

**Stan obecny i perspektywy
rozwoju systemu podatkowego
i ubezpieczeniowego
polskiego rolnictwa**



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Stan obecny i perspektywy rozwoju systemu podatkowego i ubezpieczeniowego polskiego rolnictwa

Redakcja naukowa

dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko

Autorzy:

dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko

dr inż. Michał Soliwoda

dr Sylwia Pieńkowska-Kamieniecka

dr Damian Walczak



ROLNICTWO POLSKIE I UE 2020+
WYZWANIA, SZANSE, ZAGROŻENIA, PROPOZYCJE

Warszawa 2015

Dr Sylwia Pieńkowska-Kamieniecka jest pracownikiem Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Dr Damian Walczak jest pracownikiem Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Pozostali Autorzy są pracownikami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego.

Pracę zrealizowano w ramach tematu **Finansowe i fiskalne uwarunkowania poprawy efektywności, zrównoważenia i konkurencyjności polskiego rolnictwa** w zadaniu *Podatki, paropodatki, transfery i ubezpieczenia społeczne oraz gospodarcze i instrumenty zarządzania ryzykiem w kształtowaniu konkurencyjności, stabilności finansowej i bezpieczeństwa socjalnego w rolnictwie i na wsi.*

Celem pracy jest ocena obowiązujących i postulowanych rozwiązań podatkowo-ubezpieczeniowych w polskim rolnictwie poprzez wskazanie konsekwencji przyjętych konstrukcji dla realizacji podstawowych funkcji tych instrumentów.

Recenzent

prof. dr hab. Anna Bera, Uniwersytet Szczeciński

Korekta

Katarzyna Mikulska

Redakcja techniczna

Leszek Ślipski

Projekt okładki

IERiGŻ-PIB

ISBN 978-83-7658-572-7

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa

tel.: (22) 50 54 444

faks: (22) 50 54 757

e-mail: dww@ierigz.waw.pl

<http://www.ierigz.waw.pl>

Spis treści

Wstęp	7
1 Opodatkowanie rolnictwa w Polsce	10
1.1. Historyczne uwarunkowania systemu opodatkowania rolnictwa	10
1.2. Przegląd obowiązujących przepisów w zakresie opodatkowania dochodów w rolnictwie – podatek rolny oraz podatek od działów specjalnych produkcji rolnej	16
1.2.1. Podatek rolny	16
1.2.2. Podatek dochodowy od działów specjalnych produkcji rolnej	25
2. Opodatkowanie dochodu w rolnictwie – przegląd i ocena rozwiązań	34
2.1. Systemy uproszczonej ewidencji i sprawozdawczości na potrzeby rachunkowości finansowej i podatkowej – ujęcie wieloaspektowe	34
2.2. Uproszczenia w systemach opodatkowania dochodów rolniczych w Europie na przykładzie Niemiec i Francji	46
3. Propozycje opodatkowania dochodu w polskim rolnictwie i ich ocena	51
3.1. Ocena proponowanych rozwiązań – wybrane problemy praktycznego wdrażania	55
4. Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie	59
4.1. Wprowadzenie teoretyczne: przegląd literatury	59
4.2. Przegląd ustawodawstwa obowiązującego w latach 2004-2014	66
4.3. Przegląd propozycji ustawowych	72
4.4. Ocena skutków regulacji w świetle stabilności finansowej państwa, konkurencyjności sektora oraz efektywności ekonomicznej gospodarstw	74
5. Bieżące i postulowane zmiany w zakresie ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie	96
5.1. Wprowadzenie teoretyczne	96
5.2. Przegląd regulacji prawnych	102
5.3. Przegląd propozycji na przyszłość	114
5.4. Ocena skutków regulacji	119
Podsumowanie	124
Literatura	128

Wstęp

Produkcja rolna jest z natury nieprzewidywalna, co przy braku specjalnych programów ograniczających ryzyko towarzyszące działalności prowadzi do jej spadku. Dzisiaj, bardziej niż w jakimkolwiek innym okresie w historii, sektor rolny funkcjonuje w warunkach wysokiej konkurencyjności, co przyczynia się do zmian strukturalnych stojących przed rolnictwem na całym świecie. W Polsce jest wiele gospodarstw, które nie pomnażają swojego kapitału, a ich moce produkcyjne oraz kapitałochłonność są zbyt słabe, aby funkcjonować na rynku konkurencyjnym. Co więcej gospodarstwa generują coraz niższe dochody, które w ogromnej części zasilane są dotacjami z zewnątrz. Sytuacja ta rodzi pewne obawy co do ich przyszłości. Pojawiają się również wątpliwości, czy możliwości produkcyjne gospodarstw rolnych są wystarczające, aby utrzymać przemysł.

W takiej sytuacji do rolnictwa kierowane są również specjalne rozwiązania podatkowe i parapodatkowe, zastosowanie bowiem ogólnie obowiązujących przepisów do sektora rolnego mogłoby spowodować dodatkowe trudności. Należy jednak zauważyć, że na przestrzeni ostatnich lat polski sektor rolniczy przeszedł szereg korzystnych zmian strukturalnych. W kontekście tych przemian konieczna wydaje się rewizja systemu podatkowego i ubezpieczeniowego w rolnictwie pod kątem odzwierciedlenia i dopasowania się do obecnych warunków prowadzenia działalności rolniczej. Ważnym problemem jest wybór właściwej formy opodatkowania działalności rolniczej, gdyż polskie gospodarstwa rolne, jako jedyna grupa podmiotów gospodarczych, wyłączone są z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Sytuacja ta prowadzi do wielu napięć społecznych, ze względu na to, że obecne rozwiązania naruszają zasadę sprawiedliwości i powszechności opodatkowania. W poszukiwaniu nowych rozwiązań przydatne mogą być te, które już istnieją, ponieważ ich poznanie pozwala na wykorzystanie sprawdzonych już konstrukcji przy budowie nowego systemu opodatkowania rolnictwa. Z przeglądu literatury odnoszącej się do opodatkowania rolnictwa w krajach Unii Europejskiej wynika, że w siedmiu krajach rolnictwo podlega specjalnym, preferencyjnym rozwiązaniom podatkowym, zazwyczaj nie wymagającym obliczania wysokości dochodów, ale opartym na uproszczonej księgowości. W niektórych krajach te przywileje dotyczą tylko uboższych rolników. Ocena istniejących rozwiązań podatkowych wskazuje, że nie ma konkretnych przesłanek do stwierdzenia, czy należy rolników objąć podatkiem dochodowym, czy też nie. Istnieje natomiast wiele powodów wskazujących, że należy tę grupę potraktować szczególnie (m.in. ze względu na: zmienność dochodów w rolnictwie, wpływ warunków przyrodniczo-klimatycznych, niską stopę zwrotu).

Niezwykle ważnym zagadnieniem z punktu widzenia bezpieczeństwa gospodarstw są instrumenty zarządzania ryzykiem. Coraz większe zmiany dokonujące się w obszarze rolnictwa Unii Europejskiej, m.in. zapowiedź redukcji dopłat, zmniejszenie interwencji rynkowych oraz rosnąca skala zagrożeń klimatycznych i epidemiologicznych, wymagać będą w niedalekiej przyszłości dobrze rozwiniętej oferty instrumentów zarządzania ryzykiem. Stąd Komisja Europejska planuje wprowadzić narzędzia uzupełniające istniejący system płatności oraz instrumenty zarządzania rynkiem, a wśród nich kompleksowe ubezpieczenia od klęsk żywiołowych, fundusze wzajemnego inwestowania, instrumenty stabilizacji dochodów oraz dalszy zintegrowany z innymi narzędziami rozwój ubezpieczeń dotowanych.

Cała istota prezentowanego przez nas zagadnienia sprowadza się więc do potrzeby wprowadzenia zmian w rolniczym systemie podatkowym i ubezpieczeniowym w Polsce. Pojawia się pytanie, czy proponowane przez różne ośrodki (w tym również rządowe) propozycje ustawowe odnoszące się do zmian w systemie podatkowo-ubezpieczeniowym powinny być kontynuowane i jakie będą skutki ich wprowadzenia dla budżetu państwa, sektora i samych rolników.

Opracowanie ma na celu ocenę obowiązujących i postulowanych rozwiązań podatkowo-ubezpieczeniowych w polskim rolnictwie poprzez wskazanie konsekwencji przyjętych konstrukcji dla realizacji podstawowych funkcji tych instrumentów. W pracy ograniczono się do oceny makroekonomicznej funkcji efektywności fiskalnej oraz społecznej, w tym postulatu sprawiedliwości opodatkowania. Zamierzeniem autorów niniejszego opracowania była również ocena uproszczonych form rachunkowości wykorzystywanych na potrzeby rozliczeń podatkowo-ubezpieczeniowych w wybranych państwach Unii Europejskiej. Dokonano również oceny systemu zarządzania ryzykiem w polskim rolnictwie, pod kątem możliwości wprowadzenia zmian pożądanых dla rozwoju i stabilności finansowej gospodarstw.

Rozprawa została podzielona na pięć rozdziałów. W rozdziale pierwszym rozważania koncentrują się na historycznych uwarunkowaniach opodatkowania rolnictwa w Polsce. Autorzy poszukują argumentów przemawiających za koniecznością funkcjonowania podatków w rolnictwie, ich roli oraz znaczenia fiskalnego, stymulacyjnego i redystrybucyjnego. Szczegółowe rozważania skoncentrowane są na analizie i krytycznej ocenie aktualnie obowiązujących rozwiązań podatkowych w rolnictwie.

W rozdziale drugim dokonano merytorycznej oceny korzyści płynących z zastosowania uproszczonych metod obliczania dochodów. Przeanalizowano uproszczone zasady opodatkowania rolnictwa we Francji oraz w Niemczech,

zwracając szczególną uwagę na charakter, rodzaj oraz efektywność zastosowanych uproszczeń.

W rozdziale trzecim została przeprowadzona ocena aktualnych propozycji zmian opodatkowania dochodu w rolnictwie. Dokonując oceny proponowanych rozwiązań, zwrócono szczególną uwagę na propozycję Ministerstwa Finansów, której założenia przeanalizowano pod kątem sprawiedliwości wewnętrznej i zewnętrznej, efektywności ekonomicznej, konkurencyjności gospodarstw rolnych i zrównoważenia sektora.

Rozdział czwarty odnosi się do oceny aktualnie obowiązującego systemu ubezpieczeniowego w rolnictwie. W rozdziale tym skoncentrowano się na analizie norm optymalnego systemu ubezpieczeniowego w rolnictwie oraz wpływu przyjętych rozwiązań na rozwój tego sektora. Rozważania w tym rozdziale obejmują ocenę aktualnie obowiązujących i proponowanych regulacji w świetle stabilności finansowej państwa, konkurencyjności sektora oraz efektywności ekonomicznej gospodarstw.

Rozdział piąty stanowi studium rozważań na temat konieczności zabezpieczania się gospodarstw przed różnymi rodzajami ryzyka (w szczególności ryzyka pogodowego). Dokonano przeglądu obowiązujących i proponowanych zapisów ustawowych odnośnie ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie. Szczególną uwagę zwrócono na ocenę wpływu istniejących i proponowanych rozwiązań na zrównoważony rozwój rolnictwa, w tym ład społeczny, gospodarczy, środowiskowy i instytucjonalno-polityczny.

Książka prezentuje stan prawny na dzień 31.12.2015 r.

1. Opodatkowanie rolnictwa w Polsce

1.1. Historyczne uwarunkowania systemu opodatkowania rolnictwa

Od zawsze rolnictwo było i jest traktowane jako ważny sektor gospodarki, stanowiący gwarancję samowystarczalności i bezpieczeństwa żywnościowego danego kraju. To również baza dla rozwoju przemysłu rolno-spożywczego, a w ostatnich latach dostawca surowców energetycznych i energii. Biorąc pod uwagę znaczenie rolnictwa dla gospodarki, od zawsze zastanawiano się w jaki sposób przejąć nadwyżkę wytwarzaną w gospodarkach rolnych, co miało swój wyraz w specyficznych konstrukcjach podatkowych.

W X-XIII wieku dochody państwa polskiego miały swoje oparcie w tzw. prawie książęcym, na podstawie którego wszelkie świadczenia miały formę danin w naturze, a dopiero później przemieniły się w formę świadczeń pieniężnych i osobistych. W tym czasie można wyodrębnić kilka rodzajów podatków, które obejmowały różne grupy społeczne i posiadany przez nie majątek. W rolnictwie obowiązywał podatek w formie danin z gospodarstwa chłopskiego¹.

W XI i na początku XII wieku gospodarstwa chłopskie były obciążone daninami powszechnie nazywanymi podymnym, później poradnym (na Mazowszu i Kujawach – podwornym), gdyż uiszczano je proporcjonalnie do liczby używanych w gospodarstwie zaprzęgów. Danina ta była uiszczana w nierogaciznie, następnie w bydle rogatym oraz w owcach, a na samym końcu w zbożu. Prymitywną formą kwitu skarbowego, świadczącego o uiszczeniu należnej daniny był tzw. narzac². Niektóre gospodarstwa były zobowiązane do zapłaty tzw. dań, czyli danin w postaci baryłek miodu. Od czasów Kazimierza Wielkiego podatki zaczęto płać w formie pieniężnej.

W XIV i XV wieku z racji ustanowienia wielu przywilejów (m.in. zwolnienie od płacenia podatków) dla stanu szlacheckiego i duchownego głównymi podatnikami byli chłopci ze wsi królewskich, szlacheckich i duchownych. Płacili oni tzw. podatek łanowy (poradny), którego wysokość była uzależniona od potrzeb państwa oraz rodzaju podatnika. Należy zauważyć, że system podatkowy istniejący w Polsce w XIV-XVII wieku nie obciążał wszystkich stanów w jednakowym stopniu, a co za tym idzie nie realizował idei powszechności i sprawiedliwości opodatkowania. Grupą, która niezależnie od uwarunkowań prawnych nie była uprzywilejowana podatkowo byli głównie właściciele gospodarstw chłopskich czy też posiadłości ziemskich.

¹ *Historia podatków w Polsce*, www.wikipedia.org (data dostępu: 10.10.2015).

² Narzac – nacięcie znajdujące się na dwu przystających do siebie kijach, będące dowodem zapłaty podatku, z których jeden pozostawał u poborcy, a drugi u podatnika.

W połowie XVII wieku podatek łanowy na skutek kryzysu finansowego państwa został zastąpiony podatkiem podymnym, który następnie ustąpił miejsca tzw. podatkowi pogłównemu, od głowy. Podatki te obejmowały już większość grup społecznych. Należy zauważyć, że podatki te miały charakter podatków majątkowych i w żaden sposób nie nawiązywały do dochodu podatnika³.

Pierwowzorem podatków dochodowych (bezpośrednich) była natomiast tzw. ofiara wieczysta (nawiązująca do dochodu jako podstawy opodatkowania), która została wprowadzona w 1789 roku i objęła szlachtę i duchowieństwo. Natomiast w procesie unifikacji podatków bezpośrednich podstawowe znaczenie miała Ustawa z dnia 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym. Ustawa ta nie objęła m.in. gospodarstw rolnych o powierzchni poniżej 15 ha UR, co było wynikiem uwzględniania w jej konstrukcji tzw. minimum egzystencji uprawniającego do zwolnień podatkowych. Dodać należy, że zwolniona z tego podatku została praktycznie większość indywidualnych gospodarstw rolnych. W latach 1919-1938 średnia powierzchnia gospodarstwa indywidualnego utworzonego w ramach parcelacji wynosiła 9,32 ha⁴. Gospodarstwa rolne nie podlegały również tzw. państwowemu podatkowi przemysłowemu, który został wprowadzony ustawą z dnia 15 lipca 1925 r. Taka sytuacja funkcjonowała do początku 1945 roku, do którego to podstawową formą danin fiskalnych obciążających gospodarstwa rolne były świadczenia rzeczowe.

Nowe przepisy regulujące i unifikujące zasady opodatkowania podatkiem gruntowym na terenie całego kraju zostały wprowadzone w dniu 13 kwietnia 1945 roku na podstawie Dekretu o reformie samorządowego systemu podatkowego⁵. Przedmiotem jego opodatkowania były wszelkie grunty rolnicze (poza wyłączeniami), a wpływy z tego tytułu przekazano jednostkom samorządu terytorialnego. O wysokości indywidualnych obciążeń decydowała przede wszystkim powierzchnia gospodarstwa rolnego określona w hektarach, w mniejszym stopniu inne czynniki, takie jak: rodzaj upraw, urodzajność gruntów, stan ich zagospodarowania oraz stopień zniszczeń wojennych. Stawki podatku miały charakter kwotowy (50 zł od 1 ha gruntów ornych, łąk, ogrodów i sadów oraz 5 zł

³ Typowym podatkiem majątkowym był natomiast podatek od nieruchomości, który został wprowadzony dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 stycznia 1936 roku. Na wsiach obciążeniu tym podatkiem podlegały jedynie budynki nie związane z gospodarką rolną, ogrodniczą lub leśną, w pozostałych przypadkach rolnicy zostali zwolnieni z tego tytułu. Taka sytuacja ma również miejsce w obecnie funkcjonującym lokalnym podatku od nieruchomości.

⁴ F. Kapusta, *Geneza i rola gospodarstw rodzinnych w rolnictwie polskim*, *Ekonomia Economics* 2(23), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 154.

⁵ *Dekret o reformie samorządowego systemu podatkowego*, Dz.U. z 1945 r. nr 13, poz. 73.

od pozostałych gruntów) i zwiększały się w miarę wzrostu liczby hektarów gospodarstwa (o 10, 25 i 50%). Obowiązujące stawki były relatywnie niskie i nie realizowały przypisanych im ustawowo funkcji, a mianowicie ograniczania liczby gospodarstw o dużej powierzchni oraz zwiększania przychodów państwa. Co więcej konstrukcja tego podatku nawiązywała nadal do majątku podatnika i nie miała związku ze zdolnością płatniczą gospodarstwa, czy też jego rentownością. Ustawa ta nie była więc aktywnie wykorzystywana w przebudowie struktury agrarnej i państwa i już w roku 1946 przeszła gruntowną przebudowę.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż wytworzony w gospodarstwach rolnych produkt dodatkowy może być przejmowany przez państwo w różny sposób⁶, bądź przez podatki i inne obciążenia finansowe, bądź też pośrednio przez zaniżanie cen skupu produktów rolnych. Najczęściej w czasach gospodarki nakazowo-rozdziałowej wybierano tę drugą drogę⁷, która prowadziła jednak do zaniżania rentowności produkcji i narastania problemu niskiej dochodowości gospodarstw. W ten sposób nadwyżka, która mogłaby być wytwarzana w rolnictwie była realizowana w innych działach gospodarki narodowej i tam została przejęta w postaci podatków. Sytuacja ta sprzyjała konstruowaniu takich systemów podatkowych, które w niewielkim stopniu obciążały gospodarstwa rolne i nie miały związku z ich dochodowością. Stąd też od 1946 roku do roku 1985 funkcjonowały w rolnictwie różne formy opodatkowania tego sektora⁸ takie, jak: komunalny podatek gruntowy (1946-1950) oraz podatek gruntowy (1950-1984), których wymiar uzależniano od przychodowości szacunkowej z 1 ha gruntów rolnych.

Podstawę opodatkowania komunalnego podatku gruntowego stanowił przychód szacunkowy wyrażony w kwintalach żyta, który obejmował ogół pożytków z gospodarstwa rolnego z roku poprzedzającego rok podatkowy. Stawka podatkowa dla gospodarstw indywidualnych była zróżnicowana w latach 1946-1949 – wynosiła od 2 do 18% i wzrastała wraz ze wzrostem przychodowości. Równoległe z tym podatkiem pobierane były tzw. świadczenia rzeczowe, stąd całkowite obciążenie, zwłaszcza gospodarstw dużych, było wysokie, co znacznie ograniczało ich rozwój. Tak silna progresja podatkowa była wynikiem zamierzeń ustawodawcy, którego celem była eliminacja średnich i dużych gospodarstw rolnych. Jak podaje R.I. Dziemianowicz w latach 1947-1949 w stosunku do lat wcześniejszych nastąpił wyraźny wzrost opodatkowania rolnictwa, co

⁶ R. Wierzba, *Finanse przedsiębiorstw rolnych*, PWE, Warszawa 1988, s. 114.

⁷ A. Woś, *Ekonomiczne narzędzia sterowania rolnictwem*, PWN, Warszawa 1985, s. 139.

⁸ Szerzej to zagadnienie opisuje R.I. Dziemianowicz, *Efektywność opodatkowania rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Warszawa 2007, s. 277-297.

było wynikiem zbliżenia norm szacunkowych do rzeczywistych dochodów. W wyniku tych działań udział wymiaru podatku gruntowego w produkcji czystej rolnictwa wzrósł z 4% w 1947 roku do 10,2% w 1949 roku⁹.

W podatku gruntowym wprowadzonym ustawą z 1950 roku¹⁰ podstawę opodatkowania stanowił wyrażony w złotych ogół pożytków gospodarstw rolnych, zarówno z produkcji roślinnej i zwierzęcej (w tym również z działów produkcji specjalnej). Podatek ten wymierzano według stałej i ruchomej stawki podatkowej, przy czym stawka ruchoma, której górna granica stanowiła 25%, obejmowała indywidualne gospodarstwa rolne, gospodarstwa państwowe korzystały ze stawki stałej w wysokości 10%. Obowiązywały również ulgi na dzieci. Podobnie jak w poprzednim okresie podatek ten miał charakter progresywny i obciążał głównie gospodarstwa duże, co praktycznie ograniczało ich możliwości rozwojowe¹¹. Podatek gruntowy funkcjonujący w latach 1950-1956 realizował zamierzenia poprzedniego okresu mające na celu przebudowę ustroju rolnego w Polsce i doprowadził do upadku ekonomicznego dużych, wysoko-produkcyjnych gospodarstw rolnych.

W kolejnych latach (1957-1971) podatek ten był wielokrotnie zmieniany, co było wynikiem ostrej krytyki kolektywnych form gospodarowania oraz konieczności zwiększania produkcji rolnej. Główne kierunki zmian obejmowały m.in. złagodzenie progresji (obniżenie najwyższych stawek podatku gruntowego), wprowadzenie instrumentów pobudzających wzrost produkcji rolnej (ulgi i zwolnienia kierowane do gospodarstw posiadających ziemię niższej jakości) i inwestycji rolniczych (ulgi inwestycyjne).

Największe zmiany zaszły w 1972 roku i dotyczyły podstawy opodatkowania, którą po zmianach stanowił dochód szacunkowy z gospodarstwa oraz powierzchnia użytków rolnych wyrażona w hektarach i w hektarach przeliczeniowych. Stawki podatku dla podstawy opodatkowania obliczonej według dochodów miały charakter procentowy, a dla obliczonej według powierzchni – kwotowy. Takie rozwiązanie sprzyjało drobnym gospodarstwom rolnym, które płaciły podatek naliczany według najniższej stawki podatkowej i nie płaciły jednej z dwóch części tego podatku tzw. części kwotowej. Celem wprowadzenia nowych rozwiązań było złagodzenie występujących różnic w opodatkowaniu dochodów gospodarstw rolnych, zwłaszcza pomiędzy gospodarstwami dużymi

⁹ R.I. Dziemianowicz, *Efektywność systemu...*, s. 283.

¹⁰ *Ustawa o podatku gruntowym*, Dz.U. nr 27, poz. 50.

¹¹ A. Hanusz, *Polityka podatkowa w zakresie różnicowania obciążeń dochodów rolniczych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996, s. 90.

i małymi. Nowa konstrukcja podatku wyraźnie pogłębiała dysproporcje pomiędzy wysokością odprowadzanych podatków a wysokością faktycznych dochodów, co w konsekwencji doprowadziło do systematycznego zmniejszania udziału podatku gruntowego w produkcji czystej.

Dotychczasowe rozważania wskazują, że omawiane podatki nie realizowały jednak swoich podstawowych funkcji. Podkreślała to E. Chyrza, która zauważyła, że podatek rolny sprzed 1985 roku z powodu relatywnie niskiego wymiaru i wadliwej konstrukcji, nie pełnił zadań właściwych temu instrumentowi, zwłaszcza jego funkcji stymulacyjnej i regulacyjnej¹². Podkreślał to również R. Wierzba, który zauważył brak oddziaływania stymulacyjnego tych podatków i wskazywał, że aby podatki mogły pełnić funkcję bodźcową znacznie korzystniejsza jest sytuacja, gdy ceny skupu produktów rolnych są wysokie i jednocześnie podatki duże¹³. Prowadzone przez niego analizy dowiodły, że niskie ceny produktów rolnych prowadzą do niskiej rentowności produkcji rolniczej, co rodzi szereg problemów takich, jak:

- ograniczone możliwości przejmowania z rolnictwa części akumulacji finansowej,
- brak możliwości przejmowania przez podatek rolny renty gruntowej I i II¹⁴.

Taka sytuacja ograniczała możliwości opodatkowania dochodów rolniczych i prowadziła do powstawania zarówno negatywnych (dotowanie rolnictwa poprzez przerzucenie podatków na inne grupy społeczne i brak partycypacji tego sektora w społecznych kosztach gospodarczych), jak i pozytywnych efektów zewnętrznych (brak podatków stanowił rekompensatę za dostarczanie korzyści społeczeństwu w postaci niższych cen rynkowych).

W wyniku narastających problemów w latach 1983-1984 pojawiła się nowa koncepcja podatku rolnego, która wiązała się z nadaniem temu instrumentowi funkcji ekonomicznej, co wiązało się z wyraźnym w stosunku do poprzedniego okresu wzrostem obciążeń z tego tytułu. Celem ustawodawcy było bowiem skłonienie producentów rolnych do maksymalnego wykorzystania gruntów, stymulowanie procesów modernizacji gospodarstw, oddziaływanie na wzrost produkcji rolnej, zmniejszenie dysproporcji w dochodach ludności rolniczej oraz ujednoczenie obciążeń podatkowych wszystkich sektorów rolnictwa¹⁵.

¹² E. Chyrza, *Regulacyjne i stymulacyjne rozwiązania w konstrukcji podatku rolnego*, Annales Universitatis M. Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 26, t. XXVI, 8, Lublin 1992, s. 141.

¹³ R. Wierzba, *Finanse...*, op. cit., s. 115.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ D. Jasińska, *Podatek rolny i inne obciążenia rolnictwa indywidualnego w latach 1985-1986*, Instytut Finansów, Warszawa 1989, s. 5; J.St. Zegar (red. nauk.), *System podatku rolnego (Zarys koncepcji)*, IERiGŻ, Warszawa 1988, s. 3; R. Wierzba, *Finanse...*, op. cit., s. 121.

Podatek ten zastąpił funkcjonujące w przeszłości liczne obciążenia, które były różnicowane pod względem konstrukcji i w niewielkim stopniu realizowały przypisane im w teorii funkcje.

Podatek rolny został wprowadzony ustawą z 1985 roku¹⁶ i składał się z dwóch odrębnych obciążeń: podatku rolnego od gruntów oraz podatku rolnego od dochodów z działów produkcji specjalnej, przy czym obowiązywała zasada jednokrotnego opodatkowania. Konstrukcja podatku rolnego od gruntów miała liniowy charakter, co oznaczało jednakowe obciążenie każdego hektara ziemi znajdującego się w danym okręgu podatkowym. Podstawę opodatkowania gruntów stanowiła liczba hektarów przeliczeniowych ustalanych na podstawie powierzchni, rodzajów, klas użytków rolnych oraz przynależności do jednego z czterech okręgów podatkowych. Do ustawowej stawki podatku rolnego w wysokości 2,5 q żyta z 1 ha przeliczeniowego (wprowadzonej w 1990 roku) dochodzono stopniowo, od stawki 1,5 q żyta w roku 1995 poprzez 2 q żyta w roku 1986. Skutkiem przyjętego sposobu opodatkowania było relatywne zmniejszenie obciążeń gospodarstw o wysokiej produkcji towarowej i zwiększenie obciążeń drobnych gospodarstw rolniczych. Takie rozwiązanie było zamierzone przez ustawodawcę i miało promować zarówno wzrost produkcji z 1 ha, jak też poprawę struktury obszarowej¹⁷. Drugą częścią podatku rolnego był podatek od dochodów z działów specjalnych. Podstawę jego opodatkowania stanowił dochód obliczany na podstawie norm szacunkowych z określonej powierzchni upraw lub jednostek produkcji zwierzęcej. Przyjęcie metody szacunkowej do ustalania wielkości dochodu miało na celu stworzenie bodźców ekonomicznych zachęcających producentów rolnych do obniżki kosztów produkcji i zwiększania wolumenu produkcji z jednostki powierzchni. Gospodarstwa miały również wybór metody ustalania dochodu pomiędzy metodą szacunkową a metodą rachunkową prowadzącą do obliczania dochodu rzeczywistego na podstawie zapisów księgowych. W 1992 roku dochody z działów specjalnych zostały wyłączone spod Ustawy o podatku rolnym i objęte Ustawą o podatku dochodowym.

Reasumując powyższe rozważania należy zauważyć, że gospodarstwa rolne przeszły szereg zmian w zakresie opodatkowania ich działalności, poczynając od świadczeń o charakterze rzeczowym (przed 1945 rokiem), poprzez podatki majątkowe (gruntowe) (w latach 1945-1946), następnie różne konstrukcje przychodowo-dochodowe (szacunkowe) (w latach 1947-1972) oraz przychodowo-majątkowe (od 1972 roku do dnia dzisiejszego). Istotne dla dalszej analizy

¹⁶ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. 1984 nr 52 poz. 268.

¹⁷ E. Chyrza, *Regulacyjne i stymulacyjne rozwiązania...*, op. cit., s. 142.

jest jednak to, że w żadnej z tych konstrukcji nie uwzględniano rzeczywistych dochodów rolniczych gospodarstwa, czy też rzeczywistych przychodów. Jedną z głównych przyczyn przyjmowania takich rozwiązań był brak w gospodarstwach rolnych zapisów księgowych, umożliwiających obliczenia podatku na podstawie danych rzeczywistych. Taki stan utrzymuje się do dnia dzisiejszego. Co więcej podatki rolne w niewielkim stopniu obciążały gospodarstwa rolne. Biorąc pod uwagę ciężar obciążeń podatkowych w literaturze przedmiotu, wyróżnia się kilka okresów ewolucji systemu opodatkowania rolnictwa¹⁸, które można podzielić na: okresy relatywnie niskich obciążeń podatkowych (lata 1945-1949; 1957-1962; 1963-1983; 1984-1989); okres nadmiernych podatków dla grupy dużych gospodarstw (1950-1956) oraz okres wysokich podatków z działów specjalnych rolnictwa (lata 1984-1989). Wątpliwości budzą również ograniczone możliwości realizacji celów ekonomicznych i społecznych za pomocą omawianych konstrukcji podatkowych. Przegląd literatury wskazuje bowiem, że podatki służyły głównie zmianom struktury obszarowej gospodarstw oraz przebudowie ustroju polskiego rolnictwa, w niewielkim stopniu realizowały natomiast cele fiskalne, czy też redystrybucyjne.

Powyższe rozważania wskazują, iż brak rozwiązań podatkowych bazujących na dochodach indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce ma swoje historyczne uwarunkowania, które są pochodną roli rolnictwa w gospodarce, polityki państwa kierowanej do tego sektora oraz realizacji podstawowych funkcji państwa za pomocą podatków.

1.2. Przegląd obowiązujących przepisów w zakresie opodatkowania dochodów w rolnictwie – podatek rolny oraz podatek od działów specjalnych produkcji rolnej

1.2.1. Podatek rolny

Podatek rolny jest najważniejszym obciążeniem fiskalnym polskich gospodarstw rolnych, który przetrwał transformację ustrojową i od 1985 roku funkcjonuje, w praktycznie niezmienionej postaci, do dnia dzisiejszego. Jego konstrukcja, pomimo licznych nowelizacji ustawy, została zmodyfikowana tylko w niewielkim stopniu, co zostanie szerzej omówione w niniejszej części opracowania. Wszelkie zmiany podatku rolnego miały na celu pełniejsze wykorzystanie

¹⁸ R. Dziemianowicz, *Efektywność systemu...*, s. 277; E. Grzelak, *Polityka agrarna PRL*, PWN, Warszawa 1980, s. 265; W.J. Ciechomski, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i obrocie rolnym*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1997, s. 106.

tego instrumentu w realizacji jego podstawowych funkcji oraz optymalizację obciążeń podatkowych.

