



UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE

materiały i studia

61

KWARTALNIK 61/2017 ISSN 1507 - 4757

ORGANIZACJA, EKONOMIKA
I PROBLEMY SPOŁECZNE

OCHRONA ZDROWIA
I REHABILITACJA

USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

DOKUMENTACJA I STATYSTYKA

Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia



KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
WARSZAWA 2017

UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE MATERIAŁY I STUDIA

Kwartalnik

Nr 61 z 2017 r.

ISSN 1507-4757

Zgodnie z komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 18 grudnia 2015 r., Kwartalnik uzyskał liczbę **5 punktów** w parametrycznej ocenie czasopism naukowych i został wpisany do części B wykazu.

Kwartalnik przeszedł pozytywnie proces ewaluacji **IC Journals Master List 2015**, uzyskując wskaźnik **ICV (Index Copernicus Value) w wysokości 53,37**.

Kwartalnik jest wydawany w trybie „early birds”.

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

Rada Programowa

Przewodniczący:

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

Członkowie Rady:

prof. dr hab. Paweł Czechowski, Uniwersytet Warszawski w Warszawie
prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
dr Ryszard Droba, prof. WSAS, Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna w Warszawie
mgr Marek Jarosław Hołubicki, Radca Prezesa, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
dr hab. Beata Jeżyńska, prof. UMCS, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
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 hab. Andrzej Kowalski, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB
prof. dr hab. Wanda Sułkowska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
dr hab. n. med. Anna Wilmowska-Pietruszyńska, prof. UR, Uniwersytet Rzeszowski w Rzeszowie
dr hab. n. med. Andrzej Wojtyła, prof. PWSZ, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Kaliszu
prof. dr hab. Maciej Żukowski, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Redakcja

dr Wojciech Nagel (p.o. redaktora naczelnego, sekretarz naukowy)

Urszula Straszak-Jakovljević (redaktor techniczny)

Redaktorzy tematyczni

ekonomia: prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, prof. dr hab. Andrzej Kowalski,
prof. dr hab. Marian Podstawka

ubezpieczenia: prof. dr hab. Wanda Sułkowska, prof. dr hab. Maciej Żukowski, dr Wojciech Nagel

statystyka: prof. dr hab. Bolesław Borkowski

prawo: prof. dr hab. Paweł Czechowski, dr hab. Beata Jeżyńska, prof. UMCS

ochrona zdrowia i rehabilitacja: dr hab. n. med. Anna Wilmowska-Pietruszyńska, prof. UR
dr hab. n. med. Andrzej Wojtyła, prof. PWSZ

redaktor językowy: (j. polski) Urszula Straszak-Jakovljević

redaktor techniczny: Urszula Straszak-Jakovljević

DTP: Igor Zalewski

Adres redakcji

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Centrala

00-608 Warszawa, al. Niepodległości 190

tel. 22 592-66-88, 22 592-66-86, 22 592-64-07

e-mail: kwartalnik@krus.gov.pl

W numerze

Od Wydawcy

Wstęp do wydania

5

Organizacja, ekonomika i problemy społeczne

KRUS a Państwo w budżetach rolnych Polski w długim okresie
Część 2

Andrzej Czyżewski

7

Zmiany w uprzywilejowaniu emerytalnym rolników –
reforma bez reformy

Damian Walczak

23

Przyczyny braku zawierania umów obowiązkowego
ubezpieczenia upraw rolnych w świetle badań ankietowych
producentów rolnych

Maria Płonka

37

Ustawodawstwo i orzecznictwo

Egzekucje komornicze gospodarstw rolnych – analiza problemu

Marcin Tomaszewski

53

Ubezpieczenia na świecie

Wybrane aspekty podobieństwa sektorów rolniczych krajów Unii Europejskiej z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników

Część 2

Wanda Sułkowska

69

Varia, recenzje, debiuty naukowe

Polityka rolna państwa na przykładzie ubezpieczeń

Józefina Król

88

Od Wydawcy

Szanowni Czytelnicy!

Oddajemy do Państwa rąk kolejny – 61. numer naszego Kwartalnika.

W niniejszym numerze kontynuujemy problematykę dwóch artykułów przedstawioną w jubileuszowym wydaniu Kwartalnika w działach *Organizacja, ekonomika i problemy społeczne oraz Ubezpieczenia na świecie*. W drugiej części publikacji *KRUS a państwo w budżetach rolnych Polski w długim okresie* znajduje się porównanie systemów ubezpieczenia społecznego rolników w wybranych krajach Unii Europejskiej. Wskazano w niej również na ekonomiczne i społeczne przesłanki ewentualnej reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników oraz na relacje KRUS z Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich. Druga część artykułu *Wybrane aspekty podobieństwa sektorów rolniczych krajów Unii Europejskiej z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników* koncentruje się na identyfikacji czynników świadczących o podobieństwie sektorów rolniczych krajów z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników, tj. w Austrii, Finlandii, Francji, Grecji, Niemczech oraz Polsce.

W dziale *Organizacja, ekonomika i problemy społeczne* przedstawiamy również dwa inne opracowania. Pierwsze z nich pt. *Zmiany w uprzywilejowaniu emerytalnym rolników – reforma bez reformy* wskazuje na zmiany w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, które są następstwem zmian w gospodarce (spadające bezrobocie, migracje zagraniczne), zmian demograficznych czy też zmian w liczbie gospodarstw rolnych. Z kolei drugie opracowanie *Przyczyny braku zawierania umów obowiązkowego ubezpieczenia upraw rolnych w świetle badań ankietowych producentów rolnych* powstało na podstawie wyników badania pilotażowego, które przeprowadziła Katedra Zarządzania Ryzykiem i Ubezpieczeń Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Omówiono w nim przyczyny braku zawierania umów obowiązkowego ubezpieczenia upraw rolnych, a także określono poziom akceptowalności ceny takiego ubezpieczenia przez rolników.

W artykule pt. *Egzekucje komornicze gospodarstw rolnych – analiza problemu* oceniono regulacje prawne dotyczące egzekucji komorniczych, które są prowadzone wobec rolników. Zwrócono uwagę na konieczność aktualizacji obowiązujących przepisów, aby mogły gwarantować ochronę podstawowych interesów ekonomicznych producentów rolnych.

Artykuł *Polityka rolna państwa na przykładzie ubezpieczeń* przedstawiamy jako debiut naukowy na łamach naszego periodyku. Poruszono w nim problem antycypacji ryzyk ubezpieczeniowych w polityce rolnej państwa i zidentyfikowano działania państwa w obszarze ubezpieczeń rolnych w ramach prowadzonej polityki rolnej.

Nasz Kwartalnik kolportowany jest nieodpłatnie. Jego pełna wersja elektroniczna dostępna jest na stronie <https://www.krus.gov.pl/wydawnictwa/kwartalnik-ubezpieczenia-w-rolnictwie-materialy-i-studia/>.

Życzymy interesującej lektury!

Wojciech Nagel
sekretarz naukowy
p.o. redaktora naczelnego

*Andrzej Czyżewski**

KRUS a Państwo w budżetach rolnych Polski w długim okresie

(część 2)

Streszczenie

W artykule przedstawiono analizę budżetów rolnych Polski w latach 1989–2016 dla oceny wielkości i struktury środków przeznaczonych na realizację polityki społecznej wobec rolników w Polsce, w postaci wydatków na Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) oraz współzależności z podstawowymi wskaźnikami makroekonomicznego rozwoju gospodarki kraju. Wskazano również na ekonomiczne i społeczne przesłanki ewentualnej reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników oraz na relacje KRUS z Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Opracowanie jest syntezą wieloletnich prac autorów dotyczących KRUS w budżetach rolnych.

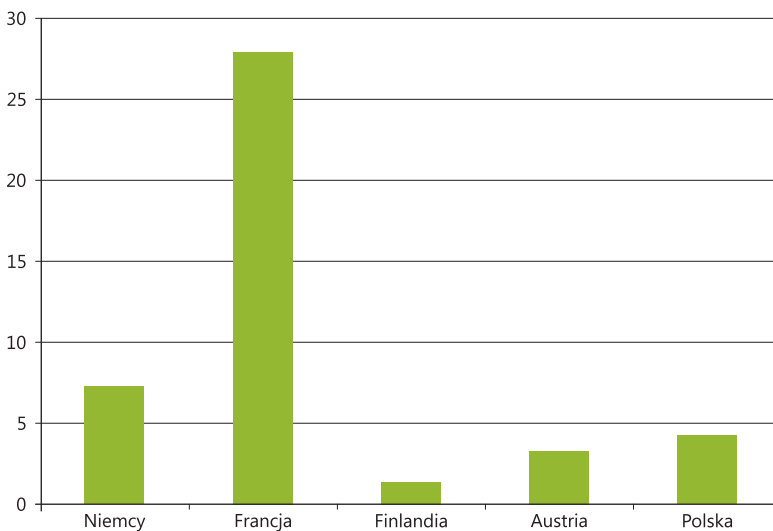
Słowa kluczowe: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), wydatki budżetowe, UE.

* **Andrzej Czyżewski**, prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu. Artykuł powstał we współpracy z dr hab. Anną Matuszczak, prof. UEP, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

Porównanie systemów ubezpieczenia społecznego rolników w wybranych krajach UE²²

Istniejący w Polsce odrębny system rolniczych ubezpieczeń społecznych nie jest europejskim wyjątkiem. W co najmniej siedmiu państwach UE mamy do czynienia z takim ubezpieczeniem społecznym rolników. Poza Polską są to Niemcy, Austria, Francja, Finlandia, Grecja i Luksemburg²³. Przynajmniej trzy z wymienionych krajów możemy zaliczyć do czołówki unijnych producentów surowców rolnych ze względu na wielkość produkcji oraz potencjał ich zasobów wytwórczych.

Wykres 6. Wysokość dofinansowania systemów ubezpieczeń społecznych rolników w krajach należących do Europejskiej Sieci Rolniczych Systemów Zabezpieczenia Społecznego w 2009 r. (w mld euro)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ENASP „Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Unii Europejskiej”, http://www.enasp.eu/files/enasp/enasp_1293802765477_ENASP_BOOKLET_INSI-DE_2010.pdf oraz statystyk krajowych systemów ubezpieczeń społecznych, dostęp 5.01.2016.

²² A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i innych krajach UE*, (ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Warszawie zgodnie z umową z 10.07.2014 r.).

²³ D. Musiał, *Zróżnicowanie ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach Europy*, „Roczniki Ekonomiczne KPSW w Bydgoszczy” 2014, Nr 7.

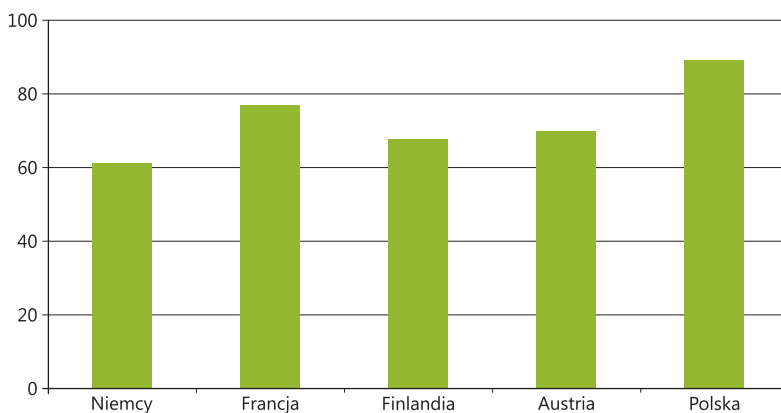
Tabela 1. Porównanie systemów ubezpieczenia społecznego rolników w wybranych krajach UE

	Francja	Niemcy	Austria	Finlandia	Polska
Zakres podmiotowy	Rolnicy indywidualni i bliskie osoby pracujące w gospodarstwie rolnym, pracownicy zatrudnieni w sektorze rolnym oraz ich rodziny.	Rolnicy indywidualni i ich rodziny, leśnicy i ich rodziny.	Rolnicy indywidualni i ich rodziny, leśnicy i ich rodziny.	Rolnicy indywidualni, leśnicy, rybacy, właściciele reniferów wraz z rodzinami, artyści i pracownicy naukowcy, którzy otrzymali dotację lub stypendium.	Rolnicy indywidualni i bliskie osoby pracujące w gospodarstwie rolnym.
Sposób ustalania składek	Na podstawie wielkości dochodu z ostatnich 3 lat, dochodu szacowanego na podstawie zryczałtowanych wskaźników dla poszczególnych upraw i hodowli, zryczałtowanych wynagrodzeń kierowników i pracowników.	Na podstawie dochodu całkowitego, stanowiącego podstawę do opodatkowania podatkiem dochodowym.	Na podstawie tzw. wartości jednostkowej gospodarstwa oraz stawki ubezpieczeniowej. Wartość jednostkową oblicza US biorąc pod uwagę wielkość gosp., jakość gleby, położenie. Faktyczny dochód.	Na podstawie powierzchni upraw i obszarów leśnych.	Na podstawie wysokości emerytury podstawowej (10% emerytury) powiększonej o dodatkowe % dla gospodarstw powyżej 50 ha upraw rolnych.
Wiek emerytalny	60 lat dla kobiet i mężczyzn. Od 2018 r. – 62 lata i pełen okres składkowy lub 67 lat.	65 lat dla kobiet i mężczyzn, docelowo – 67.	Kobiety – 60 lat, mężczyźni – 65 lat, docelowo zrównanie wieku do 67 lat.	65 lat dla kobiet i mężczyzn, propozycja podniesienia do 68 lat.	Kobiety i mężczyźni docelowo zrównanie wieku do 67 lat.
Minimalny okres składkowy	38 lat dla osób urodzonych do 1945 r. Później okres wzrasta aż do 41 lat dla osób urodzonych w 1952 i później.	15 lat oraz przekazanie gospodarstwa nowemu użytkownikowi i ukończone 65 lat.	45 lat	40 lat	25 lat i wiek emerytalny lub 30 lat dla osób o 5 lat młodszych niż wiek emerytalny i zaprzestanie działalności rolniczej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie http://www.enasp.eu/wp-content/uploads/2015/11/ENASP_Booklet_2015_EN2.pdf oraz J. Pawłowska-Tyszko, M. Soliwoda, *Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie w wybranych krajach UE – analiza porównawcza*, IERiGŻ-PIB, Warszawa. https://www.google.pl/?gws_rd=sslhttp://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:T4VK-BD9-K8J:https://www.ierigz.waw.pl/download/11137-Ubezpieczenia_spoleczne_w_wybranych_krajach_UE.pdf+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl, dostęp 5.01.2016.

Wskazać również należy na absolutny roczny wymiar wsparcia budżetowego systemów ubezpieczeń społecznych rolników. Polski wkład pochodzący z budżetu jest jednym z najniższych i wynosi średnio 16,6 mld zł w okresie ostatnich 10 lat. To blisko tyle samo, ile wydaje Austria i nieco mniej aniżeli w Niemczech (por. wykres 6). Niemniej należy zauważyć, że w wymiarze względnym udział dofinansowania systemów ubezpieczeń społecznych rolników w badanych krajach jest zgoła odmienny. Największy względny udział dofinansowania składki na ubezpieczenia społeczne ma Polska i Francja – odpowiednio 95% i 82%, najniższy zaś Niemcy – 65% (por. wykres 7).

Wykres 7. Udział dofinansowania systemów ubezpieczeń społecznych rolników w krajach należących do Europejskiej Sieci Rolniczych Systemów Zabezpieczenia Społecznego w 2009 r. (w %)

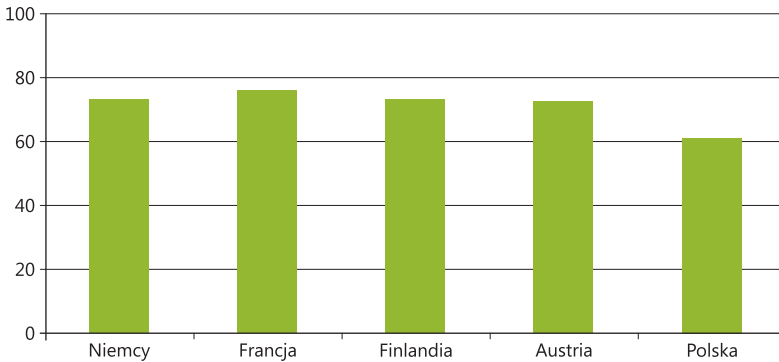


Źródło: Jak przy wykresie 6.

Dodać także należy, że w analizowanych krajach znaczący udział dotacji państwowej przypada na finansowanie świadczeń emerytalnych. Jednakże w porównaniu z innymi krajami wchodzącymi w skład sieci Rolniczych Systemów Zabezpieczenia Społecznego (ENASP) polski system ubezpieczeń społecznych rolników w najmniejszym stopniu korzysta z dopłat państwa do emerytur rolniczych. Największy udział dotacji do świadczeń emerytalnych występuje m.in. we Francji (por. wykres 8)²⁴.

²⁴ J. Pawłowska-Tyszko (red.), *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa, Program Wieloletni 2011–2014*, Warszawa, IERiGŻ, 2011.

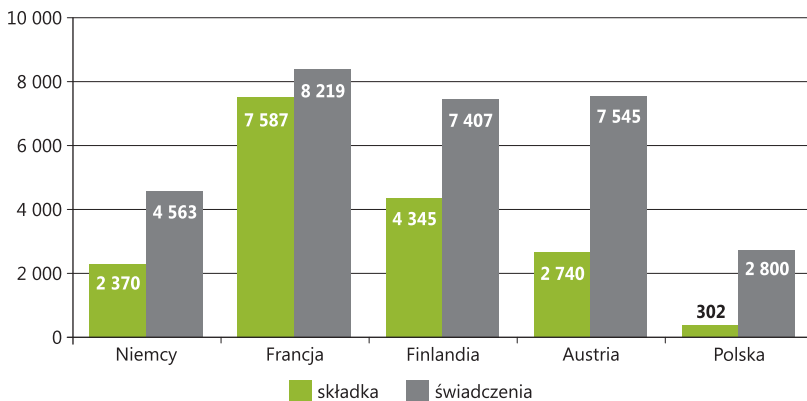
Wykres 8. Udział finansowania świadczeń emerytalnych z tytułu ubezpieczeń społecznych rolników w 2009 r. (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystyk krajowych systemów ubezpieczeń społecznych oraz danych ENASP 2010.

Znaczące jest także porównanie przeciętnej rocznej składki oraz świadczenia emerytalnego. Zarówno w przypadku Niemiec, Austrii czy Finlandii wypłacane świadczenie jest średnio około dwukrotnie wyższe aniżeli płacona składka. Jednakże rażąca jest dysproporcja, którą zauważamy w przypadku Polski, gdzie różnica ta jest ponad dziewięciokrotna (por. wykres 9), mimo że wypłacane przez KRUS świadczenia są istotnie mniejsze i mają węższy zakres niż świadczenia gwarantowane przez ZUS.

Wykres 9. Wysokość przeciętnej składki oraz świadczenia emerytalnego w systemach ubezpieczeń społecznych rolników wybranych krajów w 2009 r.

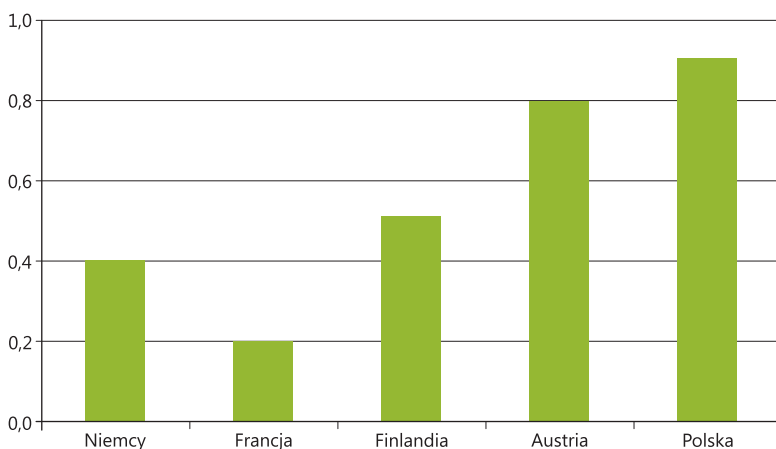


Źródło: Jak przy wykresie 8.

W większości badanych państw skala problemu jest mniejsza, co wynika z niższego odsetka zatrudnionych w rolnictwie w stosunku do ogółu pracujących oraz mniejszej roli rolnictwa w gospodarce narodowej, niż ma to miejsce w Polsce. W analizowanych krajach wydłużeniu ulega okres opłacania składki (konieczny do otrzymania emerytury) oraz podnoszony jest wiek emerytalny²⁵ w celu minimalizowania udziału państwa w finansowaniu systemu, co wskazuje na konieczność zreformowania także krajowego systemu ubezpieczeń społecznych rolników.

Stosunkowo pozytywnie kształtuje się w Polsce relacja płacących składki do liczby beneficjentów systemu – wskaźnik ten jest bliski jeden. W pozostałych analizowanych krajach powyższy wskaźnik kształtuje się relatywnie gorzej, szczególnie we Francji, gdzie na dwóch płacących składkę przypada aż 10 beneficjentów systemu (por. wykres 10).

Wykres 10. Relacja liczby płacących składki do liczby beneficjentów systemu w 2009 r.



Źródło: Jak przy wykresie 6.

Systemy zabezpieczenia społecznego rolników różnią się pod względem organizacyjnym w krajach Unii Europejskiej. Na ich kształt niezmiennie wpływają procesy przemian demograficznych wśród ludności wiejskiej. Jednocześnie za najważniejszą kwestię związaną z reformą obowiązującego systemu należy uznać problem powiązania wielkości płaconej składki na ubez-

²⁵ J. Pawłowska-Tyszko (red.), *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa, Program Wieloletni 2011–2014*, Warszawa, IERiGŻ, 2011.

pieczenie emerytalno-rentowe z poziomem dochodów w gospodarstwie rolnym. Kluczowe dla sprawnego funkcjonowania systemów są także: długość aktywności zawodowej oraz długość okresu składkowego umożliwiającego uzyskanie emerytury w pełnym wymiarze. Obydwa ważne, z punktu widzenia polityki agrarnej oraz społecznej, aspekty funkcjonowania systemu stoją wobec siebie w opozycji: przyspieszenie przemian pokoleniowych w rolnictwie poprzez stosowanie systemu promującego przechodzenie na wcześniejszą emeryturę oznacza dla beneficjenta skrócenie okresu składkowego, co rodzi konieczność ograniczenia wysokości wypłacanego świadczenia lub potrzebę zaangażowania środków budżetu państwa w postaci dopłat uzupełniających do oczekiwanej wysokości świadczenia emerytalnego. Wobec prognozowanego spadku populacji czynnej zawodowo we wszystkich krajach UE przy jednoczesnym wzroście ludności w wieku pow. 65 roku życia, odchodzi się od systemów wspierających przyspieszenie wymiany pokoleniowej wśród użytkowników gospodarstw na rzecz systemów promujących elastyczny poziom wieku przechodzenia na emeryturę.

W Polsce do największych wyzwań polityki rolnej zaliczyć należy stymulowanie procesów koncentracji i tym samym poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz racjonalizację zatrudnienia w rolnictwie, niż wspieranie procesu przemian pokoleniowych. Odmienna sytuacja dotyczy Unii Europejskiej, gdzie do niedawna największym wyzwaniem była poprawa struktury demograficznej zarządzających gospodarstwami rolnymi, jako jednego z czynników poprawy aktywności inwestycyjnej i organizacyjnej w rolnictwie. Z uwagi na różnice w liczbie i strukturze gospodarstw rolnych w poszczególnych krajach, skala nakładów oraz oddziaływanie krajowych systemów ubezpieczenia społecznego rolników mają zróżnicowany efekt, co rodzi potrzebę koncentracji uwagi na specyficznych uwarunkowaniach rozwoju rolnictwa rodzinnego, wzorcach sukcesji oraz sytuacji makroekonomicznej, od których to zależy skuteczność stosowanych instrumentów. Dlatego wnioski z doświadczeń innych krajów europejskich mają zastosowanie na rodzimym gruncie w ograniczonym zakresie, na zasadzie zaobserwowanych ogólnych prawidłowości i tendencji wpływu systemu na przemiany agrarne. W aktualnych uwarunkowaniach, wynikających z zasad funkcjonowania rodzinnych gospodarstw rolnych i pozaprodukcyjnych funkcji posiadanej własności rolnej, każde przyjęte rozwiązanie formalnoprawne nie będzie obojętne dla procesów koncentracji²⁶.

²⁶ *Instrumenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce; rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury. Stan obecny i rekomendacje na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników*, red. A. Sikorska, Warszawa, IERiGŻ-PIB, 2009.

Podsumowując, należy stwierdzić, że polski system ubezpieczeń społecznych rolników przede wszystkim wymaga drobnych usprawnień, a nie likwidacji. Zwolennicy włączenia KRUS do ZUS zdają się nie uwzględniać specyfiki gospodarowania czynnikiem ziemi, traktując go na równi z pracą i kapitałem. Cechy szczególne czynnika ziemi to jego niemobilność, bryłowość oraz niepomażalność. One przesądzą o jego osobliwości wobec pozostałych czynników produkcji, co ma podstawowe znaczenie dla procesów reprodukcji i rachunku ekonomicznego. Postulowane zmiany polegać miałyby głównie na konsekwentnym eliminowaniu z systemu tych, którzy de facto nie są rolnikami²⁷. Zastanówmy się, co przemawia za kontynuacją KRUS jako systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Mimo że system powszechny wykazuje większą „samodzielność”, co niektórzy podają jako argument za włączeniem KRUS do systemu powszechnego, to żaden system społecznych ubezpieczeń zarówno w Polsce, jak i innych przytoczonych krajach UE nie jest w stanie się samofinansować, głównie ze względu na występujący problem starzejącej się struktury demograficznej. Jednocześnie należy podkreślić, że udział dotacji na ZUS i KRUS uległ w ostatnich latach wyraźnym zmianom na rzecz tego pierwszego (np. w 1998 r. udział wydatków na ZUS w budżecie państwa wyniósł 9,1%, a na KRUS 7,9%, po czym w 2010 r. relacja ta zmieniła się odpowiednio: ZUS – 15%, a KRUS – 5,4%)²⁸. Argumentacją na rzecz utrzymania KRUS jest także bardzo wysoka („bardziej niż zadawalająca”) ściągalność składek – aż 97%, co w 2005 r. podniósł Bank Światowy (BS), oceniając KRUS jako instytucję bardziej efektywną niż ZUS oraz działającą sprawnie i przejrzysto. W raporcie BS wskazano na lepsze zarządzanie i niższe koszty działania, ale podkreślono także, że likwidacja KRUS lub jego integracja z ZUS niekoniecznie pozwolą to osiągnąć²⁹.

²⁷ M. Podstawka, *Mity i prawdy o Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, Nr 37, s.7.

²⁸ Ustawy budżetowe za odpowiednie lata.

²⁹ Gerry Fitzpatrick, Irlandczyk, który jest uznanym ekspertem w dziedzinie ubezpieczeń społecznych krajów Unii Europejskiej i Europy Wschodniej, tak powiedział w swoim raporcie dla BS: „Integracja nie jest dobrym rozwiązaniem, bo obecne zadania KRUS nie mogą zostać zintegrowane z czymś, co nie istnieje – ZUS nie realizuje takich zadań wobec obsługiwanej przez siebie populacji. W takim scenariuszu zdarzeń pojawia się ryzyko naruszenia systemu ubezpieczeń społecznych, które zaowocuje utratą zaufania rolników do systemu, a co za tym idzie obniżeniem poziomu ściągalności składek. Nie należy zatem zbyt łatwo akceptować odejścia od aktualnego systemu, którym KRUS zarządza skutecznie”. Dodał również, że: „KRUS stworzył pozytywny wizerunek tej instytucji, który należy chronić poprzez nadanie mu właściwej struktury i planowanie zarządzania, dzięki czemu będzie mógł sprostać wyzwaniom przyszłości, takim jak świadczenie dodatkowych usług, np. wprowadzenie składek o wysokości zależnej od dochodu i gromadzenie danych o dochodach rolników. Pozytywna reputacja KRUS powinna zostać wsparta przez rząd i Sejm. [...] Pomysł połączenia KRUS z ZUS jest nierealistyczny, jeżeli mają nadal być świadczone te same usługi”. *Misja Banku Światowego w KRUS, Raport Gerry'ego Fitzpatricka*, oprac. M. Lewandowska.

Wzmocnienie funkcji systemu KRUS upatruje się w narzędziach transformacji rodzinnego rolnictwa poprzez zróżnicowanie emerytur i rent oraz uzależnienie ich wysokości od kierunku przekazania gospodarstwa rolnego, tj. następcy ubezpieczonemu w KRUS lub przez sprzedaż bądź dzierżawę innym rolnikom powiększającym swoje gospodarstwa. Przekazanie gospodarstwa będzie korzyścią ogólnospołeczną wg zasady „coś za coś”, czyli ogół społeczeństwa dotuje w konsekwencji racjonalną przebudowę rodzinnych gospodarstw rolnych. Niemniej warto zauważyć, że dotychczas głównym instrumentem stymulującym poprawę struktury agrarnej w rolnictwie w krajach UE był system wcześniejszych emerytur. Został on następnie zastąpiony przez program „rent strukturalnych” realizowany w ramach krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich, współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej³⁰.

Poza tym KRUS odgrywa od początku swojego istnienia, zwłaszcza w początkowych latach transformacji gospodarczej, istotną rolę społeczną. Fundusze przekazywane na KRUS, mimo toczących się od kilku lat kontrowersji wokół konieczności ich zreformowania, niewątpliwie realizują cel socjalny wobec ludności rolniczej. Cel ten wielokrotnie był stawiany jako konkurencyjny w opiniach budżetowych wobec celu rozwojowego związanego chociażby z modernizacją gospodarstw. Owa funkcja społeczna kierowana jest głównie do posiadaczy małych i bardzo małych gospodarstw rolnych (w grupie gospodarstw o powierzchni do 5 ha znajduje się 58,7% ubezpieczonych, por. tabela 2). Są to najczęściej gospodarstwa samozaopatrzeniowe, niemające istotnych związków z rynkiem, dodatkowo będące „przechowalnią” ukrytego bezrobocia³¹.

Warto tu powtórzyć, iż w okresie transformacji gospodarki polskiej świadczenia wypłacane przez KRUS były podstawowym świadczeniem socjalnym podtrzymującym egzystencję na wsi nie tylko rolniczych emerytów i rencistów, lecz także całych rodzin chłopskich³². Statystyki wskazują, iż

³⁰ *Instrumenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce; rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury. Stan obecny i rekomendacje na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników*, red. A. Sikorska, Warszawa, IERiGŻ-PIB, 2009.

³¹ B. Karwat-Woźniak z IERiGŻ szacuje bezrobocie ukryte na wsi na 900 tys. osób. Są to osoby zbędne, bez których produkcja rolna by nie spadła. Jeśli jednak wyeliminuje się z tego rachunku gospodarstwa do 1 ha, wtedy takich osób będzie 600 tys., http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/677789,duze_bezrobocie_ukryte_w_rolnictwie.html.

