.87	-	1,289.55	5,602.97	68.67	-
Małopolskie	Muszyna	1,354,934.67	-	188.43	13,940.59	1.00	-
	Krynica-Zdrój	1,350,494.70	-	1.99	14,514.81	0.01	-
Mazowieckie	Lubowidz	1,665,314.73	-	-	17,884.33	44.56	-
	Mrozy	1,274,586.86	-	757.80	10,926.14	506.19	-
Opolskie	Namysłów	1,144,301.76	-	24.33	12,223.22	-	-
	Niemodlin	1,087,108.62	-	-	11,509.64	32.74	489.99

Continued on the next page.

Table 7. The highest amounts of ecological needs for urban-rural municipalities in 2025 (cont.)

Voivodeship	Municipality	Ecological needs (PLN)	Actual surface area (ha)				Landscape parks and landscape protection areas >1 <5 prohibitions	Landscape parks and landscape protection areas >5 prohibitions	Natura 2000	Landscape parks and landscape protection areas >1 <5 prohibitions
			national parks	nature reserves	landscape parks and landscape protection areas >5 prohibitions	landscape parks and landscape protection areas >1 <5 prohibitions				
Podkarpackie	Ustrzyki Dolne	4,670,926.09	0.33	1,004.06	46,873.06	–	–	5.77	–	
	Dukla	2,324,993.18	877.80	120.11	18,697.39	–	–	100.34	–	
Podlaskie	Goniądz	14,030,808.63	22,000.98	–	1,201.53	–	–	5,988.36	–	
	Suchowola	2,152,815.77	3,138.52	–	–	–	–	4,450.18	–	
Pomorskie	Brusy	3,289,101.09	13.49	386.58	29,279.46	–	–	9,417.37	–	
	Czersk	2,896,918.69	–	148.15	23,499.24	–	–	14,313.18	–	
Śląskie	Żarki	577,987.87	–	7.60	6,189.59	–	–	–	–	
	Ogrodzieniec	404,945.10	–	0.01	4,117.25	–	–	473.93	–	
Świętokrzyskie	Bodzentyn	3,121,358.38	4,252.16	271.51	–	–	–	2,998.70	8,432.63	
	Nowa Słupia	1,370,693.37	1,851.49	17.46	–	–	–	628.39	6,068.93	
Warmińsko-Mazurskie	Pisz	4,445,722.25	–	1,127.31	35,574.31	–	–	16,942.91	–	
	Ruciane-Nida	3,486,005.65	–	3,798.62	17,668.69	–	–	14,306.35	–	
Wielkopolskie	Stęszew	2,161,609.08	3,402.05	–	–	–	–	1,125.55	–	
	Sieraków	1,671,673.14	–	73.14	15,232.87	–	–	4,996.62	–	
Zachodniopomorskie	Człopa	4,044,430.35	2,376.32	62.07	23,367.56	–	–	8,143.81	–	
	Międzyzdroje	3,674,913.45	5,486.09	–	–	–	–	5,882.53	–	
Total		90,034,437.24	63,121.21	16,247.68	419,081.64			137,547.79	15,869.08	

Source: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>, access 17.09.2024.

Within the group of 32 analysed urban-rural municipalities with the highest planned amounts of ecological needs, presented in Table 7, landscape parks and landscape protection areas predominate, where at least five prohibitions selected from those listed in the NCA have been established (actual surface area totalling 419.1 thousand hectares). In turn, the smallest actual surface area in the analysed municipalities consists of landscape parks and landscape protection areas where at least one prohibition selected from those listed in the NCA has been established (15.8 thousand hectares in total).

The largest actual surface areas of protected sites in urban-rural municipalities for which the planned amounts of ecological needs for 2025 are the highest were recorded for:

- 1) national parks – in the Goniądz municipality, Podlaskie Voivodeship: 22,000.98 ha, i.e. 44,001.96 ha of conversion surface area (weighting: 2);
- 2) nature reserves – in the Milicz municipality, Dolnośląskie Voivodeship: 4,021.14 ha, i.e. 4,021.14 ha of conversion surface area (weighting: 1);
- 3) landscape parks and landscape protection areas where at least five prohibitions selected from those listed in the NCA have been established – in the municipality of Ustrzyki Dolne, Podkarpackie Voivodeship: 46,873.06 ha, i.e. 14,061.92 ha of conversion surface area (weighting: 0.3);
- 4) Nature 2000 sites – Dobięgniew municipality, Lubuskie Voivodeship: 29,633.69 ha, i.e. 4,445.05 ha of conversion surface area (weighting: 0.15);
- 5) landscape parks and landscape protection areas where at least one prohibition selected from those listed in the NCA has been established – in the municipality of Bodzentyn, Świętokrzyskie Voivodeship: 8,432.63 ha, i.e. 843.26 ha of conversion surface area (weighting: 0.1).

In the group of urban-rural municipalities presented in Table 8, for which the lowest planned amounts of ecological needs for the year 2025 were calculated, seven will be granted amounts below PLN 5.00. The lowest amount was planned for the municipality of Maszewo in the Zachodniopomorskie Voivodeship (PLN 0.47). Two municipalities (Dobrzyń nad Wisłą in the Kujawsko-Pomorskie Voivodeship and Skalbmierz in the Świętokrzyskie Voivodeship) have planned ecological needs below PLN 1.00 (PLN 0.93). This group also includes the following municipalities: Maków Podhalański in the Małopolskie Voivodeship and Radomyśl Wielki in the Podkarpackie Voivodeship (PLN 1.86 each), Kazimierza Wielka in the Świętokrzyskie Voivodeship (PLN 3.72), and Szczuczyn in the Podlaskie Voivodeship (PLN 4.65).

Table 8. The lowest amounts of ecological needs for urban-rural municipalities in 2025

Voivodeship	Municipality	Ecological needs (PLN)	Actual surface area (ha)	natural parks	nature reserves	Landscape parks and landscape protection areas > 5 prohibitions	Natura 2000	Landscape parks and landscape protection areas > 1 < 5 prohibitions
Dolnośląskie	Ząbkowice Śląskie	1,375.94	1.98	-	3.88	8.63	-	
	Żarów	28.37	-	-	0.11	0.39	-	
Kujawsko-Pomorskie	Janowiec Wielkopolski	1,793.97	-	-	19.29	-	-	
	Dobrzyń nad Wisłą	0.93	-	-	0.01	-	-	
Lubelskie	Nalęczów	1,145.76	-	-	12.32	-	-	
	Tarnogród	13.02	-	-	0.14	-	-	
Lubuskie	Kożuchów	37,070.73	-	-	-	509.38	431.76	
	Szlichtyngowa	22,435.79	-	-	-	482.49	-	
Łódzkie	Lututów	181.35	-	-	1.95	-	-	
	Drzewica	164.61	-	-	1.77	-	-	
Małopolskie	Proszowice	12.09	-	-	0.13	-	-	
	Maków Podhalański	1.86	-	-	0.02	-	-	
Mazowieckie	Myszyniec	16,143.87	-	-	-	347.18	-	
	Lipsko	298.53	-	-	3.21	-	-	
Opolskie	Dobrodzień	6,664.38	-	-	2.42	138.48	-	
	Olesno	6.51	-	-	0.07	-	-	

Continued on the next page.

Table 8. The lowest amounts of ecological needs for urban-rural municipalities in 2025 (cont.)

Voivodeship	Municipality	Ecological needs (PLN)	Actual surface area (ha)			Landscape parks and landscape protection areas >5 prohibitions	Landscape parks and landscape protection areas >1 <5 prohibitions
			national parks	nature reserves	Natura 2000		
Podkarpackie	Ropczyce	1,158.16	-	2.59	-	-	7.64
	Radomyśl Wielki	1.86	-	-	0.02	-	-
Podlaskie	Stawiski	24,096.15	-	71.89	-	-	38.93
	Szczuczyn	4.65	-	-	0.05	-	-
Pomorskie	Nowy Staw	130,798.92	-	-	1,406.44	-	-
	Pelplin	47,596.94	-	-	340.63	-	342.33
Śląskie	Kłobuck	1,852.56	-	5.13	-	-	5.64
	Siewierz	1,025.33	-	-	-	-	22.05
Świętokrzyskie	Kazimierza Wielka	3.72	-	-	0.04	-	-
	Skalbierz	0.93	-	-	0.01	-	-
Warmińsko-Mazurskie	Biszynek	216,474.24	-	340.65	1,192.18	-	-
	Kielce	129,761.04	-	-	1,395.28	-	-
Wielkopolskie	Jutrosin	79.98	-	-	0.86	-	-
	Jarocin	23.25	-	-	0.25	-	-
Zachodniopomorskie	Lipiany	33,566.18	-	11.81	0.81	-	641.50
	Maszewo	0.47	-	-	-	-	0.01
Total	673,782.06	-	434.05	4,381.89	2,544.65	431.76	

Source: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, access 17.09.2024.

In the analysed urban-rural municipalities with the lowest planned amounts of ecological needs, no national parks have been designated. The actual surface area of nature reserves in this group of municipalities is approximately 434 hectares. The largest one is present in the Bisztynek municipality in the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship (approximately 340 hectares), and the smallest one in the Ząbkowice Śląskie municipality in the Dolnośląskie Voivodeship (1.9 hectares). The dominant protected areas are landscape parks and landscape protection areas, where at least five prohibitions selected from those listed in the NCA have been established (approximately 4.4 thousand hectares). They have been designated in 24 municipalities: the largest accounts for 1,406.44 hectares in the Nowy Staw municipality, Pomeranian Voivodeship, and the smallest accounts for 0.01 hectares in the Skalmierz municipality, Świętokrzyskie Voivodeship. Natura 2000 sites have been designated in 13 municipalities and their total area in the analysed group is approximately 2.5 thousand hectares. The smallest Natura 2000 surface area was recorded in the Maszewo municipality in the Zachodniopomorskie Voivodeship (0.01 hectares), and the largest in the Lipiany municipality in the Zachodniopomorskie Voivodeship (641.50 hectares).

Financial support of municipalities with protected areas based on the example of France

Land and marine protected areas in France cover approximately 36.7% of the country's surface area³⁹, while Natura 2000 sites account for 12.9%⁴⁰. In France, there are 58 regional nature parks, 11 national parks, and 1,756 Natura 2000 sites⁴¹. Metropolitan France is divided into 13 regions, 96 departments, and five overseas departments, as well as approximately 36,300 municipalities⁴².

The concepts important for qualifying French municipalities with protected areas for financial support are concepts such as protected area, strong protection area, the national park core, and the partnership zone, which have been defined in legal regulations and strategic documents. A protected area (French: *aire protégée*, PA) is a “clearly defined, recognised, designated, and managed geographical space, using any

39. GUS, *Ochrona środowiska 2023*, op. cit., p. 310.

40. Ibidem, p. 312.

41. *Les parcs nationaux de France*, Office français de la biodiversité, <https://www.ofb.gouv.fr/les-parcs-nationaux-de-france>, access 10.08.2024.

42. *Francja. Informacja o sytuacji gospodarczej i stosunkach gospodarczych z Polską*, Ministry of Economic Development and Technology, June 2023, *Francja_-_notatka_o_sytuacji_gospodarczej_i_stosunkach_gospodarczych_z_Polską_(122022).pdf*, access 15.09.2024.

effective means, legal or otherwise, to ensure the long-term conservation of nature and the associated ecosystem services and cultural values⁴³.

Some protected areas are strong protection areas (French: *protection forte*, PF or ZPF, *zone protection forte*, ZPF). Such an area is a “geographical space where human activity pressures that could threaten the preservation of ecological aspects are avoided, eliminated, or strongly limited in a sustainable manner through land protection or appropriate regulations that effectively control the related activity”⁴⁴. Strong protection areas include nature reserves, biological reserves, and the national park cores. A national park encompasses two zones with different protection statuses, which are the core (French: *coeur*), where strict rules for the protection of nature, culture, and landscapes apply, and the partnership zone (French: *aire d’adhésion*), which is “all or part of the territory of municipalities that, due to geographical continuity or ecological solidarity with the core, have chosen to adhere to the national park charter and voluntarily contribute to this protection”⁴⁵.

*The beginnings of support
for municipalities with protected areas
in France in 2019–2020*

In the Finance Act of 2019, a budget allocation was established for municipalities with a significant portion of their territory covered by Natura 2000 sites, known as the Natura 2000 subsidy (French: *dotation ‘Natura 2000’*). This subsidy was awarded to municipalities meeting all of the following criteria: (1) less than ten thousand inhabitants; (2) more than 75% of the municipality area covered by a Natura 2000 site; (3) tax potential per capita less than 1.5 times the average for the same demographic stratum⁴⁶. For each municipality, an individual allocation of funds was calculated taking into account the proportion of the municipality’s territory covered by Natura 2000 sites and the number of inhabitants.

In 2019, EUR 5 million was allocated to the Natura 2000 subsidy. The subsidy funds were drawn from the general pool of the Total Operational Subsidy (French:

43. *Stratégie nationale pour les aires protégées 2030*, Office français de la biodiversité, Annexe 1, p. 60, <https://www.ofb.gouv.fr/la-strategie-nationale-pour-les-aires-protgees>, access 10.08.2024.

44. Décret N° 2022–527 du 12 avril 2022 pris en application de l’article L. 110–4 du code de l’environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte, JORF N° 0087 du 13/04/2022, art.1, <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 20.08.2024.

45. Loi N° 2006–436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. JORF N° 90 du 15 avril 2006, art.1, <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 20.08.2024.

46. Loi N° 2018–1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. JORF N° 0302 du 30 décembre 2018, art.256, <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 6.08.2024.

Dotation Globale de Fonctionnement, DGF)⁴⁷ – the main operational grant from the state for local authorities. In 2019, the DGF was reduced by EUR 5 million, and the subsidy was awarded to 1,118 municipalities⁴⁸.

In the 2020 Budget Act, support for municipalities with protected areas was expanded. The allocation “Support for municipalities for the protection of biodiversity” was intended for municipalities of which a significant part was located within a Natura 2000 site⁴⁹, in the national park core, or within a marine nature park, meeting the population conditions (below ten thousand inhabitants) and tax potential per capita (less than twice the average tax potential per capita of municipalities in the same demographic stratum). The support amount (in aggregate approximately EUR 10 million euros) was distributed to municipalities where more than 75% of the land surface area was covered by a Natura 2000 site (EUR 5.5 million); the land was included in whole or in part in the national park core (EUR 4 million); the land was located in whole or in part within a marine nature park (approximately EUR 500 thousand). The allocation was funded from the DGF, which was reduced by EUR 10 million. In 2020, 1,534 municipalities benefited from the subsidy⁵⁰.

Continuation of financial support for municipalities with protected areas in 2021–2023

In 2021–2023, the finance acts continued to provide support for municipalities with protected areas, expanding the eligibility scope of budget allocation and increasing the amounts of subsidies. In 2021, funds were allocated to support, among others, municipalities in rural areas⁵¹. The allocation, totalling EUR 10 million, consisted of three parts and was intended for municipalities with up to ten thousand inhabitants, provided they maintained tax potential, and surface area, including a significant portion covered by a Natura 2000 site or located in a marine nature park or the national park core.

47. The DGF consists of subsidies divided into two categories: the fixed subsidy and equalisation subsidies. The fixed subsidy comprises amounts awarded as compensation, among other things, for tax reforms or abolished local taxes. The equalisation subsidy is paid to local authorities in the most disadvantaged situations.

48. *Dotation “Natura 2000”: mise en ligne des communes éligibles et des montants pour 2019*, AMF/DFIN, 18.07.2019, Reference: BW39549, Association des Maires de France et des Présidents d’Intercommunalité, <https://www-amf-asso-fr/documents-dotation-natura-2000-mise-en-ligne-municipalities-eligibles-montants-pour-2019/39549>, access 6.08.2024.

49. Loi N° 2019–1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, JORF N°0302 du 29 décembre 2019, <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 6.08.2024.

50. Banque des territoires, *Dotation budgétaire biodiversité: la liste des municipalités éligibles est parue*, A.L./LocaltisFrance, 22 September 2020/24 September 2020, <https://www.banquedesterritoires.fr/dotation-budgetaire-biodiversite-la-liste-des-municipalities-eligibles-est-parue>, access 7.08.2024.

51. Loi N° 2020–1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, JORF N°0315 du 30 décembre 2020, <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 6.08.2024.

In the Finance Act of 2022, a subsidy supporting biodiversity protection and improvement of amenities in rural areas⁵² was established, totalling EUR 24.3 million. The subsidy was intended for municipalities with up to ten thousand inhabitants, provided they maintained tax potential, and consisted of four parts: (1) for municipalities with more than 50% of their territory covered by a Natura 2000 site or located within the national park core, in a marine nature park, or in a regional nature park (EUR 14.8 million); (2) for municipalities included in whole or in part within the national park core that adopted a national park charter (EUR 4 million); (3) for municipalities located in whole or in part within a marine nature park (EUR 500 thousand); (4) for municipalities located in whole or in part within a regional nature park (EUR 5 million). In 2022, 4,312 municipalities were interested in the subsidy⁵³.

In the Finance Act of 2023⁵⁴, financial assistance for municipalities with protected areas was continued. The allocation for biodiversity was earmarked exclusively for municipalities located within the national park core, in regional nature parks, or marine nature parks, or in which at least 50% of land was covered by a Natura 2000 site. The total allocation amount was increased to EUR 41.6 million. The subsidy was allocated in four parts, with a minimum subsidy threshold of EUR 3 thousand for each part. In 2023, 6,388 municipalities were interested in the subsidy⁵⁵.

Support subsidy for rural amenities in municipalities in 2024

The Finance Act of 2024⁵⁶ established a “support subsidy for municipalities to finance rural amenities”⁵⁷. This form of support replaced the “Natura 2000” subsidy from 2019 and the subsidy for municipalities provided for in the finance acts of subsequent years. The eligibility criteria were expanded (and thus the tax potential

52. Loi N° 2021–1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022. JORF N°0304 du 31 décembre 2021, art. 193, <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 6.08.2024.

53. B. Graeff Guerra, *PLF 2024 – dotation biodiversité aux municipalités*, <https://www.portail.reserves-naturelles.org/articles/132674-plf-2024-dotation-biodiversite-aux-municipalities>, access 10.08.2024.

54. Loi N° 2022–1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. JORF N°0303 du 31 décembre 2022, <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 6.08.2024.

55. *Dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales: montants individuels pour 2024 et instruction de l'Etat précisant les modalités de répartition de la dotation*, Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalité, Département Finances et fiscalité locales, ref. BW42307, 10 September 2024, <https://www.amf.asso.fr/documents-dotation-soutien-aux-communes-pour-les-amenites-rurales-montants-individuels-pour-2024-instruction-letat-precisant-les-modalites-repartition-la-dotati/42307>, access 27.09.2024.

56. Loi N° 2023–1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024. JORF N°0303 du 30 décembre 2023, art. 243, <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 6.08.2024.

57. *Dotation de soutien aux municipalités pour les aménités rurales*, Collectivités locales.gouv.fr, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dotation-de-soutien-aux-municipalities-pour-les-amenites-rurales>, access 10.09.2024.

criterion was not considered this time), as well as the distribution criteria (primarily taking into account the surface area of protected regions, emphasising aspects such as the contribution of rural areas to the preservation of biodiversity and landscapes). The total amount of the subsidy in 2024 stood at approximately EUR 100 million.

The subsidy is intended for rural municipalities in mainland France with a significant part of their territory encompassing a protected area (e.g. a regional nature park, a Natura 2000 site, or the partnership zone of a national park) or adjacent to a marine protected area (e.g. marine nature parks, marine parts of nature reserves, national parks, Natura 2000 sites), and for municipalities in the overseas departments and regions with fewer than ten thousand inhabitants, subject to conditions concerning the surface area of the municipalities, whose territory must encompass a significant part of a protected area or be adjacent to a marine protected area. According to the definition adopted by the French National Institute of Statistics and Economic Studies (*Institut national de la statistique et des études économiques*, INSEE), a rural municipality is a “sparsely populated municipality within the meaning of the three-level population density grid”⁵⁸. Rural municipalities are eligible for support if they meet at least one of five criteria, which are that they include 350 hectares of protected area; they include more than ten hectares located in a strong protection area; over 80% of their territory is a protected area; more than 50% of their territory is a Natura 2000 site or adjoins a marine protected area.

The financial support aims to recognise the contribution of local authorities to the ecological transition, promote the environmental services provided by rural municipalities for the protection of biodiversity, landscape, and ecosystem services, known as rural amenities, and compensate for development constraints. Rural amenities are defined as “the physical, geophysical, and biological features characteristic of rural communities that provide ecosystem services generating economic and environmental values. The maintenance and development of these amenities are environmental services provided by rural areas for the benefit of local and national communities”⁵⁹.

The allocation of funds for municipalities is determined based on the IS index (French: *Indice synthétique*), which takes into account the population size and the surface of the protected area. The IS is equal to the sum of the DGF population, i.e., “the population resulting from the census, increased each year by the population growth

58. INSEE, *Commune rurale. Définition*, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1902>, access 2.09.2024.

59. *Instruction relative à la répartition de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales pour l'exercice 2024*, Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer, Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, Direction générale des collectivités locales, Paris, 11 July 2024, p. 3, <https://www.vendee.gouv.fr/contenu/telechargement/26428/169421/file/Instruction%20dotation%20aménités%20rurales%20exercice%202024.pdf>, access 12.08.2024.

Environmental subsidy – an instrument of support for municipalities with protected areas

under conditions specified by a decree of the Council of State⁶⁰ (weighted by one third) and the surface of the protected area (weighted by two thirds). Protected sites have been assigned appropriate weighting: 1 – for a regional nature park, 1.5 for a Natura 2000 site, and 2 for a strong protection area. The allocation is calculated as follows⁶¹:

IS =

$(1/3) * \text{DGF population in 2024.}$

$+ (2/3) * (2 * \text{number of hectares covered by the ZPF} + 1.5 * \text{number of hectares of a Natura 2000 site} + \text{number of hectares covered by a protected area outside ZPF and Natura 2000})$

and

1) for municipalities covered by either a land protected area or a marine protected area:

$\text{Allocation} = \text{IS} * \text{score}$

2) for municipalities covered by both a land protected area and a marine protected area:

$\text{Allocation} = 1.1 * \text{IS} * \text{score}$

The score value is determined according to two principles applied simultaneously: (1) The allocation for an eligible municipality cannot be less than EUR 3 thousand and more than EUR 100 thousand (art. R. 2335–16 CGCT); (2) The allocation in 2024 for a municipality which qualified for “biodiversity and rural amenities” allocation in 2023 cannot be less than the amount granted in 2023 (art. L. 2335–17 CGCT). If this amount is greater than EUR 100 thousand, the amount paid in 2024 is the amount granted in 2023. In 2024, 8,921 municipalities will benefit from the support, including 1,296 municipalities that will receive EUR 3 thousand each and 33 municipalities whose subsidy will exceed EUR 100 thousand (including EUR 234,058 euros for the municipality of Plaine-des-Palmistes on Reunion Island)⁶². The legislator did not stipulate obligations regarding the conditions for using the subsidy, but indicated that the support could serve as an incentive to expand protected areas and an opportunity to increase municipalities’ role in nature conservation. The support also aligns with the objectives of the National Strategy for Protected Areas (French: *Stratégie Nationale*

60. CGCT, Code général des collectivités territoriales, art. L. 2334–2, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633, access 12.08.2024.

61. *Instruction relative...*, op. cit, p. 8.

62. *Synthèse des montants de DGF des municipalités*, Direction Générale des Collectivités Locales, DGCL, https://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/synthese_dgf.php, access 12.09.2024.

des Aires Protégées), including the aim to cover 30% of the country's territory with a network of protected areas and 10% with strong protection areas.

The use of subsidies varies depending on the territory, for example, in the Massif des Bauges park (departments of Savoie and Haute-Savoie), 14 municipalities have committed to developing, with the help of the park, a Urban Biodiversity Atlas (ABC) between 2023 and 2025, while the municipality of Crossac (department of Loire-Atlantique), in the Parc de Brière, used the subsidy for soil sediment diagnosis and restoration on wet heathlands, with technical support provided by the park⁶³.

Summary

The topic of financial support for municipalities with legally protected areas in the form of ecological subsidies is important for authorities and local communities. This is particularly the case for those local government units whose area is entirely (or mostly) covered by various forms of nature protection, including legally protected areas with the highest level of protection (national park or nature reserve).

The difficulties associated with the need to adapt activities in municipalities to the requirements in a nature protection site were signalled over a dozen years ago by institutions including the authorities of rural municipalities. Legislative initiatives regarding the establishment of an ecological subsidy for municipalities were not adopted at that time. Only in 2024 was the option of supporting municipalities with protected areas considered. Ecological needs is the first proposal that is a form of ecological subsidy sought by local government officials for years. A positive opinion from local government organisations (e.g. the Union of Rural Municipalities of the Republic of Poland) for these solutions does not mean that efforts will cease to establish a separate support mechanism for municipalities with protected areas, taking into account the individual needs of municipalities as far as local development is concerned.

The results of the analysis presented in this article lead to the following conclusions:

1. There is a correlation between the surface area and type of legally protected area, which is weighted appropriately, and the amount of ecological needs for local government units.

63. Fédération des Parcs naturels régionaux, *Une dotation renforcée pour les Parcs naturels régionaux en 2024*, <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/les-enjeux/biodiversite/une-dotation-renforcee-pour-les-parcs-naturels-regionaux-en-2024>, access 12.09.2024.

2. Rural municipalities, where the actual surface of legally protected areas is the largest, have the opportunity to receive financial support that will compensate for their developmental constraints.
3. The legislator hopes that the solution will increase acceptance for protected areas among local government authorities and local communities.
4. However, it will not be possible to verify the envisaged effects until after 2025, when the support of LGUs as regards ecological needs begins.
5. The evolution of the support system for municipalities with protected areas in France indicates that a systematic assessment of changes in local government unit revenues concerning ecological needs will be necessary, focusing on their effectiveness, potential changes in eligibility criteria, and distribution.

The French systems of financial support for municipalities with protected areas described in this article may be a helpful example in determining the eligibility of LGUs for support to compensate for lost local development opportunities.

Bibliography

- Banque des territoires**, *Dotation budgétaire biodiversité: la liste des communes éligibles est parue*, A.L./LocaltisFrance, 22.09.2020/24.09.2020, <https://www.banquedesterritoires.fr/dotation-budgetaire-biodiversite-la-liste-des-communes-eligibles-est-parue>, access 7.08.2024.
- Barczak A., Kowalewska E.**, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa, Wolters Kluwer, 2015.
- Bar M., Górski M., Jerzmański J.**, *Nowe przepisy o ochronie przyrody: komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody*, Dz. U. 2001 nr 3 poz. 21, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001.
- CGCT**, *Code général des collectivités territoriales*, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633, access 12.08.2024.
- Cyrankiewicz M.**, *Subwencja ekologiczna dla gmin a obszary Natura 2000*, "Rzeczpospolita", 23.02.2016, <https://www.rp.pl/samorzad/art1117731-subwencja-ekologiczna-dla-gmin-a-obszary-natura-2000>, access 17.07.2024.
- Chrzanowski R., Kopiec S., Malinowski M. et al.**, *Model optymalizacji funkcjonowania parków narodowych w Polsce w otoczeniu społeczno-gospodarczym*, red. B. Walas, Sucha Beskidzka, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii, 2019.
- Décret N° 2022-527** du 12 avril 2022 pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte, JORF N° 0087 du 13/04/2022, <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 20.08.2024.

Environmental subsidy – an instrument of support for municipalities with protected areas

- Dec-Kiełb M.**, *Gminy "parkowe" chcą dodatkowej subwencji ekologicznej na rozwój*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/subwencja-ekologiczna-dla-gmin-parkowych,521643.html>, access 16.07.2024.
- Dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales**, Collectivites locales.gouv.fr, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dotation-de-soutien-aux-communes-pour-les-amenites-rurales>, access 10.09.2024.
- Dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales : montants individuels pour 2024 et instruction de l'Etat précisant les modalités de répartition de la dotation**, Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalité, Département Finances et fiscalité locales, ref. BW42307, 10.09.2024, <https://www.amf.asso.fr/documents-dotation-soutien-aux-communes-pour-les-amenites-rurales-montants-individuels-pour-2024-instruction-letat-precisant-les-modalites-repartition-la-dotati/42307>, access 27.09.2024.
- Dotation "Natura 2000": mise en ligne des communes éligibles et des montants pour 2019**, AMF/DFIN, 18.07.2019, Nr ref.: BW39549, Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalité, <https://www-amf-asso-fr/documents-dotation-natura-2000-mise-en-ligne-communes-eligibles-montants-pour-2019/39549>, access 6.08.2024.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory**. Dyrektywa 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. UE. L 206 z 22.7.1992.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa**, Dz.U. UE L 20/7 z 26.1.2010.
- Fédération des Parcs naturels régionaux**, *Une dotation renforcée pour les Parcs naturels régionaux en 2024*, <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/les-enjeux/biodiversite/une-dotation-renforcee-pour-les-parcs-naturels-regionaux-en-2024>, access 12.09.2024.
- Francja**. *Informacja o sytuacji gospodarczej i stosunkach gospodarczych z Polską*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, czerwiec 2023, *Francja_-_notatka_o_sytuacji_gospodarczej_i_stosunkach_gospodarczych_z_Polską_(122022).pdf*, access 15.09.2024.
- Graeff Guerra B.**, *PLF 2024 – dotation biodiversité aux communes*, <https://www.portail.reserves-naturelles.org/articles/132674-plf-2024-dotation-biodiversite-aux-communes>, access 10.08.2024.
- Gruszecki K.**, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa, Wolters Kluwer, 2024.
- GUS**, *Ochrona środowiska 2023*, Warszawa 2023.
- GUS**, *Podział administracyjny Polski*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski>, access 15.06.2024.
- Gwiazdowicz M.**, *Ochrona przyrody w Polsce. Wybrane problemy*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport nr 202, Warszawa 2002.
- Gwiazdowicz M.**, *System ochrony przyrody w Polsce – regulacje prawne i instytucje* [in:] *Ochrona przyrody. Studia BAS nr 10*, red. M. Gwiazdowicz, Warszawa, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 2008.

Environmental subsidy – an instrument of support for municipalities with protected areas

- Interpelacja nr 20742** do ministra środowiska w sprawie ustanowienia subwencji ekologicznej dla gmin, Krystyna Sibińska, 11.03.2018, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7F2FA0C1>, access 16.07.2024.
- Interpelacja nr 23811** do ministra środowiska w sprawie wprowadzenia subwencji ekologicznej dla gmin, Andrzej Maciejewski, 9.07.2018, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=26EDA1C1>, access 16.07.2024.
- Interpelacja nr 4010** w sprawie subwencji ekologicznej dla gmin, Michał Pyrzyk, 14.08.2024, <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTD8AJ47/%24FILE/i04010-o1.pdf>, access 15.09.2024.
- Informacja** dotycząca nowej ustawy o dochodach JST i subwencji ekologicznej, 30.08.2024, <https://www.zgwrp.pl/informacja-dotyczaca-nowej-ustawy-o-dochodach-jst-i-subwencji-ekologicznej/>, access 17.09.2024.
- INSEE**, *Commune rurale. Definition*, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1902>, access 2.09.2024.
- Instruction** relative a la repartition de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales pour l'exercice 2024, Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer, Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, Direction générale des collectivités locales, Paris, 11.07.2024, <https://www.vendee.gouv.fr/contenu/telechargement/26428/169421/file/Instruction%20dotation%20aménités%20rurales%20exercice%202024.pdf>, access 12.08.2024.
- Król M.A.**, *Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody*, "Studia Iuridica Agraria" 2011, nr 9.
- Les parcs nationaux de France**, Office français de la biodiversité, <https://www.ofb.gouv.fr/les-parcs-nationaux-de-france>, <https://www.ofb.gouv.fr/les-parcs-nationaux-de-france>, access 10.08.2024.
- Loi N° 2006–436** du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. JORF N° 90 du 15 avril 2006, <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 20.08.2024.
- Loi N° 2018–1317** du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. JORF N° 0302 du 30 décembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 6.08.2024.
- Loi N° 2019–1479** du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, JORF N°0302 du 29 décembre 2019, <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 6.08.2024.
- Loi N° 2020–1721** du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, JORF N°0315 du 30 décembre 2020, <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 6.08.2024.
- Loi N° 2021–1900** du 30 décembre 2021 de finances pour 2022. JORF N°0304 du 31 décembre 2021. <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 6.08.2024.
- Loi N° 2022–1726** du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. JORF N°0303 du 31 décembre 2022, <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 6.08.2024.
- Loi N° 2023–1322** du 29 décembre 2023 de finances pour 2024. JORF N°0303 du 30 décembre 2023, art. 243, <https://www.legifrance.gouv.fr>, access 6.08.2024.
- Lipińska I.**, *Rozwój obszarów przyrodniczo cennych – aspekty społeczne, ekonomiczne i prawne*, "Roczniki Naukowe. Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2013, nr 15(1).

Environmental subsidy – an instrument of support for municipalities with protected areas

- Luzar-Błaż K., Grodzińska-Jurczak M., Cent J.**, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu terenami chronionymi na przykładzie obszaru Natura 2000 – Dolinki Jurajskie*, "Wieś i Rolnictwo" 2017, nr 2(175), DOI: <http://dx.doi.org/10.7366/wir022017/03>.
- Musiał K.**, *Potencjalne i rzeczywiste funkcje cennych przyrodniczo terenów w obrębie dużego miasta – przykład Dębnicko-Tynieckiego obszaru łąkowego*, "Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych" 2017, nr 4, DOI: <http://dx.doi.org/10.15576/PDGR/2017.4.77>.
- Obywatelski projekt ustawy** o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 848 z 21 czerwca 2012, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/69E6BFA6648999CBC1257AAF003BC361/%24File/848.pdf>, access 10.06.2024.
- Obywatelski projekt ustawy** o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 24 z 27 września 2012 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=24>, access 24.07.2024.
- Opinia** na temat obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z druku nr 24, w zakresie aktualności tego projektu ustawy i zasadności jego przyjęcia, przy uwzględnieniu przedstawionego przez rząd stanowiska do tego projektu z 6.06.2016, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=24>, access 24.07.2024.
- Petycja** w sprawie subwencji ekologicznej z 23 lutego 2018 r., <https://bip.mos.gov.pl/skargi-wnioski-petycje/petycje/petycje-z-2018-roku/szczegoly/news/petycja-z-dnia-23-lutego-2018-r-w-sprawie-subwencji-ekologicznej/>, access 5.05.2024.
- Poselski projekt ustawy** o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Druk nr 1192 z 22 stycznia 2013 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1192>, access 24.07.2024.
- Przebieg prac** nad Rządowym projektem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk 622, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=622>, access 15.10.2024.
- Rządowy projekt ustawy** o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 622, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=622>, access 19.09.2024.
- Stanisławski J.** (red.), *Wsparcie finansowe dla gmin położonych na terenach prawnie chronionych w Polsce – subwencja ekologiczna*, Bielszów, Investment Management Environment Consulting, 2012.
- Stanowisko Rządu** wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 848), Pismo z 9 kwietnia 2013 r., znak: DSPA-140-191(5)/1, <https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/373/ec1f07bb32e85b8ff1c88e834988543753e3cf32.pdf>, access 24.07.2024.
- Stanowisko Rządu** do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Pismo z 12 stycznia 2016 r., DKRM.ZK.140-121(5)/2015.MN, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2E8A83E516AF8050C1257F3900306CAD/%24File/24-s.pdf>, access 24.07.2024.
- Stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 1192), Pismo z 26 czerwca 2013 r., DSPA-140-64(5)/13, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/6A52E925C8F3A8E5C1257BA400422A71/%24File/1192-s.pdf>, access 24.07.2024.
- Stratégie nationales pour les aires protégées 2030**, Office français de la biodiversité, Annexe 1, <https://www.ofb.gouv.fr/la-strategie-nationale-pour-les-aires-protgees>, access 10.08.2024.

Environmental subsidy – an instrument of support for municipalities with protected areas

- Subwencja ekologiczna**, Związek Gmin Wiejskich RP, https://www.zgwrp.pl/wp-content/uploads/2012/11/Subwencja-ekologiczna_w21112012.pdf, access 10.06.2024.
- Synthèse des montants de DGF des communes**, Direction Générale des Collectivités Locales, DGCL, https://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/synthese_dgf.php, access 12.09.2024.
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody**, t.j. Dz. U. 2023 poz. 1336 ze zm.
- Ustawa z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**, Dz. U. 2024 poz. 1572.
- Uzasadnienie do projektu ustawy**, https://metropolie.pl/fileadmin/news/2023/05/7_Stawka_-_uzasadnienie_-_w_tym_subwencja_ekologiczna.pdf, access 11.06.2024.
- Wrona T.**, *Subwencja ekologiczna – porozmawiajmy konkretnie o utraconych dochodach gmin*, Forum Samorządowe, 20.08.2018, https://forumsamorzadowe.pl/artykuly/arttykul/443,,0,t_wrona_subwencja_ekologiczna_porozmawiajmy_konkretnie_o_utraconych_dochodach_gmin.html, access 17.07.2024.
- Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku**, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, access 17.09.2024.
- Zielińska A.**, *Kapitał ludzki w zrównoważonym rozwoju obszarów przyrodniczo cennych* [in:] *Zarządzanie wiedzą we współczesnej gospodarce*, red. D. Kopycińska, Szczecin, Wydawnictwo Print Group, 2008.

received: 29.10.2024
accepted: 26.11.2024



Wpływ uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych na zdrowie psychiczne rolników – perspektywa międzynarodowa

Peter Lundqvist

Abstrakt

Niniejsza skrócona wersja systematycznego przeglądu literatury ma na celu przedstawienie przeglądu badań dotyczących psychospołecznego środowiska pracy rolników i ich zdrowia psychicznego. Zawiera informacje na temat wyzwań stojących przed rolnikami, ich konsekwencji w postaci stresu i ryzyka chorób psychicznych, a także zdolności do radzenia sobie z tymi wyzwaniami samodzielnie lub poprzez różne formy wsparcia. Istotne aspekty obejmują również czynniki prozdrowotne związane z zawodem oraz możliwości rozwoju, które przyczyniają się do stworzenia dobrego środowiska pracy. Badania ograniczono do okresu 2005–2021 oraz krajów o podobnych formach i warunkach produkcji, w tym krajów w Europie, Ameryce Północnej (Stanów Zjednoczonych i Kanadzie) oraz Australazji (Australii i Nowej Zelandii).

Wyniki pokazują, że zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa w psychospołecznym środowisku pracy rolników obejmują obciążenie pracą, finanse, zmianę klimatu i warunki pogodowe, przestępczość, globalizację, przepisy i regulacje, normy męskości i samotność, izolację oraz brak wsparcia. Problemy związane ze złym stanem zdrowia psychicznego są generalnie bardziej powszechne wśród rolników, zwłaszcza starszych, niż w innych grupach zawodowych. Rolnicy mają wyższy wskaźnik depresji i prób samobójczych w porównaniu z innymi grupami zawodowymi, a liczba przypadków chorób psychicznych wśród rolników wzrosła w ostatnich latach. Czynniki zdrowotne w psychospołecznym środowisku pracy rolników nie są tak dobrze zbadane jak czynniki ryzyka. Zidentyfikowane czynniki zdrowotne obejmują: więź, jaką rolnik odczuwa z uprawianą ziemią, odpowiedzialność środowiskową i społeczną, zdolność do pracy, możliwość przebywania na zewnątrz, pracę fizyczną i zdrowe odżywianie, dobre środowisko pracy i życia, pracę ze zwierzętami, rozsądne obciążenie pracą, motywację wewnętrzną, wsparcie społeczne i poczucie przynależności, dochód inny niż z pracy w gospodarstwie oraz zdolność do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zdolność rolników do radzenia sobie ze stresem oraz regeneracji po stresie, z którym mają do czynienia

Peter Lundqvist, prof., Wydział Nauk o Człowieku i Społeczeństwie, Szwedzki Uniwersytet Nauk Rolniczych, Alnarp, Szwecja.

w swoim zawodzie (rezyliencja), różniła się w zależności od konkretnej osoby. Wsparcie rodziny, kontakt z naturą i zwierzętami, stawianie granic dotyczących obowiązków zawodowych, relaks lub wykonywanie czynności innych niż praca także przyczyniały się do wzmocnienia ich rezyliencji. Rezyliencji można się nauczyć, co może być pomocne dla rolników. Rolnicy stosują różne osobiste strategie radzenia sobie ze stresem, na który są narażeni. Strategie te mogą również przyczynić się do budowania ich rezyliencji, co może obejmować planowanie, pozytywne przewartościowanie (zmianę nastawienia do stresujących wydarzeń, humor i rozrywkę) oraz uzyskiwanie pomocy i wsparcia od innych. Ponadto może być tu stosowana również akceptacja jako jedna ze strategii radzenia sobie. Do negatywnych strategii można zaliczyć unikanie, a także obwinianie siebie lub innych. Obejmują one również tłumienie emocji, unikanie problemów lub spożywanie alkoholu.

Według kilku badań, fakt, że rolnicy rzadziej poszukują zasobów i usług w zakresie zdrowia psychicznego oraz rzadziej z nich korzystają, wynika z braku regionalnych zasobów i zrozumienia specyfiki tej grupy zawodowej. Rolnicy mieli największe zaufanie do informacji o zdrowiu psychicznym pochodzących od lekarzy, a także od małżonków, członków rodziny i przyjaciół, co sprawiało, że byli bardziej otwarci na ich odbiór. Szersza społeczność rolnicza może przyczynić się do wsparcia społecznego, edukacji i programów mentorskich dla rolników z objawami stresu i depresji. Przyszłe działania na rzecz zapobiegania samobójstwom wśród rolników mogą być również prowadzone poprzez edukację, programy szkoleniowe oraz kampanie ogólnokrajowe.

Słowa kluczowe: depresja, obciążenie pracą, promowanie zdrowia, rolnik, równowaga między życiem zawodowym a prywatnym, stres, wsparcie społeczne, zdrowie psychiczne.

Wstęp

Trudności, z jakimi borykają się rolnicy w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa w swoich gospodarstwach są powszechnie znane i dobrze udokumentowane¹. Badania koncentrowały się głównie na urazach ze skutkiem śmiertelnym i bez skutku śmiertelnego, ponieważ rolnictwo należy do sektorów o najwyższym poziomie urazów zawodowych². Istnieje również szereg programów i strategii interwencyjnych mających

-
1. K.J. Donham, A. Thelin, *Agricultural medicine: Rural occupational and environmental health, safety, and prevention*, John Wiley & Sons 2016.
 2. S. Pinzke, C. Alwall Svennefelt, P. Lundqvist, *Occupational injuries in Swedish agriculture: development and preventive actions*, „Journal of Agricultural Safety and Health” 2018, Vol. 23(4), s. 355–373, DOI:10.13031/jash.12816; A. Jones, M. Jakob, J. McNamara, *Review of the future of agriculture and occupational safety and health (OSH): Foresight on new and emerging risks in OSH*, European Agency for Safety and Health at Work, European Risk Observatory Report, Bilbao 2020, Spain, DOI:10.2802/769257.

na celu zmniejszenie liczby urazów, np. „Bezpieczni Rolnicy – Zdrowy Rozsądek” (ang. *Safe Farmers Common Sense*) w Szwecji³, strategia „Wizja Zero” dla rolnictwa⁴ (ang. *Vision Zero Strategy for Agriculture*) opracowana przez Międzynarodową Sekcję ISSA ds. Prewencji w Rolnictwie w 2019 roku oraz projekt Sacurima finansowany przez Unię Europejską (UE)⁵.

Psychospołeczne warunki pracy, stres i zdrowie psychiczne rolników były dotychczas znacznie rzadziej przedmiotem zainteresowania organizacji rolniczych, badaczy oraz programów interwencyjnych. Aby stworzyć bazę wiedzy dla przyszłych działań w Szwecji, sporządzono międzynarodowy przegląd literatury, koncentrując się na badaniach przeprowadzonych w krajach o podobnym systemie rolnictwa do tego prowadzonego w Europie, Ameryce Północnej (Stanach Zjednoczonych i Kanadzie) i Australazji (Australii i Nowej Zelandii).

Pytania zadane w ramach tego badania brzmiały następująco:

- Jakie są zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa oraz czynniki prozdrowotne w psychospołecznym środowisku pracy rolników i jakie mają one konsekwencje dla zdrowia psychicznego?
- W jaki sposób można wspierać psychospołeczne środowisko pracy i zdrowie psychiczne rolników (przez działania społeczeństwa, sektora/ współpracowników/ rodziny oraz przez własne działania)?

Metoda

Systematyczny przegląd literatury opierał się na artykułach naukowych, które zrecenzowano i opublikowano w języku angielskim w latach 2005–2021. Przeprowadzono dwa przykładowe wyszukiwania: jedno w bazie Web of Science i drugie – w Social Science Citation Index, a następnie przeprowadzono wyszukiwania w bazach: Social Science Citation Index, Scopus, PubMed i Google Scholar. Ostatecznie, po zakończeniu procesu wyszukiwania systematyczny przegląd literatury

3. C. Alwall Svennefelt, P. Lundqvist P., *Safe Farmer Common Sense’ – A National Five-Year Education-Based Program for Prevention of Occupational Injuries in Swedish Agriculture-Background, Process, and Evaluation*, „Journal of Agromedicine” 2020, Vol. 25 (2), s. 221–230, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1059924X.2019.1659203>.

4. ISSA Agriculture, *Guide for individual farmers. Vision Zero Strategy for agriculture*, International Section of the International Social Security Association on Prevention in Agriculture 2019, <http://vision-zero.global/vision-zero-agricultural-sector>, dostęp 7.11.2024.

5. J. Leppälä, P. Griffin, J. McNamara et al., *Safety Culture and Risk Management in Agriculture : Sacurima Cost Action CA16123 Highlights and Conclusions*, „Natural resources and bioeconomy studies” 2021, Vol. 63, Natural Resources Institute Finland, Helsinki 2021, <https://jukuri.luke.fi/handle/10024/547926>.

oparto na 108 artykułach, w niniejszej publikacji przedstawiono jednak jedynie wybór najważniejszych badań⁶.

Wyniki

Większość badań w ramach tego przeglądu literatury pochodziła z Australii (35), Stanów Zjednoczonych (26 badań) lub Kanady (7), przy czym tylko kilka badań pochodziło z Europy, a jedynie 13 publikacji z krajów skandynawskich.

Czynniki ryzyka wpływające na stres i zdrowie psychiczne rolników

Główne czynniki ryzyka wpływające na stres i zdrowie psychiczne rolników obejmują obciążenie pracą, finanse, zmianę klimatu i warunki pogodowe, przestępczość, globalizację, przepisy i regulacje, normy męskości, a także samotność, izolację oraz brak wsparcia.

Obciążenie pracą

Badanie wśród hodowców bydła mlecznego w Australii wykazało, że rolnicy ci cechowali się wyjątkowo wysokim poziomem problemów ze zdrowiem psychicznym, co można było powiązać, między innymi, z obciążeniem pracą w gospodarstwie⁷. Poczucie presji czasu było również jednym z najbardziej niepokojących czynników stresogennych u rolników australijskich⁸, rolników amerykańskich⁹ oraz rolników

6. Aby zapoznać się z pełnym opracowaniem, zob.: Swedish Agency for Work Environment Expertise (SAWEE), *Farmers' psychosocial work environment and mental health*, Swedish Agency for Work Environment Expertise, „Systematic literature review” 2022, Vol. 8, Gävle, https://media.sawee.se/2023/03/Farmers_psychosocial_work-environment_and_mental_health_digital.pdf.
7. A. Wallis, M.F. Dollard, *Local and global factors in work stress: The Australian dairy farming exemplar*, „Scandinavian Journal of Work Environment & Health” 2008, s. 66–74, Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000259091900009.
8. C.J. McShane, F. Quirk, *Mediating and moderating effects of work-home interference upon farm stressors and psychological distress*, „The Australian Journal of Rural Health” 2009, Vol. 17(5), s. 244–250, DOI:10.1111/j.1440-1584.2009.01085.x.
9. J.M. Rudolph, R.L. Berg, A. Parsaik, *Depression, anxiety and stress among young farmers and ranchers: A pilot study*, „Community Mental Health Journal” 2020, Vol. 56(1), s. 126–134, DOI:10.1007/s10597-019-00480-y.

objętych badaniem międzynarodowym¹⁰. Napięcie związane z obciążeniem pracą i zdrowiem zwierząt wiązało się z objawami stresu i zmęczenia¹¹. Badanie dotyczące czynników stresogennych wśród rolników w Nowej Zelandii wykazało, że zwiększone obciążenie pracą w szczycie sezonu było jednym z głównych takich czynników¹².

Finanse i trudności finansowe

Procesy produkcyjne w działalności rolniczej charakteryzują się wyjątkowymi uwarunkowaniami, które należy wziąć pod uwagę, na przykład podczas analizy sytuacji finansowej. Wiele procesów produkcyjnych jest długotrwałych – siew odbywa się jesienią, a żniwa dopiero rok później, przy czym plony zależą od pogody, co wpływa również na produkcję zwierzęcą w gospodarstwie. Aby osiągnąć pożądaną poziom produkcji, konieczne są dodatkowe nakłady, takie jak nawozy, a czasem również chemiczne środki ochrony roślin i olej napędowy. Wniosek jaki można wyciągnąć, jest taki, że zawód rolnika wiąże się z ryzykiem finansowym i niepewnością. Z artykułu autorstwa¹³ W. Heo i in. wynika, że stres finansowy obniżał satysfakcję z życia wśród rolników w Stanach Zjednoczonych, natomiast L.F. LaBrasch¹⁴ i in. przeanalizowali związek między liczbą godzin snu a obawami finansowymi wśród rolników w Kanadzie. Wyniki pokazują, że rolnicy tracili dużo snu, zwłaszcza w okresach intensywnej pracy (granice wyznaczono na mniej niż sześć godzin snu na dobę). Nie udało się jednak ustalić, czy to obawy finansowe prowadziły do niedoboru snu, czy też niedobór snu powodował pojawienie się obaw finansowych.

Badanie wśród hodowców bydła mlecznego w Australii wykazało, że rolnicy ci cechowali się wyjątkowo wysokim poziomem problemów ze zdrowiem psychicznym, co można było powiązać między innymi z finansowymi podstawami prowadzenia gospodarstwa¹⁵. Trudna sytuacja finansowa była również czynnikiem stresogennym

10. C. Lunner-Kolstrup, M. Kallioniemi, P. Lundqvist et al., *International perspectives on psychosocial working conditions, mental health, and stress of dairy farm operators*, „Journal of Agromedicine” 2013, Vol. 18(3), s. 244–255, DOI:10.1080/1059924x.2013.796903.
11. M.K. Kallioniemi, A.J. Simola, H.R. Kymäläinen et al., *Stress among Finnish farm entrepreneurs*, „Annals of Agricultural & Environmental Medicine” 2008, Vol. 15(2), s. 243–249.
12. H.M. Firth, S.M. Williams, G.P. Herbison et al., *Stress in New Zealand farmers*, „Stress and Health” 2007, Vol. 23(1), s. 51–58, DOI:10.1002/smi.1119.
13. W. Heo, J.M. Lee, N. Park, *Financial-related psychological factors affect the life satisfaction of farmers*, „Journal of Rural Studies” 2020, Vol. 80, s. 185–194.
14. L.F. LaBrasch, P. Pahwa, W. Pickett et al., *Relationship between sleep loss and economic worry among farmers: A survey of 94 active Saskatchewan noncorporate farms*, „Journal of Agromedicine” 2008, Vol. 13(3), s. 149–154, DOI:10.1080/10599240802371862.
15. A. Wallis, M.F. Dollard, *Local and global factors in work stress: The Australian dairy farming exemplar*, „Scandinavian Journal of Work Environment & Health” 2008, s. 66–74, Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000259091900009.

wśród fińskich¹⁶, kanadyjskich¹⁷ i młodszych rolników w USA¹⁸, przy czym wyniki innego badania przeprowadzonego w Stanach Zjednoczonych pokazują, że obawy finansowe mają wpływ na zdrowie i samopoczucie rolników¹⁹. Rolnicy odczuwają, że lokalne banki i inni pożyczkodawcy w Stanach Zjednoczonych nie są tak skłonni do udzielania pożyczek czy kredytów, jak to miało miejsce w przeszłości²⁰. Badanie czynników stresogennych przeprowadzone wśród nowozelandzkich rolników wykazało, że jednym z najbardziej stresogennych czynników było nieosiągnięcie zysków przez gospodarstwo w poprzednim roku²¹, natomiast badanie z Norwegii pokazało, że poziom dochodów z rolnictwa był silniej związany z obawami finansowymi i problemami ze zdrowiem psychicznym, gdy duża część całkowitych dochodów gospodarstwa domowego pochodziła z rolnictwa²². Badanie jakościowe przeprowadzone w Australii pokazuje, że rolnicy mogą odejść z zawodu, jeśli nie jest on finansowo opłacalny, a stres finansowy staje się zbyt silny. Jest to zazwyczaj trudna decyzja, ponieważ wywierana jest ogromna presja wynikająca z tradycyjnej roli rolnika, oczekiwań rodziny oraz środowiska kulturowego, do którego należy rolnik²³.

Zmiana klimatu i warunki pogodowe

Zmiana klimatu, która prowadzi do zjawisk takich jak susze i powodzie, ma bezpośredni wpływ na rolników. Badania wykazały, że susze powodują niepewność co do przyszłości, problemy finansowe, małe plony oraz zwiększone zapotrzebowanie

16. M.K. Kallioniemi, A. Simola, J. Kaseva et al., *Stress and Burnout Among Finnish Dairy Farmers*, „Journal of Agromedicine” 2016, Vol. 21(3), s. 259–268, DOI:10.1080/1059924x.2016.1178611.
17. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.
18. J.M. Rudolphi, R.L. Berg, A. Parsaik, *Depression, anxiety and stress among young farmers and ranchers: A pilot study*, „Community Mental Health Journal” 2020, Vol. 56(1), s. 126–134, DOI:10.1007/s10597-019-00480-y.
19. W. Heo, J.M. Lee, N. Park, *Financial-related psychological factors affect the life satisfaction of farmers*, „Journal of Rural Studies” 2020, Vol. 80, s. 185–194.
20. M.S. Jones, D.B. Reed, M.L. Hunt, *Suicide: An unrecognised epidemic among farmers*, „Workplace Health & Safety” 2018, Vol. 66(9), s. 464–464, DOI:10.1177/2165079918784055.
21. H.M. Firth, S.M. Williams, G.P. Herbison et al., *Stress in New Zealand farmers*, „Stress and Health” 2007, Vol. 23(1), s. 51–58, DOI:10.1002/smi.1119.
22. B. Logstein, *Farm-related concerns and mental health status among Norwegian farmers*, „Journal of Agromedicine” 2016a, Vol. 21(4), s. 316–326, DOI:10.1080/1059924x.2016.1211055.
23. L. Bryant, B. Garnham, *Farming exit and ascriptions of blame: The ordinary ethics of farming communities*, „Journal of Rural Studies” 2018, Vol. 62, s. 62–67. DOI:10.1016/j.rurstud.2018.07.004.

na nakład pracy ze strony rolników, a także wywołują obawy i lęki²⁴. Przegląd literatury również wykazał, że czynniki zewnętrzne, takie jak pogoda, stanowiły dodatkowy czynnik stresogenny²⁵. Badanie z Australii, w ramach którego przeprowadzono wywiady z rolnikami na temat ich poglądów dotyczących wpływu zmiany klimatu na sektor rolny, wykazało, że zaniepokojenie tym problemem było powszechne²⁶. Ich obawy dotyczyły klimatu i tego, jaka będzie pogoda w przyszłości, co miało negatywny wpływ na ich tożsamość jako rolników oraz nasilało obawy i lęki. Podsumowując, badanie to wykazało istnienie powiązania między zdrowiem człowieka a dobrostanem ekosystemów, przy czym związek ten był szczególnie widoczny u osób mieszkających na obszarach wiejskich.

Obawy o pogodę²⁷, zła pogoda²⁸ i szkody w uprawach związane z pogodą²⁹ mogą negatywnie wpływać na zdrowie psychiczne rolników. W artykule autorstwa D. Hossaina³⁰ i in. wskazano kluczowe obszary wpływające na zdrowie psychiczne rolników w Queensland, przy czym jednym z głównych czynników, które przyczyniały się do złego stanu zdrowia psychicznego, była susza. Szersze badanie przeprowadzone

24. E.K. Austin, T. Handley, A.S. Kiem et al., *Drought-related stress among farmers: findings from the Australian Rural Mental Health Study*, „Medical Journal of Australia” 2018, Vol. 209(4), s. 159–165, DOI:10.5694/mja17.01200; B. Edwards, M. Gray, B. Hunter, *The impact of drought on mental health in rural and regional Australia*, „Social Indicators Research” 2015, Vol. 121(1), s. 177–194, DOI:10.1007/s11205-014-0638-2; K.M. Fennell, C.E. Jarrett, L.J. Kettler et al., *„Watching the bank balance build up then blow away and the rain clouds do the same”: A thematic analysis of South Australian farmers’ sources of stress during drought*, „Journal of Rural Studies” 2016, Vol. 46, s. 102–110, DOI:10.1016/j.jrurstud.2016.05.005; K.M. Gunn, D.A. Turnbull, J. Dollman et al., *Why are some drought-affected farmers less distressed than others? The association between stress, psychological distress, acceptance, behavioural disengagement and neuroticism*, „Australian Journal of Rural Health” 2021, Vol. 29(1), s. 106–116, DOI:10.1111/ajr.12695; I.C. Hanigan, J. Schirmer, T. Niyonsenga, *Drought and Distress in Southeastern Australia*, „Ecohealth” 2018, Vol. 15(3), s. 642–655, DOI:10.1007/s10393-018-1339-0; J.D. Polain, H.L. Berry, J.O. Hoskin, *Rapid change, climate adversity and the next ‘big dry’: Older farmers’ mental health*, „Australian Journal of Rural Health” 2011, Vol. 19(5), s. 239–243; S. Odabasi, V. Hartarska, *Farmer suicides: Effects of socio-economic, climate, and mental health factors*, „Journal of Mental Health Policy and Economics” 2021, Vol. 24(2), s. 61–71, Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000661254400003.
25. C. Lunner-Kolstrup, P. Lundqvist, *Lantbrukets & landsbygdens psykosociala puls. Screening av psykosociala arbetsförhållanden, psykisk hälsa och sociala nätverk bland lantbrukare och landsbygdsföretagare. Sveriges lantbruksuniversitet. Fakulteten för land-skapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap, LTJ Rapport 2013:20, Alnarp 2013*, <https://pub.epsilon.slu.se/10578/>.
26. N.R. Ellis, G.A. Albrecht, *Climate change threats to family farmers’ sense of place and mental wellbeing: A case study from the western Australian wheatbelt*, „Social Science & Medicine” 2017, Vol. 175, s. 161–168, DOI:10.1016/j.socscimed.2017.01.00937.
27. G.D. Kearney, A.P. Rafferty, L.R. Hendricks et al., *A cross-sectional study of stressors among farmers in eastern North Carolina*, „North Carolina Medical Journal” 2014, Vol. 75(6), s. 384–392, DOI:10.18043/ncm.75.6.384.
28. H.M. Firth, S.M. Williams, G.P. Herbison et al., *Stress in New Zealand farmers*, „Stress and Health” 2007, Vol. 23(1), s. 51–58, DOI:10.1002/smi.1119.
29. M.S. Jones, D.B. Reed, M.L. Hunt, *Suicide: An unrecognised epidemic among farmers*, „Workplace Health & Safety” 2018, Vol. 66(9), s. 464–464, DOI:10.1177/2165079918784055.
30. D. Hossain, R. Eley, J. Coutts et al., *Mental health of farmers in Southern Queensland: Issues and support*, „Australian Journal of Rural Health” 2008, Vol. 16(6), s. 343–348, DOI:10.1111/j.1440-1584.2008.01014.x.

w Australii na temat wpływu suszy na mieszkańców obszarów wiejskich wykazało, że susza ma negatywny wpływ na zdrowie psychiczne, przy czym grupą najbardziej dotkniętą tym problemem byli rolnicy³¹. Z badania wynika, że im poważniejszy wpływ suszy na rolnictwo, tym większy wpływ na zdrowie psychiczne. Rolnicy, którzy wskazali, że susza doprowadziła do całkowitej utraty plonów lub drastycznego spadku produktywności ich gospodarstwa, mieli znacznie wyższy wskaźnik problemów ze zdrowiem psychicznym. Ważnym czynnikiem w tym kontekście są kwestie finansowe, takie jak poziom cen środków produkcji oraz koszty związane z awariami maszyn. Badania dotyczące wpływu okresów suszy na zdrowie psychiczne rolników zostały przeprowadzone prawie wyłącznie w Australii, a z badania dotyczącego związku między okresami suszy a samobójstwami wśród rolników wynika, że ryzyko samobójstwa wśród mężczyzn wzrastało wraz z pogłębianiem się suszy³².

Przestępczość

Narastającym problemem w sektorze rolnym, zgłaszanym w Wielkiej Brytanii, jest to, że rolnicy padają ofiarami przestępstw. Wraz z coraz powszechniejszym korzystaniem z kosztownych urządzeń technicznych, takich jak sprzęt GPS, maszyny i pojazdy wzrasta również przestępczość w gospodarstwach rolnych³³. To samo badanie wykazało także, że tego rodzaju przestępstwa przyczyniają się do stresu psychicznego u rolników.

Globalizacja, przepisy i regulacje

Rolnicy są narażeni na czynniki stresogenne pozostające poza ich kontrolą, takie jak niestabilne rynki, zmieniające się regulacje rządowe, kurcząca się dostępność siły roboczej, rosnące koszty produkcji, zmieniająca się polityka międzynarodowa i zmieniające się rynki³⁴. W badaniu przeprowadzonym wśród hodowców bydła mlecznego w Finlandii podkreślono, że najczęstszymi czynnikami stresogennymi były czynniki zewnętrzne, takie jak polityka rolna UE. Badanie przeprowadzone wśród hodowców

31. B. Edwards, M. Gray, B. Hunter, *The impact of drought on mental health in rural and regional Australia*, „Social Indicators Research” 2015, Vol. 121(1), s. 177–194, DOI:10.1007/s11205-014-0638-2.

32. I.C. Hanigan, C.D. Butler, P.N. Kocic et al., *Suicide and drought in New South Wales, Australia, 1970–2007*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America” 2012, Vol. 109(35), s. 13950–13955, DOI:10.1073/pnas.111296510938.

33. K. Smith, *Desolation in the countryside: How agricultural crime impacts the mental health of British farmers*, „Journal of Rural Studies” 2020, Vol. 80, s. 522–531, DOI:10.1016/j.jrurstud.2020.10.037.

34. A. Jones-Bitton, C. Best, J. MacTavish et al., *Stress, anxiety, depression, and resilience in Canadian farmers*, „Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology” 2020, Vol. 55(2), s. 229–236, DOI:10.1007/s00127-019-01738-2.

bydła mlecznego w Australii³⁵ wykazało, że poziom problemów psychicznych wśród tych rolników był wyjątkowo wysoki, co można powiązać z takimi kwestiami jak globalizacja, która wiąże się z przejściem od regulacji krajowych do czystej gospodarki rynkowej. Jak wynika z badania przeprowadzonego w Stanach Zjednoczonych³⁶, rolnicy, którzy kiedyś cieszyli się niezależnością, teraz muszą poświęcać dużo czasu na czynności administracyjne i dokumentowanie swoich działań w zakresie upraw i hodowli zwierząt, aby wykazać przed różnymi urzędami, że spełniają odpowiednie wymogi. W artykule autorstwa D. Hossaina³⁷ i in. określono kluczowe obszary wpływające negatywnie na zdrowie psychiczne rolników w Queensland, przeprowadzając serię spotkań grup dyskusyjnych z udziałem rolników, organizacji powiązanych z sektorem rolniczym i pracowników medycznych. Wyniki pokazały, że rosnące obciążenie przepisami i regulacjami miało negatywny wpływ na zdrowie psychiczne rolników.

Normy męskości i różnice między płciami

Z wywiadów z australijskimi rolnikami, głównie płci męskiej, wynikało, że ich męska tożsamość, dotąd kojarzona z dumą, zaczyna ustępować miejsca tożsamości nacechowanej wstydem. Zmiana ta jest kluczowa dla zrozumienia, dlaczego samobójstwo może być traktowane jako potencjalne rozwiązanie przez rolników. Na przykład w sytuacji zagrożenia rentowności gospodarstwa i presji finansowej, rolnicy odczuwali wstyd, obawiali się o swoją reputację i mieli poczucie zagrożenia ich męskiej tożsamości, co powodowało problemy ze zdrowiem psychicznym, a niekiedy prowadziło do samobójstw³⁸.

Rolniczki w Kanadzie odczuwają większy stres niż mężczyźni³⁹. Rolniczki uczestniczące w tym badaniu opisywały, że nadal czują się jak kobiety w świecie zdominowanym przez mężczyzn, przez co muszą pracować ciężiej, aby udowodnić swoje kompetencje, co z kolei wywołuje większy stres. Czują się także niedoceniane w sieci rolników, której były częścią, ponieważ ciągle porównywanie gospodarstw

35. A. Wallis, M.F. Dollard, *Local and global factors in work stress: The Australian dairy farming exemplar*, „Scandinavian Journal of Work Environment & Health” 2008, s. 66–74, Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000259091900009.

36. M.S. Jones, D.B. Reed, M.L. Hunt, *Suicide: An unrecognised epidemic among farmers*, „Workplace Health & Safety” 2018, Vol. 66(9), s. 464–464, DOI:10.1177/2165079918784055.

37. D. Hossain, R. Eley, J. Coutts et al., *Mental health of farmers in Southern Queensland: Issues and support*, „Australian Journal of Rural Health” 2008, Vol. 16(6), s. 343–348, DOI:10.1111/j.1440–1584.2008.01014.x.

38. L. Bryant, B. Garnham B., *The fallen hero: Masculinity, shame and farmer suicide in Australia*, „Gender Place and Culture” 2015, Vol. 22(1), s. 67–82, DOI:10.1080/0966369x.2013.855628.

39. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.

wywoływało w nich poczucie, że są stale monitorowane i oceniane przez innych rolników. Rolniczki odczuwały również stres związany z faktem, że oprócz zawodu rolnika, pełniły także inne funkcje, były matkami, żonami, były odpowiedzialne za swoje gospodarstwa domowe, a także musiały pogodzić obowiązki wynikające z pełnienia wszystkich ww. funkcji⁴⁰.

Samotność, izolacja i brak wsparcia

Jak wynika z badań przeprowadzonych w Australii⁴¹, w sieciach rolników panowało jasne zrozumienie tego, co oznacza być „dobrym rolnikiem”, które to przekonanie może prowadzić do poczucia dumy i radości. Jednak gdy oni sami lub inni byli postrzegani jako „zli rolnicy”, mogło to wywoływać stres. Jak wynika z innego badania przeprowadzonego w Australii, rolnicy odczuwali, że społeczności, do których należeli, były raczej zamknięte, co utrudniało akceptację osób z zewnątrz i opuszczenie ich⁴².

Rodzina stanowi część sieci wsparcia rolnika. W przeszłości często kilka pokoleń mieszało blisko siebie i było zaangażowanych w działalność rolniczą, lecz obecnie w Europie Zachodniej coraz częściej zdarza się, że rolnicy pracują sami, a ich partnerzy, zazwyczaj kobiety, pracują poza gospodarstwem, co również przyczynia się do poczucia izolacji⁴³. Według badania przeprowadzonego w Kanadzie⁴⁴ wspólna praca z rodziną może także zwiększać poziom stresu, gdy rolnicy nie mają innego oparcia niż własna rodzina. Rolnicy, którzy nie byli usatysfakcjonowani wsparciem otrzymywanym od rodziny, czuli się bardziej zestresowani niż ci, którzy byli usatysfakcjonowani takim wsparciem, przy czym poziom stresu wzrastał, gdy nie było jasne, kto przejmie gospodarstwo⁴⁵.

40. Ibidem.

41. L. Bryant, B. Garnham, *Farming exit and ascriptions of blame: The ordinary ethics of farming communities*, „Journal of Rural Studies” 2018, Vol. 62, s. 62–67. DOI:10.1016/j.jrurstud.2018.07.004.

42. F. Judd, H. Jackson, C. Frase et al., *Understanding suicide in Australian farmers*, „Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology” 2006, Vol. 41(1), s. 1–10, DOI:10.1007/s00127-005-0007-1.

43. S. Shortall, *Farming, identity and well-being: Managing changing gender roles within Western European farm families*, „Anthropological Notebooks” 2014, Vol. 20(3).

44. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.

45. M.K. Kallioniemi, A.J. Simola, H.R. Kymäläinen et al., *Stress among Finnish farm entrepreneurs*, „Annals of Agricultural & Environmental Medicine” 2008, Vol. 15(2), s. 243–249; G.D. Kearney, A.P. Rafferty, L.R. Hendricks et al., *A cross-sectional study of stressors among farmers in eastern North Carolina*, „North Carolina Medical Journal” 2014, Vol. 75(6), s. 384–392, DOI:10.18043/ncm.75.6.384; D. Peel, H.L. Berry, J. Schirmer, *Farm exit intention and wellbeing: A study of Australian farmers*, „Journal of Rural Studies” 2016, Vol. 47, s. 41–51, DOI:10.1016/j.jrurstud.2016.07.006; J.M. Sprung, *Economic stress, family distress, and work-family conflict among farm couples*, „Journal of Agromedicine” 2021, Vol. 27(2), s. 1–15.

Z międzynarodowego przeglądu badań wynika, że zmiany strukturalne na obszarach wiejskich i w rolnictwie sprawiły, że obecnie jest mniej rolników i więcej osób niezwiązanych z rolnictwem, a naturalne miejsca spotkań oraz możliwości wsparcia w codziennym życiu zanikły, co przyczyniło się do wzrostu poziomu stresu wśród pozostałych rolników⁴⁶. W Australii długie dni pracy sprawiają również, że rolnikom brakuje czasu i energii na kontakty społeczne⁴⁷. Według irlandzkiego badania jakościowego izolacja oraz coraz mniejsza liczba kontaktów społecznych stanowią poważny problem, zwłaszcza dla rolników samotnych lub starszych, a przez to bardziej podatnych na problemy. Może to prowadzić do sytuacji, w której rolnicy nie mają z kim porozmawiać ani od kogo uzyskać wsparcia, co z kolei może sprawić, że będą obwiniać siebie i odczuwać pogorszenie samopoczucia, co wynikało między innymi z braku naturalnych miejsc spotkań⁴⁸. Podkreślono także, że brak takich usług jak policja, straż pożarna i podstawowa opieka zdrowotna, który wiąże się z koniecznością podróżowania na duże odległości w celu uzyskania dostępu do lekarza, nasila poczucie izolacji i braku wsparcia. Geograficzna izolacja oraz oddalenie od opieki zdrowotnej i służb ratunkowych prowadzą do uczucia niepokoju i podatności na zagrożenia⁴⁹.

Wiek, separacja lub rozwód⁵⁰ oraz niezadowolenie wynikające z niewystarczającego wsparcia od rodziny i branży⁵¹ stanowiły czynniki pogarszające zdrowie psychiczne rolników, a samotność⁵² i zwiększona izolacja⁵³ również negatywnie wpływały na zdrowie psychiczne. We Francji samotni rolnicy, którzy odziedziczyli swoje gospodarstwa, częściej cierpieli z powodu niepokoju i obaw⁵⁴. Fińskie badanie pokazało, że co trzeci

46. O. Stark, J. Falkowski, *On structural change, the social stress of a farming population, and the political economy of farm support*, „Economics of Transition” 2019, Vol. 27(1), s. 201–222, DOI:10.1111/ecot.12192.

47. D. Hossain, R. Eley, J. Coutts et al., *Mental health of farmers in Southern Queensland: Issues and support*, „Australian Journal of Rural Health” 2008, Vol. 16(6), s. 343–348, DOI:10.1111/j.1440-1584.2008.01014.x.

48. C. Hammersley, N. Richardson, D. Meredith et al., *That's me I am the farmer of the land?: Exploring identities, masculinities, and health among male farmers in Ireland*, „American Journal of Men's Health” 2021, Vol. 15(4), 15579883211035241, DOI:10.1177/15579883211035241.

49. Ibidem.

50. H.M. Firth, S.M. Williams, G.P. Herbison et al., *Stress in New Zealand farmers*, „Stress and Health” 2007, Vol. 23(1), s. 51–58, DOI:10.1002/smi.1119.

51. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.

52. M.K. Kallioniemi, A. Simola, J. Kaseva et al., *Stress and Burnout Among Finnish Dairy Farmers*, „Journal of Agromedicine” 2016, Vol. 21(3), s. 259–268, DOI:10.1080/1059924x.2016.1178611.

53. D. Hossain, R. Eley, J. Coutts et al., *Mental health of farmers in Southern Queensland: Issues and support*, „Australian Journal of Rural Health” 2008, Vol. 16(6), s. 343–348, DOI:10.1111/j.1440-1584.2008.01014.x.

54. L. Magnin, M. Chappuis, G. Normand. et al., *Health issues and mental distress in French active farmers: A quantitative and qualitative study*, „International Journal of Environmental & Agriculture Research” 2017, Vol. 3(9), s. 12–22.

rolnik wykazywał objawy stresu, a problemy z relacjami społecznymi w rodzinie, brak wsparcia psychicznego i pomocy od partnera, rozwód oraz brak wsparcia od sąsiadów i innych osób stanowiły czynniki najwyraźniej powiązane ze stresem⁵⁵.

Problemy ze zdrowiem psychicznym wśród rolników

Problemy ze zdrowiem psychicznym są generalnie bardziej powszechne wśród rolników, zwłaszcza starszych, niż wśród przedstawicieli innych zawodów. Depresja i próby samobójcze występują wśród rolników częściej niż w innych porównywalnych grupach zawodowych, takich jak przedsiębiorcy i osoby samozatrudnione. W ostatnich latach wzrosła liczba przypadków chorób psychicznych wśród rolników.

Przedstawione powyżej badania pokazują, że kombinacja wielu różnych zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa w środowisku pracy rolników wiąże się ze złym stanem zdrowia psychicznego w tej grupie. Jak jednak przedstawia się kwestia złego stanu zdrowia psychicznego wśród rolników w porównaniu z innymi grupami zawodowymi? Badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii i Finlandii sugerują, że stan zdrowia psychicznego rolników oraz ich partnerów był znacząco gorszy niż w populacji ogólnej⁵⁶. Z badania przeprowadzonego przez M.O. Torskego⁵⁷ i in., w którym porównano rolników w Norwegii z ich rodzeństwem i osobami wykonującymi inne zawody, wynika, że rolnicy częściej cierpieli na depresję i stany lękowe niż ich rodzeństwo lub osoby z innych porównywalnych grup zawodowych, które nie były rolnikami, co sugeruje, że praca w rolnictwie może niekorzystnie wpływać na zdrowie psychiczne. W innym badaniu M.O. Torskego⁵⁸ i in. stwierdzono, że częstość występowania objawów depresji była wyższa zarówno u rolników, jak i rolniczek, w porównaniu z ogólną populacją osób pracujących, podczas gdy w przypadku lęku nie zaobserwowano takich różnic. Różnice w częstości występowania objawów depresji między rolnikami a ogólną populacją osób pracujących rosły wraz z wiekiem. Nie odnotowano różnicy w częstości

55. M.K. Kallioniemi, A.J. Simola, H.R. Kymäläinen et al., *Stress among Finnish farm entrepreneurs*, „Annals of Agricultural & Environmental Medicine” 2008, Vol. 15(2), s. 243–249.

56. B. Hounscome, R.T. Edwards, N. Hounscome et al., *Psychological morbidity of farmers and non-farming population: Results from a UK survey*, „Community Mental Health Journal” 2012, Vol. 48(4), s. 503–510; M.K. Kallioniemi, A. Simola, J. Kaseva et al., *Stress and Burnout Among Finnish Dairy Farmers*, „Journal of Agromedicine” 2016, Vol. 21(3), s. 259–268, DOI:10.1080/1059924x.2016.1178611.

57. M.O. Torske, B. Hilt, J.H. Bjorngaard et al., *Disability pension and symptoms of anxiety and depression: A prospective comparison of farmers and other occupational groups: The HUNT study, Norway*, „BMJ Open” 2015, Vol. 5(11), DOI:10.1136/bmjopen-2015-009114.

58. M.O. Torske, B. Hilt, D. Glasscock et al., *Anxiety and depression symptoms among farmers: The HUNT study, Norway*, „Journal of Agromedicine” 2016, Vol. 21(1), s. 24–33, DOI:10.1080/1059924x.2015.1106375.

występowania objawów depresji między młodszymi rolnikami (<39 lat) a młodszymi osobami wykonującymi inne zawody.

Wśród rolników w Stanach Zjednoczonych odnotowano zwiększone wskaźniki depresji, stanów lękowych i ryzyka popełnienia samobójstwa⁵⁹, przy czym samobójstwo było istotną przyczyną śmierci wśród rolników w Australii⁶⁰. W Australii średnio co cztery dni dochodziło do samobójstwa rolnika płci męskiej, co jest wskaźnikiem znacznie wyższym niż w przypadku osób niebędących rolnikami i ogólnej populacji mężczyzn. Wskaźnik śmiertelności z powodu samobójstw był tylko nieznacznie niższy niż wskaźnik śmiertelności z powodu wypadków przy pracy w rolnictwie, co świadczy o istotnym problemie z punktu widzenia zdrowia publicznego⁶¹. C. Vayro i in. stwierdzili⁶², że wskaźnik samobójstw wśród rolników był w przybliżeniu dwukrotnie wyższy niż w populacji ogólnej w Australii. Co więcej, w przypadku samobójstw w środowisku rolniczym rzadziej stwierdzano wcześniejsze zdiagnozowanie choroby psychicznej lub otrzymanie jakiegokolwiek pomocy w zakresie zdrowia psychicznego przed śmiercią. Badacze z Australii wskazują, że w ostatnich latach wzrosło obciążenie zdrowia psychicznego rolników⁶³.

Czynniki prozdrowotne wpływające na rolników

Czynniki prozdrowotne w psychospołecznym środowisku pracy rolników nie są tak dobrze zbadane jak czynniki ryzyka. W badaniu uwzględniono między innymi następujące czynniki prozdrowotne: więź odczuwana przez rolnika z uprawianą ziemią, odpowiedzialność środowiskowa i społeczna, zdolność do wykonywania pracy, możliwość przebywania na świeżym powietrzu, praca fizyczna, zdrowe odżywianie, dobre środowisko pracy i życia, praca ze zwierzętami, rozsądne obciążenie

59. A. Bjornestad, C. Cuthbertson, J. Hendricks, *An analysis of suicide risk factors among farmers in the Midwestern United States*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18(7), DOI:10.3390/ijerph18073563.

60. S. McLaren, C. Challis, *Resilience among men farmers: The protective roles of social support and sense of belonging in the depression-suicidal ideation relation*, „Death Studies” 2009, Vol. 33(3), s. 262–276, DOI:10.1080/07481180802671985.

61. F. Judd, H. Jackson, C. Frase et al., *Understanding suicide in Australian farmers*, „Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology” 2006, Vol. 41(1), s. 1–10, DOI:10.1007/s00127-005-0007-1.

62. C. Vayro, C. Brownlow, M. Ireland et al., *„Don't... break down on Tuesday because the mental health services are only in town on Thursday”: A qualitative study of service provision related barriers to, and facilitators of farmers' mental health help-seeking*, „Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research” 2021, Vol. 48(3), s. 514–527.