Podatek rolny został wprowadzony ustawą z dnia 15 listopada 1994 roku¹⁹. Konstrukcję tego podatku oparto na kryterium naturalnym jakim jest powierzchnia gospodarstwa, a w zasadzie jego umowna jednostka hektar przeliczeniowy, który zdaniem M. Podstawki²⁰ odzwierciedla wartość użytkową ziemi rolniczej.

Znaczące zmiany w konstrukcji tego podatku zostały przyjęte w 2003 roku i dotyczyły przedmiotu opodatkowania. Do roku 2003 przedmiotem opodatkowania były grunty gospodarstwa rolnego²¹, natomiast grunty klasyfikowane jako rolne, ale nie stanowiące w rozumieniu ustawy gospodarstwa rolnego, podlegały podatkowi od nieruchomości. Przepisy ustawy z 2003 roku wprowadziły konieczność opodatkowania podatkiem rolnym wszystkich użytków rolnych, bez względu na ich powierzchnię, dochodowość i położenie. Zapis ten był korzystny dla właścicieli gospodarstw rolnych niespełniających kryterium normy obszarowej, którzy dotychczas zobligowani byli płacić wysokie podatki od nieruchomości. Podstawę opodatkowania stanowiła natomiast liczba hektarów przeliczeniowych, z założenia odzwierciedlająca potencjalne możliwości osiągnięcia dochodu z gospodarstwa rolnego, o których decydują takie elementy konstrukcyjne jak powierzchnia, rodzaj i klasa użytków oraz okręg podatkowy. Takie założenie krytykował jednak R. Mastalski, który uważał, że na podstawie tych czynników nie można stwierdzić na ile przychód szacunkowy odzwierciedla przychód rzeczywisty gospodarstwa²². Natomiast M. Podstawka dodawał, że hektar przeliczeniowy pomimo, że umożliwia ustalenie wartości użytkowej ziemi rolniczej, to jednak jest mało precyzyjny, zawiera tylko jeden dochodotwórczy element wyposażenia gospodarstwa i niezbyt dokładnie charakteryzuje dochodowe możliwości gospodarstwa rolnego²³. Stąd też podatek rolny zaliczany jest przez niektórych

¹⁹ Ustawa z dnia 15 listopada 1994 roku o podatku rolnym (Dz.U. z 1993 r. nr 94, poz. 431, z późn. zm.).

²⁰ M. Podstawka, *Ocena ekonomicznych zasad wymiaru podatku rolnego w Polsce*, Wieś i Rolnictwo nr 2/1994, Warszawa 1994, s. 43.

²¹ Gospodarstwem rolnym był obszar gruntów rolnych, gruntów pod stawami oraz gruntów pod zabudowaniami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osób fizycznych i prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

²² R. Mastalski, *Prawo podatkowe II – część szczegółowa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 237.

²³ M. Podstawka, *Podatek rolny jako instrument interwencjonizmu rolniczego*, Wieś i Rolnictwo, nr 1/1994, Warszawa 1994, s. 36.

ekonomistów do podatków związanych bezpośrednio z nieruchomościami²⁴. Uważają oni, że świadczy o tym sposób jego naliczania, a mianowicie przyjęcie za podstawę jego poboru powierzchni gruntów rolnych oraz zastosowania głównie stawek kwotowych, w wysokości 2,5 q żyta z 1 ha przeliczeniowego gruntów gospodarstw rolnych, a w przypadku gruntów nie stanowiących gospodarstwa rolnego równowartość 5 q żyta za 1 ha fizyczny obliczony według średniej ceny skupu żyta za pierwsze trzy kwartały poprzedzające dany rok podatkowy.

Co więcej przyjęcie za podstawę wyliczenia dochodowości ceny żyta z 3 ostatnich kwartałów poprzedzających rok podatkowy jest rozwiązaniem, które obecnie nie pozwala powiązać bezpośrednio dochodowości gospodarstwa z wysokością podatku. Na dzień dzisiejszy żyto należałoby uznać za historyczny miernik, gdyż w strukturze upraw zbóż stanowi ok. 13%²⁵ i z roku na rok jego udział maleje, co potwierdza, że nie jest ono wymiernym wyznacznikiem dochodowości gospodarstw rolnych, a co za tym idzie nie pozwala na dostosowanie wysokości podatku do zdolności płatniczej podatnika. Taka konstrukcja wskazuje na brak związku tego podatku z rzeczywistym dochodem gospodarstwa i oparcie go na kryteriach ilościowych, a nie wartościowych. Należy jednak zauważyć, że ustawodawca przyjmując za podstawę obliczania podatku cenę żyta zakładał, że taka konstrukcja (bardziej odczuwalna przez gospodarstwa słabe, charakteryzujące się niską produktywnością i osiągające dochód) przyczyni się do zmiany struktury obszarowej gospodarstw, co na ówczesne czasy było rozwiązaniem pożądanym. Z punktu widzenia fiskalnego przyjęcie cen żyta jako podstawy obliczania podatku było niekorzystne, nie gwarantowało bowiem stabilnych wpływów budżetowych. Obecnie rozwiązanie to wymaga gruntownej przebudowy, tym bardziej że cena żyta dla podatku rolnego może być każdego roku zmniejszana przez Rady Gmin.

Sytuacja ta rodzi szereg kolejnych problemów, wśród nich można wymienić m.in.: wysokość wsparcia udzielonego gospodarstwom rolnym w postaci obniżenia górnych stawek podatków, ulg i zwolnień podatkowych itp. Zastosowanie tych instrumentów powoduje znaczną utratę dochodów z tytułu podatku rolnego, co prezentuje tabela 1.

W latach 2008-2009 obniżenie przychodów z podatku rolnego wynikające ze zmniejszenia górnych stawek tego podatku wynosiło ok. 430-500 mln zł. W latach 2010-2011 wsparcie to uległo znacznemu zmniejszeniu do poziomu 40

²⁴ P. Felis, *Funkcja fiskalna i społeczna w powierzchniowym systemie opodatkowania nieruchomości na przykładzie gmin w Polsce*, Gospodarka Narodowa nr 3(277), Warszawa 2015, s. 134.

²⁵ GUS, *Rocznik statystyczny 2012 r.*

mln zł w roku 2010 i niecałych 80 mln zł w roku 2011. W kolejnych latach gminy z tego tytułu utraciły od ok. 460 mln zł w roku 2014 do ponad 650 mln zł w latach 2012 i 2013. Taka sytuacja przekłada się na niestabilność wpływów z tytułu podatku rolnego do budżetów gmin, co w konsekwencji może przyczynić się do ograniczenia środków finansowych na rozwój infrastruktury i społeczności lokalnej.

Warto również podkreślić, że wysokość udzielonej pomocy dla rolnictwa w postaci mniejszych niż maksymalne stawek podatkowych stanowiła ok. 63% udzielonego wsparcia ogółem w roku 2010, a w latach 2012-2014 ok. 96%. Największe straty dochodów z tytułu zastosowanych obniżek w roku 2013 odnotowano w gminach wiejskich (ok. 451 mln zł, co stanowiło ok. 70% utraconych dochodów ogółem z podatku rolnego) oraz miejsko-wiejskich (ok. 192 mln zł). Gminy miejskie na obniżce stawek podatku rolnego utraciły ok. 7,9 mln zł, co stanowiło zaledwie 1,2% utraconych wpływów ogółem z podatku rolnego.

Tabela 1

Wysokość udzielonego wsparcia gospodarstw w postaci ulg i zwolnień, obniżenia górnych stawek podatków, umorzenia, rozłożenia na raty i odroczenia w latach 2008-2014

Wyszczególnienie/Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wysokość udzielonej pomocy (w %)	44,1	37,7	6,4	8,9	42,4	40,3	29,3
Wartość udzielonej pomocy (w tys. zł)	531 109	458 340	62 526	93 524	714 578	670 072	483 660
Obniżenia górnych stawek podatków (w tys. zł)	496 421	432 216	39 377	77 540	689 780	651 631	465 561

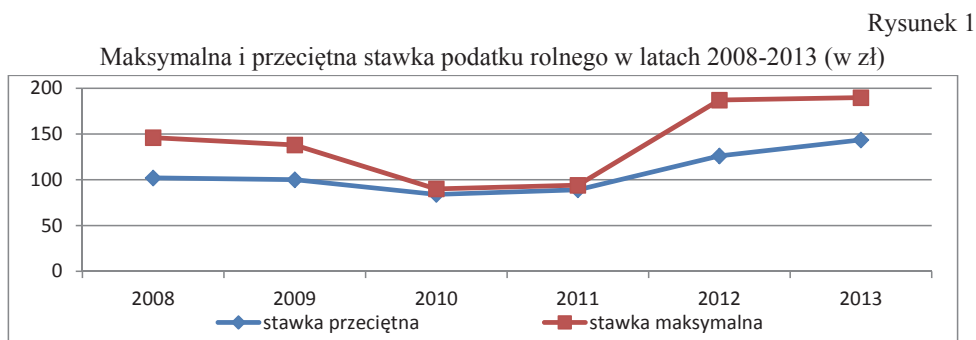
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów gmin w latach 2008-2014.

Tak wysokie zróżnicowanie wysokości udzielanego wsparcia wynika m.in. z dużych wahań cen żyta, które bezpośrednio przekładają się na wysokość stawki podatku rolnego. Istotne różnice w wysokości stawek dało się zauważyć pomiędzy rokiem 2010 a 2013, gdzie stawka w ujęciu nominalnym wzrosła przeszło dwukrotnie (z poziomu ok. 85 zł w roku 2010 do ok. 185 zł w roku 2012 i ok. 190 zł w roku 2013). Stabilizacja stawki podatku rolnego odbywa się przy pomocy obniżek cen żyta. Gminy jednak w niewielkim stopniu stabilizują stawkę tego podatku. Z analizy danych Ministerstwa Finansów²⁶ wynika bowiem, że przy relatywnie niskiej średniej cenie żyta ustalonej przez GUS, obniżki gmin

²⁶ *Preferencje podatkowe w Polsce*, nr 5, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014.

są również niewielkie. Przykładowo w 2010 roku gminy obniżyły stawkę zaledwie o 2,7%, a w 2012, gdy cena skupu żyta gwałtownie wzrosła w porównaniu do poprzedniego roku, gminy obniżyły przeciętnie stawkę o 26,4%.

Z przywileju obniżania stawek podatków w roku 2011 korzystało ok. 40% polskich gmin, a w roku 2013 ok. 77% gmin. Sytuacja ta z jednej strony powoduje wygładzenie stawki przeciętnej, z drugiej zaś przekłada się na zmniejszenie wpływów budżetowych. Szczególnie było to widoczne w latach 2008, 2009 oraz 2012 i 2013, w których stawka przeciętna stanowiła ok. 70% stawki maksymalnej (rysunek 1).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF 2012 i 2013.

Korzystnie na zmniejszenie wahań wysokości wpływów z podatku rolnego mogą oddziaływać zmiany, które weszły w życie 1 października 2013 roku i obowiązują od roku 2014²⁷, a dotyczą zasad określania wysokości podatku rolnego. Do końca roku 2013 równowartość 2,5 q żyta liczono według średniej z 3 kwartałów poprzedzających rok podatkowy, obecnie w myśl nowych zapisów do obliczeń przyjmuje się średnią z 11 kwartałów poprzedzających rok podatkowy. Wprowadzana zmiana ograniczy duże wahania wysokości stawki podatku, choć nie usunie niskiej korelacji ceny żyta z dochodowością rolnictwa²⁸. Tłumaczy to R. Dowgier, który uważa, że mankamentem obecnego systemu jest uzależnianie dochodowości gospodarstwa rolnego od produktywności jednego produktu²⁹. Niemniej jednak wahania cen skupu żyta na przestrzeni ostatnich kilku lat (szczególnie między rokiem 2010 a latami następnymi) pokazują, że

²⁷ Ustawa z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 660).

²⁸ L. Goraj, J. Naneman, M. Zagórski, *Uwarunkowania i konsekwencje opodatkowania rolnictwa w Polsce*, Forum Inicjatyw Rozwojowych, Warszawa 2014, s. 13.

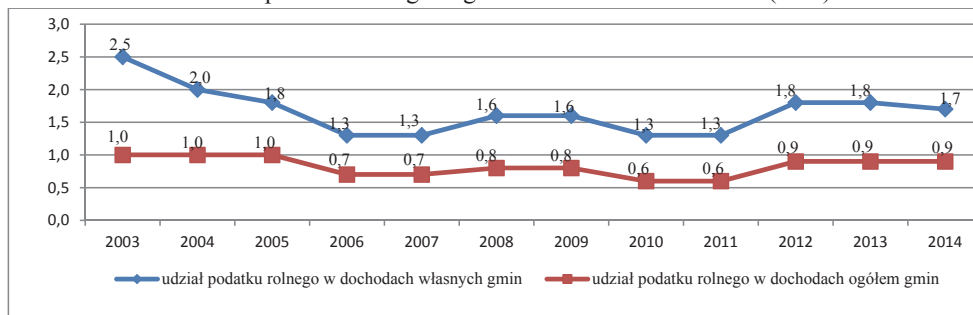
²⁹ R. Dowgier et al., *Reforma podatków majątkowych*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 146.

nowa regulacja prawna może znacząco i odczuwalnie wpłynąć na obniżenie stawki podatku rolnego.

Wśród wielu zagadnień poruszanych w temacie podatku rolnego nie może zabraknąć miejsca dla kwestii uczestnictwa wsi i rolnictwa w systemie finansów publicznych. Z zaprezentowanych na rysunku 2 danych wynika, że w badanym okresie zmniejszyło się znaczenie podatku rolnego w systemie zasilania finansowego samorządów gminnych. Co prawda od roku 2008 do 2009 oraz w latach 2012-2014 można zauważyć poprawę analizowanych relacji, to jednak pozostały one na poziomie odbiegającym od tego z lat 2003-2004. Spadek znaczenia tego podatku może być jednym z symptomów ograniczania samodzielności finansowej gmin. Pogorszenie się potencjału dochodowego gmin, wynikające z procesu zmniejszającej się wydajności fiskalnej lokalnych źródeł dochodów podatkowych, może stanowić poważne zagrożenie dla realizowania zadań i celów społeczno-gospodarczych w systemie gospodarki lokalnej. Co więcej obecna forma podatku rolnego nie tylko nie realizuje swojej roli gromadzenia dochodów publicznych, ale przede wszystkim nie realizuje funkcji redystrybucyjnej. Prowadzone przez nasz zespół badania wyraźnie wskazują, że relatywnie największe obciążenia z tytułu podatku rolnego występują w gospodarstwach małych i średnich, a ich udział w dochodach zmniejsza się wraz ze wzrostem powierzchni (rysunek 2). Potwierdzają to również badania przeprowadzone przez innych badaczy tego zagadnienia³⁰. Taka sytuacja prowadzi do tego, że podatek rolny zamiast łagodzić nierówności społeczne uprzywilejowuje gospodarstwa największe, efektywniejsze, które uzyskują dodatkowe korzyści finansowe z tytułu nieopodatkowania dochodu.

³⁰ R. Przygodzka, *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006, s. 234.

Znaczenie podatku rolnego w gminach w latach 2003-2014 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003-2014.

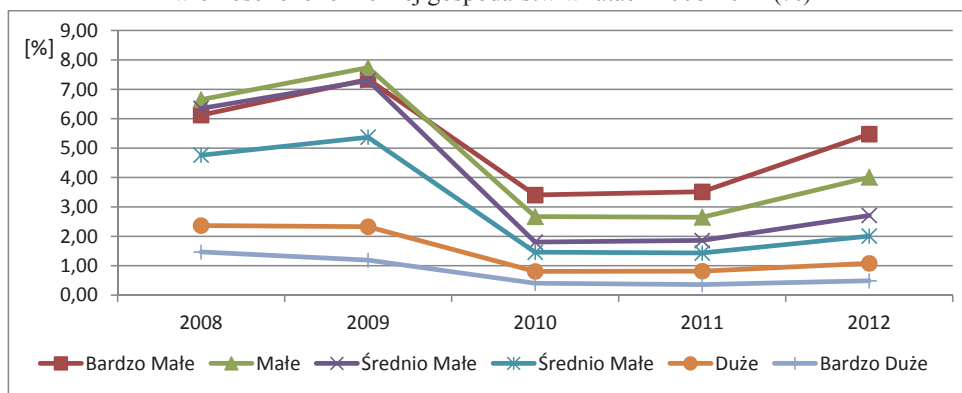
Cechą charakterystyczną podatku rolnego jest jego silne powiązanie z jednostkami samorządu terytorialnego poprzez zasilenie ich budżetów. W latach 2008-2014 udział tego podatku w dochodach wszystkich gmin stanowił średnio ok. 2%. Z globalnej jego kwoty ok. 64% wpływów trafiało do gmin wiejskich, 33% do gmin miejsko-wiejskich, a zaledwie 3% do gmin miejskich. Dane te wskazują, że podatek rolny nie stanowi istotnego składnika dochodów budżetów gminnych. Pomimo tego, że znaczna część podatku rolnego trafiała do gmin wiejskich, to jego udział w dochodach tych gmin był niewielki i wynosił w badanym okresie od 5,6% do 7,5%. Niewielki udział tego podatku wskazuje na jego znikome znaczenie w decyzjach inwestycyjnych gmin. Co więcej duża zmienność wpływów z jego tytułu, niespotykana w żadnym innym podatku, może ten problem pogłębiać. Obecnie brakuje jednak ustawowych rozwiązań, które eliminowałyby te problemy.

Kwestia dużych wahań cen żyta i przekładających się na to zmian wysokości górnych stawek podatkowych nasila problem braku związku pomiędzy wysokością płaconego podatku rolnego a dochodowością gospodarstw. Z danych FADN (ang. *Farm Accountancy Data Network*) wynika, że udział podatku rolnego w dochodzie z rodzinnego gospodarstwa rolnego był niewielki i w analizowanych latach wyniósł średnio ok. 5%. Tymczasem, aby podatek rolny mógł realizować swoje podstawowe funkcje powinien stanowić ok. 8-10% dochodów rolników, tylko wówczas bowiem osiąga się jego właściwą odczuwalność. Kolejnym problemem (o czym wspomniano wyżej) jest brak związku wysokości podatku rolnego z wielkością ekonomiczną gospodarstw. Okazuje się, że obciążenia gospodarstw małych są znacznie wyższe aniżeli gospodarstw średnich i dużych, co świadczy o regresywności tego podatku. Przykładowo w roku 2012 relatywnie największe obciążenia występowały w gospodarstwach

o najslabszej sile ekonomicznej (ok. 6%), najmniejsze zaś w gospodarstwach bardzo dużych (ok. 0,5%) (rysunek 3). Co więcej obciążenia gospodarstw rolnych nie są stałe i zmieniają się w czasie. Udział podatku rolnego w dochodach z rodzinnego gospodarstwa rolnego w roku 2009 był dwukrotnie wyższy niż w roku 2010 i 2011, podczas gdy dochody w gospodarstwach rolnych w roku 2010 i 2011 były dwukrotnie niższe niż w roku 2009. Ten brak związku podatku rolnego z dochodami wskazuje na potrzebę przeprowadzenia gruntownych zmian w systemie opodatkowania rolnictwa.

Rysunek 3

Udział podatku rolnego w dochodach z rodzinnego gospodarstwa rolnego według klas wielkości ekonomicznej gospodarstw w latach 2008-2012 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN 2008-2012.

W obecnym systemie opodatkowania rolnictwa wątpliwości budzą także funkcjonujące mechanizmy ulg inwestycyjnych. Nie pełnią one swojej należytej roli, ze względu na fakt, iż kwoty wydatkowane na działania inwestycyjne są znacznie wyższe od płaconego obecnie podatku rolnego. Oznacza to, że przeciętny rolnik podejmujący inwestycje nie ma obecnie możliwości odliczenia 25% wydatków inwestycyjnych w ciągu ustawowych 15 lat. Brak możliwości zastosowania tego zapisu w praktyce sprawia, że ulga ta nie pełni swojej należytej funkcji, a zapis ten wymaga zmian.

Wielokryterialna ocena obecnej konstrukcji podatku rolnego nie jest jednak jednoznaczna (tabela 2). Wśród wielu elementów konstrukcyjnych mających negatywny wpływ na realizację określonych celów, można znaleźć również rozwiązania, które sprzyjają wzrostowi konkurencyjności gospodarstw poprzez możliwości wzrostu dochodów, czy też zrównoważonemu rozwojowi sektora rolnego. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że obecne rozwiązania nie sprzy-

jają poprawie stanu finansów publicznych, ograniczają przemiany strukturalne, podejmowanie działań inwestycyjnych – innowacyjnych, a co za tym idzie rozwój gospodarstw, ograniczają podejmowanie racjonalnych decyzji ekonomicznych i tym samym wyhamowują tempo wzrostu gospodarczego.

Tabela 2

Wielokryterialna ocena podatku rolnego

Kryterium	Ocena*	Uwagi
Poziom makro		
Generowanie wpływów do budżetu centralnego	Negatywna	Efektywność fiskalna podatku rolnego jest relatywnie niska. Problem pogłębia niestabilność stawek podatkowych, stosowanie ulg, obniżek i zwolnień.
Generowanie kosztów administracyjnych i operacyjnych	Pozytywna	Niezaprzeczną zaletą obecnej konstrukcji podatku rolnego jest jego prostota naliczania, a co z tym związane brak wpływu jego elementów na zwiększanie kosztów wymiaru i poboru. Konstrukcja ta nie ogranicza zatem możliwości wzrostu dochodów.
Poziom sektorowy		
Przemiany strukturalne	Negatywna	Niewielka ilość ulg w systemie oraz brak możliwości ich wykorzystania (ulga inwestycyjna). Brak związku zastosowanych ulg, zwolnień i zmniejszeń podatku z przemianami strukturalnymi.
Zwiększenie udziału rolnictwa w PKB	Negatywna	Brak ulg w podatku rolnym ogranicza podejmowanie działań innowacyjnych, wzrost inwestycji czy zwiększanie wydajności produkcji.
Tworzenie przewagi konkurencyjnej sektora rolnego	Pozytywna	Dla niektórych obszarów działalności rolniczej osiągnięte są korzyści podatkowe będące formą <i>tax expenditures</i> .
Poziom mikro		
Dogodność podatkowa	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> • Prosty i dogodny sposób naliczania i poboru podatku. • Brak możliwości uniknięcia zapłaty podatku w przypadku niekorzystnej sytuacji makroekonomicznej, spadku dochodowości gospodarstwa. • Brak obowiązków ewidencyjnych i sprawozdawczych.
Racjonalność decyzji ekonomicznych	Negatywna	Brak możliwości podejmowania racjonalnych decyzji z uwagi na brak obowiązku ewidencji zdarzeń gospodarczych. Brak możliwości zarządzania podatkami.
Efektywność ekonomiczno-finansowa	Negatywna	Brak związku podejmowanych decyzji z wynikami ekonomicznymi gospodarstwa co jest wynikiem braku ewidencji zdarzeń gospodarczych. Podatek płacony niezależnie od osiągniętych wyników finansowych (nawet wtedy gdy rolnik ponosi stratę).
Efektywność środowiskowa	Negatywna	Brak ulg, zwolnień o charakterze środowiskowym. Niski wymiar podatku może skłaniać do intensyfikacji i wzrostu wydajności produkcji.
Zniekształcenie relacji ekonomicznych (na poziomie mikro)	Pozytywna	Podatek rolny nie prowadzi do zmian zachowań podmiotów, ani też realokacji zasobów, czy też negatywnego wpływu na efekt dochodowy.
Powiązanie z systemem ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych	Negatywna	Brak powiązań z systemem KRUS. Nie ma możliwości odliczania od dochodu/podatku składek na ubezpieczenie społeczne, w tym zdrowotne.

Objaśnienie: * skala ocen: pozytywna, neutralna, negatywna, trudno określić.

Źródło: opracowanie własne

Zaprezentowany przegląd (tabela 2) wskazuje, że podatek rolny w Polsce jest podatkiem historycznym, który nie został do tej pory (poza niewielkimi zmianami) poddany gruntownej reformie. Stąd też za jej potrzebą opowiada się wielu przedstawiciele nauki, praktyków oraz przedsiębiorców. Między innymi K. Wójtowicz wskazuje, że konstrukcja tego typu podatków nie odpowiada współczesnym wymogom gospodarki rynkowej³¹. P. Felis dodaje, że przestarzała i nieelastyczna formuła naliczania podatków majątkowych, m.in. podatku rolnego, uniemożliwia realizację celów fiskalnych i pozafiskalnych³². M. Forfa zauważa również, że podatek rolny utrudnia przepływ pracowników do innych działów gospodarki, opóźnia proces powiększania gospodarstw rolnych, niedoskonale oddziałuje na wyrównywanie ekonomiczno-przyrodniczych warunków gospodarowania, czy też nie wykazuje związku z wynikami ekonomicznymi gospodarstwa³³. Zdaniem Goraja oraz współautorów taka silna odmienność zasad podatkowych może być (i z reguły jest) traktowana jako przywilej³⁴. Zauważa to również M. Grabowski³⁵, który podkreśla, że wyłączenie dochodów z działalności rolniczej, z uwagi na fakt, iż nie są opodatkowane innym podatkiem dochodowym, nie stanowi elementu standardu podatkowego i należałoby takie rozwiązanie traktować jako przywilej. Powszechna krytyka podatku rolnego oraz fakt braku realizacji za jego pomocą podstawowych funkcji powinna być podstawą dla konstruowania innych, odpowiadających współczesnym realiom, rozwiązań podatkowych w rolnictwie.

1.2.2. Podatek dochodowy od działów specjalnych produkcji rolnej

Podatek dochodowy od działów specjalnych produkcji rolnej stanowi specyficzną formę w ramach systemu opodatkowania dochodów w Polsce. Źródłem tej formy opodatkowania należy szukać, analizując genezę obciążeń podatkowych dochodów osób fizycznych. Opodatkowanie wyników aktywności gospodarczej osób fizycznych, określenie wysokości i zakresu opodatkowania, stanowiło istot-

³¹ K. Wójtowicz, *Analiza potencjalnych skutków reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce*, [w:] *Finanse publiczne* (red. nauk. A. Pomorska), Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 260.

³² P. Felis, *Konsekwencje reformy systemu podatków od nieruchomości w Polsce*, [w:] *Konsekwencje zmiany obciążeń podatkowych w Polsce* (red. nauk. J. Głuchowski, K. Piotrowska-Marczak, J. Fila), Dyfin, Warszawa 2013, s. 150.

³³ M. Forfa, *Podatek rolny a rozwój gospodarstw rolnych*, *Zeszyty Naukowe SGGW* nr 89, Warszawa 2011.

³⁴ L. Goraj, J. Naneman, M. Zagórski, *Uwarunkowania i konsekwencje...*, s. 15.

³⁵ M. Grabowski, *Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 14.

ne wyzwanie (właściwie już od czasów starożytnych) dla systemów skarbowych³⁶. Choć pierwsze próby wprowadzenia w Polsce podatków dochodowych zarysowane zostały pod koniec XVI w. przez Andrzeja Frycza Modrzewskiego, to konkretyzacja tych postulatów nastąpiła dopiero w 1920 r., kiedy to wprowadzono zarówno podatek dochodowy, jak i podatek majątkowy (o czym już wspomniano). Warto odnotować, że ówczesnym podatkiem dochodowym objęte były również gospodarstwa rolne (podstawą ustalania dochodu była wielkość gospodarstwa, a także miejsce położenia gospodarstwa, skorelowane z warunkami przyrodniczymi decydującymi o dochodowości gospodarstwa)³⁷. Jak stwierdza G. Szczodrowski³⁸, w obrębie systemu podatkowego istniejącego w Polsce w gospodarce nakazowo-rozdzielczej (do 1989 r.) wyodrębniono cztery różne podsystemy, kierowane do: gospodarki uspołecznionej, pozarolniczej gospodarki nieuspołecznionej, rolniczej gospodarki nieuspołecznionej.

Pewien pierwowzór dla podatku dochodowego od działów specjalnych mogły stanowić obciążenia, którymi objęte były przedsiębiorstwa uzyskujące niewielkie przychody i dochody podatkowe. Podmioty te, jako płatnicy, jak zauważa G. Szczodrowski, zobligowane były do łącznego uiszczania podatku obrotowego i dochodowego. Podstawą do szacunku wielkości obrotów i dochodów były tzw. „znamiona zewnętrzne” (przykładowo, liczba pracowników, lokalizacja zakładu czy rodzaj działalności)³⁹.

Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), wprowadzony w 1992 r., przeszedł znaczną ewolucję, dotyczącą nie tylko wysokości stawek czy progów, ale również zakresu podmiotowego (w tym bardzo istotna definicja podatnika), jak i przedmiotowego⁴⁰. Choć podatek rolny został wprowadzony w 1982 r., to dopiero reforma podatkowa na początku lat 90. stworzyła możliwości objęcia podatkiem dochodowym pewnego tylko obszaru działalności rolniczej, o charakterze

³⁶ Pewne formy przypominające pogłównne były stosowane już w czasach starożytnych, np. w Grecji czy Rzymie, jednak jak analizuje J. Kulicki podatek dochodowy od osób fizycznych, w formie zbliżonej do współczesnej, pojawił się u schyłku XVIII w. w Anglii. Okoliczności wprowadzania danin zbliżonych przynajmniej konstrukcją do obecnego PIT (np. we Francji czy w Stanach Zjednoczonych) zwykle wiążą się z koniecznością finansowania wydatków wojennych z budżetu centralnego państwa. J. Kulicki, *Rozwój podatku dochodowego w Polsce*, Analizy Biura Analiz Sejmowych, nr 6(50), 5 kwietnia 2011, s. 1-20.

³⁷ J. Kulicki szczegółowo prezentuje – w ujęciu chronologicznym – ewolucję opodatkowania dochodów zarówno pod względem zmian dotyczących formy i zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego: poczynając od znanego w Polsce podatku pogłównego aż do klasycznej formy podatku PIT, wprowadzonej już po przekształceniach ustrojowych. Ibidem, s. 1-20.

³⁸ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 59.

³⁹ Ibidem, s. 62.

⁴⁰ J. Ickiewicz, *Obciążenia fiskalne...*, op. cit., s. 92.

specjalistycznym, o nieznacznym powiązaniu z ziemią jako czynnikiem produkcji (czego przykładem mogą być uprawy szklarniowe *in vitro*). Zmianom przyświecała potrzeba konstrukcji systemu o charakterze globalnym (unitarnym), tzn. opodatkującym dochody bez wyróżniania ich kategorii na źródła pochodzenia. Ogólny schemat obliczania należnego podatku dochodowego od osób fizycznych prezentuje tabela 3. Przychody z działów specjalnych produkcji rolnej mogą stanowić jedno ze źródeł przychodów podatkowych. A. Milewska⁴¹ doprecyzowuje jednak, że „(...) w odniesieniu do wyboru norm dochodu szacunkowego jako wariantu ustalania dochodu do opodatkowania podatek jest obliczany według progresywnej skali podatkowej i nie jest związany z rzeczywistym dochodem osiąganym z tej działalności”.

Tabela 3

Schemat ustalania podatku dochodowego od osób fizycznych

Oznaczenie	Kategoria podatkowa
(1)	Źródła przychodów: (a) ze służbowego stosunku pracy, spółdzielczego stosunku pracy, z pracy nakładczej, (b) z pozarolniczej działalności gospodarczej, (c) z działalności wykonywanej osobiście, (d) z pozostałych źródeł (w tym: z <u>działów specjalnych produkcji rolnej</u>).
(2)	Koszty uzyskania przychodów
(3) = (1)–(2)	Dochód przed odliczeniami
(4)	Odliczenia od dochodu z tytułu: (a) składek ubezpieczeniowych, (b) darowizn, rent, (c) wydatków rehabilitacyjnych, (d) wydatków inwestycyjnych.
(5) = (3)–(4)	Dochody do opodatkowania według progresywnej skali podatkowej
(6) = (5) x stawka podatkowa	Podatek naliczony
(7)	Obniżki podatku z tytułu: (a) nabytych praw do ulgi mieszkaniowej i remontowej, (b) ulgi na dzieci.
(8) = (6)–(7)	Ustawowa kwota obniżki podatku
(9) = (6)–(7)–(8)	Podatek należny

Źródło: J. Kulawik, P.-Y. Lelong, J. Pawłowska-Tyszko (red.), M. Soliwoda, *Systemy podatkowe w krajach Unii Europejskiej*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013, s. 74 (adaptacja schematu: J. Ickiewicz, *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw*, PWE Warszawa, 2010, s. 95).

⁴¹ A. Milewska, *Podatek dochodowy z działów specjalnych w świetle obowiązujących przepisów prawnych*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, 2011, nr 94, s. 111.