³² J. Wilkin, *KRUS posiadaczy ziemskich*, „Gazeta Wyborcza”, 16.03.2010; A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski, Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Poznań, Wydawnictwo AE, 2006, s.117.

także dziś w przeciętnym gospodarstwie domowym rolników świadczenia społeczne i socjalne, zwłaszcza z KRUS, stanowią wyższy odsetek ich łącznych dochodów niż dochody z produkcji rolnej. Zatem to właśnie emeryt lub rencista zamieszkały w takim gospodarstwie przejmuje rolę głównego żywiciela rodziny. Szacuje się, że ok. 25% ludności wiejskiej utrzymuje się ze świadczeń społecznych, łagodząc w ten sposób nierówności dochodowe. Znaczącą ich część stanowią transfery z KRUS. Można zatem uznać, że strumień środków przekazanych do tych gospodarstw poprzez KRUS jest częściową rekompensatą dla właścicieli (użytkowników) gospodarstw rolnych żyjących w gospodarstwach domowych z nadwyżkami siły roboczej, dla której nie są stwarzane możliwości zatrudnienia, a jednocześnie chroni ich częściowo przed szerzej pojętym wykluczeniem społecznym.

Tabela 2. Ubezpieczeni wg powierzchni gospodarstw rolnych na 30.10.2011 r.

Powierzchnia gospodarstwa w ha przeliczeniowych	Liczba ubezpieczonych	Udział (%)
0– 1	228 424	15,0
1,01– 2	281 233	18,5
2,01– 5	383 519	25,2
5,01– 10	307 848	20,2
10,01– 20	203 394	13,3
20,01– 50	91 179	6,0
razem do 50	1 495 597	98,1
50,01– 100	15 009	1,0
100,01– 150	3 025	0,2
150,01– 300	1 986	0,1
powyżej 300 ha	1 080	0,1
razem powyżej 50	21 100	1,4
działy specjalne	6 868	0,5
razem	1 523 565	100

*Dane za 2011 r. są najnowszymi dostępnymi w Biurze Ubezpieczeń Centrali KRUS.

Źródło: Biuro Ubezpieczeń, Centrala KRUS.

Relacje KRUS z PROW

Polityka zabezpieczenia społecznego rolników w ramach KRUS w wielu kwestiach może być zbieżna ze wspieraniem, pobudzaniem, czy też kreowaniem działań realizujących potrzeby Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). I tak, beneficjenci KRUS mogą aktywnie współuczestniczyć w realizacji tych potrzeb w zakresie³³:

- reorientacji małych gospodarstw w kierunku działalności pozarolniczej,
- zapewniania trwałości rolnictwa w warunkach zmian klimatu i naturalnych ograniczeń oraz ochrony i poprawy stanu wód gruntowych,
- promowania zrównoważonych metod gospodarowania, tj. rolnictwa zrównoważonego i ekologicznego,
- tworzenia możliwości zatrudnienia poza rolnictwem bez zmiany miejsca zamieszkania,
- aktywizacji mieszkańców obszarów wiejskich i wykorzystania potencjałów endogenicznych na rzecz rozwoju lokalnego.

W ramach wymienionych potrzeb PROW wykonywane mogą być różne priorytety. W zakresie priorytetu 1. można liczyć na wspieranie współpracy i rozwoju w oparciu o bazę, doświadczenia i wiedzę dotyczącą beneficjentów KRUS z obszarów wiejskich (doradztwo, transfer wiedzy). Można wspierać w ten sposób promowanie uczenia się oraz szkolenia zawodowe w sektorze rolnym i leśnym, a także powiązania pomiędzy rolnictwem, produkcją żywności i ochroną środowiska w sferze realnej i regulacyjnej. W obrębie priorytetu 2. świadczeniobiorcy KRUS mogą ułatwiać osobom, które posiadają odpowiednie umiejętności wejście do sektora rolnictwa, z uwzględnieniem potrzeby wymiany pokoleń, np. poprzez wspieranie inwestycji w działalność pozarolniczą na obszarach wiejskich, czy pomoc dla młodych rolników. W ramach priorytetu 3. mogą być prowadzone działania na rzecz zapobiegania klęskom żywiołowym oraz przywracania zniszczonego potencjału produkcji rolnej. Szczególne pole dla wsparcia PROW przez beneficjentów KRUS daje priorytet 4. dotyczący odtwarzania i ochrony oraz wzbogacania różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi. Można wskazać tu na działania zarówno na rzecz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej i krajobrazowej, jak również dotyczące poprawy gospodarki wodnej, w tym nawożenia i stosowania pestycydów oraz zapobiegania erozji

³³ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 (PROW 2014–2020)*, MRiRW, <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014–2020>.

gleby i poprawy jej wykorzystania. Idzie też o promowanie ochrony w rolnictwie i leśnictwie poprzez działania na rzecz sekwestracji dwutlenku węgla (priorytet 5). W największym jednak zakresie obszarem zbieżnych relacji KRUS i potrzeb PROW mogą być działania na rzecz różnicowania działalności na obszarach wiejskich (priorytet 6), zakładania mikroprzedsiębiorstw i tworzenia miejsc pracy, a szerzej wspierania lokalnego rozwoju. Świadczeniobiorcy KRUS skutecznie mogą wspierać podstawowe usługi i odnowę miejscowości na obszarach wiejskich m.in. poprzez działania na rzecz rozbudowy wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycji w energię odnawialną i oszczędzanie energii, ulepszanie i rozwój usług lokalnych dla ludności wiejskiej, np. rekreacji oraz kultury. Podkreślić tu należy wsparcie dla rozwoju informacji turystycznej i uprawiania turystyki na małą skalę, służące publicznemu korzystaniu z tych usług. Wspierane mogą być też inwestycje związane z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej, w tym dotyczące aspektów społecznych i gospodarczych oraz działań w zakresie świadomości środowiskowej. Rzeczą dotyczy także działań ukierunkowanych na przeniesienie działalności czy przebudowę budynków lub innych obiektów położonych na obszarach wiejskich, mających na celu poprawę jakości życia lub warunków w zakresie wpływu na środowisko. Pobudzone mogłyby być także działania przygotowawcze dla budowania potencjału i realizacji różnych operacji w ramach Lokalnych Strategii Rozwoju.

Konkluzje końcowe

1. System rolniczych ubezpieczeń społecznych odegrał w analizowanym okresie kluczową rolę jako element polityki socjalnej wobec wsi i rolnictwa. Pełnił on pozytywną rolę w podtrzymywaniu dochodów rolniczych w trudnych warunkach związanych z efektami ubocznymi transformacji gospodarczej. Gospodarstwa rolne przejmowały ciężar utrzymania członków rodzin objętych zjawiskiem pogłębiającego się ukrytego bezrobocia na wsi.
2. Przepływ transferów z tytułu KRUS jest specyficznym kanałem przepływu środków budżetowych w polskich warunkach. Ma on charakter bardziej socjalny aniżeli rozwojowy. Należy w tym miejscu mieć świadomość, iż środki te nie pozwalały na reprodukcję rozszerzoną, a jedynie zamrażały istniejące struktury. Świadczenia KRUS miały jednak istotny wpływ na dochody rolnicze, a co za tym idzie umożliwiały wielu rodzinom rolniczym pozyskanie stałego źródła dochodów w postaci świadczeń emerytalno-rentowych.

3. Sytuacja finansowa sektora rolno-żywnościowego uległa zmianie na krótko przed akcesją do UE (2003–2004) i ten stan jest obecnie kontynuowany, co stworzyło przesłanki dla przełomu w polityce rolnej w Polsce w związku z członkostwem Polski w UE. Istotnie zwiększył się udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w ogóle wydatków budżetowych. Jednocześnie nastąpiło ograniczenie tendencji do socjalizacji wydatków na rzecz ich wzrostu w zakresie przemian strukturalnych na obszarach wiejskich.
4. Po akcesji Polski do UE ma miejsce sukcesywnie postępująca racjonalizacja krajowego budżetu rolnego polegająca na ograniczaniu jego funkcji socjalnych na rzecz stymulacji ekonomicznych. Po 2010 r. proces ten osiągnął jednak względną stabilizację w związku z osiągnięciem przez KRUS krytycznego progu wydatków społecznie zdeterminowanych. Przyrost ekonomicznych korzyści z tytułu oszczędności wydatków na KRUS staje się coraz bardziej wątpliwy.
5. Stawianie dylematu – czy wspierać przemiany strukturalne w rolnictwie i na obszarach wiejskich kosztem ograniczeń wydatków na KRUS – jest błędem. Współcześnie należy, w podobnej co dotychczas proporcji robić jedno i drugie, konsekwentnie, acz rozważnie i nie substytuować wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich wydatkami socjalnymi.
6. Odrębny system ubezpieczeń społecznych dla rolników, który funkcjonuje w Polsce, nie jest w UE żadnym ewenementem. Zwrócono uwagę na skuteczne, sprawne i niezależne od systemu powszechnego funkcjonowanie odrębnych systemów ubezpieczeń społecznych rolników w takich krajach jak: Niemcy, Francja, Austria, Finlandia, a także Grecja czy Luksemburg. Wykazano ich różny zakres podmiotowy, sposób ustalania składki, rodzaj gwarantowanych świadczeń, zakładany wiek emerytalny beneficjentów oraz minimalny okres składkowy. Wszystkie te systemy funkcjonują od lat, mają ugruntowaną pozycję i nikt nie mówi o ich likwidacji, gdyż skutecznie spełniają zakładane cele społeczne. W Polsce również nie może być mowy o likwidacji systemu KRUS, gdyż brak jest przesłanek oraz warunków ekonomicznych i społecznych dla jakiegokolwiek alternatywy. Istnieje natomiast potrzeba stopniowej zmiany relacji poziomu składki do świadczeń, tak by zbliżyć ją do relacji występującej w wysokorozwiniętych krajach UE.
7. W Polsce istnieją liczne obszary w zakresie polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich, które polityka odrębnego zabezpieczenia społecznego rolników mogłaby ewentualnie wspierać. Omawiając potencjalne relacje beneficjentów KRUS z potrzebami PROW (zapisanymi w PROW 2014–2020), zidentyfikowano kilka takich potrzeb wyrażonych przez sześć zaadresowanych priorytetów ewentualnej alokacji środków. Tym samym

zauważono możliwą komplementarność systemu zabezpieczeń społecznych rolników KRUS w Polsce z PROW na lata 2014–2020, co dodatkowo uzasadnia w sensie ekonomicznym funkcjonowanie KRUS w Polsce jako odrębnego systemu.

Andrzej Czyżewski, prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

Literatura

1. Czyżewski A., *Budżet 2000: odrabianie zaległości*, „Top Agrar Polska” 2000, Nr 2.
2. Czyżewski A., *Opinia o budżecie o ustawie budżetowej na 2001 r. w części dotyczącej rolnictwa, łowiectwa, obszarów wiejskich oraz gospodarki żywnościowej*, Druk Senacki nr 562, Dział Ekspertyz Biura Informacji i Dokumentacji Senackiej, Warszawa 2001.
3. Czyżewski A., *Opinia o budżecie na 2002 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, „Wieś Jutra” 2002, Nr 3.
4. Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2003 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, Druk Sejmowy nr 918, „Wieś Jutra” 2003, Nr 1.
5. Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2004 r. w części dotyczącej Rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, „Wieś Jutra” 2004, Nr 1.
6. Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2005 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. Dział 010, cz. 32, 33, 35 oraz w pozostałych częściach dotyczących rolnictwa, a także sytuacji finansowej ARR, ARiMR, ANR oraz CFOGO*, Druk Sejmowy nr 3293, „Wieś Jutra” 2005, Nr 1 oraz „Top Agrar Polska”.
7. Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2006 r. wraz z autopoprawką w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. Dział 010, cz. 32, 33, 35 oraz w pozostałych częściach dotyczących rolnictwa, a także sytuacji finansowej ARR, ARiMR, ANR oraz CFOGO*, „Wieś Jutra” 2006, Nr 1.
8. Czyżewski A., *Stanowisko w sprawie KRUS [w:] A. Wrutniak, Reformy na zdrowie*, „Rolnik Dzierżawca” 2010, Nr 12.
9. Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski; Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Poznań, Wydawnictwo AE, 2006.
10. Czyżewski A., Matuszczak A., *KRUS w budżetach rolnych w długim okresie*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, Nr 403.
11. GUS, *Rocznik Statystyczny RP 2013*.

12. Hrynkiewicz J., *KRUS jest dobry a nie zły*, „Gazeta Wyborcza”, 10.02.2010.
13. *Misja Banku Światowego w KRUS, Raport Gerry'ego Fitzpatricka*, oprac. M. Lewandowska, http://www.krus.gov.pl/fileadmin/ moje_dokumenty/obrazki/kwartalnik/26_27.pdf.
14. Musiał D., *Zróżnicowanie ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach Europy*, „Roczniki Ekonomiczne KPSW” 2014, Nr 7.
15. Piątkowski K., *SVB – Zakład Ubezpieczenia społecznego rolników austriackich*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, Nr 7.
16. Podstawka M., *Mity i prawdy o Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, Nr 37.
17. *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, red. A. Sobkow-Haber, Warszawa, Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1996.
18. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 (PROW 2014–2020)*, MRiRW, <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020>.
19. Prutis S., *Rolnicy indywidualni*, Warszawa, Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1999.
20. *Rolnicze systemy ubezpieczeń społecznych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa, KRUS, 2010.
21. *Instrumenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce; rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury. Stan obecny i rekomendacje na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników*, red. A. Sikorska, Warszawa, IERiGŻ-PIB, 2009.
22. Tryfan B., *Zabezpieczenia społeczne rolników w Europie*, Warszawa, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), 2000.
23. Wilkin J., *KRUS posiadaczy ziemskich*, „Gazeta Wyborcza”, 16.03.2010.
24. Woś A., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolno-żywnościowego [w:] Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1992 roku*, 1993, IERiGŻ, Warszawa.
25. Woś A., *Rolnictwo w obliczu narastającego kryzysu*, Warszawa, IERiGŻ, 2000.
26. Woś A., *Rolnictwo polskie wobec procesów globalnych w gospodarce*, Warszawa, IERiGŻ, 2001.
27. Zarzecki J., *Sytuacja dochodowa rolnictwa chłopskiego w okresie rynkowej transformacji gospodarki*, „Wieś i Rolnictwo” 1996, Nr 2.
28. Zegar J.St., *Dochody rolników [w:] Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989–1997)*, Warszawa, IERiGŻ, 1998.
29. Zegar J. St., 2003 *Dochody rolników na progu akcesji do Unii Europejskiej*. „Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy” 2003, Nr 482, IERiGŻ.
30. *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa, Program Wieloletni 2011–2014*, red. J. Pawłowska-Tyszko, Warszawa, IERiGŻ, 2011.

**KRUS (Agricultural Social Insurance Fund)
and the State in Polish agricultural budgets
in a long-term perspective
(Part 2)
Abstract**

The object of the article is to analyze Polish agricultural budgets in the years 1989–2016 from the point of view of the volume and structure of the funds earmarked for the implementation of social policy for farmers in Poland, as reflected in expenditure for the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) and interconnection with basic macroeconomic indicators of economic development of the country. Economic and social premises of a possible reform of the social insurance system for farmers have been indicated as well as the relations between KRUS and the Rural Development Plan (PROW). The study is a synthesis of many-year work of the authors in the field of KRUS in agricultural budgets.

Keywords: Agricultural Social Insurance Fund (KRUS), budgetary expenditure, EU.

*Damian Walczak**

Zmiany w uprzywilejowaniu emerytalnym rolników – reforma bez reformy

Streszczenie

Uprzywilejowanie emerytalne rolników jest częstym tematem debat politycznych, artykułów prasowych, jak i tekstów naukowych. Od ponad 20 lat można zapoznać się z tekstami sugerującymi konieczność reformy ubezpieczenia społecznego rolników. Z wielu powodów istotne zmiany nigdy nie nastąpiły. Rolnicy nadal opłacają niewielkie składki na ubezpieczenie społeczne, system zaś jest głównie finansowany z dotacji budżetowej. Jednakże wielkości charakteryzujące system ubezpieczenia społecznego rolników bardzo szybko się zmieniają. Liczba świadczeniobiorców zmniejsza się dynamicznie. Podobnie zmniejsza się liczba osób ubezpieczonych. Dotacja budżetowa nominalnie pozostaje na podobnym poziomie (około 16 mld zł) już od kilkunastu lat, a w relacji do PKB dynamicznie spada. Wynika to ze zmian, które następują w polskiej gospodarce (spadające bezrobocie, migracje zagraniczne), zmian demograficznych czy też zmian w liczbie gospodarstw rolnych. W związku z tym można stwierdzić, że w systemie rolniczym dokonały się liczne zmiany bez przeprowadzania reformy.

Słowa kluczowe: demografia, gospodarka, przywileje emerytalne, ubezpieczenie społeczne rolników.

* **Damian Walczak**, dr nauk prawnych, Katedra Zarządzania Finansami, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Wprowadzenie

Ubezpieczenie społeczne rolników regulowane jest Ustawą z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. 2016 poz. 277). Ubezpieczenie to stanowi pewien przywilej, z którego korzystają rolnicy. Pojawiają się liczne głosy, iż ubezpieczenie społeczne rolników jest preferencyjne w stosunku do ubezpieczenia w systemie powszechnym, a budżet państwa zbyt hojnie dofinansowuje wydatki Funduszu Emerytalno-Rentowego¹. Precyzując te zagadnienia można wskazać, że rolnicy opłacają zdecydowanie niższe składki niż osoby ubezpieczone w systemie powszechnym, jednak otrzymują również niższe świadczenia². Ponadto ponad 90% wydatków na świadczenia wypłacane z Funduszu Emerytalno-Rentowego jest finansowane z dotacji budżetowej³. Od wielu lat podnoszona jest kwestia konieczności przeprowadzenia reformy strukturalnej systemu ubezpieczenia społecznego rolników⁴. Kwestia reformy była wielokrotnie zapowiadana w exposé kandydatów na premierów (J. Buzek, K. Marcinkiewicz, D. Tusk w 2007 r. oraz w 2011 r.)⁵. W ostatnich 25 latach największymi zapowiedzianymi i zrealizowanymi zmianami były: wprowadzenie zwiększonej składki dla rolników posiadających powyżej 50 ha oraz opłacanie składki zdrowotnej przez rolników. Jednak obie zmiany parametrów dotychczasowego systemu⁶ mają tzw. charakter kosmetyczny⁷. Zwiększoną składkę na

¹ M. Podstawka, *System ubezpieczenia społecznego rolników a finanse publiczne*, Ubezpieczenia społeczne z tytułu upadków przy pracy, ZUS, Warszawa-Toruń 2015, s. 287–306; D. Walczak, S. Pieńkowska-Kamieniecka, *Solidarity on the example of farmers' pension insurance in Poland* [w:] *Agrarian Perspectives XXIV – Global agribusiness and rural economy. Conference Proceedings 2015*, red. L. Smutka, H. Rezbowa, Czech University of Life Sciences, Praga 2015, 536–542; J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa: studium prawno finansowe*, Warszawa 2014, s. 49–53.

² T. Jedynak, *O potrzebie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego rolników. Część II*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, Nr 55–56, s. 47–49.

³ Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2016*, Warszawa 2017, s. 13–47, <http://www.mf.gov.pl>, dostęp 26.08.2017.

⁴ W. Nagel, *Ubezpieczenia społeczne rolników w obliczu zmian*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2010, Nr 4, s. 137–139; M. Podstawka, *Ubezpieczenie społeczne rolników i jego perspektywy*, „Polityka Społeczna” 2016, nr 1, s. 22.

⁵ D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Toruń, TNOiK, 2011, s. 228–229.

⁶ M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Poznań, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 2006, s. 8.

⁷ J. Pawłowska-Tyszko, M. Soliwoda, S. Pieńkowska-Kamieniecka et al., *Stan obecny i perspektywy rozwoju systemu podatkowego i ubezpieczeniowego polskiego rolnictwa*, Warszawa, IERiGŻ, 2015, s. 66–72.

ubezpieczenie społeczne opłacają wyłącznie nieliczni rolnicy⁸, natomiast składka zdrowotna opłacana jest tylko przez rolników posiadających powyżej 6 ha i w niewielkiej kwocie⁹.

Celem artykułu jest przedstawienie zmian występujących w systemie ubezpieczenia społecznego rolników na skutek zmieniającej się sytuacji ekonomicznej, demograficznej i agrarnej w Polsce. Badania przedstawione w artykule oparto na danych pochodzących z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Głównego Urzędu Statystycznego. W pracy zastosowano metodę analizy statystycznej oraz ekonomiczną analizę prawa. Oceny zmian w ubezpieczeniu społecznym rolników dokonano za lata 2000–2015. Wybór takiego przedziału czasowego wynikał z konieczności zaprezentowania charakterystyki rolnictwa oraz systemu ubezpieczeń społecznych również sprzed wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Okres ten był jednocześnie wystarczający do sformułowania odpowiednich wniosków naukowych.

Aspekt ekonomiczny, demograficzny i agrarny ubezpieczenia społecznego rolników

Jak wspomniano w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, w ostatnich latach nie nastąpiły istotne zmiany legislacyjne. Jednak liczby charakteryzujące system ubezpieczenia społecznego rolników uległy dużym przeobrażeniom. Prawdopodobnie wynika to ze zmian następujących w gospodarce, demografii i gospodarstwach rolnych.

W celu ustalenia potencjalnych powodów, po pierwsze – należy przeanalizować zmiany występujące w gospodarstwach rolnych w ostatnich latach. Od początku transformacji następuje zmniejszenie liczby gospodarstw rolnych w Polsce (ze względu na zmianę w 2010 r.¹⁰ definicji gospodarstwa

⁸ Na ponad 1 mln ubezpieczonych rolników i ich małżonków (patrz tabela 5) zaledwie około 20 000 osób opłaca dodatkową składkę z tytułu prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym powyżej 50 ha przeliczeniowych (w 2015 r. było to 19 929 osób).

⁹ Od 1 lutego 2012 r. obowiązują przepisy ustawy z 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2014, Dz. U. 2012 poz. 123 ze zm. Ich kontynuację od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2016 r. wprowadziła ustawa z 5 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2014, Dz. U. 2014 poz. 1935. Natomiast kontynuacja od 1 stycznia 2017 r. wynika z ustawy z 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2016. poz. 2250.

¹⁰ Za 2010 r. GUS podał liczbę gospodarstw według obu definicji.

rolnego¹¹ stosowaną przez Główny Urząd Statystyczny nie można przedstawionych wielkości porównywać ze sobą w latach 2000–2015). Jednak zmiana liczby gospodarstw rolnych jest zauważalna. W latach 2000–2010 ich liczba spadła o kilkaset tysięcy, a w następnych latach nastąpił dalszy spadek (tabela 1). Warto podkreślić, że regularny wzrost liczby gospodarstw rolnych można odnotować wyłącznie wśród gospodarstw największych (powyżej 20 ha i 50 ha)¹².

Tabela 1. Indywidualne gospodarstwa rolne według klas wielkości w latach 2000–2013

Powierzchnia	Lata				
	2000	2005	2010	2010	2013
do 1 ha	973 492	946 577	714 871	24 744	34 324
1–2 ha	448 171	446 835	342 189	300 515	277 516
2–5 ha	613 609	585 130	519 251	489 518	455 083
5–10 ha	447 677	388 182	351 462	346 062	315 002
10–15 ha	185 668	167 592	152 173	151 358	141 171
15–20 ha	83 882	77 103	72 162	71 890	70 102
20–50 ha	89 223	98 728	96 837	96 613	102 882
powyżej 50 ha	12 652	18 761	24 339	24 271	29 306
Ogółem	2 854 374	2 728 909	2 273 284	1 504 971	1 425 386

* Liczba gospodarstw rolnych na podstawie starej definicji gospodarstwa rolnego.

** Liczba gospodarstw rolnych na podstawie nowej definicji gospodarstwa rolnego.

Źródło: Bank Danych Lokalnych, <http://stat.gov.pl>, dostęp 7.01.2017.

Niewątpliwie na zmniejszenie liczby osób ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wpłynął poziom bezrobocia w Polsce (tabela 2). Jego spadek z ponad 15% w 2000 r. do poniżej 10% w 2008 r., odnotowany również do podobnego poziomu kolejno w 2015 r. oraz 2016 r., w połączeniu ze zmianami demograficznymi skutkuje kształtowaniem się

¹¹ M. Zgodnie z nową definicją „gospodarstwa rolne nie obejmują posiadaczy użytków rolnych nieprowadzących działalności rolniczej oraz posiadaczy do 1 ha użytków rolnych, prowadzących działalność rolniczą o małej skali”. Szerzej I. Müller-Frączek, J. Muszyńska, *Zmiana definicji gospodarstwa rolnego a wyniki badań wielkości ekonomicznej gospodarstw*, „Rocz. Nauk. SERiA” 2014, T. 16, Z. 2, s. 189–194.

¹² Szerzej o zmianach w strukturze agrarnej w B. Karwat-Woźniak, P. Chmieliński, *Przemiany w strukturze agrarnej polskiego rolnictwa i wpływ wybranych instrumentów WPR na te procesy*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, Nr 450, s. 273–183; R. Rudnicki, *Spatial structure of Polish agriculture conditioned by Common Agricultural Policy instruments*, Toruń, Wyd. UMK, 2016.

rynku pracownika¹³. Jest to związane z poszukiwaniem nowych pracowników i oferowaniem im coraz wyższych płac¹⁴. To z kolei oznacza odejście wielu osób z rolnictwa (niekiedy jest to połączone ze sprzedażą gospodarstwa rolnego) do pracy na etat¹⁵, co skutkuje ubezpieczeniem w systemie powszechnym, a nie w ubezpieczeniu społecznym rolników.

Tabela 2. Bezrobocie rejestrowane w Polsce w latach 2000–2015
(stan na koniec roku w %)

Wyszczególnienie	Lata											
	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bezrobocie (w%)	15,1	17,6	14,8	11,2	9,5	12,1	12,4	12,5	13,4	13,4	11,4	9,7

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-w-latach-1990-2016,4,1.html>, dostęp 7.01.2017.

Podobny efekt, jak w przypadku przejścia na etat, ma emigracja Polaków. Obecnie czasowo za granicą przebywa ponad 2 mln osób (tabela 3). Często są to również osoby pochodzące ze wsi. Zapewne wiele z nich było ubezpieczonych jako rolnicy lub też jako domownicy (a część z tych osób została ubezpieczona w ubezpieczeniu społecznym rolników, gdyby nie opuściła Polski). Ich wyjazd z kraju wpłynął więc bezpośrednio na spadek liczby osób ubezpieczonych w KRUS.

Tabela 3. Czasowa emigracja z Polski w latach 2004–2015
(w tys.)

Wyszczególnienie	Lata											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba emigrantów w tys.	1 000	1 450	1 950	2 270	2 210	2 100	2 000	2 060	2 130	2 196	2 320	2 397

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2015*, Warszawa 2016, s. 3.

¹³ K. Gonera, E. Olszak-Dyk, *Świadome zarządzanie marką pracodawcy – studium przypadku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, Nr 419, s. 44.

¹⁴ Chociaż oczywiście nadal nie należy twierdzić, że znalezienie pracy w Polsce jest łatwe i bezproblemowe, szczególnie w krótkim okresie.

¹⁵ Takie osoby można określić pojęciem „dwuzawodowiec”. Pojęcie to pojawiło się w okresie powojennym, a „dwuzawodowość była traktowana jako etap przejściowy w procesie przekształcania się chłopca w robotnika, prowadzący do likwidacji gospodarstw małorolnych”, R. Kamiński, *Reorientacja zawodowa rolników i członków ich rodzin*, „Wieś i Rolnictwo” 2015, Nr 1 (166), s. 167–168.

Obniżająca się liczba osób ubezpieczonych w KRUS wynika zapewne również z obniżającej się liczby osób w wieku 15–29 lat (tabela 4). Osoby z ww. przedziału wiekowego zawsze naturalnie wchodziły na rynek pracy lub stawały się osobami ubezpieczonymi w systemie rolniczym. Niż demograficzny w tym zakresie przynosi konsekwencje nie tylko dla rynku pracy (w postaci spadku podaży pracy), lecz także dla ubezpieczenia społecznego rolników poprzez spadek liczby nowych ubezpieczonych.

Tabela 4. Ludność w wieku 15–29 lat w latach 2000–2015

Wiek	Lata			
	2000	2005	2010	2015
15–19 lat	3 342 370	2 869 283	2 424 340	1 977 716
20–24 lat	3 128 737	3 316 027	2 848 527	2 411 283
25–29 lat	2 772 495	3 108 329	3 268 594	2 832 463
Ogółem	9 243 602	9 293 639	8 541 461	7 221 462

Źródło: Bank Danych Lokalnych, <http://stat.gov.pl>, dostęp 7.01.2017.

Zmiany w ubezpieczeniu społecznym rolników

Od wielu lat liczba ubezpieczonych spada, tj. z ponad 1,4 mln osób w 2000 r. (w 2005 r. – 1,5 mln osób¹⁶) do ponad 1,3 mln w 2015 r. Spadek ten nie jest tak dynamiczny, jak mogłyby na to wskazywać powyżej przedstawione liczby. Zapewne wynika to z powolniejszego spadku liczby domowników niż rolników i ich małżonków. Jak wskazano w tabeli 5, w latach 2010–2015 liczba rolników ubezpieczonych w KRUS spadła o 8,2%, małżonków o 10,8%, ubezpieczonych na wniosek o 3,3%, natomiast liczba domowników zaledwie o 1,2%. Trudno jednoznacznie określić przyczynę tak niewielkiego spadku w przypadku domowników, jednak zróżnicowanie wyników nie może być przypadkowe¹⁷.

¹⁶ Wzrost w latach 2000–2005 mógł wynikać z wchodzenia w ww. latach na rynek pracy (a więc również do pracy w gospodarstwach rolnych) osób z wyżu demograficznego z lat 80. XX wieku (porównaj również tabela 4).

¹⁷ Autor może tylko subiektywnie wnioskować o przyczynach niewielkich zmian w przypadku domowników (które będą w pracy też poruszone), np.: ubezpieczenie w charakterze domownika wielu osób pracujących „na czarno” w kraju lub za granicą powoduje, że osoby te w mniejszym zakresie odchodzą do systemu powszechnego. W związku z tym bez odpowiednich zmian legislacyjnych „uszczelniających” ubezpieczenie na wniosek lub w charakterze domownika, spadek liczby takich osób nie nastąpi wyłącznie na skutek przeobrażeń w gospodarce.

**Tabela 5. Ubezpieczeni w poszczególnych latach
(wg stanu na 31 grudnia)**

Wyszczególnienie	Lata				Dynamika (2010 = 100%)
	2000	2005	2010	2015	
Liczba ubezpieczonych rolników (obowiązkowo)*	b.d.	b.d.	781 760	717 851	91,8%
Liczba ubezpieczonych współmałżonków (obowiązkowo)*	b.d.	b.d.	388 744	346 884	89,2%
Liczba ubezpieczonych domowników (obowiązkowo)*	b.d.	b.d.	130 331	128 716	98,8%
Liczba ubezpieczonych na wniosek (rolników, współmałżonków i domowników)*	b.d.	b.d.	144 463	139 649	96,7%
Ogółem	1 412 590	1 522 141	1 445 298	1 333 100	92,2%

* Uwzględniono wyłącznie osoby ubezpieczone w pełnym zakresie (Fundusz Emerytalno-Rentowy i Fundusz Składowy).