63. A. Hogan, E. Scarr, S. Lockie et al., *Ruptured identity of male farmers: Subjective crisis and the risk of suicide*, „Journal of Rural Social Sciences” 2012, Vol. 27(3), s. 6.

pracą, motywacja wewnętrzna, wsparcie społeczne i poczucie przynależności, dochód niezależny od pracy w gospodarstwie oraz możliwość pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Jak wynika z badania przeprowadzonego w Stanach Zjednoczonych⁶⁴, więź między rolnikiem a uprawianą ziemią, a także przyjęcie odpowiedzialności środowiskowej i społecznej to czynniki prozdrowotne pozytywnie wpływające na życie rolnika. Amerykańscy rolnicy uznali zdolność do wykonywania pracy za czynnik prozdrowotny niezbędny do rozwoju gospodarstwa⁶⁵. W innym badaniu jakościowym przeprowadzonym w Australii rolnicy również uznali możliwość pracy w gospodarstwie za istotny czynnik prozdrowotny. Bycie rolnikiem oznaczało dla nich inny styl życia – pracę na świeżym powietrzu, wykonywanie pracy fizycznej oraz zdrowe odżywianie, co stanowiło według nich czynnik prozdrowotny⁶⁶.

Hodowcy bydła mlecznego z Finlandii do czynników prozdrowotnych zaliczyli rodzinę, pracę z bydłem, zdrowie zwierząt, rozsądne obciążenie pracą i zrównoważone finanse⁶⁷. Inne badanie tych autorów wykazało, że pozytywne środowisko pracy i życia, tj. praca blisko natury, a także duża swoboda i różnorodność w pracy, chroniły rolników przed wypaleniem zawodowym⁶⁸. Badanie starszych rolniczek z wybranych stanów w Stanach Zjednoczonych wykazało, że ich zaangażowanie w pracę rolniczą zwiększało satysfakcję z życia i zmniejszało ryzyko depresji⁶⁹. Wyniki pokazały również, że praca w gospodarstwie oraz kultura rolnictwa rodzinnego charakteryzująca się tym, że rodzina mieszka i pracuje razem, mają pozytywny wpływ na ogólny dobrostan rolniczek.

Jak wynika z badania przeprowadzonego w Stanach Zjednoczonych⁷⁰, udział w aktywnościach społecznych pozytywnie wpływa na życie rolników. Badanie przeprowadzone wśród australijskich rolników wykazało, że większe wsparcie społeczne

64. C. Brigrance, F.S. Mas, V. Sanchez et al., *The mental health of the organic farmer: Psychosocial and contextual actors*, „Workplace Health & Safety” 2018, Vol. 66(12), s. 606–616, DOI:10.1177/216507991878321136.

65. M. Bondy, D.C. Cole, *Striving for balance and resilience: Ontario farmers’ perceptions of mental health*, „Canadian Journal of Community Mental Health” 2020, DOI:10.7870/cjcmh-2020-007.

66. Ibidem.

67. M.K. Kallioniemi, J. Kaseva, C. Lunner-Kolstrup et al., *Job resources and work engagement among Finnish dairy farmers*, „Journal of Agromedicine” 2018, Vol. 23(3), s. 249–261, DOI:10.1080/1059924x.2018.1470047.

68. M.K. Kallioniemi, A. Simola, J. Kaseva et al., *Stress and Burnout Among Finnish Dairy Farmers*, „Journal of Agromedicine” 2016, Vol. 21(3), s. 259–268, DOI:10.1080/1059924x.2016.1178611.

69. C.D. Witt, D.B. Reed, M.K. Rayens et al., *Predictors of job satisfaction in female farmers aged 50 and over: Implications for occupational health nurses*, „Workplace Health and Safety” 2020, Vol. 68(11), s. 526–532, DOI:10.1177/2165079920931895.

70. C. Brigrance, F.S. Mas, V. Sanchez et al., *The mental health of the organic farmer: Psychosocial and contextual actors*, „Workplace Health & Safety” 2018, Vol. 66(12), s. 606–616, DOI:10.1177/216507991878321136.

i silniejsze poczucie przynależności zmniejszają ryzyko samobójstwa⁷¹. Amerykańskie badanie przeprowadzone wśród rolników pokazało, że istnieje odwrotna zależność między wsparciem od przyjaciół i rodziny a poziomem depresji – im większe wsparcie, tym niższy poziom depresji⁷². Badanie dotyczące wypalenia zawodowego wśród rolników w Kanadzie wykazało pozytywny wpływ wsparcia od partnerów, przyjaciół i innych rolników⁷³. Bliskie przyjaźnie i udział w różnych grupach poza gospodarstwem pozytywnie wpływają na zdrowie psychiczne rolników, jak wskazują liczne badania⁷⁴. Oprócz przyjaciół i członków rodziny ważną rolę w życiu rolników odgrywają również kontakty z przedstawicielami społeczeństwa, takimi jak urzędnicy i politycy⁷⁵. W badaniu norweskich rolników płci męskiej B. Logstein i in. stwierdzili⁷⁶, że dobre relacje społeczne i rozsądne obciążenie pracą to czynniki powiązane z dobrym stanem zdrowia psychicznego.

Ogólnie rzecz biorąc, rolnikom w Australii łatwiej było poruszać praktyczne problemy niż problemy zdrowotne, zwłaszcza związane ze zdrowiem psychicznym⁷⁷. Wykorzystywali własne sieci kontaktów, aby rozmawiać o problemach, koncentrując się na ich rozwiązywaniu, a nie na własnych odczuciach związanych z tymi problemami. Wielu rolników uważało, że weterynarz jest także dobrą osobą do rozmów na temat ich własnych problemów zdrowotnych, ponieważ posiada wiedzę medyczną⁷⁸. Uczestnicy innego australijskiego badania również opisywali pozytywny wpływ aktywności

-
71. S. McLaren, C. Challis, *Resilience among men farmers: The protective roles of social support and sense of belonging in the depression-suicidal ideation relation*, „Death Studies” 2009, Vol. 33(3), s. 262–276, DOI:10.1080/07481180802671985.
72. A. Bjornestad, L. Brown, L. Weidauer, *The relationship between social support and depressive symptoms in Midwestern farmers*, „Journal of Rural Mental Health” 2019, Vol. 43(4), s. 109–117.
73. A. Jones-Bitton, B. Hagen, S.J. Fleming et al., *Farmer burnout in Canada*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2019, Vol. 16(24), DOI:10.3390/ijerph16245074.
74. B. Logstein, *Predictors of mental complaints among Norwegian male farmers*, „Occupational Medicine-Oxford” 2016b, Vol. 66(4), s. 332–337, DOI:10.1093/occmed/kqw019; T.A. Rawolle, D. Sadauskas, G. van Kessel et al., *Farmers' perceptions of health in the Riverland region of South Australia: 'If it's broke, fix it'*, „Australian Journal of Rural Health” 2016, Vol. 24(5), s. 312–316; H.J. Stain, B. Kelly, T.J. Lewin et al., *Social networks and mental health among a farming population*, „Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology” 2008, Vol. 43(10), s. 843–849, DOI:10.1007/s00127-008-0374-5; P.J. Tinc, J.A. Sorensen, *Stakeholders Team up for Action in New York Dairy (STAND): A collaborative action-planning workshop to combat toxic stress among New York dairy farmers*, „Journal of Agromedicine” 2020, Vol. 25(1), s. 122–125, DOI:10.1080/1059924x.2019.165920243.
75. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366; H.J. Stain, B. Kelly, T.J. Lewin et al., *Social networks and mental health among a farming population*, „Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology” 2008, Vol. 43(10), s. 843–849, DOI:10.1007/s00127-008-0374-5.
76. B. Logstein, *Predictors of mental complaints among Norwegian male farmers*, „Occupational Medicine-Oxford” 2016b, Vol. 66(4), s. 332–337, DOI:10.1093/occmed/kqw019.
77. F. Judd, H. Jackson, C. Frase et al., *Understanding suicide in Australian farmers*, „Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology” 2006, Vol. 41(1), s. 1–10, DOI:10.1007/s00127-005-0007-1.
78. Ibidem.

społecznych oraz wsparcia ze strony przyjaciół i rodziny na ich zdrowie⁷⁹. Rodzina stanowi element sieci rolnika i została wskazana jako ważny czynnik w relacjach społecznych⁸⁰. Według kanadyjskich badań⁸¹ członkowie rodziny mogą być partnerami do rozmów i pomagać w pracy w gospodarstwie. Mogą sprawiać, że rolnik nie czuje się samotny i bezbronny oraz może oderwać się od działalności rolniczej i zrelaksować. Z norweskich badań wynika, że kolejnym czynnikiem prozdrowotnym było posiadanie przez rodzinę dochodu z pracy poza gospodarstwem⁸². Ponadto w Szwecji rolnicy kontynuują pracę po osiągnięciu wieku emerytalnego w znacznie większym stopniu niż reszta populacji, co można uznać za czynnik prozdrowotny⁸³.

Propagowanie i wspieranie zdrowia psychicznego rolników

Strategie prozdrowotne stosowane przez samych rolników

Jedną z ważnych kwestii jest to, jak rolnicy radzą sobie ze stresem w życiu zawodowym. Zdolność psychiczna do radzenia sobie ze stresem jest zwykle nazywana rezyliencją. Pojęcie to oznacza zdolność do wytrzymywania stresu i regeneracji po stresie. Z badania przeprowadzonego w Kanadzie wynika, że rolnicy wykazywali średnio gorszą rezyliencję niż ogół społeczeństwa⁸⁴. Wylimitowanie wielu czynników stresogennych, z którymi rolnicy mają do czynienia, jest trudne lub niemożliwe, przy

79. T.A. Rawolle, D. Sadauskas, G. van Kessel et al., *Farmers' perceptions of health in the Riverland region of South Australia: 'If it's broke, fix it'*, „Australian Journal of Rural Health” 2016, Vol. 24(5), s. 312–316.

80. M.K. Kallioniemi, A.J. Simola, H.R. Kymäläinen et al., *Stress among Finnish farm entrepreneurs*, „Annals of Agricultural & Environmental Medicine” 2008, Vol. 15(2), s. 243–249; G.D. Kearney, A.P. Raftery, L.R. Hendricks et al., *A cross-sectional study of stressors among farmers in eastern North Carolina*, „North Carolina Medical Journal” 2014, Vol. 75(6), s. 384–392, DOI:10.18043/ncm.75.6.384; O.E. Onwuameze, S. Paradiso, C. Peek-Asa et al., *Modifiable risk factors for depressed mood among farmers*, „Annals of Clinical Psychiatry” 2013, Vol. 25(2), s. 83–90; D. Peel, H.L. Berry, J. Schirmer, *Farm exit intention and wellbeing: A study of Australian farmers*, „Journal of Rural Studies” 2016, Vol. 47, s. 41–51, DOI:10.1016/j.jrurstud.2016.07.006; J.M. Sprung, *Economic stress, family distress, and work-family conflict among farm couples*, „Journal of Agromedicine” 2021, Vol. 27(2), s. 1–15.

81. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.

82. B. Logstein, *Farm-related concerns and mental health status among Norwegian farmers*, „Journal of Agromedicine” 2016a, Vol. 21(4), s. 316–326, DOI:10.1080/1059924x.2016.1211055.

83. A. Thelin, S. Holmberg, *Farmers and retirement: A longitudinal cohort study*, „Journal of Agromedicine” 2010, Vol. 15(1), s. 38–46.

84. A. Jones-Bitton, C. Best, J. MacTavish et al., *Stress, anxiety, depression, and resilience in Canadian farmers*, „Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology” 2020, Vol. 55(2), s. 229–236, DOI:10.1007/s00127-019-01738-2.

czym rolnicy o wysokiej rezyliencji czuli się mniej zestresowani niż rolnicy wykazujący niską rezyliencją. Rolnicy zgłaszali, że na kształtowanie rezyliencji pozytywnie wpływa wsparcie ze strony rodziny oraz kontakt z przyrodą i zwierzętami. Według innego badania przeprowadzonego w Kanadzie⁸⁵ do zwiększenia ich rezyliencji przyczyniały się również: istotne znaczenie pracy w gospodarstwie oraz wyznaczanie granic między zaangażowaniem zawodowym a odpoczynkiem lub innymi zajęciami. Z badania literatury na temat zdrowia psychicznego rolników wynikało, że rezyliencja stanowi najważniejszy czynnik prozdrowotny dla rolników⁸⁶. Według badaczy z Australii rezyliencji można się nauczyć, co może być pomocne dla rolników⁸⁷.

Wyniki szeregu badań pokazują również, że rolnicy stosują różne strategie osobiste, aby radzić sobie ze stresem. Strategie te mogą także przyczyniać się do budowania ich rezyliencji⁸⁸. Mogą one obejmować planowanie (rozwiązania konstruktywne), pozytywne przewartościowanie (zmianę podejścia do stresujących sytuacji), humor i wypoczynek⁸⁹, spojrzenie na wydarzenia z szerszej perspektywy oraz uzyskiwanie pomocy i wsparcia od innych⁹⁰. Ponadto akceptacja może być stosowana jako strategia radzenia sobie⁹¹. Według badaczy z Nowej Zelandii⁹² inne możliwości obejmują strategie radzenia sobie w pracy, takie jak aktywne rozwiązywanie problemów

-
85. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.
86. B.N.M. Hagen, A. Albright, J. Sergeant et al., *Research trends in farmers’ mental health: A scoping review of mental health outcomes and interventions among farming populations worldwide*, „PLOS ONE” 2019, Vol. 14(12), DOI:10.1371/journal.pone.0225661.
87. J. Greenhill, D. King, A. Lane et al., *Understanding resilience in South Australian farm families. Rural Society*, „The Journal of Research Into Rural and Regional Social Issues in Australia and New Zealand” 2009, Vol. 19(4), s. 318–325.
88. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.
89. N. Garnefski, N. Baan, V. Kraaij, *Psychological distress and cognitive emotion regulation strategies among farmers who fell victim to the foot-and-mouth crisis*, „Personality and Individual Differences” 2005, Vol. 38(6), s. 1317–1327, DOI:10.1016/j.paid.2004.08.014; B. Greig, P. Nuthall, K. Old, *An analysis of farmers’ human characteristics as drivers of their anxiety*, „Journal of Agromedicine” 2020, Vol. 25(1), s. 135–146. DOI:10.1080/1059924x.2019.1656692.
90. B. Greig, P. Nuthall, K. Old, *An analysis of farmers’ human characteristics as drivers of their anxiety*, „Journal of Agromedicine” 2020, Vol. 25(1), s. 135–146. DOI:10.1080/1059924x.2019.1656692; P. Roy, G. Tremblay, S. Robertson, *Help-seeking among male farmers: Connecting masculinities and mental health*, „Sociologia Ruralis” 2014, Vol. 54(4), s. 460–476, DOI:10.1111/soru.12045.
91. B. Greig, P. Nuthall, K. Old, *An analysis of farmers’ human characteristics as drivers of their anxiety*, „Journal of Agromedicine” 2020, Vol. 25(1), s. 135–146. DOI:10.1080/1059924x.2019.1656692; K.M. Gunn, D.A. Turnbull, J. Dollman et al., *Why are some drought-affected farmers less distressed than others? The association between stress, psychological distress, acceptance, behavioural disengagement and neuroticism*, „Australian Journal of Rural Health” 2021, Vol. 29(1), s. 106–116, DOI:10.1111/ajr.12695.
92. C.R. Kuriger, *Coping strategies that New Zealand dairy farmers use to combat stress*, University of Waikato 2016.

i konstruktywne myślenie, strategie społeczne, na przykład aktywności rekreacyjne i wsparcie społeczne, a także dbanie o własne zdrowie poprzez regularne przerwy w pracy i odpowiedni sen. Do bardziej negatywnych strategii można zaliczyć unikanie (ignorowanie) oraz obwinianie siebie lub innych⁹³. Mogą one również obejmować tłumienie emocji, unikanie problemów lub spożywanie alkoholu⁹⁴, przy czym ryzykowne wzorce spożywania alkoholu częściej występują wśród rolników niż osób nieprowadzących działalności rolniczej. Przegląd literatury⁹⁵ wykazał, że osoby płci męskiej, o niższym statusie społeczno-ekonomicznym oraz zmagające się z problemami psychologicznymi, na przykład depresją, mogą częściej podejmować ryzykowne zachowania związane z alkoholem.

Inną strategią prozdrowotną stosowaną przez rolników jest dążenie do osiągnięcia równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, co może polegać na robieniu przerw⁹⁶ i stosowaniu innych metod regeneracji⁹⁷. Według badaczy z Australii może to jednak również obejmować niezawężanie swojego życia jedynie do pracy rolnika (posiadanie hobby i uprawianie sportu oraz docenianie innych ról społecznych, w tym udzielanie się w życiu społeczności lokalnej lub realizowanie się w roli rodzica), możliwość odłożenia pracy „na bok” (oderwanie się od gospodarstwa i poświęcenie czasu dzieciom, rodzinie, przyjaciołom i lokalnej społeczności) oraz dbanie o siebie (ćwiczenia, czas osobisty i czas z przyjaciółmi)⁹⁸. Badania przeprowadzone w Australii wykazały, że mężczyźni i kobiety zajmujące się rolnictwem różnie radzą sobie ze stresem. Mężczyźni byli w stanie skupić się na działaniu i próbie znalezienia rozwiązań, zamiast pogrążyć się w negatywnych myślach i uczuciach. Z kolei kobietom zajmującym się rolnictwem czuły się niewystarczające, przygnębione, odizolowane i samotne⁹⁹.

93. B. Greig, P. Nuthall, K. Old, *An analysis of farmers' human characteristics as drivers of their anxiety*, „Journal of Agromedicine” 2020, Vol. 25(1), s. 135–146. DOI:10.1080/1059924x.2019.1656692.

94. C.R. Kuriger, *Coping strategies that New Zealand dairy farmers use to combat stress*, University of Waikato 2016.

95. S. Watanabe-Galloway, C. Chasek, A.M. Yoder et al., *Substance use disorders in the farming population: Scoping review*, „Journal of Rural Health” 2022, Vol. 38(1), s. 129–150, DOI:10.1111/jrh.12575.

96. P. Roy, G. Tremblay, S. Robertson et al., „Do it all by myself”: *A salutogenic approach of masculine health practice among farming men coping with stress*, „American Journal of Men's Health” 2017, Vol. 11(5), s. 1536–1546.

97. M. Bondy, D.C. Cole, *Striving for balance and resilience: Ontario farmers' perceptions of mental health*, „Canadian Journal of Community Mental Health” 2020, DOI:10.7870/cjcmh-2020-007.

98. J. Greenhill, D. King, A. Lane et al., *Understanding resilience in South Australian farm families*. *Rural Society*, „The Journal of Research Into Rural and Regional Social Issues in Australia and New Zealand” 2009, Vol. 19(4), s. 318–325.

99. F. Judd, H. Jackso, C. Frase et al., *Understanding suicide in Australian farmers*, „Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology” 2006, Vol. 41(1), s. 1–10, DOI:10.1007/s00127-005-0007-1.

Ochrona zdrowia w służbie zdrowia rolników

Jednym z wyzwań związanych z promowaniem zdrowia rolników w ramach opieki zdrowotnej jest to, że rolnicy mają takie samo podejście do problemów związanych ze zdrowiem fizycznym i psychicznym, jak do wyzwań związanych z prowadzeniem gospodarstwa. Wielu rolników postrzega swoje zdrowie jak maszynę: zdrowie tak jak zepsuty ciągnik należy naprawić tylko wtedy, gdy nie działa¹⁰⁰. Według badań przeprowadzonych w Australii rolnicy nie chcą przyznawać się do złego samopoczucia. Panuje także przekonanie, że rolnicy powinni radzić sobie ze wszystkim sami¹⁰¹. Rolnicy w Australii zazwyczaj nie mają komu przekazać swoich obowiązków w przypadku choroby lub kontuzji i uważają, że nie jest możliwe wzięcie urlopu w celu zadbania o swoje zdrowie¹⁰², dlatego zwlekają z poszukiwaniem wsparcia do momentu, w którym nie mogą już pracować lub rozpad bliskich relacji nie pozostawia im innego wyjścia, jak tylko poprosić o pomoc z zewnątrz¹⁰³. Inną trudnością związaną z opieką zdrowotną jest to, że rolnicy rzadko szukają opieki zdrowotnej z powodu złego stanu zdrowia psychicznego, między innymi ze względu na brak infrastruktury¹⁰⁴. C. Vayro¹⁰⁵ i in. oraz L. Anderson¹⁰⁶ i in. podkreślili niechęć rolników do szukania wsparcia i mówienia o czynnikach stresogennych i trudnościach, jakie napotykać w codziennym życiu, pomimo stosunkowo wysokiego wskaźnika zgłaszanych samobójstw. Jak wynika z kilku badań, fakt, że rolnicy rzadziej korzystają z zasobów i usług wsparcia zdrowia psychicznego, wynika z braku regionalnych zasobów oraz braku zrozumienia specyfiki tej grupy zawodowej. Na motywację do szukania pomocy miały również

-
100. T.A. Rawolle, D. Sadauskas, G. van Kessel et al., *Farmers' perceptions of health in the Riverland region of South Australia: 'If it's broke, fix it'*, „Australian Journal of Rural Health” 2016, Vol. 24(5), s. 312–316.
101. M. Bondy, D.C. Cole, *Striving for balance and resilience: Ontario farmers' perceptions of mental health*, „Canadian Journal of Community Mental Health” 2020, DOI:10.7870/cjcmh-2020-007; C. Vayro, C. Brownlow, M. Ireland et al., *'Farming is not just an occupation but a whole lifestyle': A qualitative examination of lifestyle and cultural factors affecting mental health help-seeking in Australian farmers*, „Sociologia Ruralis” 2020, Vol. 60(1), s. 151–173, DOI:10.1111/soru.12274.
102. F. Judd, H. Jackson, C. Frase et al., *Understanding suicide in Australian farmers*, „Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology” 2006, Vol. 41(1), s. 1–10, DOI:10.1007/s00127-005-0007-1.
103. S. McKenzie, G. Jenkin, S. Collings, *Men's perspectives of common mental health problems: A meta-synthesis of qualitative research*, „International Journal of Men's Health” 2016, Vol. 15(1), s. 80–104.
104. P. Roy, G. Tremblay, S. Robertson, *Help-seeking among male farmers: Connecting masculinities and mental health*, „Sociologia Ruralis” 2014, Vol. 54(4), s. 460–476, DOI:10.1111/soru.12045.
105. C. Vayro, C. Brownlow, M. Ireland et al., *'Farming is not just an occupation but a whole lifestyle': A qualitative examination of lifestyle and cultural factors affecting mental health help-seeking in Australian farmers*, „Sociologia Ruralis” 2020, Vol. 60(1), s. 151–173, DOI:10.1111/soru.12274.
106. L. Anderson, Z. Gascho, N. Gentry et al., *Impact of stress management strategies and intervention on the mental health of farmers: A Critically Appraised Topic*, „Critically Appraised Topics” 2021, Vol. 38.

wpływ: dostęp do wsparcia, jego dostępność i możliwość otrzymywania wsparcia od tej samej osoby przez dłuższy czas¹⁰⁷.

Zarówno G.-M. Sartore i in., jak i K. Kavalidou i in. podkreślają¹⁰⁸ znaczenie wyszkolonego personelu medycznego, który rozumie szczególne problemy występujące w rolnictwie, co może być skuteczną strategią poprawy systemów opieki i ścieżek wczesnej interwencji na obszarach wiejskich, a także zapewnienia odpowiedniego wsparcia w przypadku złego stanu zdrowia psychicznego. Podobnie w badaniu przeprowadzonym wśród niemieckich rolników¹⁰⁹ zauważono, że rolnicy potrzebują specjalnie dostosowanych usług opieki zdrowotnej, z uwzględnieniem podejścia oddolnego, oraz pełnego zrozumienia specyficznych warunków i wyzwań związanych z ich zawodem. Istotne było zatem, aby działania interwencyjne były dostosowane do indywidualnych potrzeb rolników i aby w jak największym stopniu w ich ramach uwzględniano specyficzne uwarunkowania życiowe poszczególnych rolników¹¹⁰. Wyniki australijskiego badania wykazały znaczenie bliskiego kontaktu między rolnikiem a pracownikiem opieki zdrowotnej, ponieważ rolnikom zależy na tym, aby osoba udzielająca wsparcia rozumiała realia życia rolnika¹¹¹.

Inne sposoby wspierania zdrowia rolników

Informowanie: rolnicy mieli największe zaufanie do informacji o zdrowiu psychicznym pochodzących od lekarzy, a także od małżonków, członków rodziny i przyjaciół, co sprawiało, że byli bardziej otwarci na ich odbiór. Jeżeli chodzi o inne kanały

107. C. Vayro, C. Brownlow, M. Ireland et al., 'Farming is not just an occupation but a whole lifestyle': A qualitative examination of lifestyle and cultural factors affecting mental health help-seeking in Australian farmers, „Sociologia Ruralis” 2020, Vol. 60(1), s. 151–173, DOI:10.1111/soru.12274; C. Vayro, C. Brownlow, M. Ireland et al., „Don't... break down on Tuesday because the mental health services are only in town on Thursday”: A qualitative study of service provision related barriers to, and facilitators of farmers' mental health help-seeking, „Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research” 2021, Vol. 48(3), s. 514–527.

108. G.-M. Sartore, B. Kelly, H.J. Stain et al., Improving mental health capacity in rural communities: Mental health first aid delivery in drought-affected rural New South Wales, „Australian Journal of Rural Health” 2008, Vol. 16(5), s. 313–318; K. Kavalidou, S. McPhedran, D. De Leo, Farmers' contact with health care services prior to suicide: Evidence for the role of general practitioners as an intervention point, „Australian Journal of Primary Health” 2015, Vol. 21(1), s. 102–105.

109. M. Stier-Jarmer, C. Oberhauser, D. Frisch et al., A multimodal stress-prevention program supplemented by telephone-coaching sessions to reduce perceived stress among German farmers: Results from a randomised controlled trial, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2020, Vol. 17(24), DOI:10.3390/ijerph17249227.

110. A. Kennedy, C. Cosgrave, J. Macdonald et al., Translating co-design from face-to-face to online: An Australian primary producer project conducted during COVID-19, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18, s. 4147.

111. G.-M. Sartore, B. Kelly, H.J. Stain, Drought and its effect on mental health: How GPs can help, „Australian Family Physician” 2007, Vol. 36(12).

informacyjne, według badań przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych¹¹², rolnicy byli zainteresowani otrzymywaniem informacji na temat zdrowia psychicznego za pośrednictwem czasopism rolniczych oraz za pomocą bezpośrednich form przekazu osobistego. Z kolei P.D. Elkind¹¹³ w przeglądzie literatury argumentował, że wsparcie dla rolników oparte wyłącznie na strategiach informacyjnych jest niewystarczające – potrzebują oni również pomocy w tworzeniu odpowiednich strategii radzenia sobie.

Wsparcie, edukacja i programy mentorskie: społeczność rolnicza może przyczynić się do wsparcia społecznego, edukacji i programów mentorskich dla rolników z objawami stresu i depresji – z analizy wynika, że takie interwencje zmniejszyły objawy¹¹⁴. Według M. Percevala¹¹⁵ i in. przyszłe działania na rzecz zapobiegania samobójstwom wśród rolników w Australii powinny być prowadzone poprzez edukację, programy szkoleniowe oraz kampanie ogólnokrajowe. Telefoniczne usługi coachingowe sprawdziły się jako efektywna metoda wśród niemieckich rolników, jeśli chodzi o działania prewencyjne związane ze stresem¹¹⁶. Interwencje online sprawdzają się nie tylko w okresie pandemii, lecz także w przypadku pracy z ograniczonymi zasobami lub w warunkach ograniczeń geograficznych, co jest powszechne w Australii¹¹⁷. R.A. Schweitzer¹¹⁸ i in. zbadali zasoby dostępne w Stanach Zjednoczonych w celu wspierania rolników z niepełnosprawnością fizyczną lub umysłową i ich rodzin; mapowanie wykazało, że można do nich zaliczyć na przykład kliniki psychiatryczne, organizacje pacjentów, grupy wsparcia, ośrodki leczenia oraz broszury lub strony internetowe z informacjami. Wiedza na temat dostępnego wsparcia została również rozpowszechniona, aby pomóc zwiększyć świadomość na temat skutków złego stanu zdrowia psychicznego i fizycznego rolników z niepełnosprawnościami i ich rodzin

-
112. J.M. Rudolphi, R. Berg, B. Marlena, *Who and how: Exploring the preferred senders and channels of mental health information for Wisconsin farmers*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2019, Vol. 16(20), DOI:10.3390/ijerph16203836.
 113. P.D. Elkind, *Perceptions of risk, stressors, and locus of control influence intentions to practice safety behaviors in agriculture*, „Journal of Agromedicine” 2007, Vol. 12(4), s. 7–25, DOI:10.1080/10599240801985167.
 114. Y.N. Liang, K. Wang, B. Janssen et al., *Examination of symptoms of depression among cooperative dairy farmers*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18(7), DOI:10.3390/ijerph18073657.
 115. M. Perceval, K. Kolves, P. Reddy et al., *Farmer suicides: A qualitative study from Australia*, „Occupational Medicine-Oxford” 2017, Vol. 67(5), s. 383–388, DOI:10.1093/occmed/kqx055.
 116. M. Stier-Jarmer, C. Oberhauser, D. Frisch et al., *A multimodal stress-prevention program supplemented by telephone-coaching sessions to reduce perceived stress among German farmers: Results from a randomised controlled trial*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2020, Vol. 17(24), DOI:10.3390/ijerph17249227.
 117. A. Kennedy, C. Cosgrave, J. Macdonald et al., *Translating co-design from face-to-face to online: An Australian primary producer project conducted during COVID-19*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18, s. 4147.
 118. R.A. Schweitzer, G.R. Deboy, P.J. Jones et al., *AgrAbility mental/behavioural health for farm/ranch families with disabilities*, „Journal of Agromedicine” 2011, Vol. 16(2), s. 87–98, DOI:10.1080/1059924x.2011.554766.

oraz potencjalnie zmniejszyć stygmatyzację związaną z tymi kwestiami zdrowotnymi. Celem mapowania była również poprawa wsparcia dla tych grup w perspektywie długoterminowej, tj. opracowanie rutynowych procedur dotyczących sposobu wystawiania skierowań oraz określenie, do kogo powinny one trafić.

W ramach badania przeprowadzonego w Australii doradcy ds. rolnictwa zostali przeszkoleni w udzielaniu pierwszej pomocy w zakresie zdrowia psychicznego, co miało na celu zapewnienie im wiedzy i narzędzi do rozmowy o problemach psychologicznych z klientami z branży rolniczej¹¹⁹. Szkolenie wolontariuszy z udzielania pierwszej pomocy z zakresu zdrowia psychicznego, które umożliwiło im udzielanie porad i wsparcia rolnikom doświadczającym złego stanu zdrowia psychicznego, zostało poddane ocenie i uznane za skuteczną strategię wczesnej interwencji dla rolników w Australii¹²⁰. Jak wynika z badań przeprowadzonych w Szwajcarii, istotne było również wczesne identyfikowanie trudności i problemów rolników płci męskiej oraz oferowanie wsparcia, które byłoby dla nich odpowiednie i dostosowane do ich potrzeb i preferencji, a także pozwalało zapobiegać samobójstwom¹²¹. C. Cuthbertson¹²² i in. podkreślili, że bardziej tradycyjne programy edukacyjne dla rolników w Stanach Zjednoczonych można korzystnie rozszerzyć, aby obejmowały również zdrowie psychiczne. Dzięki zwiększeniu świadomości na temat zdrowia psychicznego, w tym znajomości znaków ostrzegawczych sygnalizujących stres i ryzyko samobójstwa, rolnicy mogą doskonalić umiejętności komunikacji i w razie potrzeby łatwiej będzie im zwrócić się o pomoc. Amerykańscy doradcy działający w obszarze usług związanych z rolnictwem wzięli udział w internetowym programie szkoleniowym (ang. *Farm Stress Training Programme*), którego celem było zwiększenie świadomości na temat złego stanu zdrowia psychicznego rolników¹²³. Program składał się z czterech modułów skupiających się na odgrywaniu ról i omawianiu realistycznych scenariuszy z udziałem podatnych na zagrożenia rolników i ich rodzin. Uczestnicy uczyli się, jak rozpoznawać oznaki i objawy stresu oraz sygnały ostrzegawcze świadczące o ryzyku samobójstwa oraz co zrobić w sytuacji nadzwyczajnej, w której rolnik wykazuje oznaki złego stanu zdrowia psychicznego.

119. D. Hossain, D. Gorman, R. Eley et al., *Value of mental health first aid training of advisory and extension agents in supporting farmers in rural Queensland*, „Rural and Remote Health” 2010, Vol. 10(4), Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000286342700028.

120. G.-M. Sartore, B. Kelly, H.J. Stain et al., *Improving mental health capacity in rural communities: Mental health first aid delivery in drought-affected rural New South Wales*, „Australian Journal of Rural Health” 2008, Vol. 16(5), s. 313–318.

121. N. Steck, C. Junker, M. Bopp et al., *Time trend of suicide in Swiss male farmers and comparison with other men: A cohort study*, „Swiss Medical Weekly” 2020, Vol. 150, DOI: 10.4414/smw.2020.20251.

122. C. Cuthbertson, C. Eschbach, G. Shelle, *Addressing farm stress through extension mental health literacy programs*, „Journal of Agromedicine” 2021, s. 1–8. DOI:10.1080/1059924x.2021.1950590.

123. C. Cuthbertson, A. Brennan, J. Shutske et al., *Developing and implementing farm stress training to address agricultural producers' mental health*, „Health Promotion Practice” 2020, Vol. 3(1). DOI:10.1177/1524839920931849.

Wnioski

Większość badań uwzględnionych w tym systematycznym przeglądzie literatury pochodzi z Australii i Ameryki Północnej, a w mniejszym stopniu z różnych części Europy. Cenne badania z różnych części świata stanowią jednak ważną bazę wiedzy na temat radzenia sobie z wyzwaniami psychospołecznymi, przed którymi stoją rolnicy w Europie w swoim środowisku pracy i które muszą być brane pod uwagę przez odpowiednie organizacje, władze rządowe, badaczy i polityków, co omówiono poniżej.

Na psychospołeczne środowisko pracy rolników wpływa wiele różnych czynników zewnętrznych, na które rolnicy mają ograniczony wpływ. Dla rolników w różnych krajach stresujące jest to, że mają ograniczone możliwości wpływu na rosnącą globalizację i jej skutki dla cen rynkowych ich produktów oraz zwiększonych kosztów produkcji, zwłaszcza w odniesieniu do różnych środków produkcji, takich jak paliwo, energia elektryczna, nawozy azotowe i pasze. Zmiany klimatyczne, a mianowicie susze, powodzie i nieprzewidywalna pogoda, stanowią coraz poważniejszy czynnik ryzyka i źródło stresu, którego doświadczają rolnicy w wielu regionach świata.

Czynnikami ryzyka mogą być nawet uwarunkowania psychospołeczne środowiska pracy, na które rolnicy mają większy wpływ, ponieważ wywierają na nich ogromną presję w postaci dużego obciążenia pracą, szczególnie w okresach intensywnej pracy. Szwedzkie badania potwierdzają, że te czynniki ryzyka mogą prowadzić do niebezpiecznego środowiska pracy oraz zadań obarczonych ryzykiem uszczerbków na zdrowiu i problemów zdrowotnych, a także do trudności w znalezieniu kompetentnego personelu i możliwości odciążenia w pracy¹²⁴. Rolnicy mogą również mieć poczucie osobistej odpowiedzialności za odnoszenie sukcesów w swoim zawodzie, za bycie dobrymi pracodawcami, za kontynuowanie tradycji, jeśli gospodarstwo jest w rodzinie od kilku pokoleń. Dla mężczyzn wiąże się to z presją spełniania standardów męskości, a kobiety rolniczki mogą doświadczać negatywnych skutków tych standardów, takich jak brak czasu na życie rodzinne czy ograniczone możliwości uczestniczenia w społecznych wydarzeniach. Gospodarstwa rolne mogą być odizolowane geograficznie, co może przyczyniać się do poczucia osamotnienia. Wraz z wiekiem u rolników mogą również pojawiać się różne problemy zdrowotne. Dodatkowymi czynnikami ryzyka

124. C. Lunner-Kolstrup, P. Lundqvist, *Lantbrukets & landsbygdens psykosociala puls. Screening av psykosociala arbetsförhållanden, psykisk hälsa och sociala nätverk bland lantbrukare och landsbygdsföretagare. Sveriges lantbruksuniversitet. Fakulteten för land-skapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap, LTJ Rapport 2013:20, Alnarp 2013, <https://pub.epsilon.slu.se/10578/>; S. Pinzke, *Stress och trötthet som orsak till olycksfall inom jordbruket: En kunskaps-sammanställning. Sveriges lantbruksuniversitet, Fakulteten för landskapsarkitektur, träd-gårds- och växtproduktionsvetenskap, LTV Rapport 2018:6, Alnarp, <https://pub.epsilon.slu.se/15739/>.**

w przypadku rolnika odczuwającego stres mogą być problemy w związkach, rozwody, a także brak zrozumienia i wsparcia ze strony rodziny i współpracowników. Wszystkie te aspekty są tak samo istotne w Szwecji, jak i w innych krajach, których dotyczy przegląd literatury. Z badań przeprowadzonych w ramach przewodu doktorskiego H. Nordström Källström¹²⁵ wynika, że samotność i pogorszenie usług społecznych na obszarach wiejskich w Szwecji negatywnie wpływają na jakość życia rolników. Czynniki te mogą przyczyniać się do przedwczesnego opuszczania gospodarstwa i zawodu. Inne czynniki, które mogą wpływać na rolników w tym zakresie, to problemy finansowe lub brak wiary, że ich działalność rolnicza ma przyszłość¹²⁶.

W połączeniu z dużym obciążeniem pracą czynniki zewnętrzne, na które trudno jest wpływać, mogą prowadzić do różnych form i stopni problemów ze zdrowiem psychicznym, począwszy od objawów związanych z lękiem i stresem, po poważniejsze stany, jak ciężka depresja, a w skrajnych przypadkach myśli samobójcze, próby samobójcze lub samobójstwa. Badania nad samobójstwami, przeprowadzone głównie w Australii i Ameryce Północnej, wykazały, że współczynnik samobójstw wśród rolników był wyższy niż w innych grupach społecznych i zawodowych. Żadne podobne badania nie zostały opublikowane w odniesieniu do szwedzkich rolników, ale na przestrzeni lat pojawiały się sygnały wskazujące, że podobne problemy mogą występować w Szwecji¹²⁷.

W kilku badaniach uwzględnionych w niniejszym przeglądzie literatury podkreślono, że to w mężczyźni w szczególności nie potrafią rozmawiać o swoich uczuciach i problemach związanych ze zdrowiem psychicznym oraz niechętnie szukają pomocy. Zamiast tego stosują różne pozytywne lub negatywne strategie radzenia sobie ze stresem, na który są narażeni. Strategie te mogą obejmować planowanie (konstruktywne rozwiązania), pozytywną ocenę lub akceptację. Mogą to być również strategie radzenia sobie w pracy, takie jak aktywne rozwiązywanie problemów i konstruktywne myślenie lub strategie społeczne, w tym aktywności rekreacyjne i wsparcie społeczne, a także dbanie o własne zdrowie poprzez regularne przerwy w pracy i odpowiedni sen. Strategie radzenia sobie ze stresem mogą jednak obejmować również negatywne reakcje, takie jak unikanie (ignorowanie) oraz obwinianie siebie lub innych, tłumienie emocji lub spożywanie alkoholu.

125. H. Nordström Källström, *Mellan trivsel och ensamhet: Om sociala villkor i lantbruket. Sveriges lantbruksuniversitet*, „Acta Universitatis agriculturae Sueciae: doctoral thesis” 2008, Vol. 74, Uppsala 2008.

126. F. Hajdu, C. Eriksson, C. Waldenström et al., *Sveriges förändrade lantbruk: Lantbrukarnas egna röster om förändringar sedan 1990-talet och strategier inför framtiden. Sveriges lantbruksuniversitet, SLU Future Food Reports 11*, Uppsala 2020, https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/future-food/publikationer/future-food-reports/slu-futurefood_rapport_11.pdf.

127. Swedish Agency for Work Environment Expertise (SAWEE), *Farmers' psychosocial work environment and mental health, Swedish Agency for Work Environment Expertise*, „Systematic literature review” 2022, Vol. 8, Gävle, https://media.sawee.se/2023/03/Farmers_psychosocial_work_environment_and_mental_health_digital.pdf.

Rolnicy, którzy lepiej radzą sobie ze stresem i ogólnie mają się dobrze (rezyliencja), dostrzegają wiele korzystnych czynników w swojej sytuacji, w tym rolniczy styl życia, życie blisko zwierząt i natury, samostanowienie (autonomię), ale także aktywność fizyczną, hobby, sport i inne role społeczne, a także spędzanie czasu poza gospodarstwem i posiadanie czasu dla dzieci, rodziny, przyjaciół i zaangażowanie w lokalną społeczność. Czynniki te są ważne dla zrównoważonego życia zawodowego i społecznego.

Rolnicy, którzy nie są w stanie samodzielnie poradzić sobie z presją, stresem i niepowodzeniami, potrzebują wsparcia i pomocy. W kilku badaniach wskazano na przydatność różnych środków wsparcia w postaci szkoleń i działań informacyjnych oraz porad i wsparcia telefonicznego. Okazuje się jednak, że aby rolnicy korzystali z takich środków, ważne jest, by osoby udzielające tego wsparcia były wiarygodne i godne ich zaufania. W przypadkach, w których rolnicy szukają pomocy, ważne jest także, aby personel rozumiał specyficzne warunki pracy w rolnictwie. Wsparcie i pomoc dla rolników w różnych formach wskazano jako istotny obszar rozwoju, wpisujący się w rosnące potrzeby tego sektora.

Kwestie psychospołecznego środowiska pracy poruszone w niniejszym przeglądzie literatury są również spójne z wynikami przeglądu środowiska pracy w rolnictwie przeprowadzonego przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA)¹²⁸. W raporcie omówiono, w jaki sposób nowe technologie, zmiana klimatu i inne zmiany mogą wpłynąć na rolnictwo w przyszłości, jakie zmiany techniczne i organizacyjne mogą przynieść te zmiany oraz w jaki sposób może to wpłynąć na środowisko pracy rolników i innych osób pracujących w tym sektorze. Wśród największych wyzwań z perspektywy zdrowia i bezpieczeństwa można wymienić: (1) nowe technologie i cyfryzację rolnictwa (szanse na poprawę środowiska pracy, ale także ryzyko wzrostu poziomu stresu); (2) znaczenie zmiany klimatu (wzrost ryzyka wystąpienia burz, susz, powodzi i ich skutków); oraz (3) skutki rozwoju rynku pracy (w przeważającej większości rolnicy są samozatrudnieni, a zatem nie są objęci przepisami BHP i nie podlegają takim samym kontrolom jak przedsiębiorstwa zatrudniające pracowników). W raporcie wskazano również, że rolnicy w Europie nadal mogą być narażeni na stres i ryzyko psychospołeczne w wyniku: presji finansowej, rosnących wymogów prawnych i administracyjnych, rosnących wymagań konsumentów i społeczeństwa w zakresie produkcji żywności, wzrostu krytyki rolnictwa i spadku atrakcyjności zawodu, pojawienia się nowych problemów zdrowia publicznego oraz chorób zwierząt i roślin, gróźb i przemocy ze strony radykalnych ekologów i działaczy na rzecz praw zwierząt, a także przestępczości na obszarach wiejskich.

128. A. Jones, M. Jakob, J. McNamara, *Review of the future of agriculture and occupational safety and health (OSH): Foresight on new and emerging risks in OSH*, European Agency for Safety and Health at Work, European Risk Observatory Report, Bilbao 2020, Spain, DOI:10.2802/769257.

Podsumowując, można stwierdzić, że niniejszy przegląd literatury pokazuje, że rolnicy z terenów wiejskich w porównywalnych krajach mierzą się z podobnymi problemami i wyzwaniem związanymi z psychospołecznym środowiskiem pracy i zdrowiem psychicznym. Można również stwierdzić, że choć wiedza na temat tych problemów jest stosunkowo duża, to w mniejszym stopniu dotyczy ona środków zapobiegawczych i tego, w jaki sposób różne zainteresowane strony mogą podejmować działania wspierające rolników.

Bibliografia

- Alwall Svennefelt C., Lundqvist P.**, *Safe Farmer Common Sense' – A National Five-Year Education-Based Program for Prevention of Occupational Injuries in Swedish Agriculture-Background, Process, and Evaluation*, „Journal of Agromedicine” 2020, Vol. 25 (2), <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1059924X.2019.1659203>.
- Anderson L., Gascho Z., Gentry N. et al.**, *Impact of stress management strategies and intervention on the mental health of farmers: A Critically Appraised Topic*, „Critically Appraised Topics” 2021, Vol. 38.
- Austin E.K., Handley T., Kiem A.S. et al.**, *Drought-related stress among farmers: findings from the Australian Rural Mental Health Study*, „Medical Journal of Australia” 2018, Vol. 209(4), DOI:10.5694/mja17.01200.
- Bjornestad A., Brown L., Weidauer L.**, *The relationship between social support and depressive symptoms in Midwestern farmers*, „Journal of Rural Mental Health” 2019, Vol. 43(4).
- Bjornestad A., Cuthbertson C., Hendricks J.**, *An analysis of suicide risk factors among farmers in the Midwestern United States*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18(7), DOI:10.3390/ijerph18073563.
- Bondy M., Cole D.C.**, *Striving for balance and resilience: Ontario farmers' perceptions of mental health*, „Canadian Journal of Community Mental Health” 2020, DOI:10.7870/cjcmh-2020-007.
- Brigance C., Mas F.S., Sanchez V. et al.**, *The mental health of the organic farmer: Psychosocial and contextual actors*, „Workplace Health & Safety” 2018, Vol. 66(12), DOI:10.1177/216507991878321136.
- Bryant L., Garnham B.**, *The fallen hero: Masculinity, shame and farmer suicide in Australia*, „Gender Place and Culture” 2015, Vol. 22(1), DOI:10.1080/0966369x.2013.855628.
- Bryant L., Garnham B.**, *Farming exit and ascriptions of blame: The ordinary ethics of farming communities*, „Journal of Rural Studies” 2018, Vol. 62, DOI:10.1016/j.jrurstud.2018.07.004.
- Cuthbertson C., Brennan A., Shutske J. et al.**, *Developing and implementing farm stress training to address agricultural producers' mental health*, „Health Promotion Practice” 2020, Vol. 3(1), DOI:10.1177/1524839920931849.
- Cuthbertson C., Eschbach C., Shelle G.**, *Addressing farm stress through extension mental health literacy programs*, „Journal of Agromedicine” 2021, DOI:10.1080/1059924x.2021.1950590.

- Donham K. J., Thelin A.**, *Agricultural medicine: Rural occupational and environmental health, safety, and prevention*, John Wiley & Sons 2016.
- Edwards B., Gray M., Hunter B.**, *The impact of drought on mental health in rural and regional Australia*, „Social Indicators Research” 2015, Vol. 121(1), DOI:10.1007/s11205-014-0638-2.
- Elkind P.D.**, *Perceptions of risk, stressors, and locus of control influence intentions to practice safety behaviors in agriculture*, „Journal of Agromedicine” 2007, Vol. 12(4), DOI:10.1080/10599240801985167.
- Ellis N.R., Albrecht G.A.**, *Climate change threats to family farmers' sense of place and mental wellbeing: A case study from the western Australian wheatbelt*, „Social Science & Medicine” 2017, Vol. 175, DOI:10.1016/j.socscimed.2017.01.00937.
- Fennell K.M., Jarrett C.E., Kettler L.J. et al.**, *Watching the bank balance build up then blow away and the rain clouds do the same”: A thematic analysis of South Australian farmers' sources of stress during drought*, „Journal of Rural Studies” 2016, Vol. 46, DOI:10.1016/j.jrurstud.2016.05.005.
- Firth H.M., Williams S.M., Herbison G.P. et al.**, *Stress in New Zealand farmers*, „Stress and Health” 2007, Vol. 23(1), DOI:10.1002/smi.1119.
- Garnefski N., Baan N., Kraaij V.**, *Psychological distress and cognitive emotion regulation strategies among farmers who fell victim to the foot-and-mouth crisis*, „Personality and Individual Differences” 2005, Vol. 38(6), DOI:10.1016/j.paid.2004.08.014.
- Greenhill J., King D., Lane A. et al.**, *Understanding resilience in South Australian farm families. Rural Society*, „The Journal of Research Into Rural and Regional Social Issues in Australia and New Zealand” 2009, Vol. 19(4).
- Greig B., Nuthall P., Old K.**, *An analysis of farmers' human characteristics as drivers of their anxiety*, „Journal of Agromedicine” 2020, Vol. 25(1), DOI:10.1080/1059924x.2019.1656692.
- Gunn K.M., Turnbull D.A., Dollman J. et al.**, *Why are some drought-affected farmers less distressed than others? The association between stress, psychological distress, acceptance, behavioural disengagement and neuroticism*, „Australian Journal of Rural Health” 2021, Vol. 29(1), DOI:10.1111/ajr.12695.
- Hagen B.N.M., Albright A., Sergeant J. et al.**, *Research trends in farmers' mental health: A scoping review of mental health outcomes and interventions among farming populations worldwide*, „PLOS ONE” 2019, Vol. 14(12), DOI:10.1371/journal.pone.0225661.
- Hagen B.N.M., Sawatzky A., Harper S.L. et al.**, *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.
- Hajdu F., Eriksson C., Waldenström C. et al.**, *Sveriges förändrade lantbruk: Lantbrukarnas egna röster om förändringar sedan 1990-talet och strategier inför framtiden. Sveriges lantbruksuniversitet, SLU Future Food Reports 11*, Uppsala 2020, https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/fu-food/publikationer/future-food-reports/slu-fu-turefood_rapport_11.pdf.
- Hammersley C., Richardson N., Meredith D. et al.**, *„That's me I am the farmer of the land”: Exploring identities, masculinities, and health among male farmers in Ireland*, „American Journal of Men's Health” 2021, Vol. 15(4), 15579883211035241, DOI:10.1177/15579883211035241.

- Hanigan I.C., Butler C.D., Kocic P.N. et al.**, *Suicide and drought in New South Wales, Australia, 1970–2007*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America” 2012, Vol. 109(35), DOI:10.1073/pnas.111296510938.
- Hanigan I.C., Schirmer J., Niyonsenga T.**, *Drought and Distress in Southeastern Australia*, „Ecohealth” 2018, Vol. 15(3), DOI:10.1007/s10393–018–1339–0.
- Heo W., Lee J.M., Park N.**, *Financial-related psychological factors affect the life satisfaction of farmers*, „Journal of Rural Studies” 2020, Vol. 80.
- Hogan A., Scarr E., Lockie S. et al.**, *Ruptured identity of male farmers: Subjective crisis and the risk of suicide*, „Journal of Rural Social Sciences” 2012, Vol. 27(3).
- Hossain D., Eley R., Coutts J. et al.**, *Mental health of farmers in Southern Queensland: Issues and support*, „Australian Journal of Rural Health” 2008, Vol. 16(6), DOI:10.1111/j.1440–1584.2008.01014.x.
- Hossain D., Gorman D., Eley R. et al.**, *Value of mental health first aid training of advisory and extension agents in supporting farmers in rural Queensland*, „Rural and Remote Health” 2010, Vol. 10(4), Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000286342700028.
- Hounsoms B., Edwards R.T., Hounsoms N. et al.**, *Psychological morbidity of farmers and non-farming population: Results from a UK survey*, „Community Mental Health Journal” 2012, Vol. 48(4).
- ISSA Agriculture**, *Guide for individual farmers. Vision Zero Strategy for agriculture*, International Section of the International Social Security Association on Prevention in Agriculture 2019, <http://visionzero.global/vision-zero-agricultural-sector>, dostęp 7.11.2024.
- Jones A., Jakob M., McNamara J.**, *Review of the future of agriculture and occupational safety and health (OSH): Foresight on new and emerging risks in OSH*, European Agency for Safety and Health at Work, European Risk Observatory Report, Bilbao 2020, Spain, DOI:10.2802/769257.
- Jones M.S., Reed D.B., Hunt M.L.**, *Suicide: An unrecognised epidemic among farmers*, „Workplace Health & Safety” 2018, Vol. 66(9), DOI:10.1177/2165079918784055.
- Jones-Bitton A., Best C., MacTavish J. et al.**, *Stress, anxiety, depression, and resilience in Canadian farmers*, „Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology” 2020, Vol. 55(2), DOI:10.1007/s00127–019–01738–2.
- Jones-Bitton A., Hagen B., Fleming S.J. et al.**, *Farmer burnout in Canada*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2019, Vol. 16(24), DOI:10.3390/ijerph16245074.
- Judd F., Jackson H., Frase C. et al.**, *Understanding suicide in Australian farmers*, „Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology” 2006, Vol. 41(1), DOI:10.1007/s00127–005–0007–1.
- Kallioniemi M.K., Kaseva J., Lunner-Kolstrup C. et al.**, *Job resources and work engagement among Finnish dairy farmers*, „Journal of Agromedicine” 2018, Vol. 23(3), DOI:10.1080/1059924x.2018.1470047.
- Kallioniemi M.K., Simola A., Kaseva J. et al.**, *Stress and Burnout Among Finnish Dairy Farmers*, „Journal of Agromedicine” 2016, Vol. 21(3), DOI:10.1080/1059924x.2016.1178611.
- Kallioniemi M. K., Simola A. J., Kymäläinen H.R. et al.**, *Stress among Finnish farm entrepreneurs*, „Annals of Agricultural & Environmental Medicine” 2008, Vol. 15(2).

Wpływ uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych na zdrowie psychiczne

- Kavalidou K., McPhedran S., De Leo D.**, *Farmers' contact with health care services prior to suicide: Evidence for the role of general practitioners as an intervention point*, „Australian Journal of Primary Health” 2015, Vol. 21(1).
- Kearney G.D., Rafferty A.P., Hendricks L.R. et al.**, *A cross-sectional study of stressors among farmers in eastern North Carolina*, „North Carolina Medical Journal” 2014, Vol. 75(6), DOI:10.18043/ncm.75.6.384.
- Kennedy A., Cosgrave C., Macdonald J. et al.**, *Translating co-design from face-to-face to online: An Australian primary producer project conducted during COVID-19*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18.
- Kuriger C.R.**, *Coping strategies that New Zealand dairy farmers use to combat stress*, University of Waikato 2016.
- LaBras, L.F., Pahwa P., Pickett W. et al.**, *Relationship between sleep loss and economic worry among farmers: A survey of 94 active Saskatchewan noncorporate farms*, „Journal of Agromedicine” 2008, Vol. 13(3), DOI:10.1080/10599240802371862.
- Leppälä J., Griffin P., McNamara J. et al.**, *Safety Culture and Risk Management in Agriculture : Sacurima Cost Action CA16123 Highlights and Conclusions*, „Natural resources and bioeconomy studies” 2021, Vol. 63, Natural Resources Institute Finland, Helsinki 2021, <https://jukuri.luke.fi/handle/10024/547926>.
- Liang Y.N., Wang K., Janssen B. et al.**, *Examination of symptoms of depression among cooperative dairy farmers*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18(7), DOI:10.3390/ijerph18073657.
- Logstein B.**, *Farm-related concerns and mental health status among Norwegian farmers*, „Journal of Agromedicine” 2016a, Vol. 21(4), DOI:10.1080/1059924x.2016.1211055.
- Logstein B.**, *Predictors of mental complaints among Norwegian male farmers*, „Occupational Medicine-Oxford” 2016b, Vol. 66(4), DOI:10.1093/occmed/kqw019.
- Lunner-Kolstrup C., Lundqvist P.**, *Lantbrukets & landsbygdens psykosociala puls. Screening av psykosociala arbetsförhållanden, psykisk hälsa och sociala nätverk bland lantbrukare och landsbygdsföretagare. Sveriges lantbruksuniversitet. Fakulteten för land-skapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap, LTJ Rapport 2013:20, Alnarp 2013*, <https://pub.epsilon.slu.se/10578/>.
- Lunner-Kolstrup C., Kallioniemi M., Lundqvist P. et al.**, *International perspectives on psychosocial working conditions, mental health, and stress of dairy farm operators*, „Journal of Agromedicine” 2013, Vol. 18(3), DOI:10.1080/1059924x.2013.796903.
- Magnin L., Chappuis M., Normand G. et al.**, *Health issues and mental distress in French active farmers: A quantitative and qualitative study*, „International Journal of Environmental & Agriculture Research” 2017, Vol. 3(9).
- McKenzie S., Jenkin G., Collings S.**, *Men's perspectives of common mental health problems: A meta-synthesis of qualitative research*, „International Journal of Men's Health” 2016, Vol. 15(1).

- McLaren S., Challis C., *Resilience among men farmers: The protective roles of social support and sense of belonging in the depression-suicidal ideation relation*, „Death Studies” 2009, Vol. 33(3), DOI:10.1080/07481180802671985.
- McShane C.J., Quirk F., *Mediating and moderating effects of work-home interference upon farm stresses and psychological distress*, „The Australian Journal of Rural Health” 2009, Vol. 17(5), DOI:10.1111/j.1440-1584.2009.01085.x.
- Nordström Källström H., *Mellan trivsel och ensamhet: Om sociala villkor i lantbruket. Sveriges lantbruksuniversitet*, „Acta Universitatis agriculturae Sueciae: doctoral thesis” 2008, Vol. 74, Uppsala 2008.
- Odabasi S., Hartarska V., *Farmer suicides: Effects of socio-economic, climate, and mental health factors*, „Journal of Mental Health Policy and Economics” 2021, Vol. 24(2), Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000661254400003.
- Onwuameze O.E., Paradiso S., Peek-Asa C. et al., *Modifiable risk factors for depressed mood among farmers*, „Annals of Clinical Psychiatry” 2013, Vol. 25(2).
- Pinzke S., *Stress och trötthet som orsak till olycksfall inom jordbruket: En kunskaps-sammanställning. Sveriges lantbruksuniversitet, Fakulteten för landskapsarkitektur, träd-gårds- och växtproduktionsvetenskap, LTV Rapport 2018:6, Alnarp, <https://pub.epsilon.slu.se/15739/>*.
- Pinzke S., Alwall Svennefelt C., Lundqvist P., *Occupational injuries in Swedish agriculture: development and preventive actions*, „Journal of Agricultural Safety and Health” 2018, Vol. 23(4), DOI:10.13031/jash.12816.
- Peel D., Berry H.L., Schirmer J., *Farm exit intention and wellbeing: A study of Australian farmers*, „Journal of Rural Studies” 2016, Vol. 47, DOI:10.1016/j.jrurstud.2016.07.006.
- Perceval M., Kolves K., Reddy P. et al., *Farmer suicides: A qualitative study from Australia*, „Occupational Medicine-Oxford” 2017, Vol. 67(5), DOI:10.1093/occmed/kqx055.
- Polain J.D., Berry H.L., Hoskin J.O., *Rapid change, climate adversity and the next 'big dry': Older farmers' mental health*, „Australian Journal of Rural Health” 2011, Vol. 19(5).
- Rawolle T.A., Sadauskas D., van Kessel G. et al., *Farmers' perceptions of health in the Riverland region of South Australia: 'If it's broke, fix it'*, „Australian Journal of Rural Health” 2016, Vol. 24(5).
- Roy P., Tremblay G., Robertson S., *Help-seeking among male farmers: Connecting masculinities and mental health*, „Sociologia Ruralis” 2014, Vol. 54(4), DOI:10.1111/soru.12045.
- Roy P., Tremblay G., Robertson S. et al., *„Do it all by myself”: A salutogenic approach of masculine health practice among farming men coping with stress*, „American Journal of Men's Health” 2017, Vol. 11(5).
- Rudolphi J.M., Berg R., Marlenga B., *Who and how: Exploring the preferred senders and channels of mental health information for Wisconsin farmers*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2019, Vol. 16(20), DOI:10.3390/ijerph16203836.
- Rudolphi J.M., Berg R.L., Parsaik A., *Depression, anxiety and stress among young farmers and ranchers: A pilot study*, „Community Mental Health Journal” 2020, Vol. 56(1), DOI:10.1007/s10597-019-00480-y.
- Sartore G.-M., Kelly B., Stain H.J., *Drought and its effect on mental health: How GPs can help*, „Australian Family Physician” 2007, Vol. 36(12).

- Sartore G.-M., Kelly B., Stain H. J. et al.**, *Improving mental health capacity in rural communities: Mental health first aid delivery in drought-affected rural New South Wales*, „Australian Journal of Rural Health” 2008, Vol. 16(5).
- Schweitzer R.A., Deboy G.R., Jones P.J. et al.**, *AgrAbility mental/behavioural health for farm/ranch families with disabilities*, „Journal of Agromedicine” 2011, Vol. 16(2), DOI:10.1080/1059924x.2011.554766.
- Shortall S.**, *Farming, identity and well-being: Managing changing gender roles within Western European farm families*, „Anthropological Notebooks” 2014, Vol. 20(3).
- Smith K.**, *Desolation in the countryside: How agricultural crime impacts the mental health of British farmers*, „Journal of Rural Studies” 2020, Vol. 80, DOI:10.1016/j.jrurstud.2020.10.037.
- Sprung J.M.**, *Economic stress, family distress, and work-family conflict among farm couples*, „Journal of Agromedicine” 2021, Vol. 27(2).
- Stain H.J., Kelly B., Lewin T.J. et al.**, *Social networks and mental health among a farming population*, „Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology” 2008, Vol. 43(10), DOI:10.1007/s00127-008-0374-5.
- Stark O., Falkowski J.**, *On structural change, the social stress of a farming population, and the political economy of farm support*, „Economics of Transition” 2019, Vol. 27(1), DOI:10.1111/ecot.12192.
- Steck N., Junker C., Bopp M. et al.**, *Time trend of suicide in Swiss male farmers and comparison with other men: A cohort study*, „Swiss Medical Weekly” 2020, Vol. 150, DOI: 10.4414/smw.2020.20251.
- Stier-Jarmer M., Oberhauser C., Frisch D. et al.**, *A multimodal stress-prevention program supplemented by telephone-coaching sessions to reduce perceived stress among German farmers: Results from a randomised controlled trial*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2020, Vol. 17(24), DOI:10.3390/ijerph17249227.
- Swedish Agency for Work Environment Expertise (SAWEE)**, *Farmers' psychosocial work environment and mental health*, Swedish Agency for Work Environment Expertise, „Systematic literature review” 2022, Vol. 8, Gävle, https://media.sawee.se/2023/03/Farmers_psychosocial_work-environment_and_mental_health_digital.pdf.
- Thelin A., Holmberg S.**, *Farmers and retirement: A longitudinal cohort study*, „Journal of Agromedicine” 2010, Vol. 15(1).
- Tinc P.J., Sorensen J.A.**, *Stakeholders Team up for Action in New York Dairy (STAND): A collaborative action-planning workshop to combat toxic stress among New York dairy farmers*, „Journal of Agromedicine” 2020, Vol. 25(1), DOI:10.1080/1059924x.2019.165920243.
- Torske M.O., Hilt B., Bjorngaard J.H. et al.**, *Disability pension and symptoms of anxiety and depression: A prospective comparison of farmers and other occupational groups: The HUNT study, Norway*, „BMJ Open” 2015, Vol. 5(11), DOI:10.1136/bmjopen-2015-009114.
- Torske M.O., Hilt B., Glasscock D. et al.**, *Anxiety and depression symptoms among farmers: The HUNT study, Norway*, „Journal of Agromedicine” 2016, Vol. 21(1), DOI:10.1080/1059924x.2015.1106375.
- Wallis A., Dollard M.F.**, *Local and global factors in work stress: The Australian dairy farming exemplar*, „Scandinavian Journal of Work Environment & Health” 2008, Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000259091900009.

Wpływ uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych na zdrowie psychiczne

- Watanabe-Galloway S., Chasek C., Yoder A.M. et al.**, *Substance use disorders in the farming population: Scoping review*, „Journal of Rural Health” 2022, Vol. 38(1), DOI:10.1111/jrh.12575.
- Vayro C., Brownlow C., Ireland M. et al.**, „Farming is not just an occupation but a whole lifestyle”: A qualitative examination of lifestyle and cultural factors affecting mental health help-seeking in Australian farmers, „Sociologia Ruralis” 2020, Vol. 60(1), DOI:10.1111/soru.12274.
- Vayro C., Brownlow C., Ireland M. et al.**, „Don't... break down on Tuesday because the mental health services are only in town on Thursday”: A qualitative study of service provision related barriers to, and facilitators of farmers' mental health help-seeking, „Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research” 2021, Vol. 48(3).
- Witt C.D., Reed D.B., Rayens M.K. et al.**, *Predictors of job satisfaction in female farmers aged 50 and over: Implications for occupational health nurses*, „Workplace Health and Safety” 2020, Vol. 68(11), DOI:10.1177/2165079920931895.

otrzymano: 12.11.2024
zaakceptowano: 26.11.2024

Ten artykuł jest objęty licencją Creative Commons Attribution 4.0
Licencja międzynarodowa (CC BY 4.0)



The impact of social, economic and environmental determinants on farmers' mental health – an international perspective

Peter Lundqvist

Abstract

This short version of a systematic literature review aims to provide an overview of research relevant to farmers' psychosocial work environment and mental health. It contains knowledge about challenges faced by farmers, their consequences in the forms of stress and risk of mental illness, and the capacity to deal with these challenges themselves or through various forms of support. Important aspects also include the occupation's health factors and opportunities for development that contribute to a good working environment. The research was limited to the period 2005–2021 and to countries that have similar production forms and conditions, including in Europe, North America (United States and Canada) and Australasia (Australia and New Zealand).

The results show that the health and safety risks identified in farmers' psychosocial work environment are workload, finances, climate change and weather conditions, crime, globalisation, laws and regulations, masculine norms and loneliness, isolation, and a lack of support. Issues involving poor mental health are generally more prevalent among farmers, especially older farmers, than in other occupational groups. Farmers have a higher incidence of depression and suicide attempts than other occupational groups, and mental illness among farmers has increased in recent years. Health factors in the psychosocial work environment of farmers are not as well studied as risk factors, with the identified health factors being: the bond felt by the farmer to the cultivated land, environmental and social responsibility, the ability to work, be outside, work physically and eat well, a good working and living environment, working with animals, a reasonable workload, self-motivation, social support and a sense of belonging, an income other than that from working on the farm, and the ability to work after the retirement age. Farmers' ability to withstand and recover from the stress they face in their occupational role (resilience) varied between individuals. Support from family, nature

Peter Lundqvist, Professor, Department of People and Society, Swedish University of Agricultural Sciences, Alnarp, Sweden.

and animals, and setting limits to work commitments, relaxing, or doing activities other than working also contributed to strengthening their resilience. Resilience is something that can be learned, which can be helpful for farmers. Farmers use different personal strategies to manage the stress they are exposed to (coping), and different coping strategies can also contribute to building farmers' resilience, which can involve planning, positive reappraisal (change in attitude to stressful events, humour and leisure) and getting help and support from others. Furthermore, acceptance can be used as a coping strategy. Negative strategies can involve avoidance, as well as blaming oneself or others, which may also involve suppressing emotions, avoiding problems, or consuming alcohol.

According to several studies, the fact that farmers seem to be less likely to search for and make use of resources and mental health services is due to a lack of regional resources and occupation-specific understanding of the target group. Farmers had the greatest confidence in, and were therefore most receptive to, information about mental health from doctors, as well as from their spouses/family members and friends. The wider agricultural community can contribute to social support, education and mentoring programmes for farmers with symptoms of stress and depression. Future suicide prevention efforts for farmers can also be carried out through education, training programmes and national campaigns.

Keywords: depression, workload, promoting health, farmer, work-life balance, stress, social support, mental health.

Introduction

The struggles that farmers have to deal with regarding health and safety on their farms are well known and well documented¹. The main focus of research has been on fatal and non-fatal injuries, as agriculture is among the sectors with the highest levels of occupational injuries². There have also been several intervention programmes and strategies to reduce the number of injuries, such as the "Safe Farmers Common

1. K.J. Donham, A. Thelin, *Agricultural medicine: Rural occupational and environmental health, safety, and prevention*, John Wiley & Sons 2016.

2. S. Pinzke, C. Alwall Svennefelt, P. Lundqvist, *Occupational injuries in Swedish agriculture: development and preventive actions*, "Journal of Agricultural Safety and Health" 2018, Vol. 23(4), p. 355-373, DOI:10.13031/jash.12816; A. Jones, M. Jakob, J. McNamara, *Review of the future of agriculture and occupational safety and health (OSH): Foresight on new and emerging risks in OSH*, European Agency for Safety and Health at Work, European Risk Observatory Report, Bilbao 2020, Spain, DOI:10.2802/769257.

Sense³ in Sweden³, the Vision Zero Strategy for Agriculture⁴ by ISSA Agriculture in 2019, and the EU-funded Sacurima project⁵.

When it comes to psychosocial working conditions, stress and mental health among farmers, there has been far less focus within farmer organisations, among researchers or within intervention programmes. In order to form a knowledge base for future actions in Sweden, an international literature review was implemented, focusing on studies from countries with similar agriculture to that carried out in Europe, North America (the United States and Canada) and Australasia (Australia and New Zealand).

The questions raised for this study were:

- What are the health and safety risks and health factors in farmers' psychosocial work environment, and what consequences do they have on mental health?
- How can farmers' psychosocial work environment and mental health be promoted (by society, the industry/colleagues/family, and in their own actions)?

Method

A systematic literature review was based on scientific articles that were peer reviewed and published in English between 2005 and 2021. Two sample searches were conducted, one in the Web of Science and one in the Social Science Citation Index, and the searches were then conducted in the Social Science Citation Index, Scopus, Pub Med and Google Scholar. After concluding the research process, this systematic literature review was finally based on 108 articles, but only a selection of the most important studies is presented in this paper⁶. In order to read the full study, please see: Swedish Agency for Work Environment Expertise (2022).

3. C. Alwall Svennefelt, P. Lundqvist, *Safe Farmer Common Sense³ – A National Five-Year Education-Based Program for Prevention of Occupational Injuries in Swedish Agriculture-Background, Process, and Evaluation*, "Journal of Agromedicine" 2020, Vol. 25 (2), p. 221–230, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1059924X.2019.1659203>.
4. ISSA Agriculture, *Guide for individual farmers. Vision Zero Strategy for agriculture*, International Section of the International Social Security Association on Prevention in Agriculture 2019, <http://visionzero.global/vision-zero-agricultural-sector>, access 7.11.2024.
5. J. Leppälä, P. Griffin, J. McNamara et al., *Safety Culture and Risk Management in Agriculture: Sacurima Cost Action CA16123 Highlights and Conclusions*, "Natural resources and bioeconomy studies" 2021, Vol. 63, Natural Resources Institute Finland, Helsinki 2021, <https://jukuri.luke.fi/handle/10024/547926>.
6. In order to read the full study, please see: Swedish Agency for Work Environment Expertise (SAWEE), *Farmers' psychosocial work environment and mental health, Swedish Agency for Work Environment Expertise*, "Systematic literature review" 2022, Vol. 8, Gävle, https://media.sawee.se/2023/03/Farmers_psychosocial_work-environment_and_mental_health_digital.pdf.

Results

Most of the studies in this literature review came from Australia (35), the United States (26 studies) or Canada (7), with only a few studies from Europe and only 13 publications from the Nordic countries.

Risk factors for farmer stress and mental health

The main risk factors for farmer stress and mental health in this review are: workload, finances, climate change and weather conditions, crime, globalisation, laws and regulations, masculine norms, as well as loneliness, isolation and lack of support.

Workload

A study among dairy farmers in Australia showed that those farmers had extremely high levels of poor mental health, and that this could be linked, among other issues, to the workload on the farm⁷. Feeling pressed for time was also one of the most concerning stressors for Australian farmers⁸, American farmers⁹, and farmers in an international study¹⁰. Strain related to workload and animal health were associated with symptoms of stress and fatigue¹¹. A study on stressors among farmers in New Zealand found that increased workload during the peak season was one of the main stressors¹².

7. A. Wallis, M.F. Dollard, *Local and global factors in work stress: The Australian dairy farming exemplar*, "Scandinavian Journal of Work Environment & Health" 2008, p. 66–74, Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000259091900009.
8. C.J. McShane, F. Quirk, *Mediating and moderating effects of work-home interference upon farm stresses and psychological distress*, "The Australian Journal of Rural Health" 2009, Vol. 17(5), p. 244–250, DOI:10.1111/j.1440-1584.2009.01085.x.
9. J.M. Rudolphi, R.L. Berg, A. Parsaik, *Depression, anxiety and stress among young farmers and ranchers: A pilot study*, "Community Mental Health Journal" 2020, Vol. 56(1), p. 126–134, DOI:10.1007/s10597-019-00480-y.
10. C. Lunner-Kolstrup, M. Kallioniemi, P. Lundqvist et al., *International perspectives on psychosocial working conditions, mental health, and stress of dairy farm operators*, "Journal of Agromedicine" 2013, Vol. 18(3), p. 244–255, DOI:10.1080/1059924x.2013.796903.
11. M.K. Kallioniemi, A.J. Simola, H.R. Kymäläinen et al., *Stress among Finnish farm entrepreneurs*, "Annals of Agricultural & Environmental Medicine" 2008, Vol. 15(2), p. 243–249.
12. H.M. Firth, S.M. Williams, G.P. Herbison et al., *Stress in New Zealand farmers*, "Stress and Health" 2007, Vol. 23(1), p. 51–58, DOI:10.1002/smi.1119.

Finances and financial difficulties

The production processes of an agricultural business have unique conditions to take into account, for example when analysing the financial situation. Many production processes are long – you sow in autumn and thresh a year later, and the weather determines how good the harvests will be, which also affects livestock production on the farm. In order to achieve the desired production level, additional input is required, such as fertilisers and sometimes also chemical pesticides and diesel. The conclusion to be drawn is that being a farmer is financially risky and uncertain. W. Heo¹³ et al. show that financial stress reduced life satisfaction among farmers in the United States, while L.F. LaBrasch¹⁴ et al. examine the relationship between the number of hours of sleep and financial concerns among farmers in Canada. The results show that farmers lost a lot of sleep, especially during work-intensive periods (the dividing line was set to less than six hours of sleep per night). However, it could not be clarified whether financial concerns resulted in sleep deprivation or whether sleep deprivation impacted the financial concerns.

A study among dairy farmers in Australia shows that farmers there had extremely high levels of poor mental health, which could be linked, among other things, to the financial situation of farming¹⁵. A poor financial situation was also a stressor among Finnish¹⁶, Canadian¹⁷ and younger American farmers¹⁸, and another study from the United States shows that financial concerns affect the health and well-being of farmers¹⁹. Farmers feel that local banks and other lenders in the United States are not as willing to provide loans or credit as in the past²⁰. A study of stressors among

13. W. Heo, J.M. Lee, N. Park, *Financial-related psychological factors affect the life satisfaction of farmers*, "Journal of Rural Studies" 2020, Vol. 80, p. 185–194.
14. L.F. LaBrasch, P. Pahwa, W. Pickett et al., *Relationship between sleep loss and economic worry among farmers: A survey of 94 active Saskatchewan noncorporate farms*, "Journal of Agromedicine" 2008, Vol. 13(3), p. 149–154, DOI:10.1080/10599240802371862.
15. A. Wallis, M.F. Dollard, *Local and global factors in work stress: The Australian dairy farming exemplar*, "Scandinavian Journal of Work Environment & Health" 2008, p. 66–74, Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000259091900009.
16. M.K. Kallioniemi, A. Simola, J. Kaseva et al., *Stress and Burnout Among Finnish Dairy Farmers*, "Journal of Agromedicine" 2016, Vol. 21(3), p. 259–268, DOI:10.1080/1059924x.2016.1178611.
17. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.
18. J.M. Rudolph, R.L. Berg, A. Parsaik, *Depression, anxiety and stress among young farmers and ranchers: A pilot study*, "Community Mental Health Journal" 2020, Vol. 56(1), p. 126–134, DOI:10.1007/s10597-019-00480-y.
19. W. Heo, J.M. Lee, N. Park, *Financial-related psychological factors affect the life satisfaction of farmers*, "Journal of Rural Studies" 2020, Vol. 80, p. 185–194.
20. M.S. Jones, D.B. Reed, M.L. Hunt, *Suicide: An unrecognised epidemic among farmers*, "Workplace Health & Safety" 2018, Vol. 66(9), p. 464–464, DOI:10.1177/2165079918784055.

New Zealand farmers found that one of the events that caused the most stress was if the farm had not made a profit in the past year²¹, while a study from Norway showed that the level of income from agriculture was more strongly associated with financial worries and poor mental health when a large proportion of the total household income was derived from agriculture²². A qualitative study of farmers in Australia shows that farmers may leave the occupation if it is not financially viable, and if the financial stress becomes too great. This is usually a difficult decision, as there is enormous pressure from the combined forces of the traditional nature of being a farmer, family expectations and the culture they belong to²³.

Climate change and weather conditions

Climate change, which leads to conditions such as droughts and floods, directly affects farmers. Studies have shown that droughts lead to uncertainty about the future, financial problems, small harvests and increased need for labour input from farmers, as well as worries and anxiety²⁴. A literature review also showed that external factors, such as weather, were an additional stress factor²⁵. A study from Australia, in which farmers were interviewed regarding their views on how climate change might affect

21. H.M. Firth, S.M. Williams, G.P. Herbison et al., *Stress in New Zealand farmers*, "Stress and Health" 2007, Vol. 23(1), p. 51–58, DOI:10.1002/smi.1119.
22. B. Logstein, *Farm-related concerns and mental health status among Norwegian farmers*, "Journal of Agromedicine" 2016a, Vol. 21(4), p. 316–326, DOI:10.1080/1059924x.2016.1211055.
23. L. Bryant, B. Garnham, *Farming exit and ascriptions of blame: The ordinary ethics of farming communities*, "Journal of Rural Studies" 2018, Vol. 62, p. 62–67, DOI:10.1016/j.jrurstud.2018.07.004.
24. E.K. Austin, T. Handley, A.S. Kiem et al., *Drought-related stress among farmers: findings from the Australian Rural Mental Health Study*, "Medical Journal of Australia" 2018, Vol. 209(4), p. 159–165, DOI:10.5694/mja17.01200; B. Edwards, M. Gray, B. Hunter, *The impact of drought on mental health in rural and regional Australia*, "Social Indicators Research" 2015, Vol. 121(1), p. 177–194, DOI:10.1007/s11205-014-0638-2; K.M. Fennell, C.E. Jarrett, L.J. Kettler et al., *Watching the bank balance build up then blow away and the rain clouds do the same": A thematic analysis of South Australian farmers' sources of stress during drought*, "Journal of Rural Studies" 2016, Vol. 46, p. 102–110, DOI:10.1016/j.jrurstud.2016.05.005; K.M. Gunn, D.A. Turnbull, J. Dollman et al., *Why are some drought-affected farmers less distressed than others? The association between stress, psychological distress, acceptance, behavioural disengagement and neuroticism*, "Australian Journal of Rural Health" 2021, Vol. 29(1), p. 106–116, DOI:10.1111/ajr.12695; I.C. Hanigan, J. Schirmer, T. Niyonsenga, *Drought and Distress in Southeastern Australia*, "Ecohealth" 2018, Vol. 15(3), p. 642–655, DOI:10.1007/s10393-018-1339-0; J.D. Polain, H.L. Berry, J.O. Hoskin, *Rapid change, climate adversity and the next 'big dry': Older farmers' mental health*, "Australian Journal of Rural Health" 2011, Vol. 19(5), p. 239–243; S. Odabasi, V. Hartarska, *Farmer suicides: Effects of socio-economic, climate, and mental health factors*, "Journal of Mental Health Policy and Economics" 2021, Vol. 24(2), p. 61–71, Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000661254400003.
25. C. Lunner-Kolstrup, P. Lundqvist, *Lantbrukets & landsbygdens psykosociala puls. Screening av psykosociala arbetsförhållanden, psykisk hälsa och sociala nätverk bland lantbrukare och landsbygdsföretagare. Sveriges lantbruksuniversitet. Fakulteten för land-skapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap, LTJ Rapport 2013:20, Alnarp 2013*, <https://pub.epsilon.slu.se/10578/>.

the agricultural sector, showed that the concern was significant for everyone²⁶. They worried about the climate and what the weather will be like in the future, which led to their identity as farmers being negatively affected and to increased worries and anxiety. In summary, this study showed that there was a connection between human health and the well-being of ecosystems, and that this connection was especially apparent for people living in rural areas.