Polskie prawo podatkowe⁴² posługuje się skonstruowaną do celów fiskalnych definicją „działalności rolniczej”⁴³. Zgodnie z art. 2 ust. 2 UoPDoOF jest to „działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza grunтова, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowla ryb, a także działalność, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost (...)”. Działami specjalnymi są przede wszystkim specjalistyczne, z reguły wysoko intensywne, formy generowania przychodów. W art. 2 ust. 3 prawodawcy zawęzili zakres definicji do „uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin „in vitro”, fermowa hodowla i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowla i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowla dżdżownic, hodowla entomofagów, hodowla jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym”. Kolejny zapis (ust. 3a) stanowi, że określony rodzaj produkcji może być traktowany jako dział specjalny pod warunkiem, że zostanie przekroczona (podana w załączniku do UoPDoOF) wielkość progowa. R. Dziemianowicz uważa, że podatek dochodowy od działów specjalnych wynika z pewnej specyfiki niektórych typów produkcyjnych, a dokładnie braku powiązania między uzyskiwanymi wynikami produkcyjnymi a warunkami naturalnymi (głównie glebowymi i klimatycznymi)⁴⁴. Z poglądem tym należy się zasadniczo zgodzić, gdyż przesłanką skłaniającą ustawodawcę do wprowadzenia uproszczenia (zblizzonego do pewnych rozwiązań kierowanych do sektora rolnego w niektórych państwach Europy) była prawdopodobnie marginalna rola ziemi jako czynnika produkcji dla niektórych form produkcji roślinnej czy zwierzęcej. Z kolei J. Bieluk wyraża stanowisko, że „sama konstrukcja pojęcia działów specjalnych uległa znacznemu zawężeniu (...) choć przyświecały jej,

⁴² Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350 z późn. zm.), dalej: UoPDoOF.

⁴³ W polskim prawodawstwie nie ma jednolitej definicji „działalności rolniczej”, co byłoby by ze wszech miar przydatne (np. z punktu widzenia prawa ubezpieczeniowego czy ogólnie, ustawodawstwa dotyczącego kształtowania ustroju rolnego).

⁴⁴ R.I. Dziemianowicz, *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007, s. 301.

następujące kryteria: dochodowości, dużego nakładu pracy i środków oraz niewielkiego związku z gruntem i zbliżenia pewnych rodzajów działalności do działalności pozarolniczej⁴⁵.

Tabela 4 przedstawia wybrane zmiany dotyczące przeobrażeń podatku dochodowego od działów specjalnych w Polsce.

Tabela 4

Zmiany uregulowań dotyczących podatku dochodowego od działów specjalnych

Rok *	Zmiana	Uwagi
1991	Wprowadzenie Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.	Uproszczenie dotychczas skomplikowanego systemu opodatkowania osób fizycznych.
2000	Przeniesienie wykazu działów specjalnych do UoPDoOF.	Większa czytelność aktów dotyczących prawa podatkowego.
2002	Kwalifikowanie drogą rozporządzenia (Ministra Finansów z Ministrem Rolnictwem) określonych form upraw, chowu i hodowli jako „działów specjalnych” ze względu na skalę produkcji (rozmiary).	W 2002 r. przeniesienie wykazu działów specjalnych z rozporządzenia do UoPDoOF.
2015	Obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych przy przychodach co najmniej o równowartości 1,2 mln euro dla podatników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej (zmiana art. 15 ust. 2 UoPDoOF – wejście w życie Ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 699).	Będzie obowiązywać od 1.01.2016 (zapis budzi jednak wątpliwości dotyczące praktycznej implementacji).

Objaśnienie: * odniesienia do aktów prawnych zawiera pozycja źródłowa (poniżej).

Źródło: opracowanie na podstawie aktów prawnych, J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Wyd. Temida 2, Białystok 2013.

Warto podkreślić, jak zauważają przede wszystkim środowiska prawnicze np. J. Bieluk, że sama definicja „działów specjalnych”, choć logicznie powinna być zawarta w definicji „działalności rolniczej”, budzi znaczne niejasności i wątpliwości nawet organów administracji skarbowej. Niezbędne zatem wydaje się zdiagnozowanie i naprawienie trudności, wynikających z nieprecyzyjnego aparatu definicyjnego oraz ograniczenie „przypadkowości” i nadmiernego zawężenia przy zaliczaniu niektórych form aktywności do działów specjalnych. Przykładem jest tu chociażby bardzo wąski katalog ptaków (brakuje w nim np. strusi czy przepiórek) ograniczony do popularnych gatunków drobiu.

Tabela 5 wyróżnia najbardziej istotne, wybrane normy szacunkowe dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej, biorąc pod uwagę znaczenie gospodarce poszczególnych form w polskim sektorze rolnym. Kwoty przypisane

⁴⁵ J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Wyd. Temida 2, Białystok 2013, s. 150.

poszczególnym normom szacunkowym dochodu rocznego dla wyodrębnionych w katalogu rozporządzenia MF upraw i produkcji są corocznie waloryzowane na podstawie „wskaźnika wzrostu cen towarowej produkcji rolniczej” ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Zasadniczo, nie uległa zmianie norma szacunkowa dla 1 szt. kurcząt (wylęgarnie drobiu), jednak obciążenia obliczane na podstawie norm szacunkowych dla większość upraw i produkcji wzrosły o co najmniej 25% w ciągu zaledwie czterech lat podatkowych. Skłaniać to może niektórych rolników do korzystania z bardziej pogłębionej ewidencji podatkowej, będącej podstawą do decyzji w zakresie optymalizacji podatkowej.

Tabela 5

Przykładowe normy szacunkowe dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej

Lp.*	Rodzaje upraw i produkcji	Jednostka powierzchni upraw lub rodzajów produkcji	Norma szacunkowa dochodu rocznego		Zmiana 2014/2010 (2010=100,0)
			2010	2014	
1	Uprawy w szklarniach ogrzewanych powyżej 25 m ² :				
	a) rośliny ozdobne	1 m ²	9,65	12,19	126,3
2	Uprawy w szklarniach nieogrzewanych powyżej 25 m ²	1 m ²	2,21	2,79	126,2
3	Uprawy w tunelach foliowych ogrzewanych powyżej 50 m ² :				
	a) rośliny ozdobne	1 m ²	7,19	9,08	126,3
4	Uprawy grzybów i ich grzybni – powyżej 25 m ² powierzchni uprawowej	1 m ²	4,15	5,23	126,0
5	Drób rzeźny - powyżej 100 szt.:				
	a) kurczęta	1 sztuka	0,12	0,16	133,3
6	Drób nieśny powyżej 80 szt.:				
	a) kury nieśne (w stadzie reprodukcyjnym)	1 sztuka	2,74	3,46	126,3
	b) kury mięsne (w stadzie reprodukcyjnym)	1 sztuka	2,30	2,90	126,1
	f) kury (produkcja jaj konsumpcyjnych)	1 sztuka	2,01	2,54	126,4
7	Wylęgarnie drobiu:				
	a) kurczęta	1 sztuka	0,01	0,01	100,0
11	Pasieki powyżej 80 rodzin	1 rodzina	3,35	3,48	103,9
12	Uprawy roślin in vitro – powierzchnia półek	1 m ²	165,69	209,14	126,2
15	Hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym np.:				
	a) krowy powyżej 5 sztuk	1 sztuka	276,12	348,52	126,2
	b) cielęta powyżej 10 sztuk	1 sztuka	57,99	73,21	126,2
	c) bydło rzeźne powyżej 10 sztuk (z wyjątkiem opasów)	1 sztuka	30,36	38,31	126,2
	d) tuczniaki powyżej 50 sztuk	1 sztuka	34,52	43,58	126,2

Objaśnienie: * kolejność i numeracja według źródłowych aktów prawnych.

Źródło: opracowanie na podstawie danych zawartych w rozporządzeniach MF do UoPDoOF.

Tabela 6 przedstawia zestawienie dotyczące poboru podatku dochodowego od działów specjalnych produkcji rolnej. Dane MF dotyczą jednak łącznej liczby podatników, których „dochody opodatkowane były stawką 19%: z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej”.

Tabela 6

Podatek dochodowy od działów specjalnych – charakterystyka dotycząca poboru

Wyszczególnienie	2010	2014
Liczba podatników, których dochody opodatkowane były stawką 19%: z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej	395 039	473 954
Liczba podatników opodatkowujących dochody przy zastosowaniu skali podatkowej	24 907 974	24 764 126
Podatnicy prowadzący działy specjalne produkcji rolnej - stawka 19%		
Przychód [tys. zł]	1 391 409	942 719
Koszty uzyskania przychodów [tys. zł]	1 317 679	883 997
Dochód [tys. zł]	80 765	66 316
Strata [tys. zł]	7 035	7 594
Dochody z działów specjalnych produkcji rolnej (po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne) – przy zastosowaniu skali podatkowej [tys. zł]	305 323	383 145
Udział dochodów z działów specjalnych w ogólnej kwocie dochodów – przy zastosowaniu skali podatkowej [%]	0,05	0,06

Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów: *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych*, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa (raporty za 2010 i 2014 r.).

Z danych zaprezentowanych w tabeli 6 wynika, że dochody pochodzące z działów specjalnych produkcji rolnej (po odliczeniu składek na ubezpieczenie społeczne) stanowiły niespełna 0,06% dochodów podatkowych (dotyczy to tylko podatników stosujących skalę podatkową). Z kolei dochód podatkowy uzyskany od rolników prowadzących działy specjalne i stosujących stawkę 19% wyniósł w 2014 r. ponad 66 tys. i był o ponad 14 tys. niższy niż w 2010 r. Przedstawione dane wskazują na marginalny udział wpływów z tzw. działów specjalnych we wpływach z podatku PIT ogółem.

Tabela 7 przedstawia uszczegółowioną wielokryterialną ocenę podatku dochodowego od działów specjalnych. Z punktu widzenia oceny (z uwzględnieniem kryteriów na poziomie makro) warto przywołać pogląd R.I. Dziemianowicz, zdaniem której zastosowanie norm szacunkowych do obliczania dochodu podatkowego można potraktować jako typową preferencję podatkową typu *tax expenditures*, pozwalającą na osiągnięcie korzyści podatkowych wybranej (ale relatywnie wąskiej) grupie producentów rolnych niewątpliwie kosztem niższych dochodów budżetowych⁴⁶.

⁴⁶ R.I. Dziemianowicz, *Preferencyjne opodatkowanie dochodów rolników na przykładzie działów specjalnych produkcji rolnej*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, 2012, t. 14, z. 1, s. 124.

Tabela 7

Ocena wielokryterialna dotychczasowego systemu opodatkowania rolnictwa
w Polsce: podatek dochodowy od działów specjalnych

Kryterium	Ocena*	Uwagi
Poziom makro		
Generowanie wpływów do budżetu centralnego	Negatywna	Opodatkowanie dochodów na podstawie norm szacunkowych można potraktować jako <i>tax expenditures</i> , ponadto efektywność podatkowa płatnika podatku z działów specjalnych jest relatywnie niska (por. Dziemianowicz, 2012).
Generowanie kosztów administracyjnych i operacyjnych	Neutralna	Konieczność corocznej aktualizacji norm i publikacji rozporządzenia MF.
Poziom sektorowy		
Przyspieszenie tempa przemian strukturalnych**	Neutralna	Przy zastosowaniu tylko norm szacunkowych (a nie „pełnej” rachunkowości), brak ulg (w tym ulgi inwestycyjnej), zwolnień, zawieszzeń (Bieluk, 2013).
Zwiększenie udziału rolnictwa w PKB	Neutralna	Działy specjalne produkcji rolnej obejmują takie formy aktywności produkcyjnej, które bazują na innowacjach i relatywnie wysokiej kapitałochłonności w porównaniu do typów produkcyjnych, powiązanych z ziemią jako głównym czynnikiem produkcji.
Tworzenie przewagi konkurencyjnej sektora rolnego	Pozytywna	Dla niektórych obszarów działalności rolniczej osiągane są korzyści podatkowe, będące formą <i>tax expenditures</i> .
Poziom mikro		
Dogodność podatkowa	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> Możliwość wyboru formy opodatkowania (dogodność dla podatnika): rozliczenie według rzeczywistych wyników finansowych z wykorzystaniem podatkowej księgi przychodów i rozchodów (PKPiR) lub ksiąg rachunkowych (w praktyce, jest to rozwiązanie bardzo rzadko wybierane – jak podaje J. Bieluk na podstawie danych MF w 2008 r. zaledwie 0,5% rolników opodatkowujących dochody z działów specjalnych); lub też określenie dochodów w sposób uproszczony za pomocą norm szacunkowych (Bieluk, 2013; Bieluk, 2015). Brak możliwości dokonania zmiany deklaracji przychodów podatkowych w przypadku niekorzystnej sytuacji makroekonomicznej (por. Włodarz, 2009). Przy wykorzystaniu norm szacunkowych niezbyt uciążliwe obowiązki ewidencyjne i sprawozdawcze.
Racjonalność decyzji ekonomicznych	Pozytywna/ Neutralna (zależy od formy ewidencji podatkowej)	Prowadzenie ksiąg rachunkowych skłania do racjonalizacji ekonomicznej i przemyślanego podejmowania decyzji dotyczących inwestycji.
Efektywność ekonomiczno-finansowa	Pozytywna/ Neutralna (zależy od formy ewidencji podatkowej)	Uwaga jw. pogłębiona ewidencja finansowa (wynikająca z przepisów podatkowych) pogłębia możliwość stosowania planowania finansowego i inwestycyjnego, a w konsekwencji może oddziaływać w długim okresie na efektywność ekonomiczno-finansową gospodarstw. Stosowanie norm szacunkowych obowiązuje nawet wtedy, gdy podmiot ponosi stratę (np. przy niekorzystnych relacjach cenowo-kosztowych).
Efektywność środowiskowa	Neutralna	W przypadku zastosowania tylko norm szacunkowych brak ulg, zwolnień, wyłączeń.
Sklonność do ryzyka (zachowanie hazardu moralnego i selekcji negatywnej)	Negatywna	Może skłaniać rolników do korzystania z niezbyt precyzyjnego aparatu definicyjnego lub też zachęcać do pozornego podziału działalności na dużą skalę na mniejsze jednostki.

Funkcja bodźcowa: tworzenie stimulant do podejmowania działalności inwestycyjnej	Neutralna/ Pozytywna	Zależy od przyjętej formy ewidencji (najbardziej dogłębna optymalizacja podatkowa przy wykorzystaniu ksiąg rachunkowych).
Zniekształcenie relacji ekonomicznych (na poziomie mikro)	Neutralna	Dotyczy to zastosowania norm szacunkowych, które mają charakter zbliżony do podatku ryczałtowego (<i>lump-sum tax</i>): zasadniczo nie zniekształcają relacji ekonomicznych (<i>non distortionary</i>). Oznacza to, że nałożenie tego obciążenia publicznego nie prowadzi do zmian zachowań podmiotów (np. osób fizycznych), ani też realokacji zasobów, poza efektem dochodowym wynikającym ze zmniejszenia wysokości dochodu (po potrąceniu obciążenia podatkowego) (Stiglitz i Rosengard, 2015).
Powiązanie z systemem ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych	Pozytywna	Korzystne jest zastosowanie ubezpieczenia społecznego w ramach KRUS, szczególnie w przypadku rolników osiągających niewielką skalę produkcji. W przypadku niewielkich podatników (podatek dochodowy od działów specjalnych) stawka na ubezpieczenia zdrowotne ma raczej charakter sztywnego wydatku (Włodarz, 2009).

Objaśnienie: * skala ocen: pozytywna, neutralna, negatywna, trudno określić.

Źródło: opracowanie własne (z wykorzystaniem przywoływanych pozycji bibliograficznych).

Należy podkreślić, że przy większej skali produkcji i wyższych wynikach ekonomiczno-finansowych (np. dochód z rodzinnego gospodarstwa narodowego) realizacja obowiązków ewidencyjnych i sprawozdawczych nie jest uciążliwa dla gospodarstwa, szczególnie, gdy wiąże się to z wykorzystaniem wspomnianej już PKPiR. R. Rosiński⁴⁷ uważa, że zaletą podatku dochodowego od działów specjalnych jest brak skomplikowanych obowiązków prowadzenia ewidencji podatkowej (bez względu na „rozmiar i dochodowość prowadzonej działalności”). W konsekwencji, prowadzi to do braku poczucia sprawiedliwości podatkowej (rolnicy z działów specjalnych versus inni przedsiębiorcy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą). R. Rosiński postuluje objęcie obowiązkiem ewidencji przychodów podatkowych wszystkich rolników prowadzących działy specjalne. Warto zwrócić uwagę na pewną harmonizację dotyczącą uregulowań w zakresie prawa podatkowego i ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. R. Rosiński przeanalizował i porównał poziom obciążeń składkami ubezpieczeń społecznych (zarówno w systemie KRUS, jak i ZUS) osoby fizycznej prowadzącej działy specjalne produkcji rolnej. Stwierdził, że występujące dość znaczne różnice są „pozbawione uzasadnienia”. Dodatkowo sformułował on dosyć radykalny wniosek, dotyczący inkluzji tej formy opodatkowania do ogólnego systemu ubezpieczeniowego. Wiązałoby się to nawet z koniecznością „urealnienia składki i w konsekwencji większego świadczenia ubezpieczeniowego”. Zdaniem autorów niniejszej publikacji,

⁴⁷ R. Rosiński, *Opodatkowanie działów specjalnych produkcji rolnej w Polsce*, Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2012, nr 108, s. 376-383.

wymaga to bardziej pogłębionych analiz nie tylko o charakterze prostych symulacji obliczeniowych. Badaniami powinny być objęte również inne czynniki, takie jak np. skłonności samych podatników do akceptacji nowych uregulowań (tzw. badania empiryczne z uwzględnieniem zmiennej *willingness to accept*).

Podatek dochodowy od działów specjalnych produkcji rolnej może być punktem wyjścia do stopniowego wprowadzania obciążeń dochodów rolników (w oparciu o modelowe rozwiązania związane z normami dla typów produkcji) o znacznej skali produkcji, a przede wszystkim znacznym udziale produkcji towarowej. J. Bieluk traktuje opodatkowanie dochodów o charakterze ryczałtowym (na podstawie norm szacunkowych) jako niemalże „rozwiązanie modelowe”, przyjazne dla gospodarstw niskotowarowych, niekorzystających w pełni z zalet integracji pionowej i poziomej z rynkiem⁴⁸.

2. Opodatkowanie dochodu w rolnictwie – przegląd i ocena rozwiązań

2.1. Systemy uproszczonej ewidencji i sprawozdawczości na potrzeby rachunkowości finansowej i podatkowej – ujęcie wieloaspektowe

W ujęciu wiodącego nurtu ekonomii, a w ślad za nim również finansów, przedsiębiorstwo stanowi szczególnie obiekt analizy mikroekonomicznej. Jak zauważa J. Borowski⁴⁹, podejście klasyczno-neoklasyczne skupiło się na eksploracji relacji przedsiębiorstwa z otoczeniem, tj. „problematyki alokacji zasobów przy pomocy mechanizmu cenowego i na wyjściu alokacją gotowych produktów na rynku, również przy pomocy mechanizmu cenowego”⁵⁰. Procesy decyzyjne (również te o charakterze finansowym) są traktowane jako pewne założenia podstawowe⁵¹, niezbędne do funkcjonowania podmiotu gospodarczego. Bardzo istotne było rozpoznanie celu działalności przedsiębiorstwa, zarówno w krótkim, jak i długim okresie. Reprezentanci szkoły neoklasycznej (w tym Walras czy Marshall), m.in. na gruncie teorii produktywności krańcowej, rozważali warunki, przy

⁴⁸ J. Bieluk, *Obciążenia podatkowe gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Europie. Propozycje rozwiązań na przykładzie jednostek prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej*, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, pr. zbior. pod red. P. Litwiniuka, Wyd. FAPA, Warszawa 2015, s. 337-351.

⁴⁹ J. Borowski, *Teoria przedsiębiorstwa w świetle teorii ekonomii i zarządzania*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 3(63) 2013, s. 78-91.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 79.

⁵¹ Procesy decyzyjne stały się obiektem zainteresowań nauki o zarządzaniu, której rozkwit rozpoczął się pod koniec XIX w.

jakich firma maksymalizuje zysk⁵². W zależności, m.in. od struktury rynkowej (w jakim stopniu zbliżona jest do konkurencji doskonałej), horyzontu czasowego dla podaży firmy (w krótkim czy w długim okresie) warunki maksymalizacji zysku przedsiębiorstwa różnią się znacząco⁵³. Ramy analizy procesów decyzyjnych zostały znacznie poszerzone w wyniku rozwoju teorii przedsiębiorstwa w XX w. Wpłynęły na to następujące teorie, z założenia kwestionujące paradygmat racjonalności ekonomicznej, a także z reguły zakładające występowanie asymetrii informacji⁵⁴: teoria kosztów transakcyjnych, teoria agencji, teoria gier. Z powyższego wynika, że brak spójnej, holistycznej teorii przedsiębiorstwa doprowadził do trudności w analizie procesów decyzyjnych dotyczących zasobów finansowych przedsiębiorstwa.

Pierwotny zakres znaczeniowy finansów wiązał się ze zjawiskami badanymi obecnie przez finanse publiczne. S. Owsiak⁵⁵ podaje tu przykład *financia pecuniara* – należność o charakterze pieniężnym, która miała być regulowana na rzecz państwa (a właściwie panującego władcy), czy też osoby prywatnej. Wraz z rozwojem stosunków społeczno-gospodarczych na świecie, do głębszego opisu płaszczyzny ekonomicznej dotyczącej zjawisk finansowych⁵⁶, niezbędne stało się opracowanie „języka” służącego do raportowania zjawisk gospodarczych. Jak stwierdzają słusznie J. Czekaj i Z. Dresler, analiza osiągniętych wyników ekonomicznych i finansowych⁵⁷ stanowi warunek efektywnego działania firmy. „Bazą” nakładów dla systemów analitycznych są dane (poddane przetworzeniu, agregacji w ramach sprawozdawczości finansowej i kontroli) pochodzące z systemu ewidencji zdarzeń gospodarczych. System rachunkowości, już od czasów starożytnych⁵⁸, znajduje zastosowanie jako język ewidencji zdarzeń gospodar-

⁵² Jak zauważa M. Blaug, że przykładowo Walras „w punkcie wyjścia przyjął koncepcję według której zysk przedsiębiorcy to coś, co zwykle musi zniknąć w równowadze długookresowej”. M. Blaug, *Teoria ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 600.

⁵³ Por. E. Czarny, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2006, s. 122-124.

⁵⁴ Por. J. Borowski, *Teoria...*, op. cit.

⁵⁵ S. Owsiak, *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa 2002, s. 17.

⁵⁶ S. Flejterski definiuje je jako „(...) zjawiska pieniężne polegające na gromadzeniu i rozdzielaniu zasobów pieniężnych w procesach podziału i wymiany”. S. Flejterski, *Metodologia finansów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 55.

⁵⁷ J. Czekaj, Z. Dresler, *Podstawy zarządzania finansami firm*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 203.

⁵⁸ Wskazują na to m.in. nacięcia na kościach zwierząt sprzed ponad 5300 lat, znalezionych w egipskich grobowcach, zapisy na tabliczkach glinianych wykorzystywanych w starożytnej Mezopotamii. Jako początek współczesnej rachunkowości (również na płaszczyźnie teoretycznej) przyjmuje się opracowanie zasady podwójnego zapisu, przypisywane Luce Pacioliemu (Wenecja, 1494 r.). C. Wiley, *The History of Accounting*, 2013; <http://www.accountingedu.org/history-of-accounting.html> (data dostępu: 10.11.2015); A. Heeffer, *On the curious historical coincidence of*

czych. Ma on zastosowanie do podmiotów o różnej formie prawno-organizacyjnej, czy też wielkości⁵⁹. System rachunkowości – jako komponent systemu holistycznego zarządzania organizacją gospodarczą – jest ukierunkowany na realizację wielu zadań⁶⁰, w tym dokumentacyjnych (sprawozdawczych), planistycznych, a także kontrolnych. Nieco szerszy zakres funkcjonalny rachunkowości podaje A. Jastrzębowski⁶¹, wymieniając następujące funkcje: informacyjna, sprawozdawcza, kontrolna, dowodowa, analityczna. Warto zwrócić uwagę na funkcję dowodową, najsilniej powiązaną z potrzebami rachunkowości podatkowej. Funkcja ta wiąże się z generowaniem dokumentów, a także ich archiwizacją, zabezpieczeniem⁶² na potrzeby różnego rodzaju interesariuszy – podmiotów zewnętrznych – o charakterze kontrolnym (np. sądy, organy administracji skarbowej) czy komórek wewnętrznych (np. komórki controllingu). I. Olchowicz wymieniając zestaw funkcji spełnianych obecnie przez system rachunkowości, uwzględniła, oprócz tych wskazanych przez A. Jastrzębowskiego, funkcję statystyczną i funkcję sprawozdawczą. W tabeli 8 zestawiono kluczowe cechy, które powinny być spełniane przez informacje generowane w systemie rachunkowości.

Tabela 8

Cechy informacji generowanych przez system rachunkowości

Cecha	Opis
Zrozumiałość	Czytelność w odbiorze przez przygotowanych użytkowników
Istotność	Możliwość podejmowania na podstawie informacji decyzji, „poprzez ułatwienie im oceny przeszłych, teraźniejszych lub przyszłych zdarzeń”
Użyteczność	Możliwość wykorzystania informacji według różnych przekrojów klasyfikacyjnych
Wiarygodność	Wierne odzwierciedlenie rzeczywistości, brak zasadniczych błędów
Neutralność	Brak stronniczości, obiektywizm
Terminowość	Informacja przygotowana na czas (występuje pewien okres przygotowania informacji)
Kompletność	Informacja o charakterze pełnym, istotne informacje nie są pomijane
Porównywalność	Możliwość dokonywania porównań w kolejnych okresach sprawozdawczych, a także według określonych form pozyskiwania

Źródło: adaptacja rozważań I. Olchowicz, Rachunkowość podatkowa, Difin, Warszawa 2011, s. 17-18.

algebra and double-entry bookkeeping, Foundations of the Formal Sciences. Ghent University, listopad 2009, s. 11.

⁵⁹ I. Olchowicz definiuje prawo bilansowe jako pewien obszar prawa handlowego, regulującego „stosunki prywatno-prywatne, powstające na podłożu obrotu gospodarczego danego kraju”. Olchowicz uważa, że rolnictwo, podobnie jak działalność wolnych zawodów, została wyłączona spod działania tego prawa. I. Olchowicz, *Rachunkowość podatkowa*, Difin, Warszawa 2011, s. 15.

⁶⁰ R. Doluschitz, C. Morath, J. Pape, *Agrarmanagement*, UTB, Stuttgart (Hohenheim) 2011, s. 226-227.

⁶¹ A. Jastrzębowski, *Teoria legitymizacji a funkcje rachunkowości*, *Studia Oeconomica Pnaniensia* 2014, t. 2, nr 4 (265).

⁶² A. Jastrzębowski, *Wpływ ryzyka gospodarczego na rozwój rachunkowości*, [w:] *Funkcje współczesnej rachunkowości*, pr. zbior. pod red. J. Samelaka, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012.

Jak zauważa E. Walińska⁶³, jedynie rachunkowość jako „system informacyjny”, a w rezultacie „dostarcyciel informacji dla szerokiego grona użytkowników”, ma swego rodzaju monopol na dokonywanie pomiaru rzeczywistości gospodarczej podmiotu. Związek systemu rachunkowości z systemem finansowym podmiotu gospodarczego jest na tyle silny, że rachunkowość „jest pierwotnym źródłem informacji finansowych, zarówno informacji retrospektywnych, jak i prospektywnych”⁶⁴. Co więcej, E.A. Helfert traktuje „rachunkowość” jako składową kategorię analizy ekonomiczno-finansowej (oprócz „oceny atrakcyjności inwestycyjnej”, jak i „oceny sprawności zarządzania”). Do zadań rachunkowości Helfert zalicza: „kalkulację zysku”, „kalkulację wartości”, „kalkulację podatku”. Z punktu widzenia dalszych rozważań, istotne będzie rozpoznanie funkcji „subsystemu” rachunkowości podatkowej, która generalnie sprowadza się do obliczenia wysokości obciążeń podatkowych. W tabeli 9 przedstawiono obszary powiązań rachunkowości i finansów – jako działów praktyki towarzyszącej działalności gospodarczej.

Tabela 9

Rachunkowość i finanse jako współdziałające ze sobą dyscypliny nauk ekonomicznych

Rola	Rachunkowość	Powiązanie	Finanse
Pomiar rzeczywistości gospodarczej podmiotu i komunikowanie informacji poprzez sprawozdanie finansowe	Brak własnych zasad ustalania wartości godziwej	Pomiar rzeczywistości gospodarczej przez rachunkowość	Techniki wyceny, zasady ustalania wartości bieżącej technika dyskontowania
	Metoda bilansowa	Metoda bilansowa	Prognozy danych finansowych, ujęcie w bilansie „zarządczym” pozycji wycenianych w wartości (bieżącej, godziwej, rynkowej)
Ujawnianie informacji	Informacje objaśniające do sprawozdania finansowego, np. poszczególnych pozycji bilansowych	Wykorzystanie mierników stosowanych w finansach	Pomiar ryzyka, ustalanie wartości przyszłych, zdyskontowanych itp.

Źródło: adaptacja rysunku: E. Walińska, *Rachunkowość jako nauka – jej współdziałanie z dyscypliną finanse*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 803, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 66, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014, s. 520(12).

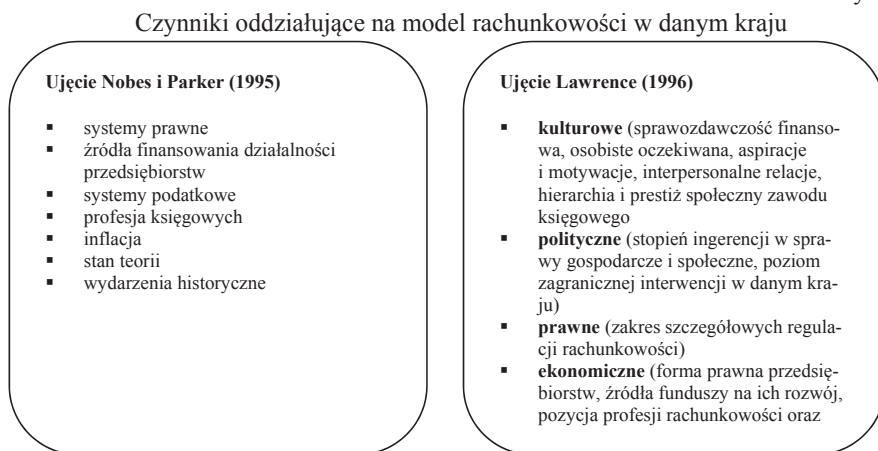
⁶³ E. Walińska, *Rachunkowość jako nauka – jej współdziałanie z dyscypliną finanse*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 803, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 66, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014, s. 509-523.

⁶⁴ Ibidem, s. 510-511 (2-3).

Jak zauważa N. van der Wijst, systemy rachunkowości w nieco odmienny sposób niż system finansowy wykorzystują i generują informacje: przykładem jest przypisywanie wyniku finansowego do okresu sprawozdawczego, co więcej dokonywanie odpisów amortyzacyjnych, a także prymat zasady memoriałowej w rachunkowości⁶⁵.

J. Zuchewicz⁶⁶, na podstawie przeglądu literatury zagranicznej, dokonała klasyfikacji modeli systemów rachunkowości, funkcjonujących na świecie. Doszła do konkluzji, że „na zasady i reguły rachunkowości w danym kraju ma wpływ system ekonomiczny, społeczny, system prawny i edukacyjny ukształtowany przez lata rozwoju”. Swój wniosek poparła analizą ujęć klasyfikacyjnych zaproponowanych przez teoretyków rachunkowości w latach 90. XX w. (rysunek 4). Warto podkreślić, że ekonomistka ta wyraźnie oddziela czynniki oddziałujące na rozwój systemu rachunkowości w danym kraju od determinant rozwoju modeli rachunkowości na świecie, do których, jak wskazuje klasyfikacja Gray’a z 1998 r., zaliczyć należy „czynniki ekologiczne”, „geograficzne”, „demograficzne”. Ma to swoje konsekwencje związane z wyodrębnieniem kilku modeli rachunkowości na świecie: anglosaskiej (brytyjsko-amerykańskiej) i kontynentalnej⁶⁷.