** Przeciętą liczbą ubezpieczonych.

Źródło: *Kwartalne Informacje Statystyczne KRUS*, <http://www.krus.gov.pl/niezbednik/statystyki>, dostęp 7.01.2017.

Jak przedstawiono w tabeli 6 liczba świadczeniobiorców dynamicznie spada. Zmiany te najszybciej następują wśród rencistów. W latach 2000–2015 zanotowano w tym zakresie spadek o prawie 600 tys. osób, przy teoretycznie niewielkiej zmianie liczby emerytur. Duża liczba wypłaconych rent w 2000 r. wynikała prawdopodobnie z „łatwości” otrzymania renty inwalidzkiej w latach 90. XX wieku. W następnych latach poprawiono rehabilitację leczniczą (pierwszy powód zmniejszenia liczby rent¹⁸), system został uszczelniony (drugi powód zmniejszenia liczby rent¹⁹), a renty – po spełnieniu określonych wymogów – są przekształcane w emerytury rolnicze²⁰ po osiągnięciu wieku emerytalnego przez świadczeniobiorcę (trzeci powód zmniejszenia liczby rent). Liczba emerytur rolniczych przyznanych z urzędu – na podstawie²¹ art. 22 ust. 3 ustawy z 20 grudnia 1990 r.

¹⁸ J. Bubińska, J.T. Marcinkowski, T. Kaczmarek, *Ocena efektywności programu rehabilitacji leczniczej rolników w wybranym Centrum Rehabilitacji Rolników KRUS*, „Orzecznictwo Lekarskie” 2007, Nr 4 (2), s. 49–61.

¹⁹ Np. praktycznie nie wydaje się decyzji o przyznaniu renty stałej, co jeszcze w latach 90. XX wieku było częstsze niż obecnie.

²⁰ Z tego też powodu liczba emerytur nie zmienia się tak dynamicznie. Chociaż, jak przedstawiono w tekście, liczba przyznawanych emerytur dotychczasowym rencistom na skutek osiągnięcia wieku emerytalnego corocznie zmniejsza się.

²¹ Art. 22 ust 3. Osobom pobierającym renty rolnicze z tytułu niezdolności do pracy, które osiągnęły wiek emerytalny określony w art. 19 ust. 1a i 1b, przyznaje się z urzędu emeryturę rolniczą w wysokości nie niższej od dotychczas pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy, jeżeli osoba ta spełnia warunki określone w art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy.

o ubezpieczeniu społecznym rolników – osobom uprawnionym do rent rolniczych z tytułu niezdolności do pracy, które ukończyły wiek emerytalny w latach 2005–2009 wyniosła 69 407, natomiast w latach 2010–2014 (bez 2013 r., za który nie ma danych) – 33 924. Liczba takich emerytur dynamicznie spada, co ma też wpływ na spadającą globalnie liczbę emerytur, np. w 2005 r. przyznano ich 14 997, natomiast w 2015 r. zaledwie 6 131²².

Tabela 6. Emerytury i renty (przeciętnie w danym roku)

Wyszczególnienie	Lata			
	2000	2005	2010	2015
Liczba emerytur	1 082 943	1 127 901	1 096 321	940 335
Liczba rent z tytułu niezdolności do pracy	796 500	512 593	234 786	216 053
Liczba rent rodzinnych	35 309	42 281	43 233	43 455
Razem	1 914 752	1 682 775	1 374 340	1 199 843

Źródło: *Kwartalne Informacje Statystyczne KRUS*, <http://www.krus.gov.pl/niezbednik/statystyki>, dostęp 7.01.2017.

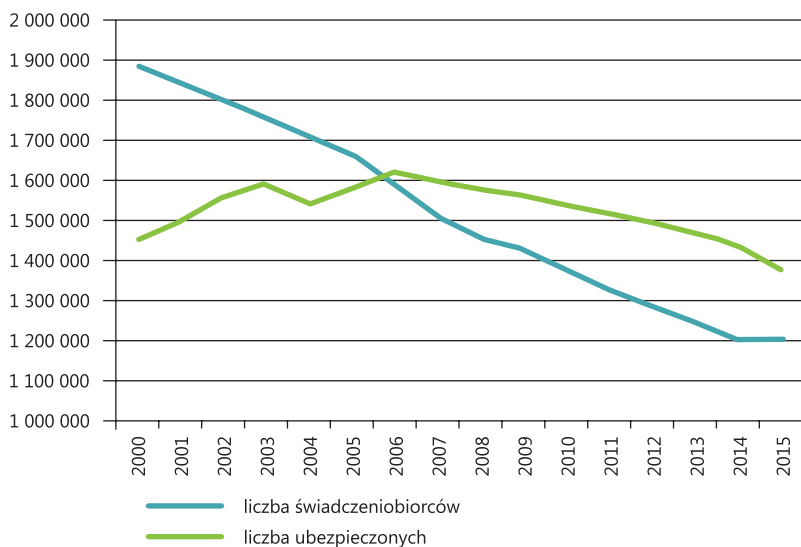
Na wykresie 1. przedstawiono zestawienie liczby osób ubezpieczonych w ubezpieczeniu społecznym rolników i świadczeniobiorców KRUS w latach 2000–2015. Wykres ten przedstawia tempo dokonanych na przestrzeni lat zmian. W niewielkim stopniu zmniejszyła się liczba osób ubezpieczonych, dynamicznie spada natomiast – szczególnie na tle liczby osób ubezpieczonych – liczba świadczeniobiorców. W 2000 r. relacja świadczeniobiorców do osób ubezpieczonych wynosiła około 1,3, a w 2015 r. uległa obniżeniu aż do 0,9.

Jak przedstawiono na wykresie 2. większość emerytów otrzymujących świadczenia z systemu ubezpieczenia społecznego rolników ukończyła 70 lat (w 2010 r. ponad 70%). Skutkiem takiej struktury wiekowej jest zmniejszająca się liczba świadczeniobiorców, a więc zmniejszające się realnie wydatki na świadczenia. W przedstawionej analizie należy uwzględnić, iż w 2015 r. w ubezpieczeniu społecznym rolników było 97 086 ubezpieczonych kobiet, które ukończyły 55. rok życia, natomiast mężczyzn po 61. roku życia – 55 604. Oznacza to, że zaledwie około 150 tys. osób w najbliższych 5 latach osiągnie wiek emerytalny pozwalający na skorzystanie z emerytury, podczas gdy np. tylko w 2005 r. przyznano 83 808 emerytur²³.

²² Informacje od Rzecznika Prasowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

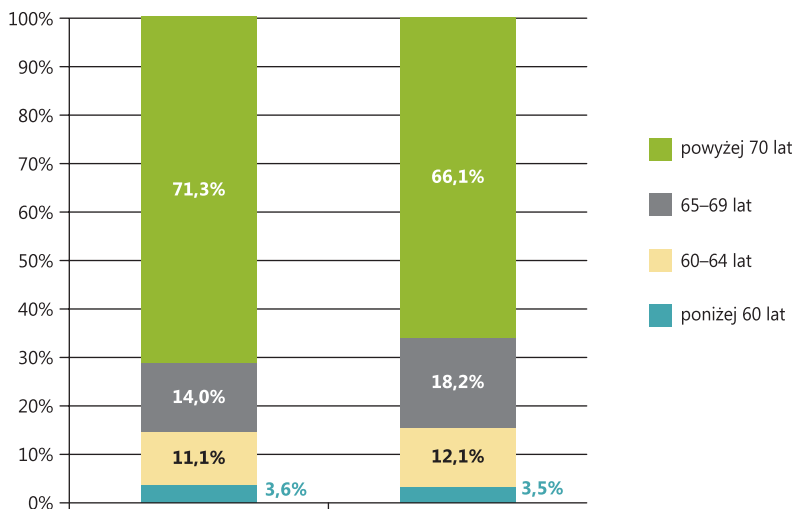
²³ *Kwartalne Informacje Statystyczne KRUS*, <http://www.krus.gov.pl/niezbednik/statystyki>, dostęp 7.01.2017.

Wykres 1. Świadczeniobiorcy KRUS i osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu rolników w latach 2000–2015



Źródło: *Kwartalne Informacje Statystyczne KRUS*, <http://www.krus.gov.pl/niezbednik/statystyki>, dostęp 25.08.2017.

Wykres 2. Struktura wiekowa emerytów otrzymujących świadczenia z KRUS



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Emerytury i renty w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 51; Główny Urząd Statystyczny, *Emerytury i renty w 2015 r.*, Warszawa 2016, s. 51.

Z przedstawionych w pracy powodów dotacja do KRUS-u (właściwie do dwóch funduszy celowych, tj. Funduszu Emerytalno-Rentowego i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji) nominalnie nie wzrasta, a mierzona udziałem w PKB spada. Jej wzrost w latach 2000–2015 nominalnie o prawie 4 mld zł należy uznać za istotny. Jednak realnie, z uwzględnieniem udziału w PKB, nastąpił spadek dotacji budżetowej do ubezpieczenia społecznego rolników²⁴. Jeśli chodzi o dotację w przeliczeniu na jednego beneficjenta, to wystąpił jej duży – ponad dwukrotny wzrost.

Tabela 7. Udział Funduszu Emerytalno-Rentowego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji w Produkcie Krajowym Brutto w latach 2000–2015

Wyszczególnienie	Lata			
	2000	2005	2010	2015
Dotacja do FER i FPiR (w tys. zł)	13 233 853,0	14 712 500,0	14 941 764,0	17 037 668,0
Dotacja do FER i FPiR na jednego świadczeniobiorcę (w zł)	6911,5	8743,0	10 872,0	14 199,0
PKB (w mln zł, ceny bieżące)	744 378,0	983 302,3	1 445 059,9	1 789 695,9
Udział dotacji w PKB (w %)	1,8%	1,5%	1,0%	1,0%

Źródło: Rada Ministrów, Sprawozdanie z wykonania budżetu na rok 2000, Warszawa 2001, s. 203–204; Rada Ministrów, Sprawozdanie z wykonania budżetu na rok 2005, Warszawa 2006, s. 224–226; Rada Ministrów, Sprawozdanie z wykonania budżetu na rok 2010, Warszawa 2011, s. 5–7; Rada Ministrów, Sprawozdanie z wykonania budżetu na rok 2015, Warszawa 2016, s. 42–44; Główny Urząd Statystyczny, Rachunki kwartalne produktu krajowego brutto w latach 2010–2015, Warszawa 2016, s. 65; Główny Urząd Statystyczny, Rachunki kwartalne produktu krajowego brutto w latach 2005–2009, Warszawa 2010, s. 61; Główny Urząd Statystyczny, Rachunki kwartalne produktu krajowego brutto w latach 2000–2006, Warszawa 2007, s. 61.

Należy również wspomnieć o dwóch innych kwestiach związanych z ubezpieczeniem społecznym rolników. Po pierwsze – o bezrobociu ukrytym²⁵ poprzez ubezpieczenie w tym systemie – część ludności wiejskiej, pomimo że stanowi niewykorzystaną siłę roboczą, oficjalnie nie jest bezrobotna. O bezrobociu ukrytym może również świadczyć porównanie bezrobocia na wsi ogółem i bezrobocia w gospodarstwach domowych z użytkownikiem

²⁴ Odnosząc wzrost dotacji budżetowej w latach 2000–2015 do skumulowanej inflacji w tym okresie można również wskazać, że nastąpił realny spadek dotacji budżetowej (skumulowana inflacja wyniosła około 56,2% – dane GUS – a wzrost dotacji wyniósł 28,7%).

²⁵ S. Fronczak, *Reforma KRUS po raz kolejny w Rekomendacjach UE dla Polski*, Komunikat nr 57 z 19 sierpnia 2014, FOR.

indywidualnego gospodarstwa rolnego (działki rolnej)²⁶. Gdy np. w 2015 r. bezrobocie na wsi wyniosło 7,6%, to bezrobocie w ww. gospodarstwach – 4,4%, co może wynikać z ubezpieczania osób mieszkających w takich gospodarstwach w Kasie (jako współwłaściciel lub, często, jako domownik²⁷)²⁸. Po drugie, trzeba również podkreślić, że część osób ubezpieczona w Kasie pracuje w szarej strefie. Grupa ta posiada już bowiem ubezpieczenie społeczne i nie zależy jej na ubezpieczeniu w systemie powszechnym.

Wnioski

Ubezpieczenie społeczne rolników niewątpliwie stanowi pewien przywilej dla powyższej grupy społeczno-zawodowej. System ten miał być (i nadal jest) systemem o niskich składkach i niewielkich świadczeniach. Jednak sytuacja polskiego rolnictwa, jak i gospodarki uległa transformacji. W związku z tym wielokrotnie poruszano kwestię konieczności zmian, które nawet pomimo zapowiedzi politycznych w większym zakresie nigdy nie zostały przeprowadzone.

Pomimo tego, jak przedstawiono w niniejszym artykule, pewne przeobrażenia nastąpiły. Liczba ubezpieczonych jest coraz niższa, a liczba świadczeniobiorców dynamicznie spada. Zmiany te nie wynikają ze zmian przeprowadzonych w ubezpieczeniu społecznym rolników, lecz są skutkiem zmian następujących w otoczeniu tych gospodarstw. Coraz niższe bezrobocie, migracje zagraniczne Polaków oraz spadająca liczba gospodarstw rolnych spowodowały zmniejszenie liczby osób ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Jednocześnie wysoki wiek świadczeniobiorców skutkuje zmniejszaniem ich liczby, co oznacza utrzymywanie wydatków na prawie niezmiennym nominalnie poziomie. Z kolei udział dotacji do dwóch dofinansowywanych przez państwo funduszy (FER i FPiR) w PKB dynamicznie spada.

W związku z powyższym można twierdzić, że system ubezpieczenia społecznego rolników uległ zmianom, pomimo że nie przeprowadzono istotnej reformy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

²⁶ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Rynku Pracy, *Stan i struktura rejestrowanego bezrobocia na wsi w 2014 roku*, Warszawa 2015, s. 6.

²⁷ Co też wpływa na powolne zmiany w zakresie liczby domowników (patrz również: komentarz do tabeli 5).

²⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Monitoring rynku pracy. Kwartalna informacja o rynku pracy. IV kwartały 2015*, Warszawa 2016, s. 11.

Damian Walczak, dr n. prawn., Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Literatura

1. Bank Danych Lokalnych, <http://stat.gov.pl>.
2. Bubińska J., Marcinkowski J.T., Kaczmarek T., *Ocena efektywności programu rehabilitacji leczniczej rolników w wybranym Centrum Rehabilitacji Rolników KRUS*, „Orzecznictwo Lekarskie” 2007, Nr 4 (2).
3. Fronczak S., *Reforma KRUS po raz kolejny w Rekomendacjach UE dla Polski*, Komunikat nr 57 z 19 sierpnia 2014, FOR.
4. Główny Urząd Statystyczny, *Emerytury i renty w 2010 r.*, Warszawa 2011.
5. Główny Urząd Statystyczny, *Emerytury i renty w 2015 r.*, Warszawa 2016.
6. Główny Urząd Statystyczny, *Stopa bezrobocia w latach 1990–2016*, Warszawa 2016.
7. Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2015*, Warszawa 2016.
8. Główny Urząd Statystyczny, *Monitoring rynku pracy. Kwartalna informacja o rynku pracy. IV kwartały 2015*, Warszawa 2016.
9. Główny Urząd Statystyczny, *Rachunki kwartalne produktu krajowego brutto w latach 2010–2015*, Warszawa 2016.
10. Główny Urząd Statystyczny, *Rachunki kwartalne produktu krajowego brutto w latach 2005–2009*, Warszawa 2010.
11. Główny Urząd Statystyczny, *Rachunki kwartalne produktu krajowego brutto w latach 2000–2006*, Warszawa 2007.
12. Gonera K., Olszak-Dyk E., *Świadome zarządzanie marką pracodawcy – studium przypadku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, Nr 419.
13. Jedynek T., *O potrzebie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego rolników. Część II*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, Nr 55–56.
14. Kamiński R., *Reorientacja zawodowa rolników i członków ich rodzin*, „Wies i Rolnictwo” 2015, Nr 1 (166).
15. Karwat-Woźniak B., Chmieliński P., *Przemiany w strukturze agrarnej polskiego rolnictwa i wpływ wybranych instrumentów WPR na te procesy*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, Nr 450.
16. KRUS, *Kwartalne Informacje Statystyczne KRUS*.
17. Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2016*, Warszawa 2017.
18. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Rynku Pracy, *Stan i struktura rejestrowanego bezrobocia na wsi w 2014 roku*, Warszawa 2015.

19. Müller-Frączek I., Muszyńska J., *Zmiana definicji gospodarstwa rolnego a wyniki badań wielkości ekonomicznej gospodarstw*, „Rocz. Nauk. SERiA” 2014, T. 16, Z. 2; Nagel W., *Ubezpieczenia społeczne rolników w obliczu zmian*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2010, Nr 4.
20. Pawłowska-Tyszko J., Soliwoda M., Pieńkowska-Kamieniecka S. et al., *Stan obecny i perspektywy rozwoju systemu podatkowego i ubezpieczeniowego polskiego rolnictwa*, Warszawa, IERiGŻ, 2015.
21. Podstawka M., *System ubezpieczenia społecznego rolników a finanse publiczne, Ubezpieczenia społeczne z tytułu upadków przy pracy*, Warszawa-Toruń, ZUS, 2015.
22. Podstawka M., *Ubezpieczenie społeczne rolników i jego perspektywy*, „Polityka Społeczna” 2016, Nr 1.
23. Rudnicki R., *Spatial structure of Polish agriculture conditioned by Common Agricultural Policy instruments*, Toruń, Wyd. UMK, 2016.
24. *Sprawozdanie z wykonania budżetu na rok 2000*, Rada Ministrów, Warszawa 2001.
25. *Sprawozdanie z wykonania budżetu na rok 2005*, Rada Ministrów, Warszawa 2006.
26. *Sprawozdanie z wykonania budżetu na rok 2010*, Rada Ministrów, Warszawa 2011.
27. *Sprawozdanie z wykonania budżetu na rok 2015*, Rada Ministrów, Warszawa 2016.
28. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz. U. 2016 poz. 277.
29. Ustawa z 5 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2014, Dz. U. 2014 poz. 1935.
30. Ustawa z 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2014, Dz. U. 2012 poz. 123 ze zm.
31. Ustawy z 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2016. poz. 2250.
32. Walczak D., Pieńkowska-Kamieniecka S., *Solidarity on the example of farmers' pension insurance in Poland [w:] Agrarian Perspectives XXIV – Global agribusiness and rural economy. Conference Proceedings 2015*, red. L. Smutka, H. Rezbova, Praga, Czech University of Life Sciences, 2015.
33. Walczak D. *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Toruń, TNOiK, 2011.
34. Wantoch-Rekowski J., *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa: studium prawnofinansowe*, Warszawa 2014.
35. Zukowski M., *Reformy emerytalne w Europie*, Poznań, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 2006.

Changes in privileged pension scheme for farmers – reform without reform

Abstract

The pension privilege of farmers is often the subject of political debates, press articles as well as scientific texts. For over 20 years it is possible to read texts suggesting the need to reform the social insurance of farmers. However, for many reasons, significant changes have never occurred. Farmers still pay small premiums for social insurance and the system is mainly financed from budgetary subsidies. In spite of this, the values characterizing the farmers' social insurance system change very quickly. The number of beneficiaries is decreasing dynamically. Similarly a number of insured is reducing. The budget subsidy nominally remains at a similar level (around PLN 16 billion) for over several years, but in relation to GDP it is declining dynamically. It results from changes, that occur in the Polish economy (falling unemployment, foreign migrations), demographic changes, or changes in the number of farms. Therefore it is possible to state that numerous changes took place in the agricultural system without carrying out reforms.

Keywords: demography, economy, pension privileges, social insurance for farmers.

Przyczyny braku zawierania umów obowiązkowego ubezpieczenia upraw rolnych w świetle badań ankietowych producentów rolnych

Streszczenie

Celem badania przedstawionego w niniejszym artykule jest analiza empiryczna przyczyn braku obowiązkowego ubezpieczenia upraw oraz określenie poziomu akceptowalności ceny takiego ubezpieczenia przez rolników.

W pierwszej części artykułu przedstawiono główne przesłanki wprowadzenia i założenia ustawy z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. W drugiej części artykułu przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych na próbie 150 gospodarstw rolnych objętych obowiązkiem ubezpieczenia, z których 82 gospodarstwa (tj. 54,67%) nie posiadało ubezpieczenia. Grupa ta była obiektem badania przyczyn braku ubezpieczenia oraz poziomu akceptowalności ceny (składki).

Badanie wykazało, że jedynym akceptowalnym poziomem stawki ubezpieczenia jest poziom do 3% wartości spodziewanych plonów, przy czym deklaracje nie muszą się urzeczywistnić.

Wyniki badania będą miały użyteczny charakter, wspomagający dyskusję i decyzje dotyczące reformy istniejącego modelu dotowanych ubezpieczeń upraw. Nie ulega natomiast wątpliwości, że zasada podziału ryzyka szkód katastroficznych w rolnictwie między rolników a budżet państwa przy wykorzystaniu metody ubezpieczeniowej jest słuszna. Zatem kierunek ten należy kontynuować, metodę zaś – udoskonalać.

Słowa kluczowe: obowiązkowe ubezpieczenia, ubezpieczenie upraw rolnych.

* **Maria Płonka**, dr hab., Katedra Zarządzania Ryzykiem i Ubezpieczeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Wprowadzenie – problem badawczy

Obowiązkowe ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt gospodarskich¹ – wprowadzone ustawą z 7 lipca 2005 r., a następnie zmieniane ustawami z 7 marca 2007 r. i 15 grudnia 2016 r. – miało w swych założeniach racjonalizację wydatków z budżetu państwa na pomoc dla rolników, poszkodowanych w wyniku szkód przyrodniczych i katastroficznych, w warunkach upowszechnienia ubezpieczenia jako podstawowej metody zarządzania ryzykiem w rolnictwie.

Cele te i założenia nie zostały osiągnięte, a projekty nowelizacji ustawy mają głównie na celu upowszechnienie ubezpieczenia, dostosowanie jego zakresu i ceny do potrzeb oraz akceptowalności przez rolników, a także ubezpieczycieli.

Celem badania przedstawionego w niniejszym artykule jest analiza empiryczna przyczyn braku zawierania przez rolników umów obowiązkowego ubezpieczenia upraw oraz określenie poziomu akceptowalności ceny takiego ubezpieczenia przez rolników.

Przesłanki wprowadzenia ustawy

Ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt gospodarskich², wprowadzone ustawą z 7 lipca 2005 r. (zwane dalej ubezpieczeniem), wynikało z przedstawionych poniżej przesłanek.

1. Katastrofalnie niska powszechność ubezpieczeń rolnych po transformacji ustrojowej.

W latach 2003–2012, liczba polis ubezpieczeniowych upraw rolnych wahała się od około 40 tys. do ponad 100 tys. sztuk rocznie. Zestawiając to z liczbą gospodarstw rolnych, które prowadziły działalność rolniczą (2,18 mln), otrzymujemy 3–5% ubezpieczonych gospodarstw rolnych. Biorąc

¹ Ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. nr 150 poz. 1249 ze zm.; Ustawa z 7 marca 2007 r. o zmianie ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2007 Nr 49 poz. 328; Ustawa z 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. 2016 poz. 2181.

² Ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. nr 150 poz. 1249 ze zm.

pod uwagę użytki rolne objęte dopłatami bezpośrednimi, tylko około 20% z nich jest obecnie ubezpieczonych w systemie dotowanym. Gdy odejmiemy od tych gruntów użytki zielone, to otrzymamy mniej niż 10% areалу ubezpieczonego w tej formie³. Ograniczony jest również zakres faktycznego ubezpieczenia. Pomimo iż ustawa wymienia 11 rodzajów ubezpieczanego ryzyka objętego dotacją budżetową, obowiązek ubezpieczenia uznaje się za spełniony już w przypadku ubezpieczenia od jednego rodzaju ryzyka. Często zatem ochrona ta dotyczyła tylko najtańszego ryzyka – czyli gradu.

2. Duże natężenie ryzyka szkód w rolnictwie spowodowanych klęskami klimatycznymi i przyrodniczymi.

Zniszczenie upraw w wyniku szkód wywołanych zjawiskami atmosferycznymi i siłami przyrody może pozbawić realnych dochodów całą grupę producentów rolnych na danym obszarze. Stanowić to może istotny problem społeczny, a w konsekwencji nawet wymusić interwencje pomocowe organów państwa. Dodatkowo utrata plonów oznacza nie tylko trudności z zaspokojeniem bieżących potrzeb, lecz także dalsze prowadzenie produkcji rolnej. Dobitnie pokazały to katastrofy naturalne, które kilkakrotnie miały miejsce w ciągu ostatnich dwudziestu lat (np. powódzie z 1997 r. i 2010 r. oraz susze z 2006 r., 2008 r. i 2015 r.).

3. Potrzeba racjonalizacji wydatków z budżetu państwa na pomoc dla poszkodowanych rolników.

Klęski żywiołowe (zjawiska pogodowe o charakterze katastroficznym) są dotkliwe w skutkach nie tylko dla rolników, lecz także dla budżetu państwa. Dyskusja nad wprowadzeniem takich rozwiązań systemowych, które zabezpieczyłyby zarówno rolników, jak i budżet państwa przed skutkami klęsk żywiołowych oraz przeniósły ryzyko na ubezpieczycieli, doprowadziła do wprowadzenia obowiązkowego, dotowanego upowszechnienia upraw i zwierząt gospodarskich. W swych założeniach powinno ono stanowić jedno z głównych źródeł finansowania skutków klęsk żywiołowych w rolnictwie.

4. Promowanie ubezpieczeń jako nowoczesnego narzędzia zarządzania ryzykiem.

W obecnym kształcie ubezpieczenie to jest obowiązkowe dla producentów rolnych, którzy otrzymują dopłaty bezpośrednie, przy czym spełnienie obowiązku polega na objęciu ochroną przynajmniej 50% powierzchni upraw od jednego lub więcej rodzajów ryzyka (powódź, susza, grad, przy-

³ *Rolne ubezpieczenia dotowane upraw i zwierząt – co dalej?* „Gazeta Ubezpieczeniowa”, 14 maja 2013.

mrozki wiosenne, ujemne skutki przezimowania). Sankcją za brak ubezpieczenia obowiązkowego jest opłata karna w wysokości równowartości 2 euro od 1 ha. Sankcje za niespełnienie obowiązku ubezpieczenia są jednak nieskuteczne, ponieważ brak jest sprawnych narzędzi ich egzekwowania przez jednostki samorządu terytorialnego, dla których producenci rolni są elektoratem.

Ustawa o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt w art. 10c ust. 1 określa rolnika – jako osobę fizyczną lub prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych – którego gospodarstwo znajduje się na terytorium Unii Europejskiej oraz który prowadzi działalność rolniczą. Jednocześnie do zawarcia umowy ubezpieczenia zobowiązany jest tylko ten rolnik, który uzyskał płatności bezpośrednio w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. Tabela 1 przedstawia przedmiot, zakres i rodzaje ryzyka podlegające obowiązkowym ubezpieczeniom, które są dotowane z budżetu państwa.

Tabela 1. Przedmiot, rodzaje ryzyka i zakres ubezpieczeń dofinansowywanych z budżetu państwa do składek producentów rolnych

Przedmiot	Rodzaje ubezpieczonego ryzyka
uprawy (plony główne): zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych	huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawina, susza, ujemne skutki przezimowania lub przymrozków wiosennych
produkcja zwierzęca: bydło, konie, owce, kozy, drób, świnie	huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawina, ubój z konieczności
Zakres ochrony ubezpieczeniowej:	
<ul style="list-style-type: none"> – ustawa dopuszcza możliwość ubezpieczenia upraw roślin i zwierząt od wszystkich wymienionych lub wybranych przez producenta rolnego rodzajów ryzyka; – szkody muszą zaistnieć w gospodarstwach rolnych na terytorium Polski w miejscu wskazanym w umowie ubezpieczenia; – w ubezpieczeniu upraw zakład ubezpieczeń odpowiada za szkody spowodowane przez suszę, jeżeli szkody w plonie głównym wyniosą co najmniej 25%, w przypadku pozostałych rodzajów ryzyka, jeżeli szkody w plonie głównym wyniosą co najmniej 10%; – odszkodowanie może być pomniejszone o nie więcej niż 10% wartości wymienionych szkód. 	

Źródło: Ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. nr 150 poz. 1249 ze zm., art 3 i art. 6.

Celem kolejnej nowelizacji ustawy, poza usprawnieniem systemu rozliczania dotacji, jest zwiększenie powszechności ubezpieczenia, zwłaszcza w grupie upraw drzew i krzewów owocowych oraz warzyw gruntowych. Problemem jest w ich przypadku zbyt wysoki poziom składek (powyżej 6% sumy ub.) uniemożliwiający uzyskanie dopłaty. Tabela 2 przedstawia przykładowe wysokości stawek taryfowych ubezpieczenia poszczególnych upraw rolnych od pojedynczych rodzajów ryzyka oraz pakiety ryzyk ujętych

w taryfach stawek, które stanowią załączniki do umów zawartych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z zakładami ubezpieczeń na stosowanie dopłat do składek ubezpieczeń w 2014 r.

Tabela 2. Przykładowe wysokości stawek taryfowych ubezpieczenia poszczególnych upraw rolnych od poszczególnych rodzajów ryzyka ujętych w taryfach stawek, które stanowią załączniki do umów zawartych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z zakładami ubezpieczeń na stosowanie dopłat do składek ubezpieczeń w 2014 r.

Wyszczególnienie	Ryzyka/wysokości stawek taryfowych								
	G	G Pw	G Pw Usp	Usp	Pw	S	G, Usp, Pw, Po, S, H, Dn, Pi, OziL	Po, Pi, OziL	
zboża jare	0,39–2,00	0,98–4,6	1,89–10,0	1,8–8,0	0,5–3,6	2,0–15,0	6,0–13,0	5	
zboża ozime	0,39–2,25						6,6–15,0		
kukurydza	0,35–5,00	1,0–5,0			1,0–3,0	2,0–17,0	6,0–13,0		
rzepak jary	0,95–4,00	2,5–6,7	3,62–13,0	1,0–4,8	2,0–15,0	6,0–15,0			
rzepak ozimy				3,6–10,0			8,0–18,0		
rzepik				2,5–13,0			4,0–10,0		
ziemniaki	0,35–2,00	1,0–10,0			1,0–5,0		8,0–18,0		
buraki cukrowe	0,39–3,60	1,0–6,0					6,0–15,0		
chmiel	2,00–12,00	3,0–12,0	5,0–15,0		1,0–3,0	2,0–16,0	6,0–14,0		
tytoń		5,0–12,0				2,0–18,0	7,0–16,0		
warzywa gruntowe	1,00–12,00	1,5–12,0				1,0–5,0	2,0–18,0		6,6–18,0
owoce drzew i krzewów owocowych	5,00–12,00	7,7–15,0			6,0–9,0	5,4–10,0	2,0–17,0		12,0–19,0
drzewa i krzewy owocowe	0,50–12,01	1,0–15,0			1,0–5,0	0,5–2,0	1,5–17,0		5,0–11,0
truskawki	1,00–12,00	1,0–13,2			2,0–9,0	1,0–7,2	2,0–17,0		6,0–17,0
rośliny strączkowe	0,58–6,00	0,64–12,0					1,0–3,6		2,0–15,0	6,15

Legenda: G – grad, Pw – przymrozki wiosenne, Usp – ujemne skutki przezimowania, S – susza, Po – powódź, H – huragan, Dn – deszcz nawalny, Pi – piorun, OziL – obsunięcie się ziemi i lawiny.