Worrying about the weather²⁷, bad weather²⁸ and weather-related crop damage²⁹ can all affect farmers' mental health. D. Hossain³⁰ et al. identified key areas affecting the mental health of farmers in Queensland, and one of the primary factors that contributed to poor mental health was drought. A larger study in Australia on the impact of drought on people living in rural areas showed that drought has negative effects on mental health and that those most affected were farmers³¹. The study showed that the more severe the impact of drought on agriculture, the greater the impact on mental health. Farmers who reported that drought had led to total crop failure or drastically reduced their farm's productivity had significantly higher rates of mental health problems. An important factor in this context is financial, such as the price levels of input goods and costs incurred when machines break down. Studies regarding the impact of drought periods on the mental health of farmers have been carried out almost exclusively in Australia, and a study on the relationship between drought periods and suicide among agricultural farmers showed that the risk of suicide among men increased with worsening drought³².

26. N.R. Ellis, G.A. Albrecht, *Climate change threats to family farmers' sense of place and mental wellbeing: A case study from the western Australian wheatbelt*, "Social Science & Medicine" 2017, Vol. 175, p. 161–168, DOI:10.1016/j.socscimed.2017.01.00937.
27. G.D. Kearney, A.P. Rafferty, L.R. Hendricks et al., *A cross-sectional study of stressors among farmers in eastern North Carolina*, "North Carolina Medical Journal" 2014, Vol. 75(6), p. 384–392, DOI:10.18043/ncm.75.6.384.
28. H.M. Firth, S.M. Williams, G.P. Herbison et al., *Stress in New Zealand farmers*, "Stress and Health" 2007, Vol. 23(1), p. 51–58, DOI:10.1002/smi.1119.
29. M.S. Jones, D.B. Reed, M.L. Hunt, *Suicide: An unrecognised epidemic among farmers*, "Workplace Health & Safety" 2018, Vol. 66(9), p. 464–464, DOI:10.1177/2165079918784055.
30. D. Hossain, R. Eley, J. Coutts et al., *Mental health of farmers in Southern Queensland: Issues and support*, "Australian Journal of Rural Health" 2008, Vol. 16(6), p. 343–348, DOI:10.1111/j.1440-1584.2008.01014.x.
31. B. Edwards, M. Gray, B. Hunter, *The impact of drought on mental health in rural and regional Australia*, "Social Indicators Research" 2015, Vol. 121(1), p. 177–194, DOI:10.1007/s11205-014-0638-2.
32. I.C. Hanigan, C.D. Butler, P.N. Kokic et al., *Suicide and drought in New South Wales, Australia, 1970–2007*, "Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America" 2012, Vol. 109(35), p. 13950–13955, DOI:10.1073/pnas.111296510938.

Crime

A growing problem in the agricultural sector as reported in the United Kingdom is that farmers are subjected to crime. In step with the increasingly common use of expensive technical aids, such as GPS equipment, machinery and vehicles, so too is crime becoming more common on farms³³. The same study also showed that crime involving a farm contributes to psychological stress for the farmer.

Globalization, laws and regulations

Farmers are exposed to stressors that are beyond their control, such as unstable markets, changing government regulations, a shrinking labour supply, increasing production costs, changing international politics and changing markets³⁴. In a study among dairy farmers in Finland, it was highlighted that the most common stress factors were external, such as the EU's agricultural policy. A study of dairy farmers in Australia³⁵ showed that these farmers had extremely elevated levels of mental illness, which could be linked to issues such as globalisation, with its transition from national regulation to a pure market economy. Farmers who once experienced independence must now devote a great deal of time to administration and documenting their cultivation and animal husbandry to demonstrate accountability to various authorities, according to a study from the United States³⁶. D. Hossain³⁷ et al. identified key areas affecting mental health among farmers in Queensland by conducting a series of focus groups with farmers, organisations with ties to the agricultural sector and medical professionals. The results showed that the increasing burden of laws and regulations affected the mental health of farmers.

33. K. Smith, *Desolation in the countryside: How agricultural crime impacts the mental health of British farmers*, "Journal of Rural Studies" 2020, Vol. 80, p. 522-531, DOI:10.1016/j.jrurstud.2020.10.037.

34. A. Jones-Bitton, C. Best, J. MacTavish et al., *Stress, anxiety, depression, and resilience in Canadian farmers*, "Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology" 2020, Vol. 55(2), p. 229-236, DOI:10.1007/s00127-019-01738-2.

35. A. Wallis, M.F. Dollard, *Local and global factors in work stress: The Australian dairy farming exemplar*, "Scandinavian Journal of Work Environment & Health" 2008, p. 66-74, Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000259091900009.

36. M.S. Jones, D.B. Reed, M.L. Hunt, *Suicide: An unrecognised epidemic among farmers*, "Workplace Health & Safety" 2018, Vol. 66(9), p. 464-464, DOI:10.1177/2165079918784055.

37. D. Hossain, R. Eley, J. Coutts et al., *Mental health of farmers in Southern Queensland: Issues and support*, "Australian Journal of Rural Health" 2008, Vol. 16(6), p. 343-348, DOI:10.1111/j.1440-1584.2008.01014.x.

Masculine norms and gender differences

In interviews with mostly male Australian farmers, it emerged that the masculine identity of farmers, which was characterised by pride, was about to change and be replaced by an identity characterised more by shame, and that this identity shift was important in understanding how suicide could be seen as a possible way out for farmers. For example, when the viability of the farm was threatened and under financial pressure, farmers experienced shame that they had a bad reputation, and that their masculine identity was threatened, which caused poor mental health and sometimes led to suicide³⁸.

Female farmers in Canada feel more stressed than males³⁹. The female farmers in that study described how they still felt like women in a man's world, which meant they had to work harder to prove they could manage the job, which led to increased stress. They also felt undervalued in the network of farmers they were a part of, due to constant comparisons being made between the farmers' businesses, creating a feeling of being constantly monitored and judged by other farmers. Female farmers also felt stressed by the fact that in addition to being a farmer, they had other roles, such as a mother or wife, and were in charge of their household, and that they needed to balance the demands of all their roles⁴⁰.

Loneliness, isolation and a lack of support

Among networks of farmers, there was a clear understanding of what it means to be a good farmer, which can lead to feelings of pride and joy, but if they or others were perceived as being bad farmers, this could lead to stress, as shown in studies from Australia⁴¹. According to another study from Australia, farmers felt that the communities to which they belonged were rather closed, making it difficult to allow outsiders in and difficult to leave⁴².

The family is part of a farmer's network. In the past, there were often several generations living close to each other involved in farming, but it has become more

38. L. Bryant, B. Garnham B., *The fallen hero: Masculinity, shame and farmer suicide in Australia*, "Gender Place and Culture" 2015, Vol. 22(1), p. 67–82, DOI:10.1080/0966369x.2013.855628.

39. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.

40. Ibidem.

41. L. Bryant, B. Garnham, *Farming exit and ascriptions of blame: The ordinary ethics of farming communities*, "Journal of Rural Studies" 2018, Vol. 62, p. 62–67, DOI:10.1016/j.jrurstud.2018.07.004.

42. F. Judd, H. Jackson, C. Frase et al., *Understanding suicide in Australian farmers*, "Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology" 2006, Vol. 41(1), p. 1–10, DOI:10.1007/s00127-005-0007-1.

common to work alone in Western Europe and for the partner, usually the woman, to work outside the farm, which has also contributed to feelings of isolation⁴³. Working together with family can also increase stress when farmers have no outlet other than their own family members, according to a study from Canada⁴⁴. Farmers who were not satisfied with the support they received from their family felt more stressed than those who felt satisfied with their support, and stress increased when it was not obvious who would take over the farm⁴⁵.

According to an international research overview, there have been structural changes to the countryside and in agriculture, which means that there are now fewer farmers and more non-farmers, while natural gathering places and opportunities for support in everyday life have disappeared; this has contributed to an increase in the level of stress among the remaining farmers⁴⁶. In Australia, long working days have also resulted in farmers lacking the time and energy for social contact⁴⁷. According to an Irish qualitative study, isolation, with increasingly fewer social contacts, was a major problem especially for farmers who were single or elderly, and therefore more vulnerable. This could lead to having no one to talk to or get relief from when it came to problems, which in turn could make them blame themselves and feel bad, which was due, among other things, to a lack of natural gathering places⁴⁸. The lack of services such as police, fire brigade and primary care was emphasised: having to travel long distances for services such as seeing a doctor reinforced feelings of isolation and lack of support. Being geographically isolated and far from health care and emergency services led to a sense of anxiety and vulnerability⁴⁹.

43. S. Shortall, *Farming, identity and well-being: Managing changing gender roles within Western European farm families*, "Anthropological Notebooks" 2014, Vol. 20(3).

44. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.

45. M.K. Kallioniemi, A.J. Simola, H.R. Kymäläinen et al., *Stress among Finnish farm entrepreneurs*, "Annals of Agricultural & Environmental Medicine" 2008, Vol. 15(2), p. 243–249; G.D. Kearney, A.P. Rafferty, L.R. Hendricks et al., *A cross-sectional study of stressors among farmers in eastern North Carolina*, "North Carolina Medical Journal" 2014, Vol. 75(6), p. 384–392, DOI:10.18043/ncm.75.6.384; D. Peel, H.L. Berry, J. Schirmer, *Farm exit intention and wellbeing: A study of Australian farmers*, "Journal of Rural Studies" 2016, Vol. 47, p. 41–51, DOI:10.1016/j.jrurstud.2016.07.006; J.M. Sprung, *Economic stress, family distress, and work-family conflict among farm couples*, "Journal of Agromedicine" 2021, Vol. 27(2), p. 1–15.

46. O. Stark, J. Falkowski, *On structural change, the social stress of a farming population, and the political economy of farm support*, "Economics of Transition" 2019, Vol. 27(1), p. 201–222, DOI:10.1111/ecot.12192.

47. D. Hossain, R. Eley, J. Coutts et al., *Mental health of farmers in Southern Queensland: Issues and support*, "Australian Journal of Rural Health" 2008, Vol. 16(6), p. 343–348, DOI:10.1111/j.1440–1584.2008.01014.x.

48. C. Hammersley, N. Richardson, D. Meredith et al., *„That's me I am the farmer of the land": Exploring identities, masculinities, and health among male farmers in Ireland*, "American Journal of Men's Health" 2021, Vol. 15(4), 15579883211035241, DOI:10.1177/15579883211035241.

49. Ibidem.

Age, being separated or divorced⁵⁰, and dissatisfaction with perceived support from their family and the industry⁵¹ contributed to poorer mental health in farmers, with loneliness⁵² and increased isolation⁵³ also negatively affecting mental health. Single farmers in France who had inherited their farms tended to suffer more from anxiety and worrying⁵⁴. A Finnish study found that one in three farmers had symptoms of stress, and that problems with social relationships in the family, lack of mental support and help from a partner, divorce, and lack of mental support from neighbours and other people were most clearly linked to stress⁵⁵.

Poor mental health among farmers

Mental health problems are generally higher among farmers, especially among older farmers, than other occupations. Depression and suicide attempts occur more often among farmers than other comparable occupational groups, such as entrepreneurs and self-employed, and poor mental health among farmers has been on the rise in recent years.

The studies presented above show that the combination of many different health and safety risks in the work environment of farmers is related to poor mental health among farmers. But what does poor mental health among farmers look like when compared to other occupational groups? Research from the United Kingdom and Finland suggests that the mental health of farmers and their partners was significantly

50. H.M. Firth, S.M. Williams, G.P. Herbison et al., *Stress in New Zealand farmers*, "Stress and Health" 2007, Vol. 23(1), p. 51–58, DOI:10.1002/smi.1119.

51. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.

52. M.K. Kallioniemi, A. Simola, J. Kaseva et al., *Stress and Burnout Among Finnish Dairy Farmers*, "Journal of Agromedicine" 2016, Vol. 21(3), p. 259–268, DOI:10.1080/1059924x.2016.1178611.

53. D. Hossain, R. Eley, J. Coutts et al., *Mental health of farmers in Southern Queensland: Issues and support*, "Australian Journal of Rural Health" 2008, Vol. 16(6), p. 343–348, DOI:10.1111/j.1440-1584.2008.01014.x.

54. L. Magnin, M. Chappuis, G. Normand et al., *Health issues and mental distress in French active farmers: A quantitative and qualitative study*, "International Journal of Environmental & Agriculture Research" 2017, Vol. 3(9), p. 12–22.

55. M.K. Kallioniemi, A.J. Simola, H.R. Kymäläinen et al., *Stress among Finnish farm entrepreneurs*, "Annals of Agricultural & Environmental Medicine" 2008, Vol. 15(2), p. 243–249.

worse than that of the general population⁵⁶. A study⁵⁷ conducted by M.O. Torske et al., comparing farmers in Norway with their siblings and people in other occupations also found that farmers were more often affected by depression and anxiety than those in other comparable occupational groups, or their siblings who did not work as farmers, which suggests that work in agriculture can affect mental health. In another study⁵⁸, M.O. Torske et al. found that the prevalence of symptoms of depression was higher in both male and female farmers compared to the general working population, while no difference emerged regarding anxiety. The differences between farmers and the general working population in the prevalence of depressive symptoms increased with age, and there was no difference in depressive symptoms between younger farmers (<39 years) and younger people in other occupations.

Farmers in the United States had increased rates of depression, anxiety and suicide risk⁵⁹ and suicide was a significant cause of death among farmers in Australia⁶⁰. In Australia, one male farmer died by suicide every four days, a rate significantly higher than that of non-farmers and the general male population, making the mortality rate from suicide only slightly lower than the mortality rate of agricultural occupational accidents and representing a significant public health problem⁶¹. C. Vayro⁶² et al. found that the suicide rate among farmers was approximately twice that of the general Australian population. Furthermore, it was shown to be less common in agriculture-related suicides to have had a diagnosed mental illness or to have received some form

56. B. Hounsome, R.T. Edwards, N. Hounsome et al., *Psychological morbidity of farmers and non-farming population: Results from a UK survey*, "Community Mental Health Journal" 2012, Vol. 48(4), p. 503–510; M.K. Kallioniemi, A. Simola, J. Kaseva et al., *Stress and Burnout Among Finnish Dairy Farmers*, "Journal of Agromedicine" 2016, Vol. 21(3), p. 259–268, DOI:10.1080/1059924x.2016.1178611.
57. M.O. Torske, B. Hilt, J.H. Bjorngaard et al., *Disability pension and symptoms of anxiety and depression: A prospective comparison of farmers and other occupational groups: The HUNT study, Norway*, "BMJ Open" 2015, Vol. 5(11), DOI:10.1136/bmjopen-2015-009114.
58. M.O. Torske, B. Hilt, D. Glasscock et al., *Anxiety and depression symptoms among farmers: The HUNT study, Norway*, "Journal of Agromedicine" 2016, Vol. 21(1), p. 24–33, DOI:10.1080/1059924x.2015.1106375.
59. A. Bjornestad, C. Cuthbertson, J. Hendricks, *An analysis of suicide risk factors among farmers in the Midwestern United States*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2021, Vol. 18(7), DOI:10.3390/ijerph18073563.
60. S. McLaren, C. Challis, *Resilience among men farmers: The protective roles of social support and sense of belonging in the depression-suicidal ideation relation*, "Death Studies" 2009, Vol. 33(3), p. 262–276, DOI:10.1080/07481180802671985.
61. F. Judd, H. Jackson, C. Frase et al., *Understanding suicide in Australian farmers*, "Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology" 2006, Vol. 41(1), p. 1–10, DOI:10.1007/s00127-005-0007-1.
62. C. Vayro, C. Brownlow, M. Ireland et al., *"Don't... break down on Tuesday because the mental health services are only in town on Thursday": A qualitative study of service provision related barriers to, and facilitators of farmers' mental health help-seeking*, "Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research" 2021, Vol. 48(3), p. 514–527.

of mental health support before death. Researchers in Australia point out that the strain on farmers' mental health has increased in recent years⁶³.

Health factors among farmers

Health factors in the psychosocial work environment of farmers are not as well studied as risk factors. Among other aspects, the following health factors were included in the research: a connection between the farmer and the cultivated land, environmental and social responsibility, the ability to carry out the work, to be outside, to work physically, to eat well, a good working and living environment, to work with animals, a reasonable workload, self-motivation, social support and a sense of belonging, an income that does not come from working on the farm, and the ability to work after retirement age.

The connection between a farmer and the cultivated land, as well as taking both environmental and social responsibility were health factors that positively affected life as a farmer, according to a study from the United States⁶⁴. According to American farmers, the ability to carry out the work was a health factor that was a prerequisite for the agricultural enterprise to flourish⁶⁵. In another qualitative study from Australia, the farmers also perceived the ability to perform work on the farm as a health factor. Being a farmer means having a different lifestyle by being outside, doing physical work and eating well, and that, according to farmers, is a health factor⁶⁶.

Health factors for dairy farmers in Finland were family, working with cattle, healthy animals, a reasonable workload and sustainable finances⁶⁷. Another study by the same authors highlighted factors that protected farmers from burnout, including a positive working and living environment, where people lived and worked close to nature and had great freedom and variety in their work⁶⁸. A study of older female farmers in selected states in the United States showed that their involvement in agricultural

63. A. Hogan, E. Scarr, S. Lockie et al., *Ruptured identity of male farmers: Subjective crisis and the risk of suicide*, "Journal of Rural Social Sciences" 2012, Vol. 27(3), p. 6.

64. C. Brigrance, F.S. Mas, V. Sanchez et al., *The mental health of the organic farmer: Psychosocial and contextual actors*, "Workplace Health & Safety" 2018, Vol. 66(12), p. 606–616, DOI:10.1177/216507991878321136.

65. M. Bondy, D.C. Cole, *Striving for balance and resilience: Ontario farmers' perceptions of mental health*, „Canadian Journal of Community Mental Health" 2020, DOI:10.7870/cjcmh-2020-007.

66. Ibidem.

67. M.K. Kallioniemi, J. Kaseva, C. Lunner-Kolstrup et al., *Job resources and work engagement among Finnish dairy farmers*, "Journal of Agromedicine" 2018, Vol. 23(3), p. 249–261, DOI:10.1080/1059924x.2018.1470047.

68. M.K. Kallioniemi, A. Simola, J. Kaseva et al., *Stress and Burnout Among Finnish Dairy Farmers*, "Journal of Agromedicine" 2016, Vol. 21(3), p. 259–268, DOI:10.1080/1059924x.2016.1178611.

work increased life satisfaction and reduced the risk of depression⁶⁹. Furthermore, the results showed that working on a farm, as well as the culture of family farming, where the family lives, and living and working together on a farm, affected the general well-being of female farmers.

Participating in social activities positively affected life as a farmer, according to a study from the United States⁷⁰. A study of Australian farmers showed that increased social support and an increased sense of belonging reduced the risk of suicide⁷¹. An American study of farmers showed that there was a negative relationship between support from friends and family and depression: the better the support, the lower the degree of depression⁷², and a study on burnout among farmers in Canada demonstrated the positive effect of support from partners, friends and colleagues⁷³. Having close friends and participating in various groups outside the farm positively affects the mental health of 25 farmers, as demonstrated in several studies⁷⁴. In addition to friends and family members, having social contact with representatives of society – such as civil servants and politicians – play an important role⁷⁵. In a study of male farmers in Norway⁷⁶, B. Logstein et al. found that good social relationships and reasonable work demands were associated with good mental health.

69. C.D. Witt, D.B. Reed, M.K. Rayens et al., *Predictors of job satisfaction in female farmers aged 50 and over: Implications for occupational health nurses*, "Workplace Health and Safety" 2020, Vol. 68(11), p. 526–532, DOI:10.1177/2165079920931895.
70. C. Brigrance, F.S. Mas, V. Sanchez et al., *The mental health of the organic farmer: Psychosocial and contextual actors*, "Workplace Health & Safety" 2018, Vol. 66(12), p. 606–616, DOI:10.1177/216507991878321136.
71. S. McLaren, C. Challis, *Resilience among men farmers: The protective roles of social support and sense of belonging in the depression-suicidal ideation relation*, "Death Studies" 2009, Vol. 33(3), p. 262–276, DOI:10.1080/07481180802671985.
72. A. Bjornestad, L. Brown, L. Weidauer, *The relationship between social support and depressive symptoms in Midwestern farmers*, "Journal of Rural Mental Health" 2019, Vol. 43(4), p. 109–117.
73. A. Jones-Bitton, B. Hagen, S.J. Fleming et al., *Farmer burnout in Canada*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2019, Vol. 16(24), DOI:10.3390/ijerph16245074.
74. B. Logstein, *Predictors of mental complaints among Norwegian male farmers*, "Occupational Medicine-Oxford" 2016b, Vol. 66(4), p. 332–337, DOI:10.1093/occmed/kqw019; T.A. Rawolle, D. Sadauskas, G. van Kessel et al., *Farmers' perceptions of health in the Riverland region of South Australia: 'If it's broke, fix it'*, "Australian Journal of Rural Health" 2016, Vol. 24(5), p. 312–316; H.J. Stain, B. Kelly, T.J. Lewin et al., *Social networks and mental health among a farming population*, "Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology" 2008, Vol. 43(10), p. 843–849, DOI:10.1007/s00127-008-0374-5; P.J. Tinc, J.A. Sorensen, *Stakeholders Team up for Action in New York Dairy (STAND): A collaborative action-planning workshop to combat toxic stress among New York dairy farmers*, "Journal of Agromedicine" 2020, Vol. 25(1), p. 122–125, DOI:10.1080/1059924x.2019.165920243.
75. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366; H.J. Stain, B. Kelly, T.J. Lewin et al., *Social networks and mental health among a farming population*, "Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology" 2008, Vol. 43(10), p. 843–849, DOI:10.1007/s00127-008-0374-5.
76. B. Logstein, *Predictors of mental complaints among Norwegian male farmers*, "Occupational Medicine-Oxford" 2016b, Vol. 66(4), p. 332–337, DOI:10.1093/occmed/kqw019.

In general, farmers in Australia found it easier to bring up practical problems than health problems, especially mental health issues⁷⁷. They used their own networks to talk about problems by focusing on problem solving, rather than on their feelings about the problems. On the other hand, many farmers thought that their veterinarian was also a good person to talk to about their own health problems, as veterinarians have medical knowledge⁷⁸. The participants in another study from Australia also described how their health was positively affected by community activities and social support from friends and families⁷⁹. The family is part of a farmer's network and was highlighted as an important factor when it comes to social relations⁸⁰. Family members could be discussion partners, pitch in with work on the farm, counteract feelings of loneliness and vulnerability, and make it possible to disconnect from agricultural operations and relax, according to Canadian studies⁸¹. Another health factor was when the family had an income that came from work outside the farm, according to Norwegian studies⁸². Farmers in Sweden also continue to work after retirement age to a much greater extent than the rest of the population, which can be seen as a health factor⁸³.

77. F. Judd, H. Jackson, C. Frase et al., *Understanding suicide in Australian farmers*, "Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology" 2006, Vol. 41(1), p. 1–10, DOI:10.1007/s00127-005-0007-1.

78. Ibidem.

79. T.A. Rawolle, D. Sadauskas, G. van Kessel et al., *Farmers' perceptions of health in the Riverland region of South Australia: 'If it's broke, fix it'*, "Australian Journal of Rural Health" 2016, Vol. 24(5), p. 312–316.

80. M.K. Kallioniemi, A.J. Simola, H.R. Kymäläinen et al., *Stress among Finnish farm entrepreneurs*, "Annals of Agricultural & Environmental Medicine" 2008, Vol. 15(2), p. 243–249; G.D. Kearney, A.P. Rafferty, L.R. Hendricks et al., *A cross-sectional study of stressors among farmers in eastern North Carolina*, "North Carolina Medical Journal" 2014, Vol. 75(6), p. 384–392, DOI:10.18043/ncm.75.6.384; O.E. Onwuameze, S. Paradiso, C. Peek-Asa et al., *Modifiable risk factors for depressed mood among farmers*, "Annals of Clinical Psychiatry" 2013, Vol. 25(2), p. 83–90; D. Peel, H.L. Berry, J. Schirmer, *Farm exit intention and well-being: A study of Australian farmers*, "Journal of Rural Studies" 2016, Vol. 47, p. 41–51, DOI:10.1016/j.jrurstud.2016.07.006; J.M. Sprung, *Economic stress, family distress, and work-family conflict among farm couples*, "Journal of Agromedicine" 2021, Vol. 27(2), p. 1–15.

81. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.

82. B. Logstein, *Farm-related concerns and mental health status among Norwegian farmers*, "Journal of Agromedicine" 2016a, Vol. 21(4), p. 316–326, DOI:10.1080/1059924x.2016.1211055.

83. A. Thelin, S. Holmberg, *Farmers and retirement: A longitudinal cohort study*, "Journal of Agromedicine" 2010, Vol. 15(1), p. 38–46.

Promotion and support of farmers' mental health

Farmers' strategies for promoting their own good health

One important consideration is how farmers themselves handle the stress they face in their working lives. The mental capability to cope with this is usually called resilience, which refers to the ability to withstand and recover from stress. A study in Canada showed that, on average, farmers showed poorer resilience than the general population⁸⁴. Many of the stressors that farmers face are difficult or impossible to eliminate, but farmers with high resilience felt less stressed than those with low resilience. Farmers reported that support from their family, nature and animals helped build up their resilience. The fact that working on a farm felt meaningful, as well as setting limits to their work commitment and relaxing or doing other activities, also contributed to strengthening their resilience, according to another study from Canada⁸⁵. A literature study on farmers' mental health found resilience as the most important health factor for farmers⁸⁶. Resilience is something that can be learned, according to researchers from Australia, and doing so can be helpful for farmers⁸⁷.

The results of assorted studies also show that farmers use different personal strategies to manage the stress they are exposed to, which is usually referred to as coping, and different coping strategies can also contribute to building up farmers' resilience⁸⁸. This can include planning (constructive solutions), positive reappraisal (change of

84. A. Jones-Bitton, C. Best, J. MacTavish et al., *Stress, anxiety, depression, and resilience in Canadian farmers*, "Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology" 2020, Vol. 55(2), p. 229–236, DOI:10.1007/s00127-019-01738-2.

85. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.

86. B.N.M. Hagen, A. Albright, J. Sergeant et al., *Research trends in farmers' mental health: A scoping review of mental health outcomes and interventions among farming populations worldwide*, "PLOS ONE" 2019, Vol. 14(12), DOI:10.1371/journal.pone.0225661.

87. J. Greenhill, D. King, A. Lane et al., *Understanding resilience in South Australian farm families. Rural Society*, "The Journal of Research Into Rural and Regional Social Issues in Australia and New Zealand" 2009, Vol. 19(4), p. 318–325.

88. B.N.M. Hagen, A. Sawatzky, S.L. Harper et al., *What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.

attitude towards stressful events), humour and leisure⁸⁹, getting perspective on events and getting help and support from others⁹⁰. Furthermore, acceptance can be used as a coping strategy⁹¹. Other possibilities include work-related coping strategies, such as coping with active problem-solving and constructive thinking, social coping strategies, such as leisure activities and social support, as well as taking care of one's own health by taking proper breaks at work and sleeping well, according to researchers from New Zealand⁹². More negative coping strategies include avoidance (ignoring), as well as blaming oneself or others⁹³. This can also involve suppressing emotions, avoiding problems or consuming alcohol⁹⁴, with risky alcohol consumption patterns found more often among farmers than non-farmers. Identified risk factors for risky alcohol consumption were: male sex, lower socio-economic status and psychological problems, for example depression, according to a literature review⁹⁵.

Another strategy farmers use to promote their own health is to try to achieve a work-life balance, which can be about taking breaks⁹⁶ and recovering in other ways⁹⁷. According to researchers from Australia, it can also refer to being more than a farmer (involved in hobbies and sports and valuing other social roles, such as being active in the local community and being a parent), having opportunities put work

89. N. Garnefski, N. Baan, V. Kraaij, *Psychological distress and cognitive emotion regulation strategies among farmers who fell victim to the foot-and-mouth crisis*, "Personality and Individual Differences" 2005, Vol. 38(6), p. 1317–1327, DOI:10.1016/j.paid.2004.08.014; B. Greig, P. Nuthall, K. Old, *An analysis of farmers' human characteristics as drivers of their anxiety*, "Journal of Agromedicine" 2020, Vol. 25(1), p. 135–146, DOI:10.1080/1059924x.2019.1656692.
90. B. Greig, P. Nuthall, K. Old, *An analysis of farmers' human characteristics as drivers of their anxiety*, "Journal of Agromedicine" 2020, Vol. 25(1), p. 135–146, DOI:10.1080/1059924x.2019.1656692; P. Roy, G. Tremblay, S. Robertson, *Help-seeking among male farmers: Connecting masculinities and mental health*, "Sociologia Ruralis" 2014, Vol. 54(4), p. 460–476, DOI:10.1111/soru.12045.
91. B. Greig, P. Nuthall, K. Old, *An analysis of farmers' human characteristics as drivers of their anxiety*, "Journal of Agromedicine" 2020, Vol. 25(1), p. 135–146, DOI:10.1080/1059924x.2019.1656692; K.M. Gunn, D.A. Turnbull, J. Dollman et al., *Why are some drought-affected farmers less distressed than others? The association between stress, psychological distress, acceptance, behavioural disengagement and neuroticism*, "Australian Journal of Rural Health" 2021, Vol. 29(1), p. 106–116, DOI:10.1111/ajr.12695.
92. C.R. Kuriger, *Coping strategies that New Zealand dairy farmers use to combat stress*, University of Waikato 2016.
93. B. Greig, P. Nuthall, K. Old, *An analysis of farmers' human characteristics as drivers of their anxiety*, "Journal of Agromedicine" 2020, Vol. 25(1), p. 135–146, DOI:10.1080/1059924x.2019.1656692.
94. C.R. Kuriger, *Coping strategies that New Zealand dairy farmers use to combat stress*, University of Waikato 2016.
95. S. Watanabe-Galloway, C. Chasek, A.M. Yoder et al., *Substance use disorders in the farming population: Scoping review*, "Journal of Rural Health" 2022, Vol. 38(1), p. 129–150, DOI:10.1111/jrh.12575.
96. P. Roy, G. Tremblay, S. Robertson et al., *„Do it all by myself”: A salutogenic approach of masculine health practice among farming men coping with stress*, "American Journal of Men's Health" 2017, Vol. 11(5), p. 1536–1546.
97. M. Bondy, D.C. Cole, *Striving for balance and resilience: Ontario farmers' perceptions of mental health*, "Canadian Journal of Community Mental Health" 2020, DOI:10.7870/cjcmh-2020-007.

aside (getting away from the farm and having time for children, family, friends and the local community), and taking care of oneself (exercise, personal time, and time with friends)⁹⁸. Studies from Australia showed that male and female farmers coped with stress differently. Men could work and try to find solutions rather than becoming mired in negative thoughts and feelings. Female farmers could instead feel inadequate, sad, isolated and lonely⁹⁹.

Healthcare in order to improve farmers' health

One difficulty facing healthcare in promoting the health of farmers is that farmers take on physical and mental health challenges in the same way they take on the challenges on their farm. Many farmers see their health as they would a machine: it only needs to be fixed if it does not work, much like a tractor that breaks down and needs to be repaired¹⁰⁰. According to studies from Australia, farmers do not want to admit when they are unwell, and there is also a sort of prevailing idea that farmers should manage everything themselves¹⁰¹. Farmers in Australia usually do not have someone to take over if they become ill or injured, and do not consider it possible to take time off to look after their health¹⁰², and therefore wait to seek support until they can no longer work, or the end of close relationships leave them no other option but to ask for external help¹⁰³. Another difficulty concerning healthcare is that farmers rarely seek healthcare for poor mental health, not least because of a lack of infrastructure¹⁰⁴.

-
98. J. Greenhill, D. King, A. Lane et al., *Understanding resilience in South Australian farm families*. *Rural Society*, "The Journal of Research Into Rural and Regional Social Issues in Australia and New Zealand" 2009, Vol. 19(4), p. 318–325.
 99. F. Judd, H. Jackson, C. Frase et al., *Understanding suicide in Australian farmers*, "Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology" 2006, Vol. 41(1), p. 1–10, DOI:10.1007/s00127-005-0007-1.
 100. T.A. Rawolle, D. Sadauskas, G. van Kessel et al., *Farmers' perceptions of health in the Riverland region of South Australia: 'If it's broke, fix it'*, "Australian Journal of Rural Health" 2016, Vol. 24(5), p. 312–316.
 101. M. Bondy, D.C. Cole, *Striving for balance and resilience: Ontario farmers' perceptions of mental health*, "Canadian Journal of Community Mental Health" 2020, DOI:10.7870/cjcmh-2020-007; C. Vayro, C. Brownlow, M. Ireland et al., *Farming is not just an occupation but a whole lifestyle: A qualitative examination of lifestyle and cultural factors affecting mental health help-seeking in Australian farmers*, "Sociologia Ruralis" 2020, Vol. 60(1), p. 151–173, DOI:10.1111/soru.12274.
 102. F. Judd, H. Jackson, C. Frase et al., *Understanding suicide in Australian farmers*, "Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology" 2006, Vol. 41(1), p. 1–10, DOI:10.1007/s00127-005-0007-1.
 103. S. McKenzie, G. Jenkin, S. Collings, *Men's perspectives of common mental health problems: A meta-synthesis of qualitative research*, "International Journal of Men's Health" 2016, Vol. 15(1), p. 80–104.
 104. P. Roy, G. Tremblay, S. Robertson, *Help-seeking among male farmers: Connecting masculinities and mental health*, "Sociologia Ruralis" 2014, Vol. 54(4), p. 460–476, DOI:10.1111/soru.12045.

C. Vayro¹⁰⁵ et al. and L. Anderson¹⁰⁶ et al. highlighted the reluctance of farmers to seek support and talk about the stressors and difficulties they encountered in their daily lives, despite the relatively high rate of reported suicide. According to several studies, the fact that farmers seem to be less likely to seek out and use resources and services for mental illness is due to a lack of regional resources and occupation-specific knowledge of the target group. Motivation to seek help was also influenced by access, accessibility and the possibility of receiving support from the same person over time¹⁰⁷.

Both G.M. Sartore et al. and K. Kavalidou et al. emphasise¹⁰⁸ the importance of trained healthcare personnel with an understanding of the particular problems in agriculture, which can be an effective strategy to improve care systems and pathways to early intervention in rural areas, as well as providing relevant support for poor mental health. Similarly, in a study of German farmers¹⁰⁹, M. Stier-Jarmer et al. saw that they were in need of specifically tailored healthcare services with a bottom-up perspective, and a grounded understanding of all of the specific conditions and challenges that apply to their work. It was therefore important to have intervention efforts that are adapted to farmers in order to reflect the context of the lives of individual farmers to the greatest possible degree¹¹⁰. The results of an Australian study showed the importance of close contact between farmer and caregiver, in which farmers want their supporting person to understand life as a farmer¹¹¹.

-
105. C. Vayro, C. Brownlow, M. Ireland et al., 'Farming is not just an occupation but a whole lifestyle': A qualitative examination of lifestyle and cultural factors affecting mental health help-seeking in Australian farmers, "Sociologia Ruralis" 2020, Vol. 60(1), p. 151–173, DOI:10.1111/soru.12274.
 106. L. Anderson, Z. Gascho, N. Gentry et al., *Impact of stress management strategies and intervention on the mental health of farmers: A Critically Appraised Topic*, "Critically Appraised Topics" 2021, Vol. 38.
 107. C. Vayro, C. Brownlow, M. Ireland et al., 'Farming is not just an occupation but a whole lifestyle': A qualitative examination of lifestyle and cultural factors affecting mental health help-seeking in Australian farmers, "Sociologia Ruralis" 2020, Vol. 60(1), p. 151–173, DOI:10.1111/soru.12274; C. Vayro, C. Brownlow, M. Ireland et al., "Don't... break down on Tuesday because the mental health services are only in town on Thursday": A qualitative study of service provision related barriers to, and facilitators of farmers' mental health help-seeking, "Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research" 2021, Vol. 48(3), p. 514–527.
 108. G.-M. Sartore, B. Kelly, H.J. Stain et al., *Improving mental health capacity in rural communities: Mental health first aid delivery in drought-affected rural New South Wales*, "Australian Journal of Rural Health" 2008, Vol. 16(5), p. 313–318; K. Kavalidou, S. McPhedran, D. De Leo, *Farmers' contact with health care services prior to suicide: Evidence for the role of general practitioners as an intervention point*, "Australian Journal of Primary Health" 2015, Vol. 21(1), p. 102–105.
 109. M. Stier-Jarmer, C. Oberhauser, D. Frisch et al., *A multimodal stress-prevention program supplemented by telephone-coaching sessions to reduce perceived stress among German farmers: Results from a randomised controlled trial*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2020, Vol. 17(24), DOI:10.3390/ijerph17249227.
 110. A. Kennedy, C. Cosgrave, J. Macdonald et al., *Translating co-design from face-to-face to online: An Australian primary producer project conducted during COVID-19*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2021, Vol. 18, p. 4147.
 111. G.-M. Sartore, B. Kelly, H.J. Stain, *Drought and its effect on mental health: How GPs can help*, "Australian Family Physician" 2007, Vol. 36(12).

Other ways of promoting farmers' health

Information: farmers had the greatest trust in and were thus most receptive to information about mental health from doctors, but also from their spouses/family members and friends. Among other information channels, farmers were interested in receiving information about mental health from agricultural magazines and via personal information, according to a study from the United States¹¹². On the other hand, P.D. Elkind¹¹³ claimed in a literature review that support given to farmers solely through information strategies is not enough, but that farmers also need support in developing good coping strategies.

Support, education and mentoring programmes: the agricultural movement can contribute to social support, education and mentoring programmes for farmers with stress and symptoms of depression, and an evaluation showed that such interventions reduced symptoms¹¹⁴. According to M. Perceval¹¹⁵ et al., future suicide prevention efforts for farmers in Australia should take place through education, training programmes and national campaigns. Telephone coaching services proved to be an effective method for German farmers when it came to stress-related preventive measures¹¹⁶. Web-based interventions are not only facilitative during a pandemic, but also when working with limited resources or geographic constraints, as is common in Australia¹¹⁷. R.A. Schweitzer¹¹⁸ et al. surveyed the resources available in the United States to support farmers with physical or mental disabilities and their families; the mapping showed that these are, for example, psychiatric clinics, patient organisations, support groups, treatment centres and brochures or websites

112. J.M. Rudolph, R. Berg, B. Marlenga, *Who and how: Exploring the preferred senders and channels of mental health information for Wisconsin farmers*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2019, Vol. 16(20), DOI:10.3390/ijerph16203836.
113. P.D. Elkind, *Perceptions of risk, stressors, and locus of control influence intentions to practice safety behaviors in agriculture*, "Journal of Agromedicine" 2007, Vol. 12(4), p. 7–25, DOI:10.1080/10599240801985167.
114. Y.N. Liang, K. Wang, B. Janssen et al., *Examination of symptoms of depression among cooperative dairy farmers*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2021, Vol. 18(7), DOI:10.3390/ijerph18073657.
115. M. Perceval, K. Kolves, P. Reddy et al., *Farmer suicides: A qualitative study from Australia*, "Occupational Medicine-Oxford" 2017, Vol. 67(5), p. 383–388, DOI:10.1093/occmed/kqx055.
116. M. Stier-Jarmer, C. Oberhauser, D. Frisch et al., *A multimodal stress-prevention program supplemented by telephone-coaching sessions to reduce perceived stress among German farmers: Results from a randomised controlled trial*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2020, Vol. 17(24), DOI:10.3390/ijerph17249227.
117. A. Kennedy, C. Cosgrave, J. Macdonald et al., *Translating co-design from face-to-face to online: An Australian primary producer project conducted during COVID-19*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2021, Vol. 18, p. 4147.
118. R.A. Schweitzer, G.R. Deboy, P.J. Jones et al., *AgrAbility mental/behavioural health for farm/ranch families with disabilities*, "Journal of Agromedicine" 2011, Vol. 16(2), p. 87–98, DOI:10.1080/1059924x.2011.554766.

with information. Knowledge of what support is available has also been disseminated to help raise awareness of the effects of poor mental and physical health on farmers with disabilities and their families, and to potentially reduce the stigma associated with these health issues. The intention of the mapping was also to improve the support for these groups in the long term, that is to develop routines for how referrals are written and to whom.

In an Australian study, agricultural advisers were trained in mental health first aid, with the aim being to give them the knowledge and tools to talk about psychological problems with their agricultural customers¹¹⁹. The training of volunteers in mental health first aid, which enabled them to provide advice and support to farmers experiencing poor mental health, was evaluated and found to be an effective early intervention strategy for farmers in Australia¹²⁰. According to studies in Switzerland, it was also important to identify difficulties and problems for male farmers at an early stage and to offer support that would appeal to them by being adapted to their needs and preferences, and prevent suicide¹²¹. Courtney Cuthbertson¹²² et al. highlighted that more traditional educational programmes for farmers in the United States could be beneficially expanded to also include mental health. Strengthening knowledge about mental health, including the warning signs of stress and suicide risk, can help farmers practice their communication skills and enable them to seek help when needed. American advisors working in farm-related services underwent a Farm Stress Training Programme, a web-based programme with the purpose of increasing the understanding of poor mental health in farmers¹²³. The programme consisted of four modules focused on role-playing and a discussion of realistic scenarios involving vulnerable farmers and their families. Participants were taught to identify signs and symptoms of stress, identify warning signs of suicide, and plan what to do in the event of an emergency in which a farmer shows signs of poor mental health.

119. D. Hossain, D. Gorman, R. Eley et al., *Value of mental health first aid training of advisory and extension agents in supporting farmers in rural Queensland*, "Rural and Remote Health" 2010, Vol. 10(4), Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000286342700028.

120. G.-M. Sartore, B. Kelly, H.J. Stain et al., *Improving mental health capacity in rural communities: Mental health first aid delivery in drought-affected rural New South Wales*, "Australian Journal of Rural Health" 2008, Vol. 16(5), p. 313–318.

121. N. Steck, C. Junker, M. Bopp et al., *Time trend of suicide in Swiss male farmers and comparison with other men: A cohort study*, "Swiss Medical Weekly" 2020, Vol. 150, DOI: 10.4414/smw.2020.20251.

122. C. Cuthbertson, C. Eschbach, G. Shelle, *Addressing farm stress through extension mental health literacy programs*, "Journal of Agromedicine" 2021, p. 1–8, DOI:10.1080/1059924x.2021.1950590.

123. C. Cuthbertson, A. Brennan, J. Shutske et al., *Developing and implementing farm stress training to address agricultural producers' mental health*, "Health Promotion Practice" 2020, Vol. 3(1), DOI:10.1177/1524839920931849.

Conclusion

The majority of the studies included in this systematic literature review are from Australia and North America, and to a lesser extent from various parts of Europe. However, valuable research from different parts of the world provides an important knowledge base for handling the psychosocial challenges that farmers in Europe face in their working environment, and which need to be taken into account by the relevant organisations, government authorities, researchers and politicians, which is discussed below.

The psychosocial work environment of farmers is affected by a wide range of external factors that farmers have limited opportunities to influence. Farmers in different countries find it stressful that they have little opportunity to influence the increasing globalisation and its impact on market prices for their products and increased production costs, not least for various inputs such as fuel, electricity, nitrogen fertilisers and feed. Climate change, namely droughts, floods and unpredictable weather, has become an ever-increasing risk factor as a source of stress experienced by farmers in large parts of the world.

Even the psychosocial work environment requirements that farmers have increased opportunities to influence can be risk factors, exerting immense pressure in the form of heavy workloads, especially during intensive periods. Swedish studies confirm that these risk factors can lead to a risky work environment and jobs that carry a risk of personal injury and ill health, as well as difficulty in finding competent personnel and the possibility of relief at work¹²⁴. Farmers may also feel the personal responsibility to be successful in their occupation, to be good employers, not to fail, to carry on tradition if a farm has been in the family for several generations. For male farmers this can also be to live up to masculine standards, and for female farmers to suffer the consequences of masculine norms, not having time for family or opportunities to participate in social contexts. Farms can be geographically isolated, which can contribute to a feeling of loneliness. As farmers age, various health problems may also arise. Problems in relationships, divorce, as well as a lack of understanding and support from their family and colleagues can be additional risk factors for a stressed farmer. All of these aspects are just as relevant in Sweden as they are in the other countries relevant to the literature

124. C. Lunner-Kolstrup, P. Lundqvist, *Lantbrukets & landsbygdens psykosociala puls. Screening av psykosociala arbetsförhållanden, psykisk hälsa och sociala nätverk bland lantbrukare och landsbygdsföretagare. Sveriges lantbruksuniversitet. Fakulteten för land-skapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap, LTJ Rapport 2013:20, Alnarp 2013, <https://pub.epsilon.slu.se/10578/>; S. Pinzke, *Stress och trötthet som orsak till olycksfall inom jordbruket: En kunskaps-sammanställning. Sveriges lantbruksuniversitet, Fakulteten för landskapsarkitektur, träd-gårds- och växtproduktionsvetenskap, LTV Rapport 2018:6, Alnarp, <https://pub.epsilon.slu.se/15739/>.**

review. A doctoral thesis by H. Nordström Källström¹²⁵ confirmed that loneliness and the deterioration of social services in rural Sweden negatively affect farmers' quality of life. These factors can contribute to leaving the farm and the occupation prematurely, and other factors that can influence farmers in that regard are financial problems or a lack of faith that their agricultural business has a future¹²⁶.

When combined with a heavy workload, external factors that are difficult to influence can lead to various forms and degrees of mental health issues, ranging from anxiety and stress-related symptoms to more severe anxiety, depression and, at worst, suicidal thoughts, attempted suicides or completed suicides. Studies related to suicide have mainly been carried out in Australia and North America, the majority of which pointed out that farmers were overrepresented in relation to suicide when compared to other population and occupational groups. No such studies have been published concerning Swedish farmers, but over the years there have been signals indicating that there may be similar problems in Sweden¹²⁷.

Several studies in this literature review have highlighted that male farmers especially lack the ability to talk about their feelings and mental health issues, and are reluctant to seek help. Instead, they employ a variety of positive or negative coping strategies to deal with the stress they are exposed to, which can include planning (constructive solutions), positive reevaluation, or acceptance. This may also involve work-related coping strategies, such as coping with active problem-solving and constructive thinking, or social coping strategies, such as leisure activities and social support, as well as taking care of one's own health by taking proper breaks at work and sleeping well. However, this could also involve negative reactions such as avoidance (ignoring), as well as blaming oneself or others, suppressing emotions or consuming alcohol.

Farmers who are better able to withstand stress and are doing well (resilience) see many healthy factors in their situation, including the farming lifestyle, living close to animals and nature, having self-determination (autonomy), but also exercise, hobbies, sports and other social roles, as well as spending time away from the farm and having time for children, family, friends and involvement in the local community. These factors are important for a sustainable working life and social sustainability.

125. H. Nordström Källström, *Mellan trivsel och ensamhet: Om sociala villkor i lantbruket*. Sveriges lantbruksuniversitet, "Acta Universitatis agriculturae Sueciae: doctoral thesis" 2008, Vol. 74, Uppsala 2008.

126. F. Hajdu, C. Eriksson, C. Waldenström et al., *Sveriges förändrade lantbruk: Lantbrukarnas egna röster om förändringar sedan 1990-talet och strategier inför framtiden*. Sveriges lantbruksuniversitet, SLU Future Food Reports 11, Uppsala 2020, https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/fu-food/publikationer/future-food-reports/slu-fu-turefood_rapport_11.pdf.

127. Swedish Agency for Work Environment Expertise (SAWEE), *Farmers' psychosocial work environment and mental health*, Swedish Agency for Work Environment Expertise, "Systematic literature review" 2022, Vol. 8, Gävle, https://media.sawee.se/2023/03/Farmers_psychosocial_work-environment_and_mental_health_digital.pdf.

Farmers who cannot cope with pressure, stress and setbacks on their own need support and help. Several studies demonstrate the usefulness of various support measures in the form of training and information efforts, as well as telephone advice and support, but it has become clear that for farmers to make use of the various support measures, it is important that those who deliver them are credible people farmers can trust. In the cases where care is sought, it is important for staff to have an understanding of the specific conditions of agriculture. Support and assistance to farmers in various forms has been highlighted as an important area of development, which aligns with the increasing necessities within this sector.

The aspects of psychosocial work environments addressed in this literature review also align well with the review of the work environment in agriculture carried out by the European Agency for Health and Safety at Work (EU-OSHA)¹²⁸, whose report covers how new technology, climate change and other developments can affect farming in the future, what technical and organisational changes those developments can bring, and how this may affect the working environment for farmers and others who work in the sector. Some of the biggest challenges from a health and safety perspective concern: (1) new technology and the digitisation of agriculture (opportunities for improved work environments, but also the risk of increased stress); (2) the significance of climate change (increased risks of storms, droughts, floods and their consequences); and (3) effects of the development of the labour market (the persistent majority of self-employed farmers who are not covered by work environment legislation and are not inspected in the same way as companies with employees). The report also points out that farmers in Europe are at risk of continuing to be exposed to stress and psychosocial risks as a result of: financial pressure; increasing requirements regarding rules and administration; increasing demands from consumers and society on food production; increased negative criticism of agriculture and reduced appeal; the emergence of new public health problems and diseases in animals and plants; threats and violence from militant environmentalists and animal rights activists; as well as crime in rural areas.

In conclusion, it can be stated that this literature review shows that rural farmers in comparable countries face similar problems and challenges in terms of their psychosocial work environment and mental health. It can also be stated that there is a relatively large amount of knowledge about the problems in general, but that the focus has been to a lesser extent on preventive measures and on how different stakeholders can take action to support farmers.

128. A. Jones, M. Jakob, J. McNamara, *Review of the future of agriculture and occupational safety and health (OSH): Foresight on new and emerging risks in OSH*, European Agency for Safety and Health at Work, European Risk Observatory Report, Bilbao 2020, Spain, DOI:10.2802/769257.

Bibliography

- Alwall Svennefelt C. & Lundqvist P.**, *Safe Farmer Common Sense' – A National Five-Year Education-Based Program for Prevention of Occupational Injuries in Swedish Agriculture-Background, Process, and Evaluation*, "Journal of Agromedicine" 2020, Vol. 25 (2), <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1059924X.2019.1659203>.
- Anderson L., Gascho Z., Gentry N. et al.**, *Impact of stress management strategies and intervention on the mental health of farmers: A Critically Appraised Topic*, "Critically Appraised Topics" 2021, Vol. 38.
- Austin E.K., Handley T., Kiem A.S. et al.**, *Drought-related stress among farmers: findings from the Australian Rural Mental Health Study*, "Medical Journal of Australia" 2018, Vol. 209(4), DOI:10.5694/mja17.01200.
- Bjornestad A., Brown L., Weidauer L.**, *The relationship between social support and depressive symptoms in Midwestern farmers*, "Journal of Rural Mental Health" 2019, Vol. 43 (4).
- Bjornestad A., Cuthbertson C., Hendricks J.**, *An analysis of suicide risk factors among farmers in the Midwestern United States*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2021, Vol. 18(7), DOI:10.3390/ijerph18073563.
- Bondy M., Cole D.C.**, *Striving for balance and resilience: Ontario farmers' perceptions of mental health*, "Canadian Journal of Community Mental Health" 2020, DOI:10.7870/cjcmh-2020-007.
- Brigance C., Mas F.S., Sanchez V. et al.**, *The mental health of the organic farmer: Psychosocial and contextual actors*, "Workplace Health & Safety" 2018, Vol. 66(12), DOI:10.1177/216507991878321136.
- Bryant L., Garnham B.**, *The fallen hero: Masculinity, shame and farmer suicide in Australia*, "Gender Place and Culture" 2015, Vol. 22(1), DOI:10.1080/0966369x.2013.855628.
- Bryant L., Garnham B.**, *Farming exit and ascriptions of blame: The ordinary ethics of farming communities*, "Journal of Rural Studies" 2018, Vol. 62, DOI:10.1016/j.jrurstud.2018.07.004.
- Cuthbertson C., Brennan A., Shutske J. et al.**, *Developing and implementing farm stress training to address agricultural producers' mental health*, "Health Promotion Practice" 2020, Vol. 3(1), DOI:10.1177/1524839920931849.
- Cuthbertson C., Eschbach C., Shelle G.**, *Addressing farm stress through extension mental health literacy programs*, "Journal of Agromedicine" 2021, DOI:10.1080/1059924x.2021.1950590.
- Donham K.J., Thelin A.**, *Agricultural medicine: Rural occupational and environmental health, safety, and prevention*, John Wiley & Sons 2016.
- Edwards B., Gray M., Hunter B.**, *The impact of drought on mental health in rural and regional Australia*, "Social Indicators Research" 2015, Vol. 121(1), DOI:10.1007/s11205-014-0638-2.
- Elkind P.D.**, *Perceptions of risk, stressors, and locus of control influence intentions to practice safety behaviors in agriculture*, "Journal of Agromedicine" 2007, Vol. 12(4), DOI:10.1080/10599240801985167.
- Ellis N.R., Albrecht G.A.**, *Climate change threats to family farmers' sense of place and mental wellbeing: A case study from the western Australian wheatbelt*, "Social Science & Medicine" 2017, Vol. 175, DOI:10.1016/j.socscimed.2017.01.00937.

The impact of social, economic and environmental determinants on farmers' mental health

- Fennell K.M., Jarrett C.E., Kettler L.J. et al.**, „Watching the bank balance build up then blow away and the rain clouds do the same”: A thematic analysis of South Australian farmers' sources of stress during drought, “Journal of Rural Studies” 2016, Vol. 46, DOI:10.1016/j.jrurstud.2016.05.005.
- Firth H.M., Williams S.M., Herbison G.P et al.**, Stress in New Zealand farmers, “Stress and Health” 2007, Vol. 23(1), DOI:10.1002/smi.1119.
- Garnefski N., Baan N., Kraaij V.**, Psychological distress and cognitive emotion regulation strategies among farmers who fell victim to the foot-and-mouth crisis, “Personality and Individual Differences” 2005, Vol. 38(6), DOI:10.1016/j.paid.2004.08.014.
- Greenhill J., King D., Lane A. et al.**, Understanding resilience in South Australian farm families. Rural Society, “The Journal of Research Into Rural and Regional Social Issues in Australia and New Zealand” 2009, Vol. 19(4).
- Greig B., Nuthall P., Old K.**, An analysis of farmers' human characteristics as drivers of their anxiety, “Journal of Agromedicine” 2020, Vol. 25(1), DOI:10.1080/1059924x.2019.1656692.
- Gunn K.M., Turnbull D.A., Dollman J. et al.**, Why are some drought-affected farmers less distressed than others? The association between stress, psychological distress, acceptance, behavioural disengagement and neuroticism, “Australian Journal of Rural Health” 2021, Vol. 29(1), DOI:10.1111/ajr.12695.
- Hagen B.N.M., Albright A., Sergeant J. et al.**, Research trends in farmers' mental health: A scoping review of mental health outcomes and interventions among farming populations worldwide, “PLOS ONE” 2019, Vol. 14(12), DOI:10.1371/journal.pone.0225661.
- Hagen B.N.M., Sawatzky A., Harper S.L. et al.**, What impacts perceived stress among Canadian farmers? A mixed-methods analysis, “International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, Vol. 18(14), DOI:10.3390/ijerph18147366.
- Hajdu F., Eriksson C., Waldenström C. et al.**, Sveriges förändrade lantbruk: Lantbrukarnas egna röster om förändringar sedan 1990-talet och strategier inför framtiden. Sveriges lantbruksuniversitet, SLU Future Food Reports 11, Uppsala 2020, https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/fu-food/publikationer/future-food-reports/slu-fu-turefood_rapport_11.pdf.
- Hammersley C., Richardson N., Meredith D. et al.**, “That's me I am the farmer of the land”: Exploring identities, masculinities, and health among male farmers in Ireland, “American Journal of Men's Health” 2021, Vol. 15(4), 15579883211035241, DOI:10.1177/15579883211035241.
- Hanigan I.C., Butler C.D., Kolic P.N. et al.**, Suicide and drought in New South Wales, Australia, 1970–2007, “Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America” 2012, Vol. 109(35), DOI:10.1073/pnas.111296510938.
- Hanigan I.C., Schirmer J., Niyonsenga T.**, Drought and Distress in Southeastern Australia, “Ecohealth” 2018, Vol. 15(3), DOI:10.1007/s10393-018-1339-0.
- Heo W., Lee J.M., Park N.**, Financial-related psychological factors affect the life satisfaction of farmers, “Journal of Rural Studies” 2020, Vol. 80.
- Hogan A., Scarr E., Lockie S. et al.**, Ruptured identity of male farmers: Subjective crisis and the risk of suicide, “Journal of Rural Social Sciences” 2012, Vol. 27(3).

The impact of social, economic and environmental determinants on farmers' mental health

- Hossain D., Eley R., Coutts J. et al.**, *Mental health of farmers in Southern Queensland: Issues and support*, "Australian Journal of Rural Health" 2008, Vol. 16(6), DOI:10.1111/j.1440-1584.2008.01014.x.
- Hossain D., Gorman D., Eley R et al.**, *Value of mental health first aid training of advisory and extension agents in supporting farmers in rural Queensland*, "Rural and Remote Health" 2010, Vol. 10(4), Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000286342700028.
- Hounsborne B., Edwards R.T., Hounsborne N. et al.**, *Psychological morbidity of farmers and non-farming population: Results from a UK survey*, "Community Mental Health Journal" 2012, Vol. 48(4).
- ISSA Agriculture**, *Guide for individual farmers. Vision Zero Strategy for agriculture*, International Section of the International Social Security Association on Prevention in Agriculture 2019, <http://visionzero.global/vision-zero-agricultural-sector>, access 7.11.2024.
- Jones A., Jakob M., McNamara J.**, *Review of the future of agriculture and occupational safety and health (OSH): Foresight on new and emerging risks in OSH*, European Agency for Safety and Health at Work, European Risk Observatory Report, Bilbao 2020, Spain, DOI:10.2802/769257.
- Jones M.S., Reed D.B., Hunt M.L.**, *Suicide: An unrecognised epidemic among farmers*, "Workplace Health & Safety" 2018, Vol. 66(9), DOI:10.1177/2165079918784055.
- Jones-Bitton A., Best C., MacTavish J. et al.**, *Stress, anxiety, depression, and resilience in Canadian farmers*, "Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology" 2020, Vol. 55(2), DOI:10.1007/s00127-019-01738-2.
- Jones-Bitton A., Hagen B., Fleming S.J. et al.**, *Farmer burnout in Canada*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2019, Vol. 16(24), DOI:10.3390/ijerph16245074.
- Judd F., Jackson H., Frase C. et al.**, *Understanding suicide in Australian farmers*, "Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology" 2006, Vol. 41(1), DOI:10.1007/s00127-005-0007-1.
- Kallioniemi M.K., Kaseva J., Lunner-Kolstrup C. et al.**, *Job resources and work engagement among Finnish dairy farmers*, "Journal of Agromedicine" 2018, Vol. 23(3), DOI:10.1080/1059924x.2018.1470047.
- Kallioniemi M.K., Simola A., Kaseva J. et al.**, *Stress and Burnout Among Finnish Dairy Farmers*, "Journal of Agromedicine" 2016, Vol. 21(3), DOI:10.1080/1059924x.2016.1178611.
- Kallioniemi M. K., Simola A. J., Kymäläinen H.R. et al.**, *Stress among Finnish farm entrepreneurs*, "Annals of Agricultural & Environmental Medicine" 2008, Vol. 15(2).
- Kavalidou K., McPhedran S., De Leo D.**, *Farmers' contact with health care services prior to suicide: Evidence for the role of general practitioners as an intervention point*, "Australian Journal of Primary Health" 2015, Vol. 21(1).
- Kearney G.D., Rafferty A.P., Hendricks L.R. et al.**, *A cross-sectional study of stressors among farmers in eastern North Carolina*, "North Carolina Medical Journal" 2014, Vol. 75(6), DOI:10.18043/ncm.75.6.384.
- Kennedy A., Cosgrave C., Macdonald J. et al.**, *Translating co-design from face-to-face to online: An Australian primary producer project conducted during COVID-19*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2021, Vol. 18.
- Kuriger C.R.**, *Coping strategies that New Zealand dairy farmers use to combat stress*, University of Waikato 2016.
- LaBras, L.F., Pahwa P., Pickett W. et al.**, *Relationship between sleep loss and economic worry among farmers: A survey of 94 active Saskatchewan noncorporate farms*, "Journal of Agromedicine" 2008, Vol. 13(3), DOI:10.1080/10599240802371862.

The impact of social, economic and environmental determinants on farmers' mental health

- Leppälä J., Griffin P., McNamara J. et al.**, *Safety Culture and Risk Management in Agriculture : Sacurima Cost Action CA16123 Highlights and Conclusions*, "Natural resources and bioeconomy studies" 2021, Vol. 63, Natural Resources Institute Finland, Helsinki 2021, <https://jukuri.luke.fi/handle/10024/547926>.
- Liang Y.N., Wang K., Janssen B. et al.**, *Examination of symptoms of depression among cooperative dairy farmers*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2021, Vol. 18(7), DOI:10.3390/ijerph18073657.
- Logstein B.**, *Farm-related concerns and mental health status among Norwegian farmers*, "Journal of Agro-medicine" 2016a, Vol. 21(4), DOI:10.1080/1059924x.2016.1211055.
- Logstein B.**, *Predictors of mental complaints among Norwegian male farmers*, "Occupational Medicine-Oxford" 2016b, Vol. 66(4), DOI:10.1093/occmed/kqw019.
- Lunner-Kolstrup C., Lundqvist P.**, *Lantbrukets & landsbygdens psykosociala puls. Screening av psykosociala arbetsförhållanden, psykisk hälsa och sociala nätverk bland lantbrukare och landsbygdsföretagare. Sveriges lantbruksuniversitet. Fakulteten för land-skapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap, LIT Rapport 2013:20, Alnarp 2013*, <https://pub.epsilon.slu.se/10578/>.
- Lunner-Kolstrup C., Kallioniemi M., Lundqvist P. et al.**, *International perspectives on psychosocial working conditions, mental health, and stress of dairy farm operators*, "Journal of Agromedicine" 2013, Vol. 18(3), DOI:10.1080/1059924x.2013.796903.
- Magnin L., Chappuis M., Normand G. et al.**, *Health issues and mental distress in French active farmers: A quantitative and qualitative study*, "International Journal of Environmental & Agriculture Research" 2017, Vol. 3(9).
- McKenzie S., Jenkin G., Collings S.**, *Men's perspectives of common mental health problems: A meta-synthesis of qualitative research*, "International Journal of Men's Health" 2016, Vol. 15(1).
- McLaren S., Challis C.**, *Resilience among men farmers: The protective roles of social support and sense of belonging in the depression-suicidal ideation relation*, "Death Studies" 2009, Vol. 33(3), DOI:10.1080/07481180802671985.
- McShane C.J., Quirk F.**, *Mediating and moderating effects of work-home interference upon farm stresses and psychological distress*, "The Australian Journal of Rural Health" 2009, Vol. 17(5), DOI:10.1111/j.1440-1584.2009.01085.x.
- Nordström Källström H.**, *Mellan trivsel och ensamhet: Om sociala villkor i lantbruket. Sveriges lantbruksuniversitet, "Acta Universitatis agriculturae Sueciae: doctoral thesis" 2008, Vol. 74, Uppsala 2008*.
- Odabasi S., Hartarska V.**, *Farmer suicides: Effects of socio-economic, climate, and mental health factors*, "Journal of Mental Health Policy and Economics" 2021, Vol. 24(2), Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000661254400003.
- Onwuameze O.E., Paradiso S., Peek-Asa C. et al.**, *Modifiable risk factors for depressed mood among farmers*, "Annals of Clinical Psychiatry" 2013, Vol. 25(2).
- Pinzke S.**, *Stress och trötthet som orsak till olycksfall inom jordbruket: En kunskaps-sammanställning. Sveriges lantbruksuniversitet, Fakulteten för landskapsarkitektur, träd-gårds- och växtproduktionsvetenskap, LTV Rapport 2018:6, Alnarp*, <https://pub.epsilon.slu.se/15739/>.
- Pinzke S., Alwall Svennefelt C., Lundqvist P.**, *Occupational injuries in Swedish agriculture: development and preventive actions*, "Journal of Agricultural Safety and Health" 2018, Vol. 23(4), DOI:10.13031/jash.12816.

The impact of social, economic and environmental determinants on farmers' mental health

- Peel D., Berry H.L., Schirmer J.**, *Farm exit intention and wellbeing: A study of Australian farmers*, "Journal of Rural Studies" 2016, Vol. 47, DOI:10.1016/j.jrurstud.2016.07.006.
- Perceval M., Kolves K., Reddy P. et al.**, *Farmer suicides: A qualitative study from Australia*, "Occupational Medicine-Oxford" 2017, Vol. 67(5), DOI:10.1093/occmed/kqx055.
- Polain J.D., Berry H.L., Hoskin J.O.**, *Rapid change, climate adversity and the next 'big dry': Older farmers' mental health*, "Australian Journal of Rural Health" 2011, Vol. 19(5).
- Rawolle T.A., Sadauskas D., van Kessel G. et al.**, *Farmers' perceptions of health in the Riverland region of South Australia: 'If it's broke, fix it'*, "Australian Journal of Rural Health" 2016, Vol. 24(5).
- Roy P., Tremblay G., Robertson S.**, *Help-seeking among male farmers: Connecting masculinities and mental health*, "Sociologia Ruralis" 2014, Vol. 54(4), DOI:10.1111/soru.12045.
- Roy P., Tremblay G., Robertson S. et al.**, *"Do it all by myself": A salutogenic approach of masculine health practice among farming men coping with stress*, "American Journal of Men's Health" 2017, Vol. 11(5).
- Rudolphi J.M., Berg R., Marlenga B.**, *Who and how: Exploring the preferred senders and channels of mental health information for Wisconsin farmers*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2019, Vol. 16(20), DOI:10.3390/ijerph16203836.
- Rudolphi J.M., Berg R.L., Parsaik A.**, *Depression, anxiety and stress among young farmers and ranchers: A pilot study*, "Community Mental Health Journal" 2020, Vol. 56(1), DOI:10.1007/s10597-019-00480-y.
- Sartore G.-M., Kelly B., Stain H.J.**, *Drought and its effect on mental health: How GPs can help*, "Australian Family Physician" 2007, Vol. 36(12).
- Sartore G.-M., Kelly B., Stain H. J. et al.**, *Improving mental health capacity in rural communities: Mental health first aid delivery in drought-affected rural New South Wales*, "Australian Journal of Rural Health" 2008, Vol. 16(5).
- Schweitzer R.A., Deboy G.R., Jones P.J. et al.**, *AgrAbility mental/behavioural health for farm/ranch families with disabilities*, "Journal of Agromedicine" 2011, Vol. 16(2), DOI:10.1080/1059924x.2011.554766.
- Shortall S.**, *Farming, identity and well-being: Managing changing gender roles within Western European farm families*, "Anthropological Notebooks" 2014, Vol. 20(3).
- Smith K.**, *Desolation in the countryside: How agricultural crime impacts the mental health of British farmers*, "Journal of Rural Studies" 2020, Vol. 80, DOI:10.1016/j.jrurstud.2020.10.037.
- Sprung J.M.**, *Economic stress, family distress, and work-family conflict among farm couples*, "Journal of Agromedicine" 2021, Vol. 27(2).
- Stain H.J., Kelly B., Lewin T.J. et al.**, *Social networks and mental health among a farming population*, "Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology" 2008, Vol. 43(10), DOI:10.1007/s00127-008-0374-5.
- Stark O., Falkowski J.**, *On structural change, the social stress of a farming population, and the political economy of farm support*, "Economics of Transition" 2019, Vol. 27(1), DOI:10.1111/ecot.12192.
- Steck N., Junker C., Bopp M. et al.**, *Time trend of suicide in Swiss male farmers and comparison with other men: A cohort study*, "Swiss Medical Weekly" 2020, Vol. 150, DOI: 10.4414/smw.2020.20251.
- Stier-Jarmer M., Oberhauser C., Frisch D. et al.**, *A multimodal stress-prevention program supplemented by telephone-coaching sessions to reduce perceived stress among German farmers: Results from*

The impact of social, economic and environmental determinants on farmers' mental health

a randomised controlled trial, "International Journal of Environmental Research and Public Health" 2020, Vol. 17(24), DOI:10.3390/ijerph17249227.

Swedish Agency for Work Environment Expertise (SAWEE), *Farmers' psychosocial work environment and mental health*, Swedish Agency for Work Environment Expertise, "Systematic literature review" 2022, Vol. 8, Gävle, https://media.sawee.se/2023/03/Farmers_psychosocial_work-environment_and_mental_health_digital.pdf.

Thelin A., Holmberg S., *Farmers and retirement: A longitudinal cohort study*, "Journal of Agromedicine" 2010, Vol. 15(1).

Tinc P.J., Sorensen J.A., *Stakeholders Team up for Action in New York Dairy (STAND): A collaborative action-planning workshop to combat toxic stress among New York dairy farmers*, "Journal of Agromedicine" 2020, Vol. 25(1), DOI:10.1080/1059924x.2019.165920243.

Torske M.O., Hilt B., Bjørngaard J.H. et al., *Disability pension and symptoms of anxiety and depression: A prospective comparison of farmers and other occupational groups: The HUNT study, Norway*, "BMJ Open" 2015, Vol. 5(11), DOI:10.1136/bmjopen-2015-009114.

Torske M.O., Hilt B., Glasscock D. et al., *Anxiety and depression symptoms among farmers: The HUNT study, Norway*, "Journal of Agromedicine" 2016, Vol. 21(1), DOI:10.1080/1059924x.2015.1106375.

Wallis A., Dollard M.F., *Local and global factors in work stress: The Australian dairy farming exemplar*, "Scandinavian Journal of Work Environment & Health" 2008, Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000259091900009.

Watanabe-Galloway S., Chasek C., Yoder A.M. et al., *Substance use disorders in the farming population: Scoping review*, "Journal of Rural Health" 2022, Vol. 38(1), DOI:10.1111/jrh.12575.

Vayro C., Brownlow C., Ireland M. et al., *'Farming is not just an occupation but a whole lifestyle': A qualitative examination of lifestyle and cultural factors affecting mental health help-seeking in Australian farmers*, "Sociologia Ruralis" 2020, Vol. 60(1), DOI:10.1111/soru.12274.

Vayro C., Brownlow C., Ireland M. et al., *"Don't... break down on Tuesday because the mental health services are only in town on Thursday": A qualitative study of service provision related barriers to, and facilitators of farmers' mental health help-seeking*, "Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research" 2021, Vol. 48(3).

Witt C.D., Reed D.B., Rayens M.K. et al., *Predictors of job satisfaction in female farmers aged 50 and over: Implications for occupational health nurses*, "Workplace Health and Safety" 2020, Vol. 68(11), DOI:10.1177/2165079920931895.

received: 12.11.2024

accepted: 26.11.2024



Zarządzanie zmianą na obszarach wiejskich w świetle dokumentów programowych i sprawozdawczych oraz wyników badań

Irena Jędrzejczyk

Abstrakt

Zarządzanie zmianą, jako kluczowa kategoria naukowa, w niniejszym artykule odnosi się do teorii rozwoju regionalnego oraz wieloszczeblowości wdrażania polityki rozwoju regionalnego. Proces zarządzania zmianą na obszarach wiejskich w Polsce przynosi efekty, których identyfikacja i ocena są rozbieżne. W dyskusji publicznej, dokumentach programowych, raportach oraz literaturze przedmiotu pojawiają się zarówno bardzo pozytywne oceny, jak i skrajnie negatywne diagnozy sytuacji na wsi oraz w polskim rolnictwie.

Celem artykułu jest analiza opinii na temat zmian zachodzących na polskich obszarach wiejskich oraz ocena efektów tych zmian, wyrażanych w różnych dokumentach programowych, raportach, opracowaniach statystycznych i literaturze przedmiotu. Problemem do rozwiązania na gruncie poznawczym jest brak ujednoczonych kryteriów oceny zmian zachodzących na obszarach wiejskich, których zestaw oddawałby bardziej zobiektywizowany obraz wsi i wierniej odzwierciedlałby mechanizm zarządzania zmianami.

W opracowaniu zastosowano metodę desk research. Wykorzystano informacje już zebrane i przetworzone przez innych badaczy oraz autorów dokumentów, w tym powstałych na potrzeby polityki rozwoju regionalnego.

Przeprowadzona analiza przyniosła odpowiedź na podstawowe pytanie o podobieństwa i różnice w ocenie zmian na obszarach wiejskich i w ocenie efektów tych zmian.

Na podstawie wyników analizy nie powstał jeden zestaw charakterystyk obiektywnego obrazu wsi polskiej. Jak wynika z przeglądu ocen, obraz ten ewoluuje od sielskiej wiejskości, przez nadmiernie optymistyczne prognozy wzrostu zamożności dzięki wsparciu funduszy Unii Europejskiej, aż po obraz obszarów wiejskich zagrożonych trwałą marginalizacją oraz poważnym zadłużeniem gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce.

Irena Jędrzejczyk, prof. dr hab., Uniwersytet Bielsko-Bialski.

Niektóre obszary wiejskie, a nawet ich większa część, sklasyfikowane jako zagrożone marginalizacją lub trwale zagrożone marginalizacją, w wyniku utraty swoich funkcji obniżają także swój potencjał rozwojowy i zwiększają dystans rozwojowy w stosunku do innych obszarów.

Zasadne jest kontynuowanie badań na podstawie kolejnych źródeł dostępnych informacji oraz prowadzenie polemiki z zawartymi w nich ocenami.

Słowa kluczowe: obraz polskiej wsi, ocena efektów zmiany, teoria rozwoju regionalnego, zarządzanie zmianą.

Wstęp

Procesy rozwojowe na obszarach wiejskich przebiegają wielokierunkowo, a na ich kierunek, intensywność oraz dynamikę przebiegu wpływa wiele czynników wartych zidentyfikowania.

Zarówno polityka rolna, jak i polityka regionalna państwa służy korekcie procesów rynkowych, w tym wyrównywaniu nadmiernych dysproporcji rozwojowych, przeciwdziała obniżeniu potencjału obszarów wiejskich oraz utracie ich funkcji społeczno-ekonomicznych i środowiskowych. Rolą wdrażanych instrumentów finansowych Unii Europejskiej w stosunku do polskiej wsi i polskich obszarów wiejskich było i jest wspieranie zmian, które sprzyjają poprawie spójności i konwergencji na różnych płaszczyznach.

Zarządzanie zmianą¹ na obszarach wiejskich przynosi efekty, których identyfikacja i ocena bywa czasem rozbieżna. W dyskusji publicznej, w dokumentach programowych i raportach oraz w literaturze przedmiotu spotyka się oceny bardzo dobre, jak również oceny ze skrajnie innej pozycji ferowane, bardzo negatywnie diagnozujące sytuację na wsi i w rolnictwie.

1. Zarządzanie zmianą jako kluczowa kategorią naukową odnosi się w niniejszym artykule do teorii rozwoju regionalnego i do wieloszczeblowości wdrażania polityki rozwoju regionalnego. Zarządzanie zmianą na obszarach wiejskich od szczebla unijnego aż po szczebel gminny w żaden sposób nie dotyczy modnej dzisiaj koncepcji „change management process”. Wszystkie modele wypracowane w ramach tej koncepcji odnoszą się do zarządzania zmianą w Organizacji (np. model ADKAR, 8 kroków Kottera oraz model Kurta Lewina i inne modele). Ze względu na cel niniejszego artykułu modele te są absolutnie nieprzydatne. Zwrot „zarządzanie zmianą”, jako kategoria naukowa znana od starożytności, nie może być jednak zawłaszczona na wyłączność przez teorię „change management”, ani tym bardziej przez wysoce kontrowersyjną krytyczną teorię szkoły frankfurckiej. Zwrot „managing change” od dawna funkcjonuje w odniesieniu do obszarów wiejskich w teorii rozwoju regionalnego i jest używany przez wybitnych naukowców światowej sławy, takich jak Andrew W. Gilg (*Policies and Planning Mechanism: managing change in rural areas*, 2014, s. 189).

Celem niniejszego artykułu jest poznanie zarówno opinii o zmianach zachodzących na polskich obszarach wiejskich, jak i poznanie ocen efektów tych zmian, przedstawionych w różnych dokumentach programowych, raportach, opracowaniach statystycznych, a także w literaturze przedmiotu.

Problemem do rozwiązania na gruncie poznawczym jest brak ujednoczonych kryteriów oceny zmian zachodzących na obszarach wiejskich, których zestaw oddawałby bardziej zobiektywizowany obraz wsi i wierniej odzwierciedlałby mechanizm zarządzania zmianami na tych obszarach.

Dla osiągnięcia celu zastosowano metodę *desk research*², która polega na wykorzystaniu danych zastanych, czyli takich, które już istnieją i nie trzeba ich pozyskiwać przy pomocy narzędzi używanych w badaniach pierwotnych, takich jak kwestionariusz ankiety czy kwestionariusz wywiadu. Wykorzystano informacje już zebrane i przetworzone przez innych badaczy oraz autorów dokumentów, w tym powstałych na potrzeby polityki rozwoju regionalnego.

Poszukuje się odpowiedzi na podstawowe pytanie badawcze: jakie są podobieństwa i różnice w ocenie zmian na obszarach wiejskich i w ocenie efektów tych zmian.

W niniejszym artykule, jak również w serii kolejnych artykułów, które planuje autor, weryfikacji z użyciem metody *desk research* poddana zostanie poniższa hipoteza: z ocen wyrażanych w literaturze przedmiotu, w poddanych kwerendzie dokumentach programowych i sprawozdawczych oraz w innych opracowaniach wyłania się następujący kierunek zmian oraz obraz obszarów wiejskich:

- wsie podobnie jak miasta ulegają przemianom;
- zmiana dotyczy charakteru zabudowy, źródeł utrzymania mieszkańców oraz stylu ich życia, co jest oznaką urbanizacji wsi;
- przemianom na wsi towarzyszą zmiany w spełnianych funkcjach przez miejscowości położone na obszarach wiejskich i miejsko-wiejskich;
- niektóre obszary wiejskie poprzez utratę swoich funkcji w efekcie obniżają własny potencjał rozwojowy i zwiększają dystans w stosunku do innych obszarów;
- podstawową przemianą jest zmniejszające się znaczenie użytkowania rolnego przestrzeni i produkcji żywności;
- obszary wiejskie zagrożone marginalizacją w pierwszej kolejności dążą do odbudowy swej funkcji środowiskowo-twórczej, funkcji kulturowych, funkcji turystycznych a dopiero później funkcji rolniczych i żywnościowych.

2. „Desk research” to metoda powszechnie znana i szeroko opisywana również w polskiej literaturze przedmiotu (np. K. Błoński, E. Putek-Szeląg, *Wykorzystanie metody Propensity Score Matching w badaniach typu Desk Research*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 525, s. 167– 175) lub zalecana do zastosowania w procedurach ewaluacyjnych, w tym wskazywana w dokumentach programowych Unii Europejskiej z 2014 i 2021 roku.

Celem autora jest kontynuowanie analizy przemian na wsi na podstawie kolejnych, dostępnych źródeł informacji krajowej, w tym opublikowanych wyników badań zleczanych przez Ministerstwo Wsi i Rozwoju Rolnictwa i inne instytucje publiczne. Tekst niniejszego artykułu stanowi więc pierwszą część większego opracowania.

Wieś i obszary wiejskie jako kategoria teoretyczno-poznawcza

Wieś jest traktowana na ogół jako jednostka osadnicza, obszar wiejski natomiast jako przestrzeń utworzona przez wsie i ich otoczenie³.

Spośród wielu ujęć istoty obszarów wiejskich i ich typizacji jedynie ujęcia statystyczne pozwalają przyjąć kryterium liczbowe i jedynie ono pozwala na dokonywanie porównań pomiędzy różnymi krajami.

Tabela 1 przedstawia jako kryterium maksymalną liczbę mieszkańców obszarów wiejskich wg założeń spisów powszechnych w wybranych krajach.