Rysunek 4



Źródło: adaptacja rozważań J. Zuchewicz, *Perspektywy rozwoju modeli rachunkowości na świecie*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 668 *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 41/2011, s. 344.

⁶⁵ N. van der Wijst, *Finance: A quantitative introduction*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, s. 24.

⁶⁶ J. Zuchewicz, *Perspektywy rozwoju modeli rachunkowości na świecie*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 668, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* nr 41/2011, s. 341-350.

⁶⁷ Por. S. Surdykowska, *Rachunkowość międzynarodowa*, Zakamycze, Kraków 1999.

Podobnie jak w przypadku obowiązujących modeli rachunkowości, kształt systemów podatkowych wynika z reguły ewolucyjnie zachodzących zmian uwarunkowań gospodarczych, społecznych i historycznych⁶⁸. J. Ickiewicz rozważa, czy kompleksowość systemu podatkowego implikuje konieczność zsynchronizowania poszczególnych elementów nie tylko wewnętrznie, ale także z innymi przepisami (np. uregulowaniami dotyczącymi rachunkowości w ramach prawa bilansowego)⁶⁹. Praktyka pokazuje, że elementy składowe systemów podatkowych są czasami niespójne i nie zawsze zharmonizowane z otoczeniem prawnym. M. Stępień⁷⁰ wyraża przekonanie, że pożądany byłby pewien stopień swoistej konwergencji między prawem bilansowym a prawem podatkowym. Ekonomista ten twierdzi, że „prawo bilansowe (...) winno być skorelowane ze stabilnym i opartym na trwałych zasadach systemem podatkowym, co winno się przyczynić do unifikacji zasad tworzenia jednej z podstawowych zmiennych ekonomicznych”.

Kierujący gospodarstwem rolniczym, podobnie jak mały/średni przedsiębiorca, musi uwzględnić coraz bardziej złożone uwarunkowania ekonomiczne (na różnym poziomie, włączając nawet trendy o charakterze globalnym, społecznym, prawnym i kulturowym)⁷¹. Kształt systemu podatkowego (m.in. rodzaj danin publicznych, podatków, wysokość stawek podatkowych, a także system zwolnień i preferencji), a w konsekwencji rozwiązania w zakresie ewidencji zdarzeń gospodarczych, wraz ze sprawozdawczością, stanowią wypadkową różnych determinant, włączając czynniki historyczne⁷². Jak wskazują M. Matejun i E. Kaczmarek, „formy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, charakterystyczne dla małych i średnich przedsiębiorstw, w znacznym stopniu determinują ich funkcjonowanie i rozwój”. Konkluzja ta odnosi się też częściowo do podmiotów sektora rolnego, objętych podatkiem dochodowym od działów specjalnych⁷³.

⁶⁸ J. Ickiewicz, *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009, s. 21.

⁶⁹ Ibidem, s. 22.

⁷⁰ M. Stępień, *Zarządzanie polityką rachunkowości w aspekcie prawa podatkowego*, Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2014, nr 201, „Polityka rachunkowości a kształtowanie wyniku finansowego”, s. 327-336.

⁷¹ M. Matejun, E. Kaczmarek, *Wpływ form opodatkowania podatkiem dochodowym na funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] Wyzwania i perspektywy zarządzania w małych i średnich przedsiębiorstwach, pr. zbior. pod red. M. Matejuna, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 224.

⁷² W efekcie w krajach anglosaskich dominują systemy cedularne, w których, w przeciwieństwie do systemu globalnego obowiązującego w krajach „Europy kontynentalnej”, każdy rodzaj dochodów jest opodatkowany w odrębny sposób.

⁷³ Ibidem, s. 224.

D. Wędzki⁷⁴, na podstawie przeglądu literatury angloamerykańskiej, do czynników kształtujących wartość dla właścicieli podmiotów gospodarczych, zaliczył⁷⁵: czynniki dotyczące sprzedaży (związane z udziałem w rynku, a także stopą zysku ze sprzedaży), czynniki dotyczące rzeczowych aktywów trwałych, czynniki związane z kapitałem obrotowym, czynniki odnoszące się do kosztu kapitału, czynniki „efektywnej stopy podatkowej”. Na uwagę zasługuje wyodrębnienie przez niego ostatniej grupy czynników, do których zalicza m.in. prawo podatkowe kształtujące stopy opodatkowania, ceny transferowe przy strukturze międzynarodowej, wysokość osłony podatkowej, przez którą należy rozumieć zmniejszenie podstawy opodatkowania.

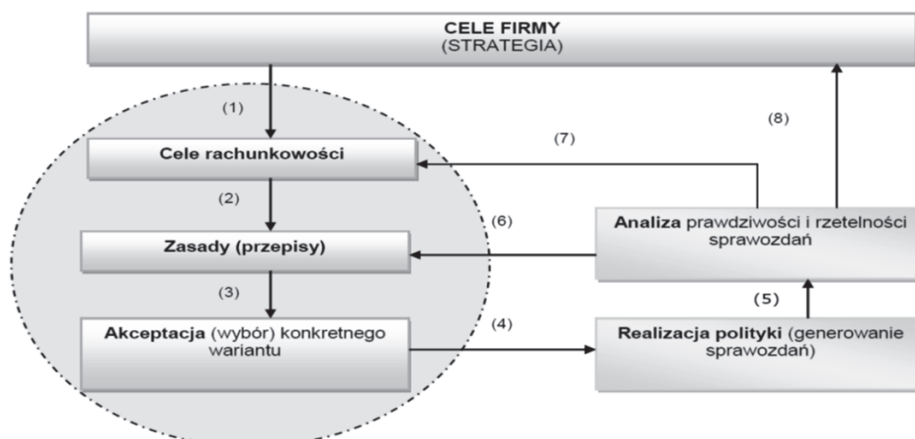
Reasumując, regulacje podatkowe, które wpływają na politykę finansową podmiotu gospodarczego, oddziałują istotnie na zakres i formę sprawozdawczości finansowej generowanej przez organizację gospodarczą. Biorąc pod uwagę dopasowanie systemu księgowości i sprawozdawczości finansowej do coraz bardziej wzrastających potrzeb informacyjnych podmiotów sektora MŚP, T. Kondraszuk przedstawił założenia koncepcji polityki rachunkowości, określanej akronimem CZARA⁷⁶. Na rysunku 5 przedstawiono schemat ideowy dotyczący budowy systemu rachunkowości (powiązania polityki z praktyką), natomiast w tabeli 10 opisano zakres poszczególnych etapów. Zdaniem T. Kondraszuka, polityka rachunkowości w sektorze MŚP wiąże się z przyjęciem pewnego rodzaju cyklu powiązanych ze sobą i logicznie spójnych działań. Na uwagę zasługuje powiązanie polityki rachunkowości z obszarem zarządzania strategicznego.

⁷⁴ Por. D. Wędzki, *Analiza wskaźnikowa sprawozdania finansowego*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer Polska, Kraków 2006, s. 26.

⁷⁵ Chodzi tu przede wszystkim o „wartość przedsiębiorstwa” (obejmującą „wartość rynkową” i „wartość dochodową”), a nie „wartość firmy” (o której traktuje polskie prawo bilansowe). Warto podkreślić, że „wartość dochodowa”, definiowana jako zdolność do generowania dochodu/zysku zależy od wielu czynników, w tym o charakterze finansowym. Por. A. Sokół, *Wartość przedsiębiorstwa*, [w:] *Ekonomika przedsiębiorstwa*, pr. zbior. pod red. J. Engelhardta, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 177-179.

⁷⁶ Akronim słów pochodzący od (C)ele, (Z)asady, (A)kceptacja, (R)ealizacja, (A)naliza. T. Kondraszuk, *Uproszczona ewidencja czy uproszczona sprawozdawczość w sektorze mikroprzedsiębiorstw?*, [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Przyszłość rachunkowości i sprawozdawczości – założenia, zasady, definicje. Kierunki zmian prawa bilansowego w Polsce* (red. Z. Luty, A. Łakomiak, A. Mazur), Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 74-83.

Koncepcja budowy polityki rachunkowości



Źródło: modyfikacja rysunku T. Kondraszuk, *Uproszczona ewidencja czy uproszczona sprawozdawczość w sektorze mikroprzedsiębiorstw?*, [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Przyszłość rachunkowości i sprawozdawczości – założenia, zasady, definicje. Kierunki zmian prawa bilansowego w Polsce* (red. Z. Luty, A. Łakomiak, A. Mazur), Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 74-83.

Tabela 10

Etap w ramach koncepcji polityki rachunkowości

Etap	Zakres
Etap 1	Ustalenie „oczekiwań jednostki i jej kierownictwa co do celów i wymagań stawianych przed systemem rachunkowości” – zidentyfikowanie celów i zadań dla systemu rachunkowości.
Etap 2	Rozpoznanie „wariantów realizacji wyznaczonych celów dla systemu rachunkowości przy zastosowaniu obowiązujących zasad i przepisów” (dotyczy to głównie przepisów prawa podatkowego i bilansowego).
Etap 3	Przyjęcie opcji (wariantu) polityki rachunkowości, przy uwzględnieniu różnych uwarunkowań (m.in. ekologicznych, kulturowych) decydujących o rozwoju jednostki.
Etap 4	Realizacja obowiązującej polityki rachunkowości, a w ślad za tym sporządzanie sprawozdań finansowych.
Etap 5	Analiza uzyskanych sprawozdań „pod kątem ich zgodności z obowiązującą polityką rachunkowości i standardami sprawozdawczości finansowej, a także ocena użyteczności przyjętych rozwiązań”.
Etap 6	Ocena odchyłeń wynikających z realizacji polityki rachunkowości.
Etap 7	Weryfikacja celów stawianych przed systemem ewidencji i sprawozdawczości finansowej.
Etap 8	Podjęcie działań korygujących i dostosowawczych, m.in. wynikających z analiz pod kątem nowej polityki rachunkowości.

Źródło: adaptacja rozważań T. Kondraszuk, *Uproszczona ewidencja czy uproszczona sprawozdawczość w sektorze mikroprzedsiębiorstw?*, [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Przyszłość rachunkowości i sprawozdawczości – założenia, zasady, definicje. Kierunki zmian prawa bilansowego w Polsce* (red. Z. Luty, A. Łakomiak, A. Mazur), Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 74-83.

Wybitni amerykańscy teoretycy finansów, Z. Bodie i R.C. Merton, podkreślają wagę standaryzacji informacji finansowych, które są dostarczane przez systemy rachunkowe (określanych jako „najważniejsza część systemu finansowego” przedsiębiorstw)⁷⁷. Z punktu widzenia przedsiębiorcy sektora MŚP (w pewnym sensie – rodzinne gospodarstwo rolne spełnia kryteria MŚP) problemem utrudniającym podejmowanie decyzji zarządczych jest tzw. „luka informacyjna” dotycząca szczególnie obszaru decyzji finansowych. Luka informacyjna, wywodząca się z ekonomiki informacji, wiąże się z brakiem stanu równowagi między popytem a podażą na informacje finansowe (swego rodzaju rozbieżność między zasobem posiadanych informacji a zasobem niezbędnym do np. procesu decyzyjnego⁷⁸).

Jak słusznie twierdzą J. Gad i E. Walińska, istnieje potrzeba wyodrębnienia „systemu ekonomiczno-finansowego”, przedsiębiorstwa, na wzór definicji w ujęciu makro⁷⁹. J. Gad i E. Walińska określają ten system jako „zbiór określonych wewnątrznych regulacjami instrumentów, zasad i rozwiązań regulujących działalność przedsiębiorstwa”⁸⁰. Rysunek 6 przedstawia zmodyfikowany, w porównaniu do wersji oryginalnej, schemat konceptualny, ilustrujący powiązanie między „systemem ekonomiczno-finansowym” a polityką przedsiębiorstwa. Z powyższego schematu wynika, że „polityka przedsiębiorstwa”, na którą bez wątpienia wpływ mają uregulowania dotyczące prawa podatkowego i bilansowego, determinuje kształt systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstwa. Przywołani wyżej autorzy uszczegółwiają opis systemu ekonomiczno-finansowego, zwracając uwagę na poszczególne komponenty (podsystemy dziedzinowe), w tym „system podatkowy, obejmujący przede wszystkim na płaszczyźnie operacyjnej, różnego rodzaju dokumenty generowane na potrzeby organów administracji skarbowej.

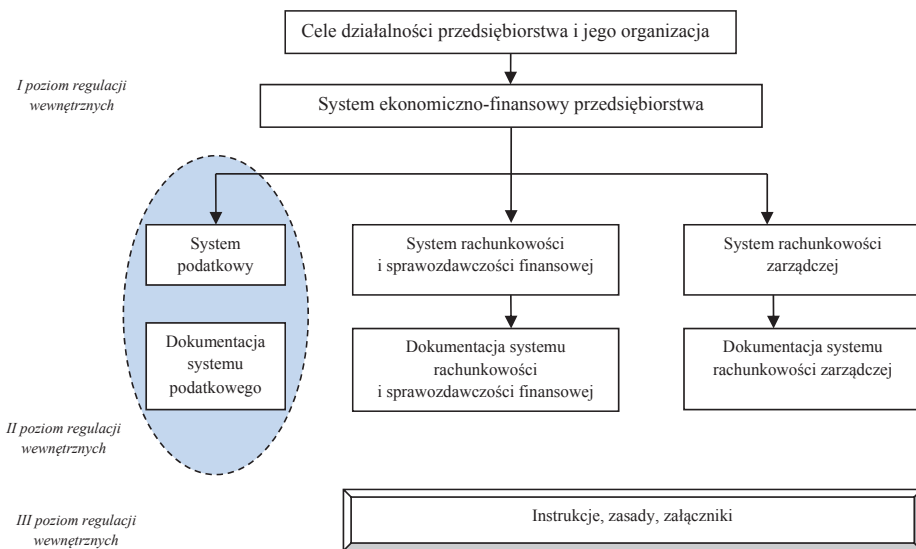
⁷⁷ Z. Bodie, R.C. Merton, *Finanse*, PWE, Warszawa 2003, s. 93.

⁷⁸ Por. R. Borowiecki, M. Kwieciński, *Informacja w zintegrowanej Europie. Koncepcje i narzędzia zarządzania wobec wyzwań i zagrożeń*, Difin, Warszawa 2006, s. 139.

⁷⁹ J. Gad, E. Walińska, *System ekonomiczno-finansowy a system rachunkowości w zarządzaniu jednostką – teoria a praktyka*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 1196, *Finanse, Bankowość, Rachunkowość* 6, 2008, s. 34-46.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 36.

Podstawowe systemy stanowiące rozwinięcie systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstwa i ich dokumentacja



Źródło: adaptacja rysunku: J. Gad, E. Walińska, *System ekonomiczno-finansowy a system rachunkowości w zarządzaniu jednostką – teoria a praktyka*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 1196, *Finanse, Bankowość, Rachunkowość* 6, 2008, s. 39. (na podstawie opracowania: E. Walińska, E. Śnieżek, *Dokumentacja systemu rachunkowości i sprawozdawczości finansowej jednostki – wybrane aspekty praktyczne w zakresie przepływów pieniężnych*, Katedra Rachunkowości, Wydział Zarządzania, UE).

Należy zauważyć, że z reguły uproszczone rozwiązania w zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości finansowej ukierunkowane są na potrzeby rachunkowości podatkowej, która koncentruje się na ewidencji dla celów podatkowych⁸¹. Jak wskazuje I. Olchowicz, konkretne rozwiązania w zakresie rachunkowości podatkowej nie muszą być odrębne, czy nawet sprzeczne z systemem rachunkowości finansowej⁸². W przeciwieństwie do zasad rachunkowości, zasady prawa podatkowego mają „charakter zmienny, doraźny, nieobiektywny ekonomicznie, uzależniony od aktualnej polityki podatkowej”⁸³. W zakresie szczegółowych rozwiązań ewidencyjnych formy uproszczone opierają się głównie na zasadzie kasowej, co w konsekwencji prowadzi do generowania sprawozdawczości o ograniczonej pojemności informacyjnej (np. z książki przychodów i rozchodów). Uproszczenia dotyczące poboru podatku dochodowego⁸⁴ od pod-

⁸¹ Por. I. Olchowicz, *Rachunkowość podatkowa*, op. cit., s. 11.

⁸² Ibidem, s. 51-53.

⁸³ Ibidem, s. 53.

⁸⁴ W przypadku podatku od towarów i usług wyodrębniono kategorię tzw. małego podatnika, mającego możliwość zastosowania kasowej metody rozliczania VAT, a także odprowadzania

miotów gospodarczych (przede wszystkim MŚP) mają zwykle charakter: karty podatkowej, ryczału od przychodów ewidencjonowanych, możliwości wykorzystania podatkowej książki przychodów i rozchodów (PKPiR).

Zdaniem Ministerstwa Finansów⁸⁵, choć zdefiniowanie „preferencji podatkowych” jest dosyć kłopotliwe, co wynika z wielu niejednoznacznych ujęć terminologicznych, to przyjęta za OECD definicja podkreśla skutek preferencji na poziomie mikro – zmniejszenie wysokości obciążeń podatkowych z perspektywy podmiotu zobowiązanego do uiszczenia daniny publicznej⁸⁶. Pociąga to za sobą skutki o charakterze makroekonomicznym, tj. zmniejszenie wpływów budżetowych. Co więcej tzw. uproszczone formy opodatkowania stanowią element standardu podatkowego. Wynika to z faktu, iż stosowanie tych form opodatkowania funkcjonuje przede wszystkim z powodu ich prostoty i niskich kosztów obsługi, co nie jest równoznaczne ze zmniejszeniem obciążeń podatkowych⁸⁷. Tabela 11 prezentuje uproszczenia w rachunkowości podatkowej kierowane zasadniczo do sektora MŚP. Uwzględniono również wykorzystanie podatkowej książki przychodów i rozchodów, która stanowi popularny w sektorze MŚP instrument ewidencji i sprawozdawczości podatkowej. Zwrócono uwagę na wady i zalety wynikające ze stosowania wyodrębnionych uproszczeń. Podstawowym ograniczeniem jest bardzo wąski zakres optymalizacji podatkowej, a także zdecydowanie niższa pojemność informacyjna danych finansowych wygenerowanych z podatkowej książki przychodów i rozchodów.

zaliczek kwartalnych. Por. art. 2 pkt 25 lit. a-b Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. nr 177, poz. 1054 z późn. zm.).

⁸⁵ Ministerstwo Finansów, *Preferencje podatkowe (nr 5)*, http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/4245146/20150506_preferencje+podatkowe+w+Polsce.pdf (data dostępu: 8.11.2015).

⁸⁶ Pewną niedogodnością, wręcz wadą wynikającą ze stosowania „uproszczonej rachunkowości”, wskazywaną w badaniach empirycznych przez J. Jaworskiego i K. Sokołowską, jest „utrudniony dostęp małych firm do wiarygodnych i odpowiednio przygotowanych informacji o własnej kondycji finansowej”. J. Jaworski, K. Sokołowska, *Informacja finansowa w zarządzaniu małym przedsiębiorstwem. Analiza czynników kształtujących potrzeby informacyjne menedżerów z wykorzystaniem modeli logitowych*, „Master of Business Administration”, 5/2011 (162), 2011, s. 3-24.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 11.

Tabela 11

Wybrane uproszczenia w rachunkowości podatkowej – opodatkowanie podmiotów MŚP

Rodzaj uproszczonej formy	Podatnicy uprawnieni do stosowania	Wady	Zalety
Karta podatkowa	Jedynie osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą i spółki cywilne osób fizycznych. Warunki: limit dotyczący liczby pracowników najemnych, zleceniobiorców, nieprowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, uprawnione są tylko określone rodzaje działalności gospodarczej.	<ul style="list-style-type: none"> Bardzo ograniczony zakres optymalizacji podatkowej. Dosyć restrykcyjne limity dotyczące liczby pracowników najemnych, a także rodzaju prowadzonej działalności. Szywnie ustalone stawki, a dodatkowo konieczność regulowania należności podatkowych w przypadku wystąpienia straty. 	<ul style="list-style-type: none"> Brak obowiązku ustalania podstawy wymiaru podatku (należność płacona miesięcznie na rachunek urzędu skarbowego). Zwolnienie z obowiązku prowadzenia ksiąg podatkowych, składania zeznań i płacenia zaliczki (pozostaje jedynie ewidencja zatrudnienia). Elastyczność: możliwość przejścia na ryczałt od przychodów ewidencjonowanych lub podatek dochodowy na zasadach ogólnych.
Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	Osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą: <ul style="list-style-type: none"> Rozpoczynające działalność gospodarczą lub przychody z działalności pozarolniczej < równoważność 150 tys. euro (w roku poprzedzającym). Rezygnacja ze stosowania karty podatkowej. Wyłączenie niektórych działalności z tej formy opodatkowania (np. wybrane wolne zawody). Zbliżoną formą opodatkowania są objęte osoby duchowne. 	<ul style="list-style-type: none"> Ograniczony zakres optymalizacji podatkowej (np. brak kategorii kosztów uzyskania przychodów). Obowiązki ewidencyjne (ewidencja przychodów, środków trwałych za dany rok podatkowych, przechowywanie dowodów zakupu), samoobliczanie należności podatkowych, składanie zeznania rocznego. 	<ul style="list-style-type: none"> Elastyczność: możliwość przejścia na podatek dochodowy na zasadach ogólnych (ale nie w trakcie roku). Niekiedy korzyści fiskalne z opodatkowania obrotów.
Podatkowa książka przychodów i rozchodów (PKPiR)*	Uprawnione do stosowania PKPiR są: <ul style="list-style-type: none"> osoby fizyczne, osiągające przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej, które dodatkowo jako formę opodatkowania przychodu wybrały zasady ogólne lub podatek liniowy; spółki jawne osób fizycznych, spółki cywilne osób fizycznych, spółki partnerskie, których przychody netto < równoważność 1,2 mln euro (w poprzednim roku obrotowym). 	Ograniczony zakres sprawozdawczości finansowej. Ewidencja ograniczona do: <ul style="list-style-type: none"> rejestracji przychodów ze sprzedaży, a także pozostałych przychodów; rejestracji „zakupu towarów handlowych i materiałów podstawowych oraz koszty uboczne związane z tymi zakupami; wydatków: wynagrodzenia, inne wydatki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. 	<ul style="list-style-type: none"> Możliwość zwolnień podmiotowych (np. ze względu na wiek, stan zdrowia, rodzaj prowadzonej działalności). Opcja stosowania PKPiR w formie elektronicznej. Możliwość ujęcia kosztów dotyczących pozostałych wydatków – według zasady memoriałowej lub kasowej.

Objaśnienie: * opracowano na podstawie: *Księga przychodów i rozchodów*, <http://poradnik.wfirma.pl/ksiega-przychodow-i-rozchodow> (data dostępu: 9.11.2015).

Źródło: opracowanie własne na podstawie obowiązujących aktów prawnych (stan na 30.11.2015).

W tabeli 12 zestawiono limity w działalności gospodarczej, których przekroczenie wiąże się z koniecznością rezygnacji ze stosowania uproszczeń. Na uwagę zasługuje konieczność posługiwania się równowartością kwoty limitu (wyrażonej w prawie bilansowym w euro) w złotych.

Tabela 12

Limity (obowiązujące w roku podatkowym 2015) w działalności gospodarczej, związane z możliwością wykorzystania uproszczonych form

Rodzaj limitu w działalności gospodarczej	Kwota [euro]	Kwota [zł]
Górny limit przychodów za rok 2014 uprawniający do opodatkowania ryczałtem ewidencjonowanym w 2015 r.	150 000	626 880
Górny limit przychodów za rok 2014 pozwalający na kwartalne rozliczenie ryczałtu ewidencjonowanego w 2015 r.	25 000	104 480
Dolny limit przychodów za rok 2014 zobowiązujący do prowadzenia ksiąg rachunkowych w 2015 r.	1 200 000	5 010 600

Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Reasumując, od jakości danych wyjściowych generowanych przez system rachunkowości, a zasilających system analizy finansowej, zależy rozwój podmiotu gospodarczego. W przypadku podmiotów sektora MŚP coraz większą rolę będzie odgrywać integracja systemu rachunkowości finansowej z celami systemu podatkowego. Biorąc pod uwagę specyfikę ekonomiczno-organizacyjną rodzinnych gospodarstw rolniczych w Polsce, objętych co prawda podatkiem rolnym lub dochodowym od działów specjalnych, dotychczasowe przepisy nie obligują kierujących do uszczegółowionej ewidencji na potrzeby rachunkowości podatkowej. Można jednak oczekiwać potrzeby budowy systemu uproszczonej ewidencji finansowej (najpierw w ujęciu modelowym), której pewnym założeniem są rozwiązania funkcjonujące dla niektórych działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, PROW 2014-2020 (np. „Restrukturyzacja małych gospodarstw” czy „Modernizacja gospodarstw rolnych”, gdzie beneficjenci są zobligowani do prowadzenia w formie tabelarycznej tzw. ewidencji przychodów i rozchodów w gospodarstwie).

2.2. Uproszczenia w systemach opodatkowania dochodów rolniczych w Europie na przykładzie Niemiec i Francji

Zróżnicowanie systemów podatkowych, w tym ich składowych, dopasowanych do uwarunkowań społeczno-gospodarczych poszczególnych państw, wiąże się z wyodrębnieniem uproszczeń w zakresie ewidencji i sprawozdawczości na potrzeby rozliczeń podatkowych (ogólnie rzecz biorąc, systemów rachunkowości podatkowej). Sektor rolny podlega procesom ciągłej transformacji ekonomicznej i organizacyjnej. Dotyczy to ogółu państw Europy, a wynika z różnego tempa zachodzących przemian strukturalnych. Trendem, szczególnie widocznym

w krajach Europy Środkowej i Wschodniej stała się postępująca serwicyzacja gospodarki⁸⁸, która wiąże się m.in. ze zwiększeniem udziału zatrudnionych w sektorze usług, a spadkiem w pozostałych działach, tj. przemyśle i rolnictwie. Choć udział sektora rolnego w tworzeniu PKB, czy wartości dodanej brutto w gospodarce stopniowo zmniejsza się (co dotyczy ogółu państw Europy)⁸⁹, to wciąż rolnicy odpowiadają za zapewnienie podaży pewnych dóbr publicznych (np. krajobrazu), a także są „depozytariuszami” ziemi. Stanowi to istotną przesłankę kreowania i kierowania do sektora rolnego pakietu instrumentów interwencjonizmu finansowego (np. w ramach systemu subsydiów WPR). Specyficzną funkcję pełnią systemy podatkowe, kształtowane przez ustawodawców na poziomie krajowym⁹⁰. Biorąc pod uwagę sposób potraktowania sektora rolnego przez systemy podatkowe poszczególnych państw, wyróżnić należy⁹¹: kraje nie dysponujące preferencjami podatkowymi dla rolnictwa (gospodarstwa rolne mogą korzystać z podobnych instrumentów preferencyjnych, jak podmioty sektora MŚP) oraz kraje posiadające preferencje podatkowe dla rolnictwa, jednak ich zakres i stopień znacznie różni się nawet pomiędzy państwami o zbliżonym stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego (czego przykładem są Polska i Czechy).

Należy zauważyć, że preferencje dotyczące opodatkowania dochodów rolniczych mogą mieć charakter⁹²:

- uproszczeń dotyczących pomiaru dochodu podatkowego, w tym możliwości ustalania dochodu w sposób szacunkowy, jak np. w Belgii, Francji, Niemczech, Polsce (jako podatek dochodowy od działów specjalnych produkcji rolnej);
- instrumentów oddziałujących bezpośrednio na obniżenie kwoty podatku należnego (ulgi podatkowe, zwolnienia podmiotowe, przedmiotowe, wyłączenia) – dotyczą też państw, w których działalność rolnicza traktowana jest jako

⁸⁸ Por. E. Szymańska, *Serwicyzacja gospodarki jako źródło jej transformacji*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 1(73), 2015, s. 97-109; S.M. Szukalski, *Serwicyzacja gospodarki i industrializacja usług*, „Handel Wewnętrzny”, nr 4-5, 2004, s. 47-53.

⁸⁹ Por. A. Mrówczyńska-Kamińska, *Znaczenie rolnictwa w gospodarce narodowej w Polsce, analiza makroekonomiczna i regionalna*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego, t. 50(20), 2008, s. 96-108.

⁹⁰ Trudno jest raczej mówić o znacznym zakresie harmonizacji czy standaryzacji podatkowej (poza nielicznymi obszarami, np. dotyczącymi podwójnego opodatkowania) w UE.

⁹¹ Problematyka ta została bardziej szczegółowo przedstawiona w opracowaniach: J. Kulawik, P-Y. Lelong, J. Pawłowska-Tyszko (red. nauk.), M. Soliwoda, *Systemy podatkowe w krajach Unii Europejskiej*, PW nr 83, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013; J. Pawłowska-Tyszko (red. nauk.), M. Soliwoda, *Dochoły gospodarstw rolniczych a konkurencyjność systemu podatkowego i ubezpieczeniowego*, PW nr 121, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014.

⁹² J. Pawłowska-Tyszko (red. nauk.), M. Soliwoda, *Dochoły gospodarstw rolniczych...*, op. cit.

aktywność gospodarcza, podobnie jak podmiotów z sektora MŚP (np. Dania, Finlandia, Wielka Brytania);

- uproszczeń w zakresie sposobu traktowania gospodarstw rolniczych przez organy administracji skarbowej (np. w Niemczech, gdzie ma to raczej charakter sankcji administracyjnej).

W praktyce systemy podatkowe, obejmujące również zróżnicowane konstrukcje opodatkowania dochodów rolniczych, uwzględniają stosowanie pakietu wyżej wspomnianych form preferencji. Dosyć interesującym zagadnieniem może być analiza zależności (tabela 13) między udziałem sektora rolnego w tworzeniu PKB, efektywnością ekonomiczną sektora rolnego⁹³ a stopniem i zakresem oferowanych preferencji (jako „uprzywilejowanie” podatkowe, oceniane na podstawie analizy uregulowań prawa podatkowego). Zaproponowana w tabeli 13 klasyfikacja państw opiera się na znacznych uproszczeniach i może stanowić dalszy przyczynek do pogłębionych badań empirycznych.

Tabela 13

Matryca zależności: znaczenie rolnictwa w gospodarce narodowej
– efektywność sektorowa a uprzywilejowanie podatkowe

Wyszczególnienie	Znaczenie rolnictwa w gospodarce narodowej	Efektywność sektorowa	„Uprzywilejowanie” podatkowe	Przykłady
I	Niskie	Niska	Niskie	
II	Niskie	Niska	Wysokie	
III	Niskie	Wysoka	Niskie	
IV	Niskie	Wysoka	Wysokie	Niemcy
V	Wysokie	Niska	Niskie	
VI	Wysokie	Niska	Wysokie	Polska
VII	Wysokie	Wysoka	Niskie	Holandia
VIII	Wysokie	Wysoka	Wysokie	

Objaśnienie: w przypadku dwóch pierwszych zmiennych („Znaczenie rolnictwa w gospodarce narodowej” i „Efektywność sektorowa”) można posłużyć się medianą do wyodrębnienia grup obiektów reprezentujących niski bądź wysoki poziom danej cechy, a dla ostatniej zmiennej klasyfikacja opiera się na ocenie subiektywnej ustawodawstwa podatkowego.

Źródło: opracowanie własne.

⁹³ Do jednowymiarowego pomiaru efektywności ekonomicznej można wykorzystać zmienną *total output/total input* (SE132), por. European Commission, Farm Accountancy Data Network, *FADN Public Database*, http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database_en.cfm (data dostępu: 10.11.2015). Interesująca jest propozycja wykorzystania metody rangowania według syntetycznych wskaźników efektywności za pomocą metody *Development* przedstawiona w pracy T. Kuszewskiego i A. Sielskiej. Por. T. Kuszewski, A. Sielska, *Efektywność sektora rolnego w województwach przed i po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 3(247), 2012, s. 19-42.