Źródło: Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1262-2015/\\$file/7-020-1262-2015.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1262-2015/$file/7-020-1262-2015.pdf), załącznik, s. 6, dostęp listopad 2015.

Obecnie dopłata do składki w wysokości od 40% do 50% (po nowelizacji 65%) jest możliwa, pod warunkiem, że:

- stawka taryfowa ubezpieczenia zwierząt nie może przekroczyć 0,5% sumy ubezpieczenia;
- stawka taryfowa ubezpieczenia upraw (zbóż, kukurydzy, rzepaku jarego, rzepiku, ziemniaków, buraków cukrowych) nie może przekroczyć 3,5% sumy ubezpieczenia;

- stawka taryfowa ubezpieczenia upraw (rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych, truskawek, roślin strączkowych) nie może przekroczyć 5% sumy ubezpieczenia;
- maksymalne stawki taryfowe nie mogą przekroczyć 6% sumy ubezpieczenia.

Jeśli stawki taryfowe przekroczą 6%, nie ma wówczas możliwości uzyskania dopłat (po nowelizacji dopłaty będą przysługiwać do upraw warzyw gruntowych oraz drzew i krzewów owocowych).

Od początku funkcjonowania systemu, pomimo że zakładano objęcie ochroną ubezpieczeniową co najmniej 7 mln ha upraw, to faktycznie objęto ochroną ubezpieczeniową znacznie niższą powierzchnię upraw. W poszczególnych latach przedstawia się to następująco: 2006 r. – 311 740 ha, 2007 r. – 575 029 ha, 2008 r. – 1 832 036 ha, 2009 r. – 2 808 104 ha, 2010 r. – 2 845 777 ha, 2011 r. – 3 032 634 ha, 2012 r. – 2 751 438 ha, 2013 r. – 3 398 811 ha. W przypadku ubezpieczenia zwierząt gospodarskich proponuje się utrzymanie dotychczasowej stawki taryfowej (0,5% sumy ubezpieczenia) uprawniającej do stosowania dopłaty. W 2010 r. ubezpieczonych było 689 200 szt. zwierząt gospodarskich, w 2011 r. – 1 245 670 szt., w 2012 r. – 2 079 000 szt. i w 2013 r. – 4 073 830 szt.⁴

Głównymi przyczynami braku (lub nikłego) zainteresowania dotowanymi ubezpieczeniami rolnymi są:

- od strony zakładów ubezpieczeń: nieopłacalność tych ubezpieczeń wynikająca z losowości zjawisk przyrodniczych, zbyt niskich stawek narzuconych w ustawie, możliwości wyboru przez ubezpieczającego określonych, pojedynczych ryzyk, co w konsekwencji prowadzi do antyselekcji ryzyka oraz wysiłek organizacyjny związany z zapewnieniem szybkiej i na dużą skalę likwidacji szkód na terenie całego kraju; na rok 2015 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawarł umowy z trzema ubezpieczycielami w sprawie stosowania dopłat ze środków budżetu państwa do składek ubezpieczenia upraw rolnych lub zwierząt gospodarskich: Powszechnym Zakładem Ubezpieczeń S.A., Towarzystwem Ubezpieczeń Wzajemnych „TUW”, oraz Towarzystwem Ubezpieczeń Wzajemnych Concordia Polska;
- od strony rolników: zbyt wysokie składki i niedopasowanie zakresu ubezpieczenia do potrzeb rolników.

⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1262-2015/\\$file/7-020-1262-2015.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1262-2015/$file/7-020-1262-2015.pdf), załącznik, str. 8, dostęp listopad 2015.

Metodologia badań

Głównym celem badania jest próba określenia takiej stawki taryfowej składki, która byłaby akceptowalna dla rolników, upowszechniając ten rodzaj ubezpieczenia i w konsekwencji określenie optymalnej wartości dotacji z budżetu państwa przy różnych założeniach odnośnie stawki taryfowej i powszechności ubezpieczenia (obliczenie elastyczności cenowej popytu na ubezpieczenie). W pierwszej części projektu badania dotyczą percepcji ryzyka wśród badanych rolników, uwzględniając czynniki społeczno-ekonomiczne i behawioralne, a następnie prowadzą do określenia maksymalnej ceny, po jakiej rolnicy byliby skłonni zakupić to ubezpieczenie (ang. *willingness to pay*, WTP). Diagnoza istniejących problemów pozwoli na sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących wyboru optymalnego modelu ubezpieczeń w rolnictwie z punktu widzenia rolników, budżetu państwa i zakładów ubezpieczeń.

W badaniach zastosowano metodę doboru warstwowo-losowego próby ze zbioru gospodarstw rolnych poprzez stopniową eliminację nieistotnych gospodarstw z punktu widzenia rozwiązania problemu badawczego.

Mając na uwadze dotarcie do rolników, których gospodarstwa rolne nastawione są na produkcję towarową i stanowią dla nich podstawowe źródło przychodu, postanowiono zawęzić populację badawczą (liczącą według wyników Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r. – 1 563 tys. gospodarstw rolnych o pow. powyżej 1 ha użytków rolnych, a wg danych GUS w 2013 r. – 1 429 006 gospodarstw rolnych, w tym 1 425 386 indywidualnych)⁵ do indywidualnych gospodarstw rolnych o powierzchni użytków rolnych przekraczających 5 ha. Są to podmioty zaliczane do sekcji A klasyfikacji PKD.

Próbę badawczą ograniczono też do gospodarstw rolnych prowadzących wyłącznie uprawy rolne (klasy od 01.1 do 01.3 klasyfikacji PKD), ponieważ 99,9% wszystkich dotacji do składki ubezpieczeniowej stanowią ubezpieczenia upraw rolnych (zgodnie z danymi Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

Przy powyższych założeniach – bazując na danych GUS – populacja generalna liczy ogółem 658 466 gospodarstw rolnych.

Uzyskanie próby reprezentatywnej dla ww. populacji generalnej, przy założeniu poziomu ufności 95% i wielkości frakcji 50%, wymaga przeprowadzenia co najmniej 400 wywiadów wśród właścicieli gospodarstwa rolnego.

⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014*, Warszawa 2014, s. 113.

Na przełomie 2014 r. i 2015 r. Katedra Zarządzania Ryzykiem i Ubezpieczeń w Krakowie przeprowadziła badania pilotażowe na próbie 150 gospodarstw rolnych (wykorzystując metodę wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerowo – CATI). Badania zostały przeprowadzone na terenie wszystkich województw Polski; próbę dobrano proporcjonalnie do liczby gospodarstw rolnych, zidentyfikowanych do badania.

Wstępne wyniki badań pilotażowych dot. przyczyn braku dotowanego ubezpieczenia upraw

Jednym z celów częściowych badania, którego wyniki będą poniżej zaprezentowane, jest analiza wypowiedzi respondentów (producentów rolnych podejmujących decyzje w gospodarstwie rolnym), dotycząca przyczyn braku dotowanego ubezpieczenia upraw. Spośród 150 respondentów 82 z nich (tj. 54,67%) nie posiadało ubezpieczenia.

Pytanie o przyczyny braku ubezpieczenia miało charakter zamknięty (z możliwością wskazania innej przyczyny) oraz jednokrotnego wyboru, mającego charakter dominującej przyczyny w opinii respondenta. Rozkład wypowiedzi dotyczących tej kwestii przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Liczbowy i procentowy rozkład wypowiedzi dotyczących przyczyn braku ubezpieczenia (N = 82 respondentów)

Pytanie	Liczba wypowiedzi	Procent wypowiedzi
Nie wiedziałem o dotowanych ubezpieczeniach upraw	1	1,22 %
Dotowane ubezpieczenia upraw są dla mnie zbyt drogie	44	53,66 %
Nie widzę potrzeby ubezpieczenia upraw	27	32,93 %
Zakres ubezpieczenia nie pasuje do moich upraw	10	12,20 %

Źródło: Wyniki badań własnych.

Wyniki badania wskazują, że głównymi przyczynami braku ubezpieczenia były:

- brak wiedzy o ubezpieczeniu,
- zbyt wysoka cena ubezpieczenia,
- brak potrzeby, wskazujący na brak świadomości ryzyka bądź ubezpieczenia,
- niedopasowanie zakresu ubezpieczenia do potrzeby.

Ponad 50% respondentów wskazywało jako przyczynę braku ubezpieczenia zbyt wysoką cenę. W świetle przytoczonych wypowiedzi warto przyjrzeć się właściwościom strukturze badanych respondentów nieposiadających ubezpieczenia.

W dalszym badaniu pominięto wypowiedź wskazującą na brak wiedzy o ubezpieczeniu.

Liczbę i strukturę wypowiedzi ze względu na wielkość powierzchni gospodarstwa rolnego badanych respondentów przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Liczbowy i procentowy rozkład wypowiedzi dotyczących przyczyn braku ubezpieczenia ze względu na wielkość powierzchni gospodarstwa rolnego (N = 81 respondentów)

Wielkość powierzchni gospodarstwa rolnego w ha użytków rolnych	(1) Zbyt drogie		(2) Brak potrzeby		(3) Zły zakres ubezpieczenia	
	N	w %	N	w %	N	w %
do 10	9	11,11%	9	11,11%	3	3,70%
11–49	22	27,16%	10	12,35%	4	4,94%
50–100	10	12,35%	5	6,17%	2	2,47%
powyżej 100	3	3,70%	3	3,70%	1	1,23%
ogółem	44	54,32%	27	33,33%	10	12,35%

Źródło: Wyniki badań własnych.

Wyniki badania wskazują, że brak ubezpieczenia w największym stopniu dotyczył gospodarstw średnich (za takie można uznać w polskich warunkach gospodarstwa o powierzchni od 11 ha do 49 ha użytków rolnych), a zbyt wysoka cena ubezpieczenia była przyczyną dominującą.

Kolejną determinantą braku ubezpieczenia może być przychodowość gospodarstwa rolnego. Tabela 5 przedstawia liczbę i strukturę wypowiedzi ze względu na przychodowość gospodarstwa rolnego badanych respondentów.

Tabela 5. Liczbowy i procentowy rozkład wypowiedzi dotyczących przyczyn braku ubezpieczenia ze względu na przychodowość gospodarstwa rolnego (N = 81 respondentów)

Łączny przychód gospodarstwa rolnego w skali roku	(1) Zbyt drogie		(2) Brak potrzeby		(3) Zły zakres ubezpieczenia	
	N	w %	N	w %	N	w %
poniżej 20 tys. zł	15	18,52%	7	8,64%	3	3,70%
20–50 tys. zł	9	11,11%	9	11,11%	2	2,47%
50–100 tys. zł	9	11,11%	1	1,23%	3	3,70%
100–200 tys. zł	6	7,41%	6	7,41%	1	1,23%
powyżej 200 tys. zł	5	6,17%	4	4,94%	1	1,23%
ogółem	44	54,32%	27	33,33%	10	12,35%

Źródło: Wyniki badań własnych.

Wyniki badania wskazują, że brak ubezpieczenia w największym stopniu dotyczył gospodarstw o najniższej przychodowości, a wraz ze wzrastającą przychodowością gospodarstwa spadał udział nieubezpieczonych respondentów. Dodatkową informacją w tym zakresie może być kwestia, czy produkcja rolna jest głównym źródłem utrzymania respondenta. Rozkład odpowiedzi w tym zakresie przedstawia tabela 6.

Tabela 6. Liczbowy i procentowy rozkład wypowiedzi dotyczących przyczyn braku ubezpieczenia ze względu na źródła utrzymania producenta rolnego (N = 81 respondentów)

Produkcja rolna jest jedynym źródłem utrzymania respondenta	(1) Zbyt drogie		(2) Brak potrzeby		(3) Zły zakres ubezpieczenia	
	N	w %	N	w %	N	w %
tak	43	53,09%	21	25,93%	7	8,64%
nie	1	1,23%	6	7,41%	3	3,70%
ogółem	44	54,32%	27	33,33%	10	12,35%

Źródło: Wyniki badań własnych.

Jak wynika z badania, najczęściej wskazań na zbyt wysoką cenę jako przyczynę braku ubezpieczenia wykazują respondenci, dla których produkcja rolna jest jedynym źródłem utrzymania. Respondenci tego segmentu stanowią 87,65% nieubezpieczonych producentów rolnych.

Kolejnym czynnikiem kształtującym decyzję o braku ubezpieczenia może być wykształcenie producenta rolnego. Rozkład respondentów według wykształcenia przedstawia tabela 7.

Tabela 7. Liczbowy i procentowy rozkład wypowiedzi dotyczących przyczyn braku ubezpieczenia ze względu na wykształcenie producenta rolnego (N = 81 respondentów)

Wykształcenie respondentów	(1) Zbyt drogie		(2) Brak potrzeby		(3) Zły zakres ubezpieczenia	
	N	w %	N	w %	N	w %
podstawowe	3	3,70%	2	2,47%	0	0,00%
zawodowe	14	17,28%	6	7,41%	1	1,23%
średnie	22	27,16%	16	19,75%	6	7,41%
wyższe licencjackie	1	1,23%	1	1,23%	0	0,00%
wyższe magisterskie	4	4,94%	3	3,70%	3	3,70%
ogółem	44	54,32%	27	33,33%	10	12,35%

Źródło: Wyniki badań własnych.

Wyniki badania wskazują, że największy odsetek nieubezpieczonych stanowią respondenci, którzy deklarują posiadanie wykształcenia średniego i zawodowego.

Ostatnimi czynnikami charakteryzującymi respondentów są wiek i płeć głównego gospodarza (podejmującego decyzje dotyczące gospodarstwa rolnego). Kolejna tabela przedstawia liczbę oraz strukturę wypowiedzi ze względu na wiek i płeć głównego gospodarza.

W świetle danych demograficznych dotyczących respondentów można stwierdzić, że najliczniejszą grupę nieubezpieczonych producentów rolnych stanowią osoby w średnim wieku (31–50 lat), co stanowi 49,38% respondentów oraz osoby w wieku powyżej 50 lat – 39,51% respondentów. Kobiety jako główne gospodynie rolne stanowiły 56,8% udziału nieubezpieczonych respondentów. One też najczęściej wskazywały na zbyt wysoką cenę jako przyczynę braku ubezpieczenia. Mężczyźni częściej byli skłonni wskazywać natomiast na niedopasowanie zakresu ubezpieczenia do potrzeb jako główną barierę i przyczynę braku ubezpieczenia.

Reasumując charakterystykę respondentów, można wskazać, że przeciętny profil producenta rolnego, który nie ubezpiecza upraw, przedstawia się następująco: jest to kobieta w wieku średnim i powyżej, o wykształceniu średnim lub zawodowym oraz o dość niskiej przychodowości ze średniej wielkości gospodarstwa, które jest jedynym źródłem dochodów.

Tabela 8. Liczbowy i procentowy rozkład wypowiedzi dotyczących przyczyn braku ubezpieczenia ze względu na wiek i płeć głównego gospodarza rolnego (N = 81 respondentów)

Wiek głównego gospodarza	(1) Zbyt drogie		(2) Brak potrzeby		(3) Zły zakres ubezpieczenia	
	N	w %	N	w %	N	w %
do 30 lat	9	11,11%	0	0,00%	0	0,00%
31–50 lat	18	22,22%	15	18,52%	7	8,64%
powyżej 50 lat	17	20,99%	12	14,81%	3	3,70%
razem	44	54,32%	27	33,33%	10	12,35%
płeć głównego gospodarza:						
kobieta	27	33,33%	15	18,52%	4	4,94%
mężczyzna	17	20,99%	12	14,81%	6	7,41%

Źródło: Wyniki badań własnych.

Kolejnym problemem badawczym jest percepcja ryzyka w grupie nieubezpieczonych producentów rolnych. Liczbę i rozkład wypowiedzi nieubezpieczonych respondentów, poproszonych o własną ocenę ryzyka przedstawia tabela 9.

Tabela 9. Liczbowy i procentowy rozkład wypowiedzi dotyczących przyczyn braku ubezpieczenia ze względu na ocenę ryzyka w rolnictwie (N = 81 respondentów)

Ocena ryzyka	(1) Zbyt drogie		(2) Brak potrzeby		(3) Zły zakres ubezpieczenia	
	N	w %	N	w %	N	w %
bardzo niskie	2	2,47%	1	1,23%	0	0,00%
niewielkie	11	13,58%	10	12,35%	3	3,70%
prawdopodobne	29	35,80%	16	19,75%	7	8,64%
wysoce prawdopodobne	2	2,47%	0	0,00%	0	0,00%
razem	44	54,32%	27	33,33%	10	12,35%

Źródło: Wyniki badań własnych.

Spośród podanego zestawu wypowiedzi najwięcej nieubezpieczonych respondentów oceniło ryzyko w rolnictwie jako prawdopodobne (64,2% badanych). Pozostałe wypowiedzi kształtują oceniane ryzyko na poziomie bardzo niskim lub niewielkim. Na wysokie prawdopodobieństwo ryzyka wskazało jedynie 2,47% nieubezpieczonych respondentów.

Biorąc pod uwagę fakt, iż respondenci prowadzą gospodarstwa rolne na terenach narażonych na ryzyko klęsk żywiołowych w zróżnicowanym stopniu, kolejnym etapem badania była ocena stopnia zagrożenia klęskami żywiołowymi gospodarstwa rolnego respondenta w porównaniu z innymi rolnikami w Polsce. Liczbę i rozkład wypowiedzi nieubezpieczonych respondentów, poproszonych o własną względną ocenę ryzyka przedstawia tabela 10.

Tabela 10. Liczbowy i procentowy rozkład wypowiedzi dotyczących przyczyn braku ubezpieczenia ze względu na porównywalną z innymi rolnikami w Polsce ocenę ryzyka w rolnictwie (N = 81 respondentów)

Stopień zagrożenia gospodarstwa klęskami żywiołowymi w porównaniu z innymi rolnikami w Polsce	(1) Zbyt drogie		(2) Brak potrzeby		(3) Zły zakres ubezpieczenia	
	N	w %	N	w %	N	w %
taki sam	31	38,27%	17	20,99%	5	6,17%
mniejszy	11	13,58%	10	12,35%	4	4,94%
większy	2	2,47%	0	0,00%	1	1,23%
razem	44	54,32%	27	33,33%	10	12,35%

Źródło: Wyniki badań własnych.

W badaniu większość respondentów określiła względny poziom własnego ryzyka w odniesieniu do zagrożenia gospodarstwa klęskami żywiołowymi jako taki sam lub mniejszy w porównaniu z innymi rolnikami w Polsce. Jedynie 3,7% nieubezpieczonych rolników oceniło własny stopień zagrożenia gospodarstwa klęskami żywiołowymi jako wyższy od przeciętnej w Polsce. Wypowiedzi te mogą świadczyć o stosunkowo niskiej percepcji ryzyka klęsk żywiołowych we własnym gospodarstwie rolnym, deklarowanej przez nieubezpieczonych rolników. Okoliczność ta może również oznaczać niską świadomość ubezpieczeniową, utrudniającą upowszechnienie ubezpieczeń upraw rolnych jako jednej z metod zarządzania ryzykiem klęsk żywiołowych w rolnictwie.

Ostatnim obszarem badań była analiza skłonności respondentów do zakupu ubezpieczenia, wyrażona jako zdefiniowany procent od spodziewanych zbiorów. Wyniki badań w tym obszarze przedstawia tabela 11.

Tabela 11. Liczbowy i procentowy rozkład wypowiedzi dot. skłonności do zakupu ubezpieczenia jako procentu od spodziewanych zbiorów (N = 81 respondentów)

Skłonność do zakupu ubezpieczenia jako procent wartości spodziewanych plonów	(1) Zbyt drogie		(2) Brak potrzeby		(3) Zły zakres ubezpieczenia	
	N	w %	N	w %	N	w %
1%	29	35,80%	17	20,99%	4	4,94%
2%	2	2,47%	2	2,47%	0	0,00%
3%	13	16,05%	8	9,88%	6	7,41%
4%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
5%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
razem	44	54,32%	27	33,33%	10	12,35%

Źródło: Wyniki badań własnych.

Badanie wykazało, że jedynym akceptowalnym poziomem stawki ubezpieczenia jest poziom do 3% wartości spodziewanych plonów. Należy zauważyć, że deklaracja skłonności do ubezpieczenia nie musi się urzeczywistnić w praktyce bez wzrostu świadomości ryzyka i możliwości jego ubezpieczenia.

Podsumowanie

W efekcie przeprowadzonych badań empirycznych uzyskano szereg interesujących wyników, które wskazują na potrzebę przeprowadzenia pogłębionych badań na większej grupie respondentów, co zapewni ich reprezentatywność.

Pełny obraz sytuacji będzie możliwy, gdy podda się analizie porównawczej rozkłady respondentów ubezpieczonych i nieubezpieczonych; w szczególności uzyska się odpowiedź na pytanie, czy rozkłady te kształtują się podobnie, czy też są istotne różnice między nimi.

Wyniki badania będą miały utylitarny charakter, wspomagający dyskusję i decyzje dotyczące reformy istniejącego modelu dotowanych ubezpieczeń upraw. Nie ulega natomiast wątpliwości, że zasada podziału ryzyka szkód katastroficznych w rolnictwie między rolników a budżet państwa przy wykorzystaniu metody ubezpieczeniowej jest słuszna. Zatem kierunek ten należy kontynuować, metodę zaś udoskonalać.

Maria Płonka, dr hab., Katedra Zarządzania Ryzykiem i Ubezpieczeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Literatura

1. Główny Urząd Statystyczny, *Powszechny Spis Rolny 2010*, Warszawa 2010.
2. Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014*, Warszawa 2014.
3. *Rolne ubezpieczenia dotowane upraw i zwierząt – co dalej?* „Gazeta Ubezpieczeniowa”, 14 maja 2013.
4. Ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. nr 150 poz. 1249 ze zm.
5. Ustawa z 7 marca 2007 r. o zmianie ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2007 nr 49 poz. 328.
6. Ustawa z 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. 2016 poz. 2181.
7. Wyniki badań ankietowych (N = 150 gospodarstw rolnych).

The reasons for the lack of concluding contracts for compulsory insurance of agricultural crops in the light of the questionnaire surveys of agricultural producers

Abstract

The object of the study is an empirical analysis of the reasons for the lack of compulsory crop insurance and determining the level of the acceptability of the price of such an insurance by farmers.

The first part of the article presents the main reasons for the introduction and establishment of the Act of 7 July 2005 on the insurance of agricultural crops and livestock. The second part of the article presents the results of research carried out on a sample of 150 farms covered by the insurance obligation, of which 82 farms (i.e. 54.67%) did not have insurance. This group was the object of research on the reasons for the lack of insurance and the level of acceptability of the price (premiums).

The study showed that the only acceptable level of the insurance rate is the level of up to 3% of the value of expected yields, but the declarations do not have to materialize.

The results of the research will have an utilitarian character, supporting the discussion and decisions regarding the reform of the existing

model of subsidized crop insurance. There is no doubt, however, that the principle of sharing the risk of catastrophic damage in agriculture between farmers and the state budget using the insurance method is correct. Therefore, this direction should be continued, and the method should be refined.

Keywords: compulsory insurance, agricultural crop insurance.

Egzekucje komornicze gospodarstw rolnych – analiza problemu

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie aktualnego krajowego stanu prawnego dotyczącego egzekucji komorniczych prowadzonych wobec rolników. Ocenie poddano regulacje mające w tym zakresie zastosowanie, tj. przepisy: ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r. w sprawie przedmiotów należących do rolnika, które nie podlegają egzekucji sądowej oraz ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzono, że obecnie obowiązujące przepisy są nieaktualne – wręcz archaiczne, co powoduje, że nie zapewniają możliwości przeprowadzenia kolejnego cyklu produkcyjnego, a tym samym nie gwarantują ochrony podstawowych interesów ekonomicznych producentów rolnych. Zachodzi zatem potrzeba dokonania aktualizacji przedmiotowej materii, biorąc jednocześnie pod uwagę zasadność dokonania równoczesnych zmian w trzech powyższych aktach prawnych, tak aby katalog przedmiotów należących do rolnika niepodlegających egzekucji był jednolity i spójny. Usprawniłoby to także proces prawidłowego prowadzenia postępowań egzekucyjnych, zarówno sądowych, jak i administracyjnych przy jednoczesnym zachowaniu – niezbędnych do dalszego funkcjonowania – składników majątku trwałego i obrotowego gospodarstw rolnych.

Słowa kluczowe: egzekucje administracyjne, egzekucje komornicze, egzekucje sądowe, gospodarstwo rolne, przedmioty należące do rolnika, rolnik.

* **Marcin Tomaszewski**, Główny Specjalista, Wydział Organizacji Nauki i Nadzoru, Departament Strategii, Analiz i Rozwoju, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Wprowadzenie

Potrzebę prawnej ochrony majątku gospodarstwa rolnego (stanowiącego podstawę produkcji rolniczej), zabezpieczającej potrzeby żywnościowe kraju, dostrzeżono już ponad 50 lat temu. Uchwalając Kodeks postępowania cywilnego w 1964 r. wprowadzono przepisy, które wyłączają spod egzekucji pewne przedmioty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego. Tęgo rodzaju ochrona gospodarstwa rolnego wynika z jego szczególnego charakteru, gdyż poprzez ścisły związek z ziemią traktowane jest jako dobro narodowe. Gospodarstwo rolne jest bowiem podstawową i zarazem najstarszą, historycznie uwarunkowaną jednostką wytwórczą w rolnictwie¹. Nawiązując do pojęcia gospodarstwa rolnego należy zauważyć, iż w literaturze przedmiotu można znaleźć wiele różnych definicji gospodarstwa rolnego. Zróżnicowanie to wynika ze specyfiki tych podmiotów i funkcji jakie pełnią w gospodarce. Jedna z definicji mówi, że za gospodarstwo rolne uważa się „celowo zorganizowany zespół ludzi, ziemi i innych środków produkcji, którego zadaniem jest wytwarzanie produktów rolniczych przez uprawę roślin i chów zwierząt”². Według innej definicji jest to „celowo zorganizowany, mający własne kierownictwo, zespół ludzi, ziemi i pozostałych środków produkcji, który zajmuje się produkcją roślinną i zwierzęcą, a niekiedy roślinną, zwierzęcą i przetwórstwem rolnym”³. Natomiast zgodnie z art. 55 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. 2016 r. poz. 380 ze zm.), zwany dalej k.c. „za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. Przytoczone powyżej przykłady definicji wskazują, że pomimo ich wielości, podstawą konstrukcji pojęcia gospodarstwa rolnego są czynniki produkcji, tj. ziemia, praca i kapitał oraz odpowiednia ich organizacja, będące jednocześnie podstawowymi czynnikami wytwórczymi w produkcji rolnej⁴.

¹ Hasło: *Gospodarstwo rolne* [w:] *Encyklopedia agrobiznesu*, red. A. Woś, Warszawa, Wyd. Fundacja Innowacja, Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, 1998, s. 343.

² Hasło: *Gospodarstwo rolne* [w:] *Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, red. Z. Adamowski, R. Manteuffel, Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne, 1964, s. 301.

³ W. Pytkowski, *Organizacja i ekonomika gospodarstw*, Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1976, s. 122; hasło: *Gospodarstwo rolne* [w:] *Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, red. Z. Adamowski, R. Manteuffel, Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne, 1984, s. 219.

⁴ R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne* [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa, Wydawnictwo Lexis Nexis, 2009, s. 57–58.

W 2014 r. w Polsce funkcjonowało ponad 1,4 mln gospodarstw rolnych⁵, stanowiąc miejsce pracy dla ponad 2,2 mln osób⁶. Gospodarstwa te użytkują 16,3 mln ha gruntów⁷, co stanowi 52,3% powierzchni lądowej kraju. Wśród tych gospodarstw dominują gospodarstwa rodzinne, stąd też uznane zostały one za podstawę ustroju rolnego w Polsce. Jest to usankcjonowane w art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.) oraz w ustawie z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. 2003 nr 64 poz. 592 ze zm.) w części wprowadzającej do tej ustawy. Co więcej, jak wynika z danych GUS, liczba ludności w gospodarstwach domowych utrzymujących się z rolnictwa, tj. pracujący oraz dzieci wynosi ok. 8 mln⁸. Na podstawie przytoczonych danych statystycznych można zatem stwierdzić, że kwestia ochrony potencjału produkcyjnego gospodarstw rolnych przed egzekucjami komorniczymi dotyczy znacznej części ludności kraju oraz ich zasobu produkcyjno-gospodarczego, co oznacza, że jest to wysoce znaczące dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Z tego też względu kwestia gospodarstw rolnych jest często przedmiotem ożywionych dyskusji, zwłaszcza w kontekście szeroko rozumianej pomocy publicznej skierowanej do tych podmiotów. Wydaje się jednak, że należy zgodzić się z opinią, iż kwestia gospodarstw rolnych jest sprawą całego społeczeństwa, a nie tylko rolników i ich rodzin. Podmioty te stanowią bowiem podstawę gospodarki żywnościowej kraju⁹.

Nadrzędnymi przepisami regulującymi kwestie postępowań egzekucyjnych w Polsce, w tym także prowadzonych wobec rolników są przepisy ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. nr 43 poz. 296 ze zm.), zwanego dalej k.p.c. Dodatkowo szczegółowe przepisy dotyczące rolników zawiera rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji sądowej (Dz. U. nr 63 poz. 300) – zwanego dalej rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r. Oprócz postępowań egzekucyjnych prowadzonych na podstawie ww. przepisów, występują także postępowania egzekucyjne administracyjne, które są prowadzone na podstawie przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 24 poz. 151 ze zm.), i które także mają zastosowanie do rolników.

⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, Warszawa 2014, s. 107.

⁶ Główny Urząd Statystyczny, op. cit., s. 126.

⁷ Główny Urząd Statystyczny, op. cit., s. 86.

⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016, s. 213 oraz *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, Warszawa 2014, s. 126.

⁹ Z. Kołozsko-Chomentowska, L. Sieczko, *Gospodarstwo rolne jako podmiot w gospodarce narodowej*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2014, T. 6, Nr 1, s. 97–111.

Wskazane powyżej przepisy wprowadzając określają katalog wyłączeń spod egzekucji, jednak w związku z rozwojem wsi i rolnictwa oraz stosowanych obecnie technologii produkcji rolnej wymagają istotnych zmian. Treści w nich zawarte należy jednoznacznie uznać za nieaktualne – wręcz archaiczne z punktu widzenia bytności, funkcjonowania i prowadzenia gospodarstwa rolnego w XXI wieku. Co więcej, należy zauważyć, że przepisy te – z uwagi na odległy czas ich uchwalenia – nie są spójne z obecnie obowiązującym stanem prawnym. Przez ten okres uległ zmianie zarówno stan prawno-legislacyjny w tym zakresie, jak również rzeczywistość ekonomiczno-społeczna prowadzenia gospodarstwa rolnego, co powoduje, iż niezbędne jest wprowadzenie stosownych zmian dla zapewnienia ciągłości zdolności produkcyjnej gospodarstw rolnych.