Tabela 1. Kryterium maksymalnej liczby mieszkańców zamieszkujących obszar uznawany za wiejski, aktualizacja na czas Narodowych Spisów Powszechnych z 2011 oraz 2021 roku

Nazwa kraju	do 1 tys.	1–1,5 tys.	1,5–2,5 tys.	2,5–10 tys.	30 tys.
Irlandia	X				
Francja		X			
USA			X		
Wielka Brytania				X	
Polska				X	
Japonia					X

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS, Spis Powszechny – metodologia: maksymalna liczba ludności obszarów wiejskich wg założeń spisów powszechnych w wybranych krajach 2011 oraz GUS, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021, <https://spis.gov.pl>, dostęp 12.11.2024; a także Druk sejmowy nr 3670 o Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań 2021 – uzasadnienie, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C3F575CEDD48D004C125843A0032CAAEE/%24File/3670.pdf>, dostęp 12.11.2024.

Pogląd, że za obszar wiejski należy uznać każdą przestrzeń, która nie spełnia kryteriów przestrzeni miejskiej, ma swoją bardzo długą historię. Jak podaje J. Bański⁴, w 1874 roku podczas prac nad pierwszym spisem powszechnym w Stanach

3. J. Bański, *Przemiany polskiej wsi*, Warszawa, PAN IGiPZ, 2010, s. 7.

4. *Ibidem*, s. 9.

Zjednoczonych przyjęto, że obszary wiejskie to te, które pozostaną po wyłączeniu miejscowości liczących 8 tys. lub więcej mieszkańców.

W spisie powszechnym z 1980 roku, za wartość graniczną przyjęto 2,5 tys. mieszkańców. Spis zakładał istnienie obszarów zurbanizowanych i osad położonych poza tymi terenami, liczących ponad 2,5 tys. mieszkańców oraz pozostałych terenów, które należą do obszarów wiejskich.

Jeszcze inaczej definiuje obszar wiejski amerykańska Farmers Home Administration. Są nimi jednostki administracyjne liczące do 20 tys. mieszkańców na obszarach niemetropolitalnych oraz miasta do 10 tys. mieszkańców mające wiejski charakter – na obszarach metropolitalnych.

Dla Rural Highway Public Transportation Administration wiejskimi są natomiast jednostki terytorialne liczące mniej niż 5 tys. mieszkańców.

Według A. Gilga⁵ do poprawnego identyfikowania obszarów wiejskich najistotniejsze są ich cechy fizyczne. Przyjmuje on, że najbardziej satysfakcjonująca i kompletna definicja obszarów wiejskich powinna opierać się na charakterze krajobrazu oraz intensywności użytkowania ziemi.

Przy uwzględnieniu powyższego kryterium przestrzeni wiejską jest obszar o niskim wskaźniku zaludnienia i wyposażenia w infrastrukturę oraz o przewadze działalności gospodarczej mającej charakter powierzchniowy nad działalnością punktową i liniową.

Późniejsze definicje uwzględniają: styl życia mieszkańców określony przynależnością do niedużej grupy społecznej, tożsamość i wygląd ludności przesiąknięte specyficzną kulturą chłopską, poczucie tożsamości mieszkańców z wsią (większość mieszkańców podkreśla, że mieszka na wsi). Andrew W. Gilg, jako wybitny znawca problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego, podtrzymuje wskazane wyżej kryteria klasyfikacyjne odnoszące się do obszarów wiejskich w kolejnych swoich publikacjach⁶.

Z badań ankietowych, jakie przeprowadził K. Halfacree⁷, wynika, że największa grupa osób akceptuje tradycyjne formy definicji obszaru wiejskiego, odnoszące się do zagadnień fizjonomicznych i morfologicznych, a mianowicie z pojęciem „obszar wiejski”:

- 68% respondentów kojarzy otwarty i niezabudowany krajobraz;
- 46% respondentów kojarzy nazwę potwierdzającą przynależność obszaru do wsi;
- 38% respondentów kojarzy niedużą liczbę ludności i niską gęstość zaludnienia;
- 31% respondentów kojarzy typowe elementy środowiska przyrodniczego;

5. A.W. Gilg (ed.), *Countryside Planning Yearbook 1985*, Geo Books, 1.08.1985.

6. A.W. Gilg, *Countryside Planning: The First Half Century*, Taylor & Francis Ltd (14 stycznia 1997 roku), 1997.

7. K. Halfacree, *Talking about Rurality: social representation of the rural as expressed by residents of six English parishes*, „Journal of Rural Studies” 1995, Vol. 11(1), Elsevier Science, s. 6–7.

- 27% respondentów kojarzy strukturę zatrudnienia, w której wiodącą rolę odgrywa rolnictwo;
- 25% respondentów kojarzy lokalizację z dala od miasta;
- 21% respondentów kojarzy niski udział funkcji usługowych;
- 15% respondentów kojarzy specyficzne zachowania społeczne (np. rodzinność, małe grupy społeczne, przyjazne więzi sąsiedzkie itp.).

Bardzo podobna charakterystyka wyłania się z kolejnych, późniejszych badań tej samej autorki, których wyniki potwierdzają, że do zestawu cech wiejskości zalicza się:

- niską gęstość zaludnienia,
- rolnictwo i leśnictwo jako główne formy użytkowania,
- rzadką zabudowę i rozproszone osadnictwo,
- peryferyjność,
- styl życia,
- otwarty krajobraz.

Tak więc obszar wiejski w latach 80-tych i 90-tych minionego wieku można by na podstawie powyższych badań opinii opisać następującymi cechami:

- specyficzny otwarty krajobraz,
- stosunkowo niska gęstość zaludnienia,
- przewaga ludności związanej z gospodarką rolną i leśną,
- tradycyjny styl życia (bliski naturze),
- ekstensywne użytkowanie ziemi,
- rzadka zabudowa i rozproszone osadnictwo,
- większość mieszkańców podkreśla, że mieszka na wsi i identyfikuje się z tożsamością wiejską.

Krytyczne podejście do koncepcji wsi jako przestrzeni heterotopicznej⁸ prezentuje K. Halfacree w wielu jeszcze innych swoich tekstach⁹.

Przedmiotem licznych sporów, dyskusji i polemik, nie tylko w środowisku akademickim, jest też celowo wykreowany, wyidealizowany obraz idyllicznej wsi¹⁰, aby

8. „However, this (implicitly) critical edge of the rural as a heterotopic space must be credited, cultivated, and corralled much more explicitly politically” pisze K. Halfacree: K. Halfacree, *Of castles, bolt-holes and rafts: 'antiglobal' affordances of 'rurality'*, „Culture Unbound” 2010, Vol. 2, s. 241–263; także S. Tuulentie, *Settled tourists: second homes as a part of tourist life stories*, „Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism” 2007, Vol. 7, s. 282–301.

9. K. Halfacree, *Heterolocal Identities? Counter-Urbanisation, Second Homes, and Rural Consumption in the Era of Mobilities*, „Population, Space and Place” 2012, Vol. 18, s. 221, online: 14 Marca 2011 roku w Wiley Online Library (wileyonlinelibrary.com), DOI: 10.1002/psp.665.

10. „An idealized, romanticized construct that presents rural areas as happier, healthier, and with fewer problems than urban areas. The rural is cast as an idyllic place to live, portrayed as having beautiful landscapes, more neighbourly communities (...)” A. Rogers, N. Castree, R. Kitch, *A Dictionary of Human Geography*, Publisher Oxford University Press, 2013, current online version.

pod rzekomą sieliskością wiejskiego życia ukryć prawdziwe i poważne problemy egzystencjalne jej mieszkańców.

Koncentrując uwagę na obrazie polskiej wsi warto skonstatować, że podobnie jak w innych krajach na świecie, wraz z rozwojem społeczno-ekonomicznym Polski zmieniają się nie tylko miasta, lecz także wsie, co znajduje odbicie w ocenach wielu autorów¹¹ i w wielu dokumentach sprawozdawczych¹². Doktryna wielofunkcyjnej wsi, wdrożona do praktyki, przyniosła w efekcie odejście od rolnictwa według tych ocen, jako dominującej funkcji obszarów wiejskich, stając się coraz częściej funkcją co najwyżej równorzędną względem innych funkcji, takich na przykład jak funkcja osiedleńcza czy funkcja turystyczno- letniskowa. Także przemiany technologiczne, w tym zastosowanie wydajnych maszyn, nowoczesnych środków ochrony roślin i uprzemysłowienie chowu zwierząt zmniejszyły zapotrzebowanie na liczbę pracowników, zatrudnionych bezpośrednio w rolnictwie. Korzystne rozwiązania prawne i finansowe poprawiły dochody rolników czerpiących zasilanie finansowe oprócz źródeł własnych albo za pośrednictwem programów i funduszy unijnych albo bezpośrednio ze źródeł budżetów publicznych (państwowego i/lub samorządowego).

Dynamicznie zmieniła się struktura osiedleńcza miast i wsi w taki sposób, że obszary wiejskie położone przy dużych szlakach komunikacyjnych z nowoczesną infrastrukturą komunikacyjną przyjmują ludność miejską, stanowiąc tzw. „noclegownie”, zwłaszcza dla dużych miast i zatrudnionych osób w tych miastach. Rozdzielenie miejsca pracy i zamieszkania stało się efektem zmniejszającego się czasu dojazdu dzięki stosowaniu najnowocześniejszych środków transportu, również wtedy, gdy odległość do pokonania jest nadal taka sama albo nawet jeszcze większa i wychodzi czasem aż poza izochronę podmiejską – ważniejszy stał się czas dojazdu, a nie pokonywana odległość. Stąd zwiększająca się liczba mieszkańców wsi, którzy wyprowadzili się z miasta, ale wciąż w tym mieście pracują.

Strumienie osób zatrudnionych w dużych miastach osiedlających się na wsi, bez zmiany miejsca zatrudnienia, są według wspomnianych wyżej ocen przyczyną zagęszczenia zabudowy i innych procesów urbanizacji wsi w Polsce.

Wyrażane opinie na temat obszarów wiejskich w Polsce należy zestawić z formalno-organizacyjną identyfikacją tych obszarów, co przedstawia tabela 2.

11. M. Kłodziński, *Główne funkcje polskich obszarów wiejskich z uwzględnieniem dezagryzacji wsi i pozarolniczej działalności gospodarczej* [w:] *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, red. B. Kłos i D. Stankiewicz, „Studia BAS” 2010, nr 4(24), s. 9–29.

12. Na przykład: GUS, *Obszary wiejskie w Polsce w 2022 roku*, Warszawa, Olsztyn, 2024.

Tabela 2. Obszary uznawane za wiejskie wg ich udziału w ogólnej liczbie ludności i wg udziału w powierzchni całkowitej Polski w „perspektywie” 2021–2027

Obszary uznawane za wiejskie i ich udział	Ludność (%)	Powierzchnia (%)
wg podziału administracyjnego miasto – wieś (wg GUS)	38,1	93,4
wg gęstości zaludnienia do 150 osób/km ² (wg OECD)	35,0	91,7
wg gęstości zaludnienia do 100 osób/km ² (wg UE)	32,8	83,0

Źródło: Na podstawie GUS, Spis Powszechny – metodologia: maksymalna liczba ludności obszarów wiejskich wg założeń spisów powszechnych w wybranych krajach 2011 oraz GUS, Obszary wiejskie w 2022 roku, Warszawa, Olsztyn 2024.

Można zaobserwować w wyrażanych opiniach wskazania na efekt zmiany w postaci swoistej konwergencji wsi i miasta, polegający na upodobnieniu się stylu zabudowy na wsi do zabudowy miejskiej. Na tereny wiejskie wkraczają deweloperzy, punktując przestrzeń i blokując ją w celu swoich późniejszych przedsięwzięć, czasem mieszkalnych, a czasem infrastrukturalnych. Coraz mniej rolników mieszka w przestrzeni wiejskiej, mniej jest zabudowań gospodarczych, a maszyny rolnicze i zwierzęta hodowlane skoncentrowane są w dużych, specjalistycznych gospodarstwach. Domy mieszkalne buduje się większe, wyższe, z nowoczesnych materiałów, często wielorodzinne, takie same jak na osiedlach miejskich. Pojawiają się więc także nowi usługodawcy z ofertą dla mieszkańców wsi, na przykład warsztaty samochodowe, zakłady usług remontowych, restauracje, kwaciarnie, fryzjerzy, ośrodki usług zdrowotnych i rehabilitacyjnych, placówki szkolnictwa, pośrednictwa finansowego itp.

Przemiany wsi według wyrażanych ocen wpływają znacząco na środowisko przyrodnicze. Nowe inwestycje zajmują tereny rolne, co oznacza zniszczenie ekosystemów glebowych i zmiany warunków wodnych. W potocznej opinii, jak również w świetle interpretacji wyników niektórych badań naukowych, wzrastająca zamożność mieszkańców wsi przyczynia się do większej konsumpcji, a więc większej ilości odpadów stałych i ścieków. Częstsze dojazdy mieszkańców wsi do pracy w mieście oraz przewozy towarów powodują wzrost emisji hałasu i wzrost emisji zanieczyszczeń do atmosfery. Nowe budynki, wieże telefonii komórkowej, widoczne na horyzoncie farmy wiatraków i inne elementy antropogeniczne zmieniają krajobraz.

Z kolei, aby przyciągnąć nowych mieszkańców lub turystów, wsie traktują środowisko przyrodnicze, jako najważniejszy element atrakcyjności dla przyjezdnych gości, w tym turystów, letników, passantów. Stare drzewa, łąki, lasy, rzeki lub jeziora stanowią cenne walory zaliczane do miejscowych atrakcji. W celu ochrony dziedzictwa kulturowego i materialnego przed skutkami szkodliwych emisji buduje się

oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, promuje się odnawialne źródła energii, eksponuje atrakcje przyrodnicze, rewitalizuje zbiorniki i ciekły wodne. Wskazuje się jednak przy tym na zagrożenia występujące w procesie przemian obszarów wiejskich takie jak eutrofizacja wód, ubożenie krajobrazu wiejskiego, ustępowanie gatunków roślin i zwierząt wrażliwych, degradacja gleby czy siedlisk.

Przerysowany obraz sielskiej wiejskości przytoczony poniżej korygowany jest przez oceny bardziej realistyczne, wskazujące na negatywne strony procesów rozwojowych.

Obraz sielskiej wiejskości odnoszony do wsi, jako miejsca zamieszkania, potwierdzają przytoczone fragmenty wyrażanych opinii w mediach społecznościowych:

Wiejska chatka ma swój urok; cisza, spokój, własny ogródek, brak denerwujących sąsiadów i możliwość słuchania głośnej muzyki o dowolnej porze dnia i nocy; sielanka, między innymi właśnie z tych powodów, ludzie coraz częściej osiedlają się na wioskach i w okolicach niewielkich miasteczek, z dala od miejskiego zgiełku; w końcu perspektywa czystego, ekologicznego życia w wiejskim siedlisku, ma swoje uzasadnienie prozdrowotne i w równym stopniu oddziałuje zarówno na samopoczucie fizyczne, jak i psychiczne; przynajmniej do momentu, gdy nie przyjdzie zima i nie trzeba będzie odsnieżać, żeby wyjechać z domu to mieszkanie na wsi jest cudowną odmianą po zabetonowanym mieście.

Wyrażane w mediach społecznościowych opinie potwierdzają, że pogoda i pora roku to czynniki mające istotny wpływ na sposób postrzegania rzeczywistości wiejskiej. Myśląc o domku na wsi, z reguły wyobrażenia dotyczą skąpanego w majowym słońcu domku, gdzie w drewnianej altance lub pod parasolem jego mieszkańcy i ich goście pożywają się świeżo wypieczonym wiejskim chlebkiem własnej produkcji, posmarowanym naturalnym pszczelim miodem oraz piją mleko od własnej krowy. Wizja ta bywa realna, pod warunkiem że mowa jest o okresie wiosenno-letnim. Rozważając wyprowadzkę za miasto, należy wg wskazań różnych poradników, kierować się mimo wszystko zdrowym rozsądkiem i brać pod uwagę to, że na wsi w ciągu całego roku brakuje wielu miejskich udogodnień. Oto najczęstsze niewygodności na wsi, zaskakujące przybyszy z miasta, wskazywane w mediach społecznościowych:

- zaśnieżony podjazd;
- duża odległość do najbliższego sklepu, centrum handlowego bądź apteki;
- brak dostępu do kultury i rozrywki (kin, teatrów, basenów, muzeów) lub ograniczony dostęp;
- brak internetu lub powolny dostęp do internetu;
- brak komunikacji podmiejskiej lub jej ograniczony ruch;
- słabszy niż w mieście odbiór sygnału telefonicznego (zakłócenia GSM).

Korekta sielskiej wiejskości – ocenami naukowymi – rozpoczyna się od wskazania na wzrastającą dynamikę zmian, na wielkie przyspieszenie, które nie pozostawia czasu mieszkańcom na procesy przystosowawcze i na zaadaptowanie się do nowych warunków.

W największym stopniu takiego przyspieszenia doświadczają obszary wiejskie z liczbą ludności mniejszą niż 10 000. Obciążeniem na tych obszarach wiejskich są przede wszystkim zmiany populacji (wzrost i spadek), rosnące ceny domów, dywersyfikacja i deprecjacja. Wzrost i/lub upadek obszarów wiejskich to skutek zarówno zmian społecznych, jak i gospodarczych.

W wyrażonych ocenach wskazuje się, że pomimo znacznego postępu, wciąż zauważalne są dysproporcje w dostępie do usług mieszkańców obszarów wiejskich i miejskich. Nadal na obszarach wiejskich korzystanie z usług jest niedostateczne i utrudnione¹³. Ograniczony dostęp do dóbr i usług publicznych, ich nieodpowiednia jakość wpływają natomiast na wzrost procesów depopulacyjnych na obszarach wiejskich oraz na powstawanie problemów społecznych i marginalizację obszarów wiejskich¹⁴.

Polityka spójności Unii Europejskiej, dzięki której wymiar polityk rozwoju w ujęciu terytorialnym nabrał zdecydowanie większego znaczenia na poziomie działań państw członkowskich¹⁵, w swoim założeniu ma łagodzić dysproporcje pomiędzy obszarami o zróżnicowanym stopniu rozwoju. Jednym z istotnych narzędzi jest identyfikowanie specyficznych obszarów, wobec których musi ona przybrać charakter zindywidualizowany¹⁶.

Wskazanie obszarów sklasyfikowanych jako obszary funkcjonalne, obszary strategicznej interwencji (OSI) oraz obszary problemowe wpływa również na terytorializację oraz integrację polityk rozwojowych państwa¹⁷. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez zespół M. Wolańskiego wsparcie dla takich obszarów powinno być zróżnicowane w zależności od ich problemów i potencjałów¹⁸.

13. Badania identyfikacji obszarów, które mają utrudniony dostęp do podstawowych usług społecznych, m.in. do opieki zdrowotnej, pomocy społecznej, edukacji, kultury, cyfryzacji. Jest to badanie realizowane w zadaniu 3 pt. „Opracowanie idei Smart Villages Mazowsza” w ramach przedsięwzięcia pn. „Wdrażanie koncepcji Smart Villages na terenie województwa mazowieckiego”; B. Chmielewska, *Zmiany infrastruktury społecznej w województwie mazowieckim w latach 2005–2020*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, „Mazowsze Studia Regionalne” 2022, nr 42, s. 61–80.
14. W. Klimczak, G. Kubiński, E. Sikora-Wiśniewska, *Wykluczenie społeczne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wrocław, Exante, 2017.
15. W. Dziemianowicz, K. Gano, J. Tarnacki, *Obszary strategicznej interwencji – w kierunku modyfikacji i usprawnienia terytorialnego wymiaru polityki regionalnej*, „Biuletyn KPZK PAN” 2017, nr 268, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, s. 101–117.
16. P. Śleszyński, J. Bański, M. Degórski et al., *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, „Prace Geograficzne” 2017, nr 260, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego, Polska Akademia Nauk, Warszawa.
17. P. Śleszyński, D. Mazurek, *Obszary strategicznej interwencji, problemowe i funkcjonalne w dokumentach strategicznych szczebla krajowego i wojewódzkiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2020, nr 1(79), s. 30–59.
18. M. Wolański, *Ewaluacja wsparcia Obszarów Strategicznej Interwencji w latach 2014–2021*, Warszawa, Wolański Sp. z o.o., 2023.

Obszary wiejskie zagrożone marginalizacją wg dokumentów krajowych i regionalnych

Po raz pierwszy obszary zagrożone trwałą marginalizacją, wiejskie i miejskie, zostały zidentyfikowane na potrzeby uchwalonej w 2017 roku Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), która pełniła jakiś czas rolę średniookresowej strategii rozwoju kraju. Większy zakres planistyczny przejął późniejszy dokument o charakterze strategicznym, a mianowicie Krajowy Plan Odbudowy (KPO).

Obszary zagrożone trwałą marginalizacją zostały uznane za priorytetowe w polityce Państwa, czyli wymagające specjalnej uwagi ze strony polityki regionalnej, ze względu na to, że utraciły one swoje zdolności rozwojowe i wymagają podjęcia dodatkowych, ukierunkowanych działań ze strony rządu i władz regionalnych we współpracy z samorządami lokalnymi, z przedsiębiorcami i mieszkańcami.

W opublikowanym w 2017 roku dokumencie pt. „Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych” dokonano delimitacji Obszarów Strategicznej Interwencji, w tym obszarów problemowych w Polsce i obszarów wzrostu. W 2019 roku na potrzeby kolejnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2021–2027 dokonano aktualizacji delimitacji obszarów problemowych. Umowa Partnerstwa na lata 2021–2027 zakłada, że należy dofinansować m.in. obszary zagrożone trwałą marginalizacją ze wszystkich możliwych źródeł, w tym z funduszy unijnych.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030) jest kolejnym dokumentem, w którym zamieszczono nowe wyniki prac planistycznych, a zwłaszcza uszczegółowiono wyżej wymienione obszary strategicznej interwencji, które, wedle zapisów Ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wyznaczają obszar – o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych lub o szczególnych warunkach społecznych, gospodarczych lub przestrzennych, decydujących o występowaniu barier rozwoju lub trwałych, możliwych do aktywowania, potencjałów rozwojowych – do którego jest kierowana interwencja publiczna łącząca inwestycje, w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne lub w zasoby ludzkie, finansowane z różnych źródeł lub obejmująca rozwiązania regulacyjne.

Jednym z rodzajów OSI są gminy zagrożone trwałą marginalizacją, które stanowią skupiska gmin wiejskich i powiązanych z nimi funkcjonalnie małych miast, charakteryzujące się występowaniem skumulowanych niekorzystnych zjawisk społecznych oraz ekonomicznych. Do ww. zjawisk należą między innymi:

- niekorzystna struktura powierzchniowa gospodarstw rolnych;

Zarządzanie zmianą na obszarach wiejskich w świetle dokumentów programowych

- niewielki zasób miejsc pracy w sektorach pozarolniczych, utrudniony dostęp do usług publicznych;
- niekorzystna sytuacja demograficzna.

Wskazuje się główne typy OSI, które zostały skategoryzowane na podstawie przyczyn marginalizacji obejmujących uwarunkowania historyczne, przeobrażenia społeczno-gospodarcze i administracyjno-terytorialne.

Tabela 3. Województwa i powiaty z udziałem gmin zagrożonych trwałą marginalizacją w perspektywie 2021–2027

Województwo	Liczba powiatów z zagrożonymi gminami	Liczba gmin zagrożonych trwałą marginalizacją	Liczba powiatów ogółem	Liczba gmin ogółem	Udział powiatów z gminami zagrożonych trwałą marginalizacją (%)	Udział gmin zagrożonych w ogólnej liczbie gmin (%)
1	2	3	4	5	2:4	3:5
dolnośląskie	13	30	26	169	50	17,75
kujawsko-pomorskie	17	51	23	144	73,91	35,42
lubelskie	18	140	24	213	75	65,73
lubuskie	7	15	14	82	50	18,29
łódzkie	13	18	21	177	61,9	10,7
małopolskie	8	29	22	182	36,36	15,93
mazowieckie	23	101	42	314	54,76	32,17
opolskie	7	15	12	71	58,33	21,13
podkarpackie	18	65	25	159	72	40,88
podlaskie	14	69	17	118	82,35	58,47
pomorskie	11	33	20	123	55	26,83
śląskie	3	4	36	167	8,33	2,39
świętokrzyskie	12	40	14	102	85,71	39,21
warmińsko-mazurskie	19	66	21	116	90,48	56,90
wielkopolskie	9	19	35	226	25,71	8,41
zachodniopomorskie	17	60	21	113	80,95	53,1
Razem	209	755	373	2489	–	–
Średnia arytmetyczna	–	–	–	–	56,03	30,33

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do 2030 roku, zaktualizowana lista gmin zagrożonych trwałą marginalizacją, file:///C:/Users/48516/Downloads/Zaktualizowana_lista_gmin_zagrozonych_trwala_marginalizacja_programowanie_2021-2027-3.pdf, dostęp 12.11.2024.

Typologia miejscowości z utraconymi funkcjami lub powiększającym się dystansem rozwojowym może być interpretowana w sposób dynamiczny, jako procesy postępowe, rozciągające się w czasie, tj. polegające na stopniowym przywracaniu zagrożonym miejscowościom utraconych funkcji lub rozwijania nowych, co prowadzi do zmniejszania dystansu rozwojowego. Może być też interpretowana, jako rozciągnięte w czasie procesy zwiększania dystansu rozwojowego i utraty kolejnych funkcji.

W ramach tej typologii wyróżnia się następujące typy miejscowości lub obszarów:

- kryzysowe (K) – cechujące się silnym powiększaniem dzielącego je od innych dystansu rozwojowego i złej sytuacji społeczno-gospodarczej na ich terenie;
- obniżającego się potencjału (P) – charakteryzujące się silnym powiększaniem dystansu do innych miejscowości oraz umiarkowanie niekorzystną sytuacją społeczno-gospodarczą na ich terenie;
- stagnujące (S) – charakteryzujące się umiarkowanym powiększaniem niekorzystnego dystansu oraz złą sytuacją społeczno-gospodarczą;
- zagrożone trwałą marginalizacją (M) – charakteryzujące się umiarkowanym powiększaniem niekorzystnego dystansu oraz umiarkowanie złą sytuacją społeczno-gospodarczą.

Przy wykorzystaniu powyższej typologii możliwe jest badanie zmiany i kierunku tej zmiany, w odniesieniu do każdej z miejscowości, ujętych w rozwiniętej tabeli 4 (załącznik). W szczególności w wyniku dalszych obserwacji jednostki administracyjnej i analizy charakteryzujących ją wskaźników rozwojowych, funkcji i potencjału, możemy znaleźć odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy w stosunku do poprzedniego okresu nastąpiła zmiana?
2. Jaki charakter był tej zmiany?
 - korzystny, polegający na przykład na przekwalifikowaniu się z miejscowości kryzysowej (K) wskutek poprawy funkcji i kondycji w miejscowość stagnującą (S), zwłaszcza że niektóre obszary wiejskie w czasie postpandemicznym odzyskały swoje funkcje turystyczne, w tym letniskową;
 - niekorzystny, polegający na przykład na przekwalifikowaniu się z miejscowości zagrożonej marginalizacją (M) w miejscowość obniżającego się potencjału, a może nawet w miejscowość kryzysową (K);
3. Jak intensywna była ta zmiana? Nastąpiło pogorszenie lub poprawa tylko o jeden stopień, czy może była to zmiana skokowa aż o trzy stopnie?

Nie dysponując wynikami takiej obserwacji, na podstawie rozważań na temat marginalizacji można wyciągnąć następujące wnioski:

- 1) we wszystkich szesnastu województwach są powiaty i gminy o charakterze wiejskim i miejsko-wiejskim zagrożone trwałą marginalizacją;

- 2) w skali kraju marginalizacja dotyka mniej lub więcej gmin z ponad połowy powiatów (56,03%);
- 3) wskaźnik marginalizacji powiatów wyższy od ogólnokrajowego występuje w dziewięciu województwach, a pierwsza piątka to:
 - warmińsko-mazurskie (90,48%);
 - świętokrzyskie (85,71%);
 - podlaskie (82,35%);
 - zachodniopomorskie (80,95%);
 - lubelskie (75 %);
- 4) w skali kraju marginalizacja dotyka ponad 30% wszystkich gmin, jak wynika z imiennej listy zawartej w tabeli 4, są to przede wszystkim gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie;
- 5) wskaźnik marginalizacji gmin wyższy od ogólnokrajowego występuje w ośmiu województwach, a pierwszą piątkę reprezentują:
 - lubelskie (65,93%);
 - podlaskie (58,47%);
 - warmińsko-mazurskie (56,90%);
 - zachodniopomorskie (53,1%);
 - podkarpackie (40,88%);
- 6) wśród województw o największym udziale powiatów dotkniętych marginalizacją i największym udziale gmin dotkniętych marginalizacją znajdują się:
 - warmińsko-mazurskie, odpowiednio z udziałem 90,48% oraz 56,90%;
 - lubelskie, odpowiednio z udziałem 75% oraz 65,93%;
 - podlaskie, odpowiednio z udziałem 82,35% oraz 58,47%;
 - zachodniopomorskie, odpowiednio z udziałem 80,95% oraz 53,1%.

Terytorialny wymiar obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją przedstawia w sposób szczegółowy dokument pod nazwą „Stan negocjacji WRF i pakietu legislacyjnego Polityki Spójności 2021–2027”¹⁹.

Wsparcie dla obszarów wiejskich i zamieszkującej tam ludności było znaczne, jeśli mierzyć je wysokością ponoszonych płatności, jednak bez jednoznacznej odpowiedzi, czy wystarczająco wyrównujące zidentyfikowane dysproporcje, w szczególności wobec dotkniętych tymi dysproporcjami obszarów wiejskich zagrożonych marginalizacją. W latach 2015–2022 łączna kwota środków na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w gminach wiejskich wyniosła 18,2 mld zł, z tego 1,7 mld zł przypadało na 2022 rok. Kwota ta stanowiła 44,9% ogólnej wartości tych

19. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Stan negocjacji WRF i pakietu legislacyjnego Polityki Spójności 2021–2027*, Warszawa, 13.11.2020, s. 14.

Zarządzanie zmianą na obszarach wiejskich w świetle dokumentów programowych

środków w kraju w 2022 roku i była o 5,2% wyższa niż w 2015 roku. W ramach systemów wsparcia bezpośredniego na jednego mieszkańca obszarów wiejskich w Polsce przypadają 740,2 zł zrealizowanych płatności, najmniej w województwie małopolskim (223,2 zł), najwięcej w województwie podlaskim (2 070,3 zł). Wysoką wartość tego wskaźnika miało także województwo warmińsko-mazurskie (1 301,1 zł)²⁰.

Rycina 1. Poziom dofinansowania w regionach słabiej rozwiniętych, przejściowych i lepiej rozwiniętych w perspektywie lat 2021–2027



Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Stan negocjacji WRF i pakietu legislacyjnego Polityki Spójności 2021–2027, Warszawa, 13 listopada 2020 roku, s. 10.

W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 – od początku jego uruchomienia do 31 grudnia 2022 roku – 1,3 mln różnych beneficjentów złożyło 7,8 mln wniosków o przyznanie pomocy finansowej (w tym w 2022 roku – 1,0 mln). Zawarto z nimi umów/wydano decyzji – 6,9 mln (w tym w 2022 roku – 709,4 tys.) i zrealizowano płatności na łączną kwotę 53,7 mld zł (z tytułu zobowiązań z PROW

20. GUS, *Obszary wiejskie w Polsce w 2022 roku*, Warszawa, Olsztyn, 2024, s. 154, 158, 160 i następne.

2014–2020 – 49,3 mld zł, PROW 2007–2013 – 3,3 mld zł, PROW 2004–2006 – 1,0 mld zł). W samym 2022 roku dla 851,9 tys. różnych beneficjentów wypłacono łączną kwotę 10,0 mld zł, w tym: z tytułu zobowiązań z PROW 2014–2020 – 9 956,3 mln zł, PROW 2007–2013 – 38,3 mln zł, PROW 2004–2006 – 40,8 mln zł).

Najwyższe, łączne kwoty zrealizowanych płatności przypadły na województwa mazowieckie – 7,2 mld zł (13,5% ogólnej kwoty zrealizowanych płatności w ramach PROW 2014–2020), wielkopolskie – 5,8 mld zł (10,9%) i lubelskie – 5,3 mld zł (10,0%), a najniższe na województwa opolskie – 1,1 mld zł (2,0%) i śląskie – 1,3 mld zł (2,4%)²¹.

Reasumując, od uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej polska wieś korzysta ze wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Europejskiej Polityki Spójności oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Działania dotyczące wspólnej polityki rolnej finansowane są z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (programy rozwoju obszarów wiejskich) i Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (interwencje w zakresie regulacji rynków rolnych, refundacje w przypadku wywozu produktów rolnych do państw trzecich i płatności bezpośrednie) oraz ze środków krajowych. W ramach Europejskiej Polityki Spójności mieszkańcy obszarów wiejskich mogą korzystać z pomocy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.

Analiza porównawcza wybranych efektów zmiany na obszarach wiejskich w latach 2015–2022 w świetle danych statystycznych

Co dwa lata Główny Urząd Statystyczny (GUS) publikuje raport zatytułowany „Obszary wiejskie w Polsce”. Ostatni opublikowany w marcu 2024 roku obejmuje diagnozę stanu polskich obszarów wiejskich w 2015 roku oraz w 2022 roku i zawiera bardzo interesujące oceny, sformułowane na podstawie danych statystycznych

W raporcie GUS pt. „Obszary wiejskie w Polsce w 2022 roku” przedstawiono analizę w zakresie cech demograficznych, sytuacji ekonomicznej ludności, infrastruktury technicznej i społecznej, działalności pozarolniczej i rolnictwa, środowiska naturalnego oraz źródeł finansowania obszarów wiejskich.

Proces definiowania obszarów wiejskich oparto na charakterystykach pozyskanych dzięki zastosowaniu identyfikatorów Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT), klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), jak również typologii terytorialnych Eurostatu i OECD.

21. Ibidem.

W raporcie tym uwzględniono także wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 dotyczące obszarów wiejskich w zakresie liczby i struktury ludności, gospodarstw domowych oraz osób z niepełnosprawnościami.

W opracowaniu „Obszary wiejskie w Polsce” wyniki analiz przedstawiono w różnych przekrojach, w tym także w układzie jednostek podziału administracyjnego kraju. Pewnym udogodnieniem jest ujęcie wynikające z nowej delimitacji obszarów wiejskich. Według Delimitacji Obszarów Wiejskich (DOW) przedstawiono wyniki badań statystycznych, wyróżniając cztery grupy tych obszarów, a mianowicie:

- obszary wiejskie aglomeracyjne o dużej gęstości, warunek gęstości zaludnienia większej od średniej gęstości zaludnienia dla Polski;
- obszary wiejskie aglomeracyjne o małej gęstości, warunek gęstości zaludnienia równej lub mniejszej od średniej gęstości zaludnienia dla Polski;
- pozaaglomeracyjne obszary wiejskie o dużej gęstości, warunek gęstości zaludnienia większej od 1/3 gęstości zaludnienia dla Polski;
- pozaaglomeracyjne obszary wiejskie o małej gęstości, warunek gęstości zaludnienia równej lub mniejszej od 1/3 gęstości zaludnienia dla Polski.

Średnia gęstość zaludnienia w Polsce w 2022 roku wynosiła 121 osób/km² (dane z Banku Danych Lokalnych GUS), a próg 1/3 średniej gęstości zaludnienia ustalono na poziomie 40 osób/km² i takie wielkości zostały przyjęte do analizy.

Niekorzystne trendy demograficzne nadal nie ulegają odwróceniu, ponieważ 2023 rok jest trzecim rokiem z rzędu, w którym odnotowywany jest spadek średniej gęstości zaludnienia do poziomu 120 osób na km². W latach 2012–2020 gęstość zaludnienia utrzymywała się na stałym poziomie i wynosiła 123 osób/km².

DOW opracowano na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2391 z 12 grudnia 2017 roku zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 w odniesieniu do typologii terytorialnych (Tercet)²² regulującego zasady typologii miejscowości i ich strefy dojazdów do pracy.

Uważna lektura opracowania GUS oraz naukowa analiza wyników zawartych w tym dokumencie, w poszukiwaniu wskaźników i charakterystyk odzwierciedlających kondycję obszarów wiejskich w różnych aspektach, a także w porównaniu do miast, szczególnie interesujące są w kontekście wskaźników dotyczących ilości produkowanych odpadów oraz ilości odprowadzanych ścieków.

Choć zmiany ilości wytwarzanych odpadów w poszczególnych jednostkach terytorialnych są wprawdzie uwarunkowane wieloma czynnikami społeczno-ekonomicznymi oraz technicznymi, to w literaturze przedmiotu czynnikiem z największą siłą oddziaływania na ilość i skład wytwarzanych odpadów jest jednak poziom zamożności

22. Dz. Urz. UE L 350 z 29 grudnia 2017 roku.

mieszkańców i wyposażenia zamieszkiwanych budynków. Badania i analizy czynników wpływających na ilość odpadów prowadzono m.in. w Holandii²³, Danii²⁴, Austrii²⁵. Czynniki kształtujące ilość wytwarzanych odpadów były również zidentyfikowane w ramach 5. Programu Ramowego UE zatytułowanego „Zastosowanie analizy cyklu życia w opracowaniu strategii zintegrowanej gospodarki odpadami”, prowadzonego dla 32 państw europejskich.

Podążając za wskaźnikami ilości i składu wytwarzanych odpadów²⁶, które są interpretowane, jako charakterystyki poziomu zamożności (i konsumpcji), przedstawiono poniżej ich wartości oraz interpretację w odniesieniu do polskich obszarów wiejskich różnego typu, na podstawie analizy GUS zawartej w opracowaniu „Obszary wiejskie w Polsce w 2022 roku”. Podobnie dokonano analizy wskaźnika ilości odprowadzanych ścieków, pośrednio charakteryzujących zużycie wody²⁷.

W 2022 roku ludność wiejska wytworzyła 2,5 mln ton odpadów komunalnych (w tym 84,0% pochodziło z gospodarstw domowych), co w przeliczeniu na jednego mieszkańca dało 162 kg (w miastach – 248 kg, w Polsce – 213 kg). W porównaniu do 2015 roku ilość odpadów wytworzonych przez ludność wiejską wzrosła o 13,8%, co oznacza wzrost o 20 kg na mieszkańca. Natomiast w miastach w tym samym okresie nastąpił spadek ilości wytworzonych odpadów o 6,7%, a średnia ilość odpadów przypadająca na jedną osobę zmniejszyła się o 17 kg. Najwięcej odpadów przypadających na jednego mieszkańca wsi odnotowano w województwie zachodniopomorskim (231 kg na osobę), a najmniej w województwie lubelskim (88 kg na osobę).

Ilość odpadów wytworzonych, przypadających na jednego mieszkańca poszczególnych obszarów wiejskich według DOW wynosiła odpowiednio:

- 1) aglomeracyjne o dużej gęstości – 188 kg,
- 2) aglomeracyjne o małej gęstości – 177 kg,
- 3) pozaaglomeracyjne o dużej gęstości – 154 kg,
- 4) pozaaglomeracyjne o małej gęstości – 152 kg.

Rozpiętość tego wskaźnika wynosiła od 0,4 kg w gminie Komarówka Podlaska (woj. lubelskie) – zaliczanej do obszarów wiejskich pozaaglomeracyjnych o małej

23. M.P. Hekkert, L.A.J. Joosten, E. Worrell, *Analysis of the paper and wood flow in the Netherlands. Resources*, „Conservation and Recycling” 2000, Vol. 30, s. 29–48.

24. K.M. Christiansen, C. Fischer, *Baseline projections of selected waste streams: Development of methodology*. European Environmental Agency, Technical Report No. 28, Copenhagen 1999.

25. S. Salhofer, M. Graggaber, *Erhebung des kommunalen Abfallaufkommens und Untersuchung ausgewählter Sammelsysteme im Bundesland Salzburg*, Project Report, Vienna 1999.

26. P. Beigl, S. Salhafer, G. Wasserman et al., *Prognozowanie zmian ilości i składu odpadów komunalnych*, Materiały VI Międzynarodowego Forum Gospodarki Odpadami „Efficiency of Waste Management”, Poznań 2001.

27. GUS, *Obszary wiejskie w Polsce w 2022 roku*, Warszawa, Olsztyn, 2024, s. 168, 170.

gęstości do 2 547 kg w gminie Władysławowo (woj. pomorskie) – zaliczanej do obszarów wiejskich pozaaglomeracyjnych o dużej gęstości.

Jak wspomniano, opracowanie odnosi się (w celach porównawczych) do krajowych obszarów strategicznej interwencji (OSI), zdefiniowanych w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, jako gmin zagrożonych marginalizacją, które były przedmiotem rozważań już we wcześniejszych fragmentach niniejszego artykułu.

W 2022 roku odpady komunalne wytworzone w gminach zagrożonych marginalizacją stanowiły 7,3% całkowitej ilości odpadów komunalnych wytworzonych w kraju. Średnia ilość odpadów komunalnych wytworzonych przez mieszkańca tych gmin wyniosła 136 kg. Spośród ww. gmin aż 286 (38%) przekroczyło średnią krajową. Rozpiętość tego wskaźnika pomiędzy najwyższą i najniższą wartością dla gmin zagrożonych marginalizacją kształtowała się od 430 kg w gminie Świeradów-Zdrój (dolnośląskie) do 0,4 kg w gminie Komarówka Podlaska (lubelskie).

Warto zwrócić uwagę, że gminy takie jak Władysławowo i Świeradów-Zdrój, będące popularnymi ośrodkami turystycznymi lub uzdrowiskowymi, mają wyższe wskaźniki wytwarzania odpadów, ponieważ liczba odpadów w tych miejscach wzrasta w wyniku obecności turystów, którzy nie są stałymi mieszkańcami tych gmin.

W 2022 roku na 1 mieszkańca wsi przypadało 35,2 dam³ ścieków wymagających oczyszczenia (podczas gdy w miastach było to 71,4 dam³ na mieszkańca, a średnia dla Polski wynosiła 56,8 dam³) i było to o 3,6 dam³ więcej niż siedem lat wcześniej (w miastach wzrost o 0,7 dam³, a w Polsce o 1,6 dam³). W podziale terytorialnym obszarów wiejskich najwyższy wskaźnik odnotowano w województwie wielkopolskim (66,9 dam³), a najniższy w województwie podlaskim (12,6 dam³).

Dla porównania, w 2022 roku ilość ścieków wymagających oczyszczenia, odprowadzonych w gminach zagrożonych marginalizacją wynosiła 102,2 hm³, co daje 23,6 dam³ na mieszkańca. W gminach tych z oczyszczalni ścieków korzystało 48,2% ludności. Spośród 755 gmin zagrożonych marginalizacją, w 682 gminach całkowita ilość ścieków oczyszczonych wynosiła 100%. Z kolei w ośmiu gminach: Aleksandrów (woj. lubelskie), Darłowo, Grzmiąca, Rymań i Sławoborze (woj. zachodniopomorskie), Górowo Iławieckie i Tolkmicko (woj. warmińsko-mazurskie) oraz Stary Dzików (woj. podkarpackie) z oczyszczalni ścieków korzystało 100% ludności.

Efekty zarządzania zmianą na wsi odnoszą się nie tylko do poziomu konsumpcji (pośrednio mierzonej ilością i strukturą odpadów oraz zużyciem mediów, w tym wody, które zmierzyć można pośrednio ilością odprowadzanych ścieków), lecz także do kondycji finansowej gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Na podstawie dokumentu „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego

w 2023 roku²⁸ można stwierdzić, że w 2022 roku wynik budżetów gmin wiejskich był ujemny i wyniósł minus 0,8 mld zł, co było efektem nadwyżki wydatków nad dochodami. Spośród 66 podregionów obejmujących gminy wiejskie, 22 miały dodatni wynik finansowy, co stanowi 33% wszystkich gmin wiejskich. Oznacza to, że dwie trzecie gmin wiejskich zakończyły analizowany rok deficytem. Dla porównania, w 2015 roku dodatnie wyniki budżetów gmin wiejskich odnotowano w 58 podregionach. Porównując więc rok 2022 do 2015 roku, wyraźnie widać, jak niekorzystnie zmieniła się sytuacja finansowa obszarów wiejskich, bowiem kolejne z nich popadły w zadłużenie lub pogłębiły dotychczasowe problemy finansowe.

W 2022 roku największa nadwyżka dochodów nad wydatkami wystąpiła w podregionach koszalińskim (plus 58,7 mln zł) oraz szczecinecko-pyrzyckim (plus 46,1 mln zł) w województwie zachodniopomorskim. Z kolei największe przekroczenie wydatków nad dochodami miało miejsce w podregionie warszawskim wschodnim w województwie mazowieckim (minus 76,4 mln zł) oraz w podregionie bydgosko-toruńskim w województwie kujawsko-pomorskim (minus 67,5 mln zł).

Zadłużenie gmin wynika zwykle z kumulowania się rocznych deficytów budżetowych przez dłuższy czas, rzadziej z jakiegoś nagłego powodu o charakterze jednorazowego zdarzenia (takiego na przykład jak powódź). Według przywoływanego już dokumentu „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2023 roku” liczba niezadłużonych gmin w Polsce wynosiła 146 w 2023 roku (co stanowi zaledwie 5,9% ogółu gmin) w porównaniu do 133 gmin niezadłużonych w 2022 roku (5,34% ogółu gmin), co oznacza niewielką, ale jednak, poprawę.

W 2023 roku średnie zadłużenie gmin liczone per capita w skali kraju wyniosło 1 531 zł i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyło się o 190 zł. Najwyższym zadłużeniem w przeliczeniu na jednego mieszkańca charakteryzowały się gminy województw: dolnośląskiego – 2 181 zł, pomorskiego – 1 834 zł, świętokrzyskiego – 1 748 zł, mazowieckiego – 1 646 zł, warmińsko-mazurskiego – 1 627 zł, małopolskiego – 1 580 zł. Natomiast najniższym, prawie dwukrotnie mniejszym od najwyższego, charakteryzują się gminy województwa podlaskiego – 1 127 zł.

Z raportu KRRIO wynika, że dług na mieszkańca do 500 zł odnotowano w 455 gminach, które stanowiły 18,9% wszystkich tego typu jednostek samorządu (rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 490 gmin, tj. 20,3% ogółu). Z kolei w 2023 roku 483 gminy (20%) były zadłużone w przedziale od 500 zł do 1 000 zł (w 2022 roku – 560 gmin,

28. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2023 roku*, Warszawa 2024, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/finanse/dlug-przecietnej-gminy-juz-srednio-15-tys-zl-na-mieszkanca>, dostęp 5.12.2024.

tj. 23,2%), a kolejne 432 gmin (17,9%) od 1 000 zł do 1 500 zł (w roku poprzednim 451, tj. 18,7%).

W 310 gminach (12,9%) kwota długu zawierała się w przedziale 1 500 zł – 2 000 zł (w 2022 roku – 328 samorządów gminnych, tj. 13,6%). Dług w przedziale 2 000 zł – 3 000 zł charakteryzował 369 gmin, tj. 15,3% ogółu (w roku poprzednim takich samorządów było 324, tj. 13,4%). Powyżej 3 000 zł długu na osobę posiadało 216 gmin, tj. 9% (125 – rok wcześniej), w tym 67 – powyżej 4 000 zł (43 – w 2022 roku).

Charakteryzując sieć osadniczą obszarów wiejskich należy wskazać, że według stanu na 31 grudnia 2022 roku, na terenach wiejskich było zlokalizowanych 52,4 tys. miejscowości wiejskich. W wyniku zmian administracyjnych, jakie miały miejsce w latach 2015–2022, ich liczba spadła o 166. W 2022 roku przeciętna miejscowość wiejska liczyła 292 osoby, tj. o jedną więcej niż w 2015 roku. W 2022 roku miejscowości wiejskie o największej przeciętnej liczbie ludności zlokalizowane były na terenach województw małopolskiego (917 osób) i śląskiego (816), a o najmniejszej – w województwach: podlaskim (119), warmińsko-mazurskim (145), zachodniopomorskim (174) i łódzkim (182). W przypadku podregionów najwyższą wartość wskaźnik ten osiągnął w podregionie tyskim województwa śląskiego (2 408) oraz w podregionach suwałskim województwa podlaskiego (107) i elckim województwa warmińsko-mazurskiego (113). Wzrost wartości tego wskaźnika w stosunku do 2015 roku wystąpił w siedmiu województwach – dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, małopolskim, mazowieckim, pomorskim, śląskim i wielkopolskim.

Zakończenie

Wyniki analizy przeprowadzonej w artykule potwierdzają hipotezę główną przyjętą do zweryfikowania, że oceny zarządzania zmianą na obszarach wiejskich i oceny efektów różnokierunkowych zmian są dalece rozbieżne. Przegląd różnych źródeł informacji dostępnych publicznie oraz rozważania nad zawartymi tam ocenami pozwoliły osiągnąć założony na początku cel. Zidentyfikowano wybrane zmiany zachodzące na polskich obszarach wiejskich, wskazywane w opiniach, oraz oceniono niektóre efekty tych zmian, wyrażane w różnych dokumentach programowych, raportach sprawozdawczych, opracowaniach statystycznych i literaturze przedmiotu.

Przyjęty na wstępie problem do rozwiązania stanowi trudność, która stoi na drodze każdego procesu standaryzacji i uniwersalizacji, również w odniesieniu do pożądanego ujednoczenia kryteriów oceny obszarów wiejskich, ich zmian oraz efektów tych zmian. Nie powstał jednolity zestaw charakterystyk obiektywnego obrazu wsi, a przegląd ocen wskazuje, że obraz ten ewoluuje – od sielskiego wizerunku wsi,

przez nadmiernie optymistyczny wzrost zamożności dzięki wsparciu funduszy Unii Europejskiej, aż po obraz obszarów wiejskich zagrożonych trwałą marginalizacją i poważnym zadłużeniem gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich w Polsce.

Niektóre obszary wiejskie, a nawet ich znaczna część (jak wynika z tabeli 3 i tabeli 4), zostały sklasyfikowane jako zagrożone marginalizacją lub trwale zagrożone marginalizacją. Wskutek utraty swoich funkcji obniżają one swój potencjał rozwojowy, co prowadzi do zwiększenia dystansu rozwojowego w porównaniu do innych obszarów. W związku z tym zasadne jest kontynuowanie analizy kolejnych dostępnych źródeł informacji, wykraczających poza te wykorzystane w niniejszym artykule, oraz polemika z zawartymi w nich ocenami.

Jak dotąd nie powstał model odzwierciedlający mechanizm przemian, dzięki któremu efekty byłyby łatwiejsze do zidentyfikowania, a oceny byłyby bardziej ujednolicone. Zgromadzenie jak największej liczby ocen tych przemian może jednak stworzyć podstawy do wypracowania takiego modelu.

Należy kontynuować badania, ponieważ wciąż poszukuje się odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jak głęboka jest zmiana charakteru zabudowy, źródeł utrzymania mieszkańców oraz stylu ich życia w kierunku urbanizacji wsi?
2. Jakie wyzwania wiążą się i będą wiązać z koniecznością modernizacji zamieszkiwanych budynków, biorąc pod uwagę wymogi środowiskowe, klimatyczne i transformację energetyczną?
3. Jak na kondycję obszarów wiejskich wpłynie zmniejszające się znaczenie użytkowania rolnego przestrzeni i produkcji żywności, zwłaszcza w kontekście Polityki Zielonego Ładu i nowych umów handlowych?
4. Jak obszary wiejskie, a szczególnie te zagrożone marginalizacją, podejmują działania na rzecz odbudowy swojej funkcji środowiskowo-twórczej, kulturowej i turystycznej?
5. Czy na poziomie regionów, podregionów i gmin dostępne są zaktualizowane dokumenty strategii rozwojowych lub przynajmniej programy rewitalizacji, dostosowane do nowych warunków otoczenia?

Z tak postawionych pytań wynikają zadania badawcze, trudne nie tylko ze względów metodologicznych.

Na podstawie wyników analizy przeprowadzonej w niniejszym artykule można sformułować kilka ważnych wniosków o charakterze poznawczym i aplikacyjnym:

- 1) oceny zarządzania zmianą na obszarach wiejskich są rozbieżne, a oceny efektów zmian można pogrupować od najbardziej optymistycznych do skrajnie pesymistycznych, przy czym te ostatnie opierają się głównie na danych statystycznych i sprawozdawczych;

- 2) w świetle danych statystycznych i sprawozdawczych zarysowany obraz obszarów wiejskich wskazuje na zagrożenia;
- 3) na zagrożenia obszarów wiejskich wskazują następujące przesłanki:
 - we wszystkich szesnastu województwach są powiaty i gminy o charakterze wiejskim i miejsko-wiejskim zagrożone trwałą marginalizacją;
 - w skali kraju marginalizacja dotyka mniej lub więcej gmin z ponad połowy powiatów (56,03%);
 - wskaźnik marginalizacji powiatów wyższy od ogólnokrajowego ma aż dziewięć województw;
 - w skali kraju marginalizacja dotyka ponad 30% wszystkich gmin, jak wynika z imiennej listy zawartej w tabeli 4, są to przede wszystkim gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie;
 - wskaźnik marginalizacji gmin wyższy od ogólnokrajowego ma osiem województw.

Z raportów takich jak „Obszary wiejskie w Polsce” Głównego Urzędu Statystycznego z 2024 roku oraz „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2023 roku” opracowanego przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych wynika, że wskaźniki zadłużenia w przeliczeniu na jednego mieszkańca rosną z roku na rok. Z kolei oczekiwanemu wzrostowi konsumpcji mieszkańców wsi, wynikającemu z poprawy ich sytuacji materialnej, przeczą niskie wskaźniki ilości odpadów komunalnych w przeliczeniu na osobę. Istnieją zapewne interpretacje, które uznają ten efekt za pozytywny wynik wzrastającej świadomości ekologicznej mieszkańców wsi, a nie jako skutek niskiej konsumpcji i ubóstwa, przejawiającego się w niskiej produkcji odpadów. Aby jednak rozstrzygnąć ten spór interpretacyjny, niezbędne jest kontynuowanie badania.

Bibliografia

- Bański J.**, *Przemiany polskiej wsi*, Warszawa, PAN IGiPZ, 2010.
- Beigl P., Salhafer S., Wasserman G. et al.**, *Prognozowanie zmian ilości i składu odpadów komunalnych*, Materiały VI Międzynarodowego Forum Gospodarki Odpadami „Efficiency of Waste Management”, Poznań 2001.
- Błoński K., Putek-Szeląg E.**, *Wykorzystanie metody Propensity Score Matching w badaniach typu Desk Research*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 525.
- Chmielewska B.**, *Zmiany infrastruktury społecznej w województwie mazowieckim w latach 2005–2020*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, „Mazowsze Studia Regionalne” 2022, nr 42.
- Christiansen K.M., Fischer C.**, *Baseline projections of selected waste streams: Development of methodology*. European Environmental Agency, Technical Report No. 28, Copenhagen 1999.

- Druk** sejmowy nr 3670 o Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań 2021 – uzasadnienie <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C3F575CEDD48D004C125843A0032CAAE/%24File/3670.pdf>, dostęp 12.11.2024.
- Dziemianowicz W., Gano K., Tarnacki J.**, *Obszary strategicznej interwencji – w kierunku modyfikacji i usprawnienia terytorialnego wymiaru polityki regionalnej*, „Biuletyn KPZK PAN” 2017, nr 268, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk.
- European Commission**, *The Programming Period 2014–2020. Guidance Document on Monitoring and Evaluation, European Regional Development Fund and Cohesion Fund. Concepts and Recommendations*, 2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf, dostęp 15.12.2017.
- European Commission**, *Performance, monitoring and evaluation of the European Regional Development Fund (ERDF), the Cohesion Fund (CF) and the Just Transition Fund (JTF) in 2021–2027*, Evaluations Guidance Documents, Brussels, 8.7.2021 SWD(2021) 198 final, 2021, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/evaluation/performance2127/performance2127_swd.pdf, dostęp 12.11.2024.
- GUS**, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021*, Warszawa 2022, <https://spis.gov.pl>, dostęp 12.11.2024.
- GUS**, *Obszary wiejskie w Polsce w 2022 roku*, Warszawa, Olsztyn, 2024.
- GUS**, *Spis Powszechny – metodologia: maksymalna liczba ludności obszarów wiejskich wg założeń spisów powszechnych w wybranych krajach*, Warszawa 2011.
- GUS**, *Wskaźniki dostępności terytorialnej mieszkańców Polski do wybranych obiektów użyteczności publicznej*, Warszawa 2018.
- Gilg A.W. (ed.)**, *Countryside Planning Yearbook 1985*, Geo Books, 1.08.1985.
- Gilg A.W.**, *Countryside Planning: The First Half Century*, Taylor & Francis Ltd (14 stycznia 1997 roku), 1997.
- Gilg A.W.**, *Policies and Planning Mechanism: managing change in rural areas*, in *The Geography in Rural Change*, ed. Brian Ilbery, London and New York, Routledge Taylor & Francis Group, 2014.
- Halfacree K.**, *Talking about Rurality: social representation of the rural as expressed by residents of six English parishes*, „Journal of Rural Studies” 1995, Vol. 11(1), Elsevier Science.
- Halfacree K.**, *Of castles, bolt-holes and rafts: ‘antiglobal’ affordances of ‘rurality’*, „Culture Unbound” 2010, nr 2.
- Halfacree K.**, *Heterolocal Identities? Counter-Urbanisation, Second Homes, and Rural Consumption in the Era of Mobilities*, „Population, Space and Place” 2012, Vol. 18, s. 209–224, online: 14 Marca 2011 roku w Wiley Online Library (wileyonlinelibrary.com), DOI: 10.1002/psp.665.
- Hekkert M.P., Joosten L.A.J., Worrell E.**, *Analysis of the paper and wood flow in the Netherlands. Resources*, „Conservation and Recycling” 2000, Vol. 30.
- Jalili Ghazi Zade M., Noori R.**, *Prediction of Municipal Solid Waste Generation by Use of Artificial Neural Network: A case Study of Mashhad*, „International Journal of Environmental Research” 2008, Vol. 2(1), 2008.
- Klimczak W., Kubiński G., Sikora-Wiśniewska E.**, *Wykluczenie społeczne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wrocław, Exante, 2017.
- Kłodziński M.**, *Główne funkcje polskich obszarów wiejskich z uwzględnieniem dezagryzacji wsi i pozarolniczej działalności gospodarczej [w:] Rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, red. B. Kłos i D. Stankiewicz, „Studia BAS” 2010, nr 4(24).

Zarządzanie zmianą na obszarach wiejskich w świetle dokumentów programowych

- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych**, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2023 roku*, Warszawa 2024, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/dlug-przecietnej-gminy-juz-srednio-15-tys-zl-na-mieszkanca>, dostęp 5.12.2024.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030**, Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, M.P. z 2019, poz. 1060
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej**, *Krajowy Plan Odbudowy*, <https://www.kpo.gov.pl/>, dostęp 12.11.2024.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej**, *Stan negocjacji WRF i pakietu legislacyjnego Polityki Spójności 2021–2027*, Warszawa, 13.11.2020.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej**, *Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce*, Warszawa 2022.
- Rogers A., Castree N., Kitch R.**, *A Dictionary of Human Geography*, Oxford University Press, 2013, wersja online.
- Salhofer S., Graggaber M.**, *Erhebung des kommunalen Abfallaufkommens und Untersuchung ausgewählter Sammelsysteme im Bundesland Salzburg*, Project Report, Vienna 1999.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M. et al.**, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, „Prace Geograficzne” 2017, nr 260, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego, Polska Akademia Nauk, Warszawa.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M. et al.**, *Aktualizacja delimitacji obszarów problemowych na 2018 rok, opracowano dla potrzeb programowania kolejnej perspektywy finansowej na lata 2021–2027 zgodnie z umową Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z Instytutem Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN: „Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych według metodologii z 2016 r. w zakresie społecznych i ekonomicznych obszarów problemowych”*, Warszawa 2019.
- Śleszyński P., Mazurek D.**, *Obszary strategicznej interwencji, problemowe i funkcjonalne w dokumentach strategicznych szczebla krajowego i wojewódzkiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2020, nr 1(79).
- Tuulentie S.**, *Settled tourists: second homes as a part of tourist life stories*, “Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism” 2007, nr 7.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju**, Dz. U. 2023 poz. 226.
- Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw**, Dz. U. 2023 poz. 1688.
- Wolański M.**, *Ewaluacja wsparcia Obszarów Strategicznej Interwencji w latach 2014–2021*, Warszawa, Wolański Sp. z o.o., 2023.

otrzymano: 12.11.2024
zaakceptowano: 09.12.2024

Ten artykuł jest objęty licencją Creative Commons Attribution 4.0
Licencja międzynarodowa (CC BY 4.0)



Załącznik 1

Tabela 4. Gminy zagrożone trwałą marginalizacją wg uaktualnionej listy

Województwa	Liczba powiatów, w tym z zagrożonymi gminami	Liczba gmin, w tym zagrożonych	Gminy
dolnośląskie	13	30	Gromadka, Pęcław, Jemielno, Góra, Niechlów, Kowary, Duszniki-Zdrój, Nowa Ruda, Bystrzyca Kłodzka, Łądek-Zdrój, Lewin Kłodzki, Międzyzlesie, Radków, Stronie Śląskie, Świeradów-Zdrój, Leśna, Mirsk, Przemków, Przeworno, Boguszów-Gorce, Bardo, Kamieniec Żąbkowicki, Stoszowice, Ziębice, Złoty Stok, Zawidów, Pieńsk, Węgliniec, Wojcieszów, Świerzawa
kujawsko-pomorskie	17	51	Koneck, Jabłonowo Pomorskie, Osiek, Świdziebnia, Bobrowo, Brzozie, Papowo Biskupie, Radomin, Zbójno, Łasin, Gruta, Radzyń Chełmiński, Rogóźno, Świecie nad Osą, Dąbrowa Biskupia, Bobrowniki, Chrostkowo, Dobrzyń nad Wisłą, Kikół, Lipno, Tłuchowo, Wielgie, Dąbrowa, Jeziora Wielkie, Kcynia, Mroczka, Bytoń, Dobrze, Osiecin, Piotrków Kujawski, Topólka, Rypin (41201), Brzuze, Rogowo, Rypin (41204), Skrwilno, Wąpielsk, Sośno, Więcbork, Nowe, Gostycyn, Kęsowo, Dębowa Łąka, Książki, Płużnica, Boniewo, Chodecz, Izbica Kujawska, Lubień Kujawski, Lubraniec, Janowiec Wielkopolski
lubelskie	18	140	Drelów, Janów Podlaski, Kodeń, Konstantynów, Leśna Podlaska, Łomazy, Międzyrzec Podlaski, Piszczac, Rokitno, Rossosz, Sławatycze, Sosnówka, Terespol, Tuczna, Wisznice, Zalesie, Aleksandrów, Biłgoraj, Biszczka, Frampol, Goraj, Józefów, Książki, Łukowa, Obsza, Potok Górny, Terespol, Turobin, Białopole, Dorohusk, Dubienka, Kamień, Leśniowice, Rejowiec Fabryczny, Ruda-Huta, Sawin, Siedliszcze, Wierzbica, Wojsławice, Żmudź, Rejowiec, Dołhobyczów, Horodło, Hrubieszów, Mircze, Trzeszczany, Uchanie, Werbkowice, Batorz, Chrzanów, Dzwola, Godziszów, Modliborzyce, Potok Wielki, Fajslawice, Gorzków, Izbica, Krasnystaw, Kraśniczyn, Łopiennik Górny, Rudnik, Siennica Różana, Żółkiewka, Annapol, Dzierzkowice, Gościeradów, Kraśnik, Szastarka, Trzydnik Duży, Urzędów, Wilkołaz, Zakrzówek, Abramów, Jeziorzany, Kock, Michów, Ostrówek, Uścimów, Wysokie, Zakrzew, Adamów, Krzywda, Serokomla, Stanin, Stoczek Łukowski, Trzebieszów, Wojcieszów, Wola Mysłowska, Chodel, Józefów nad Wisłą, Karczmiska, Łaziska, Wilków, Dębowa Kłoda, Jabłoń, Milanów, Podedwórze, Siemień, Sosnowica, Żyrzyn, Borki, Czemierniki, Kąkolewnica, Komarówka Podlaska, Ulan-Majorat, Wołyń, Kłoczew, Nowodwór, Ulęż, Bełzec, Jarczów, Krynice, Lubycza Królewska, Łaszczów, Rachanie, Susiec, Tarnawatka, Telatyn, Tomaszów Lubelski, Tyszowce, Ulhówek, Hanna, Hańsk, Stary Brus, Wola Uhruska, Wyrki, Adamów, Grabowiec, Komarów-Osada, Krasnobród, Łabunie, Miączyn, Nielisz, Radeczna, Sitno, Skierbieszów, Stary Zamość, Sułów, Szczepieszyn, Zwierzyniec

Zarządzanie zmianą na obszarach wiejskich w świetle dokumentów programowych

Województwa	Liczba powiatów, w tym z zagrożo- nymi gminami	Liczba gmin, w tym zagrożonych Gminy	
lubuskie	7	15	Bytnica, Gubin, Przytoczna, Skwierzyna, Kolsko, Dobiegiew, Łągów, Gozdnicza, Małomice, Niegosławice, Szprotawa, Wymiarki, Brody, Lubsko, Tuplice
łódzkie	13	18	Dąbrowice, Krośniewice, Łanięta, Nowe Ostrowy, Oporów, Żychlin, Daszyna, Grabów, Uniejów, Masłowice, Przedbórz, Wielgomłyny, Żytno, Sadkowiec, Błaszki, Burzenin, Goszczanów, Klonowa
małopolskie	8	29	Bolesław, Olesno, Gręboszów, Mędrzechów, Radgoszcz, Szczucin, Lipinki, Łuzna, Dobra, Kamienica, Łukowica, Mszana Dolna, Niedźwiedz, Grybów, Korzenna, Łabowa, Łącko, Piwniczna-Zdrój, Podegrodzie, Ryto, Czarny Dunajec, Czorsztyn, Ochotnica Dolna, Szaflary, Koszyce, Ciężkowice, Wietrzychowice, Szerzyny, Biały Dunajec
mazowieckie	23	101	Radzanów, Gliniojeck, Gołymin-Ośrodek, Grudusk, Ojrzeń, Trojanów, Sanniki, Szczawin Kościelny, Gniewoszów, Chotcza, Ciepeliów, Rzecznów, Siemno, Solec nad Wisłą, Huszlew, Olszanka, Płaterów, Sarnaki, Stara Kornica, Karniewo, Krasnosielc, Płoniawy-Bramura, Rzewnie, Sypniewo, Szelków, Dzierzgowo, Lipowiec Kościelny, Strzegowo, Stupsk, Szeńsk, Baranowo, Czarnia, Goworowo, Kadzidło, Lelis, Łyse, Myszyniec, Troszyn, Andrzejewo, Boguty-Pianki, Nur, Stary Lubotyń, Szulborze Wielkie, Wąsewo, Zaręby Kościelne, Bulkowo, Drobin, Wyszogród, Czerwińsk nad Wisłą, Dzierżążnia, Naruszewo, Raciąż, Chorzele, Czernice Borowe, Jednoróżec, Krasne, Krzynowłoga Mała, Przasnysz, Borkowice, Gielniów, Klwów, Odrzywół, Potworów, Rusinów, Wieniawa, Gzy, Iłża, Pionki, Korczew, Mordy, Paprotnia, Przesmyki, Wodynie, Gozdowo, Rościszewo, Szczutowo, Zawidz, Bielany, Ceranów, Jabłonna Lacka, Kosów Lacki, Repki, Sabnie, Sterdyń, Chlewiska, Mirów, Grębków, Korytnica, Miedzna, Sadowne, Stoczek, Starachówka, Kazanów, Policzna, Przyłęk, Tczów, Biezuń, Kluczbork-Osada, Lubowidz, Lutocin, Siemiątkowo,
opolskie	7	15	Baborów, Branice, Cisek, Pawłowiczki, Wołczyn, Domaszowice, Świerczów, Wilków, Kamiennik, Otmuchów, Paczków, Pakosławice, Gorzów Śląski, Radłów, Murów,
podkarpackie	18	65	Czarna, Lutowska, Domaradz, Dydnia, Haczów, Jasienica Rosielska, Nozdrzec, Jodłowa, Chłopice, Laszki, Pruchnik, Radymno, Rokietnica, Roźwienica, Wiązownica, Brzyska, Dębowiec, Kołaczyce, Krempna, Nowy Żmigród, Osiek Jasielski, Skołyżyn, Tarnowiec, Dzikowiec, Majdan Królewski, Chorkówka, Dukla, Jaślika, Baligród, Olszanica, Kuryłówka, Cieszanów, Horyniec-Zdrój, Lubaczów, Narol, Oleszyce, Stary Dzików, Wielkie Oczy, Gawłuszowice, Harasiuki, Jarocin, Jeżowe, Krzeszów, Ulanów, Bircza, Dubiecko, Fredropol, Krzywca, Stubno, Adamówka, Gać, Jawornik Polski, Kańczuga, Przeworsk, Zarzecze, Wielopole Skrzyńskie, Dynów, Kamień, Bukowsko, Komarcza, Tyrawa Wołoska, Bojanów, Radomyśl nad Sanem, Zaklików, Niebylec

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Tabela 4. Gminy zagrożone trwałą marginalizacją wg uaktualnionej listy (cd.)

Województwa	Liczba powiatów, w tym z zagrożonymi gminami	Liczba gmin, w tym zagrożonych	Gminy
podlaskie	14	69	Augustów, Bargłów Kościelny, Lipsk, Sztabin, Michałowo, Poświętne, Bielsk Podlaski, Boćki, Brańsk, Orla, Rudka, Wyszki, Grajewo, Radziłów, Rajgród, Szczuczyn, Wąsosz, Hajnówka, Białowieża, Czeremcha, Czyże, Dubicze Cerkiewne, Kleszczele, Narew, Grabowo, Kolno, Mały Płock, Stawiski, Turośl, Jedwabne, Miastkowo, Przytuły, Wizna, Zbójna, Goniądz, Jasionówka, Jaświły, Knyszyn, Krypno, Trzcianne, Giby, Krasnopol, Puńsk, Sejny, Drohiczyn, Dziadkowice, Grodzisk, Mielnik, Milejczyce, Nurzec-Stacja, Perlejewo, Siemiatycze, Dąbrowa Białostocka, Janów, Krynki, Kuźnica, Korycin, Nowy Dwór, Sidra, Suchowola, Szudziałowo, Filipów, Przerośl, Rutka-Tartak, Szypliszki, Wiżajny, Klukowo, Kobylin-Borzymy, Rutki
pomorskie	11	33	Czarna Dąbrówka, Kołczygłowy, Miastko, Trzebielino, Tuchomie, Konarzyny, Czarne, Człuchów, Debrzno, Koczała, Rzeczenica, Karsin, Liniewo, Stara Kiszewa, Gardeja, Prabuty, Ryjewo, Lichnowy, Damnica, Dębica Kaszubska, Głowczyce, Kępice, Potęgowo, Smołdzino, Osieczna, Skórcz, Gniew, Morzeszczyn, Łęczycze, Dzierżgoń, Mikołajki Pomorskie, Stary Dzierżgoń, Stary Targ
śląskie	3	4	Koniecpol, Irządze, Rajcza, Ujszoły
świętokrzyskie	12	40	Gnojno, Imielno, Nagłowice, Oksa, Stupia, Bejsce, Czarnocin, Opatowiec, Skalbmierz, Bieliny, Bodzentyn, Łągów, Łopuszno, Mniów, Nowa Stupia, Raków, Fałków, Ruda Maleniecka, Baćkowice, Iwaniska, Lipnik, Sadowie, Tarłów, Wojciechowice, Bałtów, Waśniów, Działoszyce, Dwikozy, Klimontów, Koprzywnica, Obrazów, Samborzec, Wilczyce, Zawichost, Mirzec, Łubnice, Oleśnica, Moskorzew, Radków, Secemin
warmińsko-mazurskie	19	66	Górowo Iławeckie (280102), Bartoszyce, Bisztynek, Górowo Iławeckie (280105), Sępole, Braniewo, Lelkowo, Płoskinia, Pieniężno, Wilczęta, Działdowo, Lidzbark, Płośnica, Rybno, Godkowo, Markusy, Młynary, Rychliki, Tolkmicko, Kalinowo, Prostki, Stare Juchy, Miłki, Ryn, Wydminy, Kisielice, Lubawa, Susz, Zalewo, Barciany, Kętrzyn, Korsze, Reszel, Srokowo, Kiwity, Lubomino, Orneta, Mikołajki, Piecki, Sorkwity, Janowiec Kościelny, Janowo, Kozłowo, Biskupiec, Grodziczno, Nowe Miasto Lubawskie, Kowale Oleckie, Świętajno, Wieliczki, Jeziorany, Kolno, Świątki, Dąbrówno, Grunwald, Małdyty, Miłakowo, Biała Piska, Orzysz, Ruciane-Nida, Dźwierzuty, Rozogi, Wielbark, Banie Mazurskie, Dubeninki, Budry, Pozezdrze,
wielkopolskie	9	19	Drawsko, Wielerń, Rychtal, Babiak, Chodów, Olszówka, Przedecz, Wierzbinek, Wilczyn, Chrząpsko Wielkie, Czajków, Białośliwie, Łobżenica, Damasławek, Wapno, Jastrowie, Lipka, Okonek, Tarnówka

Zarządzanie zmianą na obszarach wiejskich w świetle dokumentów programowych

Województwa	Liczba powiatów, w tym z zagrożo- nymi gminami	Liczba gmin, w tym zagrożonych Gminy	
zachodnio- pomorskie	17	60	Białogard, Karlino, Tychowo, Bierzwnik, Drawno, Krzęcin, Pełczyce, Recz, Czaplnek, Drawsko Pomorskie, Kalisz Pomorski, Wierzychowo, Złocieniec, Brojce, Karnice, Płoty, Trzebiatów, Banie, Cedynia, Moryń, Trzcińsko-Zdrój, Widuchowa, Świerzno, Wolin, Rymań, Bobolice, Polanów, Boleszkowice, Nowogródek Pomorski, Nowe Warpno, Kozielice, Przelewice, Warnice, Darłowo (321301), Darłowo (321303), Malechowo, Postomino, Sławno, Dobrzany, Dolice, Ińsko, Marianowo, Barwice, Biały Bór, Grzmiąca, Szczecinek, Bieźno, Połczyn-Zdrój, Rąbino, Sławoborze, Świdwin, Człopa, Mirosławiec, Tuczno, Wałcz, Dobra, Łobez, Radowo Małe, Resko, Węgorzyno

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zaktualizowanej listy gmin zagrożonych trwałą marginalizacją, file:///C:/Users/48516/Downloads/Zaktualizowana_lista_gmin_zagrozonych_trwala_marginalizacja_programowanie_2021-2027-3.pdf, dostęp 12.11.2024.

Change management in rural areas in light of programming and reporting documents as well as research findings

Irena Jędrzejczyk

Abstract

Change management, as a key scientific category, in this article refers to the theory of regional development and the multi-level implementation of regional development policy. The process of change management in rural areas in Poland produces results, the identification and evaluation of which are divergent. In the public discussion, programme documents, reports and literature there are both very positive assessments and extremely negative diagnoses of the situation in rural areas and in Polish agriculture.

The aim of the article is to analyse opinions on changes taking place in Polish rural areas and to assess the effects of these changes expressed in various programme documents, reports, statistical studies and literature on the subject. The problem to be solved on the cognitive ground is the lack of unified criteria for assessing changes taking place in rural areas, a set of which would reflect a more objectivised picture of rural areas and would more faithfully reflect the mechanism of management of changes.

The study used the desk research method. Information already collected and processed by other researchers and authors of documents, including those produced for regional development policy, was used.

The analysis carried out provided an answer to the fundamental question of similarities and differences in the assessment of change in rural areas and in the effects of these changes.

Based on the results of the analysis, there is no single set of characteristics of an objective image of the Polish countryside. As the review of evaluations shows, this image evolves from an idyllic rurality, through over-optimistic forecasts of an increased affluence thanks to the support of European Union funds, to a picture of rural areas threatened by permanent marginalisation and serious indebtedness of rural and urban-rural municipalities in Poland,

Irena Jędrzejczyk, PhD DSc ProfTit, University of Bielsko-Biała.

Some rural areas, or even the greater part of them, classified as being at risk of marginalisation or permanently at risk of marginalisation, also decrease their development potential and increase their development gap with other areas as a result of the loss of their functions.

It is legitimate to continue research on the basis of further sources of available information and to polemicise the assessments contained therein.

Keywords: image of the Polish countryside, assessment of the effects of change, regional development theory, change management.

Introduction

Development processes in rural areas occur in multiple directions, influenced by a variety of factors that merit identification to understand their orientation, intensity and dynamics.

State agricultural and regional policies both aim to correct market processes, including reducing excessive developmental disparities, counteracting the decline of rural areas' potential, and preventing the loss of their socio-economic and environmental functions. The role of financial instruments implemented by the European Union for Polish villages and rural areas has been, and remains, to support changes that foster improvements in cohesion and convergence across various dimensions.

Change management¹ in rural areas produces effects that are sometimes identified and evaluated in divergent ways. Public discourse, programming documents, reports and academic literature feature assessments ranging from highly positive to starkly negative diagnoses of rural and agricultural conditions.

The aim of this article is to explore opinions on the changes occurring in Polish rural areas and to evaluate the outcomes of these changes, as presented in various programming documents, reports, statistical studies and academic literature.

1. As a key scientific category in this article, change management refers to the theory of regional development and the multi-level implementation of regional development policy. Change management in rural areas, from the EU level down to the municipal level, in no way pertains to the currently popular concept of the "change management process". All models developed within this concept pertain to change management in organisations (e.g. the ADKAR model, Kotter's 8-step model, Kurt Lewin's model, and others). For the purpose of this article, these models are entirely irrelevant. However, the phrase "change management", as a scientific category known since antiquity, cannot be exclusively appropriated by the theory of "change management" or, even less so, by the highly controversial critical theory of the Frankfurt School. The phrase "managing change" has long been used in relation to rural areas within the theory of regional development, and is employed by world-renowned scholars, such as Andrew W. Gilg (*Policies and Planning Mechanism: Managing Change in Rural Areas*, 2014, p. 189).

A cognitive challenge arises from the absence of unified criteria for evaluating changes in rural areas that could offer a more objective picture of the countryside and more accurately reflect the mechanisms of change management in these areas.

To achieve this aim, the desk research method² was employed, using pre-existing data that does not require collection through primary research tools such as surveys or interviews. Instead, this method uses information already gathered and processed by other researchers and authors of documents, including those prepared for the purposes of regional development.

This study seeks to answer a fundamental research question: What are the similarities and differences in the evaluation of changes in rural areas and in the assessment of their outcomes?

In this article, as well as in a series of forthcoming ones planned by the author, the following hypothesis is tested using the desk research method:

Based on evaluations expressed in academic literature, programming and reporting documents analysed in the study, as well as other works, the following trends and a corresponding image of rural areas emerge:

- villages, like cities, are undergoing transformations;
- changes involve the character of buildings, residents' sources of livelihood, and their lifestyles, indicating the urbanisation of rural areas;
- transformations in rural areas are accompanied by shifts in the functions performed by settlements located in rural and peri-urban areas;
- some rural areas, through the loss of their functions, consequently reduce their development potential and increase their distance from other areas;
- the primary transformation is the diminishing importance of agricultural land use and food production;
- rural areas at risk of marginalisation first strive to restore their environmental-creative, cultural and tourism functions, only later addressing agricultural and food-related roles.

The author aims to continue analysing rural transformations based on additional domestic sources of information, including published research results commissioned by the Ministry of Agriculture and Rural Development and other public institutions. This article, therefore, constitutes the first part of a larger study.

2. "Desk research" is a method widely known and extensively described in Polish academic literature (e.g. K. Błoński, E. Putek-Szeląg, *Wykorzystanie metody Propensity Score Matching w badaniach typu Desk Research*, "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2018, No 525, p. 167–175) or recommended for use in evaluation procedures, including in EU programming documents from 2014 and 2021.

Villages and rural areas as a theoretical and cognitive category

Villages are generally regarded as a settlement unit, whereas rural areas are perceived as spaces formed by villages and their surroundings³.