Niemieckie i francuskie rozwiązania podatkowe dotyczące opodatkowania dochodów rolniczych wynikają głównie z uwarunkowań historycznych⁹⁴, a także społecznych⁹⁵. Uproszczenia w systemie opodatkowania dochodów rolniczych w Niemczech i Francji sprowadzają się do:

- (1) możliwości szacunkowego ustalania dochodu podatkowego, osiągniętego z działalności rolniczej – tę formę wybiera ok. 25% gospodarstw rolniczych w Niemczech; we Francji 60% gospodarstw korzysta z dochodu szacunkowego, a 40% gospodarstw z uproszczonych form rachunkowości rolniczej; formy uproszczone (z wyjątkiem dochodu szacunkowego we Francji) wymagają prowadzenia ewidencji zdarzeń gospodarczych (w ograniczonym zakresie, np. rejestr wpływów i wydatków w Niemczech, przychody i koszty we Francji),
- (2) przywiązania dużej wagi do wyceny wartości podatkowej w Niemczech, która jest derywatem kategorii dochodowych (odpowiada 18-krotności dochodu czystego uzyskiwanego w gospodarstwie bez długów, ale z najemną siłą roboczą, w normalnych warunkach i długim okresie⁹⁶); w nowych krajach związkowych wykorzystuje się wartość odtworzeniową,
- (3) dostosowania roku podatkowego do specyfiki produkcji rolniczej (tj. od 1 lipca do 30 czerwca danego roku)⁹⁷.

Pewne udogodnienie dla niemieckich i francuskich rolników stanowić może wysoki rozwój usług w zakresie doradztwa rolniczego, a także podatkowego, co ułatwia kierującym możliwość stosowania różnych narzędzi optymalizacji podatkowej. Szczególnie dotyczy to tych podmiotów, których wynik podatkowy ustalany jest na podstawie wyniku księgowego⁹⁸. Przy mniejszej skali działalności w Niemczech (biorąc pod uwagę kryterium zysku z działalności gospodarczej, obrotów lub wartości podatkowej/ekonomicznej użytków rolnych) można stosować uproszczenie, traktując dochód podatkowy jako różnicę między przychodami podatkowymi a kosztami ich uzyskania (ewidencja oparta na metodzie kasowej

⁹⁴ Por. R. Doluschitz, C. Morath, J. Pape, *Agrarmanagement*, op. cit., s. 225-241; R. Wesche, E-M. Paas, *Besteuerung der Landwirtschaft und Forstwirtschaft*, Aid Infodienst, Bonn 2009, s. 39-59.

⁹⁵ W niektórych landach wciąż dużą rolę odgrywają gospodarstwa rodzinne, w tym również takie podmioty, w których działalność rolnicza jest traktowana jako działalność dodatkowa.

⁹⁶ R. Wesche, E-M. Paas, *Besteuerung der Landwirtschaft...*, op. cit., s. 34.

⁹⁷ Por. R. Wesche, E-M. Paas, *Besteuerung...*, op. cit., 39-59; J. Kulawik, P-Y. Lelong, J. Pawłowska-Tyszko (red. nauk.), M. Soliwoda, *Systemy podatkowe...*, op. cit., s. 34-39.

⁹⁸ European Federation of Agricultural Consultancy, *Influence of Tax Regimes for Agricultural Businesses on Production Structures: A Comparative Analysis of Five European Countries: Germany, Belgium, Denmark, France and Netherlands*, December 2012, <http://www.efac.net/wp-content/uploads/2014/02/Influence-of-Tax-Regimes-for-Agricultural-Businesses.pdf> (data dostępu: 15.11.2015).

i sprawozdawczość zbliżona do *Cash Flow*). Podstawa opodatkowania podatkiem ryczałtowym we Francji ustalana jest w oparciu o corocznie określany przychód szacunkowy podawany przez Ministerstwo Finansów. Do ustalenia przychodu szacunkowego wykorzystuje się: zbiorową opłatę referencyjną właściwą dla danego departamentu (z uwzględnieniem rodzajów produkcji i struktury gospodarstw) m.in. stała średnia jednostka oraz indywidualne właściwości gospodarstwa rolnego (ilość gruntów, liczba zwierząt, ilość hektolitrów itp.).

Z badań ankietowych przeprowadzonych przez R. Kisielą i K. Idżkowską⁹⁹ wynika, że sami rolnicy – podatnicy podatku dochodowego w Niemczech¹⁰⁰, wyrazili najmniej przychylny stosunek do „stabilności” (co może dziwić) oraz „przejrzystości” przepisów podatkowych – jako kryteriów oceny systemów opodatkowania. Z kolei dostatecznie została oceniona działalność doradztwa, a także system ulg i zwolnień podatkowych. Kryterium „długość terminów podatkowych” otrzymało najwyższe noty, co może być również pewną formą uproszczenia.

Konkludując, niemiecki i francuski system podatkowy jest układem o złożonej strukturze. Aby uprościć obliczanie wysokości obciążeń podatkowych, rolnikom zaoferowano pewien pakiet uproszczeń, których dostępność zależy od kryteriów powiązanych z wielkością (a w konsekwencji, zwykle z wynikami produkcyjnymi, ekonomicznymi i finansowymi gospodarstw). Należy jednak podkreślić, że rozwiązania te, zdaniem wielu ekonomistów, wymagają zmian. Podkreśla się, że często dochód obliczony w systemie rachunkowości uproszczonej może być niższy lub wyższy niż obliczony w systemie rachunkowości pełnej. Wpływ na to ma typ i wielkość gospodarstwa. Z badań prowadzonych przez OECD wynika, że we Francji dochód ryczałtowy jest niższy niż dochód obliczony w ramach systemu rachunkowości. Dla rolników zarabiających 20 000 EUR, dochody deklarowane do opodatkowania stanowią ok. 7% dochodów obliczanych w ramach rachunkowości rolnej. Te znacznie niższe dochody do opodatkowania w systemie ryczałtowym, jak również niskie koszty administracyjne są głównym powodem wyboru tego systemu. Bardzo często w systemie ryczałtowym pojawia się niedoszacowanie dochodu podatkowego, gdyż dotacje unijne wliczane są do dochodów rzeczywistych i nie mają wpływu na wysokość dochodów szacunkowych.

⁹⁹ R. Kisiel, K. Idżkowska, *System opodatkowania rolnictwa w Polsce oraz w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, nr 12(61), 2014, s. 64-78.

¹⁰⁰ Część badań obejmowała swoim zasięgiem 4 państwa UE: ankiety skierowano do rolników w Niemczech, Grecji, Francji oraz Szwecji. Ze 100 przesłanych ankiet uzyskano odpowiedzi od 32 gospodarstw niemieckich. Ibidem.

3. Propozycje opodatkowania dochodu w polskim rolnictwie i ich ocena

Wszelkie zmiany dokonujące się w zakresie opodatkowania polskiego rolnictwa dotyczą podatku rolnego i niewielkich korekt w zakresie opodatkowania działów specjalnych produkcji rolnej. Mają one na celu zbliżenie polskich zasad opodatkowania sektora rolnego do rozwiązań stosowanych w krajach UE. Patrząc przez pryzmat rachunkowości uproszczonej można wnioskować, iż podatek rolny oraz szacunkowy dochód w działach specjalnych produkcji rolnej stanowią odpowiednik tego rodzaju rozwiązań. Przemawiają za tym następujące czynniki: przyjęcie szacunkowych norm i przeliczników świadczących o wysokości osiągniętego dochodu, proste i jasne zasady obliczania dochodu, łatwość poboru podatku, ograniczone możliwości dokonywania optymalizacji podatkowej. Do właściwego oszacowania dochodu (zwłaszcza dla wyliczenia podatku rolnego) brakuje rzeczywistych danych rachunkowych (wpływy, wydatki, przychody, koszty), które mogłyby stanowić podstawę szacowania dochodu. Należy zauważyć, że w rozwiązaniach uproszczonych w Niemczech i we Francji do wyliczenia dochodu szacunkowego niezbędne są informacje pochodzące z prostych zapisów księgowych prowadzonych w gospodarstwach (wpływy, wydatki, przychody, koszty), nie wymagające skomplikowanych obliczeń dochodów, a wykorzystywane do dokonywania szacunku dochodu. W ten sposób uwidacznia się współzależność między wysokością osiąganego dochodu a wielkościami rzeczywistymi, a co za tym idzie między dochodowością a wielkością odprowadzanego podatku.

Tymczasem wysokość obciążeń z tytułu podatku rolnego nie ma związku z dochodowością gospodarstw rolnych. Pomimo niezaprzeczalnych zalet tego podatku (niskie koszty transakcyjne, prostota naliczania, niewielkie obciążenie dochodów rolników) jego konstrukcja jest przestarzała i nie wykazuje związku z dochodem gospodarstwa. I. Cholewa i G. Nachtman podkreślają również, że wobec rolników zwolnionych z płacenia podatku dochodowego coraz powszechniej wyrażana jest dezaprobatą społeczną, uznaje się ich za grupę społeczną uprzywilejowaną zarówno pod względem obciążeń fiskalnych, jak i korzyści czerpanych ze środków publicznych, przy czym największymi beneficjentami tego systemu są gospodarstwa duże, silne ekonomicznie. Stąd też od lat poszukuje się sposobów, które zbliżyłyby zasady opodatkowania rolnictwa do powszechnych rozwiązań mających związek z dochodem rolniczym. Wśród nich na uwagę zasługują opisane szczegółowo przez L. Goraję, J. Nenemana i M. Zagórskiego następujące warianty, stanowiące propozycję wskazanych autorów:

- Wariant I – obejmujący podatek dochodowy od osób fizycznych – PIT (skala lub liniowy, z wszelkimi ulgami na identycznych zasadach jak w przypadku pozostałych podatników) uzupełniony o podatek majątkowy od ziemi na wyjściowym poziomie 50 zł/ha przeliczeniowy. W wariantcie tym przewiduje się opcję włączania do przychodów podatkowych dopłat bezpośrednich.
- Wariant II – konstrukcja tej propozycji bazuje na wariantcie I, z tą tylko różnicą, iż w rozwiązaniu tym przewiduje się możliwość odliczania od podatku dochodowego podatku majątkowego od ziemi.
- Wariant III – wariant nawiązujący do opodatkowania podatkiem dochodowym – PIT jak w wariantcie I (z włączeniem do przychodów dopłat bezpośrednich) lub wprowadzenia zryczałtowanego podatku dochodowego (od przychodów ewidencjonowanych) w wysokości 3%.
- Wariant IV – zwolnienie gospodarstw do 6 ha z jakiegokolwiek podatku, pozostałe gospodarstwa płaciłyby podatek liniowy na zasadach ogólnych według stawki 19%.

Cytowani autorzy zwracają również uwagę na propozycję Ministerstwa Finansów. Propozycja ta stanowi najnowsze założenia do projektu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z działalności rolniczej i zmianie innych ustaw z dnia 4 czerwca 2013 roku. Jest to realizacja zapowiedzi Donalda Tuska wynikająca z expose wygłoszonego dnia 18 listopada 2011 roku. Z założeń do projektu ustawy wynika, że zamierzeniem ustawodawcy jest wprowadzenie podatku dochodowego w rolnictwie, a co za tym idzie objęcie systemem podatku dochodowego dochodów z działalności rolniczej. Efektem wprowadzonych zmian ma być zróżnicowanie obciążeń podatkiem w zależności od osiąganego dochodu.

Wśród kluczowych zapisów pojawiających się w propozycjach ustawowych znalazły się m.in.:

- opracowanie nowej, odrębnej ustawy dotyczącej opodatkowania dochodów (przychodów) uzyskiwanych przez osoby fizyczne prowadzące działalność rolniczą (nie przewiduje się odrębnej ustawy w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych prowadzących działalność rolniczą);
- zniesienie podatku rolnego i podatku od działów specjalnych produkcji rolnej;
- wprowadzenie podatku od nieruchomości rolnych obejmującego tylko takich dotychczasowych podatników podatku rolnego, którzy:
 - będą prowadzić działalność rolniczą i zostaną zwolnieni z podatku dochodowego,
 - będą objęci podatkiem dochodowym od działalności rolniczej w zakresie gruntów niezajętych na działalność rolniczą,

- nie będą prowadzić działalności rolniczej na gruntach rolnych,
- zwolnienie z opodatkowania dopłat bezpośrednich;
- obowiązkowe prowadzenie ewidencji zdarzeń gospodarczych, co oznacza, iż podstawą naliczania podatku dochodowego będzie przede wszystkim prowadzona rachunkowość;
- podatek dochodowy z działalności rolniczej będzie dochodem gmin.

Ustawodawca przy projektowaniu ustawy przyjął szereg szczegółowych założeń, które wykazują wiele podobieństw do rozwiązań obowiązujących w prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej. Podmiotem podatku będzie osoba fizyczna uzyskująca przychody z działalności rolniczej, w tym również prowadzonej na gruntach niebędących własnością podatnika. Przy prowadzeniu działalności wspólnie, obowiązek podatkowy będzie ciążył na wszystkich osobach prowadzących działalność rolniczą, które będą rozliczały się proporcjonalnie do udziału we własności gospodarstwa, przy czym będzie możliwość wskazania osoby, która będzie realizowała prawa i obowiązki podatkowe. Okresem rozliczeniowym będzie rok kalendarzowy, traktowany jako rok podatkowy. Przy czym rok gospodarczy, poprzedzający dany rok podatkowy, będzie stanowił okres rozliczania przychodów. Ewidencja księgową będzie stanowiła podstawę do określenia wysokości przychodów oraz wyboru formy opodatkowania. Planowany jest obowiązek prowadzenia zapisów księgowych przez wszystkich podatników podatku dochodowego niezależnie od wysokości osiągniętych przychodów. Obowiązek podatkowy będzie uzależniony od wysokości przychodów uzyskanych w roku gospodarczym poprzedzającym rok podatkowy. Przewiduje się następujące limity przychodów:

- w okresie przejściowym (pierwsze dwa lata obowiązywania ustawy) – I rok – 200 tys. zł, II rok – 150 tys. zł,
- po okresie przejściowym – 100 tys. zł.

Podstawę ustalenia limitu przychodów w pierwszym roku obowiązywania ustawy będą stanowiły faktury VAT i faktury VAT RR. W kolejnych latach – ewidencja przychodów w odpowiednich urządzeniach księgowych. Przedmiotem opodatkowania będą przychody z działalności rolniczej (produkcji roślinnej, zwierzęcej, chowu, hodowli, usług agroturystycznych – do 5 pokoi, małego przetwórstwa – do wartości 5 tys. zł, dzierżawy) oraz usług świadczonych majątkiem pochodzącym z gospodarstwa. Przychodów do opodatkowania nie będą stanowiły dopłaty, produkty zużyte na potrzeby rodziny lub gospodarstwa, tzw. zużycie wewnętrzne, oraz płatne zbycie nieruchomości i innych składników wykorzystywanych na cele gospodarstwa.

W Polsce podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych mogą skorzystać z opodatkowania na zasadach ogólnych (skala podatkowa lub stawka jednolita) lub ze zryczałtowanych form opodatkowania, co zaprezentowano na rysunku 7. Rolnicy natomiast będą mogli skorzystać z:

- opodatkowania na zasadach ogólnych, tj.: jednolita stawka podatkowa 19% – dochód ustalany będzie na – podstawie podatkowej księgi przychodów i rozchodów (gdy limit przychodów przekroczy 150 tys. euro i nie będzie wyższy niż 1200 tys. euro) lub ksiąg rachunkowych (obowiązkowo dla limitu powyżej 1200 tys. euro lub z wyboru przy przychodach niższych);
- ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, który będzie ustalany na podstawie prowadzonej ewidencji przychodów w gospodarstwie rolnym. Wysokość ryczałtu ustalono na poziomie 4% uzyskanych przychodów. Z tej formy będą mogli skorzystać podatnicy, osiągający przychody w poprzednim roku podatkowym w wysokości nie wyższej niż 150 tys. euro (rysunek 7).

Rysunek 7

Formy opodatkowania dochodu podatkiem dochodowym od osób fizycznych – stan obecny w działalności gospodarczej i propozycje ustawowe dla rolnictwa



Legenda: Formy opodatkowania zaproponowane dla rolnictwa zaznaczono w owalu kolorem czerwonym.

Źródło: opracowanie własne.

Rolnicy, którzy nie osiągną w danym roku podatkowym przychodu powyżej 100 tys. zł, będą odprowadzać podatek od nieruchomości. Podstawą opodatkowania podatkiem od nieruchomości dla gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą będzie ich powierzchnia użytków rolnych wyrażona w hektarach przeliczeniowych. Stawka podatku ma wynosić 185 zł od ha przeliczeniowego i będzie podlegać rewaloryzacji. W przypadku gruntów, na których nie jest prowadzona działalność rolnicza, będzie obowiązywała wyższa stawka

tego podatku. Podstawę opodatkowania będzie stanowił dochód lub przychód z działalności gospodarczej w zależności od wybranej formy opodatkowania. W przypadku ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych podstawę opodatkowania będzie stanowił przychód bez możliwości pomniejszenia go o poniesione koszty uzyskania przychodu. W przypadku prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów opodatkowany będzie dochód, będący różnicą pomiędzy przychodami a kosztami uzyskania przychodów. Inaczej niż w pozostałych działach gospodarki w gospodarstwach prowadzących zapisy w PKPiR nie przewiduje się wyznaczania dochodu różnicą remanentów. W przypadku ksiąg rachunkowych dochód do opodatkowania będzie ustalany na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg i zmniejszony o kwoty wolne od podatku. Koszty uzyskania przychodów z działalności rolniczej będą stanowiły koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów. Poza standardowymi kosztami obejmującymi wartość materiałów bezpośrednio zużytych w produkcji, do kosztów tych zalicza się również wydatki na obsługę prawną, księgową, wynagrodzenia pracowników oraz wartość rocznej amortyzacji. W kosztach nie zostanie uwzględniona wartość zapasów, które będą rejestrowane tylko ilościowo. W ustawie przewiduje się zastosowanie do przychodów z działalności rolniczej określonego zestawu ulg i odliczeń. Zarówno w przypadku opodatkowania na zasadach ogólnych, jak i ryczałtu, od dochodów odliczana będzie składka na ubezpieczenia społeczne rolników, strata z działalności gospodarczej, darowizny, ulga na Internet oraz ulga rehabilitacyjna. Rolnicy będą mogli również odliczyć składkę na ubezpieczenie zdrowotne od należnego podatku. Opodatkowanie na zasadach ogólnych upoważniać będzie również do wspólnego rozliczania się z małżonkiem oraz skorzystania z ulgi na dzieci.

3.1. Ocena proponowanych rozwiązań – wybrane problemy praktycznego wdrażania

Dokonując oceny proponowanych rozwiązań, zwrócono szczególną uwagę na propozycję Ministerstwa Finansów i analizowano ją pod kątem sprawiedliwości wewnętrznej i zewnętrznej, efektywności ekonomicznej, konkurencyjności gospodarstw rolnych i zrównoważenia sektora. Do oceny skutków proponowanych rozwiązań posłużono się danymi FADN. Obliczenia wykonano tylko dla roku 2013. Rachunki dotyczą tylko gospodarstw rolnych, płacących obecnie podatek rolny, czyli potencjalnych beneficjentów proponowanej reformy. Do obliczeń posłużono się następującymi danymi: przychód z gospodarstwa (sprzedaż bez uwzględniania stanu zapasów), koszty uzyskania przychodu (wydzielone

zgodnie z zasadami przyjętymi w propozycjach ustawowych), liczbę hektarów przeliczeniowych użytków rolnych. Z kosztów uzyskania przychodu (wydatków stanowiących koszt) wyłączono zapłacone podatki (w tym podatek rolny i podatek od działów specjalnych produkcji rolnej). Do odliczeń od dochodu przyjęto zapłacone składki na ubezpieczenia społeczne rolników. Poziom podatków wyliczono zgodnie z proponowanym projektem, tj. przyjmując ryczałt od przychodów ewidencjonowanych (4% od wartości przychodu), podatek liniowy (19% od wyliczonego dochodu) oraz podatek od nieruchomości. Podobne symulacje przeprowadziła G. Nachtman oraz I. Cholewa¹⁰¹.

Z przeprowadzonej analizy danych wynika, że skutki wprowadzenia zaproponowanej przez Ministerstwo Finansów reformy podatkowej byłyby szczególnie dotkliwe dla gospodarstw o wysokich przychodach, w których koszty uzyskania są wysokie. Dotyczy to szczególnie gospodarstw ogrodniczych, w których podatek dochodowy byłby ponad 26-30-krotnie wyższy od obecnego podatku rolnego) oraz trzodowych i drobiarskich (podatek dochodowy byłby prawie 15-krotnie wyższy od dotychczasowego podatku rolnego) (tabela 14). Jak wskazują G. Nachtman i I. Cholewa¹⁰², tak wysokie różnice pomiędzy podatkiem dochodowym naliczonym według nowych propozycji a obecnym podatkiem rolnym mogą być jednak nieco zawyżone, zważywszy, że w podatku rolnym stosowanych jest wiele ulg, zwolnień i obniżek, a prezentowane dane w systemie FADN są wartościami uśrednionymi. Co więcej gospodarstwa reprezentujące te typy nie miałyby możliwości skorzystania z podatku ryczałtowego, ze względu na przekroczony limit uprawniający do korzystania z tej formy opodatkowania. Oznacza to, że proponowane zasady opodatkowania znacznie zwiększyłyby obciążenia takich gospodarstw w stosunku do obecnie obowiązujących. Wzrosły by również obciążenia w gospodarstwach innych specjalizacji, przy czym wzrost ten nie byłby tak wysoki jak w omawianych już gospodarstwach, co prezentuje tabela 14. Przyjęcie za kryterium grupowania kierunku produkcji oraz uśrednienie wyników dla poszczególnych typów nie pozwoliło wyodrębnić grup gospodarstw, które osiągnęłyby przychód niższy niż 100 tys. zł i byłyby zobligowane do zapłacenia podatku od nieruchomości.

¹⁰¹ G. Nachtman, I. Cholewa, *Analiza przewidywanych skutków wprowadzenia reformy podatkowej w polskim rolnictwie na tle rozwiązań niemieckich*, ZER, IERiGŻ, Warszawa 2014.

¹⁰² G. Nachtman, I. Cholewa, *Analiza przewidywanych skutków wprowadzenia reformy podatkowej w polskim rolnictwie...*, op. cit.

Tabela 14

Wpływ zastąpienia podatku rolnego podatkiem dochodowym na kondycję ekonomiczną gospodarstw według dominującego kierunku produkcji (2013 rok)

Kierunek produkcji (ha UR)	Podatek ryczałtowy (krotność, w tys. zł)	Podatek liniowy (krotność, w tys. zł)	Przychody (w tys. zł)
Uprawy polowe	2,1 (9,9)	1,7 (7,7)	252,3
Uprawy ogrodnicze	26,2 (14,6)	29,7 (16,6)	366,5
Uprawy trwałe	5,5 (7,8)	6,8 (9,7)	196,1
Bydło mleczne	7,5 (10,5)	9,2 (12,8)	262,7
Trzoda chlewna i drób	(brak możliwości skorzystania – limit 150 tys. euro)	15,2 (23,4)	690,9
Wielostronne	3,6 (7,7)	2,2 (4,7)	194,4

Legenda: Kwota podatku dochodowego w tys. zł w nawiasie; zmniejszenie dochodów po opodatkowaniu (krotność podatku rolnego).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Grupowanie gospodarstw według klas wielkości obszarowej pozwoliło zauważyć, że gospodarstwa użytkujące powierzchnię do 20 ha UR, ze względu na wysokość osiąganych przychodów nie zapłaciłyby podatku dochodowego (liniowego lub ryczałtowego), a wyłącznie podatek od nieruchomości. Potwierdzają to również badania prowadzone przez G. Nachtman i I. Cholewę, z których wynika, że obliczony dla tych grup gospodarstw podatek byłby 2-3-krotnie wyższy od zapłaconego podatku rolnego. Okazuje się, że potencjalni płatnicy podatku od nieruchomości stanowiliby około 33-34% populacji gospodarstw indywidualnych.

Biorąc pod uwagę specyfikę ekonomiczno-organizacyjną rodzinnych gospodarstw rolniczych w Polsce, dotychczasowe przepisy nie obligują kierujących do uszczegółowionej ewidencji na potrzeby rachunkowości podatkowej. Można jednak oczekiwać potrzeby budowy systemu uproszczonej ewidencji finansowej (najpierw w ujęciu modelowym), której pewnym załącznikiem są rozwiązania funkcjonujące dla niektórych działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, PROW 2014-2020 (np. „Restrukturyzacja małych gospodarstw” czy „Modernizacja gospodarstw rolnych”, gdzie beneficjenci są zobligowani do prowadzenia w formie tabelarycznej tzw. ewidencji przychodów i rozchodów w gospodarstwie).

Tabela 15

Wpływ zastąpienia podatku rolnego podatkiem dochodowym na kondycję ekonomiczną gospodarstw według wielkości obszarowej gospodarstwa (2013 rok)

Grupy obszarowe gospodarstw (ha UR)	Podatek ryczałtowy	Podatek liniowy	Przychód (w tys. zł)
Bardzo małe (<= 5 ha)	(brak obowiązku podatkowego – limit 100 tys. zł)	(brak obowiązku podatkowego – limit 100 tys. zł)	46,4
Małe (5-10 ha)	(brak obowiązku podatkowego – limit 100 tys. zł)	(brak obowiązku podatkowego – limit 100 tys. zł)	87,9
Średnio małe (10-20 ha)	(brak obowiązku podatkowego – limit 100 tys. zł)	(brak obowiązku podatkowego – limit 100 tys. zł)	95,2
Średnio duże (20-30 ha)	5,7 (7,4)	5,2 (6,7)	186,0
Duże (30-50 ha)	6,0 (11,4)	5,5 (10,3)	286,2
Bardzo duże (> 50 ha)	4,4 (22,9)	3,8 (19,4)	579,5

Legenda: Kwota podatku dochodowego w tys. zł w nawiasie; zmniejszenie dochodów po opodatkowaniu (krotność podatku rolnego).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W zaproponowanej konstrukcji podatku dochodowego brakuje rozwiązań prorozwojowych, modernizacyjnych i inwestycyjnych, które mogłyby polegać na wprowadzeniu dodatkowych ulg i zwolnień, czy też preferencji podatkowych, np. dla gospodarstw realizujących określone inwestycje, tworzących dodatnie efekty zewnętrzne. Dotychczas przedstawione rozwiązania, nie pełnią swojej należytej funkcji. Tymczasem takie rozwiązania mogłyby przynieść wiele korzyści. Podatek dochodowy mógłby być bowiem wykorzystywany jako instrument aktywizacji i modernizacji gospodarstw rolnych, zwiększałby on chęć rolników do podejmowania działań inwestycyjnych, modernizacyjnych i prorozwojowych. Brak tych rozwiązań może niekorzystnie wpłynąć na konkurencyjność i zrównoważenie sektora rolnego.

Dokonując oceny zaproponowanych rozwiązań pod kątem sprawiedliwości społecznej należy podkreślić, że zaproponowany sposób opodatkowania dochodów nie do końca eliminuje ten problem. Okazuje się bowiem, że gospodarstwa mniejsze, osiągające niższe dochody mogą zapłacić wyższe podatki (podatek od nieruchomości) niż gospodarstwa osiągające wyższe dochody, co wpłynie na niesprawiedliwość wewnątrz samego sektora. Taka sytuacja doprowadzi również do nadużyć podatkowych. Problematiczny pozostaje próg obowiązkowego przychodu do opodatkowania podatkiem dochodowym (100 tys. zł). Taki zapis będzie powodował wyłączenie rolników spod podatku dochodowego i płacenie przez

nich podatku od nieruchomości. W przypadku wdrożenia takiego rozwiązania może dochodzić do nadużyć, gdyż gospodarstwa średnie będą dążyły do niezwiększania rozmiarów gospodarstwa lub ukrywania części obrotów, aby uniknąć migracji do grupy obciążonej wyższym podatkiem. Taka sytuacja będzie sprzyjać utrwalaniu dotychczasowej struktury agrarnej, jak również ograniczaniu poszukiwania dodatkowych dochodów zarówno w rolnictwie, jak i poza nim.

Resumując powyższe rozwiązania należy podkreślić, iż zastąpienie podatku rolnego podatkiem dochodowym pogarsza zasadniczo sytuację ekonomiczną rolników. Wybór formy opodatkowania będzie miał istotny wpływ na wysokość odprowadzanych podatków, a tym samym na kondycję ekonomiczną gospodarstw. Brak podatku progresywnego znacznie ograniczy możliwość podejmowania decyzji w zakresie optymalizacji podatkowej. Postulowany podatek liniowy charakteryzuje się bowiem tym, że w mniejszym stopniu reaguje na zmianę sytuacji ekonomicznej gospodarstw niż opodatkowanie progresywne, natomiast podatek ryczałtowy nie wykazuje ścisłego związku z sytuacją ekonomiczną gospodarstw i musi być zapłacony w przypadku pojawienia się starty. Zaproponowana 4% stawka ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych wydaje się być zbyt wysoka i jest mało konkurencyjna w stosunku do opodatkowania podatkiem liniowym 19%. Według przeprowadzonych szacunków z ryczałtowej formy opodatkowania dochodów w roku 2013 nie mogłoby skorzystać zaledwie ok. 8% gospodarstw, musiałyby one rozliczać się na zasadach ogólnych stawką 19% (limit dla ryczałtu 150 tys. euro). Oznacza to, że prawie wszyscy potencjalni podatnicy mogliby się stać rolnikami ryczałtowymi. W analizowanym roku z obowiązku podatku dochodowego zwolnionych byłoby ok. 33-34% gospodarstw (przy założeniu, że limit przychodów będzie wynosił 100 tys. zł), dla limitu 200 tys. zł – ok. 61%, a dla limitu 150 tys. zł – ok. 50% gospodarstw. Wskazani podatnicy zostaliby objęci podatkiem od nieruchomości rolnych, którego wysokość przy proponowanych stawkach byłaby porównywalna z obecnie płaconym podatkiem rolnym.

4. Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie

4.1. Wprowadzenie teoretyczne: przegląd literatury

Kluczową rolę w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego dla ogółu obywateli, w redukowaniu ubóstwa i nierówności społecznych oraz we wspieraniu rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, pełni polityka bezpieczeństwa socjalnego¹⁰³. Według M. Książepolskiego¹⁰⁴ bezpieczeństwo socjalne rozumiane

¹⁰³ Jak wskazuje B. Jagusiak, polityka bezpieczeństwa socjalnego jest szczególnie ważna w przypadku możliwości zmniejszania się dochodów własną pracą lub całkowitej utraty do-

jest jako „stan wolności od niedostatku materialnych środków utrzymania i istnienie realnych gwarancji pełnego rozwoju jednostki”. Środki te mogą mieć charakter pieniężny, rzeczowy, jak również występować w formie opieki. Bezpieczeństwo socjalne analizowane jest zatem w kategoriach osiągania pożądanych stanów, głównie w wymiarze socjalno-ekonomicznym, a zapewnienie tego bezpieczeństwa jest podstawowym celem zabezpieczenia społecznego, które rozumiane jest w związku z tym jako system świadczeń nakierowanych na zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia członków społeczeństwa¹⁰⁵. Również T. Szumlicz za system zabezpieczenia społecznego uznaje „ogół urządzeń społecznych (występujących w formach instytucjonalnych; tworzonych z inicjatywy państwa), służących zapewnieniu określonym podmiotom ustalonego standardu bezpieczeństwa socjalnego”¹⁰⁶.

Chociaż potrzeba zabezpieczenia społecznego jest powszechnie dostrzegana, z danych Międzynarodowej Organizacji Pracy wynika, że większość ludności świata nie korzysta z niego w pełnym zakresie. Tylko 27% populacji świata ma dostęp do kompleksowego systemu zabezpieczenia społecznego, podczas gdy 73% jest nim objęta tylko częściowo lub wcale¹⁰⁷. Zapewnienie właściwej ochrony socjalnej¹⁰⁸, w tym dostępu do świadczeń zabezpieczenia

tychczasowego źródła utrzymania na skutek takich sytuacji, jak m.in. choroba, niepełnosprawność, niedołążność, brak pracy, śmierć żywiciela rodziny, osiągnięcie wieku emerytalnego. B. Jagusiak, *Bezpieczeństwo socjalne współczesnego państwa*, Difin, Warszawa 2015, s. 8.

¹⁰⁴ M. Książkowski, *Systemy zabezpieczenia społecznego w krajach nordyckich*, Warszawa 1988.

¹⁰⁵ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjno-prawne*, LEX Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012. Również B. Szatur-Jaworska system świadczeń społecznych (pieniężnych, w naturze albo w formie usług), których celem jest zapewnienie jednostkom i rodzinom bezpieczeństwa socjalnego, będącego jedną z kluczowych kategorii polityki społecznej, określa zbiorczym pojęciem zabezpieczenia społecznego. B. Szatur-Jaworska, *Bezpieczeństwo socjalne – wybrane pieniądze świadczenia społeczne*, [w:] P. Szukalski, B. Szatur-Jaworska (red.), *Aktywne starzenie się – przeciwdziałanie barierom*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 44.