Egzekucje komornicze gospodarstw rolnych – stan obecny

Zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym egzekucje komornicze prowadzone są na podstawie przepisów k.p.c. Ogólne regulacje dotyczące ograniczeń egzekucji zostały zawarte w art. 829–839 (Dział V Ograniczenie egzekucji Tytułu I Części trzeciej Kodeksu). Przepisy te dotyczą wszystkich dłużników, a zatem także i producentów rolnych. Rolników w szczególności dotyczą regulacje zawarte w art. 829 pkt 3 zgodnie z którym nie podlegają egzekucji „jedna krowa lub dwie kozy albo trzy owce potrzebne do wyżywienia dłużnika i będących na jego utrzymaniu członków jego rodziny wraz z zapasem paszy i ściółki do najbliższych zbiorów”, a także w pkt. 4 – w zakresie niezwykle istotnym dla funkcjonowania gospodarstw rolnych, a mianowicie posiadania maszyn rolniczych, wpisujących się w definicję pojazdów mechanicznych – w myśl którego egzekucji nie podlegają również „narzędzia i inne przedmioty niezbędne do pracy zarobkowej dłużnika oraz surowce niezbędne dla niego do produkcji na okres jednego tygodnia, z wyłączeniem jednak pojazdów mechanicznych”.

Regulacje szczegółowe dotyczące ograniczenia egzekucji w przypadku rolników określa natomiast rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r. Wydane jest na podstawie delegacji z art. 830 k.p.c., zgodnie z którym „Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa oraz Ministrem Finansów określi rozporządzeniem, jakie przedmioty należące do rolnika prowadzącego gospodarstwo nie podlegają egzekucji”. Zgodnie z § 1 przedmiotowego rozporządzenia „w razie skierowania

egzekucji sądowej przeciwko rolnikowi, który prowadzi gospodarstwo rolne, niezależnie od przedmiotów wyłączonych spod egzekucji przez Kodeks postępowania cywilnego, egzekucji nie podlegają ponadto następujące przedmioty:

- 1) jeden koń z uprzężą, a w razie braku konia – jeden źrebak lub inne zwierzę pociągowe wraz z uprzężą,
- 2) w razie braku krowy – jedna jałówka lub cieliczka, niezależnie od tego, czy dłużnik posiada kozy lub owce podlegające wyłączeniu spod egzekucji na podstawie art. 829 pkt 3 Kodeksu postępowania cywilnego,
- 3) jeden tryk, jedna maciora (locha) oraz 20 sztuk drobiu,
- 4) podstawowe maszyny, narzędzia i urządzenia rolnicze w ilości niezbędnej do pracy w gospodarstwie rolnym,
- 5) zboże i inne ziemiopłody niezbędne do siewów lub sadzenia w gospodarstwie rolnym dłużnika w danym roku gospodarczym,
- 6) zwierzęta gospodarskie w połowie okresu ciąży i w okresie odchowu potomstwa oraz potomstwo w okresie: źrebaki do 5 miesięcy, cielęta do 4 miesięcy, jagnięta do 3 miesięcy, prosięta do 2 miesięcy i koźłeta do 5 miesięcy,
- 7) zakontraktowane zwierzęta rzeźne, jeżeli ich waga nie odpowiada warunkom handlowym albo termin dostawy nie upłynął lub nie upływa w miesiącu przeprowadzenia egzekucji,
- 8) ciągnik wraz z maszynami i sprzętem współpracującym niezbędnym do uprawy, pielęgnacji, zbioru i transportu ziemiopłodów,
- 9) zapasy paliwa i części zamienne niezbędne do normalnej pracy ciągnika i maszyn rolniczych – na okres niezbędny do zakończenia cyklu produkcyjnego,
- 10) zapasy opału na okres sześciu miesięcy,
- 11) nawozy oraz środki ochrony roślin w ilości niezbędnej na dany rok gospodarczy dla gospodarstwa rolnego,
- 12) stado podstawowe zwierząt futerkowych oraz zwierzęta futerkowe, co do których hodowca zawarł umowę kontraktacyjną na dostawę skór tych zwierząt,
- 13) stado użytkowe kur niosek w okresie pierwszych sześciu miesięcy nieśności,
- 14) zapasy paszy i ściółki dla inwentarza wymienionego w pkt 1, 2, 3, 6, 7, 12 i 13,
- 15) podstawowy sprzęt techniczny niezbędny do zakończenia cyklu danej technologii produkcji w przypadku gospodarstwa specjalistycznego,
- 16) zaliczki kontraktacyjne”.

Natomiast, zgodnie z § 2 pkt 1 ww. rozporządzenia „egzekucji nie podlega ponadto nadwyżka inwentarza żywego ponad ilości wymienione w § 1

oraz w art. 829 pkt 3 Kodeksu postępowania cywilnego, jeżeli kierownik urzędu rejonowego właściwego ze względu na miejsce położenia gospodarstwa rolnego dłużnika, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), uzna ją za niezbędną do prowadzenia tego gospodarstwa. W takim przypadku egzekucji nie podlegają także zapasy paszy i ściółki niezbędne dla tego inwentarza do najbliższych zbiorów”.

Należy również wskazać, iż oprócz egzekucji komorniczych prowadzonych na podstawie przepisów k.p.c. oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r., występują także egzekucje administracyjne, które są procedowane na podstawie przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 24 poz. 151 ze zm.). W tym przypadku rolników dotyczą – w szczególności – regulacje zawarte w art. 8 § 1 pkt 3 oraz w art. 8a, które określają katalog przedmiotów niepodlegających egzekucji, będących w większości powtórzeniem poprzedniego wyliczenia.

W dalszej części powyższa ustawa stanowi: w § 2, że „egzekucji nie podlega ponadto nadwyżka inwentarza żywego ponad ilości określone w § 1, jeżeli naczelnik urzędu skarbowego, po uzgodnieniu z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), uzna ją za niezbędną do prowadzenia tego gospodarstwa rolnego, a dłużnik zobowiąże się do spłacenia egzekwowanej należności w terminie lub w ratach określonych przez wierzyciela. W przypadku niedotrzymania przez zobowiązanego warunków spłaty należności podjęte zostaną dalsze czynności egzekucyjne”; w § 3, że „w przypadku, o którym mowa w § 2, egzekucji nie podlega także taka ilość paszy, jaka jest niezbędna do utrzymania inwentarza żywego objętego wyłączeniem”; w § 4, iż „wyłącza się spod egzekucji zajęte zwierzęta gospodarskie, wpisane do ksiąg zwierząt zarodowych albo uznane za rozplodniki odpowiednie do dalszej hodowli, jeżeli nie mogą być sprzedane osobie, która wykaże, że posiada gospodarstwo rolne, w którym istnieją warunki do dalszej hodowli”; w § 5, że „wierzytelność pieniężna, przypadająca rolnikowi z tytułu umowy kontraktacji, może być zajęta egzekucyjnie do wysokości 25% należności za dostarczony towar bez uwzględnienia ewentualnych potrąconych pożyczek i zaliczek kontraktacyjnych”; a w § 6, iż „przepis § 5 stosuje się odpowiednio do świadczeń w naturze przypadających rolnikowi z tytułu umowy kontraktacyjnej”.

Niezależnie od ograniczeń egzekucji z poszczególnych składników majątku rolnika, należy wskazać, że zgodnie z art. 1061 k.p.c. dłużnik prowadzący działalność gospodarczą w formie gospodarstwa rolnego – w razie gdy egzekucja zostanie skierowana do rzeczy niezbędnej do prowadzenia tej działalności – może wystąpić do sądu o wyłączenie tej rzeczy spod zajęcia, wskazując we wniosku składniki swojego mienia, z których możliwe jest zaspokojenie roszczenia wierzyciela w zamian za rzecz zwol-

nioną. O wyłączeniu spod zajęcia sąd orzeka po wysłuchaniu stron, biorąc pod uwagę obok interesów wierzyciela i dłużnika również społeczno-gospodarcze znaczenie działalności gospodarczej dłużnika.

Dokonując analizy regulacji prawnych dotyczących możliwości prowadzenia egzekucji wobec rolników należy także wskazać, że w Polsce na skutek wdrożenia przepisów Unii Europejskiej w zakresie wspólnej gospodarki rolnej – w odniesieniu do rolników zdefiniowanych w art. 4 ust. 1 lit a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (U) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. U. UE L 2013 poz. 347 nr 608 ze zm.) – wprowadzono dwa poniżej przedstawione ograniczenia.

Pierwsze ograniczenie związane jest z funkcjonowaniem Agencji Rynku Rolnego (od 1 września 2017 r. wcielonej do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa), której zadania jako agencji płatniczej zostały delegowane dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zgodnie z art. 19a ustawy z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (t.j. Dz. U. 2016 poz. 401 ze zm.) należności – ustalone w drodze decyzji administracyjnej lub wierzytelności wynikające z umów cywilnoprawnych z tytułu płatności realizowanych przez Agencję (obecnie Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) na rzecz przedsiębiorców, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2, ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji oraz krajowych środków publicznych przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych w ramach tych funduszy – nie podlegają zajęciu na podstawie przepisów ustawy, tj. Kodeksu postępowania cywilnego oraz przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Z kolei zgodnie z przywołanym art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy w mechanizmach administrowanych przez Agencję (obecnie Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) – w tym dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej, w ramach których ww. Agencja realizuje swoje zadania – mogą uczestniczyć: osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej oraz producent rolny w rozumieniu ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Drugie ograniczenie związane jest z funkcjonowaniem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Stosownie do art. 32 ustawy z 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (t.j. Dz. U. 2016 poz. 1512 ze zm.) należności z tytułów płatności określonych w drodze decyzji administracyjnej lub wierzytelności wynikające z umów z tytu-

łów płatności określonych w odrębnych przepisach, realizowanych przez Agencję ze środków publicznych pochodzących z funduszy Unii Europejskiej oraz krajowych środków publicznych przeznaczonych na ich współfinansowanie, nie podlegają zajęciu na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego oraz przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wskazana kategoria jest znacznie szersza, obejmuje bowiem wszystkie środki pochodzące z funduszy Unii Europejskiej i krajowych środków przeznaczonych na ich współfinansowanie (a nie tylko z dwóch funduszy wymienionych w art. 19a ustawy z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych).

Z powyższego wynika, że dokonanie zajęcia – niezależnie od charakteru należności egzekwowanych (np. alimentacyjne, czy pracownicze) – nie jest w ogóle możliwe w stosunku do rolników w zakresie środków publicznych pochodzących z funduszy Unii Europejskiej oraz krajowych środków publicznych przeznaczonych na ich współfinansowanie. Zwolnienie to ma charakter przedmiotowy, a sposób prowadzonej egzekucji (tj. z wierzytelności lub rachunku bankowego) jest bez znaczenia. Istotne jest w tym przypadku wyłącznie pochodzenie środków.

Analiza problemu

Rozpatrując zagadnienie egzekucji komorniczych prowadzonych wobec rolników, na wstępie należy się odnieść do przepisów zawartych w k.p.c., a w szczególności do art. 830. Należy jednak przy tym mieć na uwadze, że przepis delegacyjny zawarty w art. 830 praktycznie nie był nowelizowany od dnia uchwalenia k.p.c. Wskazać bowiem należy, że upoważnienie w nim zawarte – dotyczące wydania przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa oraz Ministrem Finansów rozporządzenia określającego przedmioty należące do rolnika prowadzącego gospodarstwo i niepodlegające egzekucji – nie spełnia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ redakcja (według obecnych standardów) jest wadliwa, niedokładna, w wysokim stopniu nieokreślona i niejasna, utrudniająca precyzyjne ustalenie zawartej w nim treści, a ponadto nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Zgodnie z art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenia winny być wydane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właści-

wy do wydania rozporządzenia – co jest spełnione, a także zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu – co nie jest spełnione. Tym samym zakres powierzonych Ministrowi Sprawiedliwości spraw do uregulowania nie został doprecyzowany. Uniemożliwia to dokonanie zgodności przepisów zawartych w rozporządzeniu z delegacją ustawową. Zachodzi więc niespójność relacji między upoważnieniem wynikającym z art. 830, a treścią art. 829 pkt 3 i 4 k.p.c.

Co więcej, na kanwie prawa, wątpliwość budzi interpretacja i stosowanie przepisu zawartego w art. 829 pkt. 4 k.p.c. w części dotyczącej wyłączenia spod ograniczenia egzekucji pojazdów mechanicznych. Przepis ten bowiem wyraźnie zastrzega, że wyłączenie odnoszące się do przedmiotów niezbędnych do osobistej pracy zarobkowej dłużnika nie może obejmować pojazdów mechanicznych. Pozostaje to w sprzeczności z treścią § 1 pkt. 8 obecnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r., który takie wyłączenie dopuszcza. Należy przy tym mieć na uwadze, że w chwili wydania obecnie obowiązującego rozporządzenia z 16 maja 1996 r. przepis art. 829 pkt. 4 k.p.c. nie zawierał wskazanego wyżej wyłączenia odnoszącego się do pojazdów mechanicznych. Przepis ten został zmieniony dopiero mocą ustawy z 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 172 poz. 1804). Wskazane powyżej przepisy, przy jednoczesnym braku szczegółowego upoważnienia, mogą prowadzić do błędnego i krzywdzącego wnioskowania w tym zakresie.

Analizując przedmiotową materię należy jednak zauważyć, że w dotychczasowym stanie prawnym przyjmuje się, iż upoważnienie ustawowe zamieszczone w art. 830 k.p.c. wprowadza samodzielny reżim prawny w zakresie ograniczeń egzekucji, czyli odrębny od ograniczeń przewidzianych w art. 829 k.p.c. Jest to motywowane celami przedmiotowego upoważnienia. Koncentrują się one wokół dążenia do zapewnienia ciągłości działalności gospodarstwa rolnego, a nie do zapewniania utrzymania dłużnika. Tymczasem ograniczenie egzekucji przewidziane w art. 829 pkt. 3 k.p.c. miało na celu właśnie zapewnienie utrzymania dłużnika i jego rodziny. W odniesieniu do ograniczenia przewidzianego w art. 829 pkt. 4 k.p.c. należy zaś podnieść, że odwołuje się ono wyłącznie do osobistej pracy zarobkowej dłużnika. Prowadzenie gospodarstwa rolnego przez dłużnika nie zawsze opiera się na osobistej pracy dłużnika (np. gdy zatrudnia pracowników). Stąd wniosek, że ograniczenia dotyczące przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo mają znacznie szerszy zakres. Z tych względów w literaturze przedmiotu przyjmuje się pogląd o niezależnym charakterze ograniczeń przewidzianych w art. 829 k.p.c. i ograniczeń przewidzianych w przepisach wydanych na podstawie art. 830

k.p.c. lub o dodatkowym charakterze tych ostatnich wyłączeń¹⁰. Ten dodatkowy (niezależny) charakter przedmiotowych ograniczeń znajduje też potwierdzenie w początkowej części przepisu § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r., zawarto w nim bowiem następujące sformułowanie: „niezależnie od przedmiotów wyłączonych spod egzekucji przez przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego”. Otóż odwołanie się w § 1 ww. rozporządzenia do przepisów k.p.c. stanowi wskazówkę interpretacyjną, wprowadzającą dodatkowe (obok ustawowych) ograniczenia egzekucji. Ten właśnie odrębny (dodatkowy) charakter powoduje, że nie zachodzi sprzeczność pomiędzy przepisem § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r., a przepisami art. 829 pkt. 4 k.p.c., w tym także w odniesieniu do pojazdów mechanicznych.

Odnosząc się do treści rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r. na początku należy wskazać, że przepisy tam zawarte obowiązują w niezmienionej postaci już 20 lat. Przez ten okres realia w polskim rolnictwie uległy diametralnej zmianie. Dynamika procesów rozwoju w obszarze rolnictwa, zmiana uwarunkowań ekonomiczno-gospodarczych i z tym związanych formalnoprawnych, wyraźnie wskazują na konieczność wprowadzenia nowych regulacji w tym zakresie. Potrzebę zmiany uzasadnia również fakt, iż w rolnictwie nastąpiły daleko idące zmiany technologiczne i techniczne, często wymuszone koniecznością spełnienia standardów unijnych. W związku z tym prowadzenie postępowań egzekucyjnych na podstawie dotychczasowych uregulowań zagraża zdolności produkcyjnej poszczególnych gospodarstw rolnych i utrzymaniu ich żywotności ekonomicznej.

Dokonując oceny przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r., konieczne jest – w celu rozstrzygnięcia ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych – określenie podmiotowości niniejszego rozporządzenia. Tytuł rozporządzenia co prawda wprost wskazuje podmiot objęty przepisami zawartymi w nim, jednakże – jak wiadomo w polskiej przestrzeni rolniczej, oprócz rolników prowadzących gospodarstwa rolne, funkcjonują także rolnicy prowadzący działy specjalne produkcji rolnej zgodnie z ustawą z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. 2015 r. poz. 1932). Powstaje zatem pytanie, czy przepisy

¹⁰ Por. H. Ciepla [w:] *Komentarz do art. 830 k.p.c.*, red. H. Dolecki, L. Wiśniewski, Serwis Informacji Prawnej Lex, 2013; K. Flaga-Gieruszyńska [w:] *Komentarz do art. 830 k.p.c.*, red. A. Zieliński, System Informacji Prawnej Legalis, 2017; I. Gil [w:] *Komentarz do art. 830 k.p.c.*, red. E. Marszałkowska-Krześ, System Informacji Prawnej Legalis 2016; A. Marciniak [w:] *Komentarz do art. 830 k.p.c.*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, System Informacji Prawnej Legalis, 2016.

ww. rozporządzenia w istocie dotyczą również rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej, czy wyłącznie rolników, którzy nie prowadzą tego rodzaju działalności rolniczej. Otóż analiza prawodawstwa wskazuje, że przepisy powyższego rozporządzenia dotyczą ochrony przedmiotów należących do rolników prowadzących gospodarstwo rolne. Pojęcie „gospodarstwo rolne” zostało zdefiniowane w art. 55 k.c. Zgodnie z tym przepisem, „za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. Tak szeroka definicja obejmuje także gospodarstwa należące do rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej. To ostatnie pojęcie jest używane wyłącznie w prawie podatkowym i administracyjnym i nie występuje w prawie cywilnym.

Określenie przedmiotów niezbędnych do prowadzenia gospodarstwa rolnego, a zwłaszcza gospodarstwa o specjalistycznym profilu produkcji rolnej, wymaga wiedzy specjalistycznej związanej ze znajomością specyfiki danej gałęzi rolnictwa oraz dotyczącej zmian zachodzących w technologii prowadzenia produkcji rolnej. Konieczne jest zatem wypracowanie katalogu przedmiotów, w stosunku do których zasadne jest ograniczenie możliwości prowadzenia egzekucji dla zapewnienia zdolności produkcyjnej danego gospodarstwa rolnego w okresie np. 1 cyklu produkcyjnego lub 1 roku.

Katalog ograniczeń zawarty w § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r. wyłącza spod egzekucji takie przedmioty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, które w dobie modernizacji rolnictwa i związanego z tym wzrostu skali produkcji nie są już wykorzystywane do prac w gospodarstwie rolnym i co więcej nie są adekwatne do rozmiarów produkcji (np. koń z uprzężą, kierat czy jedna krowa, dwie kozy, trzy owce). Zatem w opinii autora, mając na celu zapewnienie ciągłości produkcyjnej gospodarstwa rolnego, niezbędne jest – w odniesieniu do gospodarstw zajmujących się produkcją zwierzęcą – wprowadzenie ochrony w stosunku do stad podstawowych zwierząt gospodarskich, o których mowa w ustawie z 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. 2007 nr 133 poz. 921 ze zm.), które znajdują się w dobrej kondycji i są w trakcie cyklu produkcyjnego, w tym w okresie ciąży i w okresie odchowu potomstwa oraz potomstwo tych zwierząt do wieku uzasadnionego technologicznie. Stworzy to możliwość zaspokojenia ewentualnych wierzycieli gospodarstwa przy jednoczesnym utrzymaniu produkcji. Z uwagi na zapewnienie infrastruktury technicznej wykorzystywanej do produkcji rolniczej, wskazane jest objęcie ochroną w szczególności: podstawowych maszyn, narzędzi i urządzeń rolniczych (w tym ciągników rolni-

czych i samobieźnych maszyn rolniczych niezbędnych do uprawy, pielęgnacji, zbioru i transportu ziemiopłodów), budynków gospodarczych i gruntów rolnych niezbędnych do hodowli zwierząt w proporcji uzależnionej od wielkości stada podstawowego i niezbędnej nadwyżki inwentarza, silosów na zboża i pasze, a także zapasów: paszy, ściółki, paliwa, materiału siewnego, nawozów i środków ochrony roślin – w ilościach niezbędnych na dany rok gospodarczy dla gospodarstwa rolnego dłużnika. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że część wyłączeń określona jest nieostrymi „klauzulami”: w ilości niezbędnej lub niezbędne, ustalenie owych ilości niezbędnych powinno odbywać się indywidualnie dla każdego gospodarstwa rolnego przy współpracy ekspertów posiadających wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe w zakresie ekonomiki gospodarstw rolnych. Egzekucji nie powinny podlegać także maszyny i urządzenia rolnicze, budynki i budowle wykorzystywane rolniczo oraz zwierzęta gospodarskie, które zostały objęte zobowiązaniem wynikającym z realizacji operacji w ramach programów wspierających rozwój rolnictwa na czas trwania tego zobowiązania. Dłużnik bowiem, który posiada zobowiązanie do określonej wielkości stada zwierząt, a zostałby go pozbawiony w wyniku egzekucji komorniczej, byłby zobligowany zwrócić przyznaną mu pomoc inwestycyjną. Ochronie powinny zostać poddane ponadto budynki i budowle, w których utrzymywane są wspomniane stada zwierząt (stado podstawowe wraz z niezbędną nadwyżką) lub te, które są niezbędne do dalszego prowadzenia ich chowu. Do czasu wygaśnięcia zobowiązania wskazanego w umowie o przyznanie pomocy finansowej, powinno się również wyeliminować możliwość egzekucji poszczególnych działek rolnych, które zostały zadeklarowane we wniosku o przyznanie pomocy w ramach programów pomocowych dla rolnictwa.

W przypadku zmiany katalogu przedmiotów niepodlegających egzekucji komorniczej należy jednak pamiętać, że każde rozszerzenie listy może, ale nie musi, skutkować ograniczeniem zdolności kredytowej rolnika. Sytuacja ta w dużej mierze uzależniona jest od polityki kredytowej realizowanej przez daną instytucję finansową. Niemniej utrzymanie procesów produkcyjnych gospodarstwa rolnego wymaga zabezpieczenia obrotu prawnego dotyczącego stosunków kredytowych.

Zmiany wymaga także treść § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r. poprzez jego aktualizację, gdyż przepis ten jest obecnie w praktyce niewykonalny. Przewiduje on bowiem udział w procesie egzekucyjnym kierownika nieistniejącego już od niemal 20 lat organu, tj. kierownika urzędu rejonowego, właściwego ze względu na miejsce położenia gospodarstwa rolnego dłużnika. Na mocy ustawy z 13 października 1998 r. (przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. 1998 nr 133 poz. 872) urzędy rejonowe zostały zastąpione

przez starostwa powiatowe lub urzędy miasta. Rozważenia wymaga również zasadność zaangażowania organu samorządu terytorialnego, tj. wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) w postępowanie egzekucyjne poprzez wydawanie przez ten organ opinii – w zakresie ochrony nadwyżki inwentarza żywego ponad stado podstawowe – niezbędnej do prowadzenia gospodarstwa rolnego z uwagi na wątpliwość, czy ww. organ jest odpowiedni dla wydawania tego rodzaju decyzji. Z jednej strony brak jest upoważnienia ustawowego, które stanowi podstawę do nakładania na organy samorządowe obowiązku sporządzania takiej opinii, z drugiej zaś stwarza to możliwość, że pojawi się brak bezstronności w prowadzonym postępowaniu, gdyż organ samorządowy będzie bardziej zainteresowany oceną dłużnika niż wierzyciela. W tym przypadku byłoby uzasadnione – w ocenie autora – zastąpienie organu samorządu terytorialnego właściwą izbą rolniczą lub właściwym wojewódzkim ośrodkiem doradztwa rolniczego. Zapewniłoby to wsparcie komornika profesjonalną wiedzą i fachowym doświadczeniem (np. z zakresu produkcji rolnej czy ekonomiki rolnictwa) z korzyścią dla gospodarstwa rolnych, wobec których prowadzone jest postępowanie egzekucyjne.

Co więcej wskazane byłoby, zgodnie z § 84 w związku z § 132 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz. U. 2002 nr 100 poz. 908), opracowanie nowego rozporządzenia w celu dostosowania jego tytułu do treści upoważnienia przez pominięcie w tytule oraz w treści rozporządzenia wyrazu sądowej, ponieważ w upoważnieniu ustawowym jest mowa jedynie o egzekucji.

Z kolei odnosząc się do przepisów normujących postępowania egzekucyjne administracyjne, należy zauważyć, iż przepisy te (podobnie jak w przypadku przepisów zawartych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r.) wymagają gruntownej zmiany. Wobec tego, w ocenie autora, zmian wymaga nie tylko materia uregulowana w wyżej wymienionym rozporządzeniu, lecz także przepisy ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 24 poz. 151 ze zm.). Pozwoliłoby to na ujednoczenie katalogu przedmiotów podlegających wyłączeniu spod egzekucji, porządkując tym samym nieaktualną materię prawną w tym zakresie. Usprawniłoby to proces prowadzenia postępowań egzekucyjnych zarówno sądowych, jak i administracyjnych w oparciu o rzeczywisty stan majątkowy i produkcyjny tych podmiotów, biorąc jednocześnie pod uwagę niezbędne do dalszego funkcjonowania składniki majątku trwałego i obrotowego, który posiadają lub którym dysponują.

Podsumowanie

W świetle przytoczonych regulacji prawnych rolnicy mają możliwość korzystania ze zwolnień przedmiotowych zarówno na gruncie przepisów k.p.c. i przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r., jak również ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Przepisy te, z uwagi na rozwój wsi i rolnictwa oraz zmiany w zakresie stosowanych tam obecnie technologii produkcji, wymagają istotnych zmian. Aktualny stan regulacji dotyczących wyłączenia spod egzekucji przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne, zawartych w analizowanych przepisach, jest nie tylko niezadowalający, ale wręcz archaiczny. W tej sytuacji należy uznać, że ww. przepisy nie są wystarczające do ochrony podstawowych interesów ekonomicznych rolników w przypadku wszczęcia przeciwko nim postępowań egzekucyjnych. Nie odzwierciedlają one aktualnej sytuacji prawno-materialnej i organizacyjnej podmiotów prowadzących działalność rolniczą, nie gwarantują zachowania ochrony ich podstawowych interesów ekonomicznych w przypadku podjęcia wobec nich czynności egzekucyjnych, a tym samym potencjalnie uniemożliwiają utrzymanie żywotności ekonomicznej gospodarstw. Zaznaczyć należy również, że rodzi to także szereg negatywnych i często nieodwracalnych skutków społecznych.

Z uwagi na społeczną i gospodarczą doniosłość konsekwencji prowadzenia egzekucji przeciwko rolnikom zachodzi pilna potrzeba wypracowania odpowiednich rozwiązań prawno-legislacyjnych – dostosowanych do obecnych realiów, biorąc pod uwagę zarówno skalę, strukturę, wielkość oraz specjalizację współczesnych gospodarstw rolnych w Polsce, jak również ich otoczenie i uwarunkowania, w których one funkcjonują. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że przepisy odnoszące się do postępowań egzekucyjnych prowadzonych wobec rolników, tj. wynikające z k.p.c. oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, powinny być spójne co do katalogu przedmiotów niepodlegających egzekucji. Usprawniłoby to także proces prawidłowego prowadzenia postępowań egzekucyjnych zarówno sądowych, jak i administracyjnych w oparciu o rzeczywisty stan majątkowy i produkcyjny tych podmiotów, biorąc jednocześnie pod uwagę niezbędne do dalszego funkcjonowania składniki majątku trwałego i obrotowego, który posiadają lub którym dysponują.

Marcin Tomaszewski, Główny Specjalista, Wydział Organizacji Nauki i Nadzoru, Departament Strategii, Analiz i Rozwoju, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Literatura

1. Budzinowski R., *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne* [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa, Wydawnictwo Lexis Nexis, 2009.
2. Ciepła H. [w:] *Komentarz do art. 830 k.p.c.*, red. H. Dolecki, L. Wiśniewski, Serwis Informacji Prawnej Lex, 2013.
3. *Encyklopedia agrobiznesu*, red. A. Woś, Warszawa, Wyd. Fundacja Innowacja, Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, 1998.
4. *Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, red. Z. Adamowski, R. Manteuffel, Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne, 1964.
5. *Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, red. Z. Adamowski, R. Manteuffel, Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne, 1984.
6. Gil I. [w:] *Komentarz do art. 830 k.p.c.*, red. E. Marszałkowska-Krześ, System Informacji Prawnej Legalis, 2016.
7. Kołoszko-Chomentowska Z., Sieczko L., *Gospodarstwo rolne jako podmiot w gospodarce narodowej*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2014, T. 6, Nr 1.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.
9. Flaga-Gieruszyńska K. [w:] *Komentarz do art. 830 k.p.c.*, red. A. Zieliński, System Informacji Prawnej Legalis, 2017.
10. Marciniak A. [w:] *Komentarz do art. 830 k.p.c.*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, System Informacji Prawnej Legalis, 2016.
11. Pytkowski W., *Organizacja i ekonomika gospodarstw*, Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1976.
12. Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, Warszawa 2014.
13. Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016.
14. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji sadowej, Dz. U. nr 63 poz. 300.
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej”, Dz. U. 2002 nr 100 poz. 908.
16. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (U) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, Dz. U. UE L 2013 poz. 347 nr 608 ze zm.
17. Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. 2016 poz. 380 ze zm.
18. Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. nr 43 poz. 296 ze zm.
19. Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. nr 24 poz. 151 ze zm.

20. Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 2015 poz. 1932.
21. Ustawa z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. z 1998 nr 133 poz. 872.
22. Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2003 nr 64 poz. 592 ze zm.
23. Ustawa z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, t.j. Dz. U. 2016 poz. 401 ze zm.
24. Ustawa z 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 172 poz. 1804.
25. Ustawa z 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, Dz. U. 2007 nr 133 poz. 921 ze zm.

Execution proceedings of farms performed by a bailiff – problem analysis

Abstract

The object of the article is to analyze the current national legal status regarding bailiff executions against farmers. The regulations applicable in this respect were subject to analysis i.e. provisions of the Act of 17 November 1964 Code of Civil Procedure, regulations of the Justice Minister of 16 May 1996 on objects belonging to the farmer which are not subject to judicial execution and the Act of 17 June 1966 on enforcement proceedings at the public administration. Based on the analysis, it was found that the current regulations are outdated – almost archaic, which means that they do not ensure the possibility of conducting another production cycle, and thus do not guarantee protection of basic economic interests of agricultural producers. Therefore, there is a need to update the subject matter, at the same time taking into account the legitimacy of making simultaneous changes in the three above-mentioned legal acts, so that the catalog of objects belonging to the farmer not subject to enforcement was uniform and coherent. It would also improve the process of proper execution of enforcement proceedings, both judicial and administrative, while maintaining - necessary for further functioning – components of fixed and rotating assets of agricultural holdings.