Among the various approaches to defining and classifying rural areas, only statistical approaches allow for the adoption of numerical criteria, which enable comparisons between different countries.

Table 1 presents the maximum population criterion for rural areas based on census assumptions in selected countries.

Table 1. Maximum population criterion for areas classified as rural, updated for the National Censuses of 2011 and 2021

Country	up to 1,000	1,000–1,500	1,500–2,500	2,500–10,000	30,000
Ireland	X				
France		X			
USA			X		
United Kingdom				X	
Poland				X	
Japan					X

Source: Own study based on: GUS (Statistics Poland), *Spis Powszechny – metodologia: maksymalna liczba ludności obszarów wiejskich wg założeń spisów powszechnych w wybranych krajach 2011 and GUS, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021*, <https://spis.gov.pl>, access 12.11.2024; and Druk sejmowy nr 3670 o Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań 2021 – Explanatory Memorandum, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C3F575CEDD48D004C125843A0032CAAE/%24File/3670.pdf>, access 12.11.2024.

The view that rural areas should encompass any space that does not meet urban space criteria has a long history. As J. Bański⁴ notes, in 1874, during work on the first census in the United States, rural areas were defined as those remaining after excluding localities with 8,000 or more residents.

In the 1980 census, the threshold was set at 2,500 inhabitants and distinguished urbanised areas and settlements outside those areas with a population exceeding 2,500, while other areas were classified as rural.

3. J. Bański, *Przemiany polskiej wsi*, Warszawa, PAN IGiPZ, 2010, p. 7.

4. *Ibidem*, p. 9.

The American Farmers Home Administration defines rural areas differently: as administrative units with up to 20,000 inhabitants in non-metropolitan areas, and towns with up to 10,000 residents possessing rural characteristics within metropolitan areas.

For the Rural Highway Public Transportation Administration, rural areas are territorial units with fewer than 5,000 inhabitants.

A. Gilg⁵ states that the physical characteristics of rural areas are key to their proper identification, positing that the most satisfactory and comprehensive definition of rural areas should be based on landscape character and the intensity of land use.

Based on this criterion, rural spaces are defined as areas with low population density and infrastructure levels, where surface-based economic activities dominate over point-based and linear activities.

Later definitions incorporate additional elements, such as residents' lifestyles shaped by belonging to small population groups, their identity and cultural characteristics steeped in rural traditions, and a sense of affiliation with the countryside (most residents emphasise that they live in a village). Andrew W. Gilg, a renowned expert in spatial planning and land-use management, continues to uphold these classification criteria for rural areas in his subsequent publications⁶.

Survey research conducted by K. Halfacree⁷ indicates that the largest group of respondents accepts traditional definitions of rural areas, focusing on physiognomic and morphological characteristics. Specifically, the concept of a 'rural area' is associated with:

- 68% of respondents: an open and undeveloped landscape;
- 46% of respondents: the name confirming the area's association with the village;
- 38% of respondents: a small population and low population density;
- 31% of respondents: typical elements of a natural environment;
- 27% of respondents: an employment structure dominated by agriculture;
- 25% of respondents: a location far from the city;
- 21% of respondents: a low share of service functions;
- 15% of respondents: specific social behaviours (e.g. family orientation, small population groups, friendly neighbourly ties, etc.).

A very similar characterisation emerges from subsequent studies by the same author, whose results confirm that the defining features of rurality include:

- low population density,
- agriculture and forestry as primary land uses,

5. A.W. Gilg (ed.), *Countryside Planning Yearbook 1985*, Geo Books, 1.08.1985.

6. A.W. Gilg, *Countryside Planning: The First Half Century*, Taylor & Francis Ltd (14 January 1997), 1997.

7. K. Halfacree, *Talking about Rurality: social representation of the rural as expressed by residents of six English parishes*, "Journal of Rural Studies" 1995, Vol. 11(1), Elsevier Science, p. 6–7.

- sparse and dispersed settlements,
- peripherality,
- lifestyle,
- open landscapes.

Thus, based on the above-mentioned surveys, rural areas in the 1980s and 1990s can be described by the following features:

- a specific open landscape,
- relatively low population density,
- a predominance of people engaged in agricultural and forestry-related economies,
- a traditional lifestyle (close to nature),
- extensive land use,
- sparse and dispersed settlements,
- most residents emphasise their rural identity and connection to the countryside.

K. Halfacree takes a critical approach to the concept of villages as heterotopic space⁸ in many of his other works⁹.

The intentionally constructed, idealised image of an idyllic village is also the subject of numerous disputes, discussions and debates – not only within the academic community¹⁰, with critics arguing that this pastoral vision of rural life is often designed to obscure the real and serious existential challenges faced by its residents.

When examining the Polish countryside, it is worth noting that, as in other countries, socio-economic development in Poland has led to changes not only in cities but also in villages, which is reflected in the assessments of numerous authors¹¹ and in many reporting documents¹². The doctrine of a multifunctional countryside, implemented in practice, has resulted in a shift away from agriculture as the dominant function of rural areas. Increasingly, agriculture has become merely one of several

8. K. Halfacree writes: “However, this (implicitly) critical edge of the rural as a heterotopic space must be credited, cultivated and corralled much more explicitly politically”, K. Halfacree, *Of castles, bolt-holes and rafts: “antiglobal” affordances of “rurality”*, “Culture Unbound” 2010, Vol. 2, p. 241–263; see also S. Tuulentie, *Settled tourists: second homes as a part of tourist life stories*, “Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism” 2007, Vol. 7, p. 282–301.
9. K. Halfacree, *Heterolocal Identities? Counter-Urbanisation, Second Homes and Rural Consumption in the Era of Mobilities*, “Population, Space and Place” 2012, Vol. 18, p. 221, online: 14 March 2011 in Wiley Online Library (wileyonlinelibrary.com), DOI: 10.1002/psp.665.
10. “An idealized, romanticized construct that presents rural areas as happier, healthier, and with fewer problems than urban areas. The rural is cast as an idyllic place to live, portrayed as having beautiful landscapes, more neighbourly communities (...)”, A. Rogers, N. Castree, R. Kitch, *A Dictionary of Human Geography*, Publisher Oxford University Press, 2013, current online version.
11. M. Kłodziński, *Główne funkcje polskich obszarów wiejskich z uwzględnieniem dezagryzacji wsi i pozarolniczej działalności gospodarczej* [in:] *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, ed. B. Kłos and D. Stankiewicz, “Studia BAS” 2010, nr 4(24), p. 9–29.
12. For example: GUS, *Rural areas in Poland 2022*, Warszawa, Olsztyn, 2024.

functions, such as residential or tourism and recreational roles. Technological advancements, including the use of efficient machinery, modern plant protection measures and the industrialisation of animal husbandry have reduced the demand for agricultural labour. Favourable legal and financial solutions have improved farmers' incomes, supplemented either through their own sources or via EU programmes and funds, as well as directly from public budgets (state and/or municipal).

The settlement structure of cities and villages has undergone dynamic changes. Rural areas located near major transport routes with modern infrastructure are increasingly accommodating urban populations, becoming so-called “commuter villages”, particularly for large cities and their employed residents. The separation of the workplace and residence has been facilitated by reduced commuting times thanks to modern means of transport, which is true even when the physical distance remains the same – or greater – extending beyond the suburban isochrone. The critical factor has shifted to commuting time rather than distance. Consequently, there is a growing number of rural residents who relocated from cities but continue to work there.

According to the aforementioned assessments, streams of people employed in large cities and settling in rural areas without changing their workplace contribute to increased housing density and other processes of rural urbanisation in Poland.

Opinions on rural areas in Poland should be compared with the formal and organisational identification of these areas, as illustrated in Table 2.

Table 2. Areas considered rural by their share of total population and total area of Poland in the perspective of 2021–2027

Areas considered rural and their share	Population (%)	Area (%)
Based on administrative division (urban-rural) (GUS)	38.1	93.4
Based on population density ≤ 150 persons/km ² (OECD)	35.0	91.7
Based on population density ≤ 100 persons/km ² (EU)	32.8	83.0

Source: Based on: GUS, Spis Powszechny – metodologia: maksymalna liczba ludności obszarów wiejskich wg założeń spisów powszechnych w wybranych krajach 2011 and GUS, Obszary wiejskie w 2022 roku, Warszawa, Olsztyn 2024.

Opinions suggest that rural and urban areas are converging, with rural spaces increasingly resembling urban ones in terms of architectural styles. Developers are moving into rural areas, parcelling land for future projects, both residential and infrastructural. Fewer farmers now live in rural spaces, and there are fewer agricultural buildings, while farming machinery and livestock are increasingly concentrated in large, specialised farms. Larger and taller residential buildings are being constructed

in rural areas, often using modern materials, and include multi-family housing, resembling urban housing estates. Alongside these developments, new service providers are emerging to cater to the needs of rural residents, such as car repair workshops, renovation services, restaurants, florists, hairdressers, health and rehabilitation centres, schools, and financial intermediary outlets, etc.

According to various evaluations, these changes significantly affect the natural environment. New investments encroach on farmland, destroying soil ecosystems and altering water conditions, with public perception and some scientific studies suggesting that increasing rural affluence contributes to greater consumption, resulting in higher volumes of solid waste and sewage. Frequent commuting from rural areas to cities for work and the transportation of goods increases noise pollution and emissions into the atmosphere. New buildings, mobile phone towers, visible wind farms on the horizon, as well as other anthropogenic elements alter the landscape.

To attract new residents or tourists, villages often leverage the natural environment as a key element of their appeal. Old trees, meadows, forests, rivers and lakes are valuable assets considered part of the local attractions. Efforts to protect cultural and material heritage from harmful emissions include building sewage treatment plants and waste disposal facilities, and promoting renewable energy sources, while initiatives highlight natural attractions and restore water bodies and waterways. However, there are noted risks associated with these rural transformations, such as: eutrophication of water bodies, impoverishment of rural landscapes, loss of sensitive plant and animal species, soil and habitat degradation.

The romanticised vision of idyllic rural life is tempered by more realistic evaluations, which highlight the negative aspects of developmental processes in rural areas.

The idyllic image of rural life as a place of residence is affirmed by excerpts from opinions expressed on social media:

A rural cottage has its charm: peace, quiet, your own garden, no annoying neighbours, and the freedom to play loud music at any time of day or night. So idyllic. For all these reasons, more and more people are choosing to settle in villages and small towns, away from the urban hustle and bustle. After all, the idea of a clean, eco-friendly life in a rural homestead makes sense for health reasons and equally benefits both physical and mental well-being. At least until winter comes and snow needs to be cleared to leave the house, living in the countryside is a wonderful change from the concrete jungle of the city.

Opinions shared on social media confirm that weather and seasons significantly influence how rural life is perceived. When imagining a country cottage, the vision

often involves a house bathed in the May sunshine, with its residents and guests enjoying freshly baked homemade bread spread with natural honey and drinking milk from their own cow under a wooden gazebo or sunshade. This vision can be realistic – provided the timeframe is limited to the spring and summer months. When considering moving to the countryside, various guides recommend exercising common sense and acknowledging that rural life lacks many urban conveniences throughout the year. Here are the most frequently mentioned inconveniences surprising newcomers from the city, as highlighted on social media:

- a snow-covered driveway;
- a long distance to the nearest grocery, shopping centre or pharmacy;
- limited or no access to cultural and entertainment facilities (cinemas, theatres, swimming pools, museums);
- no internet access or slow internet speeds;
- lack of or limited suburban public transport;
- weaker mobile signal reception (GSM disturbances).

The correction of the idyllic image of rural life through scientific assessments begins with pointing out the increasing pace of change and the rapid acceleration that leaves residents with little time to adapt or adjust to new conditions.

This acceleration is most intensely felt in rural areas with populations below 10,000, with the challenges faced by these areas including population changes (both growth and decline), rising house prices, diversification and deprivation. The growth and/or decline of rural areas are the results of both social and economic changes.

Evaluations indicate that despite significant progress, disparities in access to services between rural and urban residents remain noticeable, with access to services in rural areas continuing to be inadequate and challenging¹³. Limited access to public goods and services, as well as their insufficient quality, contributes to increasing depopulation in rural areas, the emergence of social problems, and the marginalisation of rural regions¹⁴.

13. Studies identifying areas with limited access to basic social services, including healthcare, social assistance, education, culture and digitalisation. This research was conducted as part of Task 3 titled “Developing the concept of Small Villages of Mazovia” (Polish: *Opracowanie idei Smart Villages Mazowsza*) under the project titled “Implementation of the Smart Villages concept implemented in the Mazowieckie Voivodeship” (Polish: *Wdrażanie koncepcji Smart Villages na terenie województwa mazowieckiego*); B. Chmielewska, *Zmiany infrastruktury społecznej w województwie mazowieckim w latach 2005–2020*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, “Mazowsze Studia Regionalne” 2022, nr 42, p. 61–80.

14. W. Klimczak, G. Kubiński, E. Sikora-Wiśniewska, *Wykluczenie społeczne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wrocław, Exante, 2017.

The European Union's cohesion policy, which has given territorial dimensions of development policies greater prominence at the level of Member State actions¹⁵, aims to reduce disparities between areas with varying levels of development. One of its key tools is the identification of specific areas requiring a tailored approach¹⁶.

The classification of areas as functional areas, areas of strategic intervention (ASI), and problem areas contributes to the territorialisation and integration of national development policies¹⁷. According to research conducted by M. Wolański's team, support for such areas should be diversified based on their unique problems and potentials¹⁸.

Rural areas at risk of marginalisation according to national and regional documents

For the first time, areas at risk of permanent marginalisation, both rural and urban, were identified in the Strategy for Responsible Development adopted in 2017, which served as the medium-term national development strategy for some time. Later, a broader planning framework was incorporated into a subsequent strategic document, namely the National Recovery and Resilience Plan (RRP).

Areas at risk of permanent marginalisation, as a target of State policy, were interpreted as requiring special attention from regional policy due to their loss of developmental capacity. These areas necessitate additional, targeted interventions by the government and regional authorities, in collaboration with local governments, entrepreneurs and residents.

The 2017 document "Delimitation of Areas of Strategic Intervention of the State: Growth Areas and Problem Areas" introduced the delimitation of Areas of Strategic Intervention, including problem areas and growth areas in Poland. In 2019, this delimitation was updated to reflect the requirements of the new EU financial framework for 2021–2027. The 2021–2027 Partnership Agreement stipulates that areas at

15. W. Dziemianowicz, K. Gano, J. Tarnacki, *Obszary strategicznej interwencji – w kierunku modyfikacji i usprawnienia terytorialnego wymiaru polityki regionalnej*, "Biuletyn KPZK PAN" 2017, nr 268, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, p. 101–117.

16. P. Śleszyński, J. Bański, M. Degórski et al., *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, "Prace Geograficzne" 2017, nr 260, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego, Polska Akademia Nauk, Warszawa.

17. P. Śleszyński, D. Mazurek, *Obszary strategicznej interwencji, problemowe i funkcjonalne w dokumentach strategicznych szczebla krajowego i wojewódzkiego*, "Studia Regionalne i Lokalne" 2020, nr 1(79), p. 30–59.

18. M. Wolański, *Ewaluacja wsparcia Obszarów Strategicznej Interwencji w latach 2014–2021*, Warszawa, Wolański Sp. z o.o., 2023.

risk of permanent marginalisation should receive funding from all available sources, including EU funds.

The National Strategy of Regional Development 2030 (NSRD 2030) is another document incorporating new results of planning work, particularly detailing the aforementioned areas of strategic intervention. These areas, as stipulated in the Act of 6 December 2006 on the principles of development policy, designate regions – characterised by identified or potential functional connections, or by specific social, economic or spatial conditions that determine the existence of development barriers or sustainable, activatable development potential – as targets for public intervention. This intervention combines investments, particularly in economic activities, infrastructure or human resources, funded from various sources, or includes regulatory solutions.

Among the various types of ASI are municipalities at risk of persistent marginalisation, forming groups of rural municipalities and small towns functionally associated with them, marked by cumulative adverse social and economic phenomena. These phenomena include:

- the unfavourable land area structure of agricultural holdings;
- limited availability of jobs in non-agricultural sectors and restricted access to public services;
- adverse demographic conditions.

Primary types of ASI are identified, categorised based on the causes of marginalisation, which include historical circumstances, socio-economic transformations, as well as administrative and territorial changes.

Table 3. Voivodeships and poviats with municipalities at risk of permanent marginalisation in the 2021–2027 perspective

Voivodeship	Number of poviats with at-risk municipalities	Number of municipalities at risk of permanent marginalisation	Total number of poviats	Total number of municipalities	Share of poviats with municipalities at risk of permanent marginalisation (%)	Share of at-risk municipalities in the total number of municipalities (%)
1	2	3	4	5	2:4	3:5
Dolnośląskie	13	30	26	169	50	17.75
Kujawsko-Pomorskie	17	51	23	144	73.91	35.42
Lubelskie	18	140	24	213	75	65.73
Lubuskie	7	15	14	82	50	18.29
Łódzkie	13	18	21	177	61.9	10.17

Continued on the next page.

Table 3. Voivodeships and poviats with municipalities at risk of permanent marginalisation in the 2021–2027 perspective (cont.)

Voivodeship	Number of poviats with at-risk municipalities	Number of municipalities at risk of permanent marginalisation	Total number of poviats	Total number of municipalities	Share of poviats with municipalities at risk of permanent marginalisation (%)	Share of at-risk municipalities in the total number of municipalities (%)
Małopolskie	8	29	22	182	36.36	15.93
Mazowieckie	23	101	42	314	54.76	32.17
Opolskie	7	15	12	71	58.33	21.13
Podkarpackie	18	65	25	159	72	40.88
Podlaskie	14	69	17	118	82.35	58.47
Pomorskie	11	33	20	123	55	26.83
Śląskie	3	4	36	167	8.33	2.39
Świętokrzyskie	12	40	14	102	85.71	39.21
Warmińsko-Mazurskie	19	66	21	116	90.48	56.90
Wielkopolskie	9	19	35	226	25.71	8.41
Zachodniopomorskie	17	60	21	113	80.95	53.1
Total	209	755	373	2489	–	–
Arithmetic mean	–	–	–	–	56.03	30.33

Source: Own study based on GUS, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do 2030 roku, zaktualizowana lista gmin zagrożonych trwałą marginalizacją*, file:///C:/Users/48516/Downloads/Zaktualizowana_lista_gmin_zagro%C5%BConych_trwa%C5%82%C4%85_marginalizacj%C4%85,_programowanie_2021-2027-1.pdf, access 12.11.2024.

The typology of localities with lost functions or widening developmental gaps can be dynamically interpreted as progressive processes extending over time, involving the gradual restoration of lost functions and/or the development of new ones in at-risk localities, thereby reducing developmental disparities. It can also be interpreted as processes of increasing developmental gaps and the loss of further functions over time.

Within this typology, the following types of localities or areas can be distinguished:

- crisis-prone (C): defined by rapid growth in developmental disparities and unfavourable socio-economic conditions;
- declining potential (P): defined by rapid growth in developmental disparities and moderately unfavourable socio-economic conditions;

- stagnating (S): defined by moderate growth in developmental disparities and unfavourable socio-economic conditions;
- at risk of permanent marginalisation (M): defined by moderate growth in developmental disparities and moderately unfavourable socio-economic conditions.

This typology enables an analysis of changes and their directions for each locality listed in the expanded Table 4 (Appendix). In particular, further observations of administrative units and analysis of their developmental indicators, functions and potential can address the following questions:

1. Has there been a change compared to the previous period?
2. What was the nature of the change?
 - favourable: for example, a reclassification from a crisis-prone locality (C) to a stagnating locality (S) due to functional and condition improvements, particularly since some rural areas regained their tourism-related functions, for example as holiday destinations, during the post-pandemic period;
 - unfavourable: for example, a shift from a locality at risk of marginalisation (M) to one with declining potential (P), or even to a crisis-prone locality (K).
3. How significant was the change? Did it improve or deteriorate by only one level, or was it a substantial shift by as much as three levels?

Without the results of such observations, the following conclusions can only be drawn based on considerations regarding marginalisation:

- 1) all sixteen voivodeships have rural and urban-rural poviats and municipalities at risk of permanent marginalisation;
- 2) at national level, marginalisation affects municipalities in over half of the poviats (56.03%);
- 3) a poviat marginalisation rate exceeding the national average is observed in nine voivodeships, with the top five being:
 - Warmińsko-Mazurskie (90.48%);
 - Świętokrzyskie (85.71%);
 - Podlaskie (82.35%);
 - Zachodniopomorskie (80.95%);
 - Lubelskie (75 %);
- 4) at national level, marginalisation affects over 30% of all municipalities; according to the named list in Table 4, these are primarily rural and urban-rural municipalities;
- 5) a municipal marginalisation rate higher than the national average occurs in eight voivodeships, with the top five being:
 - Lubelskie (65.93 %);

- Podlaskie (58.47%);
 - Warmińsko-Mazurskie (56.90%);
 - Zachodniopomorskie (53.1%);
 - Podkarpackie (40.88%).
- 6) the voivodeships with the highest share of poviats and municipalities affected by marginalisation include:
- Warmińsko-Mazurskie (90.48% and 56.90%, respectively);
 - Lubelskie (75% and 65.93%, respectively);
 - Podlaskie (82.35% and 58.47%, respectively);
 - (80.95% and 53.1%, respectively).

The territorial dimension of areas at risk of permanent marginalisation is detailed in a document titled *Stan negocjacji WRF i pakietu legislacyjnego Polityki Spójności 2021–2027*¹⁹.

Support for rural areas and their populations has been significant when measured by the level of payments made, yet there is no clear answer as to whether it has been sufficient to offset identified disparities, particularly in rural areas at risk of marginalisation. Between 2015 and 2022, the total amount of funding allocated for financing and co-financing EU programmes and projects in rural municipalities amounted to PLN 18.2 billion, with PLN 1.7 billion allocated in 2022, representing 44.9% of the total value of such funds nationwide in 2022, up by 5.2% compared to 2015. Under direct support schemes, the payments per capita in rural areas in Poland amounted to PLN 740.2, with the lowest value recorded in the Małopolskie Voivodeship (PLN 223.2) and the highest in the Podlaskie Voivodeship (PLN 2,070.3). The Warmińsko-Mazurskie Voivodeship also had a high value for this indicator (PLN 1,301.1)²⁰.

19. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Policy, *Stan negocjacji WRF i pakietu legislacyjnego Polityki Spójności 2021–2027*, Warszawa, 13.11.2020, p. 14.

20. GUS, *Obszary wiejskie w Polsce w 2022 roku*, Warszawa, Olsztyn, 2024, p. 154, 158, 160 et seq.

Drawing 1. Level of funding in less developed, transition and more developed regions for the 2021–2027 period



Source: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, GUS Stan negocjacji WRF i pakietu legislacyjnego Polityki Spójności 2021–2027, Warszawa, 13 November 2020, p. 10.

Under the Rural Development Programme (RDP) 2014–2020, from its inception to 31 December 2022, 1.3 million various beneficiaries submitted 7.8 million applications for financial assistance (including 1 million in 2022), with a total of 6.9 million agreements signed/decisions issued (including 709,400 in 2022), and payments amounting to PLN 53.7 billion (PLN 49.3 billion for RDP 2014–2020 commitments, PLN 3.3 billion for RDP 2007–2013, and PLN 1 billion for RDP 2004–2006). In 2022 alone, PLN 10 billion was disbursed to 851,900 different beneficiaries, including: PLN 9,956.3 million for RDP 2014–2020 commitments, PLN 38.3 million for RDP 2007–2013, and PLN 40.8 million for RDP 2004–2006.

The highest total amounts of payments made were allocated to the Mazowieckie Voivodeship – PLN 7.2 billion (13.5% of the total payments under RDP 2014–2020), Wielkopolskie Voivodeship – PLN 5.8 billion (10.9%), and Lubelskie

Voivodeship – PLN 5.3 billion (10.0%). The lowest amounts were allocated to the Opolskie Voivodeship – PLN 1.1 billion (2.0%) and the Śląskie Voivodeship – PLN 1.3 billion (2.4%)²¹.

In summary, since joining the European Union, rural Poland has benefited from support under the Common Agricultural Policy, the European Cohesion Policy, and the Common Fisheries Policy. Activities related to the Common Agricultural Policy are funded by the European Agricultural Fund for Rural Development (rural development programmes) and the European Agricultural Guarantee Fund (market regulation interventions, export refunds for agricultural products to third countries, and direct payments), as well as national funds, while under the European Cohesion Policy, rural residents can access support from the European Regional Development Fund, the European Social Fund, and the Cohesion Fund.

Comparative analysis of selected effects of change in rural areas between 2015 and 2022 in light of statistical data

Every two years, Statistics Poland (GUS) publishes a report titled “Rural Areas in Poland” (Polish: *Obszary wiejskie w Polsce*). The most recent report, published in March 2024, provides an assessment of the state of Poland’s rural areas in 2015 and 2022, offering highly insightful evaluations based on statistical data.

The GUS report titled “Rural Areas in Poland 2022” presents an analysis of the scope of demographic potential, the economic situation of the population, social and technical infrastructure, non-agricultural activity and agriculture, the environment and the sources of rural areas financing.

The process of defining rural areas was based on characteristics derived from the identifiers of the National Official Register of the Territorial Division of the Country (TERYT), Classification of Territorial Units for Statistics (NUTS) as well as Eurostat and OECD territorial typologies.

The report also incorporates results from the 2021 National Population and Housing Census concerning rural areas, including data on population size and structure, households and persons with disabilities.

The study “Rural Areas in Poland” presents the results of analysis in various dimensions, including the arrangement of the country’s administrative units. An additional convenience is the inclusion of results based on the new delimitation of

21. Ibidem.

rural areas. According to the Delimitation of Rural Areas (DOW), statistical research results distinguish four groups of rural areas:

- high-density agglomeration rural areas with a population density higher than the national average for Poland;
- low-density agglomeration rural areas with a population density equal to or lower than the national average for Poland;
- high-density non-agglomeration rural areas with a population density greater than one-third of the national average;
- low-density non-agglomeration rural areas with a population density equal to or less than one-third of the national average.

The average population density in Poland in 2022 (Statistics Poland Local Data Bank; GUS) was 121 persons/km², while the 1/3 threshold of the average population density was assumed at 40 persons/km², and these values were adopted for the analysis.

Unfavourable demographic trends persist, with 2023 marking the third consecutive year of declining average population density, falling to 120 persons/km², while from 2012 to 2020, population density remained stable at 123 persons/km².

The Delimitation of Rural Areas was developed based on Regulation (EU) 2017/2391 of the European Parliament and the Council of 12 December 2017 amending Regulation (EC) No 1059/2003 as regards the territorial typologies (Tercet)²², which governs the principles of typology for localities and their commuting zones.

A detailed analysis of the GUS report and the scientific assessment of its results, seeking indicators and features that portray the condition of rural areas in various dimensions and relative to urban areas, is particularly significant in the context of data on waste production and wastewater discharge.

Although changes in the volume of waste generated in individual territorial units are influenced by numerous socio-economic and technical factors, the literature identifies the wealth level of residents and the quality of the buildings they inhabit as the most significant determinants of the amount and composition of waste produced. Research and analyses of factors influencing waste generation have been conducted in countries such as the Netherlands²³, Denmark²⁴ and Austria²⁵, and the factors shaping waste production were also identified as part of the EU's 5th Framework Programme

22. Dz. Urz. UE L 350, 29.12.2017.

23. M.P. Hekkert, L.A.J. Joosten, E. Worrell, *Analysis of the paper and wood flow in the Netherlands. Resources, "Conservation and Recycling"* 2000, Vol. 30, p. 29–48.

24. K.M. Christiansen, C. Fischer, *Baseline projections of selected waste streams: Development of methodology. European Environmental Agency, Technical Report No. 28, Copenhagen 1999.*

25. S. Salhofer, M. Gragger, *Erhebung des kommunalen Abfallaufkommens und Untersuchung ausgewählter Sammelsysteme im Bundesland Salzburg, Project Report, Vienna 1999.*

titled “Applying Life Cycle Assessment in the Development of Integrated Waste Management Strategies”, conducted across 32 European countries.

Using indicators of waste volume and composition²⁶, which are interpreted as measures of wealth (and consumption levels), their values and interpretations concerning different types of rural areas in Poland are presented below, based on an analysis by Statistics Poland in the report “Rural areas in Poland 2022”. Similarly, the analysis extends to the wastewater discharge indicator, which indirectly reflects water usage²⁷.

In 2022, rural populations generated 2.5 million tonnes of municipal waste, 84.0% of which came from households, amounting to 162 kg per capita (compared to 248 kg in urban areas and 213 kg nationwide). Compared to 2015, the volume of waste produced by rural residents increased by 13.8%, up by 20 kg per capita, while in urban areas, the volume of waste decreased by 6.7% over the same period, with the per capita average dropping by 17 kg, with the highest per capita waste generation in rural areas recorded in the Zachodniopomorskie Voivodeship (231 kg per person), and the lowest in the Lubelskie Voivodeship (88 kg per person).

Per capita waste generation by rural area type (based on the Delimitation of Rural Areas – DOW) was as follows:

- 1) agglomeration high density – 188 kg,
- 2) agglomeration low density – 177 kg,
- 3) non-agglomeration high density – 154 kg,
- 4) non-agglomeration low density – 152 kg.

This indicator varied from as low as 0.4 kg per person in Komarówka Podlaska (Lubelskie Voivodeship, a low-density non-agglomeration rural area) to 2,547 kg per person in Władysławowo (Pomorskie Voivodeship, a high-density non-agglomeration rural area).

As already discussed, the report also refers (for comparative purposes) to national areas of strategic intervention (ASI), defined in the National Strategy for Regional Development 2030 as municipalities at risk of marginalisation.

In 2022, municipal waste generated in municipalities at risk of marginalisation accounted for 7.3% of the total municipal waste produced nationwide, and the average amount of municipal waste generated per resident in these municipalities was 136 kg, and among these municipalities, 286 (38%) exceeded the national average. Among the marginalised municipalities, this indicator spanned from 430 kg per person in

26. P. Beigl, S. Salhafer, G. Wasserman et al., *Prognozowanie zmian ilości i składu odpadów komunalnych*, Materials of the 6th International Waste Management Forum “Efficiency of Waste Management”, Poznań 2001.

27. GUS, *Obszary wiejskie w Polsce w 2022 roku*, Warszawa, Olsztyn, 2024, p. 168, 170.

Świeradów-Zdrój (Dolnośląskie Voivodeship) to 0.4 kg per person in Komarówka Podlaska (Lubelskie Voivodeship).

It is worth noting that municipalities such as Władysławowo and Świeradów-Zdrój, which are popular tourist or spa destinations, have higher waste generation rates due to the impact of tourists, as they are not permanent residents of these areas.

In 2022, rural residents generated 35.2 dam³ of wastewater requiring treatment per capita (compared to 71.4 dam³ in urban areas and a national average of 56.8 dam³), which represented an increase of 3.6 dam³ compared to seven years earlier (0.7 dam³ in urban areas and 1.6 dam³ nationwide). In the territorial breakdown of rural areas, the highest wastewater generation per capita was recorded in the Wielkopolskie Voivodeship (66.9 dam³), and the lowest in the Podlaskie Voivodeship (12.6 dam³).

For comparison, in 2022, municipalities at risk of marginalisation generated 102.2 hm³ of wastewater requiring treatment, equivalent to 23.6 dam³ per capita, while wastewater treatment plants served 48.2% of the population in these municipalities. Among the 755 municipalities at risk of marginalisation, 682 achieved 100% treatment of all wastewater. In eight municipalities: Aleksandrów (Lubelskie Voivodeship), Darłowo, Grzmiąca, Rymań and Sławoborze (Zachodniopomorskie Voivodeship), Górowo Iławieckie and Tokmicko (Warmińsko-Mazurskie Voivodeship) and Stary Dzików (Podkarpackie Voivodeship) waste treatment plants were used by 100% of the population.

The effects of managing change in rural areas are not only reflected in consumption levels (measured indirectly by waste volume and composition and media usage, including water, as indicated by the wastewater volume) but also in the financial condition of rural and urban-rural municipalities.

Based on the document "Report on the activities of Regional Audit Chambers and the budget execution by local government units in 2023" (Polish: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2023 roku*)²⁸, it can be concluded that in 2022, the budget outcome for rural municipalities was negative, amounting to minus PLN 0.8 billion and resulting from an expenditure surplus over revenues. Out of 66 subregions encompassing rural municipalities, 22 reported a positive financial result, accounting for 33% of all rural municipalities, which means that two-thirds of rural municipalities ended the year under review with a deficit. For comparison, in 2015, positive budget outcomes for rural municipalities were recorded in 58 subregions. Comparing 2022 to 2015

28. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2023 roku*, Warszawa 2024, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/dlug-przecietnej-gminy-juz-srednio-15-tys-zl-na-mieszkanca>, access 5.12.2024.

shows that the financial situation of rural areas has significantly worsened, as more municipalities fell into debt or deepened their existing financial difficulties.

In 2022, the largest budget surpluses were recorded in the Koszalin subregion (PLN +58.7 million) and the Szczecinek-Pyrzyce subregion (PLN +46.1 million) within the Zachodniopomorskie Voivodeship. Conversely, the largest budget deficit occurred in the Eastern Warsaw subregion in the Mazowieckie Voivodeship (PLN -76.4 million) and the Bydgoszcz-Toruń subregion in the Kujawsko-Pomorskie Voivodeship (PLN -67.5 million).

Municipal debt typically arises from the accumulation of annual budget deficits over an extended period, less often from a sudden, one-off event such as a flood. According to the previously mentioned document, "Report on the activities of Regional Audit Chambers and the budget execution by local government units in 2023", the number of debt-free municipalities in Poland reached 146 in 2023, representing only 5.9% of all municipalities, compared to 133 debt-free municipalities in 2022 (5.34%), which indicates a slight, albeit measurable, improvement.

In 2023, the average municipal debt per capita nationwide amounted to PLN 1,531, an increase of PLN 190 compared to the previous year. The highest per capita debt levels were observed in municipalities of the following voivodeships: Dolnośląskie Voivodeship – PLN 2,181, Pomorskie Voivodeship – PLN 1,834, Świętokrzyskie Voivodeship – PLN 1,748, Mazowieckie Voivodeship – PLN 1,646, Warmińsko-Mazurskie Voivodeship – PLN 1,627, and Małopolskie Voivodeship – PLN 1,580. In contrast, the lowest per capita debt levels, nearly half of the highest, were found in municipalities of the Podlaskie Voivodeship – PLN 1,127.

According to a report by the Regional Audit Chamber, in 2023, per capita debt of up to PLN 500 was recorded in 455 municipalities, representing 18.9% of all such local government units (compared to 490 municipalities, or 20.3%, in the previous year). Meanwhile, in 2023, 483 municipalities (20%) had per capita debts ranging from PLN 500 to PLN 1,000 (in 2022 – 560 municipalities, or 23.2%), and another 432 municipalities (17.9%) had debts between PLN 1,000 and PLN 1,500 (compared to 451, or 18.7%, in the previous year).

In 310 municipalities (12.9%), the debt level was within the range of PLN 1,500–2,000 (compared to 328 municipalities, or 13.6%, in 2022), while debt levels between PLN 2,000 and PLN 3,000 were present in 369 municipalities, or 15.3% of the total (compared to 324, or 13.4%, in the previous year). Debt exceeding PLN 3,000 per capita was reported in 216 municipalities (9%, up from 125 the year before), including 67 municipalities with debt exceeding PLN 4,000 (compared to 43 in 2022).

Regarding the settlement network of rural areas, there were 52,400 rural localities in Poland on 31 December 2022, which, due to administrative changes between 2015

and 2022, presents a decrease by 166. In 2022, the average rural locality had a population of 292, one more than in 2015, and the largest average population in rural localities was found in the Małopolskie Voivodeship (917 people) and Śląskie Voivodeship (816), while the smallest was in the Podlaskie Voivodeship (119), Warmińsko-Mazurskie Voivodeship (145), Zachodniopomorskie Voivodeship (174), and Łódzkie Voivodeship (182). At the subregional level, the highest average population per rural locality was observed in the Tychy subregion of the Śląskie Voivodeship (2,408) and the lowest in the Suwałki subregion of the Podlaskie Voivodeship (107), and the Ełk subregion of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship (113). Between 2015 and 2022, an increase in this indicator was observed in seven voivodeships: Dolnośląskie, Kujawsko-Pomorskie, Małopolskie, Mazowieckie, Pomorskie, Śląskie and Wielkopolskie.

Conclusion

The results of the analysis conducted in this article confirm the main hypothesis that assessments of change management in rural areas and evaluations of the multidirectional effects of these changes are significantly divergent. A review of various publicly available information sources, along with reflections on the evaluations they contain, facilitated the achievement of the initial objective. Selected changes occurring in Polish rural areas were identified based on opinions, and some of the effects of these changes were assessed, as expressed in various programming documents, reporting materials, statistical studies and academic literature.

The problem identified at the outset underscores a significant challenge faced by any process of standardisation and universalisation, particularly in efforts to unify the criteria for evaluating rural areas, their transformations, and the impacts of these changes. A unified set of characteristics for an objective image of rural areas has yet to be developed, but a review of assessments indicates that this image continues to evolve – from an idyllic vision of rural life, through an overly optimistic perspective of increasing wealth driven by EU funds, to a depiction of rural areas at risk of permanent marginalisation and severe indebtedness among rural and urban-rural municipalities in Poland.

A significant portion of rural areas (as highlighted in Tables 3 and 4) has been classified as at risk of marginalisation or at risk of permanent marginalisation. Due to the loss of their functions, these areas are reducing their developmental potential, thus widening the developmental gap compared to other regions. It is therefore crucial to continue analysing additional available information sources, beyond those

utilised in this article, and to engage in critical discussions regarding the evaluations they contain.

So far, no model has been developed to reflect the mechanism of changes that would make the effects easier to identify and the evaluations more standardised, although gathering as many assessments of these changes as possible may lay the foundation for creating such a model.

Further research is necessary, since questions such as the following remain unanswered:

1. How profound is the transformation in the nature of housing, sources of livelihood and residents' lifestyles towards the urbanisation of rural areas?
2. What challenges are associated with, and will arise from, the need to modernise residential buildings, taking into account environmental and climate requirements as well as the energy transition?
3. How will the decreasing significance of agricultural land use and food production affect the condition of rural areas, particularly in the context of the Green Deal Policy and new trade agreements?
4. What efforts are rural areas, especially those at risk of marginalisation, undertaking to restore their environmental-creative, cultural and tourism-related functions?
5. At the regional, subregional and municipal levels, are there updated development strategy documents or at least revitalisation programmes adapted to the new environmental conditions?

The research questions outlined above give rise to research tasks that are challenging not only due to methodological reasons.

Based on the findings of the analysis conducted in this article, several important cognitive and practical conclusions can be drawn:

- 1) assessments of change management in rural areas are divergent, and evaluations of the effects of these changes range from highly optimistic to extremely pessimistic, with the latter often based on statistical and reporting data;
- 2) in light of statistical and reporting data, the depiction of rural areas highlights significant risks;
- 3) the following factors point to threats facing rural areas:
 - all sixteen voivodeships have rural and urban-rural poviats and municipalities at risk of permanent marginalisation;
 - at the national level, marginalisation affects municipalities in over half of the poviats (56.03%);
 - nine voivodeships have a poviat marginalisation rate higher than the national average;

- at the national level, marginalisation affects over 30% of all municipalities; according to the named list in Table 4, these are primarily rural and urban-rural municipalities;
- eight voivodeships have a municipal marginalisation rate exceeding the national average.

Reports such as “Rural Areas in Poland” by Statistics Poland (2024) and “Report on the activities of Regional Audit Chambers and the budget execution by local government units in 2023” (Polish: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2023 roku*) prepared by the National Council of Regional Audit Chambers indicate an increase in debt levels per capita year by year. Conversely, the expected increase in rural residents’ consumption, which would stem from improved material conditions, is contradicted by low per capita municipal waste generation indicators. There are, of course, interpretations that view this phenomenon as a positive outcome of growing ecological awareness among rural residents rather than evidence of low consumption and poverty, manifesting in minimal waste production. However, to resolve this interpretative dispute, further research is essential.

Bibliography

- Bański J.**, *Przemiany polskiej wsi*, Warszawa, PAN IGiPZ, 2010.
- Beigl P., Salhafer S., Wasserman G. et al.**, *Prognozowanie zmian ilości i składu odpadów komunalnych*, Materials of the 6th International Waste Management Forum “Efficiency of Waste Management”, Poznań 2001.
- Błoński K., Putek-Szeląg E.**, *Wykorzystanie metody Propensity Score Matching w badaniach typu Desk Research*, “Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 525.
- Chmielewska B.**, *Zmiany infrastruktury społecznej w województwie mazowieckim w latach 2005–2020*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, “Mazowsze Studia Regionalne” 2022, nr 42.
- Christiansen K.M., Fischer C.**, *Baseline projections of selected waste streams: Development of methodology*, European Environmental Agency, Technical Report No. 28, Copenhagen 1999.
- Druk** sejmowy nr 3670 o Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań 2021 – uzasadnienie <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C3F575CEDD48D004C125843A0032CAAE/%24File/3670.pdf>, access 12.11.2024.
- Dziemianowicz W., Gano K., Tarnacki J.**, *Obszary strategicznej interwencji – w kierunku modyfikacji i usprawnienia terytorialnego wymiaru polityki regionalnej*, “Biuletyn KPZK PAN” 2017, nr 268, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk.

Change Management in Rural Areas in Light of Programming and Reporting Documents

- European Commission**, *The Programming Period 2014–2020. Guidance Document on Monitoring and Evaluation, European Regional Development Fund and Cohesion Fund. Concepts and Recommendations*, 2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf, access 15.12.2017.
- European Commission**, *Performance, monitoring and evaluation of the European Regional Development Fund (ERDF), the Cohesion Fund (CF) and the Just Transition Fund (JTF) in 2021–2027*, Evaluations Guidance Documents, Brussels, 8.7.2021 SWD(2021) 198 final, 2021, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/evaluation/performance2127/performance2127_swd.pdf, access 12.11.2024.
- GUS**, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021*, Warszawa 2022, <https://spis.gov.pl>, access 12.11.2024.
- GUS**, *Obszary wiejskie w Polsce w 2022 roku*, Warszawa, Olsztyn, 2024.
- GUS**, *Spis Powszechny – metodologia: maksymalna liczba ludności obszarów wiejskich wg założeń spisów powszechnych w wybranych krajach*, Warszawa 2011.
- GUS**, *Wskaźniki dostępności terytorialnej mieszkańców Polski do wybranych obiektów użyteczności publicznej*, Warszawa 2018.
- Gilg A.W. (ed.)**, *Countryside Planning Yearbook 1985*, Geo Books, 1.08.1985.
- Gilg A.W.**, *Countryside Planning: The First Half Century*, Taylor & Francis Ltd (14 January 1997 roku), 1997.
- Gilg A. W.**, *Policies and Planning Mechanism: managing change in rural areas*, in *The Geography in Rural Change*, ed. Brian Ilbery, London and New York, Routledge Taylor & Francis Group, 2014.
- Halfacree K.**, *Talking about Rurality: social representation of the rural as expressed by residents of six English parishes*, “Journal of Rural Studies” 1995, Vol. 11(1), Elsevier Science.
- Halfacree K.**, *Of castles, bolt-holes and rafts: ‘antiglobal’ affordances of ‘rurality’*, “Culture Unbound” 2010, nr 2.
- Halfacree K.**, *Heterolocal Identities? Counter-Urbanisation, Second Homes, and Rural Consumption in the Era of Mobilities*, “Population, Space and Place” 2012, Vol. 18, p. 209–224, online: 14 March 2011 in Wiley Online Library (wileyonlinelibrary.com), DOI: 10.1002/psp.665.
- Hekkert M.P., Joosten L.A.J., Worrell E.**, *Analysis of the paper and wood flow in the Netherlands. Resources*, “Conservation and Recycling” 2000, Vol. 30.
- Jalili Ghazi Zade M., Noori R.**, *Prediction of Municipal Solid Waste Generation by Use of Artificial Neural Network: A case Study of Mashhad*, “International Journal of Environmental Research” 2008, Vol. 2(1), 2008.
- Klimczak W., Kubiński G., Sikora-Wiśniewska E.**, *Wykluczenie społeczne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wrocław, Exante, 2017.
- Kłodziński M.**, *Główne funkcje polskich obszarów wiejskich z uwzględnieniem dezagraryzacji wsi i pozarolniczej działalności gospodarczej [in:] Rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, red. B. Klos i D. Stankiewicz, “Studia BAS” 2010, nr 4(24).
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych**, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2023 roku*, Warszawa 2024, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/finanse/dlug-przecietnej-gminy-juz-srednio-15-tys-zl-na-mieszkanca>, access 5.12.2024.

Change Management in Rural Areas in Light of Programming and Reporting Documents

- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030**, Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, M.P. z 2019, poz. 1060
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej**, *Krajowy Plan Odbudowy*, <https://www.kpo.gov.pl/>, access 12.11.2024
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej**, *Stan negocjacji WRF i pakietu legislacyjnego Polityki Spójności 2021–2027*, Warszawa, 13.11.2020.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej**, *Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce*, Warszawa 2022.
- Rogers A., Castree N., Kitch R.**, *A Dictionary of Human Geography*, Oxford University Press, 2013, online version.
- Salhofer S., Graggaber M.**, *Erhebung des kommunalen Abfallaufkommens und Untersuchung ausgewählter Sammelsysteme im Bundesland Salzburg*, Project Report, Vienna 1999.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M. et al.**, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, "Prace Geograficzne" 2017, nr 260, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego, Polska Akademia Nauk, Warszawa.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M. et al.**, *Aktualizacja delimitacji obszarów problemowych na 2018 rok, opracowano dla potrzeb programowania kolejnej perspektywy finansowej na lata 2021–2027 zgodnie z umową Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z Instytutem Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN: "Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych według metodologii z 2016 r. w zakresie społecznych i ekonomicznych obszarów problemowych"*, Warszawa 2019.
- Śleszyński P., Mazurek D.**, *Obszary strategicznej interwencji, problemowe i funkcjonalne w dokumentach strategicznych szczebla krajowego i wojewódzkiego*, "Studia Regionalne i Lokalne" 2020, nr 1(79).
- Tuulentie S.**, *Settled tourists: second homes as a part of tourist life stories*, "Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism" 2007, nr 7.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju**, Dz. U. 2023 poz. 226.
- Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw**, Dz. U. 2023 poz. 1688.
- Wolański M.**, *Ewaluacja wsparcia Obszarów Strategicznej Interwencji w latach 2014–2021*, Warszawa, Wolański Sp. z o.o., 2023.

received: 12.11.2024
accepted: 09.12.2024

This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0)



Appendix 1

Table 4. Municipalities at risk of permanent marginalisation according to the updated list

Voivodeships	Number of poviats, including those with at-risk municipalities	Number of municipalities, including at-risk ones	Municipalities
Dolnośląskie	13	30	Gromadka, Pęcław, Jemielno, Góra, Niechlów, Kowary, Duszniki-Zdrój, Nowa Ruda, Bystrzyca Kłodzka, Łądek-Zdrój, Lewin Kłodzki, Międzylesie, Radków, Stronie Śląskie, Świeradów-Zdrój, Leśna, Mirsk, Przemków, Przeworno, Boguszów-Gorce, Bardo, Kamieniec Ząbkowicki, Stoszowice, Ziębice, Złoty Stok, Zawidów, Pieńsk, Węglińiec, Wojcieszów, Świerzawa
Kujawsko-Pomorskie	17	51	Koneck, Jabłonowo Pomorskie, Osiek, Świedziebnia, Bobrowo, Brzozie, Papowo Biskupie, Radomin, Zbójno, Łasin, Gruta, Radzyń Chełmiński, Rogóźno, Świecie nad Osą, Dąbrowa Biskupia, Bobrowniki, Chrostkowo, Dobrzyń nad Wisłą, Kikół, Lipno, Tłuchowo, Wielgie, Dąbrowa, Jeziora Wielkie, Kcynia, Mrocza, Bytoń, Dobrze, Osiećiny, Piotrków Kujawski, Topólka, Rypin (41201), Brzuze, Rogowo, Rypin (41204), Skrwilno, Wąpielsk, Sośno, Więcbork, Nowe, Gostycyn, Kęsowo, Dębowa Łąka, Książki, Płużnica, Boniewo, Chodecz, Izbica Kujawska, Lubień Kujawski, Lubraniec, Janowiec Wielkopolski
Lubelskie	18	140	Drelów, Janów Podlaski, Kodeń, Konstantynów, Leśna Podlaska, Łomazy, Międzyrzec Podlaski, Piszczac, Rokitno, Rossosz, Sławatycze, Sosnowka, Terespol, Tuczna, Wisznice, Zalesie, Aleksandrów, Biłgoraj, Biszczka, Frampol, Goraj, Józefów, Książpol, Łukowa, Obsza, Potok Górny, Terespol, Turubin, Białopole, Dorohusk, Dubienka, Kamień, Leśniowice, Rejowiec Fabryczny, Ruda-Huta, Sawin, Siedliszcze, Wierzbica, Wojsławice, Żmudź, Rejowiec, Dołhobyczów, Horodło, Hrubieszów, Mircze, Trzeszczany, Uchanie, Werbkowice, Batorz, Chrzanów, Dzwola, Godziszów, Modliborzyce, Potok Wielki, Fajslawice, Gorzków, Izbica, Krasnystaw, Kraśniczyn, Łopiennik Górny, Rudnik, Siennica Różana, Żółkiewka, Annapol, Dzierzkowice, Gościeradów, Kraśnik, Szastarka, Trzydnik Duży, Urzędów, Wilkołaz, Zakrzówek, Abramów, Jeziorany, Kock, Michów, Ostrówek, Uścimów, Wysokie, Zakrzew, Adamów, Krzywda, Serokomla, Stanin, Stoczek Łukowski, Trzebieszów, Wojcieszków, Wola Mysłowska, Chodel, Józefów nad Wisłą, Karczmyska, Łaziska, Wilków, Dębowa Kłoda, Jabłoń, Milanów, Podedwórze, Siemień, Sosnowica, Żyrzyn, Borki, Czemierniki, Kąkolewnica, Komarówka Podlaska, Ulan-Majorat, Wołyń, Kłoczew, Nowodwór, Ułęż, Bełzec, Jarczów, Krynice, Lubyca Królewska, Łaszczów, Rachanie, Susiec, Tarnawatka, Telatyn, Tomaszów Lubelski, Tyszowce, Ulhówek, Hanna, Hańsk, Stary Brus, Wola Uhruska, Wiryki, Adamów, Grabowiec, Komarów-Osada, Krasnobród, Łabunie, Miączyn, Nielisz, Radecznicza, Sitno, Skierbieszów, Stary Zamość, Sułów, Szczepieszyn, Zwierzyniec

Change Management in Rural Areas in Light of Programming and Reporting Documents

Voivodeships	Number of poviats, including those with at-risk municipalities	Number of municipi- palities, including at-risk ones	Municipalities
Lubuskie	7	15	Bytnica, Gubin, Przytoczna, Skwierzyna, Kolsko, Dobiegiew, Łagów, Gozdnicza, Małomice, Niegosławice, Szprotawa, Wymiarki, Brody, Lubsko, Tuplice
Łódzkie	13	18	Dąbrowice, Krośniewice, Łanięta, Nowe Ostrowy, Oporów, Żychlin, Daszyna, Grabów, Uniejów, Masłowice, Przedbórz, Wielgomłyny, Żytno, Sadkowice, Błaszki, Burzenin, Goszczanów, Klonowa
Małopolskie	8	29	Bolesław, Olesno, Gręboszów, Mędrzechów, Radgoszcz, Szczucin, Lipinki, Łużna, Dobra, Kamienica, Łukowica, Mszana Dolna, Niedźwiedź, Grybów, Korzenna, Łabowa, Łącko, Piwniczna-Zdrój, Podegrodzie, Rytro, Czarny Dunajec, Czorsztyn, Ochotnica Dolna, Szaflary, Koszyce, Ciężkowice, Wietrzychowice, Szerzyny, Biały Dunajec
Mazowieckie	23	101	Radzanów, Gliniojeck, Gołymín-Ośrodek, Grudusk, Ojrzeń, Trojanów, Sanniki, Szczawin Kościelny, Gniewoszków, Chotcza, Ciepeliów, Rzecznów, Siemno, Solec nad Wisłą, Huszlew, Olszanka, Platerów, Sarnaki, Stara Kornica, Karniewo, Krasnosielc, Płoniawy-Bramura, Rzewnie, Sypniewo, Szelków, Dzierzgowo, Lipowiec Kościelny, Strzegowo, Stupsk, Szeńsk, Baranowo, Czarnia, Goworowo, Kadzidło, Lelis, Łyse, Myszyniec, Troszyn, Andrzejewo, Boguty-Pianki, Nur, Stary Lubotyń, Szulborze Wielkie, Wąsewo, Zaręby Kościelne, Bulkowo, Drobin, Wyszogród, Czerwińsk nad Wisłą, Dzierżążnia, Naruszewo, Raciąż, Chorzele, Czernice Borowe, Jednorożec, Krasne, Krzynowłoga Mała, Przasnysz, Borkowice, Gielniów, Klwów, Odrzywół, Potworów, Rusinów, Wieniawa, Gzy, Iłża, Pionki, Korczew, Mordy, Paprotnia, Przesmyki, Wodynie, Gozdowo, Rościszewo, Szczutowo, Zawidz, Bielany, Ceranów, Jabłonna Lacka, Kosów Lacki, Repki, Sabnie, Sterdyń, Chlewiska, Mirów, Grębków, Korytnica, Miedzna, Sadowne, Stoczek, Starachówka, Kazanów, Policzna, Przylęk, Tczów, Biezuń, Kluczbork-Osada, Lubowidz, Lutocin, Siemiątkowo,
Opolskie	7	15	Baborów, Branice, Cisek, Pawłowiczki, Wołczyn, Domaszowice, Świerczów, Wilków, Kamiennik, Otmuchów, Paczków, Pakosławice, Gorzów Śląski, Radłów, Murów,

Continued on the next page.

Table 4. Municipalities at risk of permanent marginalisation according to the updated list (cont.)

Voivodeships	Number of poviats, including those with at-risk municipalities	Number of municipalities, including at-risk ones	Municipalities
Podkarpackie	18	65	Czarna, Lutowiska, Domaradz, Dydnia, Haczów, Jasienica Rosielska, Nozdrzec, Jodłowa, Chłopice, Laszki, Pruchnik, Radymno, Rokietnica, Roźwienica, Wiązownica, Brzyska, Dębowiec, Kołaczyce, Krempana, Nowy Żmigród, Osiek Jasielski, Skołyszyn, Tarnowiec, Dzikowiec, Majdan Królewski, Chorkówka, Dukla, Jaśliska, Baligród, Olszanica, Kuryłówka, Cieszanów, Horyniec-Zdrój, Lubaczów, Narol, Oleszyce, Stary Dzików, Wielkie Oczy, Gawłuszowice, Harasiuki, Jarocin, Jeżowe, Krzeszów, Ulanów, Bircza, Dubiecko, Fredropol, Krzywca, Stubno, Adamówka, Gać, Jawornik Polski, Kańczuga, Przeworsk, Zarzecze, Wielopole Skrzyńskie, Dynów, Kamień, Bukowsko, Komańcza, Tyrawa Wołoska, Bojanów, Radomyśl nad Sanem, Zaklików, Niebylec
Podlaskie	14	69	Augustów, Bargłów Kościelny, Lipsk, Sztabin, Michałowo, Poświętne, Bielsk Podlaski, Boćki, Brańsk, Orla, Rudka, Wyszki, Grajewo, Radziłów, Rajgród, Szczuczyn, Wąsosz, Hajnówka, Białowieża, Czeremcha, Czyże, Dubicze Cerkiewne, Kleszczel, Narew, Grabowo, Kolno, Mały Płock, Stawiski, Turośl, Jedwabne, Miastkowo, Przytuły, Wizna, Zbójna, Goniądz, Jasionówka, Jaświły, Knyszyn, Krypno, Trzcianne, Giby, Krasnopol, Puńsk, Sejny, Drohiczyn, Dziadkowice, Grodzisk, Mielnik, Milejczyce, Nurzec-Stacja, Perlejewo, Siemiatycze, Dąbrowa Białostocka, Janów, Krynki, Kuźnica, Korycin, Nowy Dwór, Sidra, Suchowola, Szudziałowo, Filipów, Przerośl, Rutka-Tartak, Szypliszki, Wiżajny, Klukowo, Kobylin-Borzymy, Rutki
Pomorskie	11	33	Czarna Dąbrówka, Kołczygłowy, Miastko, Trzebielino, Tuchomie, Konarzyny, Czarne, Człuchów, Debrzno, Koczała, Rzeczenica, Karsin, Liniewo, Stara Kiszewa, Gardeja, Prabuty, Ryjewo, Lichnowy, Damnica, Dębica Kaszubska, Główny, Kępice, Potęgowo, Smołdzino, Osieczna, Skórcz, Gniew, Morzeszczyn, Łęczycze, Dzierżoń, Mikołajki Pomorskie, Stary Dzierżoń, Stary Targ
Śląskie	3	4	Koniecpol, Irządze, Rajcza, Ujsoły
Świętokrzyskie	12	40	Gnojno, Imielno, Nagłowice, Oksa, Słupia, Bejsce, Czarnocin, Opatowiec, Skalbmierz, Bieliny, Bodzentyn, Łagów, Łopuszno, Mniów, Nowa Słupia, Raków, Fałków, Ruda Maleniecka, Baćkowice, Iwaniska, Lipnik, Sadowie, Tarłów, Wojciechowice, Bałtów, Waśniów, Działoszyce, Dwikozy, Klimontów, Koprzywnica, Obrazów, Samborzec, Wilczyce, Zawichost, Mirzec, Łubnice, Oleśnica, Moskorzew, Radków, Secemin

Change Management in Rural Areas in Light of Programming and Reporting Documents

Voivodeships	Number of poviats, including those with at-risk municipalities	Number of municipalities, including at-risk ones	Municipalities
Warmińsko- Mazurskie	19	66	Górowo Iławeckie (280102), Bartoszyce, Bisztynek, Górowo Iławeckie (280105), Sępólno, Braniewo, Lelkowo, Płoskinia, Pieniężno, Wilczęta, Działdowo, Lidzbark, Płościna, Rybno, Godkowo, Markusy, Młynary, Rychliki, Tolkmicko, Kalinowo, Prostki, Stare Juchy, Miłki, Ryn, Wydminy, Kisielice, Lubawa, Susz, Zalewo, Barciany, Kętrzyn, Korsze, Reszel, Srokowo, Kiwity, Lubomino, Orneta, Mikołajki, Piecki, Sorkwity, Janowiec Kościelny, Janowo, Kozłowo, Biskupiec, Grodziczno, Nowe Miasto Lubawskie, Kowale Oleckie, Świętajno, Wieliczki, Jeziorany, Kolno, Świętki, Dąbrówno, Grunwald, Małdyty, Miłakowo, Biała Piska, Orzysz, Ruciane-Nida, Dźwierzuty, Rozogi, Wielbark, Banie Mazurskie, Dubeninki, Budry, Pozezdrze,
Wielkopolskie	9	19	Drawsko, Wielen, Rychtal, Babiak, Chodów, Olszówka, Przedecz, Wierzbin, Wilczyn, Chrzypsko Wielkie, Czajków, Białośliwie, Łobżenica, Damasławek, Wapno, Jastrowie, Lipka, Okonek, Tarnówka
Zachodnio- pomorskie	17	60	Białogard, Karlino, Tychowo, Bierzwnik, Drawno, Krzęcin, Pelczyce, Recz, Czaplonek, Drawsko Pomorskie, Kalisz Pomorski, Wierchow, Złocieniec, Brojce, Karnice, Ploty, Trzebiatów, Banie, Cedynia, Moryń, Trzcińsko-Zdrój, Widuchowa, Świerżno, Wolin, Rymań, Bobolice, Polanów, Boleszkowice, Nowogródek Pomorski, Nowe Warpno, Kozielice, Przelewice, Warnice, Darłowo (321301), Darłowo (321303), Malechowo, Postomino, Sławno, Dobrzany, Dolice, Ińsko, Marianowo, Barwice, Biały Bór, Grzmiąca, Szczecinek, Bieżno, Połczyn-Zdrój, Rąbino, Sławoborze, Świdwin, Człopa, Mirosławiec, Tuczno, Wałcz, Dobra, Łobez, Radowo Małe, Resko, Węgorzyno

Source: Own study based on the updated list of municipalities at risk of permanent marginalisation, file:///C:/Users/48516/Downloads/Zaktualizowana_lista_gmin_zagro%C5%BConych_trwa%C5%82%C4%85_marginalizacji%C4%85_programowanie_2021-2027-1.pdf, access 12.11.2024.

Działania podejmowane w KRUS w zakresie dochodzenia należności z tytułu nieopłaconych składek

Malwina Niezgoda

Abstrakt

Podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników wiąże się ściśle z obowiązkiem regulowania składek przez rolników. Rolnicy, którzy nie wywiązują się z tego obowiązku, mogą spotkać się z różnymi działaniami podejmowanymi przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS, Kasa). Zadania związane z dochodzeniem należności od dłużników wykonują w Kasie pracownicy ds. ubezpieczeń. Podstawowe działania informacyjne obejmują wysyłanie pism informujących o zaległościach oraz możliwościach ich spłaty z zastosowaniem ulg, a także bezpośrednie rozmowy z rolnikami podczas wizytacji w gospodarstwach czy też podczas wizyt rolników w Placówkach KRUS. Przed podjęciem przymusowego dochodzenia należności, do dłużników wysyłane są upomnienia wzywające do zapłaty nieopłaconych składek. Jeśli dłużnik nie zareaguje i nie spłaci zadłużenia, Kasa może wszcząć postępowanie w celu przymusowego dochodzenia należności.

Artykuł opiera się na przepisach prawnych oraz wewnętrznych regulacjach Kasy dotyczących dochodzenia należności od rolników. Autorka przedstawia także swoje spostrzeżenia wynikające z kilkunastoletniego doświadczenia w pracy przy dochodzeniu składek od dłużników. Celem artykułu jest przedstawienie dostępnych metod odzyskiwania należności od rolników.

Słowa kluczowe: dłużnik, hipoteka przymusowa, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS, Kasa), postępowanie egzekucyjne, rolnik.

Malwina Niezgoda, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne” na Uniwersytecie Kaliskim im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, starszy specjalista, Placówka Terenowa KRUS w Wieluniu, Oddział Regionalny w Łodzi, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wstęp

Ustawa definiuje osoby uprawnione oraz zobowiązane do podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, pod warunkiem spełnienia określonych kryteriów¹. Głównym kryterium obowiązkowego ubezpieczenia jest prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym o powierzchni powyżej 1 ha przeliczeniowego. Prawo do ubezpieczenia mają również osoby prowadzące działalność rolniczą w gospodarstwie poniżej 1 ha przeliczeniowego. Mogą ubezpieczyć się dobrowolnie, po złożeniu stosownego wniosku w KRUS. Art. 6 ww. ustawy definiuje osobę rolnika, domownika, pomocnika rolnika – mającego możliwość podlegania ubezpieczeniu rolniczemu. Po wydaniu decyzji o objęciu ubezpieczeniem społecznym rolników, płatnik jest zobowiązany opłacać składki na to ubezpieczenie. Z podleganiem ubezpieczeniu społecznemu rolników wiąże się także konieczność podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu. W tym celu niezbędne jest złożenie odpowiedniego druku (KRUS UD-2Z). Składka na ubezpieczenie zdrowotne jest opłacana za cały miesiąc i nie może być dzielona na dni. Płatnik składek na ubezpieczenie zdrowotne za rolnika, małżonka oraz domownika jest ustalany w zależności od powierzchni gospodarstwa rolnego. Gdy gospodarstwo rolne ma powierzchnię poniżej 6 ha przeliczeniowych, składki za ubezpieczonych są opłacane z budżetu państwa. Natomiast w przypadku gospodarstw o powierzchni 6 lub więcej hektarów przeliczeniowych, składki na ubezpieczenie zdrowotne opłaca sam rolnik². Składka wynosi 1,00 zł za każdy pełny hektar przeliczeniowy, a termin płatności przypada na ostatni dzień pierwszego miesiąca każdego kwartału.

Nieopłacenie składek na ubezpieczenie społeczne rolników, jak również na ubezpieczenie zdrowotne w obowiązującym terminie, skutkuje wzrostem kwoty należności głównej o odsetki za zwłokę, liczone za każdy dzień, zaczynając od następnego dnia po upływie terminu płatności, aż do dnia zapłaty włącznie³. Zgodnie z Obwieszczeniem Ministra Finansów z 10 października 2023 roku nowa stawka odsetek na zwłokę w wysokości 14,50% kwoty zaległości w stosunku rocznym⁴ obowiązuje od 5 października 2023 roku.

O ile osoby podlegające dobrowolnemu ubezpieczeniu mogą w każdym czasie odstąpić od ubezpieczenia w KRUS i zaprzestać opłacania składek, o tyle w ubezpieczeniu

1. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2024 poz. 90.

2. Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2024 poz. 146.

3. Art. 4 pkt 1 i art. 40 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

4. Art. 56 d Ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. 2023 poz. 2383 ze zm.

obowiązkowym nie ma takiej możliwości. Dla ubezpieczeń obowiązkowych, tzn. z mocy ustawy, ustanie podlegania ubezpieczeniu społecznemu może nastąpić np. w przypadku podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu, przyznaniu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych czy zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej. W stosunku do płatników składek, którzy uchylają się od regulowania należności, pracownicy KRUS podejmują szereg zadań (zgodnie z Instrukcją) mających na celu wyegzekwowanie wierzytelności⁵.

Czynności poprzedzające wszczęcie przymusowego dochodzenia należności

Część rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników posiada zadłużenie w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników czy ubezpieczenia zdrowotnego. Zadłużenie powstaje w związku z nieopłaceniem naliczonych składek lub na skutek wydania decyzji o objęciu ubezpieczeniem społecznym za okresy wsteczne i naliczeniem kwoty składek do uregulowania wraz z odsetkami. Ustawodawca nakłada na rolnika obowiązek, bez wezwania przez Kasę, informowania o wszelkich okolicznościach mających wpływ na podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników, w tym o osobach pracujących w jego gospodarstwie rolnym, w terminie 14 dni⁶. Jeśli rolnik prowadził działalność rolniczą i w danym okresie spełniał warunki ustawowe do objęcia go ubezpieczeniem społecznym rolników, ale nie zgłosił tego faktu do Kasy w ciągu 14 dni, to może zostać objęty ubezpieczeniem społecznym rolników poprzez wydanie stosownej decyzji wraz z naliczeniem zaległych składek z odsetkami. Sytuacja ta dotyczy również małżonka rolnika i domownika rolnika, którzy wykonywali stałą pracę w gospodarstwie rolnym rolnika.

Wyznaczeni pracownicy KRUS, zanim podejmą się przymusowych środków dochodzenia należności, prowadzą działania informacyjne w stosunku do zadłużonych rolników, zarówno w formie ustnej, jak i pisemnej. Działania te powinny być zgłoszone do rejestru w postaci elektronicznej bądź papierowej, z wyodrębnieniem

5. Instrukcja techniczno-biurowa w zakresie wykonywania zadań dotyczących podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz rozliczeń z tytułu składek na te ubezpieczenia, stanowiąca załącznik do Zarządzenia nr 17 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z 10 kwietnia 2019 r. wraz ze zmianami w Zarządzeniu nr 23 Prezesa KRUS z 17 grudnia 2021 r. i w Zarządzeniu nr 16 Prezesa KRUS z 28 czerwca 2022 r.

6. Art. 37 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

formy działania informacyjnego, daty jego podjęcia, imienia i nazwiska pracownika, który to działanie podjął. Powyższą kwestię reguluje rozporządzenie⁷.

Wewnętrzny dokumentem w Kasie, który przedstawia formy działań informacyjnych (internetowy portal informacyjny, SMS, e-mail, telefon, faks) jest wspomniana już Instrukcja⁸.

W celu wyegzekwowania należności pracownicy wyjeżdżają do gospodarstw zadłużonych rolników. Na miejscu przeprowadzana jest wizytacja, po której spisuje się protokół stwierdzający sytuację materialną w gospodarstwie rolnym. Rolnikowi proponowane są rozwiązania mające na celu udzielenie ulgi w spłacie zadłużenia. Może to być np. rozłożenie długu na raty czy też odroczenie terminu bieżących składek. Ulgi te, udzielane są zgodnie z postanowieniami ustawodawcy, wyłącznie na wniosek osoby zainteresowanej⁹. Przy udzielaniu układu ratalnego pod uwagę brane są m.in. trudności płatnicze wnioskodawcy oraz stan finansów funduszy Kasy bądź Narodowego Funduszu Zdrowia. Sytuację materialną rolnika ustala się na podstawie dokumentów potwierdzających dochody w gospodarstwie rolnym i domowym oraz wydatki, jak również dokumentów potwierdzających zdarzenia losowe itp.¹⁰ Spłata zadłużenia w ratach jest korzystna dla dłużnika, gdyż od dnia złożenia podania wstrzymuje się naliczanie odsetek za zwłokę od kwoty należności głównej. Aby skorzystać z tej formy spłaty, konieczne jest terminowe regulowanie rat zgodnie z ustalonymi kwotami i terminami w decyzji o przyznaniu ulgi. Odroczenie płatności składek to ulga, z której może skorzystać rolnik w trakcie miesiąca, w którym przypada termin płatności bieżących składek. Warunkiem do uzyskania pozytywnej decyzji o odroczeniu terminu płatności jest udokumentowanie trudności płatniczych wnioskodawcy i wskazanie nowego terminu zapłaty – nie dłuższego niż dwa kwartały.

W gospodarstwach rolnych, w których nastąpiły straty w związku z niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi lub z powodu np. padnięcia czy chorób zwierząt, ubezpieczeni rolnicy mogą ubiegać się o umorzenie składek w KRUS, m.in. w ramach pomocy de minimis oraz realizowanych programów pomocowych. Wnioski złożone przez rolników, a poparte protokołem odpowiedniej komisji powołanej przez Wojewodę, rozpatrywane są bez wizytacji przeprowadzanej przez pracowników wizytacji w gospodarstwie rolnym. W przypadku pozytywnej decyzji o umorzeniu składki,

7. Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z 23 lutego 2024 r., Dz. U. 2024 r. poz. 316.

8. Instrukcja techniczno-biurowa, op. cit., Dział V, rozdział 1.

9. Art. 41a ust. 1 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

10. Zarządzenie nr 1 Prezesa KRUS z 4 stycznia 2024 r. w sprawie zasad umarzania, odpisywania oraz udzielania ulg w spłacie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i ubezpieczenie zdrowotne oraz zasad ustalania, dochodzenia, umarzania, odpisywania oraz udzielania ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń.

rolnik nie jest już zobowiązany do jej opłacenia. Rolnikowi, któremu wydano decyzję o odmowie umorzenia składki, proponowana jest spłata zadłużenia w formie układu ratalnego. W sprawach dotyczących ulg czy umorzenia zaległych składek należy indywidualnie rozpatrywać każdy wniosek rolnika. Najczęstszymi przyczynami odmowy są: niewystarczająca dokumentacja potwierdzająca poniesione szkody czy trudności płatnicze w gospodarstwie rolnym. Odmowa może być również spowodowana wykorzystaniem limitu pomocy de minimis w rolnictwie w 100%, bądź wykorzystaniem limitu indywidualnego dla producenta rolnego w kwocie 20 000 euro w okresie trzech lat podatkowych. Złożenie takiego oświadczenia wraz z wnioskiem o umorzenie jest niezbędne¹¹. Wówczas, gdyby rolnik nawet spełniał formalne warunki do umorzenia, wydawana jest decyzja o odmowie umorzenia na funduszu emerytalno-rentowym, a decyzja pozytywna o umorzeniu mogłaby dotyczyć składki na funduszu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim.

Wszystkie zadania związane z udzielaniem ulg realizowane są zgodnie z wewnętrznym Zarządzeniem Nr 1 Prezesa KRUS z 4 stycznia 2024 r. w sprawie zasad umarzania, odpisywania oraz udzielania ulg w spłacie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i ubezpieczenie zdrowotne oraz zasad ustalania, dochodzenia, umarzania, odpisywania oraz udzielania ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń.

Zaległe składki mogą być również odzyskiwane, zgodnie z uprawnieniami zawartymi w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, w formie potrącenia z należnych rolnikowi świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego rolników (zasiłków chorobowych, jednorazowych odszkodowań, emerytur i rent)¹². Potrącen takich można dokonywać wyłącznie ze świadczeń przysługujących rolnikowi oraz małżonkowi rolnika.

W kontaktach z rolnikami bardzo ważne jest przestrzeganie Kodeksu etyki pracowników KRUS. Przedstawia on następujące zasady postępowania pracowników: praworządności, obiektywizmu, uczciwości i rzetelności, odpowiedzialności, uprzejmości i kultury, partnerstwa, profesjonalizmu, jawności¹³. Aby osiągać wyznaczone cele, należy zawsze kierować się powyższymi zasadami i tak prowadzić sprawy związane z zadłużonymi rolnikami, żeby osiągnąć konsensus, czyli wypracować wspólne stanowisko. Pracownicy wyznaczeni do zajmowania się sprawami dłużników powinni systematycznie monitorować ich sytuację.

11. Kasa rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <https://www.gov.pl/web/krus/formularze>, dostęp 15.07.2024.

12. Art. 50 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

13. Zarządzenie nr 33 Prezesa KRUS z 18 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu etyki pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Kolejne działanie związane z odzyskiwaniem składek od rolników to wysyłanie do dłużników pism z informacją o stanie zaległości na ubezpieczenie społeczne rolników lub na ubezpieczenie zdrowotne. Takie przypomnienie o zadłużeniu odbywa się raz w kwartale wraz z wysyłką przekazów do opłacenia bieżącej składki. Stan konta rolnika jest również sprawdzany podczas jego wizyty w KRUS. Następuje wtedy bezpośrednia rozmowa z dłużnikiem o możliwości spłacenia długu, np. z zastosowaniem ulgi.

W przypadku gdy następuje opieszałość ze strony rolnika w regulowaniu zaległych składek, Kasa przygotowuje upomnienie z wezwaniem do zapłaty. Jest ono wysyłane za zwrotnym poświadczeniem odbioru, a po jego doręczeniu rolnik jest zobowiązany do uregulowania zobowiązania w terminie 7 dni. Ze skutecznym doręczeniem upomnienia wiąże się także obciążenie dłużnika kosztami upomnienia, określonymi w rozporządzeniu, które od 13 października 2021 roku wynoszą 16,00 zł¹⁴. Jeśli dłużnik zapłacił zaległość, a dopiero po tym fakcie odebrał upomnienie, koszty upomnienia są nienależne¹⁵.

Upomnienie powinno zawierać elementy wymienione w art. 15 § 1a i § 1b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁶:

- podpis pracownika, stanowisko służbowe posiadającego upoważnienie do działania na rzecz wierzyciela;
- pouczenie zobowiązanego o obowiązku powiadamiania wierzyciela o zmianie adresu zamieszkania, a w przypadku wszczęcia egzekucji powiadamiania również organu egzekucyjnego;
- pouczenie dłużnika o obowiązku powiadamiania wierzyciela o zmianie adresu do doręczeń korespondencji; w przypadku doręczenia fikcyjnego (awizo) zobowiązany nie będzie miał możliwości podważenia skuteczności doręczenia upomnienia¹⁷;
- pouczenie, że koszty upomnienia obciążają zobowiązanego i są pobierane na rzecz wierzyciela.

W artykule 15 ww. ustawy występują zapisy mówiące o przedawnieniu się kosztów upomnienia¹⁸.

W KRUS zapis ten nie będzie miał zastosowania z uwagi na fakt, że kwestie dotyczące przedawnienia należności (w tym kosztów upomnienia) uregulowane

14. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 5 stycznia 2021 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia doręczanego zobowiązanemu przed wszczęciem egzekucji administracyjnej, Dz. U. 2021 poz. 67.

15. Pismo z Centrali KRUS – Biura Ubezpieczeń z 26 lipca 2016 r., nr 0000-UB.401.2.11.2016.

16. Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. 2023 poz. 2505.

17. Pismo Prezesa KRUS z 31 lipca 2020 r., nr 0000-UB.400.5.2020, s. 5.

18. Art. 15 pkt 3c–3e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

są w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zatem dla kosztów upomnienia obowiązuje 5-letni okres przedawnienia¹⁹.

Ustawa wprowadziła zmiany, które uprawniają wierzycieli (w tym KRUS) do wezwania zobowiązanego do złożenia, oświadczenia o posiadanym majątku i źródłach dochodu oraz o prawdziwości i zupełności tego oświadczenia w terminie 7 dni od daty doręczenia²⁰.

Minister Finansów w rozporządzeniu wskazuje, jakie elementy powinno zawierać wezwanie i oświadczenie o posiadanym majątku oraz źródłach dochodu²¹. Pracownicy KRUS wykorzystują druki ww. dokumentów opracowane przez Biuro Ubezpieczeń Centrali KRUS²².

Dłużnik w ciągu 7 dni od otrzymania upomnienia może wystąpić do KRUS z wnioskiem o przyznanie ulgi, np. w postaci układu ratalnego. Wówczas rozpatrywany jest wniosek i następuje wydanie stosownej decyzji o przyznaniu bądź odmowie ulgi.

Czynności wszczynające postępowanie w sprawie przymusowego dochodzenia należności

Jeśli rolnik nie wykazuje chęci lub możliwości spłaty zadłużenia, mimo wcześniejszego upomnienia, rozpoczyna się egzekucja administracyjna. Kasa przesyła uzyskane informacje o majątku i źródłach dochodu dłużnika, wraz z tytułem wykonawczym, do właściwego urzędu skarbowego.

Zadania pracowników w tym zakresie reguluje Rozdział 2 wspomnianego wewnętrznego Zarządzenia Prezesa KRUS²³. Art. 51 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników odwołuje się do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Bardzo ważnym terminem, przy zakładaniu sprawy o postępowanie egzekucyjne, jest wskazanie daty jego wszczęcia. Datą tą jest data doręczenia upomnienia rolnikowi. Przed przesłaniem każdego tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego należy sprawdzić, czy dłużnik uregulował należności i czy złożył wniosek o udzielenie wspomnianych już ulg, a także czy nie złożył wniosku o ustalenie prawa do świadczeń, z których można dokonać potrącenia. Po przesłaniu tytułu wykonawczego do organu

19. Art. 41 b i art. 6 pkt 13 b ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

20. Art. 37b § 1–4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

21. Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 lutego 2024 r. w sprawie oświadczenia zobowiązanego o posiadanym majątku i źródłach dochodu oraz prawdziwości i zupełności tego oświadczenia oraz wezwania do jego złożenia.

22. Pismo z Centrali KRUS z 9 października 2020 r., nr 0000-UB.412.388.2020 oraz pismo Prezesa KRUS z 2 lipca 2024 r., nr 0000-UB.400.5.2023.

23. Instrukcja techniczno-biurowa, op. cit.

egzekucyjnego czy przekazaniu go do komornika sądowego, rolnicy są obciążeni dodatkowymi kosztami, związanymi z prowadzeniem egzekucji administracyjnej lub sądowej.

Przymusowe dochodzenie należności od rolników ma na celu zachowanie równowagi finansowej, co umożliwi wypłatę wszelkich świadczeń dla ubezpieczonych rolników, szczególnie świadczeń przysługujących z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. Zewnętrznymi przepisami obowiązującym pracowników KRUS w sprawach o przymusowe dochodzenie należności są: Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz Kodeks postępowania egzekucyjnego²⁴. Każdy przekazany tytuł egzekucyjny do organu egzekucyjnego jest odnotowywany w rejestrze – ewidencji tytułów wykonawczych, prowadzonym osobno dla każdego organu egzekucyjnego. Pomiedzy KRUS jako wierzycielem, a organem egzekucyjnym powinna istnieć współpraca, którą reguluje rozporządzenie²⁵.