¹⁰⁶ T. Szumlicz (red. nauk.), *Metoda ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Społeczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, T. Szumlicz (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.

¹⁰⁷ W większości uprzemysłowionych krajów świata zabezpieczeniem społecznym objętych jest niemal 100% ogółu obywateli, w krajach o średnim poziomie rozwoju wskaźnik ten waha się od 20% do 60%, natomiast w regionie Afryki subsaharyjskiej i południowej Azji jest to ok. 5%-10% ludności pracującej. ILO, *Facts on Social Security*, www.ilo.org (23.11.2015).

¹⁰⁸ ILO, *World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice*, Geneva 2014, Xxi. Programy ochrony socjalnej (poprzez realizację m.in. takich haseł, jak godna praca, dostęp do edukacji, opieki zdrowotnej, bezpieczeństwo żywności i dochodów) wychodzą naprzeciw różnym wymiarom biedy i niedostatku.

społecznego¹⁰⁹ i korzystania z nich, od dawna dotyczy i jest w centrum zainteresowania przede wszystkim zamożnych krajów, które wypracowały zaawansowane rozwiązania instytucjonalne w celu ochrony swych obywateli przed różnymi rodzajami ryzyka społecznego¹¹⁰ i stworzyły odpowiednie mechanizmy wsparcia najuboższych obywateli. Z drugiej strony w większości mniej rozwiniętych krajów świata, ochrona ta jest pomijana, lekceważona lub realizowana z wykorzystaniem niewłaściwych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych¹¹¹.

W ujęciu Międzynarodowej Organizacji Pracy zabezpieczenie społeczne jest jedną z czterech form ochrony socjalnej. Poza nim są powszechne świadczenia socjalne (tj. zaopatrzenie społeczne), pomoc społeczna oraz systemy świadczeń w sferze prywatnej związane z zatrudnieniem lub zapewniane indywidualnie przez jednostkę. MOP wskazuje jednak, że pierwsza z osłon, tj. zabezpieczenie społeczne, w tradycyjnej europejskiej oraz polskiej terminologii odpowiada ubezpieczeniu społecznemu¹¹².

W razie braku takiej ochrony większa część społeczeństwa byłaby narażona na ryzyko życia poniżej granicy ubóstwa lub/i funkcjonowania w takim stanie przez kolejne pokolenia. *Social protection: A development priority in the post 2015-UN development agenda*, UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, UN, New York, maj 2012, s. 3.

¹⁰⁹ J. Auleytner wskazuje, że zabezpieczenie społeczne stanowi jedną z funkcji socjalnych państwa (do innych funkcji należą m.in. zdrowie, bezpieczeństwo, zatrudnienie, edukacja), realizowanych za pomocą instrumentów organizacyjnych, finansowych i prawnych. J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Towarzystwo Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa 2002, s. 36.

¹¹⁰ Katalog rodzajów ryzyka społecznego pojawił się po raz pierwszy w Zaleceniu Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącym zabezpieczenia dochodów uchwalonym w 1944 r. w Filadelfii. Złożyły się na niego następujące ryzyka: choroby, macierzyństwa, inwalidztwa, śmierci żywiciela, wypadku przy pracy, bezrobocia, starości, nagłych wydatków. *Income Security Recommendation, 1944 (No. 67), Recommendation Concerning Income Security*, International Labour Organisation. Konwencja MOP z 1952 r. o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego w zakresie ryzyka choroby i ryzyka macierzyństwa uwzględniła wydatki na świadczenia zdrowotne, jak również ryzyko niedostatku, wyróżniając świadczenia rodzinne. Jak wskazuje T. Szumlicz, katalog rodzajów ryzyka pozostaje wciąż aktualny i można byłoby w nim wyodrębnić ryzyko niedołęstwa starczego. T. Szumlicz, *Ubezpieczenie w polityce społecznej. Teksty i komentarze*, Fundacja Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, Warszawa 2015, s. 184.

¹¹¹ A. Norton, C. Conway, M. Foster, *Social protection concepts and approaches: implications for policy and practice in international development*, Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute, London 2001, Working Paper 143.

¹¹² W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

T. Szumlicz ubezpieczenie społeczne definiuje jako metodę finansowania ryzyka społecznego, zapewniającą ochronę ubezpieczeniową gospodarstwa domowego¹¹³. Wskazuje, że spośród innych zasad zabezpieczenia społecznego (zaopatrzeniowej i filantropijnej), wyróżniają ją przede wszystkim: finansowanie ze składek i powstających z nich funduszy ubezpieczeniowych, uprawnienie do świadczeń wynikające z bycia członkiem ubezpieczeniowej wspólnoty ryzyka oraz występowanie redystrybucji kontraktowej, w której kwota uiszczanych składek zależy od ryzyka „wnoszonego” do danej wspólnoty ryzyka, a straty ponoszone tylko przez niektórych jej członków kompensowane są proporcjonalnie z wcześniej utworzonego funduszu¹¹⁴.

Uwzględniając doniosłość społeczno-ekonomiczną i polityczną systemu ubezpieczeń społecznych, można wyróżnić równoległe dwa jego piony: pracowniczy i ubezpieczeń społecznych rolników¹¹⁵. Nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach stanowiących podstawę rolnictwa Unii Europejskiej, rolnicy mają odrębne systemy ubezpieczenia społecznego¹¹⁶, różniące się uwarunkowaniami prawnymi, organizacyjnymi i społecznymi, wypracowanymi na gruncie historycznym i ekonomicznym poszczególnych państw¹¹⁷, choć ich wprowadzanie następowało znacznie później niż to miało miejsce w przypadku innych grup społeczno-zawodowych¹¹⁸. Autonomiczne systemy ubezpieczenia społecznego dla rolników istnieją w siedmiu krajach Europy, tj. poza Polską, w Austrii, Finlandii, Francji, Grecji, Luksemburgu oraz w Niemczech, gdzie każde z państw uznaje je za integralną część prowadzonej przez siebie polityki rolnej

¹¹³ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2006; M. Kawiński, *Ubezpieczenie społeczne, a finanse osobiste*, [w:] *Doubezpieczenie społeczne. Idea i kontynuacja*, M. Kawiński (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2015.

¹¹⁴ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie w polityce społecznej. Teksty i komentarze*, Fundacja Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, Warszawa 2015.

¹¹⁵ D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, TNOiK, Toruń 2011a; K. Kolasiński, *Modele i funkcje ubezpieczeń społecznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009; H. Pławucka, *Systemy ubezpieczenia społecznego*, [w:] *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, B. Wagner (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996.

¹¹⁶ B. Tryfan, *Ubezpieczenie społeczne rolników polskich na tle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1999, zeszyt 1.

¹¹⁷ E. Koch, *Aspekte der Agrarsozialversicherungssysteme in Europa*, *Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft*, 2/2011.

¹¹⁸ J. Pawłowska-Tyszko (red.), M. Podstawka, P-Y. Lelong, S. Filipek-Kazimierzczak, *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2011.

w zakresie dbałości o dobrostan środowiska i rozwój obszarów wiejskich^{119,120}. Kraje te zrzeszone są w branżowej sieci ENASP (*European Network of Agricultural Social Protection*). W niektórych państwach, takich jak Holandia, Wielka Brytania, Cypr, Czechy, Dania, Słowacja, Węgry rolnicy należą do jednolitego, powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych¹²¹.

Przesłanką powstania sieci ENASP była potrzeba zapewnienia lepszej ochrony interesów ludności rolniczej i jej wzajemnej współpracy na szczeblu europejskim, jak również stworzenie unijnej reprezentacji rolników¹²². Wśród krajów ENASP Polska charakteryzuje się najwyższym wskaźnikiem dotacji budżetowej przy najwyższym odsetku ludności zatrudnionej w rolnictwie¹²³. System postrzegany jest jako kosztowny, niesprawiedliwy i ze względu na niskie składki – preferencyjny, co powoduje, że od lat widoczna jest silna presja na jego reformowanie. Wskazuje się, że utrzymywanie obecnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników przez jego subsydiowanie stanowi obciążenie osób pracujących poza rolnictwem, a tym samym przyczynia się do ich niższego poziomu zatrudnienia oraz utrudnia realokację siły roboczej z nieefektywnego rolnictwa do bardziej efektywnych pozarolniczych gałęzi gospodarki¹²⁴. Rolnicy, obok górników, tzw. służb mundurowych, sędziów, prokuratorów znajdują się w tzw. grupie podmiotów uprzywilejowanych. Uprzywilejowanie rolników, które wprowadzone zostało w 1990 r. jako element pomocy dla rolników, wynikającej z trudności związanych z transformacją gospodarczą w Polsce¹²⁵, polega

¹¹⁹ D. Musiał, *Zróżnicowanie ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach Europy*, Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, nr 7, Bydgoszcz 2014.

¹²⁰ Zapewnienie świadczeń producentom żywności stanowi ekonomiczną i moralną konieczność wynikającą z zasad solidarności całego społeczeństwa w zakresie ochrony socjalnej. M. Dziubińska-Michalewicz, *System zabezpieczenia społecznego ludności rolniczej w Polsce*, Informacja nr 595, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1998.

¹²¹ D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania...*, op. cit.

¹²² Z. Giersz, *Systemy ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego rolników w krajach OEC*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa SAERP, FAPA, Warszawa 2013.

¹²³ S. Fronczak, *Reforma KRUS po raz kolejny w Rekomendacjach UE dla Polski*, Komunikat nr 57 z 19 sierpnia 2014, FOR.

¹²⁴ M. Góra, J. Litwiński, U. Sztanderska, *Rekomendacje*, [w:] Dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym. Raport z badań, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.

¹²⁵ Utworzenie KRUS i stworzenie kompleksowego systemu ubezpieczenia społecznego rolników stanowiło dla nich pewnego rodzaju dobrodziejstwo, które rekompensowało dyskryminacyjny sposób ich traktowania w socjalizmie. J. Wilkin, *KRUS posiadaczy ziemskich*, Gazeta Wyborcza, 06.03.2010.

na możliwości opłacania zdecydowanie niższych składek niż te, które uiszczają w systemie powszechnym ubezpieczeni pracownicy lub przedsiębiorcy.

Choć z jednej strony zapewnianie ochrony ubezpieczeniowej producentom rolnym jest postrzegane jako potrzeba ekonomiczna i moralna wynikająca z zasady solidarności społecznej, to z drugiej strony społeczeństwo nie zgadza się z obecnymi zasadami funkcjonowania systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Niezadowolenie wynika z jego ścisłej zależności od budżetu państwa, co powoduje, że system jest sztywny i ogranicza swobodę podejmowania decyzji w sektorze finansów publicznych¹²⁶.

Z założenia system rolniczy miał być systemem o niskich składkach i niewielkich świadczeniach, jednak sytuacja polskiego rolnictwa zmieniła się znacząco w stosunku do sytuacji z początku lat 90. XX w. Zmiany jakie są wprowadzane w systemie rolniczego ubezpieczenia społecznego, nie nadążają jednak za potrzebami i nie chodzi tylko o utrzymujące się wysokie dotacje do systemu, ale również o słabe oddziaływanie solidaryzmu wewnątrzgrupowego¹²⁷.

Zgodnie z rysunkiem 8 solidaryzm powinien mieć oparcie w myśleniu o wspólnocie, a nie tylko o samym sobie, choć należy podkreślić, że indywidualizm nie sprzeciwia się solidaryzmowi i nie powinien zastępować samodzielności jednostki¹²⁸. W związku z tym należałoby system ubezpieczenia społecznego rolników ocenić negatywnie. Od ponad 20 lat corocznie z budżetu dopłacane jest do systemu zabezpieczenia społecznego rolników ponad 15 mld zł, niemniej jednak nikt ze środowiska wiejskiego (lub z partii reprezentujących to środowisko w polskim parlamencie) nigdy nie przedstawił tego problemu od strony definicyjnego podejścia do zagadnienia solidaryzmu. Przecież o solidaryzmie można mówić wyłącznie, jeżeli jest motywowany wszystkimi wskazanymi czynnikami, jeżeli natomiast zachowania te nie są przestrzegane, wówczas system emerytalny można nazwać opartym na interesie grupowym lub po prostu rentą polityczną, a nie opartym na solidaryzmie¹²⁹.

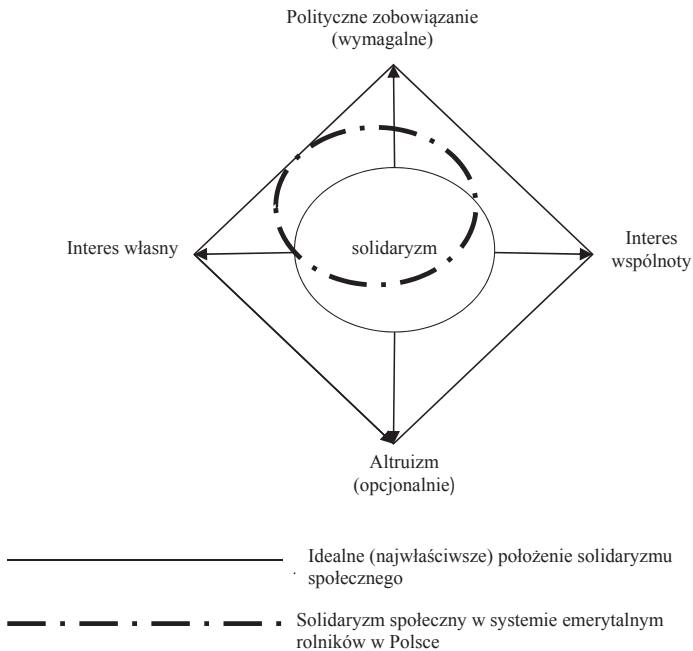
¹²⁶ J. Pawłowska-Tyszko (red.), M. Podstawka, P-Y. Lelong, S. Filipek-Kazimierczak, *The Social Insurance System for Farmers and its impact on public finances*. Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute, Warsaw 2013.

¹²⁷ D. Puślecki, *Nowe zasady przyznawania emerytur rolniczych*, Przegląd Prawa Rolnego, nr 2(13), 2013.

¹²⁸ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie w polityce...*, op. cit.

¹²⁹ D. Walczak, S. Pieńkowska-Kamieniecka, *Solidarity on the example of farmers' pension insurance in Poland*, Agrarian Perspectives XXIV. Global Agribusiness and the Rural Economy, Proceedings of the 24th International Scientific Conference, 16-18 września 2015, Prague, Czech Republic.

Miejsce solidaryzmu społecznego w systemie emerytalnym rolników w Polsce na tle idealnego położenia solidaryzmu społecznego



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Walczak i Pieńkowska-Kamieniecka 2015] oraz [Nicolaidis i Viehoff 2012].

Nadmiernie rozbudowany solidaryzm, który wpływa na budżet państwa, bardzo silnie oddziałuje na przyszłe pokolenia, które będą zobowiązane do spłaty zobowiązań finansowych z tytułu wypłat obecnych emerytur i rent. Brak jakichkolwiek reform w zakresie zmniejszenia partycypacji państwa w tym systemie dodatkowo zwiększa obciążenia przyszłych pokoleń. Im dłużej zmiany nie są wprowadzane, tym większe prawdopodobieństwo, że dojdzie do konfliktu, w tym przypadku pomiędzy różnymi pokoleniami, jak i pomiędzy różnymi grupami, które są zobligowane do finansowania wspomnianych systemów uprzywilejowań w ubezpieczeniu społecznym¹³⁰.

¹³⁰ A. Lowenstein, *Solidarity-conflict and ambivalence: testing two conceptual frameworks and their impact on quality of life for older family members*, The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences 62(2), 2007.

4.2. Przegląd ustawodawstwa obowiązującego w latach 2004-2014

Ubezpieczenia społeczne rolników uregulowane są ustawą z dnia 20 grudnia 1990 r.¹³¹. Od tego czasu ustawa była kilkudziesięciokrotnie nowelizowana, wpływając na zmiany w liczbie ubezpieczonych i beneficjentów systemu. Największy wzrost liczby świadczeniobiorców odnotowano na początku okresu transformacji, kiedy na wsi silnie odczuwano skutki przemian społeczno-gospodarczych w Polsce. Sytuacja ta powodowała odciążenie instytucji pomocy społecznej, ograniczając koszty jej funkcjonowania, za pomocą świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego rolników¹³² bowiem następowało częściowe przejmowanie zadań do niej należących¹³³. W późniejszych latach liczba świadczeniobiorców malała, zmniejszała się również relacja liczby osób pobierających świadczenia do liczby osób ubezpieczonych. Na koniec 2014 r. ubezpieczonych w KRUS było 1,43 mln osób przy 1,20 mln świadczeniobiorców.

Jedną z najbardziej znaczących zmian w systemie ubezpieczenia społecznego rolników minionego dziesięciolecia wprowadziła Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹³⁴. Na jej mocy rolnicy-przedsiębiorcy, którzy chcieli pozostać w KRUS, zostali zobowiązani do opłacania podwójnej składki na rolnicze ubezpieczenie społeczne w pełnym zakresie¹³⁵. W celu uszczelnienia systemu wydłużono również z jednego roku do trzech lat okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników do uzyskania uprawnienia do pozostania w systemie rolniczym w przypadku rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

¹³¹ Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 704, z późn. zm.

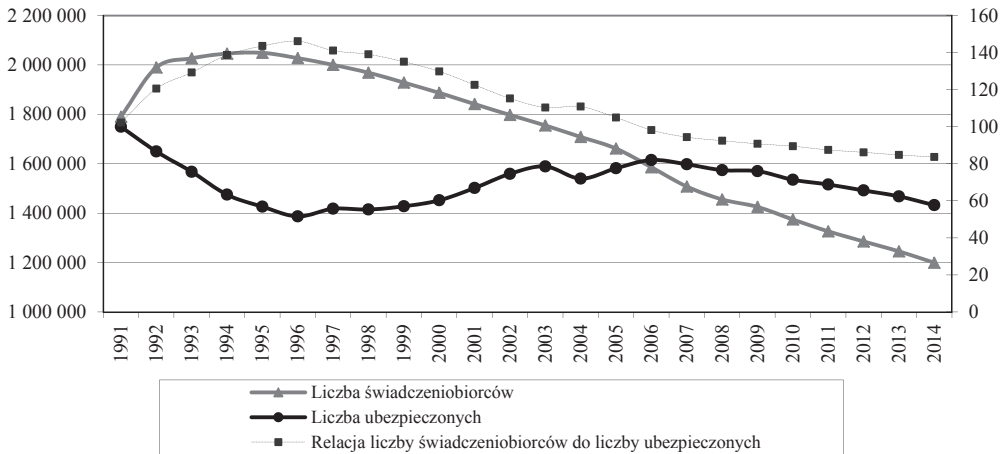
¹³² W okresie transformacji świadczenia wypłacane przez KRUS były podstawowymi świadczeniami socjalnymi na wsi, podtrzymującymi egzystencję nie tylko rolniczych emerytów i rencistów, ale całych rodzin chłopskich. Wilkin, op. cit.

¹³³ D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania...*, op. cit.

¹³⁴ Dz.U. nr 91, poz. 873.

¹³⁵ Można zatem mówić o nałożonym suplementarnym obowiązku ubezpieczenia społecznego rolników-przedsiębiorców celem uszczelnienia systemu. D. Puślecki, *Zakres ochrony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników*, Przegląd Prawa Rolnego, nr 2(15) 2014, s. 100-101.

Liczba świadczeniobiorców oraz ubezpieczonych w KRUS oraz relacja między nimi (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS, www.krus.gov.pl (25.11.2015).

Uporządkowano ponadto zasady przyznawania świadczeń z tytułu niezdolności do pracy rolniczej. Zobowiązano bowiem KRUS do każdorazowej zamiany renty inwalidzkiej na emeryturę, gdy rencista osiągnął wiek emerytalny i legitymował się 20-letnim (kobieta) i 25-letnim (mężczyzna) okresem ubezpieczenia¹³⁶. Nowelizacja z 2004 r. wykluczyła ponadto z KRUS rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach ogólnych, co spotkało się nie tylko z niezadowoleniem w środowisku rolniczym, ale również stanowiło naruszenie swobody działalności gospodarczej¹³⁷. W związku z powyższym, na mocy kolejnej nowelizacji z 2005 r.¹³⁸ ubezpieczeniem mogli być ponownie objęci rolnicy i domownicy, którzy zostali z niego wyłączeni

¹³⁶ J. Pawłowska-Tyszko (red.), M. Podstawka, P-Y. Lelong, S. Filipek-Kazimierzczak, *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych...*, op. cit.

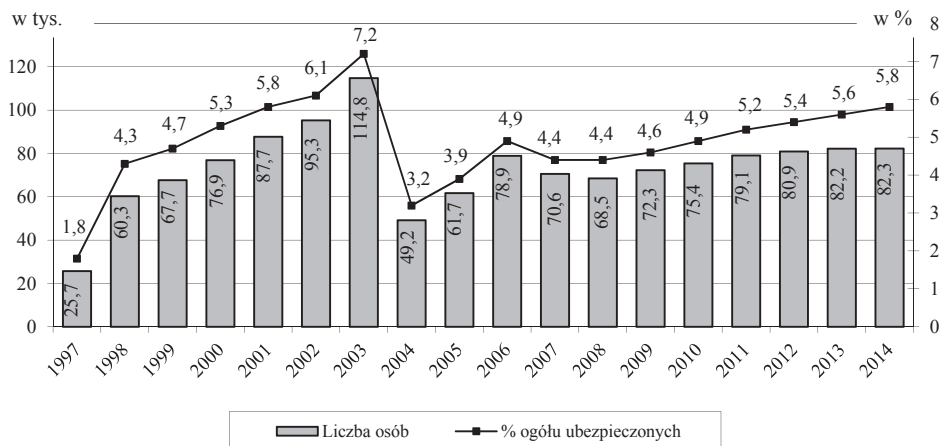
¹³⁷ M.in. w dniu 13 marca 2006 r. (sygn. akt P 8/05, Dz.U. 2006 nr 46, poz. 335) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że o marginalnym charakterze działalności gospodarczej (nawiązując do kwestii przyjętej przez ustawodawcę, że pozarolnicza działalność gospodarcza powinna osiągać niewielkie rozmiary i mieć jedynie charakter wspomagający ten dochód) świadczy nie rodzaj opodatkowania, ale wysokość uzyskiwanych dochodów. Zatem wyłączenie z ubezpieczenia społecznego rolników, którzy jednocześnie prowadzili pozarolniczą działalność opodatkowaną na zasadach ogólnych, w sytuacji gdy uzyskiwany dochód nie przekraczał kwoty granicznej, nosi znamiona dyskryminacji.

¹³⁸ *Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. nr 150, poz. 1248.

z uwagi na formę opodatkowania działalności gospodarczej¹³⁹. Należy podkreślić, że wprowadzone również w 2004 r. uzależnienie możliwości pozostania w systemie ubezpieczeń społecznych rolników od wysokości opłaconego podatku¹⁴⁰, powoduje, że z jednej strony z systemu może być wykluczony rolnik prowadzący działalność gospodarczą na niewielką skalę, ponosząc przy tym niskie koszty swej działalności, natomiast z drugiej strony w systemie może pozostawać rolnik prowadzący działalność na wielką skalę, wykazujący wysokie koszty uzyskania przychodu, w związku z czym jego zobowiązanie podatkowe będzie zerowe, a w skrajnym przypadku może nawet ponosić straty z tytułu prowadzonej działalności¹⁴¹. Nowelizacja z 2004 r. spowodowała znaczący w porównaniu do 2003 r. i lat ubiegłych spadek liczby osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników prowadzących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą. Z kolei nowelizacja z 2005 r. przyczyniła się, choć już nie w takim jak poprzednio zakresie, do zwiększenia liczby rolników-przedsiębiorców (rysunek 10).

Rysunek 10

Podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników prowadzący jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą w latach 1997-2014 (według stanu na IV kwartał danego roku)



1997 r. – stan na koniec I kwartału

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS, www.krus.gov.pl (25.11.2015).

¹³⁹ D. Puślecki, *Zakres ochrony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników*, Przegląd Prawa Rolnego, nr 2(15) 2014.

¹⁴⁰ Jeśli kwota należnego podatku dochodowego za poprzedni rok przekroczyła obowiązującą wówczas kwotę 2 528 zł. Ta tzw. roczna kwota graniczna podlega corocznej waloryzacji wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem. W 2015 r. wynosi ona 3 204 zł.

¹⁴¹ D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania...*, op. cit.

Kolejne zmiany wprowadziła Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych¹⁴², które objęły rolników urodzonych po 31 grudnia 1948 r. W ustawie uregulowano kwestię łączenia okresów ubezpieczenia i sumowania składek z powszechnego i rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego. Unormowano, że jeśli rolnik posiada odpowiednio długi staż ubezpieczenia rolniczego (co najmniej 25 lat), a ponadto w okresie aktywności zawodowej podlegał ubezpieczeniu w systemie powszechnym, po osiągnięciu wieku emerytalnego nabędzie prawo do emerytury rolniczej oraz z systemu pozarolniczego z FUS i z OFE (jeżeli był członkiem OFE i zgromadził minimalny, określony ustawowo kapitał).

Istotne zmiany w zakresie podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników oraz ustalania podstawy wymiaru składek nastąpiły w 2009 r. Przyjęte w ustawie z 1990 r. rozwiązania w zakresie składki emerytalno-rentowej powodowały, że miała ona być takim samym obciążeniem finansowym zarówno dla gospodarstw o niskich dochodach, jak i dla tych, dla których uiszczanie nawet wyższych składek nie stanowiłoby problemu¹⁴³. Funkcjonowanie takiego sposobu finansowania systemu spotkało się z powszechną krytyką i doprowadziło do uchwalenia w dniu 24 kwietnia 2009 r. Ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁴⁴, na mocy której od 1 października 2009 r. wysokość składki jest różnicowana w zależności od obszaru użytków rolnych prowadzonego gospodarstwa. Do opłacania wyższej składki zobowiązani zostali rolnicy prowadzący gospodarstwa rolne o obszarze użytków rolnych przekraczającym 50 ha przeliczeniowych. Zmiany w tym zakresie nie odnosiły się natomiast do ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego i macierzyńskiego. Ponadto w miejsce powszechnie krytykowanego niepodzielnego, kwartalnego wymiaru składek wprowadzono składkę miesięczną i podzielną. Wprowadzone zmiany nie wpłynęły jednak istotnie na poprawę finansów publicznych ze względu na fakt, że wyższą składką objęta została niewielka liczba ubezpieczonych (ok. 2% ogółu), którzy do Funduszu Emerytalno-Rentowego wnieśli ok. 30 mln zł, co tylko nieznacznie przyczyniło się do zmniejszenia dotacji budżetowej do FER¹⁴⁵.

¹⁴² Dz.U. 2008, nr 228, poz. 1507.

¹⁴³ W. Roguszewska, *Zmiany w ubezpieczeniu społecznym rolników*, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia, KRUS 2009, nr 35.

¹⁴⁴ Dz.U. nr 79, poz. 667.

¹⁴⁵ J. Pawłowska-Tyszko (red.), M. Podstawka, P-Y. Lelong, S. Filipek-Kazimierzczak, *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych...*, op. cit.

Zmiany w zakresie zabezpieczenia społecznego rolników dotyczyły nie tylko ubezpieczenia społecznego, ale i powszechnego systemu ochrony zdrowia. Do lutego 2012 r. ubezpieczeni w KRUS-ie w ogóle nie odprowadzali składki do NFZ. Stan ten został zmieniony po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2010 r.¹⁴⁶, który uznał, że art. 86 ust. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁴⁷, określający zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu bez względu na wysokość osiąganych przychodów, jest niezgodny z Konstytucją. Od 1 lutego 2012 r. funkcjonują przepisy Ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012-2014¹⁴⁸, a ich kontynuację na lata 2015-2016 wprowadza Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012-2014¹⁴⁹. Obecnie składkę na ubezpieczenie zdrowotne rolnicy prowadzący gospodarstwo rolne o wielkości co najmniej 6 ha przeliczeniowych opłacają za siebie i za domowników pracujących w tych gospodarstwach w wysokości 1 zł za 1 ha przeliczeniowy. Składki opłacają również rolnicy prowadzący gospodarstwo rolne i dział specjalny produkcji rolnej, rolnicy prowadzący dział specjalny produkcji rolnej oraz domownicy pracujący w tych działach, jak również emeryci i renciści. Rolnicy prowadzący działalność rolniczą na gruntach rolnych poniżej 6 ha przeliczeniowych oraz domownicy rolników pracujących w tychże gospodarstwach składek nie opłacają. W ich przypadku są one finansowane z budżetu państwa w wysokości 1 zł za każdy ha przeliczeniowy za każdego ubezpieczonego rolnika i domownika rolnika. Niewątpliwie system finansowania ochrony zdrowia w sektorze rolnym wymaga dalszych zmian, których podstawą jest wypracowanie systemu podatkowego w rolnictwie. Wysokość składek przekazywanych do NFZ powinna być bowiem docelowo związana z wysokością osiąganych dochodów.

W 2013 r. na mocy Ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw¹⁵⁰ dokonano kolejnych zmian w systemie ubezpieczenia społecznego (emerytalno-rentowego) rolników. Zmiany sprowadziły się do następujących kwestii: stopniowego podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego kobiet

¹⁴⁶ Sygn. akt K58/07.

¹⁴⁷ Dz.U. nr 210, poz. 2135 z późn. zm.

¹⁴⁸ Dz.U. z dnia 1 lutego 2012 r., poz. 123 z późn. zm.

¹⁴⁹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1935.

¹⁵⁰ Dz.U. 2012, poz. 637.

i mężczyzn pracujących w rolnictwie, likwidacji tzw. wcześniejszych emerytur rolniczych, wprowadzenia dwóch nowych świadczeń emerytalnych, tj. częściowej oraz okresowej emerytury rolniczej¹⁵¹ oraz zastosowania nowych rozwiązań w zakresie wypłaty emerytur i rent rolniczych. Choć w kontekście potrzeby szerokiej reformy KRUS zmiany te można uznać za drobne, w literaturze podkreśla się, że docelowy wiek emerytalny 67 lat dla ubezpieczonych rolników i domowników (jednakowy dla kobiet i mężczyzn) jest zbyt wysoki i nie przystaje do specyfiki pracy w gospodarstwie rolnym oraz nie uwzględnia stanu zdrowotności ludności pracującej w rolnictwie^{152,153}. Ponadto, ponieważ system rolniczy nie jest systemem kapitałowym, podwyższenie wieku emerytalnego nie będzie miało wpływu na wyższe świadczenie emerytalne¹⁵⁴.

Kolejna nowelizacja, dokonana Ustawą z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw¹⁵⁵, która weszła w życie 1 stycznia 2015 r. wprowadziła możliwość podjęcia przez rolnika ubezpieczonego w KRUS dodatkowej pracy na umowę zlecenie czy też zasiadania w radzie nadzorczej oraz pozostawania w KRUS pod warunkiem, że osiągnany z tych tytułów przychód nie przekroczy połowy obowiązującego w danym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę. Na wskazanej podstawie umożliwiono również powrót do ubezpieczenia KRUS rolnikom i domownikom, którzy przed dniem 1 stycznia 2015 r. zostali z niego wyłączeni z powodu zawarcia umów o charakterze zlecenia. Przepisy ustawy nie dotyczą jednak osób, których ubezpieczenie ustało na skutek zawarcia przez rolnika umowy o pracę lub rozpoczęcia dodatkowej działalności gospodarczej.

Podjęcie tej ostatniej przy jednoczesnym prowadzeniu gospodarstwa nie rodzi konsekwencji wykluczenia z KRUS. Aby jednak rolnik mógł w takim wypadku ubezpieczać się w KRUS, musi spełnić pewne warunki, tj.: przed

¹⁵¹ Na mocy nowelizacji wcześniejsze emerytury przysługują tylko tym rolnikom, którzy do 31 grudnia 2017 r. ukończą 55 lat w przypadku kobiet lub 60 lat w przypadku mężczyzn i będą legitymować się okresem co najmniej 30 lat podlegania wyłącznie rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu oraz zaprzestaną prowadzenia działalności rolniczej.

¹⁵² H. Szczewczyk, *Prawo do emerytury rolniczej. Stan obecny i perspektywy zmian*, [w:] Współczesne problemy prawa emerytalnego, T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk (red.), LEX Wolters Kluwer Business, Warszawa 2015.

¹⁵³ Zob. również H. Szewczyk, *Rolnicze choroby zawodowe i parazawodowe*, *Więś i Rolnictwo* 2012, nr 3.