Keywords: administrative executions, execution proceedings performed by a bailiff, courts enforcement proceedings, agricultural farm, objects belonging to the farmer, farmer.

Wybrane aspekty podobieństwa sektorów rolniczych krajów Unii Europejskiej z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników (część 2)

Streszczenie

Celem badawczym publikacji jest identyfikacja czynników, których poziom oceniony wg poszczególnych krajów świadczy o podobieństwie sektorów rolniczych krajów z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników. W związku z powyższym, porównano strukturę gospodarstw rolnych określoną wg grup obszarowych w krajach UE z analogiczną strukturą w Polsce oraz te struktury wzajemnie w krajach z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników, wyznaczając w każdym przypadku wartość współczynnika podobieństwa struktur. W przypadku ośmiu innych zmiennych określonych dla krajów UE (poza Chorwacją i Maltą) przeprowadzono analizę skupień, z zastosowaniem metody k-średnich i podzielono wszystkie analizowane kraje na cztery grupy. Na tej podstawie dokonano oceny podobieństwa sektorów rolniczych krajów z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników. Część badawcza opracowania została poprzedzona obszernym opisem genezy i rozwoju systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce.

Słowa kluczowe: analiza skupień krajów UE wg wybranych cech sektora rolniczego, Europejska Sieć Rolniczych Systemów Ochrony Społecznej

* **Wanda Sułkowska**, prof. dr hab., Katedra Zarządzania Ryzykiem i Ubezpieczeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

(ENASP – European Network of Agricultural Social Protection Systems), rozwój zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce, wskaźnik podobieństwa struktur gospodarstw rolnych w krajach UE, wyodrębnione systemy ubezpieczenia społecznego rolników w UE.

Fakt, iż w sześciu państwach UE istnieją wyodrębnione systemy społecznego ubezpieczenia rolników, a także omówione w pierwszej części artykułu²³ podobieństwa w podleganiu obowiązkowi ubezpieczenia oraz w zakresie ochrony i poziomie dotowania tych ubezpieczeń skłaniają do poszukiwań odpowiedzi na pytanie czy, a jeżeli tak, to jakie wspólne dla tych państw czynniki przesądzają o wyodrębnieniu i wieloletnim funkcjonowaniu ww. systemów dla rolników. Problem jest niewątpliwie bardzo złożony. Zapewne odmienne przesłanki legły u podstaw tworzenia tych systemów w poszczególnych krajach, gdyż inna w nich była wówczas sytuacja polityczna i społeczno-ekonomiczna, struktura i stopień rozwoju rolnictwa, poziom zabezpieczenia społecznego, tradycje oraz poziom życia, wiedzy i świadomości ludności rolniczej. Jednak po ponad minimum 30 latach doświadczeń (jedynie system polski funkcjonuje dopiero od 25 lat) – gromadzonych od czasu utworzenia omawianych systemów i instytucji nimi zarządzających – można sądzić, że znaczenie większości pozaekonomicznych czynników osłabło, a o dalszym utrzymywaniu wyodrębnionych systemów rolniczego ubezpieczenia społecznego przesądzają właśnie szeroko rozumiane względy ekonomiczne, przy uwzględnieniu także istotnych aspektów demograficznych i socjologicznych.

U podstaw prezentowanych badań legło założenie, że istnieją zmienne demograficzne oraz zmienne opisujące stan gospodarki rolnej w poszczególnych krajach UE, których poziom i/lub struktura stanowią o podobieństwie krajów tworzących grupę państw o wyodrębnionych systemach ubezpieczenia społecznego rolników oraz które wyróżniają grupę tych krajów na tle pozostałych krajów UE. Potwierdzenie tej hipotezy w wyniku weryfikacji oraz poznanie takich czynników mogłoby wzbogacić argumentację uzasadniającą nie tylko potrzebę utrzymania, reformowania, lecz także nawet i potrzebę upowszechniania praktyki wyodrębniania systemów dla rolników, umożliwiłoby również odpowiednie ukierunkowanie dyskusji toczonych w tym zakresie.

Z powyższych powodów za cel badań przyjęto identyfikację czynników, których poziom oceniony wg poszczególnych krajów świadczy o po-

²³ W. Sułkowska, *Wybrane aspekty podobieństwa sektorów rolniczych krajów Unii Europejskiej z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników, część I*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, Nr 60, s. 135–150.

dobieństwie sektorów rolniczych w krajach z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników. W przypadku ośmiu z analizowanych cech, drogą do realizacji ww. celu było przeprowadzenie analizy skupień i pogrupowanie wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej, z wykorzystaniem wybranych zmiennych określonych dla tychże krajów.

Wnioskowanie z tak wielu danych wymagało zastosowania jednego z algorytmów grupowania. Spośród metod analizy skupień wybrano klasyczne narzędzie jakim jest grupowanie metodą k-średnich. Jako miarę odległości między obiektami zastosowano odległość euklidesową. W takim przypadku nie stosuje się standaryzacji, dlatego też obliczenia były prowadzone na danych rzeczywistych. Po przeprowadzeniu obliczeń dla różnej liczby skupień (grup), za najwłaściwszy uznano podział na cztery grupy z uwagi na najmniejsze wówczas zróżnicowanie wewnątrz grup. Obliczenia przeprowadzono z wykorzystaniem programu STATISTICA 13.1. Jedna zmienna – określająca strukturę gospodarstw rolnych z podziałem na 8 grup obszarowych – z uwagi na jej charakter wymagała zastosowania innej metody poszukiwania podobieństwa. Dokonano tego poprzez obliczenie klasycznego wskaźnika podobieństwa struktur (w_p), którego charakterystykę zawarto w objaśnieniach do tabeli 2.

Przebieg i wyniki badań oraz ich analiza

Poszukując rozwiązania co do sformułowanego problemu badawczego, dokonano przeglądu zmiennych najczęściej uwzględnianych w badaniach, które obejmują zagadnienia ekonomiczne i socjalne w rolnictwie. Następnie wytypowano do badań analitycznych niżej wymienione czynniki:

- 1) strukturę gospodarstw rolnych z podziałem na 8 grup obszarowych,
- 2) udział powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach rodzinnych w areale ogółem,
- 3) udział powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach drobnych w areale ogółem,
- 4) udział nakładów pracy w gospodarstwach rodzinnych w łącznym nakładzie pracy,
- 5) udział nakładów pracy w gospodarstwach drobnych w łącznym nakładzie pracy,

- 6) relację – ziemia w stosunku do pracy w gospodarstwach rodzinnych,
- 7) relację – ziemia w stosunku do pracy w gospodarstwach drobnych,
- 8) ludność aktywna zawodowo w rolnictwie jako część ludności ogółem,
- 9) produktywność nakładów pracy.

Uwzględniono systematykę gospodarstw rolnych zaproponowaną przez zespół pracowników Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu²⁴, tj. podział na gospodarstwa wielkotowarowe, gospodarstwa rodzinne i gospodarstwa drobne. W niniejszej publikacji przyjęto, że gospodarstwa wielkotowarowe – z uwagi na charakter działalności zbliżony do przedsiębiorstw lub korporacji, przeważający udział pracowników najemnych, rozdzielenie funkcji właścicielskich od zarządczych oraz inne ich cechy – nie stanowią przesłanki dla tworzenia odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego dla rolników, a wręcz przeciwnie, ich rynkowy charakter winien skłaniać do uznania rolników dysponujących tego typu gospodarstwami za przedsiębiorców podlegających ubezpieczeniu w systemie powszechnym. Niewątpliwie natomiast najważniejszą grupę spośród osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników stanowią właściciele gospodarstw rodzinnych, ich współmałżonkowie i domownicy. Wynika to między innymi z definicji gospodarstwa rodzinnego przyjętej przez cytowanych autorów, która stanowi, że w gospodarstwach tych wykorzystywana jest głównie siła robocza członków rodziny, dla których praca w gospodarstwie stanowi główne źródło utrzymania²⁵. Z kolei do grupy gospodarstw drobnych zaliczone zostały gospodarstwa, w których wg wyników rachunkowości FADN, „dochody w przeliczeniu na jednostkę pracy własnej były niższe niż płaca minimalna w danym kraju”²⁶. Posiadacze tych gospodarstw rolnych oraz inne osoby tworzące z nimi gospodarstwa domowe stanowią w niektórych krajach najliczniejszą grupę ubezpieczonych (w związku z pracą w rolnictwie). Jest to jednak grupa osób najslabszych ekonomicznie. Mimo że udział w ww. produkcji rolniczej przeznaczonej na rynek jest znikomy, to z punktu widzenia zabez-

²⁴ A. Sadowski, W. Poczta, E. Szuba-Barańska et al., *Modele gospodarstw rolnych w państwach Unii Europejskiej*, „Wies i Rolnictwo” 2015, Nr 3 (168).

²⁵ Ibidem. Wyróżniono dwa kryteria zakwalifikowania do gospodarstw rodzinnych, oparte na wynikach rachunkowości FADN, a mianowicie: „praca własna rodziny rolniczej stanowi ponad 50% nakładów pracy liczonej jako AWU (*annual work unit*), dochód rolniczy (liczony zgodnie z metodyką FADN) w przeliczeniu na jedną osobę pracy własnej FWU (*family work unit*) przewyższa płacę minimalną netto w danym kraju”.

²⁶ Ibidem.

pieczenia społecznego, osoby należące do tej grupy wymagają największej troski. Według części specjalistów z tej dziedziny jest to wystarczający powód do objęcia rolników odrębnym systemem ubezpieczenia społecznego oraz dotowania składki zasilającej Fundusz Emerytalno-Rentowy z budżetu państwa, a tym samym pośrednio świadczeń przysługujących im z tytułu tych ubezpieczeń.

Z powyższych powodów, wśród czynników mających posłużyć do oceny ewentualnych wspólnych cech krajów o wyodrębnionych systemach ubezpieczenia społecznego rolników, znalazło się aż sześć cech uwzględniających gospodarstwa rodzinne i drobne: dwie obejmujące udziały powierzchni użytków rolnych tych gospodarstw w areale ogółem i cztery uwzględniające aspekty ściśle ekonomiczne, tj. udział nakładów pracy w tych gospodarstwach w łącznym nakładzie pracy we wszystkich typach gospodarstw rolnych w danym kraju oraz relację ziemia do pracy, tj. stosunek średniego areалу gospodarstwa w ha do zaangażowania w nim siły roboczej, wyrażonego w AWU (annual work unit, roczna jednostka przeliczeniowa pracy, 1 AWU = 2200 godz. przepracowanych w ciągu roku) w obu typach gospodarstw. Dodatkowymi cechami uwzględnionymi w analizie skupień były: udział ludności aktywnej zawodowo w rolnictwie wyrażonej w liczbie ludności ogółem oraz produktywność nakładów pracy. Tych osiem zmiennych umieszczono w tabeli 5 w celu przeprowadzenia oceny uwzględniającej łącznie ich wpływ oraz stwierdzenia, czy istnieje podobieństwo krajów, w których funkcjonują wyodrębnione systemy ubezpieczenia społecznego rolników, wyróżniające je spośród pozostałych krajów UE i pozwalające zaliczyć je do oddzielnej grupy.

Badania z uwzględnieniem struktury gospodarstw rolnych wg grup obszarowych

W przypadku pierwszej zmiennej, tj. struktury gospodarstw rolnych, oprócz metody porównania wybranych danych – z uwagi na jej charakter (podział strukturalny z uwzględnieniem ośmiu grup) – wykorzystano metodę oceny podobieństwa struktur za pomocą wskaźnika w_p .

W pierwszym etapie obliczono ten wskaźnik porównując strukturę gospodarstw rolnych w każdym kraju UE (oprócz Chorwacji i Malty) z analogiczną strukturą w Polsce. Dane i wyniki obliczeń przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Gospodarstwa rolne w UE* w 2013 r. wg grup obszarowych i ich udział w liczbie gospodarstw ogółem oraz wskaźnik podobieństwa struktury udziału gospodarstw o różnym obszarze w liczbie gospodarstw ogółem w krajach UE do tej struktury w Polsce

Kraj	Liczba gospodarstw ogółem	Liczba gospodarstw w grupach obszarowych (w tys.)								Udział gospodarstw w grupach obszarowych w gospodarstwach ogółem (w %)								Wskaźnik podobieństwa struktury w danym kraju do struktury w Polsce (w_p)**
		< 2 ha	2-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	30-50 ha	50-100 ha	≥ 100 ha	< 2 ha	2-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	30-50 ha	50-100 ha	≥ 100 ha	
Polska	1429,01	333,59	444,22	308,20	208,99	62,04	40,44	20,57	10,95	23,34	31,09	21,57	14,62	4,34	2,83	1,44	0,77	
Austria	140,43	15,40	27,67	24,43	30,29	16,68	14,66	8,73	2,57	10,97	19,70	17,40	21,57	11,88	10,44	6,22	1,83	0,72
Belgia	37,76	2,02	3,46	4,98	6,84	4,93	6,81	6,53	2,19	5,35	9,16	13,19	18,11	13,06	18,03	17,29	5,80	0,52
Bułgaria	254,41	193,19	27,80	10,88	6,78	3,21	3,41	2,96	6,16	75,94	10,93	4,28	2,66	1,26	1,34	1,16	2,42	0,46
Cypr	35,38	26,54	5,26	1,77	0,90	0,31	0,29	0,21	0,11	75,01	14,87	5,00	2,54	0,88	0,82	0,59	0,31	0,48
Czechy	26,25	2,99	1,88	4,94	4,61	2,36	2,37	2,46	4,63	11,39	7,16	18,82	17,56	8,99	9,03	9,37	17,64	0,61
Dania	38,83	1,76	0,87	7,75	6,87	3,95	4,36	5,38	7,88	4,53	2,24	19,96	17,69	10,17	11,23	13,86	20,29	0,51
Estonia	19,19	2,20	4,14	3,97	3,34	1,40	1,18	1,15	1,79	11,46	21,57	20,69	17,40	7,30	6,15	5,99	9,33	0,78
Finlandia	54,40	1,15	2,15	6,13	11,05	8,23	10,67	10,56	4,47	2,11	3,95	11,27	20,31	15,13	19,61	19,41	8,22	0,41
Francja	472,21	60,09	56,28	41,09	44,77	31,61	47,44	93,33	97,60	12,73	11,92	8,70	9,48	6,69	10,05	19,76	20,67	0,52
Grecja	709,50	364,88	179,47	86,52	45,56	15,08	11,12	5,43	1,45	51,43	25,30	12,19	6,42	2,13	1,57	0,77	0,20	0,72
Hiszpania	965,00	274,11	232,44	140,78	110,80	51,55	53,55	49,96	51,82	28,41	24,09	14,59	11,48	5,34	5,55	5,18	5,37	0,83
Holandia	67,48	8,62	9,86	9,40	10,06	6,89	10,98	9,28	2,39	12,77	14,61	13,93	14,91	10,21	16,27	13,75	3,54	0,65
Irlandia	139,60	2,41	7,39	15,61	34,20	24,57	30,29	20,35	4,77	1,73	5,29	11,18	24,50	17,60	21,70	14,58	3,42	0,42
Litwa	171,80	24,32	67,10	38,44	20,07	6,52	5,56	5,10	4,68	14,16	39,06	22,37	11,68	3,80	3,24	2,97	2,72	0,87
Luxemburg	2,08	0,20	0,14	0,19	0,17	0,12	0,21	0,60	0,45	9,62	6,73	9,13	8,17	5,77	10,10	28,85	21,63	0,43

Cd. tabeli na następnej stronie.

Tabela 2. Gospodarstwa rolne w UE* w 2013 r. wg grup obszarowych i ich udział w liczbie gospodarstw ogółem oraz wskaźnik podobieństwa struktury udziału gospodarstw o różnym obszarze w liczbie gospodarstw ogółem w krajach UE do tej struktury w Polsce (cd.)

Kraj	Liczba gospodarstw ogółem	Liczba gospodarstw w grupach obszarowych (w tys.)								Udział gospodarstw w grupach obszarowych w gospodarstwach ogółem (w %)								Wskaźnik podobieństwa struktury w danym kraju do struktury w Polsce (w_p)**
		< 2 ha	2-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	30-50 ha	50-100 ha	≥ 100 ha	< 2 ha	2-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	30-50 ha	50-100 ha	≥ 100 ha	
Łotwa	81,80	18,71	16,15	16,09	15,79	5,32	4,14	2,70	2,89	22,87	19,74	19,67	19,30	6,50	5,06	3,30	3,53	0,86
Malta	9,36	7,96	1,11	0,25	0,04	0,01	0,00	..	..	85,04	11,86	2,67	0,43	0,11	0,00	..	..	..
Niemcy	285,03	14,88	9,72	44,58	59,02	28,92	42,53	50,22	35,16	5,22	3,41	15,64	20,71	10,15	14,92	17,62	12,34	0,48
Portugalia	264,42	122,70	68,45	31,31	18,36	6,75	6,15	4,66	6,04	46,40	25,89	11,84	6,94	2,55	2,33	1,76	2,28	0,75
Rumunia	3629,66	2655,81	691,26	193,87	49,65	10,26	8,47	7,26	13,08	73,17	19,04	5,34	1,37	0,28	0,23	0,20	0,36	0,50
Słowacja	23,57	7,43	6,45	2,86	2,22	0,77	0,73	0,79	2,31	31,52	27,37	12,13	9,42	3,27	3,10	3,35	9,80	0,81
Słowenia	72,38	18,46	24,81	17,26	8,19	2,05	1,07	0,42	0,11	25,50	34,28	23,85	11,32	2,83	1,48	0,58	0,15	0,92
Szwecja	67,15	1,40	6,32	15,83	13,60	6,59	7,33	8,11	7,97	2,08	9,41	23,57	20,25	9,81	10,92	12,08	11,87	0,57
Węgry	491,33	373,01	42,55	25,55	20,16	8,35	7,49	6,59	7,64	75,92	8,66	5,20	4,10	1,70	1,52	1,34	1,55	0,47
Wielka Brytania	185,19	7,58	8,24	27,25	28,55	17,46	23,31	32,25	40,55	4,09	4,45	14,71	15,42	9,43	12,59	17,41	21,90	0,47
Włochy	1010,33	278,79	313,93	172,90	114,85	44,69	39,87	30,18	15,10	27,59	31,07	17,11	11,37	4,42	3,95	2,99	1,49	0,92

* Nie uwzględniono Chorwacji z uwagi na brak danych (Chorwacja stała się formalnie 28. państwem członkowskim UE 1 lipca 2013 r.).

** Wskaźnik podobieństwa struktur w_p obliczony z relacji: $w_p = (\sum_{i=1}^k \min(w_{i,1}, w_{i,2}))/100$, gdzie: $w_{i,1}$ – i -ty element struktury kraju 1; k – liczba elementów struktury (liczba grup obszarowych gospodarstw w pozycji tabeli pod nazwą *Udział gospodarstw w grupach obszarowych w gospodarstwach ogółem w %*); $0 \leq w_p \leq 1$, im większa wartość wskaźnika, tym większe podobieństwo struktur; $w_p = 1$ struktury identyczne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat Statistics Explained, File: Agricultural holdings, by size of holding, by country, 2013, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_statistics, dostęp 27.01.2017.

W drugim etapie określono wartości współczynnika w_p dla wszystkich par krajów UE z wyodrębnionymi systemami ubezpieczenia społecznego rolników. Wyniki obliczeń zawarto w tabeli 3.

W tabeli 2 zestawiono dane określające stan w 2013 r. z powodu braku kompletnych danych z lat następnych, tj. obejmujących wszystkie kraje UE. Z danych zawartych w tabeli wynika, że w krajach UE występuje bardzo duże zróżnicowanie struktury obszarowej gospodarstw. W krajach nowej Unii, za wyjątkiem Czech i Estonii, oraz w krajach południa starej Unii zdecydowanie przeważają gospodarstwa o niewielkim areale – do 5 ha. W kilku krajach ich pozycja jest dominująca. Należą do nich: Malta (96,90%), Rumunia (92,21%), Cypr (89,88%), Bułgaria (86,86%), Węgry (84,58%), Grecja (76,72%) i Portugalia (72,29%). Udział gospodarstw poniżej 5 ha w Polsce wynosi 54,43% i jest zbliżony do udziału tych gospodarstw w takich krajach jak: Słowenia (59,78%), Słowacja (58,89%), Włochy (58,67%), Litwa (53,21%) i Hiszpania (52,49%). Wśród krajów o najwyższym udziale gospodarstw o powierzchni 50 ha i więcej zdecydowanie przewodzą: Luksemburg (50,48%), Francja (40,43%), Wielka Brytania (39,31%) i Dania (34,15%). W kilku krajach udział tych gospodarstw zbliżony jest do 1/4 (25%). Są to: Niemcy (29,95%), Finlandia (27,63%), Czechy (27,01%), Szwecja (23,95%) oraz Belgia (23,09%). Bardzo zbliżony udział gospodarstw o powierzchni 50 ha i więcej charakteryzuje takie kraje jak: Irlandia (17,99%) i Holandia (17,29%) oraz kraje o nieco mniejszym udziale: Estonia (15,32%) i Słowacja (13,15%).

Z powyższego zestawienia trudno jednak wyciągnąć wnioski ogólne, dotyczące podobieństw struktur gospodarstw rolnych w analizowanych krajach. Z tego powodu w analizie danych z tabeli 2 posłużono się standardowym wskaźnikiem podobieństwa struktur, zdefiniowanym w objaśnieniach do tej tabeli. Najpierw obliczono wartości tego wskaźnika dla wszystkich krajów UE względem Polski i zapisano je w ostatniej kolumnie tabeli. Jego wartość świadczy o bardzo dużym podobieństwie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce oraz we Włoszech i w Słowenii (wskaźnik równy 0,92), a także nieco niższym podobieństwie – choć nadal wysokim – do struktury na Litwie i Łotwie oraz w Hiszpanii i Słowacji (wskaźnik powyżej 0,8). Do krajów o strukturze podobnej do Polski należą także Estonia, Portugalia, Austria i Grecja (wskaźnik powyżej 0,7).

Zasadniczym celem pracy jest poszukiwanie wspólnych cech rolnictwa w krajach UE o wyodrębnionych systemach ubezpieczenia społecznego rolników, dlatego też w celu określenia stopnia podobieństwa struktur gospodarstw rolnych w tych krajach obliczono dodatkowo współczynniki podobieństwa struktur oddzielnie dla każdej z par wymienionych krajów. Wyniki przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Wskaźniki podobieństwa struktury gospodarstw wg wielkości ich powierzchni odniesionej do powierzchni gospodarstw ogółem, obliczone dla par krajów UE z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników

	Polska	Austria	Finlandia	Francja	Grecja	Niemcy
Polska	1,00	0,72	0,41	0,52	0,72	0,48
Austria	0,72	1,00	0,68	0,66	0,54	0,74
Finlandia	0,41	0,68	1,00	0,69	0,28	0,88
Francja	0,52	0,66	0,69	1,00	0,44	0,74
Grecja	0,72	0,54	0,28	0,44	1,00	0,32
Niemcy	0,48	0,74	0,88	0,74	0,32	1,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli 2.

Duże podobieństwo struktury gospodarstw wg grup obszarowych występuje jedynie w przypadku Finlandii i Niemiec (wskaźnik 0,88). Ponadto dostrzec można istotne podobieństwo między strukturami gospodarstw w dwóch grupach krajów: (1) Francji i Niemiec – wskaźnik 0,74 oraz struktury w Polsce do struktur w (2) Austrii i Grecji – wskaźnik 0,72. Natomiast kilka wartości wskaźnika wskazuje na bardzo niskie podobieństwo struktur pomiędzy niektórymi z analizowanych krajów, np.: Finlandia – Grecja, Grecja – Niemcy czy Polska – Finlandia. Na podstawie wyników powyższej analizy nie można stwierdzić, czy podobieństwo struktury gospodarstw rolnych wg grup obszarowych jest czynnikiem wpływającym na wyodrębnienie systemów ubezpieczenia społecznego rolników.

Badania podobieństwa wg ośmiu zmiennych z wykorzystaniem analizy skupień

Druga faza analizy wybranych czynników objęła dane zawarte w poniższej tabeli 4. Dane te posłużyły do przeprowadzenia grupowania krajów UE we względnie jednorodne skupienia. Dane zaprezentowane w tabeli 4 w pozycjach 1–6, charakteryzujące gospodarstwa rodzinne i gospodarstwa drobne w krajach UE w 2013 r., zostały pozyskane z publikacji wymienionej w źródłach pod wskazaną tabelą. Jej autorzy przyjęli własne oryginalne kryteria podziału gospodarstw i z ich uwzględnieniem obliczyli wartości poszczególnych wskaźników, wykorzystując przy tym dane statystyczne bazy Eurostat oraz wyniki rachunkowości rolniczej FADN. Dla zachowania spójności czasowej uwzględniono również dane dotyczące 2013 r. w pozycjach 7 i 8 tabeli 4.

Tabela 4. Zestawienie wartości wybranych zmiennych z 2013 r. opisujących stan gospodarki rolnej w krajach UE dla potrzeb analizy skupień

Badany czynnik Państwa UE*	Udział pow. użytków rolnych w gospodarstwach rodzinnych w areale ogółem (w%)	Udział pow. użytków rolnych w gospodarstwach drobnych w areale ogółem (w%)	Udział nakładów pracy w gospodarstwach rodzinnych w łącznym nakładzie pracy w gospodarstwach rolnych (w%)	Udział nakładów pracy w gospodarstwach drobnych w łącznym nakładzie pracy w gospodarstwach rolnych (w%)	Relacja ziemia do praca w gospodarstwach rodzinnych (w ha/AWU)**	Relacja ziemia do praca w gospodarstwach drobnych (w ha/AWU)	Ludność aktywna zawodowo w rolnictwie jako część ludności ogółem (w%)	Produktywność nakładów pracy (w tys. euro/AWU)
	1	2	3	4	5	6	7	8
Austria	63,4	34,9	61,1	35,5	26,0	25,0	1,5	54,2
Belgia	82,6	5,4	70,3	13,1	26,0	9,0	0,5	139,7
Bułgaria	16,3	3,8	37,7	49,1	5,0	1,0	1,4	13,9
Cypr	13,7	64,7	10,9	70,8	8,0	6,0	2,4	26,5
Czechy	15,0	0,3	21,7	0,9	22,0	10,0	2,8	46,3
Dania	48,7	9,5	43,6	14,8	57,0	32,0	1,2	199,2
Estonia	36,5	8,0	41,6	15,1	33,0	20,0	4,3	38,5
Finlandia	63,9	34,1	68,4	26,6	36,0	49,0	1,6	49,5
Francja	29,6	9,0	28,0	15,3	38,0	21,0	0,8	94,1
Grecja	44,6	19,4	56,7	40,2	9,0	6,0	5,0	21,7
Hiszpania	64,2	4,4	63,6	8,1	27,0	15,0	1,9	50,2
Holandia	69,3	11,6	48,0	15,9	17,0	8,0	1,2	180,1
Irlandia	52,4	46,7	35,5	63,5	45,0	22,0	3,0	44,8
Litwa	58,1	13,2	59,5	25,0	18,0	10,0	3,4	17,3
Luksemburg	82,4	9,3	76,4	18,8	38,0	18,0	0,6	117,3
Łotwa	32,2	35,9	23,2	64,1	29,0	12,0	4,7	14,7

Cd. tabeli na następnej stronie.

Tabela 4. Zestawienie wartości wybranych zmiennych z 2013 r. opisujących stan gospodarki rolnej w krajach UE dla potrzeb analizy skupień (cd.)

Państwa UE*	Udział pow. użytków rolnych w gospodarstwach rodzinnych w areale ogółem (w%)	Udział pow. użytków rolnych w gospodarstwach drobnych w areale ogółem (w%)	Udział nakładów pracy w gospodarstwach rodzinnych w łącznym nakładzie pracy w gospodarstwach rolnych (w%)	Udział nakładów pracy w gospodarstwach drobnych w łącznym nakładzie pracy w gospodarstwach rolnych (w%)	Relacja ziemia do praca w gospodarstwach rodzinnych (w ha/AWU)**	Relacja ziemia do praca w gospodarstwach drobnych (w ha/AWU)	Ludność aktywna zawodowo w rolnictwie jako część ludności ogółem (w%)	Produktywność nakładów pracy (w tys. euro/AWU)
	1	2	3	4	5	6	7	8
Malta	21,3	78,7	22,5	76,2	2,0	2,0	0,5	23,6
Niemcy	56,0	13,0	54,3	21,9	32,0	18,0	0,7	114,0
Polska	63,7	27,0	45,9	52,1	11,0	4,0	7,1	11,8
Portugalia	40,1	18,3	25,3	63,2	16,0	3,0	4,6	23,9
Rumunia	35,6	21,5	53,7	40,9	5,0	4,0	3,5	10,6
Słowacja	0,0	9,7	0,0	28,4	–	12,0	3,3	42,2
Słowenia	33,8	61,5	21,3	76,1	10,0	5,0	0,2	15,3
Szwecja	52,3	36,5	41,2	48,0	69,0	41,0	1,1	96,9
Węgry	41,5	3,7	43,0	40,3	11,0	1,0	2,9	16,8
Wielka Brytania	68,7	18,1	56,3	25,5	77,0	45,0	0,7	102,5
Włochy	74,3	14,8	65,2	27,9	15,0	7,0	1,2	44,7

* Bez Chorwacji z uwagi na brak danych (Chorwacja stała się formalnie 28. państwem członkowskim UE 1 lipca 2013 r.).

** AWU (*annual work unit*) to roczna jednostka przeliczeniowa pracy, zgodnie z którą 1 AWU = 2200 godzin pracowanych w ciągu roku. Za L. Goraj, I. Cholewa, D. Osuch et al., *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych. Polski FADN*, Warszawa 2010.

Źródło: Opracowanie własne: poz. 1–6 na podstawie: A. Sadowski, W. Poczta, E. Szuba-Barańska et al., *Modele gospodarstw rolnych w państwach Unii Europejskiej, „Wies i Rolnictwo” 2015, Nr 3 (168)*; poz. 7 na podstawie: GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa 2015, Warszawa 2015*; poz. 8 na podstawie: Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi, Warszawa 2016*.

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

W procedurze grupowania oraz w analizie jej wyników wykorzystano program STATISTICA 13.1. Grupowanie przeprowadzono dla kilku wariantów (liczby grup), spośród których uznano za najkorzystniejszy – z punktu widzenia małego zróżnicowania obiektów wewnątrz skupień – podział na 4 skupienia (grupy). Wyniki grupowanie krajów zostały przedstawione w tabeli 5.