Organ egzekucyjny, jakim jest urząd skarbowy, stosuje środki egzekucji należności pieniężnych, do których zalicza się m.in. egzekucję:

- z pieniędzy;
- z wynagrodzenia o pracę;
- ze świadczeń zaopatrzenia emerytalnego, ubezpieczenia społecznego, rent socjalnych;
- z rachunków bankowych²⁶.

Zmiany, które nastąpiły w związku z elektronicznym przekazywaniem wniosków i tytułów egzekucyjnych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego²⁷, są znacznym ułatwieniem dla KRUS. W ten sposób znacznie szybciej przekazywany jest wniosek do organu egzekucyjnego, a co za tym idzie możliwość szybszego ściągnięcia należności. Autorka zauważyła, że pojawiają się przypadki 5-dniowego postępowania egzekucyjnego (od przesłania wniosku do urzędu skarbowego, do otrzymania środków na konto Kasy).

Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, pisma elektroniczne opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.

24. Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. 2023 poz. 2505, Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2024 poz. 572.

25. Rozporządzenie Ministra Finansów z 4 lipca 2024 r. w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych, Dz. U. 2024 poz. 1023.

26. Art. 1a pkt 12 a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

27. Ibidem, art. 26 aa oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z 21 marca 2024 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego, Dz. U. 2024 poz. 432.

Brak wymaganego i prawidłowego podpisu stanowi przeszkodę do załatwienia przesłanych wniosków. System wewnętrzny w KRUS – nSIU jest zintegrowany z Centralnym Systemem Elektronicznych Tytułów Wykonawczych (eTW)²⁸.

Po dostosowaniu systemu do obsługi eZawiadomienia (eZW), pracownik KRUS jako przedstawiciel wierzyciela będzie mógł niezwłocznie:

- powiadomić organ egzekucyjny o zdarzeniach mających wpływ na postępowanie (zmiana wysokości należności, jej wygaśnięcia);
- wnioskować o zawieszenie, umorzenie czy wznowienie zawieszono postępowania.

Kasa jest również zobowiązana do pozyskiwania informacji od organu egzekucyjnego dotyczących przebiegu toczącego się postępowania egzekucyjnego. Ponadto zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego ma prawo do sporządzania notatek czy odpisów z akt sprawy postępowania egzekucyjnego. Po przekazaniu wystawionych tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego (urzędu skarbowego) i w przypadku braku skutecznej egzekucji, raz na pół roku należy wystosować zapytanie do organu egzekucyjnego o stan postępowania. W razie uzyskania informacji o źródłach dochodu dłużnika należy natychmiast powiadomić o tym organ egzekucyjny.

Organ egzekucyjny, w przypadku np. braku możliwości ściągnięcia należności, może wydać postanowienie w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego, podając jego przyczynę. Może również obciążyć Prezesa KRUS naliczonymi kosztami egzekucyjnymi. Wierzycielowi na takie postanowienie i obciążenie przysługuje zażalenie. Na podstawie m.in. wyroku Sądu stwierdzono, że Prezes KRUS jest zobowiązany do ponoszenia powstałych kosztów egzekucyjnych w prowadzonym postępowaniu o egzekucję należności składek, zarówno na ubezpieczenie społeczne rolników, jak i na ubezpieczenie zdrowotne²⁹. KRUS może kwestionować natomiast wysokość opłacanych kosztów egzekucyjnych³⁰. W razie umorzenia postępowania egzekucyjnego przez organ egzekucyjny z powodu braku możliwości uzyskania należności przewyższających wydatki egzekucyjne, postępowanie może zostać wznowione na wniosek wierzyciela, gdy zostanie ujawniony nowy majątek lub źródła dochodu dłużnika, które przekraczają wysokość wydatków egzekucyjnych³¹.

28. Ministerstwo Finansów, Centralny System Elektronicznych Tytułów Wykonawczych, <http://etw.mf.gov.pl>, dostęp 15.07.2024.

29. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14 października 2021 r., sygn. Akt: I SA/O/ 605/21.

30. Pismo Prezesa KRUS z 31 marca 2022 r., nr 0000-UB.400.1.4.2022.

31. Art. 59 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Kolejnym zadaniem pracowników KRUS w zakresie zabezpieczenia należnych składek na ubezpieczenie społeczne rolników oraz na ubezpieczenie zdrowotne jest dokonanie wpisu hipoteki przymusowej do księgi wieczystej dłużnika. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie reguluje wszystkich zagadnień i dlatego ustawodawca odsyła do innych aktów prawnych³². Szczegółowe wytyczne w tym zakresie zawiera dział 5 rozdział 4 Instrukcji techniczno-biurowej. Zabezpieczenie wierzytelności w formie hipoteki przymusowej stosuje się, gdy działania KRUS w celu odzyskania należności są nieskuteczne. Kluczowym zadaniem jest ustalenie, czy dana nieruchomość posiada księgę wieczystą i jaki ma numer.

Po ustaleniu numeru księgi wieczystej należy zweryfikować poprawność danych oraz upewnić się, że kwota zabezpieczenia nie przekracza wartości nieruchomości. Dzięki ustawie o księgach wieczystych i hipotece³³ oraz możliwości przeglądania księgi wieczystej w formie elektronicznej³⁴ pracownik Kasy bez zbędnej zwłoki może przygotować decyzję poprzedzającą wpis hipoteki przymusowej, którą wydaje i podpisuje osoba upoważniona przez Prezesa KRUS. Decyzję wysyła się zawsze za potwierdzeniem odbioru oraz wpisuje do odpowiedniego rejestru, stanowiącego załącznik nr 1 do wspomnianej Instrukcji techniczno-biurowej. W ciągu 14 dni od daty odbioru decyzji dłużnik – adresat jest zobowiązany do uregulowania zaległości w niej wymienionych. W decyzji informuje się także o wszczęciu postępowania o zabezpieczenie poprzez wpis hipoteki przymusowej do danej księgi wieczystej w przypadku braku opłacenia należności. Po upływie terminu wskazanego w decyzji, gdy nie odnotowano wpłaty ze strony dłużnika, pracownik sporządza dokument, którego adresatem jest sąd rejonowy właściwy dla miejsca położenia nieruchomości. Dokument ten to wniosek o wpis hipoteki w księdze wieczystej wraz z załącznikami wymaganymi przez sąd i podpisany przez osoby upoważnione przez Prezesa KRUS, np. dyrektora oddziału. Treść wpisu nie powinna budzić wątpliwości, musi być określony rodzaj hipoteki (np. przymusowa), wierzyciel hipoteczny oraz tytuł i wysokość zabezpieczonej wierzytelności (w przypadku KRUS należności). Zgodnie z przepisami, aby obliczyć sumę wpisu hipoteki na nieruchomości dłużnika, trzeba ustalić wysokość wszystkich roszczeń, tj. kwotę należności głównej i odsetki za zwłokę (narastające do dnia zapłaty lub w przypadku braku zapłaty do dnia przedawnienia się należności)³⁵. Zatem wysokość sumy hipotecznej we wniosku o wpis hipoteki przymusowej nie może przekroczyć 150% kwoty wierzytelności oraz świadczeń ubocznych³⁶.

32. Art. 52 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

33. Art. 251 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, Dz. U. 2023 poz. 1984.

34. Ministerstwo Sprawiedliwości, Elektroniczne Księgi Wieczyste, <https://ekw.ms.gov.pl>, dostęp 16.07.2024.

35. Art. 69 i art. 110 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

36. Pismo – wyjaśnienie Zastępcy Prezesa KRUS z 26 czerwca 2013 r., nr UB 400/1/20/12.

Po dokonaniu wpisu do księgi wieczystej przez sąd, KRUS otrzymuje postanowienie sądu o zabezpieczeniu hipotecznym, które odpowiednio rejestruje. Wpis hipoteki do działu IV księgi wieczystej gwarantuje odzyskanie należnych składek wraz z odsetkami w przyszłym okresie. Tryb postępowania odnośnie wpisu do księgi wieczystej reguluje m.in. art. 626² ustawy Kodeks postępowania cywilnego³⁷.

Rolnicy którzy wcześniej z różnych przyczyn nie regulowali swoich zobowiązań wobec KRUS, a posiadają zabezpieczenie hipoteczne, zgłaszają się do KRUS w celu uregulowania zaległości i wykreślenia wpisu bądź wpisów w dziale IV księgi wieczystej obciążających gospodarstwo. W takim przypadku pracownik KRUS wylicza kwotę zadłużenia objętego wpisem hipoteki, uwzględniając należne składki wraz z odsetkami, dokładnie na dzień zapłaty. Po spłacie zadłużenia uznaje się, że wierzytelność została zaspokojona. Na pisemny wniosek rolnika o wydanie zaświadczenia o braku zaległości pracownik KRUS sporządza stosowne zaświadczenie o wykreślenie wpisu w księdze wieczystej i przedkłada do podpisu upoważnionym przełożonym.

Odzyskiwanie należności wobec KRUS może również obejmować egzekucję z nieruchomości prowadzoną przez organ egzekucyjny, co reguluje art. 1a pkt 12 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁸. Przed 30 listopada 2001 roku taki środek był zastrzeżony wyłącznie dla egzekucji sądowej. Kasa może skorzystać z egzekucji z nieruchomości, jeśli postępowanie egzekucyjne z nieruchomości zostało wszczęte przez innego wierzyciela. KRUS powinien wtedy zgłosić swoje należności. Ponadto przy zabezpieczeniach hipotecznych zgłoszonych przez Kasę organ egzekucyjny informuje wszystkich wierzycieli, w tym KRUS, o wszczęciu licytacji z nieruchomości.

Z powyższego wynika, że KRUS nie inicjuje licytacji gospodarstwa, a jedynie zabezpiecza na przyszłość zaległości od rolników z tytułu składek wraz z odsetkami, z nadzieją na ich odzyskanie.

Przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, m.in. art. 52, odsyłają do już wspomnianej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a także do Ordynacji podatkowej, w której określone są zasady przenoszenia odpowiedzialności za zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników, ubezpieczenie zdrowotne na osoby trzecie i spadkobierców³⁹.

Jest to kolejna możliwość przymusowego dochodzenia należności przez pracowników odpowiedzialnych za sprawy dłużników.

37. Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 2023 poz. 1550 ze zm.

38. Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. 2023 poz. 2505.

39. Materiały ze szkolenia: Przenoszenie odpowiedzialności za zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i ubezpieczenie zdrowotne na osoby trzecie i spadkobierców, Radca prawny Marcin Jagodziński, Wrocław 2018, s. 1.

Odpowiedzialność spadkobierców za zaległości zmarłego wobec KRUS zależy od decyzji o przyjęciu bądź odrzuceniu spadku. Jeśli spadkobierca odrzuci spadek, to nie ponosi odpowiedzialności za długi zmarłego. Natomiast w przypadku przyjęcia spadku, odpowiada za zobowiązania z dobrodziejstwem inwentarza. Zgodnie z art. 100 Ordynacji podatkowej odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe powstaje niezależnie od wydania decyzji – postanowienia o nabyciu spadku bądź akcie poświadczenia dziedziczenia. „Nabycie spadku następuje z chwilą otwarcia spadku, a ten moment następuje z chwilą śmierci spadkodawcy (art. 924 i 925 Kodeksu cywilnego)”⁴⁰.

Drugą kwestią związaną z odpowiedzialnością osób trzecich jest zaległość z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników oraz na ubezpieczenie zdrowotne żyjącego dłużnika. W takim przypadku, oprócz wydania decyzji skierowanej bezpośrednio do samego dłużnika, istnieje możliwość poszerzenia kręgu osób bądź podmiotów, w stosunku do których, można dochodzić spłaty zobowiązań. Jest to możliwe na podstawie decyzji o odpowiedzialności osób trzecich. W takiej sytuacji można zastosować przepisy art. 107–118 Ordynacji podatkowej.

Już sam art. 112 § 1 Ordynacji podatkowej wskazuje, że „nabywca przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części przedsiębiorstwa odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie z podatnikiem za powstałe do dnia nabycia zaległości podatkowe związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, chyba że przy zachowaniu należytej staranności nie mógł wiedzieć o tych zaległościach”.

Zgodnie z art. 112 § 6 i art. 306g organy podatkowe wydają zaświadczenie o wysokości zaległości podatkowych zbywającego:

- na wniosek zbywającego lub też;
- na wniosek nabywcy, za zgodą zbywającego.

Zaświadczenie takie nie jest jednak tym samym, czym wypis z księgi wieczystej⁴¹. W praktyce oznacza to, że w przypadku zbycia całości lub części gospodarstwa do KRUS zgłasza się rolnik (zbywca) wraz z nabywcą. Rolnik składa wniosek o wydanie zaświadczenia o braku zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i ubezpieczenie zdrowotne. Po otrzymaniu takiego zaświadczenia rolnik przedstawia je nabywcy, w sytuacji gdy na koncie rolnika istnieją zaległości, zaświadczenie wykazuje kwotę zadłużenia wraz z odsetkami liczonymi na dzień wydania dokumentu.

Zdarzają się również sytuacje, w których rolnik planujący zbycie części lub całości gruntów nie składa wniosku o wydanie zaświadczenia, a na jego koncie widnieje zadłużenie z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników. W takim przypadku

40. Wyrok WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., I SA/Po 1215/17.

41. Wyrok SA w Rzeszowie z 20 października 2015 r., III AUa 495/15.

KRUS może zastosować przedstawione przepisy ustaw i wydać decyzję dotyczącą odpowiedzialności nowego nabywcy gospodarstwa za te zaległości. Może to nastąpić tylko w ściśle określonym czasie, zgodnie z przepisem: „Nie można wydać decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej, jeżeli do końca roku kalendarzowego, w którym powstała zaległość podatkowa, upłynęło 5 lat...”⁴².

Decyzje w sprawie odpowiedzialności za należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne czy zdrowotne są wydawane przez KRUS w szczególnych przypadkach, np. po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i ustaleniu, że spadkobiercy przyjęli spadek z dobrodziejstwem inwentarza.

KRUS nie może wydać natomiast takiej decyzji, jeśli osoba nabyła gospodarstwo rolne w drodze wyłączenia, zasiedzenia bądź egzekucji⁴³.

Czynności wspomagające dochodzenie należności w KRUS

Przedstawione w artykule formy dochodzenia należności od rolników uregulowane są w różnych aktach prawnych, takich jak ustawy, rozporządzenia, zarządzenia i instrukcje, itp. Pomimo nieustannego „ruchu” na kontaktach płatników, wynikających z wydawania decyzji o objęciu rolników ubezpieczeniem społecznym lub zdrowotnym oraz o ustaniu tego ubezpieczenia, a także związanych z tym naliczeń i odpisów składek, pracownicy KRUS mają za zadanie osiągnięcie wskaźnika ściągальności należności składkowych na poziomie co najmniej 95%. Wskaźnik ten (tzw. wskaźnik zwykły) jest obliczany na podstawie wzoru zawartego w dokumentach Kasy⁴⁴. Działania pracowników powinny dążyć do zmniejszenia liczby zadłużonych rolników. Jak już wspomniano, rolnik jest zobowiązany co kwartał do uregulowania składki za wszystkie osoby ubezpieczone w jego gospodarstwie. W związku z tym Kasa wysyła kwartalne przekazy ze wskazanymi kwotami do uregulowania. Terminy płatności składek przypadają na ostatni dzień pierwszego miesiąca danego kwartału, czyli 31 stycznia, 30 kwietnia, 31 lipca, 31 października. Po tych terminach pracownicy ds. ubezpieczeń podejmują działania mające na celu wyegzekwowanie należnych, bieżących składek, aby zapobiec powstawaniu dużych zaległości.

42. Art. 118 ustawy Ordynacja podatkowa.

43. A. Grudzień, *Odpowiedzialność nabywcy gospodarstwa rolnego za długi związane z prowadzeniem tego gospodarstwa na tle art. 112 ustawy Ordynacja Podatkowa – wybrane problemy prawne*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2012, nr 43, s. 118.

44. Księga procesów Zintegrowanego Systemu Zarządzania KRUS z 27 września 2023 r., II Procesy główne, 1. Ubezpieczanie i prowadzenie rozliczeń z płatnikami składek, 1.3 Mierniki procesu.

Według autorki artykułu kluczowe znaczenie ma systematyczna analiza kont i akt zadłużonych rolników, zarówno w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne rolników, jak i zdrowotne. Rolnicy posiadający większe zaległości często niechętnie współpracują z pracownikami KRUS, dlatego istotną rolą tych drugich jest prowadzenie spraw postępowań w taki sposób, aby ustalić m.in. zasadność podlegania ubezpieczeniu społecznemu w KRUS. Do tego celu służą zewnętrzne systemy, takie jak:

- CEIDG (Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej)⁴⁵;
- portal ARiMR (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa);
- EESSI RINA (System Elektronicznej Wymiany Informacji dotyczących Zabezpieczenia Społecznego), który może być wykorzystywany do potwierdzenia zatrudnienia dłużnika za granicą;
- Elektroniczne Księgi Wieczyste⁴⁶.

Ponadto pracownicy KRUS składają wnioski o udostępnienie danych osobowych do:

- Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) w celu uzyskania informacji dotyczących okresów ubezpieczenia społecznego i pobierania świadczeń;
- Gminnego/Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (GOPS, MOPS), aby ustalić sytuację materialną dłużnika.

Kolejnym istotnym działaniem, które niejednokrotnie ma wpływ na kwestię zadłużenia, jest weryfikacja powierzchni gospodarstw rolnych. Sprawdzanie powierzchni zadłużonego gospodarstwa rolnego stanowi priorytetowe zadanie dla pracowników Kasy. Aby prawidłowo ustalić powierzchnię gospodarstwa, należy podjąć następujące kroki:

- wystąpić z wnioskiem o udostępnienie danych osobowych do urzędu gminy – wydziału podatków rolnych;
- w niektórych przypadkach wystąpić również do starostwa powiatowego z wnioskiem o udostępnienie wypisu z rejestru gruntów;
- przejrzeć księgę wieczystą w systemie teleinformatycznym, pod warunkiem posiadania numeru księgi wieczystej⁴⁷.

Prawidłowe odczytanie danych z ksiąg wieczystych umożliwia szybkie ustalenie aktualnej powierzchni gospodarstwa, sprawdzenie, które działki zostały wyzbyte lub nabyte, na jakiej podstawie oraz do której księgi zostały przeniesione. Można także określić współwłaścicieli oraz sprawdzić ujawnione wpisy hipotek przez inne podmioty w dziale IV.

45. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej, <https://aplikacja.ceidg.gov.pl>, dostęp 16.07.2024.

46. Ministerstwo Sprawiedliwości, Elektroniczne Księgi Wieczyste, <https://ekw.ms.gov.pl>, dostęp 16.07.2024.

47. Art. 364 ust. 6 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

Rolnicy, którzy nie aktualizują w KRUS powierzchni gospodarstwa rolnego, często błędnie zakładają, że kancelaria notarialna w momencie sporządzania aktu notarialnego, przesyła ten dokument do kilku podmiotów, w tym KRUS. W rzeczywistości KRUS nie otrzymuje aktów notarialnych bezpośrednio z kancelarii. Często też rolnicy nie występują do Kasy z wnioskiem o wydawanie odpowiednich zaświadczeń potrzebnych u notariusza. Dopiero pracownicy ubezpieczeń w KRUS analizując wpisy w księgach wieczystych, dowiadują się o zawarciu umów kupna-sprzedaży. Na podstawie zapisów w „nowo założonej” lub „już istniejącej” księdze wieczystej ujawnia się nowy właściciel części lub całości gospodarstwa rolnego. Uzyskanie takiego aktu notarialnego nie jest trudne, o ile nowy nabywca podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników i dostarczy odpowiednie dokumenty do Kasy. W ostateczności można wtedy wydać decyzję o odpowiedzialności na osoby trzecie.

Pracownicy KRUS zajmujący się dochodzeniem należności od dłużników muszą wykazać się dużą znajomością wielu przepisów wspomnianych w artykule. Zanim podejmą decyzję o zastosowaniu środków przymusowego dochodzenia należności, muszą dokonać przeglądu wszystkich ksiąg wieczystych dłużnika. Zadanie to znacznie ułatwia bezpośredni dostęp do centralnej bazy ksiąg wieczystych.

Korzystanie przez pracowników KRUS z zewnętrznych systemów, takich jak portal Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jest niezwykle pomocne w weryfikacji podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników oraz użytkowania gospodarstwa rolnego przez dłużników. Z systemu ARiMR można uzyskać np. informacje o beneficjentach dopłat bezpośrednich, działkach objętych dopłatami oraz numerze konta, na które wpływają środki. Często rolnicy zawierają między sobą nierejestrowane umowy dzierżawy – czy to w formie ustnej, czy pisemnej, nie zgłaszając tego KRUS. Umowy te mają ogromny wpływ na podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników i na prawidłowe naliczenie wysokości składek. Pozyskane informacje z systemu ARiMR również ukierunkowują sposób prowadzenia rozmów z dłużnikami.

Dzięki aplikacji CZDO i dostępowi do bazy PESEL pracownicy KRUS mogą pozyskać wiele cennych informacji, np. dotyczących adresów, co ułatwia prowadzenie postępowań z dłużnikami.

Zakończenie

Sprawy dotyczące nieopłaconych przez rolników składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne są skomplikowane. W każdym przypadku pracownik zobowiązany jest ustalić stan faktyczny danego gospodarstwa rolnego. Pomocne są w tym instytucje państwowe, do których można skierować zapytanie, jak również dostępne w KRUS zasobów wiedzy. Zanim podejmie się zdecydowane środki przymusowego dochodzenia należności, warto prowadzić rozmowy z rolnikami dłużnikami, aby ustalić sposób spłaty zaległości. Tak naprawdę wiele zależy od samych zadłużonych rolników, ale umiejętne prowadzenie rozmów przez pracowników ma duży wpływ na podjęcie decyzji o spłacie zadłużenia. Pracownicy KRUS znający sytuację materialną dłużników, niejednokrotnie przedstawiają coraz to lepsze rozwiązania, mające na celu spłatę zobowiązań w krótszym lub dłuższym okresie. W stosunku do rolników, którzy nie wywiązują się z udzielonych ulg, zasadne jest wdrożenie przymusowego dochodzenia należności. Na bieżąco ustala się źródła dochodu i majątku dłużnika, a uzyskane informacje przekazuje do organu egzekucyjnego. Zabezpieczenia na hipotecę gospodarstwa rolnego są rozwiązaniem pozwalającym na dochodzenie wszystkich należności od obecnych dłużników lub w przyszłości od ich spadkobierców.

Jak wynika z artykułu, pracownicy KRUS muszą podchodzić indywidualnie do każdego zadłużenia oraz przestrzegać wszystkich obowiązujących przepisów, zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych regulacji. Ustalony przez autorkę cel artykułu został osiągnięty.

Bibliografia

Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej, <https://aplikacja.ceidg.gov.pl>, dostęp 16.07.2024.

Grudzień A., *Odpowiedzialność nabywcy gospodarstwa rolnego za długi związane z prowadzeniem tego gospodarstwa na tle art. 112 ustawy Ordynacja Podatkowa – wybrane problemy prawne*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2012, nr 43.

Instrukcja techniczno-biurowa w zakresie wykonywania zadań dotyczących podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz rozliczeń z tytułu składek na te ubezpieczenia stanowiąca załącznik do Zarządzenia nr 17 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z 10 kwietnia 2019 r. wraz ze zmianami w Zarządzeniu nr 23 Prezesa KRUS z 17 grudnia 2021 r. i w Zarządzeniu nr 16 Prezesa KRUS z 28 czerwca 2022 r.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <https://www.gov.pl/web/krus/formularze>, dostęp 15.07.2024.

Działania podejmowane w KRUS w zakresie dochodzenia należności z tytułu nieopłaconych składek

Księga procesów Zintegrowanego Systemu Zarządzania KRUS z 27 września 2023 r.

Materiały ze szkolenia: *Przenoszenie odpowiedzialności za zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i ubezpieczenie zdrowotne na osoby trzecie i spadkobierców*, Radca prawny Marcin Jagodziński, Wrocław 2018, s. 1.

Ministerstwo Finansów, Centralny System Elektronicznych Tytułów Wykonawczych, <http://etw.mf.gov.pl>, dostęp 15.07.2024.

Ministerstwo Sprawiedliwości, Elektroniczne Księgi Wieczyste, <https://ekw.ms.gov.pl>, dostęp 16.07.2024.

Pismo Prezesa KRUS z 31 lipca 2020 r., nr 0000-UB.400.5.2020.

Pismo Prezesa KRUS z 31 marca 2022 r., nr 0000-UB.400.1.4.2022.

Pismo Prezesa KRUS z 2 lipca 2024 r., nr 0000-UB.400.5.2023.

Pismo – wyjaśnienie Zastępcy Prezesa KRUS z 26 czerwca 2013 r., nr UB 400/1/20/12.

Pismo z Centrali KRUS – Biura Ubezpieczeń z 26 lipca 2016 r., nr 0000-UB.401.2.11.2016.

Pismo z Centrali KRUS z 9 października 2020 r., nr 0000-UB.412.388.2020.

Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 5 stycznia 2021 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia doręczanego zobowiązaniu przed wszczęciem egzekucji administracyjnej, Dz. U. 2021 poz. 67.

Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z 23 lutego 2024 r., Dz. U. 2024 poz. 316.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 lutego 2024 r. w sprawie oświadczenia zobowiązanego o posiadanym majątku i źródłach dochodu oraz prawdziwości i zupełności tego oświadczenia oraz wezwania do jego złożenia.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 21 marca 2024 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego, Dz. U. 2024 poz. 432.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 4 lipca 2024 r. w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzycielności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych, Dz. U. 2024 poz. 1023.

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2024 poz. 572.

Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 2023 poz. 1550 ze zm.

Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. 2023 poz. 2505.

Ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz. U. 2023 poz. 1984.

Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2024 poz. 90.

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. 2023 poz. 2383 ze zm.

Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2024 poz. 146.

Wyrok SA w Rzeszowie z 20 października 2015 r., III AUa 495/15.

Wyrok WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., I SA/Po 1215/17.

Wyrok WSA w Olsztynie z 14 października 2021 r., I SA/O/ 605/21.

Działania podejmowane w KRUS w zakresie dochodzenia należności z tytułu nieopłaconych składek

Zarządzenie nr 33 Prezesa KRUS z 18 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu etyki pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Zarządzenie Nr 1 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego KRUS z 4 stycznia 2024 r. w sprawie zasad umarzania, odpisywania oraz udzielania ulg w spłacie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i ubezpieczenie zdrowotne oraz zasad ustalania, dochodzenia, umarzania, odpisywania oraz udzielania ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń.

otrzymano: 17.07.2024
zaakceptowano: 29.08.2024

*Ten artykuł jest objęty licencją Creative Commons Attribution 4.0
Licencja międzynarodowa (CC BY 4.0)*



Measures taken by KRUS in the collection of outstanding contributions

Malwina Niezgoda

Abstract

Participation in social insurance for farmers entails the inherent obligation of farmers to pay contributions, while farmers who do not comply with this obligation may face various actions undertaken by the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS). Debt collection activities at the fund are performed by employees of the insurance department. Basic information activities include sending notices listing the outstanding amounts and repayment options under a relief scheme, as well as direct conversations with farmers while visiting their farms or during their visits to KRUS Local Branches. Before any measures are undertaken to enforce the recovery of amounts due, debtors are sent dunning notices calling them to pay any unpaid contributions. If the debtor fails to act and repay the debt, the Fund may initiate proceedings aimed at compulsory recovery of amounts due.

The article is based on legal provisions and internal regulations of the Fund concerning the recovery of amounts due from farmers. The author also offers her insight from more than a dozen years of experience in recovering contributions from debtors. The aim of the article is to present the available methods of recovering amounts due from farmers.

Keywords: debtor, compulsory mortgage, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS, Fund), enforcement proceedings, farmer.

Malwina Niezgoda, a student of post-graduate studies “Agriculture Social Insurance – Functioning, Administration and Legal aspects” at the President Stanisław Wojciechowski Calisia University in Kalisz, a senior specialist at the KRUS Local Branch in Wieluń, Łódź Regional Office, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS).

Introduction

The statute defines the persons entitled and obliged to be covered by social insurance of farmers, provided they meet specific criteria¹. The main premise of compulsory insurance is conducting agricultural activities on an agricultural farm with an area exceeding 1 comparative fiscal hectare. Entitlement for insurance is also extended to persons conducting agricultural activities on a farm with an area of less than 1 comparative fiscal hectare. Such persons may be subject to insurance voluntarily, by filing an appropriate application with KRUS. Article 6 of the said act defines the terms “farmer”, “household member” and “helper”, all of whom are eligible to be covered by social insurance. After a decision to cover a farmer with social insurance is issued, the payer is obliged to pay contributions towards the insurance, and being covered by the social insurance of farmers is also tied to compulsory health insurance. To this end, it is necessary to file a respective form (KRUS UD-2Z). The health insurance contribution is paid for the entire month and cannot be split into individual days. The payer of health insurance contributions on behalf of the farmer, their spouse and household member(s) is determined based on the area of the agricultural farm. In the case of agricultural farms with an area of less than 6 comparative fiscal hectares, the contributions for the insured are paid from the state budget, while for farms with an area of 6 or more comparative fiscal hectares, the health insurance contributions are paid by the farmers themselves². The contribution amount is PLN 1,00 per fiscal conversion hectare, and the payment date falls on the last day of the first month of each quarter.

Failure to pay social insurance contributions of farmers, as well as health insurance contributions, by the applicable deadline causes the principal amount to be increased by the interest for delay calculated daily, starting from the day following the payment deadline until and inclusive of the date of payment³. According to the announcement of the Minister of Finance of 10 October 2023, the new interest for delay rate, equal to 14.50% of the outstanding amount per annum⁴, applies since 5 October 2023.

While persons subject to voluntary insurance may at any time cancel their KRUS insurance and stop paying the contributions, there is no such possibility with compulsory insurance. Being subject to compulsory insurance, i.e. by law, ceases, for example,

1. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2024 poz. 90.

2. Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2024 poz. 146.

3. Art. 4 pkt 1 i art. 40 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

4. Art. 56 d Ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. 2023 poz. 2383 ze zm.

if the insured person becomes subject to another social insurance, is granted the right to age or disability benefits, or discontinues their agricultural activities. With respect to contribution payers who evade payments, KRUS employees undertake a number of actions (as per the Instructions) to enforce payment of the amounts due⁵.

Activities preceding the initiation of compulsory recovery of amounts due

A part of those subject to social insurance of farmers have outstanding debts on account of social insurance itself, or health insurance. Indebtedness arises as a result of non-payment of contributions or as a result of a decision on retroactive coverage and the accrual of contributions to be settled with interest. The legislator imposes on the farmer a duty to notify the Fund, without prior request of the latter, of any circumstances that affect social insurance coverage, including persons working on the farmer's agricultural farm, within 14 days⁶. Should a farmer conduct agricultural activities and during this period meet the conditions to be covered by social insurance of farmers, but fail to notify the Fund of this fact within 14 days, they may be covered by social insurance of farmers by means of an appropriate decision that lists the outstanding contributions to be paid with interest. The same applies to the farmer's spouse and household members who performed regular work on their agricultural farm.

Before resorting to compulsory means of recovering amounts due, designated KRUS employees undertake activities to notify indebted farmers, both personally and in written form. Such activities should be recorded in an electronic or paper registry listing the form of the action, its date, and the first and last name of the employee undertaking the activity. The above matter is covered by a regulation⁷. The internal Fund document listing the forms of information activities (information website, SMS, e-mail, phone, fax) are the Instructions mentioned above⁸.

In order to enforce the amounts due, the employees visit the farms of indebted farmers, and conduct a site visit finalised by drafting a report that describes the

5. Technical and Administrative Instructions (Instrukcja techniczno-biurowa) concerning the performance of tasks related to being subject to social insurance of farmers and health insurance and settlements of contributions towards such insurance, constituting an attachment to Zarządzenie nr 17 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z 10 kwietnia 2019 r., as amended by Zarządzenie nr 23 Prezesa KRUS z 17 grudnia 2021 r. and w Zarządzenie nr 16 Prezesa KRUS z 28 czerwca 2022 r.
6. Art. 37 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.
7. Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z 23 lutego 2024 r., Dz. U. 2024 poz. 316.
8. Instrukcja techniczno-biurowa, op. cit., Dział V, rozdział 1.

financial status of the agricultural farm. Proposals to grant relief in repaying the debt are offered to the farmer, and may include splitting the debt into instalments or postponing the deadline for paying current contributions. The relief is granted as provided for by the legislator and solely on the request of the interested party⁹. Upon granting an instalment scheme, notice is taken of, among others, the payment challenges the applicant is experiencing and the financial condition of the Agricultural Social Insurance Fund or the National Health Fund. The financial status of the farmer is determined on the basis of documents confirming their farm and household income and expenditure, as well as documents confirming fortuitous events etc.¹⁰ The payment of debt in instalments is beneficial for the debtor, since interest for delay ceases to accrue on the principal from the date of filing the request. In order to take advantage of such a repayment scheme, it is necessary to regularly settle the instalments in the amounts and by the deadlines stated in the decision granting the relief. The deferment of contribution payments is a relief that can be used by a farmer during the month in which the deadline for paying current contributions elapses. A condition for obtaining a positive decision of deferment of the payment deadline is documenting the payment difficulties of the applicant and naming a new payment deadline, which can not be longer than two quarters.

On agricultural farms that experienced losses as a result of disadvantageous weather conditions or, for example, the loss or sickness of animals, the insured farmers may apply to KURS to have their contributions remitted, among others as part of *de minimis* assistance and ongoing assistance programmes. Applications submitted by farmers and confirmed by a report made by the relevant commission appointed by the regional governor are processed without the need for KRUS employees to visit the farm. If the decision to remit the contribution is positive, the farmer is no longer obliged to pay it. A farmer whose application to remit the contribution has been rejected is offered an opportunity to repay the debt under an instalment scheme, while in matters concerning relief or remittance of outstanding contributions, each farmer's application needs to be examined individually. The most frequent reason for rejecting an application is insufficient documentation to confirm the sustained losses or payment difficulties experienced by the agricultural farm. Rejection can also be caused by using up the entire limit of *de minimis* assistance in agriculture or the individual limit for an agricultural producer in the amount of EUR 20,000 within three

9. Art. 41a ust. 1 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

10. Zarządzenie nr 1 Prezesa KRUS z 4 stycznia 2024 r. w sprawie zasad umarzania, odpisywania oraz udzielania ulg w spłacie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i ubezpieczenie zdrowotne oraz zasad ustalania, dochodzenia, umarzania, odpisywania oraz udzielania ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń.

Measures taken by KRUS in the collection of outstanding contributions

fiscal years. Filing such a declaration together with the application for remittance is mandatory¹¹, and in this case, even if the farmer meets the formal prerequisites for remittance, a decision rejecting the application as regards the retirement and disability fund contributions is issued, while a positive decision can possibly be made with respect to the accident, sickness and maternity fund contributions.

All tasks related to granting relief are performed in compliance with internal Order no. 1 of the President of KRUS of 4 January 2024 on the rules of remitting, writing off and granting relief related to payment of amounts due on social insurance of farmers and health insurance contributions, and the rules of determining, recovering, remitting, writing off and granting relief related to repayment of unduly collected benefits.

Outstanding contributions can also be recovered, as per the entitlements found in the Social Insurance of Farmers Act, by deducting the amount from the pecuniary social insurance benefits due to the farmer (sickness allowances, one-time compensation, retirement and disability pensions)¹². Such deductions can be made solely from benefits due to the farmer or their spouse.

When dealing with farmers, it is very important to comply with the KRUS Employee Code of Ethics, which lists the following principles by which the conduct of employees should be guided: lawfulness, objectivity, honesty and integrity, responsibility, politeness and good manners, partnership, professionalism, and openness¹³. To achieve these objectives, employees should always abide by these principles and handle matters related to indebted farmers in such a manner as to achieve a consensus or reach a common position. Employees assigned to handle the matters of debtors should regularly monitor their situation.

Another activity related to recovering contributions from farmers is sending them notices that list outstanding amounts due under the social insurance of farmers or health insurance. Such debt reminders are sent once per quarter together with a money order form that can be used to pay the next contribution. The balance of the farmer's account is also checked during visits to KRUS, where employees can talk to the debtor directly and discuss options to repay the debt, for example by granting a relief.

When a farmer is in arrears with regard to settling outstanding amounts, the Fund generates a dunning notice containing a call for payment. The notice is sent by return receipt, and following service, the farmer is obliged to settle the obligation within 7 days. Effective service of the letter also entails charging the debtor with

11. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <https://www.gov.pl/web/krus/formularze>, access 15.07.2024.

12. Art. 50 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

13. Order no. 33 of the President of KRUS of 18 December 2014 on introducing the Employee Code of Ethics of the Agricultural Social Insurance Fund. Zarządzenie nr 33 Prezesa KRUS z 18 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu etyki pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Measures taken by KRUS in the collection of outstanding contributions

costs of the reminder, as set out in the regulation, which since 13 October 2021 are equal to PLN 16.00¹⁴. The costs of the reminder are not due should the debtor pay the outstanding amount prior to receiving the dunning notice¹⁵.

The dunning notice should contain the information listed in Article 15 § 1a and § 1b of the Enforcement Proceedings in Administration Act¹⁶:

- employee signature and official position of the person authorised to act on behalf of the creditor;
- information instructing the obliged party about the obligation to notify the creditor, and if enforcement is initiated, also the enforcement authorities, about any change of address of residence;
- information instructing the debtor about the obligation to notify the creditor about any change of address of service; in case of presumption of service, the obliged party will be unable to challenge the effectiveness of serving the dunning notice¹⁷;
- instructions that the costs of the dunning notice are charged to the obliged party and collected on behalf of the creditor.

Article 15 of the said Act contains provisions on the statute of limitations for costs of a dunning notice¹⁸.

This clause shall not apply to KRUS, since issues related to the statute of limitations of obligations (including costs of dunning notices) are regulated in the Social Insurance of Farmers Act. Accordingly, costs of dunning notices are subject to a 5-year statute of limitations¹⁹.

The act introduced changes entitling creditors (including KRUS) to call upon the obliged party to submit a declaration concerning owned assets and sources of income, together with a statement that the declaration is true and complete, within 7 days from the date of service²⁰.

The regulation of the Ministry of Finance lists the information that should appear in the call and declaration concerning owned assets and sources of income²¹. For the

14. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 5 stycznia 2021 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia doręczanego zobowiązanemu przed wszczęciem egzekucji administracyjnej, Dz. U. 2021 poz. 67.

15. Pismo z Centrali KRUS – Biura Ubezpieczeń z 26 lipca 2016 r., nr 0000-UB.401.2.11.2016.

16. Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. 2023 poz. 2505.

17. Pismo Prezesa KRUS z 31 lipca 2020 r., nr 0000-UB.400.5.2020, p. 5.

18. Art. 15 pkt 3c–3e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

19. Art. 41 b i art. 6 pkt 13 b ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

20. Art. 37b § 1–4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

21. Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 lutego 2024 r. w sprawie oświadczenia zobowiązanego o posiadanym majątku i źródłach dochodu oraz prawdziwości i zupełności tego oświadczenia oraz wezwania do jego złożenia.

above documents, KRUS employees use forms designed by the Insurance Bureau of the KRUS Head Office²².

Within 7 days of receiving the dunning notice, the debtor may apply to KRUS for granting a relief, for example in the form of an instalment scheme. This application is then examined and a suitable decision granting or refusing the relief is issued.

Activities initiating proceedings for compulsory recovery of amounts due

Should a farmer show no inclination or possibility to repay the debt despite previous calls, administrative enforcement shall commence, with the Fund sending the information it has obtained on the debtor's assets and sources of income, together with a writ of execution, to the competent fiscal office.

The activities of employees in this respect are regulated in Chapter 2 of the afore-said internal Order of the President of KRUS²³. Article 51 of the Social Insurance of Farmers Act refers to the Enforcement Proceedings in Administration Act, which states that upon the initiation of enforcement proceedings, it is crucial to state the date of initiation, that is the date on which the dunning notice was served to the farmer. Before sending each writ of execution to the enforcement authority, it should be checked whether the debtor has settled their debt and filed an application to grant the previously mentioned relief, and also whether or not they filed a request to determine the right to benefits from which a deduction could be made. Once the writ of execution is sent to the enforcement authority or forwarded to the court bailiff, farmers are charged with additional costs related to conducting administrative or court enforcement.

The aim of compulsory recovery of amounts due from farmers is preserving financial balance and allowing all other benefits, especially benefits due under accident, sickness and maternity insurance, to be paid to insured farmers. External regulations that bind KRUS employees during compulsory enforcement of amounts due include: The Enforcement Proceedings in Administration Act and the Code of Administrative Proceedings²⁴. Each writ of execution passed to the enforcement authority is recorded in a registry (a list of enforcement orders to which a writ of execution has been appended,

22. Pismo z Centrali KRUS z 9 października 2020 r., nr 0000-UB.412.388.2020 and pismo Prezesa KRUS z 2 lipca 2024 r., nr 0000-UB.400.5.2023.

23. Instrukcja techniczno-biurowa, op. cit.

24. Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. 2023 poz. 2505; Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2024 poz. 572.

Measures taken by KRUS in the collection of outstanding contributions

maintained separately for each enforcement authority). KRUS, as the creditor, and the enforcement authority should cooperate as provided for in the regulation²⁵.

The fiscal office, as the enforcement authority, applies measures for the enforcement of pecuniary debts, including:

- of money;
- from remuneration for work;
- from retirement, social insurance and social pension benefits;
- from bank accounts²⁶.

The work of KRUS is largely facilitated by changes that took place in connection with the electronic forwarding of enforcement applications and writs²⁷, making the process of forwarding the application to the enforcement authority much faster, and, accordingly, the recovery of liabilities much swifter. The author noted that occasionally enforcement proceedings may be as short as 5 days (from sending the application to the fiscal office to receiving the amount on the Fund's account).

Pursuant to the provisions of the Code of Administrative Proceedings, letters in electronic form are signed with a qualified electronic signature, trusted or personal signature, or qualified electronic seal of the public administration authority, stating the name of the person affixing the seal in the contents of the letter. Lack of the required and correct signature forms an obstacle to handling the forwarded applications. The internal KRUS system, nSIU, is integrated with the Central System of Electronic Writs of Execution (eTW)²⁸.

Following configuration of the system to handle eNotices (eZW), KRUS employees shall as a representative of the creditor be able to immediately:

- notify the execution authority about events affecting the proceedings (a change in or expiration of the amount due);
- apply for suspending, discontinuing or resuming suspended proceedings.

The Fund is also obliged to obtain from the enforcement authority information on the course of pending enforcement proceedings. In addition, under the provisions of the Code of Administrative Proceedings, the Fund is entitled to make notes from or copies of enforcement proceeding files. Following the forwarding of issued writs of execution to the enforcement authority (fiscal office), and upon unsuccessful

25. Rozporządzenie Ministra Finansów z 4 lipca 2024 r. w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych, Dz. U. 2024 poz. 1023.

26. Art. 1a pkt 12 a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

27. Ibidem, art. 26 aa oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z 21 marca 2024 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego, Dz. U. 2024 poz. 432.

28. Ministerstwo Finansów, Centralny System Elektronicznych Tytułów Wykonawczych, <http://etw.mf.gov.pl>, access 15.07.2024.

enforcement, the enforcement authority should be contacted about the status of the proceedings every six months. Should information be obtained regarding the debtor's sources of income, the enforcement authority shall be notified of them immediately.

Should there be no possibility of recovering the amount due, the enforcement authority may issue a decision to discontinue enforcement proceedings, stating the reason, or encumber the President of KRUS with accrued costs of enforcement. The creditor is entitled to a complaint against such a decision and encumbrance. Based on a court judgement, it was decided that the President of KRUS is obliged to bear the accrued costs of enforcement in conducted proceedings to enforce the due amounts of contributions, both for the social insurance of farmers and for health insurance²⁹. KRUS may, however, challenge the amount of costs of enforcement to be paid³⁰. If enforcement proceedings are discontinued by the enforcement authority due to a lack of possibility to recover amounts due in excess of the costs of execution, the proceedings may be resumed on request of the creditor should new assets or sources of income of the debtor that exceed the amount of enforcement costs be revealed³¹.

Another activity of KRUS employees related to securing the due contributions for the social insurance of farmers and health insurance is entering a compulsory mortgage into the land and mortgage register of the debtor. The Social Insurance of Farmers Act does not regulate all relevant issues, which is why the legislator refers to other legal instruments³², detailed guidelines of which can be found in division 5, chapter 4 of the Technical and Administrative Instructions. Securing debts by means of a compulsory mortgage is used when other KRUS actions to recover the amount due prove ineffective, with the key task being to determine whether a particular item of real estate has a land and mortgage register assigned, and its number.

If the land and mortgage register number is known, the accuracy of data needs to be verified to make sure that the amount of collateral does not exceed the value of the real estate. The Land and Mortgage Register Act³³ and the possibility to browse land and mortgage registers in electronic form³⁴ allow KRUS employees, without undue delay, to formulate a decision preceding the entry of a compulsory mortgage, to be issued and signed by a person authorised by the President of KRUS. The decision is always sent by return of receipt and entered into the relevant register that forms appendix no. 1 to the aforementioned Technical and Administrative Instructions.

29. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14 października 2021 r., sygn. Akt: I SA/O/ 605/21.

30. Pismo Prezesa KRUS z 31 marca 2022 r., nr 0000-UB.400.1.4.2022.

31. Art. 59 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

32. Art. 52 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

33. Art. 251 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, Dz. U. 2023 poz. 1984.

34. Ministerstwo Sprawiedliwości, Elektroniczne Księgi Wieczyste, <https://ekw.ms.gov.pl>, access 16.07.2024.

Measures taken by KRUS in the collection of outstanding contributions

Within 14 days of servicing the decision, the addressee (debtor) is obliged to settle the amounts due listed therein. The decision also notifies the debtor that proceedings for providing debt security by entering a compulsory mortgage to the relevant land and mortgage register will be initiated should the amount due not be paid. Should no payment from the debtor be recorded by the deadline stated in the decision, the employee shall draft a document addressed to the district court having jurisdiction according to the location of the real estate. The document is an application for entering a mortgage in the land and mortgage register, containing the attachments required by the court and signed by persons authorised by the President of KRUS, for example the regional division director. The contents of the entry should be free from doubt and state the type of mortgage (e.g. compulsory), the mortgage creditor and the title and amount of the debt (or amount due in the case of KRUS) secured by the mortgage. In accordance with the provisions, in order to calculate the sum of the mortgage entered against the debtor's real estate, the amount of all claims needs to be determined, that is the principal and interest for delay (accrued until the date of payment or, if no payment was made, according to the statute of limitation)³⁵. The sum of the mortgage stated in the application to enter a compulsory mortgage cannot therefore exceed 150% of the amount of debt and accessory considerations³⁶.

Once the court has entered the mortgage into the land and mortgage register, KRUS receives a mortgage security order and records it accordingly. Entering a mortgage into Division IV of the land and mortgage register guarantees the recovery of due contributions together with future interest. The course of action when making an entry into the land and mortgage register is regulated, among others, by Article 626² of the Code of Civil Proceedings³⁷.

Farmers who for various reasons did not settle their obligations towards KRUS and have had a mortgage security established, can apply to KRUS to settle the outstanding amounts and the entries in Division IV encumbering their farm cleared. In such cases, KRUS employees calculate the debt amount covered by the mortgage entry, taking into account due contributions together with interest on the day of payment. Upon payment, the debt is deemed discharged. On written request of the farmer asking for a non-default statement, a KRUS employee shall draw the relevant certificate clearing the mortgage from the land and mortgage register, and submit it to be signed by authorised supervisors.

35. Art. 69 i art. 110 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

36. Pismo – wyjaśnienie Zastępcy Prezesa KRUS z 26 czerwca 2013 r., nr UB 400/1/20/12.

37. Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 2023 poz. 1550 ze zm.

Measures taken by KRUS in the collection of outstanding contributions

Recovery of amounts due to KRUS may also include enforcement from real estate conducted by the enforcement authority, which is regulated in Article 1a, point 12 of the Enforcement Proceedings in Administration Act³⁸. Prior to 30 November 2001, such means were limited solely to cases of court enforcement. The Fund may take advantage of enforcement from real estate if such enforcement proceedings have been initiated by another creditor, in which case KRUS should advance its claims. In addition, when the Fund has established a mortgage security, the enforcement authority shall notify all other creditors, including KRUS, about initiating an auction of the real estate.

The above suggests that KRUS does not initiate an auction of the farm, but only secures the amounts due from farmers on contributions together with interest, in light of recovering them in the future.

The provisions of the Social Insurance Farmers Act, including Article 52, refer to the aforesaid Enforcement Proceedings in Administration Act and to the Tax Ordinance Act that defines the rules for transferring the responsibility for debts arising from contributions to social insurance of farmers and health insurance to third parties and heirs³⁹. This is another option by which amounts due can be compulsorily recovered by KRUS employees responsible for dealing with debtors.

The responsibility of heirs for outstanding amounts due to KRUS from the deceased depends on their decision on whether to accept or reject inheritance. If an heir rejects the inheritance, they are not liable for the debts of the deceased, but should the inheritance is accepted, they are liable for such obligations under the benefit of inventory. Under Article 100 of the Tax Ordinance Act, liability for tax obligations arises regardless of whether a decision (confirmation of acquiring inheritance or deed of succession certificate) was issued. "An inheritance is acquired when it is opened, and this occurs upon the death of the testator" (Articles 924 and 925 of the Civil Code)⁴⁰.

Another issue related to the liability of third parties involves outstanding contributions to the social insurance of farmers and health insurance of a living debtor, in which case, in addition to issuing a decision addressed directly to the debtor, it is possible to extend the group of persons or entities against whom the payment of obligations can be enforced, which is based on a decision on the liability of third parties. In such circumstances, the provisions of Article 107–118 of the Tax Ordinance Act can be applied.

38. Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. 2023 poz. 2505.

39. Training materials: *Przenoszenie odpowiedzialności za zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i ubezpieczenie zdrowotne na osoby trzecie i spadkobierców*, Marcin Jagodziński, attorney-at-law, Wrocław 2018, p. 1.

40. Wyrok WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., I SA/Po 1215/17.

Measures taken by KRUS in the collection of outstanding contributions

As stipulated in Article 112 § 1 of the Tax Ordinance Act: “the purchaser of an enterprise or organised part of an enterprise is jointly and severally liable with all their assets together with the taxpayer for outstanding tax obligations related to the conducted economic activities that arose until the date of acquisition, unless the purchaser could not have been aware of such outstanding obligations while observing due diligence”.

On the other hand, under Article 112 § 6 and Article 306g, tax authorities issue a certificate showing the outstanding tax obligations of the seller:

- on request of the seller, or;
- on request of the purchaser with consent of the seller.

Such a certificate is not, however, equivalent to an extract from the land and mortgage register⁴¹. In practice, this means that when all or part of a farm is sold, the farmer (seller) and the purchaser should appear at KRUS. The farmer should apply for a non-default certificate regarding contributions to the social insurance of farmers and health contributions. Upon receiving this certificate, the farmer presents it to the seller. If the farmer's balance has any outstanding amounts, the certificate will show the debt amount together with interest calculated as of the date of issuing the document.

Occasionally, it may also occur that a farmer planning to sell some or all of their land does not submit a request to issue the certificate despite outstanding contributions to the social insurance of farmers recorded on their balance. In such cases, KRUS may apply the previously discussed statutory provisions and issue a decision holding the purchaser of the farm liable for the arrears. This can occur only within a strictly limited time frame, since according to the provision: “A decision on the tax liability of a third party cannot be issued if 5 years have elapsed since the end of the calendar year in which the outstanding tax obligation arose”⁴².

Decisions concerning liability for contributions to the social insurance of farmers or health insurance are issued by KRUS in exceptional cases, for example after staging explanatory proceedings and determining that the heirs had accepted the inheritance under the benefit of inventory. KRUS may not, however, issue such a decision when an agricultural farm is acquired through expropriation, usucaption or enforcement⁴³.

41. Wyrok SA w Rzeszowie z 20 października 2015 r., III AUa 495/15.

42. Art. 118 ustawy Ordynacja podatkowa.

43. A. Grudzień, *Odpowiedzialność nabywcy gospodarstwa rolnego za długi związane z prowadzeniem tego gospodarstwa na tle art. 112 ustawy Ordynacja Podatkowa – wybrane problemy prawne*, “Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2012, nr 43, p. 118.

KRUS activities supporting the recovery of amounts due

The methods of recovering amounts due from farmers presented in the article are grounded in various legal instruments, such as statutes, regulations, orders, instructions etc. Despite the regular “shifts” in payer balances due to issuing decisions on covering farmers with social or health insurance, the cessation of such insurance, and the corresponding accruals and writing off of contributions, KRUS employees are expected to achieve a recovery ratio of due contributions on the level of at least 95%. This ratio (the so-called basic ratio) is calculated based on a formula specified in Fund documents⁴⁴, and the activities of employees should be aimed at reducing the number of farmers in debt. As mentioned above, every quarter a farmer is obliged to settle contributions due for every related insured person on their farm. Accordingly, the Fund sends quarterly money orders stating the amounts to be settled, with the deadlines for paying contributions falling on the last day of the first month of each quarter, that is 31 January, 30 April, 31 July and 31 October. Following these deadlines, insurance employees undertake activities to enforce current due contributions to prevent the accumulation of arrears.

According to the author of the article, it is crucial to conduct a systematic analysis of accounts and files of farmers in debt, both regarding contributions to the social insurance of farmers and health insurance. Farmers with significant outstanding amounts due are often unwilling to cooperate with KRUS employees, therefore a major role of the latter is handling proceedings so as to determine, among others, whether the farmer is in fact subject to social insurance in KRUS. To this end, external systems are used, including:

- the CEIDG (Central Register and Information on Economic Activities)⁴⁵;
- the ARiMR (Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture) portal;
- the EESSI RINA (Electronic Exchange of Social Security Information) system, which can be used to confirm that the debtor is employed abroad;
- Electronic Land and Mortgage Registers⁴⁶.

In addition, KRUS employees file applications for sharing personal data with:

44. Księga procesów Zintegrowanego Systemu Zarządzania KRUS z 27 września 2023 r., II Procesy główne, 1. Ubezpieczanie i prowadzenie rozliczeń z płatnikami składek, 1.3 Mierniki procesu.

45. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej, <https://aplikacja.ceidg.gov.pl>, access 16.07.2024.

46. Ministerstwo Sprawiedliwości, Elektroniczne Księgi Wieczyste, <https://ekw.ms.gov.pl>, access 16.07.2024.

Measures taken by KRUS in the collection of outstanding contributions

- the Social Security Institution (ZUS) in order to obtain information concerning periods of social security and the collection of benefits;
- The Commune/Municipal Social Welfare Centre (GOPS/MOPS) to determine the debtor's financial status.

Another important activity that more often than not influences the issue of indebtedness is the verification of the size of an agricultural farm, and checking the size of the indebted agricultural farm is a priority task for Fund employees. In order to correctly determine the size of a farm, the following steps should be taken:

- file an application for sharing personal data to the municipality office, department of agricultural taxes;
- in some cases, also file an application for making available an extract from the land register with the county office;
- check the land and mortgage register in the IT system, provided that the land and mortgage register number is known⁴⁷.

Correctly reading data from the land and mortgage register allows for quickly determining the current size of a farm and checking which plots have been disposed of or acquired, and under what title, as well as to which register were they transferred. Joint owners can also be determined, and mortgage entries disclosed by other entities in division IV can be checked.

Farmers who do not ensure that their farm size in KRUS is up to date often mistakenly assume that upon drafting a notarial deed, a notarial office will send this document to other entities, including KRUS. However, KRUS does not receive such deeds directly from a notary. Likewise, farmers often do not apply to the Fund to issue suitable certificates required when visiting a notary, and only upon analysing entries in land and mortgage registers do KRUS insurance department employees learn about sale agreements entered into them. Entries in a “newly established” or “already existing” land and mortgage register help disclose the new owner of the whole or part of an agricultural farm. Obtaining such a notarial deed is not difficult, provided that the new owner is subject to the social insurance of farmers and submits suitable documents to the Fund. As a last resort, a decision holding third parties responsible can be issued.

KRUS employees who recover amounts due from debtors should demonstrate knowledge of numerous provisions mentioned in the article. Before they decide to use compulsory means of recovery, they should review all land and mortgage registers of the debtor, a task that is greatly facilitated by direct access to the central land and mortgage registers database.

47. Art. 364 ust. 6 ustawy o księgach wieczystych i hipotecę.

The use of external systems by KRUS employees, such as the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture portal, is very helpful when verifying whether a debtor is subject to social insurance of farmers and operates an agricultural farm. The ARMiR system can also be used to obtain information about beneficiaries of direct subsidies, plots subject to subsidies, and the account number to which the means are transferred. Farmers often enter into unregistered lease agreements with each other, both personally and in writing, without informing KRUS about them. Such agreements significantly impact whether a farmer is subject to the social insurance of farmers and the correct calculation of contribution amounts. The information obtained from the ARiMR system also guides employees in their conversations with debtors.

The CZDO application and access to the PESEL database also enable KRUS employees to obtain a lot of valuable information, such as addresses, which facilitates conducting proceedings against debtors.

Conclusions

Matters related to social and health insurance contributions unpaid by farmers are complex, and KRUS employees are in each case obliged to determine the current status of an agricultural farm. Assistance in this respect may be obtained from state institutions to which an inquiry may be directed, as well as from information resources available to KRUS. Before strict means of compulsory recovery are applied, it is worth holding talks with the indebted farmers to agree on the manner of paying the outstanding amounts. A lot actually depends on the indebted farmers themselves, but the skilful management of conversations by employees significantly affects the decision to repay the debt. KRUS employees who are aware of the financial status of debtors often present more realistic schemes that allow the obligations to be repaid in a shorter or longer term. Applying compulsory means of recovery is reasonable with respect to farmers who default on their obligation to comply with a granted relief. The sources of income and assets of the debtor are determined on an ongoing basis, with the information obtained forwarded to the enforcement authority. Establishing a mortgage on an agricultural farm enables the recovery of all amounts due from current debtors or their future heirs.

As suggested in the article, KRUS employees should approach each case individually and comply with all applicable provisions, both external and internal regulations. The objective set by the author of the article has been achieved.

Bibliography

- Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej**, <https://aplikacja.ceidg.gov.pl>, access 16.07.2024.
- Grudzień A.**, *Od odpowiedzialność nabywcy gospodarstwa rolnego za długi związane z prowadzeniem tego gospodarstwa na tle art. 112 ustawy Ordynacja Podatkowa – wybrane problemy prawne*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2012, nr 43.
- Instrukcja techniczno-biurowa** w zakresie wykonywania zadań dotyczących podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz rozliczeń z tytułu składek na te ubezpieczenia stanowiąca załącznik do Zarządzenia nr 17 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z 10 kwietnia 2019 r. wraz ze zmianami w Zarządzeniu nr 23 Prezesa KRUS z 17 grudnia 2021 r. i w Zarządzeniu nr 16 Prezesa KRUS z 28 czerwca 2022 r.
- Kasa rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**, <https://www.gov.pl/web/krus/formularze>, access 15.07.2024.
- Księga procesów Zintegrowanego Systemu Zarządzania KRUS** z 27 września 2023 r.
- Ministerstwo Finansów**, Centralny System Elektronicznych Tytułów Wykonawczych, <http://etw.mf.gov.pl>, access 15.07.2024.
- Ministerstwo Sprawiedliwości**, Elektroniczne Księgi Wieczyste, <https://ekw.ms.gov.pl>, access 16.07.2024.
- Pismo Prezesa KRUS** z 31 lipca 2020 r., nr 0000-UB.400.5.2020.
- Pismo Prezesa KRUS** z 31 marca 2022 r., nr 0000-UB.400.1.4.2022.
- Pismo Prezesa KRUS** z 2 lipca 2024 r., nr 0000-UB.400.5.2023.
- Pismo – wyjaśnienie Zastępcy Prezesa KRUS** z 26 czerwca 2013 r., nr UB 400/1/20/12.
- Pismo z Centrali KRUS – Biura Ubezpieczeń** z 26 lipca 2016 r., nr 0000-UB.401.2.11.2016.
- Pismo z Centrali KRUS** z 9 października 2020 r., nr 0000-UB.412.388.2020.
- Rozporządzenie** Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 5 stycznia 2021 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia doręczanego zobowiązanemu przed wszczęciem egzekucji administracyjnej, Dz. U. 2021 poz. 67.
- Rozporządzenie** Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z 23 lutego 2024 r., Dz. U. 2024 poz. 316.
- Rozporządzenie** Ministra Finansów z 28 lutego 2024 r. w sprawie oświadczenia zobowiązanego o posiadanym majątku i źródłach dochodu oraz prawdziwości i zupełności tego oświadczenia oraz wezwania do jego złożenia.
- Rozporządzenie** Ministra Finansów z 21 marca 2024 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego, Dz. U. 2024 poz. 432.
- Rozporządzenie** Ministra Finansów z 4 lipca 2024 r. w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych, Dz. U. 2024 poz. 1023.

Measures taken by KRUS in the collection of outstanding contributions

Training materials: *Przenoszenie odpowiedzialności za zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i ubezpieczenie zdrowotne na osoby trzecie i spadkobierców*, Radca prawny Marcin Jagodziński, Wrocław 2018.

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2024 poz. 572.

Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 2023 poz. 1550 ze zm.

Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. 2023 poz. 2505.

Ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz. U. 2023 poz. 1984.

Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2024 poz. 90.

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. 2023 poz. 2383 ze zm.

Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2024 poz. 146.

Wyrok SA w Rzeszowie z 20 października 2015 r., III AUa 495/15.

Wyrok WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., I SA/Po 1215/17.

Wyrok WSA w Olsztynie z 14 października 2021 r., I SA/O/ 605/21.

Zarządzenie nr 33 Prezesa KRUS z 18 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu etyki pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Zarządzenie Nr 1 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego KRUS z 4 stycznia 2024 r. w sprawie zasad umarzania, odpisywania oraz udzielania ulg w spłacie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i ubezpieczenie zdrowotne oraz zasad ustalania, dochodzenia, umarzania, odpisywania oraz udzielania ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń.

received: 17.07.2024

accepted: 29.08.2024



Ubezpieczenie zdrowotne realizowane przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Lidia Kwapich, Magdalena Skalska, Małgorzata Szczudło

Abstrakt

W artykule scharakteryzowano ubezpieczenie zdrowotne (UZ) funkcjonujące w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS, Kasa), z uwzględnieniem zasad i warunków podlegania, zakresu podmiotowego tego ubezpieczenia, wymiaru składek i ich opłacania, wyłączeń z ubezpieczenia oraz zwolnień z opłaty należności z tytułu składek na UZ. Ponadto przedstawiono dane liczbowe dotyczące płatników UZ i pozostałych osób podlegających temu ubezpieczeniu, z uwzględnieniem rodzajów konta analitycznego (działy specjalne produkcji rolnej, gospodarstwa rolne, pomocnicy rolnika, składki dotowane), a także funkcjonalności systemu informatycznego, na którym KRUS pracuje (nSIU). Przedstawiono także formularze zgłoszeniowe wraz z wymaganymi dokumentami rejestrowymi. Opracowanie porusza również tematykę dotyczącą ściągłości należności oraz rozrachunków na kontaktach płatników składek UZ, w tym o rozliczeń nadpłat. W artykule wykorzystano metodę badania dokumentów oraz metodę indywidualnych przypadków.

Słowa kluczowe: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), objęcie, płatnik, podleganie, rolnik, ubezpieczenie zdrowotne (UZ).

Lidia Kwapich, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne” na Uniwersytecie Kaliskim im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, specjalista, Placówka Terenowa w Gnieźnie, Oddział Regionalny w Poznaniu, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; **Magdalena Skalska**, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne” na Uniwersytecie Kaliskim im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, specjalista, Placówka Terenowa w Gnieźnie, Oddział Regionalny w Poznaniu, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; **Małgorzata Szczudło**, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne” na Uniwersytecie Kaliskim im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, starszy specjalista, Placówka Terenowa w Gnieźnie, Oddział Regionalny w Poznaniu, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wstęp

Celem opracowania jest przedstawienie charakterystyki ubezpieczenia zdrowotnego (UZ) funkcjonującego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), z uwzględnieniem zasad i warunków podlegania, zakresu podmiotowego tego ubezpieczenia, wymiaru składek i ich opłacania, wyłączeń z ubezpieczenia oraz zwolnień z opłaty należności z tytułu składek na UZ. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) jest instytucją państwową odpowiedzialną za realizację zadań z zakresu ubezpieczenia społecznego oraz ubezpieczenia zdrowotnego. Ubezpieczenie zdrowotne (UZ), najogólniej rzecz ujmując jest formą ubezpieczenia, w której osobie ubezpieczonej przysługują świadczenia zdrowotne, mające na celu zachowanie zdrowia, ochronę przed skutkami chorób oraz leczenie. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) realizuje te zadania w odniesieniu do rolników, ich małżonków, członków rodzin, domowników oraz pomocników rolnika¹. Działalność KRUS obejmuje szeroki wachlarz zadań wyodrębnionych z systemu powszechnego, m.in. (1) obsługę rolników w sprawach dot. obejmowania ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym, (2) opłacania składek na te ubezpieczenia, (3) przyznawania i wypłaty świadczeń pieniężnych z nich, (4) prowadzenia działalności prewencyjnej na rzecz upowszechniania zasad bezpieczeństwa pracy w gospodarstwach rolnych, (5) eliminowania wszelkich zagrożeń przy pracy w rolnictwie, a także (6) prowadzenie dobrowolnej i nieodpłatnej rehabilitacji leczniczej. Działalność KRUS ukierunkowana jest na ciągły rozwój i doskonalenie obsługi interesariuszy zgodnie z przepisami prawa, zasad racjonalnego i przejrzystego gospodarowania środkami finansowymi. Poprzez profesjonalną, efektywną i rzetelną obsługę klientów KRUS nieustannie dąży do osiągnięcia statusu innowacyjnej instytucji zaufania społecznego, wykorzystując swoje zasoby personalne oraz technologiczne.

1. Art. 6. Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. nr 2024 poz. 90) określa, pojęcia i wskazuje, że ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) rolniku – rozumie się pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkujejącą i prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia;
- 2) domownikowi – rozumie się osobę bliską rolnikowi, która ukończyła 16 lat, pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie, stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy;
- 3) pomocnika rolnika – rozumie się osobę pełnoletnią, z którą rolnik zawarł umowę o pomocy przy zbiorach, o której mowa w art. 91a; ponadto, zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 2018 poz. 858), pomocnik rolnika jest osobą świadczącą odpłatnie pomoc rolnikowi przy zbiorach chmielu, owoców i warzyw, tytoniu, ziół i roślin zielarskich na podstawie umowy o pomocy przy zbiorach. Pomocnikiem może być: obywatel Polski, cudzoziemiec uprawniony do wykonywania pracy na terenie Polski czy też zwolniony na podstawie przepisów szczególnych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę.

Rys historyczny ubezpieczenia zdrowotnego w KRUS

Jednym z zadań zleconych Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przez państwo jest obsługa ubezpieczenia zdrowotnego rolników, domowników, pomocników rolnika, emerytów i rencistów, a także członków ich rodzin. KRUS w tym zakresie pełni wobec Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) funkcję płatnika składek. Jednak prawo do korzystania z bezpłatnej opieki medycznej rolnicy i członkowie ich rodzin mieli dopiero od 1 lipca 1977 roku. Wcześniej ponosili oni wszystkie koszty usług medycznych. Od czasu powstania KRUS, tj. od 1 stycznia 1991 roku składki zdrowotne były płacone przez rolników i przekazywane przez KRUS do właściwych Kas Chorych. Ponadto do 1 kwietnia 2012 roku składki za rolników prowadzących gospodarstwa rolne, bez względu na ich powierzchnię, były refundowane z budżetu państwa. Od tego momentu państwo dotowało składki tylko wobec rolników uprawiających grunty o powierzchni poniżej 6 ha przeliczeniowych. Obowiązek opłaty składki na UZ bez udziału finansowego państwa występował natomiast od samego początku na osobach prowadzących działy specjalne produkcji rolnej². Począwszy od drugiego kwartału 2012 roku wielkość opłacanej składki na ubezpieczenie zdrowotne jest ściśle związana z powierzchnią gospodarstwa rolnego wyrażoną w ha przeliczeniowych.

Zakres podmiotowy i objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym

Zgodnie z Ustawą z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. nr 2024 poz. 146) ubezpieczeniu zdrowotnemu obligatoryjnie podlegają:

- rolnicy podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników (USR) z mocy ustawy, a także na wniosek, ponadto także ci, którzy nie podlegają USR ani UZ z innego

2. Rodzaje i rozmiary działów specjalnych produkcji rolnej (Załącznik do ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. nr 2022 poz. 933):

- uprawy roślin ozdobnych i pozostałych w szklarniach ogrzewanych powyżej 100 m²,
- uprawy w szklarniach nieogrzewanych powyżej 100 m²,
- uprawy roślin ozdobnych i pozostałych w tunelach foliowych ogrzewanych powyżej 200 m²,
- uprawy grzybów i ich grzybni – powyżej 100 m² powierzchni uprawowej,
- drób rzeźny, drób nieśny, zakłady wylęgu drobiu, zwierzęta futerkowe,
- pasieki powyżej 80 rodzin pszczelich oraz hodowla i chów świń poza gospodarstwem rolnym powyżej 100 szt.

tytułu i prowadzą działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o powierzchni do 1 ha przeliczeniowego użytków rolnych włącznie;

- domownicy rolnika stale pracujący w jego gospodarstwie rolnym, bez względu na powierzchnię tego gospodarstwa rolnego;
- osoby pobierające emeryturę rolniczą lub rentę rolniczą;
- członkowie rodzin rolników, domowników, emerytów i rencistów;
- pomocnicy rolnika.

Należy zwrócić uwagę, że nie każda osoba ubezpieczona w KRUS może podlegać ubezpieczeniu zdrowotnemu. Nie mają takiej możliwości osoby pobierające rentę strukturalną oraz osoby, które zaprzestały prowadzenia działalności rolniczej, ale dalej kontynuują ubezpieczenie rolnicze tylko na funduszu emerytalno-rentowym.

Aby móc w pełni korzystać ze świadczeń zdrowotnych w ramach NFZ nie wystarczy spełniać warunków do objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym. Konieczne jest także zgłoszenie do UZ w określonym terminie liczonym od dnia spełnienia tych warunków:

- 14 dni – dla rolnika i domownika;
- 7 dni – dla członka rodziny rolnika³, domownika, emeryta lub rencisty.

Zgłoszenia dokonuje się na specjalnym formularzu KRUS UD-2Z „Zgłoszenie do ubezpieczenia zdrowotnego”. Do wskazanego poniżej formularza, w przypadku zgłoszenia do UZ dziecka po ukończeniu 18 roku życia, należy dołączyć zaświadczenie o kontynuowaniu nauki. Formularz zgłoszeniowy składa się w jednostce organizacyjnej KRUS właściwej ze względu na miejsce położenia gospodarstwa rolnego. Zgłoszenia można dokonać za pośrednictwem Poczty Polskiej, skrzynki podawczej ePUAP lub osobiście. Ze względu na ochronę danych osobowych nie należy przysyłać dokumentów pocztą elektroniczną. Po weryfikacji kompletności i poprawności danych upoważniony pracownik KRUS porównuje je z danymi w bazie PESEL (formularz KRUS UD-2Z) i przekazuje informacje do NFZ. Dopiero od momentu zgłoszenia osoby do UZ w KRUS i przekazania zgłoszenia do NFZ, osoba nabywa prawo do świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej. Członek rodziny osoby podlegającej ubezpieczeniu zdrowotnemu również podlega temu ubezpieczeniu i korzysta ze świadczeń NFZ, pod warunkiem, że został zgłoszony w części II formularza

3. Członkiem rodziny jest: dziecko własne, dziecko małżonka, dziecko przysposobione, wnuk albo dziecko obce, dla którego ustanowiono opiekę, albo dziecko obce w ramach rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka, do ukończenia przez nie 18 lat, a jeżeli uczy się dalej w szkole, zakładzie kształcenia nauczycieli lub jednostce naukowej prowadzącej studia doktoranckie – do ukończenia 26 lat, jeżeli posiada natomiast orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności lub inne traktowane na równi – bez ograniczenia wieku; małżonek nieposiadający własnego tytułu do ubezpieczenia zdrowotnego; wstępny (rodzice, dziadkowie) pozostający z ubezpieczonym w wspólnym gospodarstwie domowym i nieposiadający własnego tytułu do ubezpieczenia zdrowotnego – Rozdział I, art. 5 pkt. 3 Ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2004 nr 210 poz. 2135.

KRUS UD-2Z „Dane identyfikacyjne członków rodziny zgłaszanych do ubezpieczenia zdrowotnego”. Członkowie rodziny nie mają naliczanych składek – korzystają z ubezpieczenia osoby, która ich zgłosiła, ponieważ składki na ich ubezpieczenie nie są odprowadzane.

Ubezpieczenie zdrowotne rolnika i domownika trwa do końca miesiąca, niezależnie od tego, w jakim dniu danego miesiąca ustalo ich ubezpieczenie społeczne rolników. Z kolei ubezpieczenie zdrowotne członków rodzin wygasa jednocześnie z ustaniem ubezpieczenia rolnika lub domownika. Jeżeli członkiem rodziny jest student, wówczas jego UZ ustaje z dniem ukończenia 26 lat. Po tym czasie uczelnia powinna zgłosić studenta do ubezpieczenia zdrowotnego. Zgodnie z art. 67 ust. 5 Ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, prawo do świadczeń opieki zdrowotnej dla osób kończących naukę wygasa:


- po 6 miesiącach od zakończenia nauki w szkole ponadpodstawowej lub skreślenia z listy uczniów,
- po 4 miesiącach od ukończenia studiów wyższych lub doktoranckich albo skreślenia z listy studentów bądź uczestników studiów doktoranckich.

W ramach ubezpieczenia zdrowotnego w KRUS wyróżnia się także UZ pomocnika rolnika. Obowiązek tego ubezpieczenia zdrowotnego powstaje z dniem zgłoszenia do ww. ubezpieczenia w trybie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a ustaje z dniem rozwiązania lub wygaśnięcia umowy o pomocy przy zbiorach. Istotną różnicą przy pomocnikach rolnika jest fakt, że nie ma tu możliwości zgłoszenia do UZ członków rodziny pomocnika rolnika. Zgłoszenia pomocnika do ubezpieczeń w KRUS dokonuje rolnik w ciągu 7 dni od dnia zawarcia umowy o pomocy przy zbiorach, ale nie później niż przed upływem okresu, na który została zawarta ta umowa. Pomocnika może zgłosić do ubezpieczeń w KRUS, w tym do UZ, rolnik prowadzący na własny rachunek działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym, który:

- sam podlega USR, niezależnie od trybu podlegania (z mocy ustawy lub na wniosek);
- podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu czy też posiada ustalone prawo do emerytury/ renty lub prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych;
- nie podlega USR, a nawet nie figuruje w ewidencji KRUS.

Fakt, że pomocnik rolnika może jednocześnie podlegać USR w KRUS lub US w ZUS, nie zwalnia rolnika z obowiązku zgłoszenia pomocnika do ubezpieczeń w KRUS i opłacania za niego składek.

Rycina1. Druk zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego w KRUS, strona 1



**Kasa Rolniczego
Ubezpieczenia Społecznego**
Oddział Regionalny/Placówka Terenowa^{1/}
w _____

ZGŁOSZENIE DO UBEZPIECZENIA ZDROWOTNEGO

I. DANE IDENTYFIKACYJNE ROLNIKA / DOMOWNIKA / EMERYTA / RENCYSTY^{1/} PODLEGAJĄCEGO UBEZPIECZENIU ZDROWOTNEMU

(wypełnia pracownik KRUS)

UNO ^{2/}	
symbol i numer emerytury/renty ^{3/}	

(wypełnia rolnik, domownik, emeryt, rencista podlegający ubezpieczeniu zdrowotnemu)

1. Nazwisko	2. Nazwisko rodowe
3. Imiona Imię _____ Drugie imię _____	4. Obywatelstwo:
5. Data urodzenia:	6. Płeć (K-kobieta, M-mężczyzna):
7. Adres zamieszkania: Kraj _____ Miejscowość _____ Ulica _____ Nr domu _____ Nr lokalu _____ Kod pocztowy _____ Poczta _____ Gmina _____	
8. Numer PESEL ^{4/}	9. Numer NIP ^{5/}
10. Dowód osobisty/paszport ^{1/} seria _____ numer _____	
11. Nazwa Wojewódzkiego Oddziału Narodowego Funduszu Zdrowia:	

II. DANE IDENTYFIKACYJNE CZŁONKÓW RODZINY ZGŁASZANYCH DO UBEZPIECZENIA ZDROWOTNEGO

Nazwisko	Stopień pokrewieństwa	Data urodzenia	Adres zamieszkania
Nazwisko rodowe	Stopień niepełnosprawności	Miejsce urodzenia	Kraj
Imię _____ Drugie imię _____	<input type="checkbox"/> Czy pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym z osobą ubezpieczoną? Jeżeli TAK, wpisać X	Numer PESEL	Miejscowość
Obywatelstwo	Płeć	Numer NIP	Ulica nr domu nr lokalu
Imię matki _____ Imię ojca _____		Dowód osobisty/paszport ^{1/}	Kod pocztowy
		Seria i numer dokumentu	Poczta

Nazwisko	Stopień pokrewieństwa	Data urodzenia	Adres zamieszkania
Nazwisko rodowe	Stopień niepełnosprawności	Miejsce urodzenia	Kraj
Imię _____ Drugie imię _____	<input type="checkbox"/> Czy pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym z osobą ubezpieczoną? Jeżeli TAK, wpisać X	Numer PESEL	Miejscowość
Obywatelstwo	Płeć	Numer NIP	Ulica nr domu nr lokalu
Imię matki _____ Imię ojca _____		Dowód osobisty/paszport ^{1/}	Kod pocztowy
		Seria i numer dokumentu	Poczta

KRUS UD-2Z/2022_01
strona 1 z 2

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <https://www.krus.gov.pl/bip/formularze-i-wnioski/ubezpieczenia/>, dostęp 16.03.2022.

Rycina 1. Druk zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego w KRUS, strona 2

III. OŚWIADCZENIE UBEZPIECZONEGO ROLNIKA / DOMOWNIKA / EMERYTA / RENCISTY ¹⁾:

1. Jestem: **rolnikiem** i prowadzę działalność rolniczą / **domownikiem** i stale pracuję ¹⁾ (**wpisać TAK lub NIE**):

1) wyłącznie w gospodarstwie rolnym - _____

2) w gospodarstwie rolnym i dziale specjalnym produkcji rolnej - _____

3) wyłącznie w dziale specjalnym produkcji rolnej - _____

4) grunty rolne przeznaczone do zalesienia decyzją starosty powiatu z dnia _____

2. Całkowita powierzchnia użytków rolnych gospodarstwa rolnego wynosi:

_____hektarów przeliczeniowych, w tym przeznaczonych do zalesienia ¹⁾ _____ ha przeliczeniowych,
 _____hektarów fizycznych.

3. **UWAGA - wypełniają rolnicy prowadzący działy specjalne produkcji rolnej**
 Od _____ prowadzę dział/e specjalny/e produkcji rolnej (wpisać rodzaj i rozmiar prowadzonej działalności)

Przewidywany dochód z prowadzonej działalności w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej w _____ roku stanowi kwotę _____.

Dołączam odpis decyzji naczelnika urzędu skarbowego wydanej na podstawie deklaracji o rodzajach i rozmiarach zamierzonej produkcji w tym roku podatkowym (**wpisać TAK lub NIE**) _____.

Pouczenie
 Powyższa deklaracja o przewidywanym dochodzie, zgodnie z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego w przypadku nieopłacenia składek w ustawowym terminie.