¹⁵⁴ W. Jagła, *Problemy ubezpieczenia społecznego rolników*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Program Wieloletni 2011-2014, Warszawa 2014.

¹⁵⁵ Dz.U. 2014, poz. 1831.

podjęciem dodatkowej działalności gospodarczej podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie nieprzerwanie przez okres trzech lat; w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania dodatkowej działalności zobowiązany jest do złożenia w Kasie oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia społecznego rolników; nie może pozostawać w stosunku służbowym, w stosunku pracy ani nie może mieć ustalonego prawa do emerytury i renty oraz musi przy tym spełniać kryterium podatkowe. Warunkiem jest nieprzekroczenie w skali roku granicznej kwoty podatku należnego od przychodów z tego tytułu. W 2014 r. kwota ta wynosi 3 166 zł, co oznacza, że aby rolnik prowadzący jednocześnie oba rodzaje działalności mógł pozostać w systemie KRUS, to jego roczne przychody nie powinny przekroczyć ok. 22 tys. zł.

4.3. Przegląd propozycji ustawowych

Dyskusja o przyszłości KRUS toczy się w Polsce od lat, zwłaszcza, że obecny system ubezpieczenia społecznego rolników nie uległ istotnym zmianom od 1990 r. Mimo, że nie jest on dostosowany do nowych warunków ekonomicznych, gospodarczych czy agrarnych, to i tak problem jego reformy jest wciąż aktualny i nierozwiązany, będąc przede wszystkim elementem dyskusji politycznych¹⁵⁶. Spotykane są różne grupy stanowisk, które postulują kilka możliwych opcji, tj. od całkowitego rozwiązania KRUS po utrzymanie dotychczasowego systemu z modyfikacją jego elementów.

Likwidację KRUS¹⁵⁷ jako instytucji i powierzenie jego zadań oraz kompetencji ZUS zakładał poselski projekt ustawy o zniesieniu Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw¹⁵⁸, który wpłynął do Sejmu w dniu 9 maja 2013 r. Włączenie KRUS-u w struktury organizacyjne ZUS-u miałyby nastąpić w sensie instytucjonalnym i ustrojowym poprzez integrację obu struktur administracyjnych (włączenie do ZUS-u zasobu kadrowego KRUS-u, jego substratu majątkowego, należności i zobowiązań) oraz w zakresie kompetencji publiczno-prawnych (przeniesienie zadań i obowiązków z KRUS i Prezesa KRUS na ZUS i Prezesa ZUS). Takie działanie oznaczałoby likwidację KRUS-u jako instytucji w polskim porządku prawnym, zachowując zdaniem projektodawców ustawy

¹⁵⁶ M. Podstawka, *Mity i prawdy o Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia, KRUS 2010, nr 37.

¹⁵⁷ Zniesienie KRUS obejmuje likwidację centrali, oddziałów regionalnych, placówek terenowych i innych jednostek organizacyjnych.

¹⁵⁸ Druk Sejmowy nr 1536.

główne założenia funkcjonowania dotychczasowego systemu ubezpieczenia społecznego rolników w zakresie rodzajów ubezpieczeń społecznych rolników, przesłanek nabycia prawa do świadczeń, istnienia samorządu rolniczego oraz zasad funkcjonowania Funduszu Składowego¹⁵⁹.

Projekt ustawy o zniesieniu KRUS-u nakłada na Prezesa ZUS-u obowiązek podjęcia niezbędnych działań organizacyjno-prawnych związanych między innymi z dostosowaniem istniejącej struktury jednostek terenowych, systemów organizacyjnych, ewidencyjnych oraz informacyjnych Zakładu do nowej sytuacji, dokonując racjonalizacji zatrudnienia, inwentaryzacji mienia KRUS-u, czy wnioskując o zmianę bądź uchwalenie nowych przepisów prawnych. Projekt nadaje Prezesowi ZUS-u kompetencje powołania pełnomocnika do wypełniania powyższych czynności. Prezes ZUS miałby być nadzorowany przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, a w razie stwierdzenia rażących zaniedbań w wypełnianiu obowiązków odwołany przez Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z projektem przepisy w sprawach już wszczętych i niezakończonych toczyłyby się na podstawie dotychczasowych przepisów, w mocy pozostałyby również wszystkie powzięte dotychczas czynności, wydane akty i rozstrzygnięcia, jak również orzeczenia lekarzy orzeczników KRUS-u. W kwestii zasobów majątkowych i kadrowych, wskazano, że mienie KRUS-u przechodziłoby na własność ZUS-u, a umowy na podstawie których KRUS miał prawo użytkować nieruchomości (jeśli Prezes ZUS nie wyraziłby w ciągu 2 miesięcy woli kontynuowania umowy) uległyby wygaśnięciu po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Pracownicy KRUS staliby się pracownikami ZUS (na mocy art. 23¹§4 Kodeksu pracy¹⁶⁰ dotyczącego przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę), choć przewiduje się, że w sytuacji, gdy nie zostaną im przedstawione nowe warunki pracy i płacy lub gdy nie zostaną one przez nich zaakceptowane, stosunki pracy wygasną z upływem 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Ponadto ZUS przejąłby bazy danych i archiwum KRUS.

Poza likwidacją KRUS i powierzeniem zadań dotychczas przez niego realizowanych ZUS-owi, pojawiają się również inne alternatywne propozycje zmian, np.¹⁶¹ dotyczące likwidacji systemu ubezpieczenia społecznego rolników

¹⁵⁹ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zniesieniu Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw, op. cit.

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., Dz.U. nr 21, poz. 94 z późn. zm.

¹⁶¹ Zapytanie ofertowe Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 października 2014 r. w sprawie zamówienia dotyczącego przygotowania ekspertyzy pt. *Ocena i skutki realizacji Zalecenia Rady UE dla Polski odnośnie likwidacji systemu ubezpieczenia społecznego rolników i włączenia rolników do systemu powszechnego.*

z włączeniem osób dotychczas ubezpieczonych w KRUS-ie do ubezpieczenia w systemie powszechnym (ZUS) na zasadach w nim obowiązujących. Wówczas rolnik zostałaby objęty ubezpieczeniem jako przedsiębiorca, a domownik jako osoba współpracująca przy prowadzeniu działalności. Rozważana jest również likwidacja systemu ubezpieczenia społecznego rolników z założeniem, że osoby prowadzące towarową działalność rolniczą ubezpieczone w KRUS zostałyby przeniesione do ZUS-u jako przedsiębiorcy, natomiast pozostali, tj. osoby prowadzące działalność rolniczą wyłącznie na potrzeby własne, zostałyby beneficjentami instytucji rynku pracy i pomocy społecznej¹⁶².

Najszerzej od lat dyskusji poddawana jest jednak opcja pozostawienia odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników realizowanego przez KRUS z jego gruntowną reformą¹⁶³.

4.4. Ocena skutków regulacji w świetle stabilności finansowej państwa, konkurencyjności sektora oraz efektywności ekonomicznej gospodarstw

Najczęściej przytaczanym argumentem za likwidacją KRUS jest faworyzowanie rolnictwa na tle innych gałęzi gospodarki krajowej¹⁶⁴. System oceniany jest jako niesprawiedliwy społecznie ze względu na fakt, że rolnicy jako grupa społeczno-zawodowa w zakresie prowadzonej działalności przypominają objętych powszechnym ubezpieczeniem społecznym przedsiębiorców, jednak w porównaniu do nich opłacają zdecydowanie niższe składki. Ponadto system postrzegany jest jako niesprawiedliwy przez samych rolników, ponieważ uiszczane składki są jednakowe bez względu na osiągnięty dochód. Dyskutowane włączenie rolników do powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego na zasadach w nim obowiązujących, gdzie rolnik zostałaby objęty ubezpieczeniem jak przedsiębiorca prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą, a domownik jak osoba współpracująca przy prowadzeniu działalności, konsekwentnie powodowałoby przede wszystkim

¹⁶² Zdaniem M. Góry et al. rolniczy system emerytalny postrzegany jest jako narzędzie subsydiowania dobrze prosperujących przedsiębiorstw rolnych kosztem uczestników pozarolniczej części gospodarki. Tworząc dodatkowe obciążenie ogranicza jej efektywność, co rzutuje na efektywność całej gospodarki i dobrobyt całego społeczeństwa. Postulują oni zatem o włączenie osób pracujących w towarowej części rolnictwa do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. M. Góra, J. Litwiński, U. Sztanderska, *Rekomendacje*, [w:] *Dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym. Raport z badań*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008, s. 134.

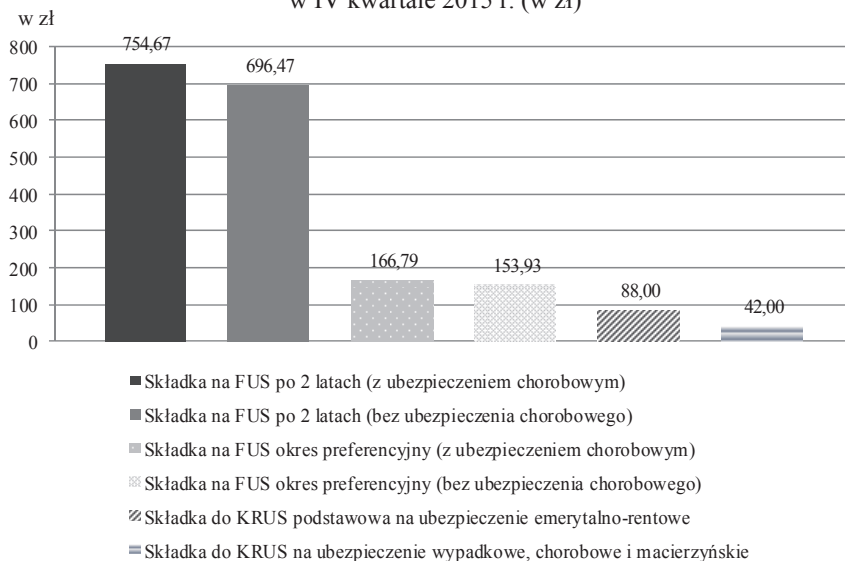
¹⁶³ A. Czyżewski, A. Matuszczak, *KRUS w budżecie rolnym polski. Fakty i mity*, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia, KRUS 2015, nr 53.

¹⁶⁴ K. Duczkowska-Małysz, M. Duczkowska-Piasecka, *Raport w sprawie KRUS*, BCC, Warszawa 2008.

zmiany w zakresie sposobu naliczania i finansowania składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Zmiany te skutkowałyby ogromnym wzrostem obciążeń składkowych rolników, co byłoby szczególnie dotkliwe dla małych gospodarstw rolnych. Wynika to z porównania wysokości składek przekazywanych do KRUS oraz do FUS (zwłaszcza w okresie po 2 latach od momentu rozpoczęcia prowadzenia działalności, jeśli przedsiębiorca spełniał warunki do uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne na zasadach preferencyjnych) i do NFZ. Potraktowanie gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa cechowałoby się silnym wzrostem składki na ubezpieczenie społeczne, co nie pozostałoby bez wpływu na kształtowanie się dochodów gospodarstw rolnych¹⁶⁵.

Rysunek 11

Porównanie wysokości minimalnych miesięcznych składek do FUS osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą¹⁶⁶ i składek podstawowych rolników do KRUS w IV kwartale 2015 r. (w zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS i KRUS (28.11.2015).

Składka podstawowa na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla rolników prowadzących również pozarolniczą działalność gospodarczą opłacana jest w podwójnej wysokości (tj. 20% emerytury podstawowej), za domowników

¹⁶⁵ M. Podstawka, P. Gołasa, *Ubezpieczenia społeczne i opodatkowanie działalności rolniczej, stan obecny i perspektywy zmian*, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia, KRUS 2011, nr 40.

¹⁶⁶ W obliczeniach przyjęto stopę składki na ubezpieczenie wypadkowe w wysokości 1,80%.

natomiast rolnik opłaca składkę jak za siebie, tj. w podstawowej wysokości. Składka dodatkowa do Funduszu Emerytalno-Rentowego dla rolników jest z kolei zróżnicowana według wielkości gospodarstwa rolnego.

Tabela 16

Wysokość składki dodatkowej na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla rolników prowadzących gospodarstwo rolne oraz dla rolników prowadzących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą i gospodarstwo rolne

Wielkość gospodarstwa rolnego w ha przeliczeniowych	Wymiar składki dodatkowej w relacji do emerytury podstawowej	Wysokość składki dodatkowej (w zł)
do 50 ha	0%	0
pow. 50 ha do 100 ha	12%	106
pow. 100 ha do 150 ha	24%	211
pow. 150 ha do 300 ha	36%	317
pow. 300 ha	48%	423

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS (28.11.2015).

Z danych dotyczących gospodarstw rolnych znajdujących się w polu obserwacji polskiego FADN wynika, że średnie obciążenie gospodarstwa rolnego składkami na ubezpieczenie społeczne w 2013 r. wyniosło 2 803,11 zł. Wielkość ta była zróżnicowana i rosła wraz ze wzrostem wielkości ekonomicznej i zasobów ziemi posiadanych przez rolników. Można jednakże zwrócić uwagę na stosunkowo niewielkie, względem wzrostu wielkości gospodarstwa, różnice w płaconych składkach (tabela 17).

Tabela 17

Składki na ubezpieczenie społeczne odprowadzane do KRUS według wielkości ekonomicznej, powierzchni użytków rolnych i lokalizacji gospodarstwa rolnego* w 2013 r. (w zł)

Miara	Według wielkości ekonomicznej					
	2-8 tys. euro	8-25 tys. euro	25-50 tys. euro	50-100 tys. euro	100-500 tys. euro	>500 tys. euro
Średnia	1 836,42	2 083,86	2 499,08	3 135,89	4 412,10	4 445,59
Mediana	1 491,00	1 512,50	2 928,00	2 982,00	3 661,50	3 375,00
Miara	Według powierzchni użytków rolnych					
	<5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	30-50 ha	>50 ha
Średnia	2 338,16	2 097,64	2 249,15	2 521,66	2 841,37	4 263,75
Mediana	1 920,00	1 500,54	2 171,50	2 928,00	2 982,00	3 709,00
Miara	Według regionów					
	Pomorze i Mazury	Wielkopolska i Śląsk	Mazowsze i Podlasie	Małopolska i Pogórze		
Średnia	3 099,92	3 016,42	2 517,42	2 634,96		
Mediana	2 928,00	2 928,00	2 776,00	2 658,00		

* Ze względu na charakter danych faktyczny koszt ubezpieczenia społecznego w gospodarstwie na jedną osobę jest trudny do ustalenia, ale biorąc pod uwagę specyfikę badań istotne jest obciążenie całego gospodarstwa rolnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną FADN w 2013 r.

Gospodarstwa rolne klasyfikowane jako bardzo duże względem wielkości ekonomicznej, tj. pow. 500 tys. euro wartości SO, w 2013 r. odprowadziły do KRUS składki tylko 2,5 razy wyższe niż gospodarstwa klasyfikowane jako bardzo małe (2-8 tys. euro wartości SO). Biorąc z kolei pod uwagę kryterium, jakim jest powierzchnia użytków rolnych, różnica między największymi (pow. 50 ha), a najmniejszymi (poniżej 5 ha) gospodarstwami rolnymi wyniosła tylko ok. 82%. Świadczy to o potrzebie urealnienia (podwyższenia) wysokości składek na ubezpieczenie społeczne odprowadzanych zwłaszcza przez największe gospodarstwa rolne. Ponadto w gospodarstwach poniżej 5 ha wysokość składek na ubezpieczenie społeczne jest duża, wyższa nawet niż w gospodarstwach 10-20 ha, co może świadczyć o tym, że niestety są to gospodarstwa nieefektywne (dużo ubezpieczonych i mała produkcja) lub są to często gospodarstwa mające dać prawo do ubezpieczenia (korzystające z preferencyjnego oskładkowania w KRUS-ie i zwolnienia ze składki na ubezpieczenie zdrowotne), a nie gospodarstwa produkcyjne. Analizując rozkład średnich składek względem regionów, najwyższe składki do KRUS-u odprowadziły gospodarstwa z Pomorza i Mazur, natomiast najniższe z Mazowsza i Podlasia.

Od lutego 2012 r. rolnicy prowadzący gospodarstwo rolne o powierzchni co najmniej 6 ha przeliczeniowych, rolnicy prowadzący działki specjalne produkcji rolnej, domownicy pracujący w tych działkach oraz emeryci i renciści odprowadzają składkę na ubezpieczenie zdrowotne do NFZ. Łącznie w grudniu 2014 r. było to 1 750,5 tys. osób, a łączne składki na ubezpieczenie zdrowotne za 2014 r. przekazane do NFZ wyniosły 3 249,0 mln zł. Za rolników prowadzących działalność rolniczą na gruntach rolnych poniżej 6 ha przeliczeniowych oraz za domowników rolników pracujących w tychże gospodarstwach składki finansowane są z budżetu państwa w wysokości 1 zł za każdy ha przeliczeniowy za każdego ubezpieczonego rolnika i domownika rolnika. W 2014 r. koszt dla budżetu państwa z tego tytułu wyniósł 17 465 tys. zł. Dotyczyło to łącznie 844,5 tys. osób, w tym 744,8 tys. rolników i 99,7 tys. domowników rolników.

Tabela 18

Składki na ubezpieczenie zdrowotne przekazane do NFZ za 2014 r.

Wyszczególnienie	Wysokość składki (w tys. zł)
Ogółem, w tym:	3 249 039,6
-składka od emerytów i rencistów	1 350 064,8
-składka za rolników i domowników	1 862 004,0
-działki specjalne	36 970,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.danepubliczne.gov.pl (28.11.2015).

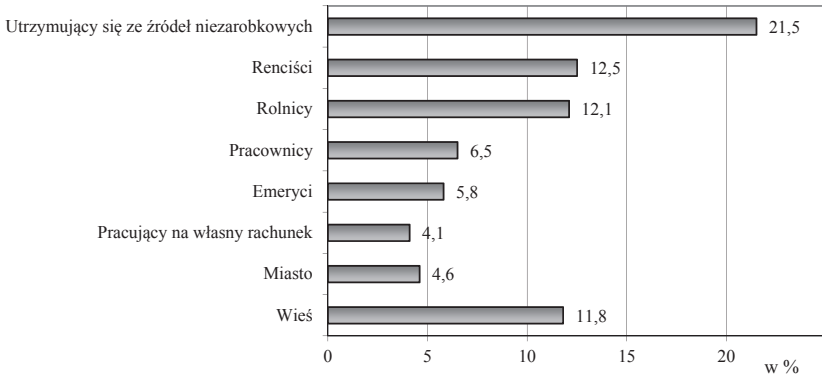
Włączenie ich do systemu powszechnego ubezpieczenia społecznego na zasadach obowiązujących osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, jeśli te same zasady dotyczyłyby również składki na ubezpieczenie zdrowotne oznaczałoby, że osoby te zaczęłyby opłacać składkę w wysokości 279,41 zł miesięcznie (według stawki obowiązującej w miesiącach kwiecień-grudzień 2015 r.), co za wszystkich ubezpieczonych, za których składki finansuje budżet państwa, przyniosłoby dla NFZ z tego tytułu przychody ze składek na poziomie ok. 240 mln zł i odciążenie budżetu państwa wspomnianą kwotą 17 465 tys. zł. Musiałaby ona być jednak skorygowana ze względu na fakt, że 7,75% podstawy wymiaru składki w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą podlega odliczeniu od zaliczki na podatek dochodowy. Wprowadzenie takiego sposobu naliczania składek na ubezpieczenie zdrowotne nie jest jednak możliwe ze względu na fakt, że rolnicy nie są opodatkowani podatkiem dochodowym (za wyjątkiem rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej) i nie jest możliwe w związku z tym ustalenie ich faktycznych dochodów¹⁶⁷. Ponadto z badań FADN wynika, że wielu rolników nie byłoby stać na opłacanie tak wysokiej składki. Wskazuje na to fakt, że 1,3 mln z 2,0 mln gospodarstw rolnych w Polsce nie jest w stanie wytworzyć w ciągu roku żywności o wartości przekraczającej 4 tys. euro.

Należy mieć zatem na względzie dochody polskiego rolnictwa, które są relatywnie niskie, a sytuacja finansowa rolników zróżnicowana. Części rolników z pewnością nie byłoby stać na ponoszenie wysokich kosztów ubezpieczenia. Opierając się na badaniach GUS-u, można zauważyć, że w gospodarstwach domowych na wsi średni dochód rozporządzalny na jedną osobę stanowi ok. 70% dochodu uzyskiwanego w miastach, co powoduje, że rolnicy, obok rencistów i osób utrzymujących się ze źródeł niezarobkowych, stanowią grupę w największym stopniu zagrożoną ubóstwem. W 2012 r. odsetek rolników zagrożonych ubóstwem skrajnym był 3-krotnie wyższy niż wśród osób pracujących na własny rachunek¹⁶⁸ (rysunek 12).

¹⁶⁷ Z tego też powodu nie jest możliwe oszacowanie ewentualnej wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne płaconych przez rolników, domowników rolników pracujących w gospodarstwach pow. 6 ha, jak również rolników i prowadzących działy produkcji specjalnej i domowników pracujących w tych działach.

¹⁶⁸ GUS 2015, *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015.

Ubóstwo skrajne według grup społeczno-ekonomicznych w 2014 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2015].

Na preferencyjność systemu rolniczego zwraca uwagę również Komisja Europejska, która od dawna postuluje włączenie rolników w Polsce do powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, argumentując, że system rolniczy stanowi poważne obciążenie dla finansów publicznych i zwiększa bezrobocie ukryte (agrarne). Komisja wskazuje, że w 2014 r. w sektorze rolnym w Polsce zatrudnionych było dwukrotnie więcej osób (11,5% ogółu siły roboczej), niż wynosi średnia dla Unii Europejskiej¹⁶⁹ generując zaledwie ok. 4% krajowej wartości dodanej brutto¹⁷⁰, co wskazuje na niską dochodowość polskiego rolnictwa, niższą niż innych działów gospodarki. Ponadto niskie składki powodują, że system jest silnie dotowany przez państwo i jest podatny na nadużycia, bowiem korzystają z niego również osoby niebędące rolnikami.

¹⁶⁹ Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2015 r., Dziennik Urzędowy.

¹⁷⁰ The World Bank, *The Little Data Book 2014*, Washington 2014.

Tabela 19

Dochody, deficyt i wydatki budżetowe na KRUS w latach 2004-2015

Rok	Dochody budżetu Polski (w tys. zł)	Deficyt budżetowy Polski (w tys. zł)	Wydatki budżetu państwa (w tys. zł)	Wydatki budżetowe na KRUS (w tys. zł)
2004	156 281 202	41 417 118	197 698 320	15 684 572
2005	179 772 217	28 360 727	208 132 944	15 362 087
2006	197 639 812	25 063 100	220 250 298	14 967 077
2007	236 367 532	15 956 400	249 654 809	15 844 175
2008	253 547 261	24 346 216	273 985 890	15 636 431
2009	274 183 500	23 844 979	298 028 478	16 441 845
2010	250 302 781	44 591 097	294 893 878	15 671 039
2011	277 557 221	25 124 388	302 681 609	16 841 818
2012	287 595 114	30 406 746	318 001 861	16 220 093
2013	279 151 205	42 194 081	321 345 286	16 484 784
2014	283 542 707	28 976 820	312 519 527	16 657 717
2015*	297 197 818	46 080 000	343 277 818	17 565 664

* Plan

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu za lata 2004-2014 oraz Ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r., Dz.U. poz. 153.

Faktycznie finansowanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników od lat budzi wiele kontrowersji i prowadzi do licznych dyskusji. System zasilany jest dwoma źródłami: dotacjami z budżetu państwa oraz wpływami ze składek rolników na pokrycie świadczeń nie objętych gwarancjami państwa^{171,172}. Od kilkunastu lat nominalne całkowite wydatki państwa na KRUS wynoszą ok. 15-16 mld zł rocznie (z nieznaczną tendencją wzrostową). Wydatki te mimo licznych zapowiedzi ich ograniczenia od wielu lat pozostają na niemal niezmiennym poziomie, co w opinii publicznej stanowi kluczowy argument za przeprowadzeniem gruntownych reform w zakresie zabezpieczenia społecznego rolników. W powyższej tabeli przedstawiono wydatki państwa na funkcjonowanie KRUS na tle wydatków całkowitych oraz deficytu budżetowego Polski.

Z danych zawartych w tabeli 19 wynika, że choć nominalne wydatki na KRUS nie maleją, a przeciwnie wzrastają, to udział wydatków na zadania finansowane przez KRUS w wydatkach budżetu Polski w okresie minionych 15 lat wyraźnie malał w tym zakresie. W latach 2000-2014 zmniejszył się on niemal

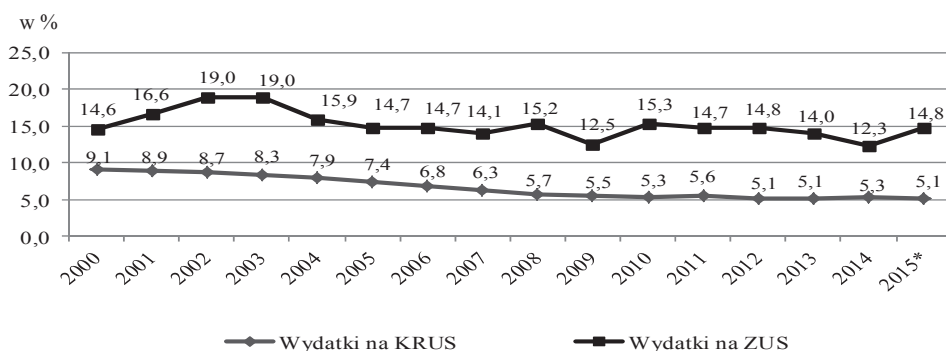
¹⁷¹ Świadczenia z tytułu ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 544.

¹⁷² E. Bojanowska, E. Hryniewicz, *Ubezpieczenie społeczne rolników. Zmiana czy kontynuacja?*, [w:] *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, E. Hryniewicz (red.), Instytut Nauk Stosowanych, UW, Warszawa 2011.

o połowę, tj. z poziomu 9,1% do 5,3%. W tym samym czasie udział wydatków na ZUS w wydatkach państwa wykazywał się wahaniami z tendencją wzrostową. Według planu na 2015 r. szacuje się, że będą one wyższe o 0,2 pkt.proc. w porównaniu do 2000 r. (rysunek 13).

Rysunek 13

Udział wydatków na KRUS i ZUS w wydatkach budżetu państwa w latach 2000-2015 (w %)



* Plan

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu za lata 2004-2014 oraz Ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r., Dz.U. poz. 153.

Obserwowany na powyższym rysunku spadek udziału wydatków na KRUS spowodowany był głównie zmianą stosunku liczby świadczeniobiorców (i wydatków na świadczenia emerytalne i rentowe dla rolników) do liczby ubezpieczonych oraz wzrostem wydatków budżetowych na inne cele.

Największy udział w wydatkach państwa na KRUS stanowi dotacja do Funduszu Emerytalno-Rentowego¹⁷³ oraz wydatki na świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty z KRUS. W 2014 r. wyniosły one odpowiednio 16 095,7 mln zł (tj. 96,6% ogółu wydatków) oraz 544,2 mln zł (tj. 3,3% ogółu wydatków). W 2014 r. składki ubezpieczonych stanowiły jedynie 7,5% (ok. 1,5 mld zł) przychodów FER¹⁷⁴, natomiast dotacja budżetowa była wciąż wysoka i wyniosła 82,4% (ok. 16,1 mld zł), choć niższa niż w poprzednich latach.

¹⁷³ Dotacja budżetowa do Funduszu Prewencji i Rehabilitacji w 2014 r. wyniosła 283 tys., co stanowiło 0,8% jego przychodów.

¹⁷⁴ Z finansowego punktu widzenia pełni ona zatem jedynie rolę drugoplanową. J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, LEX Wolters Kluwer Business, Warszawa 2014.

Tabela 20

Przychody i dotacje do Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2004-2014

Rok	Przychody Funduszu E-R (w tys. zł)	Dotacja do Funduszu E-R (w tys. zł)	Dotacja budżetowa jako % przychodów	Składki (przypis) (w tys. zł)	Składki jako % przychodów
2004	16 306 929	15 129 962	92,8	1 108 700	6,8
2005	15 886 679	14 710 000	92,6	1 077 715	6,8
2006	16 204 850	14 932 671	92,1	1 212 022	7,5
2007	15 942 124	14 680 697	92,1	1 189 485	7,5
2008	16 185 291	14 867 871	91,9	1 224 658	7,6
2009	17 063 951	15 705 402	92,0	1 224 658	7,2
2010	16 347 749	14 935 764	91,4	1 356 396	8,3
2011	16 567 365	15 120 037	91,3	1 387 870	8,4
2012	17 102 737	15 555 738	91,0	1 487 610	8,7
2013	17 446 206	15 853 053	90,9	1 530 075	8,8
2014	19 527 722	16 095 771	82,4	1 464 037	7,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu za lata 2004-2014 oraz Ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r., Dz.U. poz. 153.

W 2014 r. niższa dotacja budżetowa do Funduszu oraz niższy udział składek w przychodach FER w stosunku do 2013 r. związany był z przychodami z refundacji kosztów wypłaty świadczeń zbiegowych odnotowanymi na poziomie 1,9 mld zł. Analizując wpływ zmiany z 2009 r. dotyczącej zróżnicowania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne rolników w zależności od skali prowadzonej działalności, nie można stwierdzić, aby przełożyła się ona na zmniejszenie dotacji do FER. Problemem systemu wciąż pozostaje zatem brak związku wysokości składek z dochodami rolników.

Mimo, że w wielu opracowaniach pojawia się krytyka funkcjonowania części sektora finansów publicznych, jakim jest system ubezpieczenia społecznego rolników i mimo wysokich wydatków państwa związanych z jego funkcjonowaniem, powodujących, że w okresie kryzysu finansów publicznych stawiane są pytania o ich celowość oraz efektywność ich wykorzystania¹⁷⁵, obecnie niemożliwa jest realizacja najbardziej radykalnych propozycji. Chodzi nie tylko o wspomnianą likwidację rolniczego ubezpieczenia społecznego i włączenie rolników oraz ich domowników do powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, ale również o likwidację KRUS-u jako instytucji i powierzenie realizowanych przez nią zadań ZUS-owi. Na przeszkodzie temu stoją względy finansowe, organizacyjne, społeczne.

¹⁷⁵ P. Gołasa, *Wydatki budżetu państwa na sektor rolny i KRUS w latach 2004-2008*, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, 6(55)2011.

Likwidacja KRUS i systemu ubezpieczenia społecznego rolników oraz wprowadzenie ubezpieczenia rolników na zasadach ogólnych w systemie powszechnym, np. tak jak osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, obecnie jest niemożliwe ze względu na następujące okoliczności¹⁷⁶:

- rolnicy nie są opodatkowani podatkiem dochodowym oraz nie prowadzą rachunkowości rolnej (niemożliwe byłoby zatem ustalenie podstawy wymiaru składek, od której byłyby naliczane),
- dochody polskiego rolnictwa są relatywnie niskie, a sytuacja finansowa zróżnicowana (część osób nie byłoby stać na opłacanie składek na nowych zasadach),
- KRUS jest bardzo dobrze oceniany przez rolników,
- odrębne systemy ubezpieczeniowe dla rolników funkcjonują w wielu innych krajach świata.

W uzasadnieniu założeń do przedstawionego powyżej projektu ustawy dotyczącego zniesienia Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jako jednostki, wskazuje się, że zniesienie KRUS ma spowodować przywrócenie sytuacji, jaka miała miejsce przed 1991 r., doprowadzając przede wszystkim do racjonalizacji i ograniczenia wydatków publicznych związanych z obsługą rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego. Nie wskazano jednak skutków społecznych, gospodarczych i finansowych takiego przedsięwzięcia oraz możliwości administracyjnych i organizacyjnych włączenia KRUS do ZUS-u.