Tabela 5. Kraje tworzące poszczególne skupienia i ich odległości od środków właściwych dla nich skupień*

Skupienie 1		Skupienie 2		Skupienie 3		Skupienie 4	
kraj	odległość	kraj	odległość	kraj	odległość	kraj	odległość
1	Austria 13,57847	Francja 14,99978		Cypr 10,00246		Belgia 8,85087	
2	Bułgaria 16,99487	Słowacja 27,08490		Irlandia 15,43421		Dania 21,68168	
3	Czechy 20,35483	Szwecja 12,77927		Łotwa 7,78335		Holandia 13,18065	
4	Estonia 10,25459	Wielka Brytania 16,54650		Malta 12,52049		Luksemburg 14,26075	
5	Finlandia 18,93514			Portugalia 12,27691		Niemcy 13,68343	
6	Grecja 6,89557			Słowenia 6,55465			
7	Hiszpania 13,48792						
8	Litwa 7,05735						
9	Polska 13,29484						
10	Rumunia 11,12605						
11	Węgry 9,70832						
12	Włochy 11,75319						

* Ciemnym tłem wyróżniono kraje o wyodrębnionych systemach ubezpieczenia społecznego rolników.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli 1.

Obliczone dodatkowo, poza procedurą programu STATISTICA, współczynniki zmienności, tzn. ilorazy odchylenia standardowego odległości krajów od centroidów ich skupień i średnich wartości tych odległości wyrażone w procentach, wyniosły: skupienie 1 – 32,04%, skupienie 2 – 30,78%, skupienie 3 – 27,97% oraz skupienie 4 – 28,90%. Świadczy to o niemal jednorodnym zróżnicowaniu w ramach wyznaczonych skupień.

Polska wraz z trzema innymi krajami, w których rolnicy objęci są wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego, tj. z Austrią, Finlandią i Grecją, znalazła się w skupieniu 1, przy czym Polska i Austria charakteryzują się prawie takimi samymi odległościami od środka skupienia, dwa pozostałe kraje są w odległościach znacząco różnych. Dwa pozostałe kraje UE z wyodrębnionymi systemami ubezpieczenia społecznego rolników występują w dwóch różnych skupieniach: Francja w skupieniu 2, Niemcy zaś w skupieniu 4.

Do oceny odległości środków poszczególnych skupień służą dane z tabeli 6.

Tabela 6. Odległości skupień (poniżej przekątnej) oraz kwadraty odległości skupień (powyżej przekątnej)

		Skupienie			
		nr 1	nr 2	nr 3	nr 4
Skupienie	nr 1	0,00000	831,2330	486,264	1 878,161
	nr 2	28,83111	0,0000	1 217,075	996,256
	nr 3	22,05139	34,8866	0,000	2 867,683
	nr 4	43,33776	31,5635	53,551	0,000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli 2.

Centroidy skupienia 2 (Francja) oraz skupienia 4 (Niemcy) znajdują się w odległości 31,56, a środki tych skupień i skupienia 1 (Austria, Finlandia, Grecja, Polska) dzielą odległości odpowiednio 28,83 i 43,33. Najbardziej oddalone są od siebie skupienia 3 i 4, odległość między ich centroidami wynosi bowiem 53,55.

Wystąpienie w jednym skupieniu aż czterech z sześciu krajów o wyodrębnionych systemach ubezpieczeń społecznych rolników jest niewątpliwie faktem wymagającym głębszej analizy. Należy ją jednak poszerzyć o refleksję nad przyczynami znalezienia się dwóch spośród tych krajów – Francji i Niemiec w innych skupieniach. Tym bardziej, że są to kraje o największym potencjale ludnościowym oraz największym znaczeniu z punktu widzenia rynku rolnego nie tylko w analizowanej szóstce państw, lecz także w całej Europie. Znamienne jest też to, że systemy społecznego ubezpieczenia rolniczego w obu tych krajach są najstarszymi w Europie. Pomocna w zasygnalizowanych rozważaniach jest analiza średnich wartości badanych wielkości w poszczególnych skupieniach (tabela 7) i ich wzajemne porównanie.

Skupienie 1 cechuje stosunkowo wysoki udział gospodarstw rodzinnych w areale ogółem, wynoszący 48,1% i podobny poziom – 51,5% – udziału nakładów pracy w gospodarstwach rodzinnych w łącznym nakładzie pracy, zdecydowanie wyższy niż w skupieniu 2 (Francja) i niższy – lecz nie tak znacząco – od średnich poziomów tych zmiennych w skupieniu 4 (Niemcy). Odwrotna relacja występuje przy porównaniu skupienia 1 i 4, gdy uwzględnimy analogiczne czynniki, tyle że dla gospodarstw drobnych. Zarówno udział gospodarstw drobnych w areale ogółem, jak i udział nakładów pracy w gospodarstwach drobnych w łącznym nakładzie pracy w gospodarstwach rolnych są zdecydowanie większe w skupieniu 1 niż 4, za to jednak oba te czynniki w skupieniu 1 mają wartości średnie bardzo bliskie ich wartościom w skupieniu 2 (Francja).

**Tabela 7. Średnie wartości poszczególnych zmiennych
w ramach skupień 1–4**

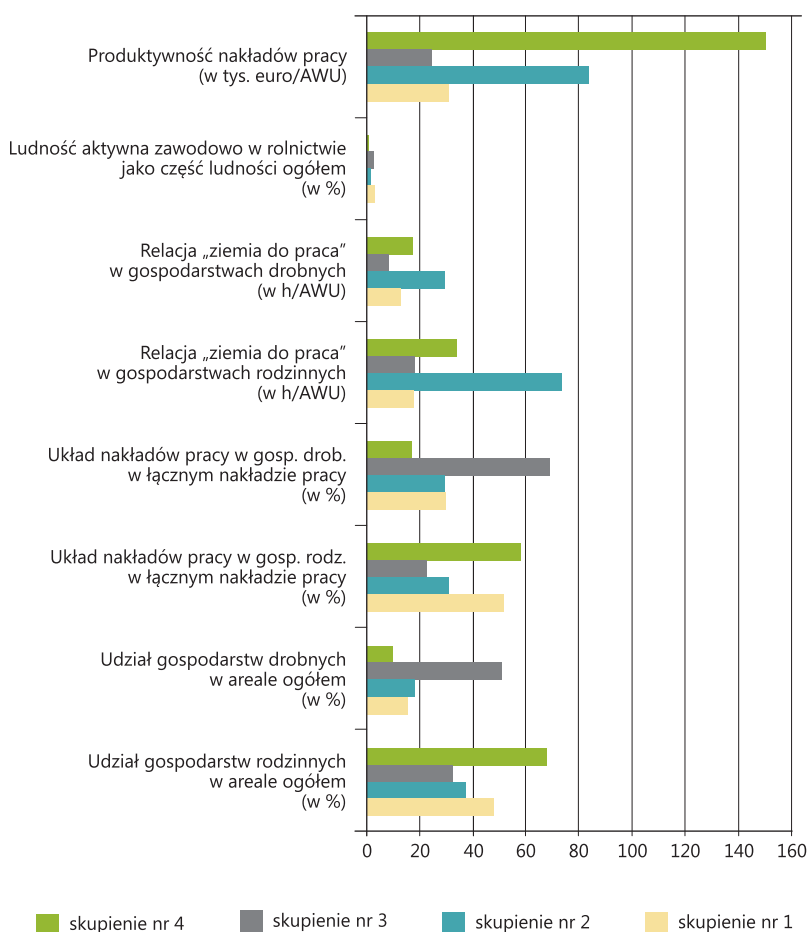
Zmienna	Skupienie i objęte nim kraje o wyodrębnionym systemie ubezpieczenia społecznego rolników			
	nr 1	nr 2	nr 3	nr 4
	Austria Finlandia Grecja Polska	Francja	brak	Niemcy
Udział gospodarstw rodzinnych w areale ogółem (w %)	48,1	37,7	32,3	67,8
Udział gospodarstw drobnych w areale ogółem (w %)	15,4	18,3	51,0	9,8
Udział nakładów pracy w gospodarstwach rodzinnych w łącznym nakładzie pracy w gospodarstwach rolnych (w %)	51,5	31,4	23,1	58,5
Udział nakładów pracy w gospodarstwach drobnych w łącznym nakładzie pracy w gospodarstwach rolnych (w %)	30,1	29,3	69,0	16,9
Relacja ziemia do praca w gospodarstwach rodzinnych (w ha/AWU)	18,2	73,5	18,3	34,0
Relacja ziemia do praca w gospodarstwach drobnych (w ha/AWU)	12,7	29,8	8,3	17,0
Ludność aktywna zawodowo w rolnictwie jako część ludności ogółem (w %)	3,1	1,5	2,6	0,8
Produktywność nakładów pracy (w tys. euro/AWU)	31,3	83,9	24,8	150,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli 2.

Konkludując, można stwierdzić, że między krajami skupienia 1, tj. z wybranych krajów: Austrią, Finlandią, Grecją i Polską a krajami skupienia 4, z których – z uwagi na cel badań – ważne są Niemcy, istnieje pewne podobieństwo w zakresie udziału gospodarstw rodzinnych i nakładów pracy w tych gospodarstwach oraz istnieją znaczące różnice w zakresie tych udziałów w odniesieniu do gospodarstw drobnych. Oznacza to, że znaczenie gospodarstw rodzinnych w krajach z obu grup jest zbliżone, natomiast gospodarstwa drobne mają zdecydowanie większe znaczenie w krajach skupienia 1. Bardzo ważna jest jeszcze inna konstatacja, to że głównymi czynnikami różnicującymi kraje obu grup są zmienne świadczące o efektywności działalności rolniczej, tj. relacja ziemia do praca w obu typach gospodarstw oraz produktywność nakładów pracy – oba te czynniki przyjmują zdecydowanie wyższe, korzystniejsze wartości w przypadku grupy 4 (Niemcy). Należy przy tym zauważyć, że relacja ziemia do praca, bez względu na typ gospodarstwa, jest najwyższa w skupieniu 2 (Francja), ok. 2 razy większa niż w skupieniu 4 i ok. 3 razy większa niż w skupieniu 1, a produktywność nakładów pracy w tym skupieniu, choć wysoka – bo prawie trzykrotnie większa niż w skupieniu 1, jest o wiele niższa niż w skupieniu 4, gdyż stanowi tylko 56% produktywności w tym skupieniu.

Mimo że w skupieniu 3 nie znalazł się żaden z krajów o wyodrębnionym systemie ubezpieczenia społecznego rolników, warto zwrócić uwagę na cechy charakterystyczne tej grupy jako być może osłabiające potrzebę tworzenia takiego systemu. Z danych w tabeli 6 wynika, że kraje skupienia 3 wyróżnia szczególnie wysoki udział gospodarstw drobnych oraz najmniej korzystne wskaźniki efektywności działalności rolniczej, czyli relacji ziemia do praca oraz produktywność nakładów pracy. Podane powyżej zależności widoczne są wyraźnie na wykresie 1.

Wykres 1. Średnie wartości zmiennych w poszczególnych skupieniach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.

Podsumowanie

Przedstawione w opracowaniu²⁷ wyniki badań nie pozwalają na sformułowanie jednoznacznych wniosków. Jest to zrozumiałe, gdyż immanentną cechą badań podobieństwa obiektów jest zależność ich rezultatów od doboru wielkości opisujących te obiekty. Wybór właściwych zmiennych w przypadku oceny podobieństwa, które uzasadniałoby występowanie wyodrębnionych systemów ubezpieczenia społecznego rolników w kilku krajach UE jest szczególnie trudny. Brak jest zdecydowanych przesłanek w tym względzie, gdyż zagadnienia zabezpieczenia społecznego mają charakter interdyscyplinarny, często niepoddający się opisowi za pomocą zmiennych ilościowych, zaś determinanty wyboru modelu i techniki realizacji tegoż zabezpieczenia znajdują się wśród czynników społecznych, ekonomicznych, demograficznych, kulturowych a nawet historycznych. Ostateczna decyzja jest wypadkową tychże i w dużej mierze zależy od wyboru o charakterze politycznym. Z tego powodu opisane badania należy uznać za pierwszą próbę na drodze poszukiwań wspólnych dla sześciu krajów przesłanek utworzenia oraz prowadzenia wyodrębnionych systemów ubezpieczenia społecznego rolników.

Sformułowanie na podstawie wyników badań w pełni wiarygodnych wniosków jest trudne ze względu na brak możliwości zastosowania metod oceny istotności uzyskanych zależności. W przypadku analizy skupień i metody *k*-średnich program STATISTICA co prawda przeprowadza analizę wariancji i oblicza wartości poziomu istotności *p*, jednak wnioskowanie z wyników tych analiz nie ma uzasadnienia merytorycznego. Zatem wnioski mają charakter domniemania bez oceny ilościowej ich słuszności.

Uwzględniając wszystkie powyższe zastrzeżenia, można przestawić następujące ogólne wnioski z badań oceny podobieństwa sześciu krajów UE z wyodrębnionymi dla rolników systemami ubezpieczenia społecznego, przeprowadzonych z uwzględnieniem ośmiu wybranych zmiennych.

Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w poszczególnych krajach o wyodrębnionych systemach ubezpieczenia społecznego rolników nie świadczy o ich podobieństwie w tym zakresie.

Wspólną cechą skupienia – do którego należy 2/3 krajów UE o wyodrębnionych systemach ubezpieczenia społecznego rolników, tj. Austria, Finlandia, Grecja i Polska – jest relatywnie wysoki udział gospodarstw rodzinnych w areale ogółem i udział nakładów pracy w tych gospodar-

²⁷ Zob. również W. Sułkowska, *Wybrane aspekty podobieństwa sektorów rolniczych krajów Unii Europejskiej z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników, część 1*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, Nr 60, s. 135–150.

stwach w łącznym nakładzie pracy w gospodarstwach rolnych. Podobne, choć wyższe udziały gospodarstw rodzinnych są charakterystyczne także dla skupienia, do którego należy kolejny kraj o wyodrębnionym systemie ubezpieczenia społecznego rolników – czyli Niemcy. Natomiast czynnikami wyraźnie różnicującymi oba skupienia są wyżej omówione udziały gospodarstw drobnych. Te jednak są bardzo zbliżone do ich poziomów w skupieniu obejmującym Francję – szósty kraj z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników.

Można na tej podstawie stwierdzić, że pięć z sześciu krajów o wyodrębnionych systemach ubezpieczenia społecznego rolników: Austria, Finlandia, Grecja i Polska (skupienie 1) oraz Niemcy (skupienie 4) należy do skupień cechujących się dużym znaczeniem gospodarstw rodzinnych. Udział gospodarstw drobnych zbliża skupienie 1 obejmujące Austrię, Finlandię, Grecję i Polskę do skupienia 2, w którym znajduje się Francja. Jednocześnie czynniki świadczące o efektywności działalności rolniczej zdecydowanie różnią skupienie tych czterech krajów od obu skupień, w których występują Francja i Niemcy.

Brak zatem jednoznacznych przesłanek do uznania wszystkich sześciu krajów za podobne z punktu widzenia przyjętych w badaniach zmiennych.

Podobieństwo wyrażające się przynależnością do wspólnego skupienia jest natomiast charakterystyczne dla czterech z omawianych krajów, tj. Austrii, Finlandii, Grecji i Polski, przy czym zauważyć należy, że ich skupienie cechuje: najwyższy udział ludności aktywnej zawodowo w rolnictwie w liczbie ludności ogółem, relatywnie duże znaczenie gospodarstw rodzinnych, przeciętne znaczenie gospodarstw drobnych i dosyć niska efektywność działalności rolniczej.

Niewątpliwie poszukiwanie innych związków i cech łączących kraje o wyodrębnionych systemach ubezpieczenia społecznego rolników wymaga dalszych badań z uwzględnieniem szeregu innych zmiennych, wykraczających poza wielkości ekonomiczne i demograficzne.

Wanda Sułkowska, prof. dr. hab., Katedra Zarządzania Ryzykiem i Ubezpieczeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Literatura

1. Eurostat Statistics Explained. Agricultural holdings, by size of holding, by country, 2013; http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_statistics.
2. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 października 1944 r. o zmianie ustawy z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. 1944 nr 9 poz. 44.
3. Giersz Z, *Systemy ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego rolników w krajach OECD, Przegląd rozwiązań systemowych i źródeł finansowania systemów odrębnych dla rolników*, Warszawa, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa i SAEPR, 2013.
4. Goraj L., Cholewa I., Osuch D. et al., *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, Warszawa, Polski FADN, 2010.
5. Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2008.
6. *Rolnicze systemy zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej. Ochrona socjalna populacji wiejskiej w Europie*, red. K. Piątkowski, Warszawa, OR KRUS, 2010.
7. Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 14 grudnia 1971 r. w sprawie udzielania świadczeń leczniczych przez zakłady społeczne służby zdrowia osobom prowadzącym gospodarstwa rolne, Dz. U. 1971 nr 37 poz. 345.
8. Sadowski A., Poczta W., Szuba-Barańska E. et al., *Modele gospodarstw rolnych w państwach Unii*, „Wieś i Rolnictwo” 2015, Nr 3 (168).
9. *The social protection for rural populations of Europe. Agricultural social protection systems in the European Union*, European Network of Agricultural Social Protection Systems (ENASP), http://www.enasp.eu/wp-content/uploads/2015/11/ENASP_Booklet_2015_EN2.pdf, dostęp 25.01.2017.
10. Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o zaopatrzeniu emerytalnym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz ich rodzin i domowników, Dz. U. 1962 nr 37 poz. 165.
11. Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin, Dz. U. 1962 nr 38 poz. 166.
12. Ustawa z 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa, Dz. U. 1968 nr 3 poz. 15.
13. Ustawa z 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne, Dz. U. 1974 nr 21 poz. 118.
14. Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. 1977 nr 32 poz. 140.
15. Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, Dz. U. 1982 nr 40 poz. 268.

16. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2008 nr 50 poz. 291 ze zm.
17. Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2004 nr 91 poz. 873.
18. Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009 nr 79 poz. 667.

**Selected similarities between agricultural sectors in EU states with a separate social insurance system for farmers
(Part 2)
Abstract**

The research goal of the publication is to identify factors whose level assessed by individual countries shows similarity between the agricultural sectors of countries with a separate social security systems for farmers. In connection with the above, the structure of farms determined according to area groups in the EU countries was compared with the analogous structure in Poland and those structures in countries with a separate social security system for farmers, determining in each case the value of indicator of similarities between structures. In the case of eight other variables defined for EU countries (apart from Croatia and Malta), analysis of concentrations was performed using the k-medium method and all analyzed countries were divided into four groups. On this basis, an assessment was made of the similarity of the agricultural sectors of countries with a separate social security systems for farmers. Part of the research study was preceded by an extensive description of the genesis and development of the farmers' social security system in Poland.

Keywords: analysis of EU states concentration according to selected features of the agricultural sector, ENASP - European Network of Agricultural Social Protection Systems, indicator of similarities between farms' structure in EU countries, development of social security for farmers in Poland, separate social security systems for farmers in the EU.

Polityka rolna państwa na przykładzie ubezpieczeń

Streszczenie

W artykule poruszono problem antycypacji ryzyk ubezpieczeniowych w polityce rolnej państwa. Celem opracowania jest identyfikacja działań państwa w obszarze rolnictwa oraz ubezpieczeń rolnych w ramach prowadzonej polityki rolnej.

Polityka rolna, jako jeden z elementów polityki gospodarczej, polega na wprowadzaniu działań państwa wpływających na zachowania podmiotów gospodarczych na rynku. Poprzez analogię do polityki społecznej można wyodrębnić działania o charakterze interwencyjnym oraz działania antycypacyjne.

W literaturze dotyczącej polityki rolnej wypowiedzi i analizy koncentrują się na problemach interwencji na rynku rolnym. Pomijane są jednak analizy działań sprzedających zachodzenie ryzyka w działalności rolniczej. W artykule przyjęto, że obowiązkowe ubezpieczenie rolne jest działaniem o charakterze antycypacyjnym. Natomiast ubezpieczenie upraw rolnych oprócz antycypacyjnego charakteru zawiera także elementy interwencjonizmu w postaci dopłaty do składki.

Słowa kluczowe: antycypacja ryzyka, polityka rolna, ryzyko w działalności rolniczej.

* **Józefina Król**, doktorantka w Katedrze Prawa i Ubezpieczeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

Ingerencja państwa w mechanizm rynkowy związana jest z występowaniem niesprawności na rynku (tutaj głównie związanej z niedoskonałością w zakresie pokrywania ryzyka na rynku ubezpieczeniowym, asymetrią informacji i istnieniem dóbr publicznych, których nośnikiem jest rolnictwo). Konieczność ingerowania w mechanizm rynkowy została uzasadniona w etatystycznej koncepcji zawodności rynku, której źródeł można szukać w keynesizmie, a następnie w teorii ekonomii dobrobytu¹. Niedoskonałość mechanizmu rynkowego oraz istnienie zjawisk niezależnych od decyzji człowieka uzasadniają potrzebę interwencji państwa w różnych obszarach, w tym na rynku rolnym.

Zmieniające się otoczenie i rzeczywistość gospodarcza sprawiają, że dotychczasowe obszary i formy ingerencji państwa na rynku rolnym ulegają przekształceniom. Rozwój gospodarstw rolnych sprawia, że w coraz większym stopniu zwracana jest uwaga na kwestie zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej. Zagadnienie to jest ważne nie tylko na poziomie mikroekonomicznym, lecz także w skali makroekonomicznej. W niniejszym artykule podjęto próbę identyfikacji działań – w obszarze ubezpieczeń podejmowanych przez państwo w ramach polityki rolnej – za pomocą których antycypowane są ryzyka rolnicze².

Poruszonym problemem jest antycypacja ryzyk ubezpieczeniowych w polityce rolnej państwa. Niniejsza praca ma charakter teoretyczny, a jej celem jest określenie dwóch typów działań w polityce rolnej z uwzględnieniem techniki ubezpieczeń.

Opracowanie zostało przygotowane na podstawie rozważań własnych w oparciu o kwerendę literatury odnoszącej się do zagadnienia ingerencji państwa w mechanizm rynkowy, a w szczególności do kwestii interwencjonizmu na rynku rolnym.

¹ B. Skubiak, *Rola państwa w gospodarce* [w:] *Polityka gospodarcza – teoria i praktyka*, red. B. Kryk, Szczecin, ECONOMICUS, 2012, s. 17.

² Ryzyko rolnicze rozumiane negatywnie, czyli jako zagrożenie, wynikające z możliwości wystąpienia niepożądanego zjawiska – K. Jajuga, *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa, PWN, 2009, s. 13–14. Por. także K. Łyskawa, M. Osak, *Standardy zarządzania ryzykiem w kształtowaniu programów ubezpieczeniowych* [w:] *Ryzyko ubezpieczeniowe. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, red. M. Serwach, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2013, s. 247–273 oraz E. Majewski et al., *Czynniki ryzyka i strategię zarządzania przedsiębiorstwem rolniczym w kontekście uwarunkowań polskiego rolnictwa* [w:] *Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych*, red. M. Hamulczuk, S. Stańko, Warszawa, IERiGŻ, 2009, s. 162–164.

Podejście do ingerencji państwa w teorii ekonomii

Podjęmowanie przez państwo określonych działań jest wynikiem niedoskonałości systemu rynkowego, czyli nieefektywnej alokacji zasobów. Postulaty głoszące możliwość ingerencji państwa, w przypadku jednostek potrzebujących pomocy, pojawiają się już w teoriach liberalnych. Wyłuszczeniem według Johna Stuarta Milla jest sytuacja, w której jednostka znajduje się w niekorzystnej sytuacji poprzez konieczność zawarcia niekorzystnej transakcji³. Bezpośrednie oddziaływanie państwa na gospodarkę w makroskali było postulowane przez Johna Maynarda Keynesa, dzięki któremu w teorii ekonomii zostało utrwalone pojęcie interwencjonizmu. J. M. Keynes w swojej teorii, w podejściu popytowym, zakłada niezbędną stałą interwencję państwa w całokształt życia gospodarczego za pomocą pośrednich i bezpośrednich środków oddziaływania. Konieczność taka zachodzi, ponieważ według niego, założenia klasycznej teorii ekonomii mogą być spełnione tylko w nielicznych przypadkach⁴.

Zarówno w teorii klasycznej, jak i keynesizmie istnieje zgoda na istnienie instytucji państwa, która w gospodarce rynkowej pełni funkcje mające na celu zapewnienie podstawowych zasad ustrojowych i porządku społeczno-gospodarczego. Oprócz tych podstawowych ról, państwo podejmuje także pewne działania rynkowe zmierzające do usprawniania nieefektywnych mechanizmów. Ich celem jest poprawa efektywności gospodarki, zmniejszenie nierówności w podziale dochodu, stabilizowanie gospodarki oraz zwiększenie sprawności działania podmiotów ekonomicznych⁵.

Współczesną doktryną społeczno-ekonomiczną, która bazuje na dorobku keynesizmu, jest teoria państwa dobrobytu⁶. Zgodnie z założeniami ekonomii dobrobytu, mechanizm rynkowy charakteryzuje się pewnymi niedoskonałościami, dlatego dopuszczane są naprawcze działania państwa o charakterze pośrednich środków takich jak podatki i subsydia⁷. Celem ekonomii dobrobytu jest określenie zasad funkcjonowania gospodarki, które zapewnią optymalne zaspokojenie potrzeb społecznych⁸.

³ W. Kamiński, *Współczesna teoria dobrobytu*, Warszawa, PWE, 1980, s. 273.

⁴ J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa, PWN, 2003, s. 349.

⁵ M. Adamowicz, *Współczesna rola rolnictwa a modele interwencjonizmu rolnego*, „Wieś i Rolnictwo” 2009, Nr 2 (143), s. 38–39.

⁶ B. Skubiak, *Rola...*, op. cit., s. 17.

⁷ W. Kamiński, *Współczesna...*, op. cit., s. 274.

⁸ Ibidem, s. 20.

W centrum zainteresowania są te potrzeby społeczne, które są także interesujące z punktu widzenia poszczególnych jednostek. Teoria wyboru społecznego zwraca uwagę na fakt, że w obecnej gospodarce kapitalistycznej podejmowane są dwa rodzaje decyzji dotyczących wykorzystania zasobów. Są to decyzje rynkowe oraz decyzje polityczne⁹. Decyzje polityczne o charakterze gospodarczym zmieniając otoczenie oraz zasady działania podmiotów gospodarczych, powinny jednocześnie odpowiadać na indywidualne potrzeby jednostek¹⁰. We współczesnej teorii dobrobytu zwraca się uwagę na zrównoważenie wydatków oraz sposób ich podziału pomiędzy różne możliwości, tak aby poprzez regulowanie popytu globalnego utrzymać zrównoważony wzrost¹¹. Arthur Cecil Pigou – przedstawiciel tego nurtu, pisząc o interwencji władzy publicznej wskazuje na dwa rodzaje działań¹². Po pierwsze, interwencja może być rozumiana jako kontrola działań, które są realizowane przez prywatne podmioty. W drugim znaczeniu, interwencja może polegać na bezpośrednim zarządzaniu działaniami przez władzę publiczną.

Interwencjonizm w niniejszym opracowaniu rozumiany jest w ujęciu zaprezentowanym przez Ludwiga von Misesa jako wewnętrzna polityka rządowej ingerencji w sprawy biznesu¹³. Interwencjonizm rozumiany jako system polityki gospodarczej państwa jest także zbiorem środków służących realizacji założeń tej polityki. L. von Mises w swoim dziele przedstawia interwencjonizm jako jedną z trzech form społecznego współdziałania, stanowiącą formę pośrednią między kapitalizmem a socjalizmem¹⁴.

Współcześni polscy autorzy prezentują pojęcie interwencjonizmu w różnych kontekstach. Stanisław Zalewski interwencjonizmem państwowym nazywa wkraczanie państwa w stosunki gospodarcze w celu zmiany ich toku¹⁵. Jadwiga Wzyńska-Ludian dodaje, że interwencjonizm oddziałuje nie tylko na gospodarkę, ale także na procesy społeczne¹⁶. Podobne stanowisko reprezentuje Aleksander Sulejewicz stwierdzając, że wszelkie działania publiczne mają na celu maksymalizację dobrobytu społecznego obecnych mieszkańców danego kraju¹⁷.

⁹ Ibidem, s. 194.

¹⁰ Ibidem, s. 40.

¹¹ Ibidem, s. 17.

¹² A. C. Pigou, *The Economics Of Welfare*, London, Macmillan and co., 1952, s. 329.

¹³ L. Mises, *Interwencjonizm*, tł. A. Łaska, J. M. Małek, Kraków, ARCANA, 2005, s. 7

¹⁴ Ibidem, s. 13.

¹⁵ S. Zalewski, *Interwencjonizm podatkowy*, Warszawa, Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”, 1939, s. 5.

¹⁶ J. Wzyńska-Ludian, *Przyczyny i formy interwencjonizmu państwowego w rolnictwie*, Lublin, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 1996, s. 49.

¹⁷ A. Sulejewicz, *Analiza społecznych kosztów i korzyści: między ekonomią dobrobytu a planowaniem rozwoju*, Warszawa, PWN, 1991, s. 183.

Marek Smoleń i Ewelina Górniak uważają, że forma i zakres interwencjonizmu w danym kraju związane są z realizowaną polityką gospodarczą¹⁸. Dla państw członkowskich Unii Europejskiej źródłem jest przede wszystkim polityka wspólnotowa, która w przypadku rolnictwa ma szczególne znaczenie. Ingerencja państwa oznacza zatem wchodzenie sektora publicznego, poprzez określone działania, w zakres podejmowania decyzji przez jednostkę. Przyczyną tak rozumianego interwencjonizmu na rynku jest odpowiedzialność państwa za całokształt życia gospodarczego oraz bezpieczeństwo ekonomiczne i społeczne swoich obywateli¹⁹.

Interwencjonizm może mieć charakter wewnętrzny, ale może także polegać na stosowaniu instrumentów o charakterze handlowym, które służą pełnej lub częściowej izolacji rynku wewnętrznego od światowego²⁰. Niezależnie od formy, celem interwencjonizmu jest „osłonięcie się przed skutkami niedostatecznej konkurencyjności, przerzucając na innych straty wynikające z niskiej efektywności, zamiast ów dysparytet wyrównywać wspólnym wysiłkiem wszystkich zainteresowanych”²¹. Jednocześnie powinna być spełniona reguła paretowska, czyli suma społecznych korzyści uzyskanych w efekcie przeprowadzenia określonego działania interwencyjnego musi przewyższać poniesione koszty lub straty (koszty społeczne)²².

Działania państwa w sektorze rolnym Interwencja gospodarcza czy antycypacja ryzyka?

Polityka rolna jest jednym z rodzajów mikroekonomicznej polityki gospodarczej²³. Według A. Wosia w jej zakres wchodzi takie obszary jak: ustrój rolny i stosunki grupowe na obszarach wiejskich, struktura agrarna i stosunki pomiędzy poszczególnymi grupami gospodarstw, sytuacja socjalna ludności rolniczej i wiejskiej, rozmiary i struktura produkcji rolnej

¹⁸ M. Smoleń, E. Górniak, *Interwencjonizm państwowy w warunkach rynkowych*, Rzeszów, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, 2007, s. 7.

¹⁹ Ibidem, s. 7.

²⁰ A. Biernat-Jarka, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie – koncepcja i uzasadnienie*, „SERiA” 2011, Nr XIII (5), s. 6.

²¹ K. Duczkowska-Małysz, *Rolnictwo – wieś – państwo*, Warszawa, PWN, 1998, s. 131.

²² A. Sulejewicz, *Analiza...*, op. cit., s. 183.