4. Jestem emerytem/rencistą¹⁾ (**wpisać TAK lub NIE**) _____,
 jeśli **TAK** należy podać rodzaj świadczenia oraz organ rentowy wypłacający świadczenie - ZUS, KRUS lub inny organ rentowy _____

5. Podlegam obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu (np. z tytułu umowy o pracę, umowy zlecenia, powołania do rady nadzorczej) lub zaopatrzeniu emerytalnemu (**wpisać TAK lub NIE**) _____,
 jeśli **TAK** należy podać tytuł ubezpieczenia: _____

6. Posiadam ustalone prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych (zasilek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne) (**wpisać TAK lub NIE**) _____,
 jeśli **TAK** należy podać rodzaj: _____

7. Posiadam inny tytuł do obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego (np. z tytułu korzystania z „ulgi na start”, powołania do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania, w związku z którym pobierane jest wynagrodzenie) (**wpisać TAK lub NIE**) _____,
 jeśli **TAK** należy podać tytuł ubezpieczenia zdrowotnego _____

Oświadczam, że powyższe dane zostały podane zgodnie z prawdą i świadomy(a) jestem odpowiedzialności z art. 233 § 1 Kodeksu karnego. O wszelkich zmianach w zakresie podanych wyżej danych zobowiązuję się powiadomić niezwłocznie Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

_____ (miejsowość i data) _____ (podpis osoby wypełniającej zgłoszenie)

Objaśnienia:
¹⁾ niepotrzebne skreślić
²⁾ Unikalny numer osoby (UNO) wpisuje pracownik KRUS - jest to numer nadawany przez jednostkę KRUS
³⁾ symbol i numer emerytury/renty wpisują pracownicy KRUS
⁴⁾ numer PESEL - jest to numer ewidencji ludności nadawany przez właściwy dla miejsca zamieszkania Wydział Ewidencji Ludności i wymieniony w dowodzie osobistym
⁵⁾ numer NIP - numer identyfikacji podatkowej nadany podatnikom podatku dochodowego przez urząd skarbowy

Uwaga
 Rolnicy, domownicy, emeryci i renciści, których małżonkowie z tytułu własnych uprawnień zdrowotnych zgłosili do ubezpieczenia członków rodziny nie mają obowiązku wypełnienia części II druku.

INFORMACJA DLA UBEZPIECZONEGO
 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego informuje, że dane dotyczące osób podanych w niniejszym zgłoszeniu podlegają ochronie na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO) oraz ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych.

KRUS UD-2Z/2022_01 strona 2 z 2

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <https://www.krus.gov.pl/bip/formularze-i-wnioski/ubezpieczenia/>, dostęp 16.03.2022.

Obsługa zgłoszeń

Do zadań pracownika KRUS w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego należy m.in. prowadzenie rejestru i ewidencji płatników składek oraz osób podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu. Zadania te polegają głównie na przyjmowaniu zgłoszeń do UZ, ewidencjonowaniu zgłoszeń w rejestrze zgłoszeń do UZ, wstępnej weryfikacji i kontroli kompletności danych zawartych w zgłoszeniu i dokumentów będących załącznikiem do zgłoszenia. W przypadku stwierdzenia braków formalnych w ciągu 7 dni od daty wpływu dokumentacji zgłoszeniowej, pracownik zwraca je wnioskodawcy celem uzupełnienia, co odnotowuje w rejestrze wpływu zgłoszeń i podaje przy tym przyczynę i datę zwrotu. Nie uznaje się za braki w zgłoszeniu, jeżeli z obowiązującego stanu prawnego nie wynika obowiązek posiadania dodatkowych dokumentów, a zgłoszenie zostało złożone przez osobę niespełniającą warunków do podlegania UZ w myśl przepisów prawa. Ponadto pracownik KRUS ocenia, czy zgłoszone osoby spełniają warunki do objęcia UZ, w tym członkowie rodziny i osoby niepodlegające ubezpieczeniu społecznemu rolników (USR) z mocy ustawy. Po pozytywnej analizie dokumentacji zgłoszeniowej upoważniony pracownik KRUS wprowadza dane ze zgłoszenia do systemu informatycznego (nSIU), nadaje w systemie numer konta ubezpieczonego, uprzednio sprawdzając, czy dana osoba widnieje w ewidencji Centralnego Zasobu Danych Osobowych (CZDO). Kolejnym etapem pracy jest określenie i wprowadzenie do systemu parametrów stanowiących podstawę wymiaru składek (powierzchni gospodarstwa rolnego w ha przeliczeniowych), założenie teczki zbiorczej płatnika składek na UZ lub rolnika, za którego składki są refundowane, zawierającej dokumentację zgłoszeniową i korespondencję w zakresie UZ płatnika, małżonka rolnika, domownika i członków ich rodzin. Dokumenty wewnątrz teczki zbiorczej powinny być ułożone chronologicznie, ponumerowane i przechowywane zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych. Dodatkowo pracownik KRUS sporządza i wysyła do rolnika pisma w sprawie wymiaru składki, terminie płatności, zmiany wymiaru i sposobu opłacania. Rolnikom opłacającym składki z działów specjalnych produkcji rolnej przesyłane są informacje o sposobie naliczania składki, rachunku bankowym Kasy, na który należy dokonywać wpłat, terminie płatności składek, konieczności samodzielnego dokonywania wpłat (bez przekazu z KRUS) w terminie płatności. Informacje zawarte w dokumentacji ubezpieczonego są odzwierciedlone w systemie informatycznym poprzez ewidencję okresów podlegania UZ i wprowadzanie oraz aktualizację danych o powierzchni gospodarstwa rolnego.

Pracownik KRUS wydaje także decyzje dotyczące wymiaru i poboru składek na UZ w sprawach spornych⁴.

Wymiar składki na ubezpieczenie zdrowotne i termin jej płatności

Składka na ubezpieczenie zdrowotne jest ustalona jako składka miesięczna i niepodzielna, opłacana za cały miesiąc. Wymiar składki na UZ dla gospodarstw rolnych określony jest jako kwota uzależniona od powierzchni gospodarstwa rolnego – przyjęto 1,00 zł za każdy pełny hektar przeliczeniowy użytków rolnych. W przypadku działów specjalnych produkcji rolnej składka za rolnika i domownika wynosi natomiast 9% od zadeklarowanej podstawy wymiaru składki, odpowiadającej:

- dochodowi ustalonemu dla opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, w kwocie nie niższej niż kwota odpowiadająca wysokości minimalnego wynagrodzenia bądź
- minimalnemu wynagrodzeniu w przypadku prowadzenia działalności niepodlegającej opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych;
- za domowników pracujących wyłącznie w samoistnych działach specjalnych produkcji rolnej wymiar składki stanowi kwota 33,4% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w IV kwartale roku poprzedniego (włącznie z wypłatami z zysku), ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w „Monitorze Polskim”. Składka od nowej podstawy obowiązuje od 1 kwietnia danego roku. Z kolei za emerytów i rencistów składka zdrowotna wynosi 9% podstawy jej wymiaru. Z czego ubezpieczony finansuje składkę w całości, tj. w wysokości 9,00% podstawy z kwoty netto emerytury lub renty (z wyłączeniem dodatków, zasiłków, świadczeń pieniężnych i ryczałtu energetycznego, ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla oraz deputatu węglowego).

W związku z wprowadzeniem od 18 maja 2018 roku przepisów ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 2018 poz. 858) rolnicy mają obowiązek zgłoszenia do ubezpieczeń w KRUS pomocnika, z którym została zawarta umowa o pomocy przy zbiorach. Jeśli chodzi o wymiar składki na UZ za pomocnika rolnika, to wynosi ona 9% od kwoty podstawy wymiaru stanowiącej 33,4% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia

4. Instrukcja techniczno-biurowa w zakresie wykonywania zadań dotyczących podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz rozliczeń z tytułu składek na to ubezpieczenie, Zarządzenie nr 17 Prezesa Kasy Rolniczego ubezpieczenia społecznego z 10 kwietnia 2019 roku.

w sektorze przedsiębiorstw w IV kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku. Składka od nowej podstawy wymiaru obowiązuje od 1 kwietnia danego roku. Pomocnik rolnika w KRUS występuje od 18 maja 2018 roku. Od wprowadzenia tej regulacji wysokość miesięcznej składki na UZ na pomocnika rolnika kształtowała się następująco: w 2018 roku – 142 zł, w 2019 roku – 152 zł, w 2020 roku – 161 zł, w 2021 roku – 170 zł, a od 1 kwietnia 2022 roku – 187 zł.

Składka na UZ za pomocnika rolnika jest miesięczna i niepodzielna, niezależnie od liczby dni podlegania temu ubezpieczeniu w danym miesiącu. Rolnik jest zobowiązany do samodzielnego wyliczenia składek i ich terminowego opłacenia, bez konieczności wezwania ze strony KRUS.

Ważne jest, że w przypadku współwłaścicieli, dzierżawców, a także spadkobierców lub członków wspólnoty gruntowej, bez wyodrębnionego dla każdego z nich obszaru użytkowanych gruntów w hektarach przeliczeniowych (dot. sytuacji braku działu spadku czy zniesienia współwłasności), składka naliczana jest w takiej samej wysokości za każdą osobę objętą ubezpieczeniem w ramach tego gospodarstwa rolnego.

Rolnicy i domownicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą podlegają UZ wyłącznie z tytułu wykonywanej działalności rolniczej i od niej też opłacana jest składka na UZ.

Opłacanie, pobór i rozliczanie składek na UZ

W przypadku gospodarstw rolnych o powierzchni użytków rolnych poniżej 6 ha przeliczeniowych, składki na UZ pokrywane są z budżetu państwa. Rolnicy opłacają natomiast samodzielnie składkę na UZ przy gospodarstwach rolnych o powierzchni 6 i więcej ha przeliczeniowych (tu termin płatności jest zbieżny z terminem płatności składki na ubezpieczenie społeczne rolników, czyli do ostatniego dnia pierwszego miesiąca danego kwartału). Rolnicy prowadzący działy specjalne produkcji rolnej są zobowiązani do opłacania składek samodzielnie, w terminie do 15. dnia następnego miesiąca. Składki na ubezpieczenie zdrowotne za pomocnika rolnika, za dany miesiąc, rolnik zobowiązany jest opłacić również do 15. dnia następnego miesiąca.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego pobiera składki na ubezpieczenie zdrowotne od płatników i innych osób zobowiązanych do ich opłacania. W tym celu co kwartał razem z przekazami na USR wysyła płatnikom składek także przekazy dot. składek na UZ. W przypadku osób opłacających składki na UZ od prowadzonych przez siebie działów specjalnych produkcji rolnej, KRUS z przekazami za I kwartał przesyła także pisma, przypominające o obowiązku złożenia oświadczenia/ zaświadczenia/

decyzji Naczelnika Urzędu Skarbowego o zadeklarowanym na dany rok dochodzie z działów specjalnych, rodzaju i rozmiarze tych działów w terminie do 31 stycznia roku kalendarzowego. KRUS informuje także płatnika o numerze rachunku bankowego przeznaczonego do dokonywania wpłat na UZ. Składki uregulowane po ustawowym terminie płatności, pobiera się wraz z należnymi odsetkami za zwłokę, zgodnie z Ustawą z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. nr 2023 poz. 2383).

W każdym miesiącu kalendarzowym dokonuje się ustalenie i bieżące księgowanie wymiaru składek na UZ, w formie przypisu składek za rolników, małżonków, domowników, pomocników rolnika, na kontach rozliczeniowych płatników. Aby zapewnić pełną obsługę rozliczeń z płatnikami składek UZ, pracownik KRUS prowadzi konto rozliczeniowe płatnika w systemie informatycznym, jego teczkę zbiorczą (forma papierowa dokumentacji), terminarze dla upomnień dot. przymusowego dochodzenia należności, zbiorówki, inwentarz sald, kontrolkę obrotów i sald oraz właściwe rejestry pomocnicze.

Zgodnie z § 35 instrukcji techniczno-biurowej w zakresie wykonywania zadań dotyczących podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz rozliczeń składek na te ubezpieczenia (załącznik do zarządzenia nr 17 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z 10 kwietnia 2019 roku), księgowanie obrotów na kontach płatników składek w systemie informatycznym (nSIU), odbywa się poprzez:

- przypis/odpis składek na UZ,
- przypis/odpis odsetek za zwłokę na UZ,
- wpłaty należności na UZ,
- zwrot nadpłaconych składek na UZ,
- przypis/odpis kosztów upomnień,
- wpłatę kosztów upomnień,
- przeniesienie wpłat,
- umorzenia należności z tytułu składek na UZ,
- potrącenia należności z tytułu składek na UZ ze świadczeń,
- przypis/odpis z tytułu przedawnienia przypisu składek UZ,
- przypis/odpis z tytułu przedawnienia wpłat.

Po stronie „Wn” księguje się: przypis składek i innych należności, zwrot nadpłaconych składek, przeniesienie na inne konto operacji, które były zaksięgowane po stronie „Ma”, przypis z tytułu przedawnienia składek i przedawnienie wpłat.

Z kolei po stronie „Ma” zaksięgujemy: odpis nienależnie dokonanych przypisów należności, umorzenia należności, przeniesienia na inne konto operacji, które były zaksięgowane po stronie „Wn”, przedawnienie przypisu składek, odpis przedawnienia wpłat, wpłaty należności, wpłaty z tytułu potrącen ze świadczeń.

Podstawą księgowania wpłat składek w systemie nSIU są wtórniki dowodów wpłat otrzymywane z komórki organizacyjnej KRUS ds. finansowo-księgowych. Czynności księgowania poszczególnych operacji na kontach płatników składek odbywają się odrębnie dla UZ z działów specjalnych produkcji rolnej, z gospodarstw o powierzchni 6 i więcej ha przeliczeniowych oraz z gospodarstw rolnych poniżej 6 ha przeliczeniowych, a także w przypadku pomocników rolnika.

Rozliczanie kont płatników składek

Pracownik KRUS na bieżąco dokonuje operacji księgowych na koncie płatników składek. Operacje te związane są z wpłatami własnymi zobowiązanych, potrąceniami należności z przyznanych świadczeń płatnikom i ich małżonkom oraz otrzymywanymi wpłatami z Urzędów Skarbowych i komorników sądowych z prowadzonych egzekucji.

Analizę kont z saldem „Wn”, czyli ujemnym, należy co do zasady przeprowadzać co kwartał lub w przypadku niedostatecznej ściągalności składek – co miesiąc. Jeśli należność przekracza kwotę określoną w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz przepisach wykonawczych, wdraża się postępowanie egzekucyjne w celu dochodzenia należności od dłużników, zgodnie z obowiązującymi przepisami⁵.

Analiza kont płatników z saldem dodatnim („Ma”), czyli nadpłatą powinna być przeprowadzana co miesiąc. Jeżeli na koncie płatnika w obrębie jednego ubezpieczenia, na jednym funduszu/ koncie występuje saldo „Ma”, a na drugim funduszu/ koncie saldo „Wn”, wówczas należy niezwłocznie dokonać przeniesienia salda „Ma” na saldo „Wn” (dotyczy to kont fizycznych, a nie kont podmiotów, takich jak wójtowie czy burmistrzowie, którzy opłacają składki za ubezpieczonych).

Jeżeli na koncie występuje nadpłata (saldo „Ma”):

- powstała w wyniku błędnego księgowania wpłaty, należy niezwłocznie przeksięgować ją na właściwe konto;
- wynikająca z przekazania przez organ egzekucyjny kwoty wyższej niż należność wynikająca z tytułu wykonawczego, po pokryciu egzekwowanych zaległości i uzyskaniu informacji z organu egzekucyjnego, że nadpłata nie podlega zwrotowi do organu, różnicę zwraca się bezzwłocznie płatnikowi bez jego wniosku, jeśli konto jest

5. Zgodnie z art. 6 § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 2023 poz. 2505), w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy.

nieczynne. W przypadku istniejących zaległości nadwyżka zostaje zarachowana na ich pokrycie, a gdy ich nie ma, zalicza się ją na poczet przyszłych składek;

- wynikająca z odpisu składek na skutek ustania ubezpieczenia z okresem wstecznym, postępuje się zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- powstała po dokonaniu potrącenia ze świadczeń, a na drugim ubezpieczeniu figuruje saldo „Wn” (niedopłata), nadpłata zostaje automatycznie przeksięgowana na zadłużenie, bez potrzeby dyspozycji płatnika (dotyczy kont fizycznych).

Jeżeli na koncie występuje saldo „Ma” podlegające zwrotowi, należy sprawdzić, czy na drugim ubezpieczeniu nie figuruje saldo „Wn”. Jednocześnie ustala się z odpowiednią komórką KRUS ds. świadczeń, czy nie występują nienależnie pobrane świadczenia podlegające dochodzeniu. Płatnik jest informowany o nadpłacie, a w przypadku istnienia nienależnie pobranych świadczeń podlegających dochodzeniu, dodatkowo o kwocie nadpłaty, podlegającej zaliczeniu na poczet tych świadczeń do zwrotu⁶.

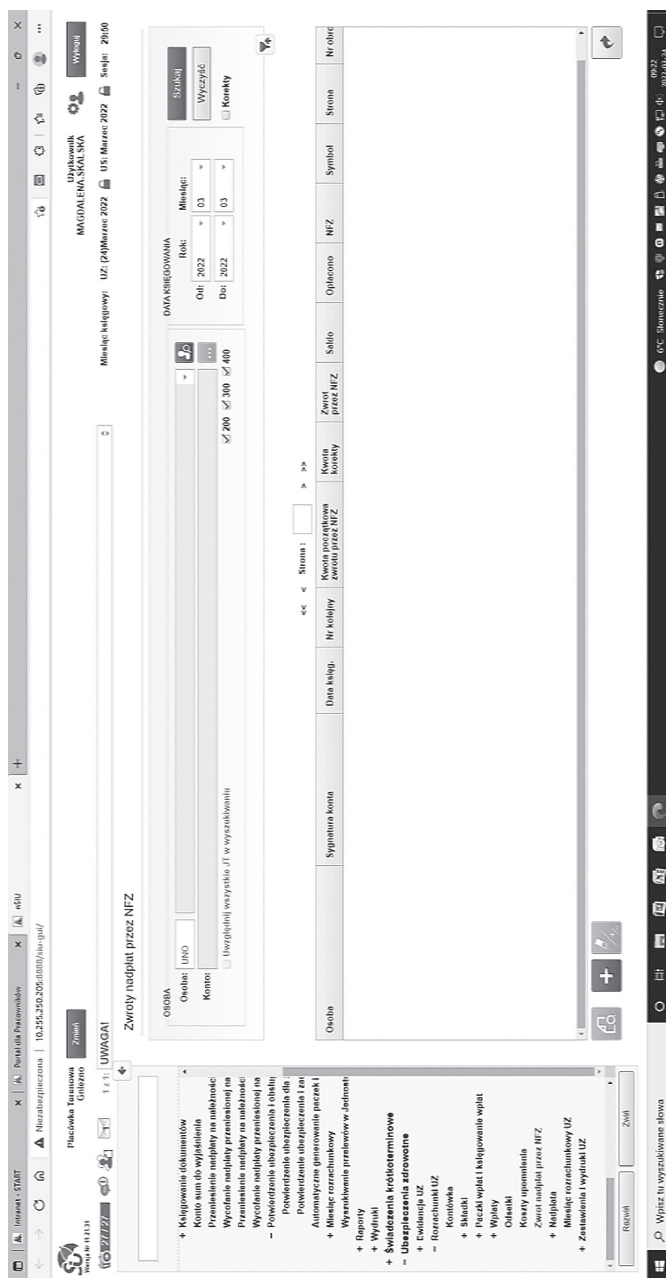
W przypadku stwierdzenia na jednym ubezpieczeniu salda „Ma” podlegającego zwrotowi, a na drugim ubezpieczeniu salda „Wn”, płatnika zawiadamia się o nadpłacie i możliwości przeksięgowania jej na poczet istniejącego zadłużenia z informacją, że w przypadku braku dyspozycji płatnika, nadpłata zostanie z urzędu przeksięgowana z urzędu na poczet zadłużenia na innym ubezpieczeniu.

Po stwierdzeniu salda „Ma” na koncie czynnym, pracownik ubezpieczeń sporządza i wysyła do płatnika zawiadomienie o nadpłacie i oczekuje na jego pisemną dyspozycję. Po jej otrzymaniu postępuje zgodnie z jej treścią, a w przypadku braku dyspozycji nadpłaconą kwotę składek zalicza się na przyszłe zobowiązania.

Inaczej jest na kontach nieczynnych, czyli takich, na których nikt nie jest ubezpieczony. Tutaj po stwierdzeniu salda „Ma” pracownik informuje o tym fakcie płatnika – sporządza i wysyła do niego decyzję o nadpłacie (przy ubezpieczeniu społecznym), w ubezpieczeniu zdrowotnym decyzję o nadpłacie zastępuje natomiast pismo informujące o nadpłacie. Jeśli płatnikiem i właścicielem konta nieczynnego jest osoba zmarła, należy przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w celu ustalenia spadkobierców, uprawnionych do uzyskania zwrotu. W przypadku salda „Ma” podlegającego zwrotowi, kwota nadpłaty do zwrotu generowana jest z systemu nSIU na druku UD-Z34, który zatwierdza kierownik komórki organizacyjnej KRUS. Następnie pracownik przekazuje dokument do komórki organizacyjnej ds. finansowo-księgowych w celu przygotowania przekazu pocztowego i naliczenia opłat pocztowych lub przekazania nadpłaty na konto bankowe płatnika, jeżeli takie posiada i podał je w KRUS.

6. Dział IV § 43 pkt. 4 Instrukcji techniczno-biurowej w zakresie wykonywania zadań dotyczących podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz rozliczeń składek na te ubezpieczenia, załącznik do Zarządzenia nr 17 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z 10 kwietnia 2019 roku.

Rycina 2. Widok ekranu: system teleinformatyczny nSIU



Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, System teleinformatyczny nSIU, dostęp bieżący.

Po otrzymaniu od komórki ds. finansowo-księgowych potwierdzonego „Zestawienia zwrotu nadpłat z rachunku NFZ”, pracownik ubezpieczeń księguje zwrot nadpłaty na koncie płatnika. W przypadku gdy płatnik nie podjął przekazanej kwoty (przekazem pocztowym), kwota niepodjętej nadpłaty zostaje pomniejszona o koszty jej zwrotu.

Pracownik księguje przeniesienia kwoty salda „Ma” na „przedawnienie wpłaty”, gdy:

- prawo żądania zwrotu salda „Ma” uległo przedawnieniu,
- płatnik odmówił podjęcia kwoty nadpłaty lub nie podjął jej pomimo próby zwrotu,
- kwota ta nie przekracza równowartości sumy kosztów powiadomienia płatnika o nadpłacie listem poleconym oraz kosztów jej zwrotu.

W odniesieniu do płatników składek, którzy nie wywiązują się z obowiązku opłacania ich w terminie, KRUS, zgodnie z obowiązującymi procedurami, wdraża wobec nich postępowanie egzekucyjne, mające na celu wyegzekwowanie należnych składek na UZ, przy współpracy z Urzędami Skarbowymi i Komornikami Sądowymi.

Przepływ danych ewidencyjnych osób podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu w KRUS do Narodowego Funduszu Zdrowia

Do zadań pracownika KRUS w zakresie przekazywania danych ewidencyjnych osób podlegających UZ do NFZ i prowadzenia postępowań wyjaśniających w temacie jednoczesnego podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu w KRUS i ZUS należy:

- 1) przeprowadzenie weryfikacji danych niezbędnych do zgłoszenia do UZ z danymi z ewidencji Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL);
- 2) bieżące monitorowanie procesu przekazywania do NFZ informacji o okresach podlegania i niepodlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz o opłaconych i należnych składkach na UZ, z wykorzystaniem systemu Centralnego Modułu Agregacji Danych (CMAD-N);
- 3) bieżące pobieranie raportów z systemu CMAD-N i analiza wymienionych w nich niezgodności danych osobowych z ewidencją PESEL oraz pokrywających się okresów ubezpieczenia KRUS i ZUS;
- 4) podejmowanie na bieżąco działań mających na celu wyjaśnienie braku zgodności danych lub pokrywających się okresów ubezpieczenia:
 - we własnym zakresie, jeżeli pracownik KRUS posiada dokumenty umożliwiające dokonanie ewentualnej korekty danych w tym trybie;
 - w drodze postępowania wyjaśniającego bezpośrednio z ubezpieczonym rolnikiem lub domownikiem;

- w drodze postępowania wyjaśniającego z odpowiednią komórką organizacyjną KRUS;
 - w drodze postępowania wyjaśniającego z odpowiednią jednostką organizacyjną ZUS;
- 5) bieżące przekazywanie do NFZ skorygowanych danych o ubezpieczonych z wykorzystaniem systemu CMAD-N.

Zakończenie

Ubezpieczenie zdrowotne w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jest nieodłącznym elementem ubezpieczeń funkcjonujących w odniesieniu do bardzo ważnej grupy społecznej, jaką są rolnicy, ich rodziny i osoby z nimi współpracujące. W opracowaniu przedstawiono charakterystykę ubezpieczenia zdrowotnego zarówno od strony formalno-merytorycznej, jak i teleinformatycznej. Opisano zasady podlegania UZ, opłacania składek, prowadzenia rozliczeń na kontach płatników, a także pozyskiwania składek od bardziej opieszalnych na wezwania KRUS dłużników. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Rolników jest instytucją, która nie tylko pobiera składki i rozlicza je, lecz także wspiera rolnictwo – udziela ulg w spłacie należności i wypłaca ubezpieczonym należne im świadczenia. Z obserwacji możemy stwierdzić, że z roku na rok liczba ubezpieczonych osób w KRUS maleje. Załączona poniżej tabela pokazuje tendencję spadkową w odniesieniu do liczby ubezpieczonych i członków ich rodzin na UZ na obszarze działania Placówki Terenowej KRUS w Gnieźnie, czyli na terenie gmin: Czarniejewo, Kłecko, Kiszkowo, Łubowo, Mielešzyn, Mieścisko, Niechanowo, Trzemeszno, Witkowo oraz miasto i gmina Gniezno w latach 2019–2023 (stan na 31 grudnia danego roku kalendarzowego).

Tabela 1. Osoby ubezpieczone na UZ wg kategorii wiekowej na obszarze działania PT KRUS Gniezno

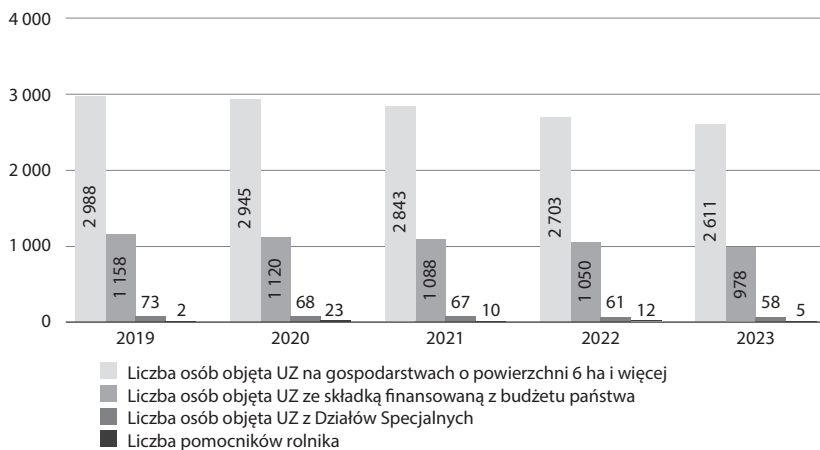
Rok	Liczba ubezpieczonych			Liczba członków rodzin		
	razem	do 60 roku życia włącznie	powyżej 60 roku życia	razem	do 60 roku życia włącznie	powyżej 60 roku życia
2019	4 146	3 834	312	2 147	2 145	2
2020	4 076	3 735	341	2 046	2 044	2
2021	3 935	3 568	367	1 935	1 933	2
2022	3 754	3 398	356	1 856	1 853	3
2023	3 590	3 247	343	1 770	1 766	4

Źródło: Raport UD-Z31 generowany z systemu teleinformatycznego KRUS nSIU, dostęp bieżący.

Ubezpieczenie zdrowotne realizowane przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Ponadto zamieszczone na wykresie 1 wielkości przedstawiają strukturę osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym rolników z podziałem na rodzaje płatników, z wyszczególnieniem osób podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu w KRUS: z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych 6 i więcej ha przeliczeniowego, ze względu na posiadane działki specjalne produkcji rolnej, a także osoby podlegające, których składki są finansowane z budżetu państwa. Z analizy danych wynika również tendencja spadkowa liczby osób ubezpieczonych na UZ, co łączy się także ze spadkiem liczby płatników ogółem w KRUS, dla których prowadzenie gospodarstwa rolnego i życie w nim nie są już tak atrakcyjne, jak dla pokoleń starszych – dzisiejszych emerytów i rencistów.

Wykres 1. Struktura liczbowa osób objętych UZ w PT KRUS Gniezno wg rodzajów kont płatników, w latach 2019–2023, stan na 31 grudnia



Źródło: Raporty RS-11 Z i RS-20Z generowane z systemu teleinformatycznego nSIU (dostęp bieżący).

Zamiarem twórców tego opracowania było przybliżenie i charakterystyka ubezpieczenia zdrowotnego funkcjonującego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w sposób przystępny i przejrzysty, co zostało zrealizowane.

Bibliografia

Pismo wewnętrzne KRUS – Instrukcja techniczno-biurowa, Zarządzenie Prezesa KRUS nr 23 z 17.12.2021 roku.

System teleinformatyczny nSIU, wersja nr 11.60.50.

Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. nr 2023 poz. 2505.

Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. nr 2024 poz. 90.

Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. nr 2024 poz. 146.

Ustawa z 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 2018 poz. 858.

Zarządzenie Nr 17 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z 10 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji techniczno-biurowej w zakresie wykonywania zadań dotyczących podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz rozliczeń z tytułu składek na te ubezpieczenia wraz z załącznikiem.

otrzymano: 22.07.2024
zaakceptowano: 25.09.2024



Health insurance provided by the Agricultural Social Insurance Fund

Lidia Kwapich, Magdalena Skalska, Małgorzata Szczudło

Abstract

The article characterises the health insurance (HI) operating in the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS, Fund), including the terms and conditions of coverage, the subjective scope of this insurance, the assessment of premiums and their payment, exclusions from insurance and exemptions from payment of dues on account of HI premiums. In addition, figures are presented for HI payers and other persons subject to this insurance, taking into account the types of analytical account (special branches of agricultural production, farms, farmer's assistants, subsidised premiums), as well as the functionality of the information system on which KRUS operates (nSIU). Application forms with the required registration documents are also presented. Further, the article addresses the issue of recoverability of dues and settlements in the accounts of HI payers, including settlements of overpayments. The article uses the document survey method and the individual case method.

Key words: Agricultural Social Insurance Fund (KRUS), coverage, payer, being subject to, farmer, health insurance (HI).

Lidia Kwapich, a student of postgraduate studies "Agricultural Social Insurance – Functioning, Administration and Legal Aspects" at the President Stanisław Wojciechowski University of Kalisz, a specialist at the KRUS Local Branch in Gniezno, Poznań Regional Office, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS); **Magdalena Skalska**, a student of postgraduate studies "Agricultural Social Insurance – Functioning, Administration and Legal Aspects" at the President Stanisław Wojciechowski University of Kalisz, a specialist at the KRUS Local Branch in Gniezno, Poznań Regional Office, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS); **Małgorzata Szczudło**, a student of postgraduate studies "Agricultural Social Insurance – Functioning, Administration and Legal Aspects" at the President Stanisław Wojciechowski University of Kalisz, a senior specialist at the KRUS Local Branch in Gniezno, Poznań Regional Office, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS).

Introduction

The article characterises the health insurance (HI) operating in the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS, Fund), including the terms and conditions of coverage, the subjective scope of this insurance, the assessment of premiums and their payment, exclusions from insurance and exemptions from payment of dues on account of HI premiums. The Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) is a state institution responsible for performing social-insurance and health-insurance tasks. Health insurance (HI), in the broadest terms, is a form of insurance where an insured person is entitled to health benefits to preserve health, protect against the effects of disease, and provide treatment. The Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) performs these tasks for farmers, their spouses, family members, household members and the farmer's assistants¹. KRUS activities include a wide range of functions separated from the general system, including: (1) providing services to farmers in matters of covering with social and health insurance; (2) paying insurance premiums; (3) granting and paying monetary benefits based on these premiums; (4) carrying out preventive activities to disseminate principles of labour safety on farms; (5) eliminating all hazards at work in agriculture; and (6) conducting voluntary and unpaid medical rehabilitation. KRUS activities are aimed at continuous development and improvement of stakeholder service in accordance with the law, as well as the principles of rational and transparent management of financial resources. Through professional, efficient and reliable customer service, KRUS constantly strives to become an innovative institution of social trust, using its personnel and technological resources.

1. Article 6 of the Act on Social Insurance of Farmers (Dz. U. 2024 poz. 90) defines terms and specifies that whenever the Act refers to:

- 1) farmer – this means a natural person of legal age, residing and conducting agricultural activities on the territory of the Republic of Poland, personally and as a self-employed person, on their agricultural holding, including within a group of agricultural producers, as well as a person who has allocated the land of their agricultural holding for afforestation;
- 2) household member – this means a person close to the farmer who is at least 16 years of age, remains in a common household with the farmer or resides on their agricultural holding or in their close proximity, permanently works on the agricultural holding, and is not in an employment relationship with the farmer;
- 3) farmer's assistant – this means a person of legal age with whom the farmer has entered into a harvest assistance contract, as referred to in Article 91a; in addition, according to the Act Amending the Act on Social Insurance of Farmers and Certain Other Acts (Dz. U. 2018 poz. 858), a farmer's assistant is a person who provides assistance to the farmer in harvesting hops, fruits and vegetables, tobacco, herbs and herbaceous plants against remuneration on the basis of a harvest assistance contract. A Polish citizen, a foreigner authorised to work in Poland or exempted under special regulations from the obligation to have a work permit, can be an assistant.

Historical outline of health insurance in KRUS

One of the tasks delegated to the Agricultural Social Insurance Fund by the state is to handle health insurance for farmers, household members, farmer's assistants, pensioners, and members of their families. KRUS, in this regard, performs the function of a premium payer to the National Health Fund (NHF). However, farmers and their family members were not entitled to free medical care until 1 July 1977. Previously, they paid all the costs of medical services. Since the establishment of KRUS, i.e. since 1 January 1991, health premiums have been paid by farmers and remitted by KRUS to the relevant health insurance funds. In addition, until 1 April 2012, premiums for farmers operating farms, regardless of their area, were reimbursed from the state budget. As of then, the state subsidised premiums only for farmers cultivating land of less than six conversion hectares. However, the obligation to pay the HI premium without state financial participation existed from the very beginning for those running special branches of agricultural production². Starting from the second quarter of 2012, the size of the health insurance premium paid is closely related to the area of the farm expressed in conversion hectares.

Subjective scope and health insurance coverage

Pursuant to the Act of 27 August 2004 on Publicly-Funded Health Care Benefits (Journal of Laws No. 2024, item 146), health insurance must be provided to:

- farmers subject to social insurance for farmers (SIF) by operation of law, as well as upon application; in addition, also those who are not subject to SIF or HI on another basis and conduct agricultural activities on a farm of an area of up to and including one conversion hectare of agricultural land;

2. Types and sizes of special branches of agricultural production (Załącznik do ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2022 poz. 933):

- cultivation of ornamental and other plants in heated greenhouses over 100 m²,
- cultivation in unheated greenhouses over 100 m²,
- cultivation of ornamental and other plants in heated plastic tunnels over 200 m²,
- cultivation of mushrooms and their mycelium – more than 100 m² of cultivated area,
- slaughter poultry, laying poultry, poultry hatcheries, fur animals,
- apiaries above 80 bee colonies and off-farm breeding and rearing of pigs over 100.

Health insurance provided by the Agricultural Social Insurance Fund

- the farmer's household members permanently working on the farmer's farm, regardless of the farm area;
- recipients of an agricultural old-age or disability pension;
- family members of farmers, household members, old-age and disability pensioners;
- farmer's assistants.

It should be noted that not every person insured in the KRUS can be subject to health insurance. This is not possible for recipients of a structured disability pension and those who have ceased to conduct agricultural activities but continue agricultural insurance only in the disability and old-age pension fund.

It is not enough to meet the conditions for health insurance coverage to be fully eligible for health benefits under the NHF. It is also necessary to register for HI coverage within a certain period counted from the date these conditions are met:

- 14 days – for a farmer and a household member;
- seven days – for a family member of a farmer³, household member, old-age and disability pensioner.

The application is made on a special KRUS form UD-2Z, "Application for Health Insurance Registration". A certificate of continued education must accompany the form presented below if the child is registered for the HI after attaining 18 years of age. The application form is submitted to the KRUS organisational unit, which has jurisdiction over the farm's location. Applications can be made via the Postal Service, ePUAP dropbox or in person. For data protection reasons, documents should not be sent via e-mail. After verifying the completeness and correctness of the data, an authorised KRUS employee compares it with the data in the PESEL database (KRUS form UD-2Z) and transmits the information to the NHF. Only from the moment a person is registered for the HI at KRUS and the application is forwarded to the National Health Fund, does the person become eligible for primary health care benefits. A family member of a person subject to health insurance is also subject to this insurance and enjoys the benefits of the National Health Fund, provided that they are named in Part II of the KRUS form UD-2Z "Identification Data of Family Members

3. A family member is: an own child, a spouse's child, an adopted child, grandchild, or a child for whom custody has been established, or a child within a foster family or family orphanage, until the child is 18 years of age, and if the child further studies at a school, teacher training institution or scientific unit providing doctoral studies – until the child is 26 years of age; and if the child has a certificate of a severe degree of disability or other equally treated certificate – without age limit; a spouse who does not have their own entitlement to health insurance; an ascendant (parents, grandparents) who remains in a common household with the insured and does not have their own entitlement to health insurance – Rozdział I, art. 5 pkt. 3 Ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2004 nr 210 poz. 2135.

Registered for Health Insurance”. Family members do not have premiums charged – they benefit from the insurance of the person who registered them as premiums for their insurance are not paid.

Health insurance for farmers and their household members continues until the end of the month, regardless of what day of the month their social insurance for farmers ceased. In turn, family members’ health insurance terminates simultaneously with the cessation of the farmer’s or household member’s insurance. If the family member is a student, their HI will cease on the date they attain 26 years of age. After that, the university should register the student for health insurance. Pursuant to Article 67(5) of the Act of 27 August 2004 on Publicly-Funded Health Care Benefits, the right to health care benefits for school leavers expires:


- after six months of graduation from high school or removal from the list of students;
- after four months of graduation from university or doctoral studies or removal from the list of students or participants in doctoral studies.

Within the framework of KRUS health insurance, the HI for the farmer’s assistant is also distinguished. The obligation of this health insurance arises from the date of registration for the above insurance pursuant to the Act on Social Insurance for Farmers, and ceases on the date of termination or expiration of a harvest assistance contract. An important difference with the farmer’s assistants is that in their case, it is not possible to register the family members of the farmer’s assistant for the HI. An assistant is reported for insurance in the KRUS by the farmer within seven days from the date of conclusion of the harvest assistance contract, but no later than before the expiration of the period for which the contract was concluded. An assistant can be reported to the KRUS insurance, including HI, by a self-employed farmer conducting agricultural activities on a farm who:

- is subject to the SIF himself, regardless of the basis therefor (by operation of law or on application);
- is subject to other social insurance or has established entitlement to a pension or the entitlement to social security benefits;
- is not subject to the SIF, and is not even listed in the KRUS records.

The fact that a farmer’s assistant may simultaneously be subject to the SIF in the KRUS or the SI in the ZUS does not relieve the farmer of the obligation to register the assistant for insurance in the KRUS and pay premiums for them.

Drawing 1. Application Form for Health Insurance Registration in KRUS, page 1



**Kasa Rolniczego
Ubezpieczenia Społecznego
Oddział Regionalny/Placówka Terenowa^{1/}
w _____**

ZGŁOSZENIE DO UBEZPIECZENIA ZDROWOTNEGO

I. DANE IDENTYFIKACYJNE ROLNIKA / DOMOWNIKA / EMERYTA / RENCISTY^{1/} PODLEGAJĄCEGO UBEZPIECZENIU ZDROWOTNEMU

(wypełnia pracownik KRUS)

	UNO ^{2/}
	symbol i numer emerytury/renty ^{3/}

(wypełnia rolnik, domownik, emeryt, rencista podlegający ubezpieczeniu zdrowotnemu)

1. Nazwisko	2. Nazwisko rodowe
3. Imiona Imię _____ Drugie imię _____	4. Obywatelstwo:
5. Data urodzenia:	6. Płeć (K-kobieta, M-mężczyzna):
7. Adres zamieszkania: Kraj _____ Miejscowość _____ Ulica _____ Nr domu _____ Nr lokalu _____ Kod pocztowy _____ Poczta _____ Gmina _____	
8. Numer PESEL ^{4/}	9. Numer NIP ^{5/}
10. Dowód osobisty/paszport ^{1/} seria _____ numer _____	
11. Nazwa Wojewódzkiego Oddziału Narodowego Funduszu Zdrowia:	

II. DANE IDENTYFIKACYJNE CZŁONKÓW RODZINY ZGŁASZANYCH DO UBEZPIECZENIA ZDROWOTNEGO

Nazwisko _____ Nazwisko rodowe _____ Imię _____ Drugie imię _____ Obywatelstwo _____ Imię matki _____ Imię ojca _____	Stopień pokrewieństwa _____ Stopień niepełnosprawności _____ <input type="checkbox"/> Czy pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym z osobą ubezpieczoną? Jeżeli TAK, wpisać X Płeć _____	Data urodzenia _____ Miejsce urodzenia _____ Numer PESEL _____ Numer NIP _____ Dowód osobisty/paszport ^{1/} _____ Seria i numer dokumentu _____	Adres zamieszkania _____ Kraj _____ Miejscowość _____ Ulica nr domu nr lokalu _____ Kod pocztowy _____ Poczta _____
Nazwisko _____ Nazwisko rodowe _____ Imię _____ Drugie imię _____ Obywatelstwo _____ Imię matki _____ Imię ojca _____	Stopień pokrewieństwa _____ Stopień niepełnosprawności _____ <input type="checkbox"/> Czy pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym z osobą ubezpieczoną? Jeżeli TAK, wpisać X Płeć _____	Data urodzenia _____ Miejsce urodzenia _____ Numer PESEL _____ Numer NIP _____ Dowód osobisty/paszport ^{1/} _____ Seria i numer dokumentu _____	Adres zamieszkania _____ Kraj _____ Miejscowość _____ Ulica nr domu nr lokalu _____ Kod pocztowy _____ Poczta _____

KRUS UD-2Z/2022_01
strona 1 z 2

Source: Agricultural Social Insurance Fund (KRUS), <https://www.krus.gov.pl/bip/formularze-i-wnioski/ubezpieczenia/>, access 16.03.2022.

Drawing 1. Application Form for Health Insurance Registration in KRUS, page 2

III. OŚWIADCZENIE UBEZPIECZONEGO ROLNIKA / DOMOWNIKA / EMERYTA / RENCISTY ^{1/}:

1. Jestem: **rolnikiem** i prowadzę działalność rolniczą / **domownikiem** i stale pracuję ^{1/} (**wpisać TAK lub NIE**):

1) wyłącznie w gospodarstwie rolnym - _____

2) w gospodarstwie rolnym i dziale specjalnym produkcji rolnej - _____

3) wyłącznie w dziale specjalnym produkcji rolnej - _____

4) grunty rolne przeznaczone do zalesienia decyzją starosty powiatu z dnia _____

2. Całkowita powierzchnia użytków rolnych gospodarstwa rolnego wynosi:

_____hektarów przeliczeniowych, w tym przeznaczonych do zalesienia^{1/} _____ ha przeliczeniowych,
_____hektarów fizycznych.

3. **UWAGA - wypełniają rolnicy prowadzący działy specjalne produkcji rolnej**
Od _____ prowadzę dział/ły specjalny/łe produkcji rolnej (wpisać rodzaj i rozmiar prowadzonej działalności)

Przewidywany dochód z prowadzonej działalności w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej w _____ roku stanowi kwotę _____.

Dołączam odpis decyzji naczelnika urzędu skarbowego wydanej na podstawie deklaracji o rodzajach i rozmiarach zamierzonej produkcji w tym roku podatkowym (**wpisać TAK lub NIE**) _____.

Pouczenie
Powyższa deklaracja o przewidywanym dochodzie, zgodnie z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego w przypadku nieopłacenia składek w ustawowym terminie.

4. Jestem emerytem/rencistą^{1/} (**wpisać TAK lub NIE**) _____,
jeśli **TAK** należy podać rodzaj świadczenia oraz organ rentowy wypłacający świadczenie - ZUS, KRUS lub inny organ rentowy _____

5. Podlegam obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu (np. z tytułu umowy o pracę, umowy zlecenia, powołania do rady nadzorczej) lub zaopatrzeniu emerytalnemu (**wpisać TAK lub NIE**) _____,
jeśli **TAK** należy podać tytuł ubezpieczenia: _____

6. Posiadam ustalone prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych (zasilek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne) (**wpisać TAK lub NIE**) _____,
jeśli **TAK** należy podać rodzaj: _____

7. Posiadam inny tytuł do obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego (np. z tytułu korzystania z „ulgi na start”, powołania do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania, w związku z którym pobierane jest wynagrodzenie) (**wpisać TAK lub NIE**) _____,
jeśli **TAK** należy podać tytuł ubezpieczenia zdrowotnego _____

Oświadczam, że powyższe dane zostały podane zgodnie z prawdą i świadomy(a) jestem odpowiedzialności z art. 233 § 1 Kodeksu karnego. O wszelkich zmianach w zakresie podanych wyżej danych zobowiązuję się powiadomić niezwłocznie Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

_____ (miejscowość i data) _____ (podpis osoby wypełniającej zgłoszenie)

Objaśnienia:
^{1/} - niepotrzebne skreślić
^{2/} - Unikalny numer osoby (UNO) wpisuje pracownik KRUS - jest to numer nadawany przez jednostkę KRUS
^{3/} - symbol i numer emerytury/renty wpisują pracownicy KRUS
^{4/} - numer PESEL - jest to numer ewidencji ludności nadawany przez właściwy dla miejsca zamieszkania Wydział Ewidencji Ludności i wymieniony w dowodzie osobistym
^{5/} - numer NIP - numer identyfikacji podatkowej nadany podatnikom podatku dochodowego przez urząd skarbowy

Uwaga
Rolnicy, domownicy, emeryci i renciści, których małżonkowie z tytułu własnych uprawnień zdrowotnych zgłosili do ubezpieczenia członków rodziny nie mają obowiązku wypełnienia części II druku.

INFORMACJA DLA UBEZPIECZONEGO
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego informuje, że dane dotyczące osób podanych w niniejszym zgłoszeniu podlegają ochronie na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO) oraz ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych.

KRUS UD-2Z/2022_01 strona 2 z 2

Source: Agricultural Social Insurance Fund (KRUS), <https://www.krus.gov.pl/bip/formularze-i-wnioski/ubezpieczenia/>, access 16.03.2022.

Handling of registration applications

Among the tasks of a KRUS employee in the field of health insurance is to keep a register and records of premium payers and persons subject to health insurance. These tasks mainly include receiving applications for the HI registration, recording registration applications in the HI application registry, performing preliminary verification and checking the completeness of the data contained in the registration application and documents attached thereto. If formal deficiencies are found within seven days from the date of receipt of the application documentation, the employee returns it to the applicant for completion, which should be noted in the register of receipt of applications, together with the reason and date of return. No deficiencies in the application should be recognised if there is no obligation to have additional documents under the current state of the law, and the application was submitted by a person who does not meet the conditions for being subject to the HI under the law. In addition, a KRUS employee assesses whether the reported persons meet the conditions for HI coverage, including family members and persons not subject to social insurance for farmers (SIF) by operation of law. Following a positive analysis of the application documentation, an authorised KRUS employee enters the data from the application into the computer system (nSIU), assigns the insured's account number in the system, first checking whether the person appears in the records of the Central Personal Data Directory (CZDO). The next stage of the work is to determine and enter into the system the parameters providing the basis for the assessment of premiums (the area of the farm in conversion hectares), to set up a summary file of the HI payer or the farmer for whom premiums are refunded, containing the application documentation and correspondence for the HI of the payer, the farmer's spouse, the household member and their family members. Documents inside the collection folder should be arranged chronologically, numbered and stored in accordance with data protection regulations. In addition, a KRUS employee prepares and sends letters to the farmer regarding the assessment of the premium, the date of payment, changes in the assessment and the payment method. Farmers paying premiums from special branches of agricultural production are furnished with information on how premiums are calculated, the Fund's bank account to which payments should be made, the deadline for payment of premiums, the need to make payments on their own (without a remittance from KRUS) on the payment deadline. The information in the insured person's file is reflected in the computer system; to this end, periods of HI coverage are

recorded, and data on the farm area is entered and updated. A KRUS employee also issues decisions on the assessment and collection of HI premiums in disputed cases⁴.

Size of the premium for health insurance and the deadline for its payment

The health insurance premium is set as a monthly and indivisible premium, payable for the entire month. The size of the HI premium for farms is defined as an amount based on the farm area – PLN 1.00 was adopted for each full conversion hectare of agricultural land. In the case of special branches of agricultural production, however, the premium for the farmer and the household member is 9% of the declared premium basis, corresponding to:

- income established for personal income taxation, in an amount not less than the amount corresponding to the minimum wage; or
- the minimum wage in the case of activities not subject to personal income tax;
- for household members working exclusively in self-contained special branches of agricultural production, the size of the premium is the amount of 33.4% of the average monthly salary in the enterprise sector in the fourth quarter of the previous year (including profit distributions), as announced by the President of the Statistics Poland in the Official Gazette “Monitor Polski”. The premium on the new basis is effective as of 1 April of a given year. With regard to old-age and disability pensioners, the health insurance premium is 9% of the assessment basis; of which the insured person pays the premium in full, i.e. at 9.00% of the basis, from the net amount of the old-age or disability pension (excluding allowances, benefits, cash benefits and energy lump sum, cash equivalent for the right to free coal and coal deputation).

Further to the introduction of the provisions of the Act of 18 May 2018 amending the Act on Social Insurance of Farmers and Certain Other Acts (Journal of Laws No. 2018, item 858), farmers are required to report an assistant with whom a harvest assistance contract has been concluded, to the KRUS insurance. As for the size of the HI premium for the farmer’s assistant, it is 9% of the amount of the assessment basis, which is 33.4% of the average monthly salary in the enterprise sector in the

4. Instrukcja techniczno-biurowa w zakresie wykonywania zadań dotyczących podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz rozliczeń z tytułu składek na to ubezpieczenie, Zarządzenie nr 17 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z 10 kwietnia 2019 roku.

fourth quarter of the previous year, including profit distributions. The premium on the new basis is effective as of 1 April of a given year. The notion of the farmer's assistant has existed in KRUS since 18 May 2018. Starting from the introduction of this regulation, the amount of the monthly HI premium for the farmer's assistant was as follows: in 2018 – PLN 142, in 2019 – PLN 152, in 2020 – PLN 161, in 2021 – PLN 170, and since 1 April 2022 – PLN 187.

The HI premium for the farmer's assistant is monthly and indivisible, regardless of the number of days subject to this insurance in a given month. The farmer is obliged to calculate the premiums on their own and pay them on time, without being called upon by KRUS.

It is important to note that in the case of co-owners, tenants, as well as heirs or members of a land community, without the area of used land in conversion hectares being separated for each of them (this concerns the situation with no division of inheritance or abolition of co-ownership), the premium is calculated in the same amount for each person covered under this farm.

Farmers and household members engaged in non-agricultural business activities are subject to HI only on account of their agricultural activity, and the HI premium is paid on this account as well.

Payment, collection and settlement of HI premiums

For farms of less than six conversion hectares of agricultural land, HI premiums are covered by the state budget. In contrast, farmers pay the HI premium on their own for farms of 6 or more conversion hectares (in this case, the due date coincides with the due date for the farmers' social security premium, i.e. by the last day of the first month of a given quarter). Farmers engaged in special branches of agricultural production are required to pay premiums on their own, by the 15th of the following month. The farmer must also pay health insurance premiums for the farmer's assistant for a given month by the 15th of the following month.

The Agricultural Social Insurance Fund collects health insurance premiums from payers and other persons required to pay them. To this end, every quarter, together with the remittances for the SIF, it also sends remittances for HI premiums to premium payers. In the case of those who pay HI premiums based on special branches of agricultural production operated by them, KRUS also sends letters with the remittances for the first quarter, reminding them of the obligation to submit a statement/certificate/decision of the Head of the Tax Office on the income declared for the year from special branches, the type and size of these branches, by January 31 of the

calendar year. KRUS also informs the payer of the bank account number for making HI payments. Premiums paid after the statutory due date are collected together with interest due for late payment as per the Act of 29 August 1997 – Tax Ordinance (Journal of Laws 2023, item 2383).

In each calendar month, the determination and current posting of HI premium assessments, in the form of accrual of premiums for farmers, spouses, household members, and farmer's assistants, is made to the payers' settlement accounts. In order to provide full support for settlements with HI premium payers, the KRUS employee maintains the payer's settlement account in the computer system, their summary file (hard copies of documentation), schedules for reminders for forced recovery of debts, collection sheets, balance inventory, control of turnover and balances, and relevant auxiliary records.

In accordance with § 35 of the technical and office instructions on the performance of tasks related to being subject to social insurance for farmers and health insurance and to settlements of premiums for these types of insurance (Appendix to Order No. 17 of the President of the Agricultural Social Insurance Fund dated 10 April 2019), the turnover in the accounts of premium payers is posted in the computer system (nSIU) through:

- accrual/deduction of HI premiums,
- accrual/deduction of default interest on HI,
- payment of amounts due on HI,
- refund of overpaid HI premiums,
- accrual/deduction of reminder costs,
- payment of reminder costs,
- transfer of payments,
- cancellation of amounts dues for HI premiums,
- deductions for HI premiums from benefits,
- accrual/deduction on account of prescription of HI premium accrual,
- accrual/deduction due to prescription of payments.

On the “Dt” side, the following are posted: accrual of premiums and other receivables, refund of overpaid premiums, transfer of operations that were posted on the “Ct” side to another account, accrual due to prescription of premiums, and prescription of payments.

On the “Ct” side, the following are posted: write-off of undue accruals of receivables, cancellation of receivables, transfers of operations that were posted on the “Dt” side to another account, prescription of accruals of premiums, write-off of prescription of payments, payments of receivables, and payments for deductions from benefits.

Duplicates of payment receipts, as received from the KRUS organisational unit for finance and accounting, are the basis for posting premium payments in the nSIU system. Posting activities of individual operations in the accounts of payers are carried out separately for HI from special branches of agricultural production, from farms of six or more conversion hectares, and from farms of less than six conversion hectares, as well as in the case of farmer's assistants.

Settlement of premium payers' accounts

A KRUS employee performs accounting operations on premium payers' accounts on an ongoing basis. These operations relate to own payments of obligors, deductions of receivables from granted benefits to payers and their spouses, and received payments from Tax Offices and court enforcement officers from ongoing enforcement proceedings.

Accounts with a "Dt" balance, i.e. negative, should, as a rule, be analysed every quarter or, in the case of insufficient collection of premiums – every month. If the amount owed exceeds the amount specified in the regulations on administrative enforcement proceedings and implementing regulations, enforcement proceedings should be initiated to collect the amount owed from debtors, as provided for in applicable regulations⁵.

Payers' accounts with a positive ("Ct") balance, i.e. overpayment, should be analysed every month. If on a payer's account, within single insurance, one fund/account has a "Ct" balance and another fund/account has a "Dt" balance, then the "Ct" balance should be immediately transferred to a "Ct" balance (this applies to physical accounts, not to accounts of entities such as mayors who pay premiums for the insured).

If there is an overpayment in the account ("Ct" balance):

- arising from an erroneous posting of a payment, it should be immediately reposted to the correct account;
- resulting from the enforcement authority's remittance of an amount greater than the amount due under the enforcement title, after covering the enforced arrears and receiving information from the enforcement authority that the overpayment is not refundable to the authority, the difference should be refunded immediately to the payer without request if the account is idle. In the case of

5. Pursuant to Article 6(1) of the Act on Administrative Enforcement Proceedings of 17 June 1966 (Dz. U. 2023 poz. 2505), in the event of evasion by the obligor of their obligation, the creditor should take steps to apply enforcement measures. The creditor may refrain from taking enforcement measures if the total amount of the monetary claim, late interest and reminder costs does not exceed ten times the reminder costs, unless the period until the expiration of the statute of limitations for the monetary claim is less than six months.

Health insurance provided by the Agricultural Social Insurance Fund

existing arrears, the surplus is credited to cover them, and when there are none, it is credited to future premiums;

- resulting from the write-off of premiums due to the termination of retroactive insurance, it should be handled following the applicable regulations;
- arising after the deduction from benefits, and there is a “Dt” (underpayment) balance on the other insurance, the overpayment is automatically reallocated to debt, without the need for instructions from the payer (this applies to physical accounts).

If the account has a refundable “Ct” balance, it should be checked whether the other insurance does not show “Dt” balance. At the same time, a determination is made with the relevant KRUS benefits unit as to whether there are any undue benefits to be recovered. The payer is informed of the overpayment, and in the case of improperly collected benefits that are recoverable, also of the amount of the overpayment to be credited to these benefits for refund⁶.

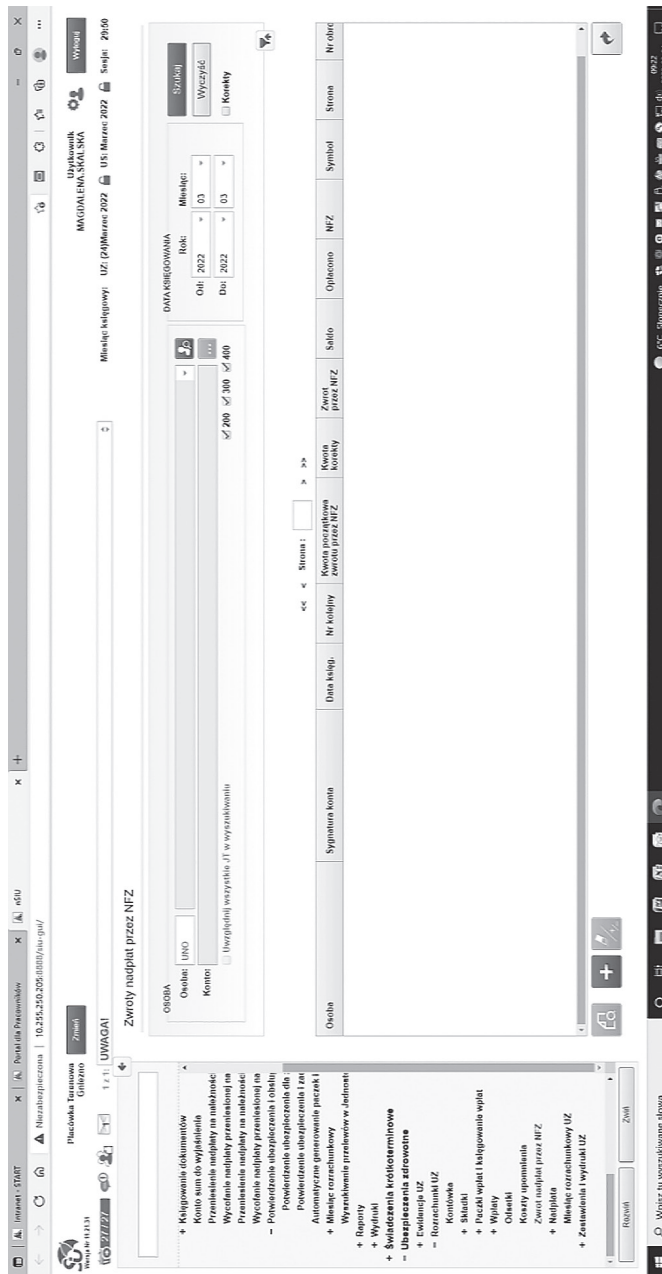
If a refundable “Ct” balance is found on one type of insurance and a “Dt” balance on the other type of insurance, the payer is notified of the overpayment and the possibility of having it reposted to the existing debt, with the information that in the absence of instructions from the payer, the overpayment will be reposted ex officio to the debt on the other type of insurance.

Once the “Ct” balance is found in the active account, the insurance employee prepares and sends a notice of overpayment to the payer and waits for their written instructions. Having received such instructions, the employee proceeds accordingly, and in the absence of instructions, the overpaid amount of premiums is credited to future liabilities.

The situation is different in idle accounts, i.e. accounts where no one is insured. In this case, after finding the “Ct” balance, the employee informs the payer accordingly – prepares and sends them a decision regarding overpayment; this is in respect of social insurance, while in respect of health insurance, the decision regarding overpayment is replaced by a letter informing the payer of overpayment. If the payer and owner of the idle account is a deceased person, an investigation must be conducted to identify the heirs eligible for a refund. In the case of a refundable “Ct” balance, the amount of overpayment to be refunded is generated from the nSIU system on form UD-Z34, which is approved by the head of the KRUS organisational unit. Then the employee forwards the document to the financial and accounting organisational unit in order to prepare a postal order and calculate postal fees or transfer the overpayment to the payer’s bank account – if they have one and have provided it to KRUS.

6. Section IV § 43.4 of “Instrukcja techniczno-biurowa w zakresie wykonywania zadań dotyczących podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz rozliczeń składek na te ubezpieczenia”, załącznik do Zarządzenia nr 17 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z 10 kwietnia 2019 roku.

Drawing 2. Screen view: nSIU IT system



Source: Agricultural Social Insurance Fund (KRUS), nSIU IT system, current access.

After receiving a confirmed “Statement of refund of overpayments from the National Health Fund account” from the financial and accounting unit, the insurance employee posts the refund of overpayment to the payer’s account. If the payer has not collected the transferred amount (by postal order), the amount of the uncollected overpayment is reduced by the costs of its refund.

The employee posts the transfer of the “Ct” balance amount to the “payment limitation period” when:

- the right to demand the refund of the “Ct” balance has become time-barred,
- the payer has refused to collect the overpayment amount or has failed to collect it despite an attempt to refund it,
- this amount does not exceed the equivalent of the total costs of notifying the payer of the overpayment by registered mail and the costs of the overpayment refund.

With respect to payers of premiums who fail to pay them on time, KRUS, in accordance with the applicable procedures, initiates enforcement proceedings against them aimed at recovering the due HI premiums, in cooperation with Tax Offices and Court Enforcement Officers.

Flow of registration data of persons covered by health insurance in KRUS to the National Health Fund

The duties of a KRUS employee in the scope of transferring registration data of persons subject to HI to the National Health Fund and conducting an investigation regarding simultaneous coverage of health insurance in KRUS and ZUS include:

- 1) verifying the data required for registering for HI with the data from the records of the Universal Electronic Population Registration System (PESEL);
- 2) ongoing monitoring of the process of transmitting information to the National Health Fund on periods of coverage and non-coverage by health insurance and on paid and due health insurance premiums, using the Central Data Aggregation Module system (CMAD-N);
- 3) ongoing downloading of reports from the CMAD-N system and analysis of the inconsistencies in personal data contained therein with the PESEL records and overlapping KRUS and ZUS insurance periods;
- 4) taking ongoing actions to clarify inconsistencies in data or overlapping insurance periods:
 - on their own, if the KRUS employee has documents enabling any correction of data in this procedure;

Health insurance provided by the Agricultural Social Insurance Fund

- as part of the investigation, directly with the insured farmer or household member;
 - as part of the investigation, with the appropriate organisational unit of KRUS;
 - as part of the investigation, with the appropriate organisational unit of ZUS;
- 5) performing ongoing transmission of corrected data on insured persons to the National Health Fund using the CMAD-N system.

Conclusion

Health insurance at the Agricultural Social Insurance Fund is an integral part of insurance for a very important social group: farmers, their families and people co-operating with them. The article presents the characteristics of health insurance not only from the formal and substantive perspective but also from the IT perspective. The article describes rules for being subject to HI, paying premiums, conducting settlements on payer accounts, as well as obtaining premiums from debtors who are more sluggish in responding to KRUS calls. The Agricultural Social Insurance Fund for Farmers is an institution that not only collects and settles premiums but also supports agriculture by providing relief in the payment of liabilities and paying the benefits due to insured persons. The observations indicate that the number of people insured in KRUS is decreasing year by year. The table below shows the downward trend in the number of insured persons and their family members under HI in the area of operation of the KRUS Local Branch in Gniezno, i.e. in the following municipalities: Czarniejewo, Kłęcko, Kiszkowo, Łubowo, Mieleszyn, Mieścisko, Niechanowo, Trzemeszno, Witkowo and the city and municipality of Gniezno in the years 2019–2023 (as of 31 December of the given calendar year).

Table 1. Persons insured under HI by age category in the area of operation of KRUS Local Branch in Gniezno

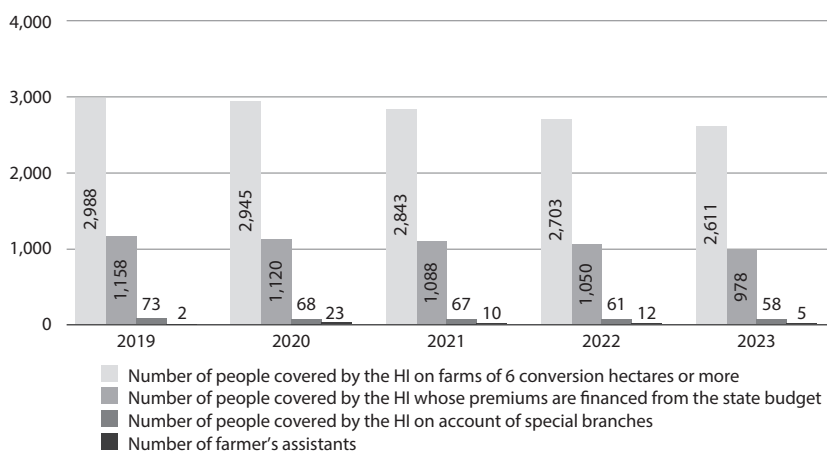
Year	Number of insured persons			Number of family members		
	total	up to and including 60 years of age	more than 60 years of age	total	up to and including 60 years of age	more than 60 years of age
2019	4,146	3,834	312	2,147	2,145	2
2020	4,076	3,735	341	2,046	2,044	2
2021	3,935	3,568	367	1,935	1,933	2
2022	3,754	3,398	356	1,856	1,853	3
2023	3,590	3,247	343	1,770	1,766	4

Source: UD-Z31 report generated from the KRUS nSIU IT system, current access.

Health insurance provided by the Agricultural Social Insurance Fund

In addition, the figures provided in Chart 1 present the structure of persons covered by health insurance for farmers, divided into types of payers, specifying persons covered by health insurance in KRUS: on account of running a farm with an area of agricultural land of six or more conversion hectares, on account of special branches of agricultural production, as well as persons covered by this insurance whose premiums are financed from the state budget. The data analysis also shows a downward trend in the number of those insured under HI, which is also connected with the decline in the total number of KRUS payers, for whom running a farm and living on it are no longer as attractive as for the older generations, today's old-age and disability pensioners.

Figure 1. Numerical structure of persons covered by HI in KRUS Local Branch in Gniezno by types of payer accounts, in the years 2019–2023, as of 31 December



Source: RS-11 Z and RS-20Z reports generated from the nSIU IT system, current access.

The authors of this article intended to present and characterise the health insurance functioning in the Agricultural Social Insurance Fund in an accessible and transparent manner, which was achieved.

Bibliography

Pismo wewnętrzne KRUS – Instrukcja techniczno-biurowa, Zarządzenie Prezesa KRUS nr 23 z 17.12.2021 roku.

System teleinformatyczny nSIU, wersja nr 11.60.50.

Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. 2023 poz. 2505.

Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2024 poz. 90.

Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2024 poz. 146.

Ustawa z 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018 poz. 858.

Zarządzenie Nr 17 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z 10 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji techniczno-biurowej w zakresie wykonywania zadań dotyczących podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz rozliczeń z tytułu składek na te ubezpieczenia wraz z załącznikiem.

received: 22.07.2024

accepted: 25.09.2024



Wypadki w gospodarstwach rolnych

Analiza przypadków

Wanda Gawel, Iwona Maczewska-Borny, Małgorzata Poławska

Abstrakt

Praca w gospodarstwie rolnym wiąże się z wieloma zagrożeniami, których następstwem mogą być wypadki lub choroby zawodowe. Takie zdarzenia stanowią tragedię dla rodzin, a dla samego gospodarstwa często są stratą, której nie da się łatwo naprawić. Celem artykułu jest analiza przyczyn i okoliczności wypadków przy pracy w gospodarstwie rolnym. Wypadek przy pracy rolniczej musi spełniać jednocześnie trzy warunki: być nagły, mieć przyczynę zewnętrzną oraz być związany z wykonywaną pracą rolniczą. Brak choćby jednej z tych przesłanek powoduje, że zdarzenie nie będzie mogło być uznane za wypadek przy pracy rolniczej. W artykule podjęto również temat pracy koniecznej, wykonywanej podczas zwolnienia lekarskiego, w trakcie której rolnik może ulec wypadkowi. Omówiono także najczęstsze przyczyny odmowy wypłaty jednorazowego odszkodowania w związku z wypadkiem podczas pracy w gospodarstwie rolnym. Celem działań prewencyjnych Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS, Kasa) jest zmniejszenie liczby wypadków przy pracy rolniczej i minimalizowanie zagrożeń, które mogą prowadzić do takich zdarzeń. Artykuł przedstawia analizę wypadków w gospodarstwie rolnym, metody zapobiegania wypadkom oraz zasady zapewniania bezpieczeństwa podczas pracy. Zwraca także uwagę na główne przyczyny zdarzeń wypadkowych z poszczególnych grup. W artykule wykorzystano analizę przypadków jako metodę badawczą.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo i prewencja, definicja wypadku przy pracy, kategoria wypadków przy pracy rolniczej.

Wanda Gawel, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne” na Uniwersytecie Kaliskim im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, kierownik, Placówka Terenowa w Wąbrzeźnie, Oddział Regionalny w Bydgoszczy, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, **Iwona Maczewska-Borny**, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne” na Uniwersytecie Kaliskim im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, starszy referent, Placówka Terenowa w Parczewie, Oddział Regionalny w Lublinie, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, **Małgorzata Poławska**, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne” na Uniwersytecie Kaliskim im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, inspektor, Placówka Terenowa w Łukowie, Oddział Regionalny w Lublinie, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wstęp

Rolnictwo jest jednym z kluczowych sektorów gospodarki w Polsce. Jedną z wielu charakterystycznych cech rolnictwa indywidualnego jest zaangażowanie całej rodziny rolnika w pracę w gospodarstwie rolnym. Zawód rolnika cechuje się dużą różnorodnością wykonywanych zadań — od opieki nad dużymi, silnymi zwierzętami, przez prace remontowo-budowlane, po obsługę specjalistycznego sprzętu i maszyn rolniczych. Bardzo często rolnik lub domownik pełni rolę nie tylko operatora maszyn, lecz także mechanika czy konserwatora w przypadku awarii. Dodatkowo mamy do czynienia z sezonowością prac, co prowadzi do nasilenia pewnych ryzyk w określonych okresach w roku. Wszystkie te czynniki sprawiają, że w gospodarstwie rolnym występuje wiele zagrożeń dla zdrowia i życia. W związku z tym rolnicy, częściej niż osoby zatrudnione w innych branżach, narażeni są na wypadki przy pracy.

Świadczenia z tytułu wypadku przy pracy i chorób zawodowych po raz pierwszy przyznano polskim rolnikom na podstawie Ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin¹. Ustawa ta przewidywała jednorazowe świadczenie, obecnie zwane jednorazowym odszkodowaniem. Przysługiwały one rolnikowi, jego małżonkowi oraz dzieciom pozostającym na utrzymaniu, na warunkach i w wysokości określonych dla jednorazowego odszkodowania w ubezpieczeniu pracowniczym. Wysokość świadczenia uzależniona była od faktycznie odniesionego uszczerbku na zdrowiu.

Obowiązująca ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniach społecznych rolników: za wypadek przy pracy rolniczej uważa się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej albo pozostających w związku z wykonywaniem tych czynności: na terenie gospodarstwa rolnego, które ubezpieczony prowadzi lub w którym stale pracuje, albo na terenie gospodarstwa domowego bezpośrednio związanego z tym gospodarstwem rolnym lub; w drodze ubezpieczonego z mieszkania do gospodarstwa rolnego, o którym mowa w pkt 1, albo w drodze powrotnej, lub; podczas wykonywania poza terenem gospodarstwa rolnego, o którym mowa w pkt 1, zwykłych czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej albo w związku z wykonywaniem tych czynności, lub; w drodze do miejsca wykonywania czynności, o których mowa w pkt 3, albo w drodze powrotnej.

1. Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. nr 32 poz. 140.

Wypadki w gospodarstwach rolnych

W przypadku pomocnika rolnika za wypadek przy pracy rolniczej uznaje się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło podczas wykonywania przez pomocnika rolnika czynności określonych w umowie o pomocy przy zbiorach: zbieranie chmielu, owoców, warzyw, tytoniu, ziół lub roślin zielarskich: usuwanie zbędnych części roślin; klasyfikowanie lub sortowanie zerwanych lub zebranych chmielu, owoców, warzyw, tytoniu, ziół lub roślin zielarskich albo wykonywanie innych czynności mających na celu przygotowanie tych owoców lub warzyw do transportu, przechowywania lub sprzedaży lub związanych z pielęgnowaniem i poprawą jakości plonów².

W rolnictwie najczęściej do wypadków dochodzi w wyniku nagłych zdarzeń wywołanych przyczynami zewnętrznymi, które występują podczas wykonywania rutynowych prac na terenie gospodarstwa rolnego. Wśród wielu przyczyn wypadków kluczowe znaczenie ma „czynnik ludzki”, tj. nieprzestrzeganie zasad bezpieczeństwa i higieny pracy przez rolników, nieznanostwo lub lekceważenie zagrożeń, pośpiech i stres, bałagan w obejściu i miejscu pracy, posługiwanie się maszynami i ciągnikami po spożyciu alkoholu, dokonywanie napraw na własną rękę, brak ochrony indywidualnych i właściwych ubrań roboczych. Oprócz wymienionych czynników ludzkich, przyczyną wypadków może być także zły stan techniczny budynków gospodarczych, schodów, drabin, maszyn i narzędzi. Ze względu na różne okoliczności, w których dochodzi do wypadków, wyróżnia się dwanaście głównych grup zdarzeń wypadkowych:

- 1) upadek osób;
- 2) upadek przedmiotów;
- 3) zetknięcie z ostrymi narzędziami;
- 4) uderzenie, przygniecenie przez przedmioty transportowane;
- 5) przejechanie, uderzenie, pochwycenie przez środek transportu;
- 6) pochwycenie, uderzenie przez części ruchome maszyn;
- 7) uderzenie, przygniecenie, pogryzienie przez zwierzęta;
- 8) pożar, wybuch, działanie sił przyrody;
- 9) działanie skrajnych temperatur;
- 10) działanie materiałów szkodliwych;
- 11) nagłe zachorowania;
- 12) inne zdarzenia.

Wypadek przy pracy rolniczej musi spełniać równocześnie trzy warunki. Po pierwsze, nagłość – oznacza to, że zdarzenie jest nieprzewidywalne, występuje nagle i dokonuje się jednorazowo, w mgnieniu oka, jak np. wyładowanie atmosferyczne.

2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2024 poz. 90.

Nagłości nie należy jednak rozumieć dosłownie jako zdarzenia błyskawicznego i jednorazowego, gdyż działanie to może być kilkakrotne lub trwać przez pewien czas. Okres, w którym powinien zamknąć się przebieg nagłego zdarzenia, aby nadal miało ono charakter wypadku, jest umowny (także zdarzenie przebiegające w dłuższym czasie nie powinno tracić cechy nagłości). Po drugie, istotnym elementem wypadku jest stwierdzenie, że przyczyna wypadku pochodziła z zewnątrz, czyli istniała poza poszkodowanym. Przez przyczynę zewnętrzną rozumie się działanie czynników zewnętrznych, takich jak: elementy maszyn, energia elektryczna, środki chemiczne itp. Za zdarzenie spowodowane przyczyną zewnętrzną uważane są również takie, w których występuje łączne działanie przyczyny zewnętrznej i wewnętrznej, czyli tkwiącej w organizmie poszkodowanego, jeżeli sama przyczyna wewnętrzna nie spowodowałaby zdarzenia (zawał serca wywołany nadmiernym wysiłkiem fizycznym). Każdy wypadek rozpatruje się indywidualnie. Po trzecie, niezbędnym warunkiem uznania zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej jest wymóg, aby był on ściśle związany z pracą rolniczą. Zaistniały wypadek przy pracy rolniczej należy zgłosić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu 6 miesięcy od dnia jego zaistnienia. Zgłoszenia wypadku może dokonać poszkodowany lub inna osoba. Zbyt późne zgłoszenie może uniemożliwić ustalenie okoliczności i przyczyn wypadku, co może skutkować odmową prawa do odszkodowania. Osoba poszkodowana lub inna zgłaszająca wypadek powinna (w szczególności) podjąć następujące kroki: zabezpieczyć w miarę możliwości miejsce i przedmioty związane z wypadkiem, udostępnić miejsce wypadku i przedmioty związane z wypadkiem, wskazać świadków wypadku, dostarczyć posiadaną dokumentację leczenia, udzielić informacji i wszechstronnej pomocy pracownikowi Kasy, który jest upoważniony przez Prezesa Kasy do prowadzenia postępowania dowodowego w sprawie ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku.

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie wypadków w gospodarstwie rolnym oraz popularyzowaniu wiedzy o sposobach na bezwypadkową pracę.

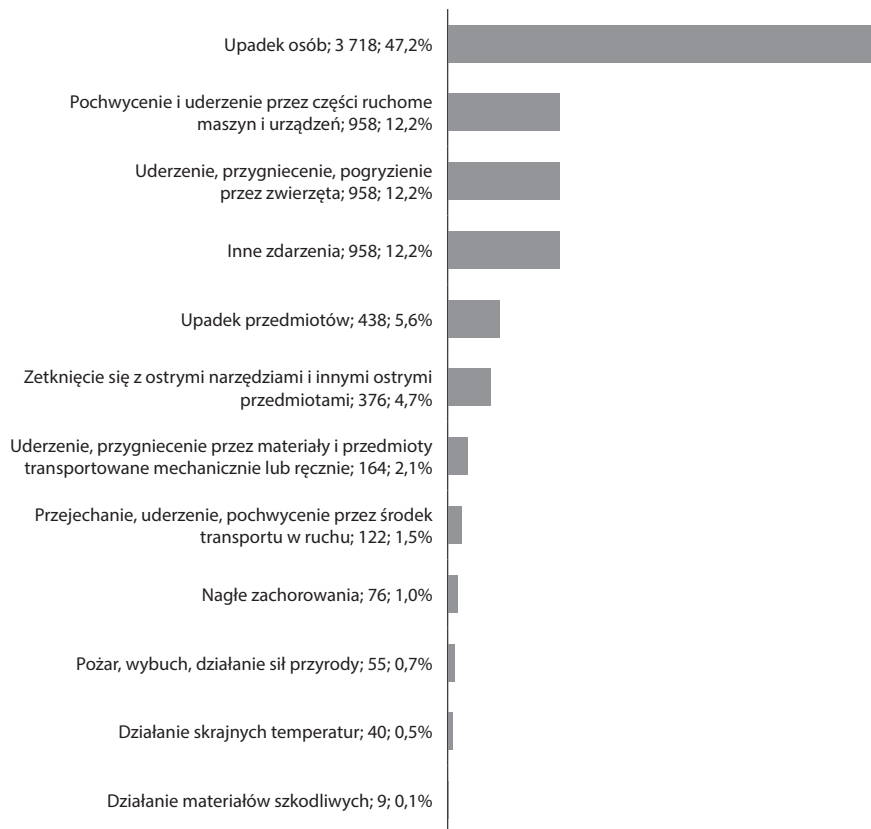
Charakterystyka wypadków w gospodarstwie rolnym w latach 2014–2023

Na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat struktura wypadków według zdarzeń powodujących urazy jest podobna. Najczęstszą przyczyną wypadków wciąż pozostaje:

- upadek osób;
- pochwycenie, uderzenie przez ruchome części maszyn i urządzeń;
- uderzenie, przygnięcie bądź pogryzienie przez zwierzęta;
- inne zdarzenia.

Wypadki w gospodarstwach rolnych

Wykres 1. Struktura wypadków w 2020 roku według grup wypadkowych



Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2020 r.*, Warszawa 2021.

Analiza okoliczności i przyczyn wypadków

Zgodnie z dyspozycją art. 63 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników KRUS każdego roku analizuje przyczyny oraz okoliczności wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych rolników. W czasie prowadzenia postępowania powypadkowego inspektorzy do spraw prewencji dokonują oględzin miejsc i przedmiotów związanych z wypadkami, oceniając przy tym metody pracy i stan techniczny stosowanych środków produkcji, zapoznają się z dokumentacją medyczną związaną z udzieleniem pierwszej pomocy lekarskiej oraz dokumentacją przekazaną przez organy ścigania, a także pozyskują informacje od poszkodowanych i świadków na temat

okoliczności oraz przebiegu zdarzenia. Podczas postępowania dowodowego identyfikowane są przyczyny wypadku, a następnie na ich podstawie wydawane są zalecenia prewencyjne w celu ograniczenia ryzyka ponownego zaistnienia wypadku.

Na początku funkcjonowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego do jednostek organizacyjnych zgłaszano rocznie ponad 60 tys. wypadków (w 1993 roku – 66 tys.). W 2020 roku odnotowano ich 10 977, czyli o ponad 80% mniej niż w 1993 roku.

Grupy wypadkowe – okoliczności i przyczyny wypadków

Grupa 02 – upadek osób

Najwięcej wypadków w tej grupie spowodowanych było potknięciami i poślizgnięciami na nawierzchni podwórzy, pól, ciągów komunikacyjnych itp., a także upadkami z drabin, schodów i środków transportowych.

Najczęstsze przyczyny wypadków w tej grupie to:

- zły stan nawierzchni podwórzy oraz brak porządku w obejściach gospodarstw rolnych, brak dbałości o utrzymanie ciągów komunikacyjnych w gospodarstwach, głównie w okresie zimowym;
- używanie drabin wykonanych we własnym zakresie, nieposiadających zabezpieczeń przed poślizgiem lub przechylem;
- brak wyposażenia przyczep w drabinki;
- niestosowanie drabin, podestów przy pracach na wysokości;
- wady konstrukcyjne budynków i schodów (brak poręczy);
- umieszczenie progów w otworach drzwiowych budynków inwentarskich;
- nieużywanie odpowiedniego obuwia roboczego;
- nieprawidłowy sposób wchodzenia na maszyny rolnicze, przyczepy, wózki, drabiny czy schody oraz schodzenie z nich;
- używanie starych, wyeksploatowanych i w złym stanie technicznym maszyn rolniczych, wykonywanie prac rolniczych w pośpiechu oraz w trudnych warunkach atmosferycznych.

Przykład 1

W dniu wypadku poszkodowany, Pan Sebastian S., rozwoził obornik pochodzący od własnego bydła opasowego na polu, używając ciągnika z rozrzutnikiem. Kiedy zbliżał się do końca pracy, usłyszał metaliczny dźwięk dochodzący z rozrzutnika. Chciał wysiąść z ciągnika rolniczego, aby sprawdzić, co się dzieje w rozrzutniku.

W tym celu uszkodzony wyłączył silnik w ciągniku, a następnie wspiął się po drabinie, na stałe zamontowanej do rozrzutnika. Stojąc jedną nogą na drabinie, a drugą na burcie rozrzutnika, poślizgnął się lewą nogą na krawędzi burty, w wyniku czego upadł z wysokości ok. 3 metrów na plecy, lądując na polu. Na skutek zdarzenia uszkodzony doznał urazu mostka, kręgosłupa oraz urazu klatki piersiowej. Świadców zdarzenia nie było. W czasie wypadku uszkodzony na nogach posiadał obuwie robocze na protektorze, bez metalowego noska oraz usztywnienia stawu skokowego. Po wypadku brat uszkodzonego, Pan Radosław S., kontynuował prace na polu, zasiewając rzepak. W drodze postępowania powypadkowego ustalono, że Pan Sebastian doznał ww. urazów na skutek upadku z rozrzutnika na pole własnego gospodarstwa rolnego. Przyczyną wypadku był pośpiech oraz niezachowanie szczególnej ostrożności podczas wchodzenia po drabinie na rozrzutnik. Nie stwierdzono wadliwości środka produkcji i nieprawidłowości świadczonej usługi. Wypadek zgłoszono do KRUS po 112 dniach od daty wypadku, po zakończeniu leczenia. Brak przesłanek wskazujących na spowodowanie wypadku umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa.

Zalecenia prewencyjne dla uszkodzonego: (1) przed przystąpieniem do pracy z wykorzystaniem maszyn rolniczych należy zapoznać się z zasadami bezpieczeństwa pracy oraz zachować szczególną ostrożność i uwagę; (2) nie należy się spieszyć; (3) przystępując do pracy, należy być wypoczętym i skoncentrowanym oraz zadbać o swój stan psychofizyczny – nigdy nie powinno zaczynać się pracy, jeśli samopoczucie oraz stan fizyczny nie gwarantują bezpieczeństwa; (4) w przypadku wykonywania ciężkiej pracy prowadzącej do nadmiernego wysiłku należy uwzględnić czas na odpoczynek; (5) pamiętać o używaniu obuwia atestowanego z usztywnieniem stawu skokowego oraz metalowym noskiem; (6) dbać o ład i porządek w gospodarstwie rolnym.

Grupa 07 – pochwycenie i uderzenie przez części ruchome maszyn i urządzeń

Występowaniu wypadków w tej grupie sprzyja trudna sytuacja ekonomiczna wielu gospodarstw. Rolnicy często eksploatują stare maszyny oraz urządzenia w złym stanie technicznym – brakuje odpowiednich zabezpieczeń ruchomych części, stosowane są prowizoryczne osłony wykonane samodzielnie, które nie zawsze zapewniają wystarczającą ochronę przed wypadkiem.

Przykład 2

W dniu wypadku poszkodowany, Pan Daniel T., próbował naprawić drewniane drzwi w stodole we własnym gospodarstwie rolnym. Planował wymienić zawias w drzwiach, które znajdują się w lewym skrzydle drzwi stodoły, ponieważ stary zawias był uszkodzony, przez co drzwi opadły do dołu. Poszkodowany najpierw chciał przeciąć śruby mocujące zawias za pomocą szlifierki kątovej. W związku z tym przystąpił do pracy na podwórzu pod zadaszeniem. Umocował nowy zawias w imadle, które było przymocowane do drewnianego stołu. Trzymając obiema rękami szlifierkę kątową, zaczął przecinać pierwszą śrubę mocującą zawias. Podczas tej czynności szlifierka wyrwała się z rąk poszkodowanego, a jej tarcza obcięła rolnikowi palec II ręki lewej, spowodowała uraz III palca ręki lewej oraz ranę szarpaną opuszka palca V. Szlifierka kątovej nie została wyłączona, ponieważ elektronarzędzie spadło na ziemię i przecięło kabel zasilający. Świadców zdarzenia nie było. W stodole przechowywano siano dla kaczek, które hodowano na potrzeby własne. Z zeznań poszkodowanego wynika, że w dniu zdarzenia nie używał rękawic ochronnych, miał natomiast założone okulary ochronne. W toku postępowania powypadkowego ustalono, że Pan Daniel doznał urazów na podwórzu swojego gospodarstwa podczas przecinania śruby mocującej zawias, który miał być przeznaczony do drzwi stodoły. Przyczyną wypadku było niewłaściwe operowanie kończynami w strefie zagrożenia oraz niezachowanie szczególnej ostrożności podczas przecinania śruby mocującej zawias szlifierką kątową. W dniu oględzin stwierdzono, że szlifierka była niesprawna (przecięty kabel zasilający elektronarzędzie, ułamana osłona tarczy oraz zużyta tarcza). Wypadek zgłoszono po 16 dniach od daty wypadku w trakcie długotrwałego leczenia. Zebrana dokumentacja nie wykazała, aby wypadek był spowodowany umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa. Nie stwierdzono również, aby w dniu wypadku poszkodowany spożywał alkohol lub inne środki o podobnym działaniu.

Zalecenia prewencyjne dla poszkodowanego: (1) przed rozpoczęciem pracy związanej z obsługą elektronarzędzi należy zapoznać się z zasadami bezpiecznej pracy; (2) osoba obsługująca szlifierkę kątową powinna przejść odpowiednie szkolenie w zakresie zasad bezpieczeństwa; (3) obrabiany materiał należy zamocować pewnie w imadle, a ręce trzymać z dala od powierzchni przecinanej; (4) należy unikać pośpiechu; (5) podczas pracy szlifierkę należy trzymać pewnie obiema rękami oraz w bezpiecznej odległości i pozycji, aby uniknąć przypadkowych okaleczeń ciała osoby pracującej lub osób postronnych; (6) prace powinny być wykonywane w pomieszczeniach pomocniczo-warsztatowych, które są odpowiednio oświetlone; (7) należy także stosować środki ochrony osobistej, takie jak ubranie robocze czy rękawice ochronne.

Przykład 3

W dniu wypadku poszkodowana, Pani Halina, przewoziła obornik pochodzący od własnych zwierząt z płyty obornikowej na pole, używając ciągnika rolniczego połączonego z rozrzutnikiem. Po zakończonej pracy wróciła ciągnikiem z rozrzutnikiem na płytę obornikową za stodołę. Wysiadła z ciągnika i zamierzała odcepić rozrzutnik od ciągnika, aby zaprowadzić ciągnik do stodoły. Stojąc z prawej strony za ciągnikiem, odcepiła elektro-złącza od ciągnika, a następnie wyjęła bolec od ciągnika, do którego przypięty był dyszel rozrzutnika. Po wyjęciu bolca od ciągnika, podnóżka zabezpieczająca dyszel rozrzutnika opadła, przez co dyszel uderzył poszkodowaną w prawe kolano i upadł na jej lewą stopę. Na skutek zdarzenia poszkodowana doznała urazu zmiążdżenia lewej stopy, rany szarpanej lewej stopy lewej, złamania trzonu I, II, III kości śródstopia, trzonu paliczka podstawnego palca IV, złamania trzonu paliczka środkowego palca V lewej stopy oraz stłuczenia prawego kolana. Zdarzenie miało miejsce bez świadków, ponieważ poszkodowana wykonywała te czynności samodzielnie. Poszkodowana wskazała, że w dniu wypadku na zewnątrz panowały trudne warunki – padał deszcz, a na ziemi było błoto. Koła rozrzutnika były zabezpieczone klinami przed niekontrolowanym przemieszczeniem się. Z oświadczenia poszkodowanej wynika, że w dniu zdarzenia miała na sobie krótkie, ocieplane gumowce. W drodze prowadzonego postępowania powypadkowego ustalono, że Pani Halina na skutek upadku dyszla rozrzutnika doznała ww. urazów we własnym gospodarstwie rolnym. Przyczyną wypadku było odcepienie rozrzutnika od ciągnika rolniczego na nieutwardzonym podłożu, wskutek czego podpórka zabezpieczająca dyszel rozrzutnika wbiła się w piaszczystą, mokrą nawierzchnię, a dyszel rozrzutnika upadł na stopę poszkodowanej. Dodatkowo przyczyną wypadku mogło być nieodpowiednie obuwie. Wypadek zgłoszono po 83 dniach od zdarzenia, w trakcie długotrwałego leczenia. Poszkodowana wykonywała pracę typowo rolniczą. Nie stwierdzono żadnych przesłanek wskazujących na umyślne działanie lub rażące niedbalstwo.

Zalecenia prewencyjne dla poszkodowanego: (1) należy zachować szczególną ostrożność i uwagę przy agregowaniu ciągnika rolniczego ze sprzętem współpracującym; (2) czynności należy wykonywać bez pośpiechu; (3) sprzęganie i rozprzęganie maszyn powinno być dokonywane na utwardzonym podłożu; (4) wszelkiego rodzaju podesty, podwyższenia powinny być stabilne, a urządzenie zabezpieczone w taki sposób, aby uchronić przed niekontrolowanym upadkiem; (5) należy używać obuwia atestowanego z protektorowaną podeszwą, usztywnieniem stawu skokowego oraz metalowym noskiem.

Główne przyczyny w tej kategorii wypadków to:

- niewłaściwe operowanie kończynami w strefie zagrożenia;
- niewłaściwe uchwycenie, trzymanie narzędzi, środków i przedmiotów pracy;
- brak osłon i zabezpieczenia ruchomych maszyn i urządzeń rolniczych lub nieodpowiednie osłony i niewłaściwe zabezpieczenie ruchomych maszyn i urządzeń rolniczych.

Grupa 08 – uderzenie, przygnięcie, pogryzienie przez zwierzęta

W grupie tej, w większości przypadków, na pierwszy plan wysuwa się nieprawidłowa obsługa zwierząt. Przykładem takiego wypadku jest:

Przykład 4

W dniu wypadku poszkodowany wykonywał wieczorny obrządek bydła w oborze we własnym gospodarstwie rolnym. Zadawał inwentarzowi kukurydzę. Podczas zadawania paszy dwóm bykom, rolnik zauważył, że jeden z nich urwał się z łańcucha. Chcąc uwiązać byka, poszkodowany wziął drewniany kij i podszedł do niego, aby go uwiązać do bocznej ściany w oborze. W momencie, gdy próbował uwiązać byka, zwierzę rzuciło się na niego z rogami. Poszkodowany uciekając w kierunku drzwi wyjściowych z obory, został zaatakowany przez byka, który przewrócił go na obornik, a następnie w rogu obory zaczął uderzać go rogami o ścianę. Na skutek zdarzenia rolnik doznał złamania V, VI, VII i VIII żebra strony lewej oraz urazu kolana i lewego uda. Świadców zdarzenia nie było. W dniu wypadku poszkodowany miał na nogach obuwie robocze typu kamasze na protektorze, nieposiadające usztywnienia stawu skokowego ani metalowego noska. W drodze prowadzonego postępowania powypadkowego ustalono, że rolnik doznał powyższych urazów na skutek poturbowania przez byka w oborze we własnym gospodarstwie rolnym. Wypadek zgłoszono do KRUS po 11 dniach od wypadku, bez zbędnej zwłoki. Przyczyną wypadku było nagłe i niespodziewane zachowanie byka oraz brak szczególnej ostrożności podczas obsługi zwierzęcia. Nie stwierdzono, aby poszkodowany spowodował wypadek umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa. Zebrana dokumentacja nie wykazała, aby poszkodowany w dniu wypadku spożywał alkohol lub inne środki o podobnym działaniu.

Zalecenia prewencyjne dla poszkodowanego: (1) poznać fizjologię i naturalne zachowania zwierząt hodowlanych, ponieważ zwierzęta mają różne temperamenty,

sposoby wyrażania emocji i wrażliwość na bodźce zewnętrzne; (2) przed przystąpieniem do pracy należy uważnie je obserwować oraz zasygnalizować im swoją obecność głosem, zwłaszcza przy zbliżaniu się od tyłu; (3) zaleca się zachowanie szczególnej ostrożności podczas pracy ze zwierzętami dużymi i silnymi, zwierzęta narowiste lub wyjątkowo złośliwe powinny zostać usunięte z hodowli; (4) dbać o porządek w miejscu pracy; (5) używać obuwia na protektorze, z metalowym noskiem i usztywnieniem na staw skokowy; (6) w miarę możliwości dostosować oborę do hodowli byków, tj. zastosować takie rozwiązania konstrukcyjne, które pozwolą uniknąć konieczności wchodzenia do boksu ze zwierzęciem.

Główne przyczyny wypadków w tej kategorii to:

- nieprawidłowe metody obsługi oraz poskramiania zwierząt – zachodzenie ich od tyłu i działanie zaskoczenia;
- reakcja zwierzęcia na nieznane bodźce i otoczenie;
- narowistość, agresja zwierząt;
- zły stan budynków i pomieszczeń inwentarskich;
- nieprzewidywalne zachowania zwierząt.

Grupa 09 – pożar, wybuch, działanie sił przyrody

Przykład 5

W dniu wypadku poszkodowana, Pani Elżbieta, zamierzała dołożyć opał do pieca centralnego ogrzewania w kotłowni budynku mieszkalnego we własnym gospodarstwie rolnym, aby podgrzać wodę dla trzody chlewnej oraz ogrzać dom. Będąc w kotłowni, poszkodowana chciała dołożyć opał (suche dębowe i sosnowe drewno) do pieca. Podczas otwierania drugich od góry drzwiczek pieca, prawą ręką chciała zruszyć metalową rączkę z boku pieca, aby rozżarzyć ogień. W tym momencie doszło do wybuchu płomienia, który uderzył w twarz i prawą rękę poszkodowanej. Następnie ogień rozprzestrzenił się po całej kotłowni. Na skutek zdarzenia poszkodowana doznała oparzenia twarzy i prawej ręki. Z oświadczenia poszkodowanej wynika, że w dniu wypadku nie miała na sobie rękawic ochronnych, a na nogach nosiła skórzane wiązane trapery. W dniu zdarzenia poszkodowana nie spożywała alkoholu, środków odurzających ani innych substancji psychotropowych. W drodze prowadzonego postępowania powypadkowego ustalono, że Pani Elżbieta na skutek wybuchu ognia z pieca centralnego ogrzewania doznała oparzenia twarzy i prawej ręki. Gwałtowne poruszanie metalową rączką służącą do rozżarzania ognia mogło przyczynić się do tego zdarzenia wypadkowego. Nie stwierdzono wadliwości środka produkcji i nieprawidłowości świadczonej usługi. Poszkodowana zgłosiła wypadek po 7 dniach od zdarzenia, bez zbędnej zwłoki.

Wypadki w gospodarstwach rolnych

Zalecenia prewencyjne dla poszkodowanej: (1) przy obsłudze pieca centralnego ogrzewania należy zachować szczególną ostrożność i uwagę; (2) należy skupić się na wykonywanej czynności; (3) kocioł centralnego ogrzewania powinien być regularnie poddawany przeglądom oraz konserwacji – zaleca się, aby przynajmniej raz w roku, najlepiej przed sezonem grzewczym, przeprowadzić dokładny przegląd kotła; (4) wszystkie naprawy i przeglądy konserwacyjne powinny być wykonywane przez autoryzowany serwis firmowy, który stosuje wyłącznie oryginalne części zamienne; (5) przy każdym przeglądzie i konserwacji kotła należy sprawdzić działanie układów zabezpieczających oraz szczelność armatury gazowej oraz szczelność połączeń kotła.

Grupa 13 – inne zdarzenia

Do grupy „inne zdarzenia” przyporządkowane są wypadki, których nie można sklasyfikować we wcześniej wymienionych grupach przyczynowych. Są to m.in. skutki niefortunnego ustawienia stopy na nierównym czy śliskim podłożu, nadwyrężenia kończyn z powodu dźwigania zbyt dużych ładunków, a także urazy spowodowane uderzeniami obiektów w ruchu itp.

Najczęstsze przyczyny:

- zły stan nawierzchni;
- nieużywanie odpowiedniego obuwia roboczego;
- nieprawidłowy sposób wchodzenia na maszyny rolnicze, przyczepy, wózki, drabiny czy schody oraz schodzenie z nich;
- niewłaściwe uchwycenie, trzymanie narzędzi, środków i przedmiotów pracy.

Wypadkiem z tej kategorii jest:

Przykład 6

W dniu wypadku poszkodowany pracował przy przewożeniu sianokiszonki ciągnikiem rolniczym marki Massey Ferguson z turem łyżko-krokodylem z miejsca za stodołą na podwórze w swoim gospodarstwie rolnym. Sianokiszonka miała być przeznaczona jako pasza dla bydła opasowego. Po przewiezieniu beli sianokiszonki, poszkodowany postanowił wysiąść z ciągnika, aby poprawić sianokiszonkę rękami. Podczas wysiadania z ciągnika rolniczego, przodem do niego, prawa noga rolnika ześlizgnęła się ze schodka, w wyniku czego poszkodowany uderzył prawą piętą o zamrażniętą nawierzchnię podwórza przed oborą. Na skutek tego zdarzenia rolnik doznał złamania kości piętowej prawej. Powyższe prace poszkodowany wykonywał samodzielnie, nie było świadków zdarzenia. W dniu wypadku na nogach miał obuwie robocze z cienką podeszwą i z usztywnieniem stawu skokowego, ale bez metalowego noska. W drodze

prowadzonego postępowania powypadkowego ustalono, że Pan Michał podczas wysiadania z ciągnika rolniczego doznał urazu kości piętowej nogi prawej na podwórzu we własnym gospodarstwie rolnym. Przyczyną wypadku było nieużywanie odpowiedniego obuwia, niewłaściwy stan nawierzchni podwórza oraz brak szczególnej ostrożności podczas wysiadania z ciągnika rolniczego. Wypadek został zgłoszony po 14 dniach od zdarzenia, w trakcie długotrwałego leczenia. Poszkodowany wykonywał czynności związane z prowadzeniem działalności rolniczej. Nie stwierdzono, aby wypadek został spowodowany umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa, ani że w dniu wypadku poszkodowany spożywał alkohol lub inne środki o podobnym działaniu.

Zalecenia prewencyjne dla poszkodowanego: (1) prace rolnicze należy wykonywać z zachowaniem wszelkich środków ostrożności; (2) do pracy w gospodarstwie należy używać obuwia atestowanego na podeszwie z protektorem, metalowym noskiem oraz usztywnieniem stawu skokowego; (3) buty robocze powinny być utrzymane w czystości, ponieważ pozostałości błota czy obornika mogą zwiększyć ryzyko poślizgnięcia i upadku; (4) stopień przy ciągniku należy regularnie czyścić z błota, które może utrudniać bezpieczne wsiadanie i wysiadanie (5) podczas wsiadania i wysiadania z ciągnika należy zapewnić sobie 3-punktowe podparcie ciała; (6) dbać o drożność ciągów komunikacyjnych – usuwać zbędne przedmioty, wyrównywać i utwardzać nawierzchnię; (7) w okresie zimowym należy odśnieżać i posypywać piaskiem, popiołem lub żwirem ciągi komunikacyjne, po których porusza się poszkodowany.

Wypadki śmiertelne

Zdarzenie wypadkowe z kategorii upadki osób ze skutkiem śmiertelnym przedstawia poniższy przykład.

Przykład 7

Z zeznań świadków wypadku wynika, że poszkodowany, Pan Adam, wspólnie ze swoim wujkiem Kazimierzem chciał przenieść młynek ze stodoły do spichlerza, aby zmielić zboże przeznaczone na siew (według relacji świadka zdarzenia takie zboże uprawiane jest w gospodarstwie rolnym). Na początku młynek przewożono na taczce, następnie od ok. 2 metrów od spichlerza młynek został niesiony ręcznie przez poszkodowanego i Pana Kazimierza. Niosąc młynek w kierunku spichlerza, poszkodowany szedł tyłem, a Pan Kazimierz przodem do spichlerza. Podczas niesienia młynka poszkodowany potknął się i upadł do tyłu na plecy, lądując na płaskiej i wyrównanej nawierzchni

betonowego podwórza pod spichlerzem. Świadkiem zdarzenia był wujek poszkodowanego, Pan Kazimierz, który po zdarzeniu wezwał karetkę pogotowia. Na skutek zdarzenia poszkodowany doznał urazu wielonarządowego, zgodnie z dokumentacją medyczną. Zeznania świadka wskazują, że w dniu wypadku poszkodowany miał na nogach kamasze. Z postępowania powypadkowego wynika, że było to obuwanie robocze wiązane, zniszczone, z protektorem, ale bez metalowego noska i usztywnienia stawu skokowego. W dniu oględzin nawierzchnia pod spichlerzem była wybetonowana, sucha, płaska i o równym poziomie. Oświetlenie znajdowało się na oborze, jednak w dniu zdarzenia było jeszcze widno. Wypadek zgłoszono do KRUS po 37 dniach od daty wypadku, ze zbędną zwłoką, która nie miała wpływu na ustalenie jego okoliczności i przyczyn. Wypadek zgłoszono po śmierci poszkodowanego.

Z uwagi na rozbieżności w dacie zgonu pomiędzy dokumentacją medyczną a aktem zgonu, postępowanie powypadkowe nie zostało jeszcze zakończone. Odmówiono wypłaty jednorazowego odszkodowania.

Tabela 1. Wypadki zakończone odmową wypłaty jednorazowego odszkodowania

Rok	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Liczba wypadków zakończonych decyzją odmawiającą prawa do jednorazowego odszkodowania	6 625	5 900	5 787	4 695	4 059	3 328	3 267	3 051	2 868

Źródło: Kasa Rolniczego ubezpieczenia Społecznego, Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2023 roku, Warszawa 2024.

Wraz ze spadkiem zgłoszonych wypadków rokrocznie odnotowywano spadek liczby wypadków zakończonych odmową wypłaty jednorazowego odszkodowania, na co wskazuje tabela.

Przyczyny odmowy wypłaty jednorazowego odszkodowania stanowiły:

- brak stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu;
- nieuznanie zdarzenia za wypadek przy pracy z powodu braku związku z pracą rolniczą w rozumieniu ustawy;
- niedopełnienie obowiązków przez wnioskodawcę;
- spowodowanie wypadku przez rażące niedbalstwo;
- przyczynienie się do tego w znacznym stopniu przez poszkodowanego będącego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środków o podobnym działaniu;

Wypadki w gospodarstwach rolnych

- brak prawa do ubiegania się o świadczenie;
- spowodowanie wypadku umyślnie.

Tabela 2. Najczęstsze przyczyny odmowy wypłaty jednorazowego odszkodowania w latach 2014–2023

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Brak stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu	55,2%	56,1%	55,7%	54,8%	53,0%	52,1%	58,5%	50,2%	48,0%	49,4%
Nieuznanie zdarzenia za wypadek przy pracy z powodu braku związku z pracą rolniczą	24,7%	24,7%	23,7%	23,5%	23,2%	25,4%	26,7%	26,4%	29,1%	29,3%
Niedopełnienie obowiązków przez wnioskodawcę	15,2%	14,7%	15,8%	16,9%	17,8%	16,3%	19,0%	16,8%	16,8%	15,8%
Spowodowanie wypadku przez rażące niedbalstwo	2,4%	1,9%	2,2%	2,4%	3,2%	3,4%	2,8%	3,5%	3,3%	3,2%

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2023 roku*, Warszawa 2024.

Od lat najczęstszą przyczyną odmowy wypłaty jednorazowego odszkodowania stanowi brak stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu. Decyzje odmowne co do wypłaty jednorazowego odszkodowania otrzymują rolnicy, którzy ulegli wypadkowi niemającemu związku z pracą w rolnictwie. W ciągu ostatnich dziesięciu lat stanowią one niezmiennie aż jedną czwartą wszystkich wypadków zgłoszonych do KRUS. Dość częstym powodem odmowy wypłaty jednorazowego odszkodowania jest niedopełnienie obowiązku przez wnioskodawcę. Zazwyczaj jest to niedostarczenie wymaganych dokumentów, np. druku N-14 wypełnionego przez lekarza (zaświadczenia o stanie zdrowia ubezpieczonego). Wciąż utrzymuje się również wysoki odsetek decyzji odmownych, wynoszący od 2% do 3% wszystkich decyzji odmawiających wypłaty jednorazowego odszkodowania w ciągu ostatnich dziesięciu lat dotyczący wypadków spowodowanych przez rażące niedbalstwo. Dzieje się tak mimo licznych szkoleń skierowanych do rolników, zwracających uwagę na niebezpieczne zachowania podczas pracy w rolnictwie. Sytuacja ta wymaga szczególnego omówienia.

Rażące niedbalstwo

Zgodnie z artykułem 10 ust. 2 pkt. 1 Ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy nie przysługuje ubezpieczonemu, jeżeli spowodował wypadek umyślnie albo wskutek rażącego niedbalstwa.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że przez działanie z rażącym niedbalstwem należy rozumieć sytuacje, w których poszkodowany zdaje sobie sprawę z grożącego mu niebezpieczeństwa. Występuje ono bowiem w danych okolicznościach faktycznych, tak że każdy człowiek o przeciętnej przezorności ocenia je jako ewidentne. Mimo to natomiast z naruszeniem przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, bez potrzeby naraża się na to niebezpieczeństwo. Ignoruje następstwa własnego zachowania, albo też nie zdaje sobie sprawy z niebezpieczeństwa, mimo że może i powinien je przewidzieć. Tak m.in. stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 6 kwietnia 2001 r., sygn. akt: II UKN 321/00³.

Poniżej przedstawiono przykłady zdarzeń wypadkowych, które nastąpiły wskutek rażącego niedbalstwa. W przypadkach tych wystąpiono z wnioskiem o nieuznanie ich za wypadek przy pracy rolniczej.

Przykład 8

Poszkodowany, Pan Tomasz (lat 49), udał się do pomieszczenia, w którym przechowywał zboże w celu nasypania go do worków. Postawił drabinę obok rozrzutnika, aby na niego wejść. Drabina, po której poszkodowany wchodził, była jednoczęściowa, drewniana, niestabilna, bez haków zaczepowych, gum antypoślizgowych oraz tabliczki znamionowej. Poszkodowany wchodził po niej bez obuwia, ponieważ stwierdził, że gdyby miał na sobie buty, zboże nasypałoby mu się do środka. W momencie gdy stanął na pierwszym stopniu drabiny, próbując postawić lewą nogę na drugim stopniu, lewa noga poślizgnęła się i poszkodowany upadł na zanieczyszczoną betonową nawierzchnię pomieszczenia gospodarczego, podpierając ciało prawą ręką. Powyższą czynność rolnik wykonywał samodzielnie, nie było świadków zdarzenia. Na skutek wypadku poszkodowany doznał złamania nasady dalszej kości promieniowej prawej ręki prawej. W drodze prowadzonego postępowania powypadkowego ustalono, że Pan

3. A. Moroz, *Kiedy KRUS może odmówić wypłacenia odszkodowania za wypadek przy pracy?*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy” 2017, nr 48.

Tomasz nie zastosował drabiny zgodnej z zasadami bhp, co przyczyniło się zaistnienia wypadku. Zgromadzone materiały dowodowe wskazują, że wypadek był wynikiem rażącego poszkodowanego, ponieważ używał drewnianej drabiny – niestabilnej, jednoelementowej i własnoręcznie wykonanej, która nie posiadała ani uchwytów służących do przytrzymania się w czasie wchodzenia i schodzenia, ani gumy antypoślizgowej u dołu czy też haków, a także tabliczki znamionowej. Poszkodowany spowodował wypadek wskutek rażącego niedbalstwa.

Przykład 9

Michał D., lat 33, przecinał drewno na opał na podwórzu swojego gospodarstwa rolnego. Drewno miało służyć jako opał do parnika, aby przygotować karmę dla kur. Początkowo poszkodowany używał piły spalinowej, która uległa awarii, a następnie kontynuował pracę za pomocą „krajzegi”. Pod koniec pracy, podczas cięcia drewna na pile tarczowej, poszkodowany został uderzony w czoło przeciętym kawałkiem drewna (szczapa drewna o wymiarach około 25 cm x 15 cm), wskutek czego upadł do tyłu. W wyniku zdarzenia poszkodowany doznał urazu czoła. Powyższą czynność poszkodowany wykonywał samodzielnie, nie było świadków zdarzenia. Z zeznań poszkodowanego wynika, że po zdarzeniu stracił przytomność. W dniu wypadku poszkodowany miał na sobie okulary i rękawice ochronne, a na nogach obuwie robocze z protektorem. W drodze prowadzonego postępowania powypadkowego ustalono, że Pan Michał podczas pracy na pile tarczowej, tzw. krajzedze, doznał rany tłuczonej okolicy czołowej o długości około 6 cm. Zebrane materiały dowodowe wskazują, że poszkodowany na skutek rażącego niedbalstwa przyczynił się do zaistniałego zdarzenia wypadkowego – pracował na pile tarczowej nieposiadającej osłon zabezpieczających ruchome elementy piły, co mogło przyczynić się do odbicia przeciętej szczapy drewna od tarczy piły i uderzenia poszkodowanego w czoło.

Na odmowę wypłaty jednorazowego odszkodowania ma również wpływ wykonywanie pracy w gospodarstwie rolnym pod wpływem alkoholu, co obrazuje poniższy przykład.

Przykład 10

Poszkodowana, Pani Bogusława (lat 57) udała się do kurnika we własnym gospodarstwie rolnym w celu zebrania jaj do własnego użytku. Po zebraniu jaj wyszła z kurnika i udała się w kierunku domu, trzymając w rękach około 7–8 sztuk jaj. Idąc podwórzem, poślizgnęła się (nie pamięta, którą nogą) na zamrożonej nawierzchni trawiastego podwórza – na lodzie, na skutek czego upadła na prawy bok, doznając urazu prawej nogi. Powyższą czynność rolniczka wykonywała samodzielnie, nie było świadków. W dniu zdarzenia poszkodowana miała na nogach obuwie typu gumofilce, które nie posiadały protektora, usztywnienia stawu skokowego ani metalowego noska. Podwórze nie było posypane żadnym materiałem antypoślizgowym. Z zeznań poszkodowanej wynika, że przed wypadkiem spożywała alkohol, tj. wypila dwa piwa o zawartości alkoholu około 4–4,8%, co zostało potwierdzone przez Zespół Ratownictwa Medycznego.

W drodze prowadzonego postępowania powypadkowego ustalono, że Pani Bogusława na skutek poślizgnięcia się na lodzie na podwórzu własnego gospodarstwa rolnego, upadła na prawy bok i doznała złamania 1/3 dalszej piszczeli prawej ze zwinięciem stawu skokowego. W dniu wypadku poszkodowana była pod wpływem alkoholu, co przyczyniła się do zaistniałego zdarzenia.

W 2020 roku zarejestrowano:

- 9 zgonów w grupie przejechanie, uderzenie i pochwycenie przez środek transportu w ruchu, w tym 4 przygniecenia przez przewrócone ciągniki rolnicze (doszło do nich wskutek stosowania niewłaściwej techniki jazdy na pochyłych i grząskich terenach); 4 wypadki komunikacyjne na drogach publicznych, w tym 2 przypadki zdarzenia z ciągnikiem (ich przyczyną było nieprzestrzeganie przepisów prawa o ruchu drogowym – nadmierna prędkość, nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu) oraz jeden wypadek, w którym poszkodowany wjechał do kanału melioracyjnego i wypadł z ciągnika, który nie posiadał kabiny, do wody;
- 7 zgonów w grupie upadek przedmiotów – najczęściej były to wypadki związane z pozyskiwaniem drewna (3 przypadki); spowodowane niewłaściwym sposobem wykonywania czynności oraz przebywania w strefie zagrożenia, trzy zdarzenia dotyczyły przygniecenia przez maszyny rolnicze podczas wykonywania prac polowych lub agregowania maszyn z ciągnikiem, jedno natomiast było spowodowane przygnieceniem przez koło podczas pompowania;

Wypadki w gospodarstwach rolnych

- 6 wypadków z grupy pochwycenie i uderzenie przez części ruchome maszyn i urządzeń nastąpiło podczas nieprawidłowego i niezgodnego z instrukcją obsługi użytkowania maszyny lub braku osłon na WOM oraz niewyłączenia napędu rozrzutnika obornika i prasy do słomy przed przystąpieniem do regulacji/ naprawy;
- 4 wypadki śmiertelne w grupie uderzenie, przygniecenie i pogryzienie przez zwierzęta, do których doszło podczas obsługi bydła hodowlanego; trzech poszkodowanych zostało zaatakowanych przez zwierzęta w budynku gospodarczym lub na pastwisku, przyczyną tych wypadków były: agresja zwierząt oraz nieodpowiedni sposób ich obsługi, a także wady konstrukcyjne budynków, w których przebywały, np. brak korytarza paszowego, jedna z poszkodowanych osób została ukąszona przez owady podczas prac w szkółce z krzewami ozdobnymi i doznała wstrząsu anafilaktycznego;
- 4 zgony w grupie nagłe zachorowania podczas wykonywania prac związanych z obsługą zwierząt gospodarskich w budynkach inwentarskich; ich przyczyną był długotrwały i nadmierny wysiłek fizyczny, a pracy poszkodowanych często towarzyszył stres;
- 3 zgony w grupie inne zdarzenia, w tym 2 przypadki porażenia prądem – wynikały one ze złego stanu instalacji elektrycznej, nastąpiły podczas podłączania dmuchawy do zboża i naprawy pieca; kolejne w tej grupie zdarzenie to utonięcie w stawie podczas podlewania plantacji;
- 2 wypadki ze skutkiem śmiertelnym w grupie nagłe zachorowania – spowodowane upadkiem z wysokości, ich przyczyną był brak zabezpieczeń podczas pracy na wysokości.

Zakończenie

Wieś nie jest wyłącznie miejscem pracy, przede wszystkim to miejsce życia jej mieszkańców. Praca w rolnictwie wiąże się nie tylko z czynnikami ryzyka, lecz także zagrożeniami.

„Z globalnego punktu widzenia rolnictwo jest jednym z najbardziej niebezpiecznych sektorów gospodarki”⁴. Niezbędne są działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa pracy i życia na wsi, z których doskonale wywiązuje się Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Praca w rolnictwie oznacza konieczność radzenia sobie z różnymi

4. P. Lundqvist, *Możliwości zmniejszenia liczby śmiertelnych obrażeń w szwedzkim rolnictwie dzięki programowi prewencyjnemu*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2021, nr 2(76).

warunkami pogodowymi zależnymi od pory roku, pogarszającymi się ze względu na zmiany klimatyczne. Rolnik powinien posiadać wiele umiejętności i zdolności niezbędnych do obsługi wszelkiego rodzaju maszyn, zajmowania się dużymi zwierzętami gospodarskimi i rozwiązywania różnych problemów.

Od początku istnienia KRUS działalność prewencyjna Kasy koncentruje się na likwidacji najczęściej występujących zagrożeń podczas pracy w gospodarstwie rolnym oraz zmniejszeniu liczby wypadków i chorób zawodowych wśród rolników. Jak wskazuje niniejsza publikacja wypadkowość w rolnictwie zmniejsza się z roku na rok między innymi dzięki działalności prewencyjnej pracowników KRUS. Liczne szkolenia i kursy dla rolników, które obejmują bezpieczne użytkowanie maszyn i urządzeń rolniczych, pierwszą pomoc przedmedyczną, ochronę zdrowia i higienę pracy, a także konkursy wiedzy z zakresu BHP istotnie wpływają na bezpieczeństwo pracy w gospodarstwach rolnych. Od wielu lat wystawiane przez Kasę stoiska informacyjne podczas różnego rodzaju imprez masowych (festynach, dożynkach) mają liczne grono swoich zwolenników i są bardzo chętnie odwiedzane przez mieszkańców wsi. Rolnicy preferują bowiem kontakt osobisty, pomimo innych możliwości kontaktu z pracownikami prewencji. Mogą ubiegać się o dofinansowanie zakupu sprzętu ochronnego, np. kasków, rękawic, okularów ochronnych, a także o dofinansowanie modernizacji gospodarstw w celu poprawy bezpieczeństwa pracy. KRUS wydaje różne publikacje, broszury oraz materiały edukacyjne, które są dostępne dla rolników. Zawierają one praktyczne porady dotyczące bezpiecznej pracy w gospodarstwie, informacje o zagrożeniach i sposobach ich unikania. KRUS współpracuje z różnymi instytucjami i organizacjami w celu realizacji programów prewencyjnych, co pozwala na szerokie dotarcie do rolników, zwiększanie efektywności działań prewencyjnych. Wdrożony w latach 2009–2013 szwedzki krajowy program interwencyjny na rzecz zapobiegania urazom dowodzi, że działania prewencyjne skutkują znacznym zmniejszeniem liczby urazów. W celu oceny oddziaływania niniejszego programu zbadano rozwój wypadków śmiertelnych przy pracy w szwedzkim rolnictwie w okresie 15 lat (pięć lat przed wdrożeniem programu prewencyjnego, w czasie jego trwania oraz pięć lat po zakończeniu tegoż programu). „Wyniki analizy wskazywały spadek ofiar śmiertelnych o około 45% w ciągu pięciu lat trwania programu prewencyjnego. Efekt ten jednak prawie zanikł w okresie pięciu lat po zakończeniu ww. programu”⁵.

Celem pracy była analiza wypadków w rolnictwie. Wynika z niej, że najczęstszymi wypadkami w gospodarstwie rolnym są: upadki osób, pochwycenia i uderzenia przez ruchome części maszyn oraz przygniecenie i pogryzienie przez zwierzęta. Reasumując,

5. P. Lundqvist, *Możliwości zmniejszenia liczby śmiertelnych obrażeń w szwedzkim rolnictwie dzięki programowi prewencyjnemu*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2021, nr 2(76), s. 77–90.

Wypadki w gospodarstwach rolnych

większości tych wypadków można by było uniknąć poprzez stosowanie należytej uwagi i podstawowych środków bezpieczeństwa oraz minimalizowanie sytuacji stwarzających zagrożenie dla zdrowia lub życia podczas prac w gospodarstwie.

Bibliografia

Lundqvist P., *Możliwości zmniejszenia liczby śmiertelnych obrażeń w szwedzkim rolnictwie dzięki programowi prewencyjnemu*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2021, nr 2(76).

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2020 r.*, Warszawa 2021.

Kasa Rolniczego ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2023 roku*, Warszawa 2024.

Moroz A., *Kiedy KRUS może odmówić wypłacenia odszkodowania za wypadek przy pracy?*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy” 2017, nr 48.

Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. nr 32 poz. 140.

Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniach społecznych rolników, Dz. U. 2024 poz. 90.

otrzymano: 18.09.2024
zaakceptowano: 06.11.2024



Accidents on Farms

Case Analysis

Wanda Gawęł, Iwona Maczewska-Borny, Małgorzata Poławska

Abstract

Farm work involves numerous hazards that can lead to accidents or occupational diseases, often representing a tragedy for families and, for the farm itself, a loss that is difficult to compensate. The aim of this article is to analyse the causes and circumstances of accidents occurring during farm work. An accident in agricultural work must simultaneously meet three conditions: it must be sudden, have an external cause, and be connected with the performance of agricultural work, while the absence of any of these criteria means that the incident cannot be recognised as an agricultural work accident. The article also addresses the issue of essential work performed during sick leave, during which a farmer may suffer an accident, and the most common reasons for refusing a one-off compensation payment in connection with an accident on a farm are also discussed. The preventive measures undertaken by the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS, the Fund) aim to reduce the number of agricultural work accidents and minimise risks that may lead to such incidents. The article presents an analysis of accidents on farms, methods of preventing accidents, and rules for ensuring safety during work, and also highlights the primary causes of accidents within specific groups. A case analysis was utilised as a research method in this article.

Keywords: safety and prevention, definition of accident at work, category of agricultural work accidents.

Wanda Gawęł, a student of post-graduate studies “Agriculture Social Insurance – Functioning, Administration and Legal aspects” at the President Stanisław Wojciechowski Calisia University in Kalisz, a head of the KRUS Local Branch in Wąbrzeźno, Bydgoszcz Regional Office, Agriculture Social Insurance Found (KRUS); **Iwona Maczewska-Borny**, a student of post-graduate studies “Agriculture Social Insurance – Functioning, Administration and Legal aspects” at the President Stanisław Wojciechowski Calisia University in Kalisz, a senior specialist at the KRUS Local Branch in Parczew, Lublin Regional Office, Agriculture Social Insurance Found (KRUS); **Małgorzata Poławska**, a student of post-graduate studies “Agriculture Social Insurance – Functioning, Administration and Legal aspects” at the President Stanisław Wojciechowski Calisia University in Kalisz, an inspector at the KRUS Local Branch in Łuków, Lublin Regional Office, Agriculture Social Insurance Found (KRUS).

Introduction

Agriculture is a key sector of the Polish economy, and one of many characteristic features of individual farming is the involvement of an entire family in farm work. The profession of farming is distinguished by a wide variety of tasks performed – from caring for large, strong animals to construction and renovation work, and operating specialised agricultural equipment and machinery. Farmers or family members frequently operate machines, but also act as mechanics or maintenance workers in the event of a breakdown, and the seasonal nature of agricultural work additionally leads to an increase in certain risks during specific times of the year. All these factors contribute to the presence of numerous health and safety hazards on farms, resulting in farmers being more frequently exposed to work-related accidents compared to individuals employed in other sectors.

Entitlements to benefits for work-related accidents and occupational diseases were first granted to Polish farmers under the Act of 27 October 1977 on pension provision and other benefits for farmers and their families¹, which provided for a one-off benefit, now referred to as a one-off compensation payment. These benefits were available to farmers, their spouses, and dependent children under the conditions and amounts defined for one-off compensation in employee insurance. The amount of the benefit was determined by the specific health impairment sustained.

Under the current Act of 20 December 1990 on Farmers' Social Insurance, an agricultural work accident is defined as a sudden event caused by an external factor that occurs while performing activities related to agricultural operations or directly connected with those activities: on the premises of the agricultural holding that the insured person operates or regularly works on; on the premises of a household directly associated with the agricultural holding; or while commuting from the insured person's residence to the agricultural holding referred to in paragraph 1, or returning from the agricultural holding; while performing ordinary activities outside the premises of the agricultural holding referred to in paragraph 1 that are related to agricultural operations or in connection with those activities; or while commuting to or returning from the location where the activities referred to in paragraph 3 are performed.

1. Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. nr 32 poz. 140.

Accidents on Farms

For a farmer's assistant, an agricultural work accident is defined as a sudden event caused by an external factor that occurs while the assistant is performing tasks specified in the agreement for harvest assistance, such as: harvesting hops, fruit, vegetables, tobacco, herbs or herbal plants; removing unnecessary parts of plants; classifying or sorting harvested or picked hops, fruit, vegetables, tobacco, herbs or herbal plants, or performing other tasks to prepare these crops for transport, storage or sale, or related to crop care and quality improvement².

In agriculture, accidents most frequently occur as a result of sudden events caused by external factors during routine work on the farm premises, and among the many causes of accidents, the "human factor" plays a crucial role. This includes non-compliance with occupational health and safety regulations, ignorance or disregard of hazards, haste and stress, disorganisation around the farm and workplace, operating machinery and tractors under the influence of alcohol, performing repairs independently, and a lack of personal protective equipment or proper work attire. In addition to these human factors, accidents can also result from poor technical conditions of farm buildings, stairs, ladders, machinery and tools. Given the varying circumstances under which accidents can occur, twelve main groups of accident events can be identified:

- 1) falls of individuals;
- 2) falling objects;
- 3) contact with sharp tools;
- 4) being struck or crushed by transported objects;
- 5) being run over, struck or entangled by a vehicle;
- 6) being entangled or struck by moving parts of machinery;
- 7) being struck, crushed or bitten by animals;
- 8) fire, explosion or natural forces;
- 9) exposure to extreme temperatures;
- 10) exposure to hazardous materials;
- 11) sudden illnesses;
- 12) other incidents.

An agricultural work accident must meet three conditions simultaneously. The first is suddenness, which means that the event is unpredictable, occurs suddenly, and happens at once, in an instant, such as a lightning strike. However, suddenness should not be interpreted strictly as an instantaneous and one-off event, as the action could be repeated or take place over a certain period. The duration within which the sudden

2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2024 poz. 90.

event should occur to retain its classification as an accident is subjective. An event that unfolds over a longer time should not lose the characteristic of suddenness. The second critical component of an accident is determining that the cause of the accident originated externally, meaning it existed outside the injured individual. An external cause refers to the action of external factors, such as machine components, electrical energy, chemicals, etc. Incidents caused by a combination of external and internal factors – those inherent to the victim's body – are also considered externally caused, provided that the internal cause alone would not have resulted in the event (e.g. a heart attack triggered by excessive physical exertion). Each accident is assessed individually. The third necessary condition for recognising an event as an agricultural work accident is that it must be directly related to agricultural work. Every agricultural work accident should be reported without undue delay, but no later than six months from the date of its occurrence, and can be reported by the injured person or another individual. Delayed reporting may prevent determining the circumstances and causes of the accident, potentially leading to the denial of compensation rights. The injured person or the individual reporting the accident should, in particular, take the following steps: secure, as far as possible, the scene and objects related to the accident; provide access to the accident site and objects related to the accident; identify witnesses of the accident; submit any available medical documentation; provide information and comprehensive assistance to the employee of the Fund, authorised by the Fund's President to conduct evidence proceedings aimed at determining the circumstances and causes of the accident.

This article is dedicated to the analysis of accidents on farms and promoting knowledge of methods for working safely and avoiding accidents.

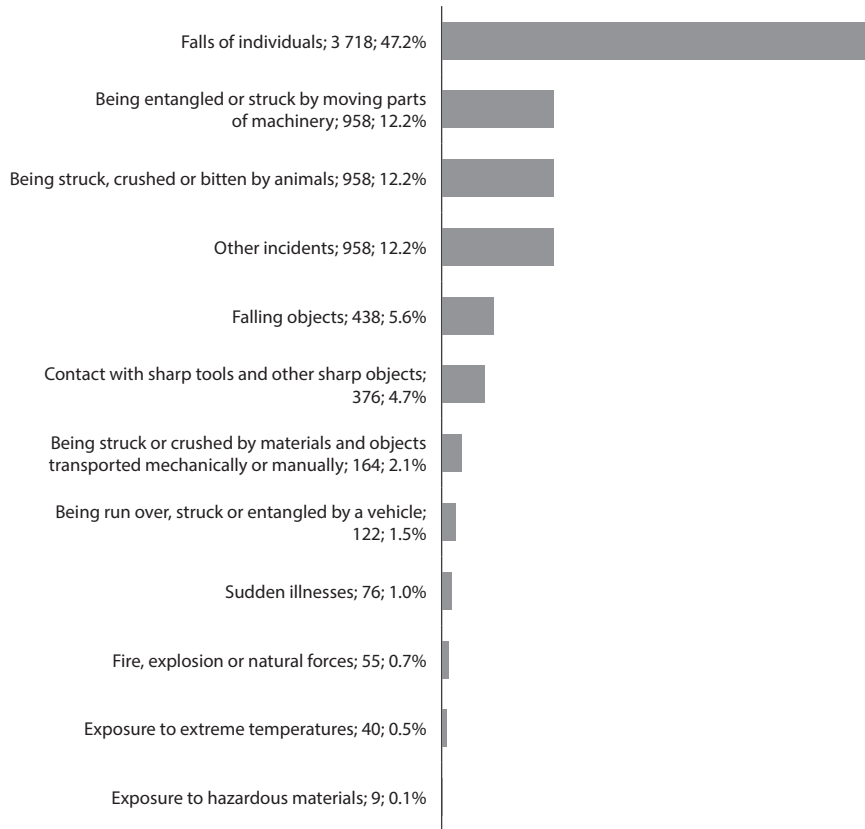
Characteristics of accidents on farms in the period 2014–2023

Over the past ten years, the structure of accidents, based on events causing injuries, has remained similar. The most common causes of accidents continue to be:

- falls of individuals;
- being entangled or struck by moving parts of machinery and equipment;
- being struck, crushed or bitten by animals;
- other incidents.

Accidents on Farms

Figure 1. Structure of accidents in 2020 by accident groups



Source: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2020 r.*, Warszawa 2021.

Analysis of Circumstances and Causes of Accidents

Pursuant to Article 63(1) of the Act on Farmers' Social Insurance, KRUS annually analyses the causes and circumstances of work-related accidents and occupational diseases among farmers. During accident investigation procedures, prevention inspectors conduct inspections of locations and items involved in the incidents, assess work methods and the technical condition of production equipment, review medical records related to the provision of first aid, and examine documentation provided by law enforcement authorities. They also collect information from injured parties and witnesses concerning the circumstances and progression of the incident. During the

evidentiary process, the causes of the accident are identified, and preventive recommendations are issued to mitigate the risk of similar incidents occurring in the future.

In the early years of KRUS, over 60,000 accidents were reported annually to organisational units (66,000 in 1993), while by 2020, the number had decreased to 10,977, representing an over 80% reduction compared to 1993.

Accident Categories – Circumstances and Causes

Group 02 – falls of individuals

The majority of accidents in this group were caused by tripping and slipping on surfaces in farmyards, fields and pathways, as well as falls from ladders, stairs and transport vehicles.

The most common causes of accidents in this group include:

- poor surface conditions in farmyards and disorganised farm surroundings, along with inadequate maintenance of pathways, particularly during the winter season;
- use of self-made ladders lacking anti-slip or stabilising features;
- lack of ladders attached to trailers;
- failure to use ladders or platforms during work at heights;
- structural defects in buildings and stairs (e.g. a lack of handrails);
- placement of thresholds in the doorways of livestock buildings;
- failure to use appropriate safety footwear;
- incorrect methods of climbing onto or descending from agricultural machinery, trailers, carts, ladders or stairs;
- use of old, worn-out and poorly maintained agricultural machinery; performing farming work in haste or under difficult weather conditions.

Example 1

On the day of the accident, the injured party, Sebastian S., was spreading manure from his own beef cattle on a field, using a tractor with a manure spreader. As he neared the end of the task, he heard a metallic sound coming from the spreader, and decided to exit the tractor to investigate the issue. To do so, Sebastian S. turned off the tractor's engine and climbed up the ladder permanently attached to the spreader. While standing with one foot on the ladder and the other on the spreader's edge, his left foot slipped on the edge, causing him to fall approximately 3 metres onto his back, landing in the field. As a result of the incident, Sebastian S. sustained injuries to his

sternum, spine and chest. There were no witnesses to the accident. At the time of the accident, the injured party was wearing work shoes with a treaded sole, although without a steel toe cap or ankle support. After the accident, Sebastian S's brother, Radosław S., continued the work on the field by sowing rapeseed. During the investigation, it was established that Sebastian S. sustained the aforementioned injuries due to falling from the manure spreader onto the field of his own farm. The cause of the accident was haste and a failure to exercise particular caution when climbing the ladder on the spreader. No defects in the production equipment or irregularities in the service provided were identified. The accident was reported to KRUS 112 days after the incident, following the completion of medical treatment. There were no indications of the accident being caused intentionally or through gross negligence.

Preventive recommendations for the injured party: (1) before beginning work involving agricultural machinery, familiarise yourself with the safety guidelines and exercise particular caution and attention; (2) avoid haste; (3) ensure you are rested, focused and in good physical and mental condition before starting work, never begin work if your well-being or physical condition does not ensure safety; (4) include rest breaks when performing strenuous tasks that lead to excessive physical exertion; (5) always wear certified footwear with ankle support and steel toe caps; (6) maintain order and tidiness on the farm.

Group 07 – becoming entanglement or being struck by moving parts of machinery

The occurrence of accidents in this group is often influenced by the challenging economic situation of many farms, with farmers frequently using old machinery and equipment in poor technical condition. Such machinery often lacks appropriate safeguards for moving parts, and makeshift protective covers are often used, which do not always provide adequate protection against accidents.

Example 2

On the day of the accident, the injured party, Daniel T., was attempting to repair the wooden doors of a barn on his own farm. He planned to replace a hinge on the left door of the barn, as the old hinge was damaged, causing the door to sag. Daniel T. initially intended to cut the hinge bolts using an angle grinder. He began work in the yard under a covered area, securing the new hinge in a vice mounted on a wooden

table. Holding the angle grinder with both hands, he started cutting the first hinge bolt. During this operation, the angle grinder slipped from his hands, and its blade severed his left hand's second finger, injured the third finger, and caused a laceration on his fifth fingertip. The angle grinder was not switched off and fell to the ground, cutting through its power cord. There were no witnesses to the accident. The barn was being used to store hay for ducks raised for personal needs. According to the injured party's account, he was not wearing protective gloves at the time of the incident, although he was wearing protective goggles. The accident investigation revealed that Daniel T. sustained injuries in the farmyard while cutting a hinge bolt with an angle grinder, which was intended for the barn door. The cause of the accident was improper protection of his hands within the danger zone and failure to exercise particular caution when cutting the hinge bolt with an angle grinder. Upon inspection, the angle grinder was found to be defective, with a severed power cord, a broken blade guard, and a worn-out cutting disc. The accident was reported 16 days after the incident during ongoing medical treatment. The collected documentation did not indicate that the accident was caused intentionally or through gross negligence. Furthermore, there was no evidence that the victim had consumed alcohol or similar substances on the day of the accident.

Preventive recommendations for the injured party: (1) before starting any work involving power tools, familiarise yourself with the safety procedures; (2) a person operating an angle grinder should undergo proper safety training; (3) secure the material being worked on firmly in a vice and keep your hands away from the cutting surface; (4) avoid haste; (5) during operation, hold the angle grinder securely with both hands and maintain a safe distance and position to avoid accidental injuries to yourself or others nearby; (6) work should be carried out in appropriately lit auxiliary workshop spaces; (7) use personal protective equipment, such as workwear and protective gloves.

Example 3

On the day of the accident, Halina was transporting manure from her livestock from the manure storage area to a field using a tractor connected to a manure spreader. After completing her work, she returned with the tractor and spreader to the manure storage area behind the barn. She disembarked from the tractor with the intention of disconnecting the spreader so that she could store the tractor in the barn. While standing to the right behind the tractor, she disconnected the electrical connections from the

tractor and then removed the pin securing the spreader drawbar to the tractor. After removing the pin, the drawbar support leg collapsed, causing the drawbar to strike her right knee and fall onto her left foot. As a result, Halina sustained a crushed left foot, a laceration on her left foot, fractures of the shaft of the first, second and third metatarsal bones, the shaft of the fourth toe's proximal phalanx, and the shaft of the fifth toe's middle phalanx, as well as bruising to her right knee. The incident occurred without witnesses, as Halina was performing these tasks alone. She indicated that the weather conditions on the day of the accident were challenging – it was raining and the ground was muddy. The spreader wheels had been secured with chocks to prevent uncontrolled movement. According to her statement, she was wearing short, insulated rubber boots on the day of the incident. The accident investigation determined that Halina sustained the injuries described above due to the fall of the manure spreader drawbar while working on her own farm. The cause of the accident was the detachment of the spreader from the tractor on an unpaved surface, causing the drawbar support leg to sink into the sandy, wet ground, resulting in the drawbar falling onto the victim's foot. Additionally, inappropriate footwear may have contributed to the accident. The accident was reported 83 days after the incident during prolonged medical treatment. Halina was engaged in standard agricultural work at the time. There was no evidence of intentional actions or gross negligence.

Preventive recommendations for the injured party: (1) exercise particular caution and focus when connecting or disconnecting a tractor to or from agricultural equipment; (2) perform such tasks without haste; (3) machinery coupling and decoupling should only be performed on solid, stable ground; (4) any platforms or raised areas should be stable and properly secured to prevent accidental falls; (5) use certified footwear with a treaded sole, ankle support and a steel toe cap.

Main causes in this category of accidents:

- improper positioning of limbs within the danger zone;
- incorrect handling or gripping of tools, equipment and work items;
- lack of guards or safety features for moving parts of agricultural machinery, or inadequate guards and safety features on moving machinery and equipment.

Group 08 – being struck, crushed or bitten by animals

In most cases within this group, the improper handling of animals is the primary cause of the accident. An example of such an accident is provided below:

Example 4

On the day of the accident, the injured party was performing evening cattle chores in the barn on his own farm. He was feeding corn to the livestock. While feeding two bulls, the farmer noticed that one of them had broken loose from its chain. In an attempt to secure the bull, the injured party picked up a wooden stick and approached the animal to tie it to the sidewall of the barn. As he tried to secure the bull, the animal charged at him with its horns. While attempting to escape towards the barn's exit, the farmer was attacked by the bull, which knocked him onto the manure heap and then began striking him against the wall with its horns in a corner of the barn. As a result of the incident, the farmer sustained fractures of the fifth, sixth, seventh and eighth ribs on his left side, as well as injuries to his knee and left thigh.

There were no witnesses to the accident. On the day of the accident, the injured party was wearing work boots with a treaded sole, although without ankle support or a steel toe cap. During the post-accident investigation, it was established that the farmer sustained the above injuries as a result of being gored by the bull in a barn on his own farm. The accident was reported to KRUS 11 days after the incident, and so without undue delay. The cause of the accident was the sudden and unexpected behaviour of the bull and the lack of special caution while handling the animal. There was no evidence to suggest that the injured party had caused the accident intentionally or due to gross negligence. The collected documentation also confirmed that the injured party had not consumed alcohol or any other substances with similar effects on the day of the accident.

Preventive recommendations for the injured party: (1) understand the physiology and natural behaviour of farm animals, as they exhibit different temperaments, ways of expressing emotions, and sensitivities to external stimuli; (2) before starting work, carefully observe the animals and signal your presence, especially when approaching from behind, by using your voice; (3) exercise particular caution when working with large, strong animals, temperamental or particularly aggressive animals should be removed from the herd; (4) maintain order in the workplace; (5) use treaded footwear with a steel toe cap and ankle support; (6) where possible, adapt the barn for bull rearing by implementing structural solutions that eliminate the need to enter the pen with the animal.

Accidents on Farms

The main causes of accidents in this category are as follows:

- improper methods of handling or restraining animals, such as approaching from behind or acting suddenly;
- animal reactions to unfamiliar stimuli or environments;
- the temperamental or aggressive behaviour of animals;
- poor condition of livestock buildings and facilities;
- unpredictable animal behaviour.

Group 09 – fire, explosion or natural forces

Example 5

On the day of the accident, the injured party, Elżbieta, intended to add fuel to the central heating boiler in the utility room of the residential building on her farm to heat water for livestock and warm the house. While in the boiler room, she attempted to add fuel (dry oak and pine wood) to the furnace. As she opened the second door from the top of the boiler, she used her right hand to move a metal handle on the side of the boiler to stoke the fire. At that moment, there was an outburst of flame, hitting her face and right hand. The fire then spread throughout the boiler room. As a result, Elżbieta suffered burns to her face and right hand. According to her statement, she was not wearing protective gloves on the day of the accident, and she was wearing leather lace-up boots. She confirmed that she had not consumed alcohol, intoxicants or other psychotropic substances on the day of the incident. The post-accident investigation determined that Elżbieta sustained the burns from a flame erupting from the central heating boiler. The sudden movement of the metal handle used for stoking the fire may have contributed to the incident. No defects in the production equipment or irregularities in the service provided were identified. The accident was reported seven days later without undue delay.

Preventive recommendations for the injured party: (1) exercise extreme caution and focus when operating a central heating boiler; (2) concentrate on the task at hand; (3) regularly inspect and maintain the central heating boiler, preferably at least once a year and before the heating season; (4) all repairs and maintenance should be carried out by an authorised service provider using only original replacement parts; (5) during every inspection and maintenance, ensure the safety systems are functional, and that the gas fittings and connections are leak-free.

Group 13 – other incidents

This group includes accidents that cannot be classified within the previously mentioned categories, and include incidents such as unfortunate foot placement on uneven or slippery surfaces, limb strains due to lifting excessively heavy loads, and injuries caused by impacts from moving objects.

The most common causes are as follows:

- poor surface conditions;
- failure to use appropriate safety footwear;
- incorrect methods of climbing onto or descending from agricultural machinery, trailers, carts, ladders or stairs;
- improper handling and gripping of tools, equipment and work items.

An example of an accident in this category is as follows:

Example 6

On the day of the accident, the injured party was transporting silage using a Massey Ferguson tractor equipped with a bucket-crocodile loader from a location behind the barn to the yard on his farm. The silage was intended as feed for beef cattle. After transporting a bale of silage, the injured party decided to step out of the tractor to adjust the silage manually. While exiting the tractor, facing the vehicle, his right foot slipped off the step, causing him to strike his right heel against the frozen ground in the barnyard. As a result, the farmer sustained a fracture of the right calcaneus (heel bone). The work was performed independently, and there were no witnesses. On the day of the accident, the injured party was wearing work boots with thin soles and ankle support, although without a steel toe cap. The investigation established that Michał sustained the heel bone fracture while getting out of the tractor in his farmyard. The causes of the accident were inadequate footwear, the poor condition of the yard surface, and a lack of sufficient caution while dismounting the tractor. The accident was reported 14 days later during prolonged medical treatment. The injured party was performing tasks related to agricultural operations. There was no evidence to suggest that the accident was intentional or due to gross negligence, nor that the injured party had consumed alcohol or similar substances on the day of the incident.

Preventive recommendations for the injured party: (1) perform agricultural work with all the necessary precautions in place; (2) use certified footwear with a treaded sole, a steel toe cap, and ankle support for farm work; (3) keep work boots clean, as

Accidents on Farms

residual mud or manure can increase the risk of slipping and falling; (4) regularly clean the tractor steps of mud to ensure safe mounting and dismounting; (5) ensure three-point body support when mounting and dismounting the tractor; (6) maintain clear pathways by removing unnecessary items, and levelling and hardening surfaces; (7) during winter, clear pathways of snow and spread sand, ash or gravel to improve traction.

Fatal accidents

The following example illustrates a fatal accident involving a fall.

Example 7

According to witness statements, the injured party, Adam, was assisting his uncle, Kazimierz, in moving a grinder from the barn to the granary to mill grain intended for sowing (as stated by the witness, such grain is cultivated on the farm). The grinder was initially transported on a wheelbarrow, but approximately two metres from the granary, it was carried by hand by the injured party and Kazimierz. While carrying the grinder towards the granary, the injured party walked backwards, and Kazimierz walked forwards, facing the granary. During this process, the injured party tripped and fell backwards onto his back, landing on the flat, level concrete surface of the yard near the granary. The witness to the incident, Kazimierz, called an ambulance. The injured party sustained multiple organ injuries, according to medical documentation. Witness testimony indicates that the injured party was wearing leather lace-up work boots. The post-accident investigation showed that the lace-up work boots were worn out, had treaded soles, and lacked a steel toe cap and ankle support. During the inspection, the surface near the granary was found to be dry, flat and level, with concrete paving. Lighting was provided by a lamp mounted on the barn, but it was still daylight at the time of the incident. The accident was reported to KRUS 37 days after the event, with undue delay, although this did not affect the determination of its circumstances and causes. The accident was reported posthumously.

Due to discrepancies in the date of death between the medical documentation and the death certificate, the post-accident investigation remains unresolved. A one-time compensation payment was denied.

Accidents on Farms

Table 1. Accidents ending in denial of one-off compensation

Year	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Number of accidents resulting in a decision denying the right to one-off compensation	6,625	5,900	5,787	4,695	4,059	3,328	3,267	3,051	2,868

Source: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2023 roku, Warszawa 2024.

Along with the decrease in reported accidents, a year-on-year decline in the number of accidents resulting in a denial of one-off compensation has been observed, as indicated in the table.

The reasons for denying the payment of one-off compensation included:

- lack of permanent or long-term health impairment;
- non-recognition of the event as a work-related accident due to the absence of a connection with agricultural work as defined by the law;
- failure to fulfil obligations by the applicant;
- the accident being caused through gross negligence;
- a significant contribution to the accident by the injured party being under the influence of alcohol or substances with similar effects;
- lack of eligibility to apply for the benefit;
- intentionally causing the accident.

Table 2. The most common reasons for refusing a one-off compensation payment in 2014–2023

Year	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Lack of permanent or long-term health impairment	55.2%	56.1%	55.7%	54.8%	53.0%	52.1%	58.5%	50.2%	48.0%	49.4%
Non-recognition of the event as a work-related accident due to the absence of a connection with agricultural work	24.7%	24.7%	23.7%	23.5%	23.2%	25.4%	26.7%	26.4%	29.1%	29.3%
Failure to fulfil obligations by the applicant	15.2%	14.7%	15.8%	16.9%	17.8%	16.3%	19.0%	16.8%	16.8%	15.8%
The accident being caused through gross negligence	2.4%	1.9%	2.2%	2.4%	3.2%	3.4%	2.8%	3.5%	3.3%	3.2%

Source: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2023 roku, Warszawa 2024.

Accidents on Farms

For years, the most common reason for denying the payment of one-off compensation has been the lack of permanent or long-term health impairment, and farmers who suffer accidents unrelated to agricultural work receive denial decisions regarding compensation. Over the past decade, these cases have consistently accounted for as much as one-quarter of all accidents reported to KRUS. Another frequent reason for denying one-off compensation is the applicant's failure to fulfil obligations, usually involving the failure to provide the required documents, such as an N-14 form completed by a doctor (a certificate of the insured person's health status). A significant proportion of denial decisions, ranging from 2% to 3% of all decisions rejecting one-off compensation over the past decade, still pertains to accidents caused by gross negligence, which persists despite numerous training sessions aimed at farmers, highlighting dangerous behaviours in agricultural work. This situation requires a detailed discussion.

Gross negligence

According to Article 10(2)(1) of the Act of 20 December 1990 on Farmers' Social Insurance, one-off compensation for a work-related accident is not granted to the insured person if the accident was caused intentionally or as a result of gross negligence.

In judicial practice, gross negligence is understood as situations where the injured party is aware of the danger they face. This danger exists in given factual circumstances to such an extent that any person of average prudence would recognise it as evident. Despite this, the person exposes themselves to the danger unnecessarily, violating safety and hygiene regulations. They either ignore the consequences of their actions or fail to recognise the danger, even though they could and should have foreseen it. This was noted, for example, by the Supreme Court in its ruling of 6 April 2001, case No: II UKN 321/00³.

Below are examples of accidents that occurred due to gross negligence. In these cases, proposals were made to exclude them from being classified as work-related agricultural accidents.

3. A. Moroz, *Kiedy KRUS może odmówić wypłacenia odszkodowania za wypadek przy pracy?*, "Tygodnik Poradnik Rolniczy" 2017, nr 48.

Example 8

The injured party, Tomasz (49 years old), entered a storage room where he kept grain, in order to fill some sacks with it. He placed a ladder next to the spreader in order to climb onto it. The ladder he used was a single-section, wooden, unstable ladder without safety hooks, non-slip rubber feet, or a type plate. Tomasz climbed the ladder barefoot, explaining that wearing shoes would cause grain to get inside them. When stepping on the first rung and attempting to place his left foot on the second rung, his left foot slipped, and he fell onto the dirty concrete floor of the storage room, bracing his body with his right arm. The task was performed alone, and there were no witnesses to the accident. As a result of the accident, the injured party sustained a fracture of the distal radius of his right arm. The investigation revealed that Tomasz had used a ladder that did not comply with occupational health and safety regulations, contributing to the occurrence of the accident. The collected evidence indicates that the accident resulted from gross negligence on the part of the injured party. He used an unstable, homemade, single-section wooden ladder lacking safety features, such as handrails for support when climbing or descending, non-slip rubber feet, safety hooks, and a type plate. The injured party caused the accident through gross negligence.

Example 9

Michał D., aged 33, was cutting firewood in the yard of his farm, intended as fuel for a boiler to prepare feed for chickens. He initially used a chainsaw, but it broke down, so he then continued the work with a circular saw. Towards the end of the task, while cutting wood on the circular saw, the injured party was struck on the forehead by a cut piece of wood (a wood block approximately 25 cm x 15 cm), causing him to fall backwards. As a result, he sustained a forehead injury. The task was performed alone, and there were no witnesses to the incident. According to the injured party's testimony, he lost consciousness after the incident. On the day of the accident, he was wearing protective glasses, gloves and work boots with a treaded sole. The investigation found that Michał, while working on the circular saw, sustained a lacerated wound on the frontal region of approximately 6 cm in length. The collected evidence indicates that the injured party contributed to the incident through gross negligence. He was working using a circular saw that lacked protective guards for the moving parts of the saw, which likely caused the cut wood block to rebound from the saw blade and strike the injured party on the forehead.

Operating in a farming environment under the influence of alcohol can also lead to a denial of one-off compensation, as illustrated by the following example.

Example 10

The injured party, Bogusława (57 years old), went to the henhouse on her farm to collect eggs for personal use. After collecting the eggs, she left the henhouse and walked toward her house carrying approximately 7–8 eggs in her hands. While crossing the yard, she slipped (unable to recall which foot) on the frozen, grassy surface covered with ice, falling onto her right side and injuring her right leg. She was performing this task alone, and there were no witnesses. On the day of the incident, the injured party was wearing rubber boots without tread, ankle support or steel toes. The yard had not been treated with any anti-slip products.

According to the injured party's testimony, she had consumed alcohol before the accident, specifically two beers with an alcohol content of approximately 4–4.8%, which was confirmed by the Emergency Medical Services team.

The investigation established that Bogusława slipped on ice in the yard of her farm, resulting in a fracture of the distal third of her right tibia accompanied by a dislocation of her ankle. On the day of the accident, the injured party was under the influence of alcohol, which contributed to the incident.

In 2020, the following fatal incidents were recorded:

- 9 fatalities in the group of being run over, struck or entangled by a vehicle, including 4 instances of being crushed by overturned agricultural tractors (caused by improper driving techniques on sloped and boggy terrains); 4 road traffic accidents on public roads, including 2 cases involving tractors (caused by violations of traffic regulations – excessive speed, failure to yield the right of way), and one accident where the victim drove into a drainage canal and was ejected from a tractor, without a cabin, into the water;
- 7 fatalities in the group of falling objects – most commonly these were accidents related to timber harvesting (3 cases); caused by improper work methods and being in hazardous zones. Three incidents involved being crushed by agricultural machinery during fieldwork or while coupling machines to tractors, and one case resulted from being crushed by a wheel during inflation;
- 6 accidents in the group of entanglement and being struck by moving parts of machines and equipment occurred due to improper and non-compliant use of machinery with operating instructions, lack of guards on

- PTO shafts, and failure to switch off the power to manure spreaders and straw balers before making adjustments or repairs;
- 4 fatal accidents in the group of being struck, crushed and bitten by animals occurred during the handling of livestock, with three victims attacked by animals in a farm building or on a pasture. The causes of these accidents included animal aggression, improper handling methods, and structural defects in buildings housing the animals, such as the lack of a feeding corridor. One victim was stung by insects while working in a decorative shrub nursery, suffering anaphylactic shock;
 - 4 fatalities in the group of sudden illnesses occurred while performing tasks related to the handling of farm animals in agricultural buildings. These incidents were caused by prolonged and excessive physical exertion, often accompanied by stress during the victims' work;
 - 3 fatalities in the group of other incidents included 2 cases of electrocution caused by poor electrical installation conditions, which occurred during the connection of a grain blower and the repair of a furnace. Another incident involved drowning in a pond while irrigating a plantation;
 - 2 fatal accidents in the group of sudden illnesses were caused by falls from a height. The underlying reason for these incidents was the lack of safety measures while working at height.

Conclusion

The countryside is not solely a workplace; it is primarily a place where its residents live. Agricultural work entails not only risk factors but also significant hazards.

“From a global perspective, agriculture is one of the most dangerous sectors of the economy”⁴. Actions aimed at improving safety in rural work and living conditions are essential, and the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) is exemplary in fulfilling this role. Farming requires coping with diverse weather conditions that vary with the seasons and are further exacerbated by climate change. Farmers must possess a wide range of skills and abilities, including operating various types of machinery, managing large farm animals, and addressing numerous challenges.

Since its establishment, KRUS's preventive activities have focused on eliminating the most common risks in farm work and reducing the number of accidents and

4. P. Lundqvist, *Możliwości zmniejszenia liczby śmiertelnych obrażeń w szwedzkim rolnictwie dzięki programowi prewencyjnemu*, “Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2021, nr 2(76).

occupational diseases among farmers. As highlighted in this publication, agricultural accidents are decreasing year by year, partly due to the preventive efforts of KRUS employees. Numerous training courses and workshops for farmers, covering safe use of agricultural machinery and equipment, first aid, health protection, workplace hygiene and safety knowledge competitions significantly enhance work safety in agricultural holdings. For many years, KRUS's information booths at mass events, such as festivals and harvest celebrations, have attracted numerous visitors and are highly popular among rural residents, with farmers often preferring in-person interaction despite other available methods of contacting prevention workers. They can apply for subsidies to purchase protective equipment, such as helmets, gloves and safety glasses, as well as financial support for farm modernisation to improve workplace safety. KRUS publishes various informational materials, brochures and educational resources that are available to farmers, providing practical advice on safe farming practices, identifying hazards, and outlining ways to mitigate them. KRUS also collaborates with various institutions and organisations to implement preventive programmes, allowing it to reach a broad audience of farmers and increase the effectiveness of its preventive measures. A Swedish national intervention programme, implemented between 2009 and 2013 to prevent injuries, demonstrates that preventive efforts can significantly reduce the number of accidents. The programme's impact was assessed by analysing fatal agricultural accidents over 15 years (five years before, during, and five years after the programme). "The analysis results showed a reduction of approximately 45% in fatal accidents during the five-year programme period. However, this effect almost disappeared in the five years following the programme's conclusion"⁵.

The aim of this study was to analyse agricultural accidents. The findings reveal that the most common incidents in farms include falls, entanglements or being struck by moving machine parts, and crush injuries or animal bites. In summary, most of these accidents could have been avoided by exercising due caution, adhering to basic safety measures, and minimising situations that pose a risk to health or life during farm work.

5. P. Lundqvist, *Możliwości zmniejszenia liczby śmiertelnych obrażeń w szwedzkim rolnictwie dzięki programowi prewencyjnemu*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia" 2021, nr 2(76), p. 77–90.

Bibliography

Lundqvist P., *Możliwości zmniejszenia liczby śmiertelnych obrażeń w szwedzkim rolnictwie dzięki programowi prewencyjnemu*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia" 2021, nr 2(76).

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2020 r.*, Warsaw 2021.

Kasa Rolniczego ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2023 roku*, Warsaw 2024.

Moroz A., *Kiedy KRUS może odmówić wypłacenia odszkodowania za wypadek przy pracy?*, "Tygodnik Poradnik Rolniczy" 2017, nr 48.

Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. nr 32 poz. 140.

Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniach społecznych rolników, Dz. U. 2024 poz. 90.

received: 18.09.2024
accepted: 06.11.2024



Recenzenci w 2023 roku

Recenzenci materiałów opublikowanych w półrocznych wydaniach „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” z 2023 roku

dr Tomasz Czuba, Mariusz Gorzowski, dr hab. Sebastian Jarzębowski, dr hab. Beata Jeżyńska, Katarzyna Kluczyńska, prof. dr hab. Jacek Kulawik, dr Katarzyna Maciejewska, dr Ryszard Majer, dr Maria Milik, Grzegorz Mroczek, dr Ernest Nasternak, Teresa O'Neill, dr hab. inż. Aneta Oniszczyk-Jastrzębek, dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko, prof. dr hab. Marian Podstawka, dr Damian Puślecki, Teresa Sobczak, Urszula Straszak-Jakovljević, dr hab. Grzegorz Strupczewski, prof. dr hab. Wanda Sułkowska, dr Tomasz Szewczyk, dr hab. Damian Walczak, Łukasz Wołk-Łaniewski

Informacje dla autorów

1. Zapraszamy do publikowania artykułów dotyczących ubezpieczeń w rolnictwie. Do druku przyjmujemy wyłącznie wcześniej nieopublikowane, nowe opracowania.
2. Autorów prosimy o nadsyłanie materiałów o objętości maksimum do 40 tys. znaków za pośrednictwem poczty elektronicznej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, kierując się wartością opracowania, dopuszczamy prace 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 tytuł, streszczenie w językach polskim i angielskim (do 1,3 tys. znaków) zawierające cele i tezy opracowania oraz bibliografię, przypisy, a także notę o Autorze. Szczegółowe instrukcje dla Autorów znajdują się na stronie internetowej czasopisma: <https://www.gov.pl/web/krus/czasopismo-ubezpieczenia-w-rolnictwie---materialy-i-studia>.
4. Anonimowość Autora jest zachowana poprzez zawarcie jego danych osobowych (nazwiska, adresu, wymaganych do zawarcia umowy o dzieło, oraz krótkiej informacji zawodowej) w oddzielnym załączonym pliku.
5. Artykuł podlega recenzji i opracowaniu redakcyjnemu. Zastrzegamy sobie prawo dokonywania skrótów, zmiany tytułów i śródtytułów.
6. Honoraria autorskie są wypłacane za materiały, które uzyskały pozytywną ocenę recenzentów.

Dodatkowych informacji udzielimy telefonicznie pod numerami: **22 592-66-88**, **22 592-66-86**, **22 592-64-05** lub odpowiemy na e-mail wysłany pod adresem czasopismo@krus.gov.pl.



KASA ROLNICZEGO
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

www.gov.pl/krus