²³ J. Kaja, *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, wyd. IV, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2014, s. 103.

czej, potencjał wytwórczy w rolnictwie związany z działalnością inwestycyjną, dochody rolników oraz obciążenia ludności rolniczej na rzecz ogólnego rozwoju²⁴. Współcześnie w krajach Unii Europejskiej prowadzona jest Wspólna Polityka Rolna. Zgodnie z założeniami do głównych jej zadań należy²⁵: (1) poprawienie wydajności rolnictwa poprzez postęp techniczny, racjonalny rozwój produkcji rolnej oraz optymalne wykorzystanie czynników produkcji; (2) zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej – szczególnie poprzez wzrost indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie; (3) stabilizacja rynków rolnych; (4) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw oraz utrzymanie akceptowanych cen produktów rolnych dla konsumentów. Polityka państwa obejmuje zatem różne obszary rolnictwa, dlatego należy przyjrzeć się za pomocą jakich działań realizuje swoje cele.

Poprzez analogię do typologii modeli polityki społecznej przyjętej przez Tadeusza Szumlicza, można wyodrębnić dwa modele polityki gospodarczej. Są to: model interwencji gospodarczej oraz model antycypacji gospodarczej²⁶. W modelu interwencji gospodarczej działania państwa wynikają z potrzeby kształtowania stosunków gospodarczych poprzez usuwanie niesprawności rynku. Interwencja w modelu interwencji gospodarczej rozumiana jest jako oddziaływanie o charakterze bezpośrednim i doraźnym, następujące po zaistnieniu skutków²⁷.

Natomiast w modelu antycypacyjnym działania państwa (działania antycypacyjne) polegają na uprzedzaniu określonych ryzyk związanych z działalnością gospodarczą. Antycypowanie oznacza przewidywanie zdarzeń i zbiorowe zapobieganie sytuacjom trudnym i niekorzystnym, które są oceniane negatywnie²⁸. W tym celu należy przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, od jakich ryzyk może i powinna uwalniać polityka gospodarcza, a w szczególności rolna. W modelu antycypacji gospodarczej kategorią konstrukcyjną jest ryzyko gospodarcze. Stosowane zatem będą przede wszystkim mechanizmy oparte na zasadzie ubezpieczenia, czyli odpowiadające na ryzyko ubezpieczalne i przewidywalne dla określonej grupy²⁹.

²⁴ A. Woś, *Podstawy nauki o polityce rolnej*, Warszawa, PWRiL, 1987, s. 29–30.

²⁵ Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012, art. 39 (1), Dz. U. C 326 z 26.10.2014.

²⁶ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz-Warszawa, Oficyna Wyd. Branta, 2005, s. 55. W opracowaniu T. Szumlicz podaje trzy modele (interwencji społecznej, antycypacji społecznej oraz dystrybucji społecznej), ale w tym przypadku zastosowanie mają tylko dwa z nich.

²⁷ T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, Warszawa, Oficyna Wyd. SGH, 1994, s. 89.

²⁸ Ibidem, s. 89–90.

²⁹ T. Szumlicz, *Modele...*, op. cit., s. 90.

W literaturze można odnaleźć liczne odniesienia do pierwszego modelu, czyli do zagadnienia interwencjonizmu gospodarczego oraz interwencjonizmu w rolnictwie. Zgodnie z opisem pojęcia w Encyklopedii ekonomiczno-rolniczej interwencjonizm rolny może być traktowany jako część szeroko rozumianego interwencjonizmu państwowego³⁰. Jerzy Wilkin uważa, że to rolnictwo jest najważniejszym obiektem interwencji państwa w gospodarce, a formy tej ingerencji ulegają zmianom³¹. Należy zauważyć, że działania interwencyjne są elementem polityki rolnej i służą realizacji celów w niej zawartych³². Uzasadnieniem dla interwencjonizmu w rolnictwie jest fakt, że ten dział gospodarki z przyczyn obiektywnych nie ma zdolności do samodzielnego nadążania za ogólnym tempem rozwoju gospodarczego. Z tego powodu państwo interweniuje, aby stworzyć lepsze warunki do wzrostu i rozwoju³³. Rolnictwo ma ograniczone możliwości rozwoju z uwagi na wysoki poziom ryzyka oraz nieskuteczność metod zabezpieczania się przed nim³⁴.

Poziom interwencji w rolnictwie jest znacznie wyższy niż w innych dziedzinach gospodarki. Pomimo braku uzasadnienia dla takiej działalności z punktu widzenia teorii przewag komparatywnych interwencjonizm stosowany jest w większości krajów wysoko rozwiniętych (Japonia, Europa Zachodnia). O podejmowaniu działań interwencyjnych przesądzają w tym przypadku względy społeczne i środowiskowe. Nadrzędnym zadaniem każdego państwa jest utrzymanie bezpieczeństwa żywnościowego. Ponadto kultywowanie i utrzymywanie produkcji rolniczej pomaga w realizacji założeń ochrony środowiska³⁵. W przypadku polskiej gospodarki rolnictwo jest także bardzo ważnym sektorem ze względu na udział ludności rolniczej (15,3%)³⁶. Zatem „reguła paretowska” jest spełniona, gdyż podejmując działania interwencyjne i antycypacyjne wspomaga się bardzo ważną część gospodarki.

Interwencjonizm w rolnictwie może być realizowany na takich płaszczyznach jak³⁷:

³⁰ *Interwencjonizm w rolnictwie* [w:] *Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, Warszawa, PWRiL, 1984; M. Adamowicz, *Współczesna...*, op. cit., s. 38.

³¹ J. Wilkin, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie: dlaczego był, jest i będzie*, „Biuletyn informacyjny ARR” 2002, Nr 9 (135), s. 19.

³² M. Smoleń, E. Górniak, *Interwencjonizm...*, op. cit., s. 38.

³³ J. Wyzińska-Ludian, *Przyczyny...*, op. cit., s. 38.

³⁴ Adamowicz M., *Współczesna...*, op. cit., s. 40.

³⁵ J. Rowiński, *Protekcjonizm rolny – zakres i formy, Polityka handlowa zakres i formy protekcjonizmu*, Warszawa 1996, s. 89.

³⁶ GUS, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2016*, Warszawa 2015, s. 37.

³⁷ R. Przygodzka, *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Białystok, Wyd. UwB, 2006, s. 73.

- 1) ochrona przed konkurencją ze strony taniego importu – tzw. protekcjonizm handlowy,
- 2) pobudzanie wewnętrznego popytu na żywność oraz wspieranie eksportu,
- 3) regulowanie podaży artykułów żywnościowych,
- 4) stabilizowanie rynku rolnego i żywnościowego,
- 5) implementowanie szeroko pojętego postępu biologicznego, technologicznego i edukacyjnego,
- 6) wspieranie przemian strukturalnych w rolnictwie,
- 7) wspieranie rozwoju infrastruktury rolnictwa i obszarów wiejskich.

W konsekwencji polityka rolna pełni dwie podstawowe funkcje, tj. funkcję ochronną (rozumianą jako protekcjonizm na rynkach rolnych) oraz funkcję pobudzającą (interwencjonizm władz państwowych)³⁸. Cele jakie sobie stawia polityka rolna, dotyczą z jednej strony dochodów gospodarstw rolnych, z drugiej zaś przedsięwzięć, którymi rynek prywatny nie jest zainteresowany. Są one jednak niezbędne z punktu widzenia społecznej użyteczności dóbr³⁹.

Działania interwencjonistyczne państwa w zakresie rolnictwa można rozpatrywać na trzech poziomach⁴⁰:

- 1) międzynarodowym – działania służące ochronie interesów krajowego rolnictwa;
- 2) krajowym – celem regulacji rynku wewnętrznego, aby zapewnić równowagę popytowo-podażową, ochronę dochodów producentów rolnych oraz poprawę warunków strukturalnych;
- 3) regionalnym – obejmującym obszary wydzielone pod względem gorszych warunków gospodarowania i mniejszych możliwości rozwoju gospodarczego.

W innym ujęciu interwencjonizm na rynku rolnym można rozpatrywać w dwóch kategoriach: interwencjonizm w obszarze rynku wewnętrznego oraz interwencjonizm wpływający na sferę obrotów zagranicznych⁴¹. Jako klasyczny instrument interwencjonizmu przytaczany jest protekcjonizm w handlu produktami rolnymi, który polega na nakładaniu ceł oraz innych ograniczeń handlowych. Ze względu na zjawisko globalizacji i liberalizacji handlu, działania te w Polsce i Europie mają marginalne znaczenie. To stwierdzenie daje podstawy do tego, aby identyfikować nowe obszary, w których podejmowane są aktywne działania państwa.

³⁸ L. Kłós, *Polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich* [w:] *Polityka gospodarcza – teoria i praktyka*, red. B. Kryk, Szczecin, ECONOMICUS, 2012, s. 152.

³⁹ L. Kłós, *Polityka...*, op. cit., s. 152.

⁴⁰ J. Wyzińska-Ludian, *Przyczyny...*, op. cit., s. 49.

⁴¹ M. Adamowicz, *Współczesna...*, op. cit., s. 41.

Tak opisany interwencjonizm jest podejmowaniem działań ad hoc, czyli w momencie zaistnienia danej sytuacji. Wskazane w literaturze płaszczyzny interwencjonizmu nie obejmują działań, które są zaprojektowane w ustawach, a których celem jest uwalnianie od ryzyka poprzez obejmowanie podmiotów gospodarczych rozwiązaniami systemowymi w oparciu o metodę ubezpieczenia.

Narzędzia oddziaływania na ryzyko w produkcji rolnej

Państwo zostało wyposażone w narzędzia oddziaływania na ryzyko w produkcji rolnej, których celem jest zachowanie potencjału produkcyjnego gospodarstw rolnych. Narzędzia te mają charakter społeczny i gospodarczy, ale dla celów dalszej analizy skupiono się tylko na aspektach gospodarczych.

Zarządzanie ryzykiem w rolnictwie odbywa się na kilku poziomach zaprezentowanych na schemacie 1. W sferze indywidualnego gospodarstwa rolnego możliwe jest oddziaływanie na ryzyko poprzez organizację produkcji (dywersyfikację produkcji i stosowaną technologię) oraz podejmowanie działań przez wszystkich członków rodziny rolniczej w zakresie dywersyfikacji dochodów. Indywidualną reakcją na ryzyko jest także korzystanie z mechanizmów prawno-ekonomicznych dostępnych na rynku. Przykładem jest zawieranie kontraktów jako dzielenie się ryzykiem czy korzystanie z ubezpieczeń dobrowolnych.

Na potrzeby niniejszego opracowania skupiono się na narzędziach konstruowanych na poziomie państwowym. Należałoby tu wyodrębnić dwa typy narzędzi: instrumenty w ramach modelu interwencji gospodarczej oraz mechanizmy w modelu antycypacji ryzyka.

Celem interwencji w ramach polityki rolnej jest kształtowanie parametrów gospodarowania, czyli m.in. kształtowanie cen rolnych, podatków, kredytów, wprowadzanie dotacji i innych subwencji. W rozumieniu M. Smoleń i E. Górniak dotacja jest pojęciem tożsamym z subwencją i dopłatą. Tak rozumiane dotacje są bezzwrotnymi świadczeniami pieniężnymi o charakterze przedmiotowym lub podmiotowym. Dotacje przedmiotowe odnoszą się do konkretnej działalności, a podmiotowe – do konkretnego podmiotu gospodarczego⁴². Dotacje są rozwiązaniem uzasad-

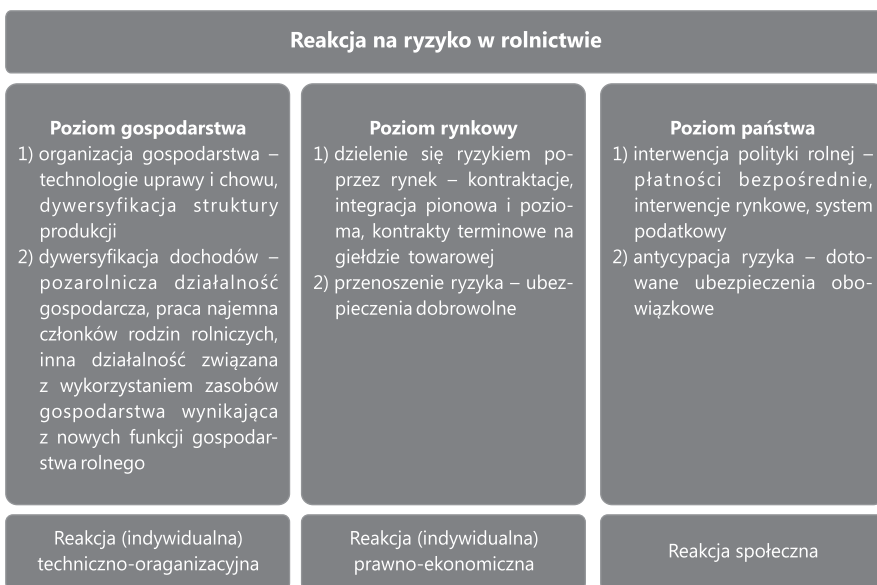
⁴² M. Smoleń, E. Górniak, *Interwencjonizm...*, op. cit., s. 36.

nionym pod warunkiem, że przyznawane są na okres przejściowy i służą beneficjentowi do samopomocy⁴³.

W sektorze rolnym wymieniane są następujące kategorie dotacji, które charakteryzują działalność interwencyjną polityki rolnej⁴⁴:

- subwencjonowanie produkcji rolnej (dotacje do środków produkcji, dopłaty do kredytów preferencyjnych, subwencje do magazynowania),
- subwencjonowanie postępu w rolnictwie (odnosi się do postępu biologicznego, technicznego, organizacyjnego i naukowego),
- dotowanie rozwoju infrastruktury wiejskiej,
- subwencje do ubezpieczeń społecznych,
- dotacje współfinansujące przemiany strukturalne w rolnictwie,
- dotacje do inwestycji,
- dotacje celowe na pokrycie skutków klęsk żywiołowych, subwencje na rzecz środowiska naturalnego.

Schemat 1. Reakcja na ryzyko w rolnictwie



Źródło: Opracowanie na podstawie własnych rozważań własnych oraz I. Gradka, B. Pieczyński, Zarządzanie ryzykiem w gospodarstwie rolnym, CDR O/Radom, Radom 2013, s. 7.

⁴³ K. Duczkowska-Małysz, *Rolnictwo...*, op. cit., s. 131.

⁴⁴ M. Smoleń, E. Górnica, *Interwencjonizm...*, op. cit., s. 36.

Wszystkie działania interwencyjne można klasyfikować według różnych kluczy podziałowych. Charakteryzując działania interwencyjne na rynku rolnym można wydzielić działania o charakterze rynkowym oraz dochodowym. Mariusz Hamulczuk i Stanisław Stańko dzielą narzędzia rynkowe na instrumenty bezpośredniej kontroli podaży (kwoty produkcyjne, zakupy interwencyjne, kwoty importowe oraz bariery pozataryfowe) oraz instrumenty pośredniej kontroli (obciążenia importowe, subsydia eksportowe). Aktualnie działaniem interwencyjnym są głównie nadzwyczajne środki pomocy wypłacane przez Agencję Rynku Rolnego (od 1 września 2017 r. zadania w tym zakresie zostały przejęte przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa), np., tzw. Pakiet Hogana uruchomiony przez Komisję Europejską w związku z trudną sytuacją na rynkach rolnych, a także dopłaty i subsydia⁴⁵.

Katalog opisanych form wsparcia nie jest zamknięty. Do powyższych należałoby dodać dopłaty i dotacje związane z ubezpieczeniami upraw.

Rola państwa na rynku ubezpieczeń rolnych

Problem zawodności rynku w zakresie ubezpieczeń rolniczych został już zauważony przez Josepha E. Stiglitz. Zwraca on uwagę na niekompletność tego rynku w obliczu dużego ryzyka jakie towarzyszy produkcji rolniczej⁴⁶. Zatem uznanie rynku ubezpieczeń rolnych za obszar ingerencji państwa w ramach polityki rolnej jest uzasadnione ze względu na jego niedoskonałość w zakresie pokrywania ryzyka⁴⁷. Działania państwa na rynku ubezpieczeń w ramach polityki rolnej wpisują się w model antycypacji ryzyka, a w przypadku ubezpieczenia upraw występuje także element interwencjonizmu.

W modelu antycypacji ryzyka działania państwa polegają na zabezpieczeniu wobec ryzyka w działalności rolniczej. Na poziomie europejskim, w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, przewidziane są pewne działania w zakresie pokrywania skutków zdarzeń losowych. Po pierwsze, przewi-

⁴⁵ Agencja Rynku Rolnego, <http://www.arr.gov.pl/roc>, dostęp 2.08.2017.

⁴⁶ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Stan i struktura rejestrowanego bezrobocia na wsi w 2014 roku*, Warszawa 2015, s. 6.

⁴⁷ M. Kaczała, *Ubezpieczenia upraw z dopłatami jako przykład interwencji państwa w zakresie zarządzania ryzykiem w gospodarstwie rolnym w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2009; *Inwestycje finansowe i ubezpieczenia – tendencje światowe a polski rynek*, Wrocław 2009, s. 141.

dziano fundusz na przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonej w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych⁴⁸. Wsparcie dla gospodarstw rolnych przeznaczone jest na inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej zniszczony w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof. Pomocy udziela się, gdy inwestycja jest uzasadniona ekonomicznie i nie jest możliwa bez udziału środków publicznych, a ponadto został spełniony obowiązek ubezpieczenia upraw rolnych. Wsparcie udzielane jest poprzez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Po drugie, w ramach prowadzonej polityki preferowane jest tworzenie tzw. mutual funds (fundusze wspólnego inwestowania)⁴⁹. Celem tego narzędzia jest wypłacanie rekompensat – zrzeszonym w funduszu – rolnikom, którzy poniosą straty gospodarcze, a uprzednio wnieśli swój wkład do funduszu⁵⁰. Obecnie w Polsce to narzędzie nie funkcjonuje.

Działaniem państwa na rynku ubezpieczeń rolnych jest przede wszystkim wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia. Obowiązek dotyczy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego (ubezpieczenie OC rolnika), ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych (ubezpieczenie budynków rolniczych) oraz dotowanych ubezpieczeń upraw rolnych wyłącznie od określonych ryzyk; w przypadku tych rolników, którzy uzyskali płatności bezpośrednio w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego⁵¹. Tak zaprojektowane rozwiązania mają charakter antycypacyjny. Wprowadzenie obowiązku zawierania wskazanych umów ubezpieczenia sprawia, że z założenia każdy z rolników spełniający obowiązek uczestniczy w antycypacji ryzyka, które dotyczy prowadzonej działalności rolniczej i produkcji rolnej. Według danych Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) wysokość składki brutto w 2015 r. wynosiła: dla obowiązkowego ubezpieczenia budynków w gospodarstwach rolnych – 490 574 tys. zł, dla ubezpieczenia obowiązkowego OC rolników – 61 804 tys. zł, a dla ubezpieczenia upraw roślinnych – 178 246 tys. zł⁵². Obowiązkowość wymienionych ubezpieczeń wpływa nie tylko na stan

⁴⁸ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, art. 18 Rozporządzenia EFRROW.

⁴⁹ M. Janowicz-Lomott, *Mutual fund jako forma zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, T. 2, Nr 5, s. 63.

⁵⁰ Por. M. Janowicz-Lomott M., *Mutual...*, op. cit, s. 63–77.

⁵¹ Ustawa z 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1152; Ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. 2005 nr 150 poz. 1249.

⁵² KNF, Dane uzyskane na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, DKS/0511/297/4/2016/MB, dostęp 1.04.2016.

poszczególnych gospodarstw, ale jest także ważna w kontekście całego sektora rolnego, który w naszej gospodarce odgrywa ważną rolę⁵³.

W przypadku obowiązkowego ubezpieczenia upraw państwo nie tylko nałożyło obowiązek, lecz także wprowadziło dopłaty z budżetu państwa do składki ubezpieczeniowej. Taka możliwość wynika z reform prowadzonych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej⁵⁴ i jest przewidziana na podstawie ustawy z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (wraz ze zmianami). W myśl artykułu 1 dopłaty stosowane są do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia od wystąpienia skutków określonych zdarzeń losowych. Dopłaty, które stanowią część należnych zakładom ubezpieczeń składek z tytułu zawartych umów ubezpieczenia, są przekazywane bezpośrednio do zakładów ubezpieczeń na podstawie umowy w sprawie dopłat. Działanie to ma zatem charakter interwencyjny, a wprowadzenie tej formy pomocy ma dwa główne cele⁵⁵. Po pierwsze, przeznaczenie pewnej kwoty na dofinansowanie składek ubezpieczeniowych ma skutkować zmniejszeniem wydatków państwowych, które musiałyby być poniesione na rzecz gospodarstw rolnych poszkodowanych w wyniku klęsk żywiołowych. Drugim celem jest zwiększenie liczby zawieranych umów ubezpieczenia upraw. Konieczność pokrycia jedynie pewnej części składki ubezpieczeniowej ma zwiększyć zainteresowanie rolników w zakresie zapewnienia sobie indywidualnej ochrony przed skutkami realizacji ryzyka.

Drugą formą subsydiowania przewidzianą w ustawie o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich jest dotacja celowa służąca pokryciu części odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez suszę⁵⁶. Jest ona przekazywana tym zakładom ubezpieczeń, które zawarły umowy w sprawie dopłat lub umowy ubezpieczenia obowiązkowego. W 2017 r. podpisaną z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi umowę na realizację dopłat do składek ubezpieczenia upraw rolnych miało 5 zakładów ubezpieczeń: PZU S.A., TUV „TUV”, Concordia Polska TUV, Pocztove TUV oraz InterRisk TU S.A. Vienna Insurance Group⁵⁷. Ze wskazanej dotacji celowej pokrywana jest część odszkodowań należna producentom rolnym w momencie wystąpienia suszy. Zarówno wysokość dopłat do składki, jak

⁵³ J. Pawłowska-Tyszko, M. Soliwoda, S. Pieńkowska-Kamieniecka et al., *Stan obecny i perspektywy rozwoju systemu podatkowego i ubezpieczeniowego polskiego rolnictwa*, Warszawa, IERiGŻ, 2015, s. 121.

⁵⁴ Pawłowska-Tyszko J., *Aktualne problemy zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 2009, s. 47.

⁵⁵ M. Kaczała, *Ubezpieczenia...*, op. cit., s. 144.

⁵⁶ Ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw..., art. 10a.

⁵⁷ MRiRW, <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Ubezpieczenie-upraw-rolnych>, dostęp 2.08.2017.

również dotacji celowej jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej oraz pozostaje w dyspozycji ministra właściwego do spraw rolnictwa. W 2015 r. kwota dotacji do składek ubezpieczeń upraw rolnych wynosiła 173 374,58 tys. zł (dla porównania – w 2008 r. kwota dotacji wynosiła 61 306,50 tys. zł)⁵⁸.

Działania państwa odnoszą się także do organizacji rynku ubezpieczeń rolnych. W ramach prowadzonej polityki przewidziane jest wsparcie dla systemu ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie⁵⁹. Ma ono polegać na stworzeniu sieci Samorządowych Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych przy współudziale samorządów powiatowych i gminnych zrzeszonych w utworzonej Krajowej Izbie Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych. W zakresie działań tych podmiotów będą dopłaty do ubezpieczeń w rolnictwie oraz szkody o charakterze katastroficznym. Oznacza to, że preferowanym kierunkiem organizacji systemu ubezpieczeń rolniczych jest wspieranie tworzenia towarzystw ubezpieczeń wzajemnych.

Wnioski

Działania państwa w gospodarce przybierają różne formy. Wobec podmiotów w sektorze rolnym prowadzona jest polityka rolna, w ramach której podejmowane są działania zarówno o charakterze interwencyjnym, jak i antycypacyjnym. W związku z tym w artykule ingerencja państwa w ramach polityki rolnej nie jest traktowana jako całość, ale dokonano podziału na antycypację ryzyka oraz interwencjonizm (interwencję) gospodarczy w rolnictwie.

W literaturze dotyczącej polityki rolnej wypowiedzi i analizy koncentrują się na problemach interwencji w rolnictwie. Do narzędzi interwencyjnych zakwalifikowano m.in. kryzysowe działania interwencyjne uruchamiane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz dopłaty i subsydia. Są to zatem działania, które umożliwiają interwencję państwa ad hoc, czyli w momencie zaistnienia określonego ryzyka.

Drugim rodzajem działań państwa w obszarze rolnictwa są działania o charakterze antycypacyjnym, czyli uprzedzających i przewidujących za-

⁵⁸ Uzasadnienie do Ustawy z 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-186-2016/\\$file/8-020-186-2016.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-186-2016/$file/8-020-186-2016.pdf), dostęp 2.08.2017.

⁵⁹ MRiRW, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6F421CBD>, dostęp 2.04.2017.

chodzenie ryzyk w działalności rolniczej. Narzędziem w tym modelu jest obowiązkowe ubezpieczenie (OC rolnika, budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, upraw rolnych wyłącznie od określonych ryzyk). Dodatkowo w artykule przyjęto, że obowiązkowe ubezpieczenie upraw rolnych jest działaniem antycypacyjnym, ale zawiera także element interwencji w postaci dopłaty do składki ubezpieczeniowej.

*Józefina Król, doktorantka w Katedrze Prawa i Ubezpieczeń,
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.*

Literatura

1. Adamowicz M., *Współczesna rola rolnictwa a modele interwencjonizmu rolnego*, „Wieś i Rolnictwo” 2009, Nr 2 (143).
2. Agencja Rynku Rolnego, <http://www.arr.gov.pl/roc>.
3. Biernat-Jarka A., *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie – koncepcja i uzasadnienie*, „SERiA” 2011, Nr XIII (5).
4. Duczkowska-Małysz K., *Rolnictwo, wieś, państwo*, Warszawa, PWN, 1998.
5. Gradka I., Pieczyński B., *Zarządzanie ryzykiem w gospodarstwie rolnym*, CDR O/Radom, Radom 2013.
6. GUS, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2016*, Warszawa 2015.
7. Hamulczuk M., Stańko S., *Prognozowanie cen surowców rolnych – uwarunkowania i metody*, Warszawa, IERiGŻ- PIB, 2011.
8. *Interwencjonizm w rolnictwie* [w:] *Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, Warszawa, PWRiL, 1984.
9. Jajuga K., *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa, PWN, 2009.
10. Janowicz-Lomott M., *Mutual fund jako forma zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, T. 2, Nr 5.
11. Kaczała M., *Ubezpieczenia upraw z dopłatami jako przykład interwencji państwa w zakresie zarządzania ryzykiem w gospodarstwie rolnym w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2009; *Inwestycje finansowe i ubezpieczenia – tendencje światowe a polski rynek*, Wrocław 2009.
12. Kaja J., *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, wyd. IV, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2014.
13. Kamiński W., *Współczesna teoria dobrobytu*, Warszawa, PWE, 1980.
14. Keynes J. M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa, PWN, 2003.
15. Kłos L., *Polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich* [w:] *Polityka gospodarcza – teoria i praktyka*, red. B. Kryk, Szczecin, ECONOMICUS, 2012.

16. KNF, dane uzyskane na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, DKS/0511/297/4/2016/MB.
17. Łyskawa K., Osak M., *Standardy zarządzania ryzykiem w kształtowaniu programów ubezpieczeniowych* [w:] *Ryzyko ubezpieczeniowe. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, red. M. Serwach, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2013.
18. Majewski E. et al., *Czynniki ryzyka i strategie zarządzania przedsiębiorstwem rolniczym w kontekście uwarunkowań polskiego rolnictwa* [w:] *Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych*, red. M. Hamulczuk, S. Stańko, Warszawa, IERiGŻ, 2009.
19. MRiRW, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6F421CBD>.
20. MRiRW, <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biurow-Prasowe/Informacje-Prasowe/Ubezpieczenie-upraw-rolnych>.
21. Mises L., *Interwencjonizm*, tł. A. Łaska, J.M. Małek, Kraków, ARCANA, 2005.
22. Pigou A.C., *The Economics Of Welfare*, London, Macmillan and co., 1952.
23. Pawłowska-Tyszko J., *Aktualne problemy zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, Warszawa, IERiGŻ, Warszawa 2009.
24. Pawłowska-Tyszko J., Soliwoda M., Pieńkowska-Kamieniecka S. et al., *Stan obecny i perspektywy rozwoju systemu podatkowego i ubezpieczeniowego polskiego rolnictwa*, Warszawa, IERiGŻ, 2015.
25. Przygodzka R., *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Białystok, Wydawnictwo UwB, 2006.
26. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*.
27. Rowiński J., *Protekcjonizm rolny – zakres i formy, Polityka handlowa zakres i formy protekcjonizmu*, Warszawa 1996.
28. Skubiak B., *Rola państwa w gospodarce* [w:] *Polityka gospodarcza – teoria i praktyka*, red. B. Kryk, Szczecin, ECONOMICUS, 2012.
29. Smoleń M., Górniak E., *Interwencjonizm państwowy w warunkach rynkowych*, Rzeszów, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, 2007.
30. Stiglitz J.E., *Some theoretical aspects of agricultural policies*, „The World Bank Research Observer” 1987, Vol. 2, No. 1.
31. Sulejewicz A., *Analiza społecznych kosztów i korzyści: między ekonomią dobrobytu a planowaniem rozwoju*, Warszawa, PWN, 1991.
32. Szumlicz T., *Modele polityki społecznej*, Warszawa, Oficyna Wyd. SGH, 1994.
33. Szumlicz, T., *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz-Warszawa, Oficyna Wyd. Branta, 2005.
34. Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 26 października 2012, Dz. U. C 326 z 26.10.2014.
35. Ustawa z 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1152.
36. Ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. 2005 nr 150 poz. 1249.

37. Uzasadnienie do Ustawy z 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-186-2016/\\$file/8-020-186-2016.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-186-2016/$file/8-020-186-2016.pdf).
 38. Wilkin J., *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie: dlaczego był, jest i będzie*, „Biuletyn informacyjny ARR” 2002, Nr 9 (135).
 39. Woś A., *Podstawy nauki o polityce rolnej*, Warszawa, PWRiL, 1987.
 40. Wyżńska-Ludian J., *Przyczyny i formy interwencjonizmu państwowego w rolnictwie*, Lublin, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 1996.
 41. Zalewski S., *Interwencjonizm podatkowy*, Warszawa, Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”, 1939.
-

The state agricultural policy on the example of insurance Abstract

The thesis discusses the problem of anticipating insurance risks in the state agricultural policy. The object of the study is to identify the state's activities in the field of agriculture and agricultural insurance as part of the agricultural policy.

Agricultural policy, as a part of the economic policy, affects the business entities on the market. By analogy with social policy, there is the distinction between intervention and anticipating activities.

The literature about agricultural policy concentrates on the problems of agricultural market intervention. However, the anticipating activities are neglected. The article assumes that the compulsory crop insurance is not an example of intervention but a kind of anticipating activity, while the crop insurance also includes elements of intervention (contribution to the premium) in addition to the anticipatory character.

Keywords: the risk anticipation, the agricultural policy, risk in the agricultural activities.

Informacje dla autorów

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

Dodatkowych informacji udzielimy telefonicznie
pod numerami: 22 592-66-88, 22 592-66-86, 22 592-64-07
lub odpowiemy na e-mail wysłany pod adresem:
kwartalnik@krus.gov.pl