Tymczasem kwestia ta dotyczy 6,1 mln pracowników centrali i oddziałów regionalnych. ZUS i KRUS realizują różne funkcje, mają odmienne struktury oraz różne procedury świadczenia usług dla swoich klientów. Większa liczba klientów ZUS-u (w związku z przeniesieniem rolników do systemu powszechnego) będzie wymagała większego zaangażowania siły roboczej do jego obsługi, posiadającej odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie. ZUS musiałby albo zatrudnić nowych pracowników i ich przeszkolić (przeznaczając na to dodatkowe środki) albo zatrudnić dotychczasowych pracowników KRUS-u. Trudno jest zatem mówić o znacznych oszczędnościach w obszarze redukcji kosztów wynagrodzeń i z nim związanych, zwłaszcza, że relacja liczby klientów systemu rolniczego i powszechnego do liczby pracowników zatrudnionych w instytucjach je obsługujących, pozostaje na podobnym poziomie. Można zatem spodziewać się, że na jednego klienta (ubezpieczonego i świadczeniobiorcę, tj. łącznie ok. 25 mln osób) będzie przypadała podobna, jak dotychczas, liczba pracowników (tabela 21).

¹⁷⁶ D. Walczak, *Pozafilarowe formy oszczędzania na emeryturę na przykładzie rodzinnych gospodarstw rolnych*, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia, nr 45/2012.

Tabela 21

Zatrudnienie i wynagrodzenia w ZUS i KRUS w 2014 r.

Wyszczególnienie	Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty	Wynagrodzenia osobowe (w tys. zł)	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego (w zł)	Liczba ubezpieczonych i świadczeniobiorców przypadających na 1 pracownika
ZUS	46 233,15	2 099 928,27	3 785,03	483,77
KRUS	6 138,17	266 504	3 618,13	428,85

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej, i planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej, NIK, Warszawa 2015, s. 59; Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracji i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, NIK, Warszawa 2015, s. 24.

Zatrudnienie w KRUS-ie w przeliczeniu na jednego interesanta jest wyższe niż w ZUS-ie (jeden pracownik KRUS-u obsługuje o ok. 11% mniej osób), jednak nie można tej kwestii tłumaczyć bezpośrednio. Wiele bowiem zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych ZUS zleca pracodawcom, którzy realizują je za pomocą zatrudnionych przez siebie pracowników (np. wypłata zasiłków chorobowych w przypadku pracodawców zgłaszających do ubezpieczenia powyżej 20 osób). Analizując koszty wynagrodzeń przypadające na jednego pracownika, nie można stwierdzić potencjalnych oszczędności w tym zakresie. Przeciętne wynagrodzenia brutto zatrudnionych w ZUS-ie i KRUS-ie kształtują się na podobnym poziomie ok. 3,6-3,7 tys. zł miesięcznie.

Ponadto trudno jest określić skutek organizacyjny po przeniesieniu do ZUS-u ok. 1,5 mln ubezpieczonych i podobnej liczby świadczeniobiorców, zwłaszcza, że dokonanie wszelkich zmian administracyjnych, technicznych i prawnych wydaje się niewykonalne w zakładanym trzymiesięcznym okresie od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy¹⁷⁷. Obecnie ZUS i KRUS realizują swoje zadania przy pomocy odrębnych systemów informatycznych, w związku z czym istotna jest kwestia dostosowania tych systemów do nowej sytuacji¹⁷⁸ (i poniesienia wysokich kosztów z tym związanych), co wymaga zdaniem

¹⁷⁷ Artykuł 3 ust. 1 poselskiego projektu ustawy o zniesieniu KRUS stanowi, że „Prezes Zakładu, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, dostosowuje organizację Zakładu do zmian dokonanych ustawą”.

¹⁷⁸ Pojawia się kwestia, czy dostosować dotychczas funkcjonujący w ZUS-ie system informatyczny do potrzeb obsługi systemu dla rolników, czy skorzystać z dotychczasowego, który obsługuje KRUS. D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania...*, s. 232.

członków Zarządu ZUS co najmniej rocznego *vactio legis*¹⁷⁹. W opinii Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników, w okresie reorganizacji obu instytucji nastąpiłyby ponadto olbrzymie zakłócenia w ich funkcjonowaniu. Sama zamiana terminów „Prezes KRUS” na „Prezes ZUS” oraz „KRUS” na „ZUS”, nie wprowadzających w gruncie rzeczy żadnych zmian w systemie ubezpieczenia społecznego rolników przynosi nieporozumienie, ponieważ uprawnienia z Prezesa KRUS cedowane są na Prezesa ZUS, który nie ma porównywalnego z Prezesem KRUS statusu prawnego¹⁸⁰. Wskazywane przez różne instytucje niedostosowanie zasad organizacyjnych i administracyjnych funkcjonowania KRUS i ZUS dotyczy ponadto takich kwestii, jak m.in.¹⁸¹:

- możliwość opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników w gotówce, podczas gdy w ZUS pobór składek odbywa się wyłącznie za pośrednictwem instytucji obsługujących wpłaty (ZUS w swoich jednostkach kas nie posiada);
- brak przewidzianej opłaty prolongacyjnej w przypadku udzielenia ulgi w spłacie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników, podczas gdy taka możliwość przewidziana jest na mocy przepisów Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁸²;
- konieczność ujednoczenia zasad wydawania legitymacji dla emerytów i rencistów z obu systemów;
- konieczność ujednoczenia kwestii, kto będzie wydawał decyzje w sprawie świadczeń, które w odniesieniu do świadczeń emerytalno-rentowych z systemu ubezpieczenia społecznego rolników według projektowanej ustawy wydaje Prezes ZUS lub upoważnieni przez niego pracownicy ZUS, natomiast w przypadku emerytur i rent z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego wydają je organy rentowe;

¹⁷⁹ Zob. opinię członka zarządu ZUS Dariusza Śpiewaka z dn. 4 lipca 2013 r. do poselskiego projektu ustawy o zniesieniu KRUS.

¹⁸⁰ Zob. opinię Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 10 lipca 2013 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zniesieniu Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw.

¹⁸¹ Ibidem.

¹⁸² Gdy na mocy art. 29 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ZUS odracza termin płatności lub należności z tytułu składek rozkłada na raty, ustala jednocześnie na podstawie art. 57 ordynacji podatkowej tzw. opłatę prolongacyjną, która wynosi 50% ogłaszanej stawki odsetek za zwłokę. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 613).

- nadanie rozdziałowi 5 projektowanej ustawy brzmienia „Organizacja i zakres działania Zakładu oraz Rady Rolników”, podczas gdy szczegółowe zasady organizacji i funkcjonowania ZUS-u reguluje już w rozdziale 7 Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych;
- brak jednolitych unormowań w zakresie zasad i trybu kierowania na rehabilitację leczniczą, bowiem w myśl w art. 64 ust. 1 projektowanej ustawy ZUS podejmowałby działania na rzecz pomocy ubezpieczonym i uprawnionym do świadczeń z ubezpieczenia, którzy wykazują całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, ale rokują jej odzyskanie w wyniku leczenia lub rehabilitacji, czy też zagrożonym całkowitą niezdolnością do pracy w gospodarstwie rolnym, podczas gdy w obecnym stanie prawnym ZUS kieruje na rehabilitację leczniczą ubezpieczonych zagrożonych całkowitą lub częściową niezdolnością do pracy osoby uprawnione do zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego, a także osoby pobierające rentę z tytułu niezdolności do pracy, przy czym osoba kierowana na rehabilitację musi rokować odzyskanie zdolności do pracy;
- prawdopodobnie zastosowany automatyzm w zastępowaniu pewnych słów i terminów bez względu na specyfikę funkcjonowania ZUS¹⁸³, co spowodowało m.in. wprowadzenie w miejsce „lekarza rzeczoznawcy Kasy” (bez podstaw prawnych¹⁸⁴) „lekarza rzeczoznawcy Zakładu”, podczas, gdy w ZUS-ie orzekają „lekarze orzecznicy ZUS”¹⁸⁵;

¹⁸³ Odpowiedź Krajowej Rady Izby Rolniczych z dnia 18 lipca 2013 r. na pismo znak GMS-WP-173-181/M w sprawie poselskiego projektu ustawy o zniesieniu Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym oraz niektórych innych ustaw.

¹⁸⁴ Zob. opinię Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 10 lipca 2013 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zniesieniu Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw.

¹⁸⁵ Pozostawienie zarówno lekarzy rzeczoznawców, jak i lekarzy orzeczników Zakładu, budziłoby pewne zastrzeżenia z punktu widzenia zakładanych oszczędności wynikających z połączenia obu instytucji zwłaszcza, że ZUS od lat, mimo znacznie wyższych wynagrodzeń tej grupy pracowników (8 270,03 zł w 2014 r.) w stosunku do przeciętnych wynagrodzeń w Zakładzie (3 785,03 zł w 2014 r.), odnotowuje niedobór lekarzy orzeczników. W lipcu 2013 r. zatrudnionych było ok. 700 lekarzy orzeczników na 591 etatach, a niedobór lekarzy orzeczników wyniósł ok. 100 osób. Zob. opinię członka zarządu ZUS Dariusza Śpiewaka z dnia 4 lipca 2013 r. do poselskiego projektu ustawy o zniesieniu KRUS.

- wydawanie, jak dotychczas, rozporządzeń w zakresie dotyczącym rolników przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, podczas gdy ZUS podlega Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej¹⁸⁶.

Zasadniczo wskazuje się, że połączenie KRUS i ZUS powodowałoby ogólne zakłócenia w prawidłowym i terminowym wykonywaniu zadań nie tylko z zakresu ubezpieczenia społecznego, ale również np. prewencji i rehabilitacji, powodując w gruncie rzeczy trudne dziś do oszacowania skutki społeczne oraz gospodarcze takiej reorganizacji i to nie tylko dla systemu ubezpieczeń społecznych, ale dla całego sektora rolnego jako strategicznego działu gospodarki¹⁸⁷.

Z pewnością w dłuższej perspektywie nie jest możliwe utrzymanie systemu ubezpieczenia społecznego rolników na dotychczasowych zasadach. System ten wymaga dostosowania do obecnej sytuacji gospodarczej. Zmieniają się bowiem rozmiary działalności rolniczej, dochody rolników, pojawiły się nowe źródła dopływu środków do rolnictwa w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej (choć rolnicy nadal pozostają grupą stosunkowo ubogą¹⁸⁸), a mimo wszystko system ubezpieczenia społecznego rolników wciąż pozostaje poza oddziaływaniem i dostosowywaniem do tych zmian. Są one zatem konieczne, zrozumiałe i akceptowane przez samych rolników¹⁸⁹. Fakt, że system wymaga elastycznego dostosowywania się do zmieniającej się sytuacji społeczno-ekonomicznej rolnictwa, ale nie radykalnej likwidacji KRUS ma potwierdzenie w ustaleniach zawartych w raporcie Banku Światowego z 2005 r., w którym sformułowano, że radykalne działania, jak rozwiązanie KRUS i systemu ubezpieczenia społecznego rolników lub jego połączenie z ZUS są niekorzystne i nierealistyczne. Ustalono także, że KRUS ma więcej silnych¹⁹⁰ niż słabych

¹⁸⁶ Odpowiedź Krajowej Rady Izb Rolniczych z dnia 18 lipca 2013 r. na pismo znak GMS-WP-173-181/M w sprawie poselskiego projektu ustawy o zniesieniu Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym oraz niektórych innych ustaw.

¹⁸⁷ Zob. opinię Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

¹⁸⁸ Zdecydowana większość gospodarstw rolnych znajduje się w grupie gospodarstw bardzo małych ekonomicznie (do 4 tys. euro SO). W. Kobielski, *Koncepcja reformy systemu emerytalno-rentowego rolników*, Forum Inicjatyw Rozwojowych, Warszawa 2015, s. 52.

¹⁸⁹ W. Kobielski, *Koncepcja reformy systemu emerytalno-rentowego rolników*, Forum Inicjatyw Rozwojowych, Warszawa 2015.

¹⁹⁰ Atutami KRUS były odpowiedzialne zarządzanie finansami, pełny monitoring ubezpieczonych i świadczeniobiorców, wysokie zaufanie rolników do KRUS, terminowa wypłata świadczeń. Słabością KRUS z kolei okazały się m.in. zbyt rozproszenie funkcji decyzyjnych, brak zintegrowanego systemu informatycznego oraz brak narzędzi do raportowania Centrali rozliczeń finansowych i bieżących zadań przez terenowe jednostki KRUS. Zob.

stron, a jego rozwiązanie nie spowodowałoby obniżki kosztów budżetowych, stanowiłaby natomiast zagrożenie dla wysokiej ściągalności składek (pow. 100%). Pozytywną opinię o KRUS jako instytucji podzielają sami rolnicy i wójtowie. Z badań D. Walczaka wynika, że co drugi ankietowany rolnik pozytywnie ocenia działalność KRUS i co czwarty darzy go zaufaniem (na poziomie zbliżonym do zaufania do banków spółdzielczych)¹⁹¹. Ponadto mimo, iż rolnicy dostrzegają konieczność zmian w systemie rolniczego ubezpieczenia społecznego, zdecydowanie popierają jego utrzymanie¹⁹².

Również A. Czyżewski i A. Matuszczak w swoich badaniach przeczą tezie o potrzebie likwidacji KRUS. Wskazują jednakże, że chociaż w okresie minionych niemal 20 lat łączna suma wydatków KRUS w ogóle wydatków budżetowych państwa zmniejszyła się blisko o połowę, to poziom wydatków zbliża się do krytycznego progu wydatków społecznie zdeterminowanych¹⁹³.

Zachowanie odrębności rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego wymaga zatem gruntownych zmian nie tylko ze względu na konieczność reformowania finansów publicznych, ale chodzi o szereg innych niedostosowań. Ponieważ rolnicy powinni pozostać w KRUS-ie z jednoczesnym zwiększaniem składek tym, którzy osiągają wyższe dochody, początkiem zmian wydaje się być wprowadzenie rachunkowości rolnej i podatku dochodowego w rolnictwie, jak również obowiązek ewidencjonowania przez rolników wszelkich zdarzeń gospodarczych dla celów podatkowych. Obecnie brak jest mechanizmu określającego faktyczne dochody rolników, co uniemożliwia różnicowanie składek na ubezpieczenie społeczne w zależności od dochodu osób ubezpieczonych. Należy również zwrócić uwagę na inne ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania zabezpieczenia społecznego rolników, jak m.in. niskie i w niewielkim zakresie różnicowane nie tylko składki, ale i świadczenia¹⁹⁴, duże rozdrobnienie gospo-

M. Lewandowska, *Misja Banku Światowego w KRUS, Ubezpieczenia w Rolnictwie*. Materiały i Studia, KRUS, nr 2/3, Warszawa 2005.

¹⁹¹ Według badań D. Walczaka, co drugi ankietowany rolnik pozytywnie ocenia funkcjonowanie KRUS i co czwarty darzy go zaufaniem. D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania...*, s. 194.

¹⁹² R. Kisiel, D. Dołęgowska, K. Majewska, *Ocena działalności Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w opinii ubezpieczonych z powiatu przasnyskiego*, *Journal of Agrobusiness and Rural Development*, 2(36) 2015.

¹⁹³ A. Czyżewski, A. Matuszczak, *KRUS w budżecie rolnym polski. Fakty i mity*, *Ubezpieczenia w Rolnictwie*. Materiały i Studia, KRUS 2015, nr 53.

¹⁹⁴ Z powodu niemożności ustalenia faktycznego dochodu z działalności rolniczej, rolnicy płacą jednakowe składki i w związku z tym otrzymują jednakowe świadczenia. Jednocześnie bardzo niskie składki dla wszystkich uniemożliwiają różnicowanie (podwyższenie) świadczeń do racjonalnej wysokości. D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania...*, s. 244.

darstw rolnych^{195,196}, brak działań zmierzających do istotnej zmiany struktury agrarnej w Polsce, zakres wsparcia finansowego sektora rolnego z funduszy europejskich, wzrastający deficyt budżetu państwa.

Reforma powinna dotyczyć takich obszarów funkcjonowania rolniczego ubezpieczenia społecznego, które m.in. wpłyną na większe powiązanie wysokości składki z wysokością świadczenia, wyeliminują nadużycia i obniżą koszty jego funkcjonowania ograniczając tym samym transfer środków do systemu z budżetu państwa, któremu zarzuca się niesprawiedliwość wewnętrzną i zewnętrzną. Niesprawiedliwość wewnętrzną systemu wynika z faktu, że zróżnicowanej składce nie towarzyszy zróżnicowane świadczenie, natomiast niesprawiedliwość zewnętrzna związana jest z korzystaniem z ubezpieczenia na zasadach preferencyjnych przez osoby, które poza posiadaniem ziemi z rolnictwem de facto nie są związane¹⁹⁷.

Z niedoskonałości systemu ubezpieczenia społecznego rolników sprawę zdają sobie również sami rolnicy, którzy skłonni są do akceptacji zmian, zwłaszcza tych, które przez różnicowanie składek mogłyby wpłynąć na zróżnicowane, wyższe świadczenia. Osoby ubezpieczone w KRUS-ie opłacają zdecydowanie niższe składki niż osoby ubezpieczone w pozarolniczym systemie pracowniczym, ale też otrzymują niższe świadczenia emerytalne i rentowe, które w jednoosobowych gospodarstwach emeryckich są niższe od minimum socjalnego, a w przypadku gospodarstw dwuosobowych nieznacznie je przekraczają (tabela 22).

¹⁹⁵ Zasadniczym problemem polskiego rolnictwa jest rozdrobnienie struktury agrarnej gospodarstw rolnych. W strukturze ok. 1,5 mln gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą dominują gospodarstwa o powierzchni do 5 ha (ponad 55%). *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 26.

¹⁹⁶ A.M. Sikorska, *Przemiany w strukturze agrarnej indywidualnych gospodarstw rolnych*, IERiGŻ, Warszawa 2013.

¹⁹⁷ J. Neneman, M. Pilch, M. Zagórski, *Koncepcja reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników*, Forum Inicjatyw Rozwojowych 2012, <http://www.efrwp.pl/> (data dostępu: 20.10.2015).

Tabela 22

Przeciętne emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy z FUS i rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego a minimum socjalne w 2014 r.

Wyszczególnienie	Przeciętna kwota świadczenia (w zł) (1)	Minimum socjalne w 1-osobowym gospodarstwie emeryckim (MS1) (w zł)	Minimum socjalne w 2-osobowym gospodarstwie emeryckim (MS2) (w zł)	Relacja świadczenia do minimum socjalnego (w %)	
				1/MS1	1/(MS2/2)
Emerytura rolnicza (KRUS)	1 027,31	1 070,65	1 778,44	95,95	115,53
Renta z tytułu niezdolności do pracy (KRUS)	983,60			91,87	110,62
Emerytura z FUS	2 043,11			190,83	229,77
Renta z tytułu niezdolności do pracy z FUS	1 536,32			143,49	172,78

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kwartalna informacja statystyczna. IV kwartał 2014 r., Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa 2015, s. 10; Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2014 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2015, s. 35; dane Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, www.ipiss.com.pl (30.11.2015).

Jak wskazuje M. Podstawka, dotychczasowa sytuacja braku korelacji składek i świadczeń musi ulec zmianie, aby tak jak w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego wysokość świadczeń zależała od sumy wpłaconych składek¹⁹⁸. Proponowane jest w związku z tym odejście od funkcjonującego obecnie systemu zdefiniowanego świadczenia w kierunku nominalnie zdefiniowanej składki, gdzie państwo gwarantowałoby wypłatę emerytur minimalnych osobom, które nie wypracują wystarczającego kapitału pochodzącego ze składek mimo pozostawania w ubezpieczeniu przez co najmniej 25 lat. Reforma systemu emerytalno-rentowego oparta na zdefiniowanej składce wspomaganej dotacją budżetową, zdaniem W. Kobielskiego charakteryzowałaby się m.in. zasadami solidaryzmu społecznego i zawodowego, prostymi i przejrzystymi zasadami ustalania wysokości świadczenia emerytalnego, uzależnieniem rozmiarów wsparcia dotacją budżetową od wysokości składek opłacanych przez rolnika i jego dochodów z gospodarstwa rolnego oraz tendencją zmniejszania się dotacji budżetowej do systemu w dłuższym okresie¹⁹⁹.

W zakresie zmiany sposobu naliczania i wysokości składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników w ostatnim okresie zgłaszanych jest szereg propozycji, jak: składka naliczana od dochodów, składka zryczałtowana liczona

¹⁹⁸ M. Podstawka, *Mity i prawdy o...*, op. cit.

¹⁹⁹ W. Kobielski, *Koncepcja reformy...*, op. cit.

w oparciu o średnie wynagrodzenie brutto w gospodarce kraju, składka liczona od wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego, czy składka samofinansująca²⁰⁰.

J. Neneman et al. (2012) proponują pewnego rodzaju segmentację rolników w zakresie objęcia ich systemem ubezpieczenia społecznego i wskazują, że składki powinny zależeć od wysokości osiąganych dochodów²⁰¹, a nie wielkości gospodarstwa. Dzięki temu można byłoby określić, którzy rolnicy i na jakich zasadach składkowych pozostaliby w systemie KRUS. Wskazują podział na trzy grupy gospodarstw, tj. osiągających niskie dochody, które mogłyby być ubezpieczone na dotychczasowych zasadach (składka kwotowa); osiągających średnie dochody, które płaciłyby wyższą składkę otrzymując w zamian wyższe świadczenie (tzw. model hybrydowy) (składka liniowa) i osiągających wysokie dochody, które włączone byłyby do powszechnego, pozarolniczego systemu ubezpieczenia społecznego. Płaciliby oni składki określone kwotowo na poziomie składek płaconych przez osoby samozatrudnione. W przypadku powyższego modelu hybrydowego składki byłyby nie niższe niż w obecnym systemie rolniczym i nie wyższe, niż w systemie powszechnym pozarolniczym. W zależności od ustalonego progu wejścia do systemu hybrydowego różne byłyby bieżące wpływy do KRUS-u (składka byłaby zapisywana na indywidualnych kontach emerytalnych) (tabela 23).

Tabela 23

Szacunkowe konsekwencje zastosowania modelu hybrydowego²⁰²

Próg wejścia (przychód miesięcznie)	Stawka ubezpieczenia (jako procent przychodów)	Liczba ubezpieczonych w systemie hybrydowym (w tys.)	Spadek łącznej preferencji (w mld zł)*	Dodatkowe bieżące przychody do KRUS (w mld zł)
1 000	4,41	914,7	334,6	2 367
1 500	4,62	846,3	33,4	2 235
2 000	4,85	775,9	32,1	2 089
2 500	5,11	703,1	30,7	1 939

* Odnoszący się do ubezpieczeń emerytalnych.

Źródło: J. Neneman, M. Pilch, M. Zagórski, *Koncepcja reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników*, Forum Inicjatyw Rozwojowych 2012, <http://www.efrwp.pl/>, s. 32.

²⁰⁰ W. Jagła, *System ubezpieczenia społecznego rolników, jego słabe i pozytywne cechy oraz kierunki zmian*, Prezentacja z 11 października 2013 r., Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Program Wieloletni 2011-2014.

²⁰¹ Ponieważ określenie dochodów może być problematyczne, zasadne mogłoby być objęcie działalności rolniczej ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, co rozważa Ministerstwo Finansów.

²⁰² W analizie założono przejście do ZUS-u ok. 160 tys. osób nieuprawnionych do systemu preferencyjnego, jak również, że pracę rozpoczyna się w wieku 25 lat, na emeryturę przechodzi w wieku 65 lat, a stopa zwrotu wynosi 2%. J. Neneman, M. Pilch, M. Zagórski, *Koncepcja reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników*, Forum Inicjatyw Rozwojowych 2012, <http://www.efrwp.pl/>, s. 32.

W literaturze wielokrotnie podkreśla się ponadto, że niezbędne jest zróżnicowanie składki w szerszym zakresie niż ma to miejsce obecnie, gdzie dotyczy ono wyłącznie rolników posiadających pow. 50 ha. Taką zmianę można byłoby wprowadzić poprzez zwiększenie składki np. o 1% czy 1,5% emerytury podstawowej za każdy hektar przekraczający 10 ha, tj. pierwsze 10 ha byłoby zwolnione z wyższych składek. Mogłoby to przynieść rocznie dodatkowe przychody na poziomie ok. 500 mln zł (tabela 24).

Tabela 24

Propozycja zmian w zakresie wysokości składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i symulowanych dodatkowych wpływów

Powierzchnia (w ha przeliczeniowych)	Liczba ubezpieczonych w KRUS-ie	Średnia wielkość gospodarstwa (w ha przeliczeniowych)*	Wielkość przyjęta do obliczeń (pierwsze ha zwolnione)	Dodatkowe przychody miesięcznie (w zł)	Dodatkowe przychody rocznie (zł)
10,01 - 20	203 394	15	5	8 583 226	102 998 721
20,01 – 50	91 179	25	15	11 543 261	138 519 136
50,01 – 100	15 009	75	65	8 233 937	98 807 248
100,01 – 150	3 025	125	115	2 936 065	35 232 780
150,01 – 300	1 986	225	215	3 603 795	43 245 547
pow. 300	1 080	365	365	3 327 048	39 924 576
Ogółem				38 227 334	458 728 010

* Przyjęto środek przedziału.

Źródło: www.obserwatorfinansowy.pl (30.11.2015); [Walczak 2011a].

W ostatnim okresie pojawiła się koncepcja M. Zagórskiego, który proponuje, aby wsparcie budżetowe dotyczyło wyłącznie najbiedniejszych rolników, natomiast pozostali mieliby płacić składkę samofinansującą się. Zgodnie z przyjętymi założeniami, najniższa składka zwiększyłaby się z obecnego poziomu 88 zł miesięcznie do 116 zł miesięcznie. Zakłada się, że taką składkę mieliby płacić tylko ci rolnicy, których roczny przychód nie przekroczy 4 tys. euro. Osoby osiągające przychody powyżej tej kwoty musiałyby płacić nie tylko składkę osobową, ale również dochodową na poziomie 459 zł, co pozwoliłoby na samofinansowanie emerytury i zbliżyło system KRUS do obecnego systemu ZUS. Aby móc wdrożyć jednak takie rozwiązania, potrzebna jest kompleksowa reforma całego systemu finansowego w rolnictwie, chodzi tu przede wszystkim o system podatkowy.

Analizując stopień zabezpieczenia rolników na starość i niewątpliwą konieczność zwiększenia niewielkich emerytur rolniczych można wskazać, że rolnicy poprzez inwestycje w gospodarstwa rolne wykazują jednak większą, niż sami mogliby sądzić w stosunku do pozarolniczych grup pracowniczych, zapobiegliwość emerytalną. Wskazują na to nakłady na inwestycje w gospodarstwach rolnych i obrót gruntami rolnymi.

Przed wszystkim należy mieć na uwadze, że większość gospodarstw rolnych w Polsce to indywidualne gospodarstwa prowadzone przez całą rodzinę. Są to gospodarstwa rodzinne wielopokoleniowe, połączone więzią ekonomiczną, gdzie wszyscy domownicy mają wspólny budżet, zatem dochód każdego z członków rodziny stanowi dochód całego gospodarstwa domowego (Walczak 2011a, Zegar 1996)²⁰³. W tym kontekście należałoby rozważyć, czy faktycznie wszystkich rolników nie stać na zmiany w zakresie zabezpieczenia społecznego rolników, czy poprzez wyższe składki nie stać ich na zwiększone świadczenia. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna i prosta. Rolnicy w Polsce nie płacą podatków dochodowych oraz nie prowadzą jakiegokolwiek formy księgowości, w związku z tym należy posłużyć się innymi, pośrednimi informacjami.

Ze statystyk dotyczących inwestycji gospodarstw rolnych w nieruchomości, jak budynki i budowle, maszyny i urządzenia techniczne oraz środki transportu²⁰⁴ wynika, że wartość nakładów inwestycyjnych w rolnictwie i łowiectwie corocznie wzrasta. W 2013 r. wyniosły one 4 897,4 mln zł (tj. wzrost o 31,8% w stosunku do 2010 r.), w tym największe nakłady poniesiono na budynki i budowle. W latach 2010-2013 rolnicy zainwestowali w nie łącznie 6,4 mld zł²⁰⁵. W ramach inwestycji szczególną rolę odgrywają oczywiście środki unijne, które umożliwiają działania na wskazanym powyżej poziomie oraz kredyty preferencyjne z dopłatami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do odsetek²⁰⁶. Według stanu na koniec 2013 r. rolnicy tylko w jednym z Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich – Modernizacja Gospodarstw Rolnych złożyli wnioski na 13,99 mld zł, co przy konieczności 50% zaangażowania własnych środków oznacza zainwestowanie z własnych środków około 7 mld

²⁰³ Podczas gdy w miastach co drugie gospodarstwo domowe tworzą co najwyżej dwie osoby, to na wsi dominują gospodarstwa domowe pięcioosobowe i większe (jest to niemal co czwarte gospodarstwo). W jednym mieszkaniu w mieście stale zamieszkują 2,54 osoby, natomiast na wsi na jedno gospodarstwo domowe przypadają 3,40 osoby (z tendencją wzrostową w porównaniu do 3,33 osoby w 2002 r.). GUS, *Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2014.

²⁰⁴ D. Walczak, *Inwestycje w rodzinnych gospodarstwach rolnych jako forma gromadzenia kapitału emerytalnego*, Polityka Społeczna. Numer Specjalny „Problemy zabezpieczenia emerytalnego w Polsce i na świecie”, część II, 2011.

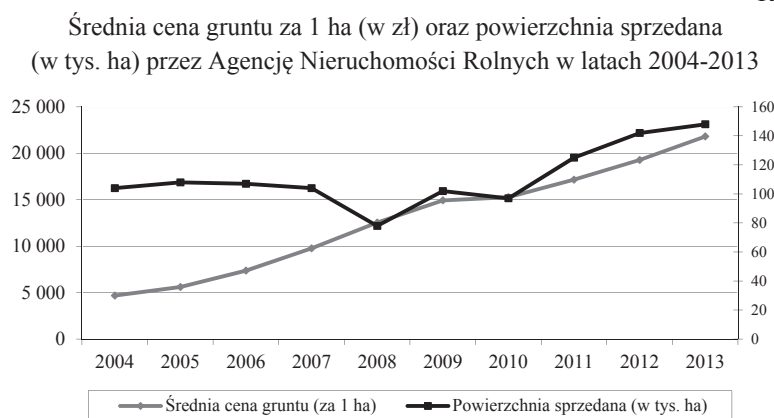
²⁰⁵ *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014*, GUS, Warszawa 2014.

²⁰⁶ D. Walczak, *Inwestycje w rodzinnych...*, op. cit.

złotych w prowadzone gospodarstwa²⁰⁷. Natomiast tylko w 2013 r. z tytułu dopłat bezpośrednich około 1,4 mln rolników otrzymało około 14,6 mld zł²⁰⁸.

Zauważalne jest przy tym stale rosnące zainteresowanie rolników ziemią rolną, co przekłada się na wyższe ceny ziemi uzyskiwane przez ANR. W latach 2004-2010 Agencja Nieruchomości Rolnych sprzedawała ok. 100 tys. hektarów gruntów rolnych rocznie, natomiast w 2013 r. było to ok. 150 tys. ha. W 2013 r. przeciętna cena 1 ha wyniosła 24,2 tys. zł (rysunek 14).

Rysunek 14



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Nieruchomości Rolnych, www.anr.gov.pl (30.11.2015).

Jak wynika z powyższych analiz, rolnicy dynamicznie inwestują w rozwój swoich gospodarstw rolnych²⁰⁹, a tym samym w miejsca pracy swoich dzieci, z którymi w przyszłości będą stanowić gospodarstwo domowe i wspólnie ponosić koszty jego utrzymania, odciążając w ten sposób swój budżet. Inwestycje w rodzinne gospodarstwa rolne mogą się więc okazać jedną z najlepszych form wsparcia przyszłych emerytów, a rolnicy jedną z najlepiej zabezpieczonych na starość grup społeczno-zawodowych.

Odrębną sprawą pozostaje również kwestia ubezpieczenia na wniosek oraz ubezpieczenia domowników. Są to osoby nie zajmujące się produkcją rolną (grunty poniżej 1 ha mają niewiele wspólnego z produkcją rolną) oraz niezwią-

²⁰⁷ PROWięści 2013, *PROWięści – miesięcznik dotyczący Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, nr 5.

²⁰⁸ ARiMR, *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, Warszawa 2014.

²⁰⁹ Korzystny wpływ na sytuację w rolnictwie miało wejście Polski do Unii Europejskiej i objęcie rolnictwa wspólną polityką rolną. Wzrosły dochody rolników i udział dopłat w dochodach gospodarstw. Zob. W. Kobielski, op. cit., s. 52.

zane z rolnictwem. Należałoby zatem rozważyć uniemożliwienie ubezpieczenia tym osobom, choć zlikwidowanie kategorii domownika jest niemożliwe z tego względu, że wiązałoby się z pobawieniem możliwości ubezpieczenia np. dzieci współpracujących w gospodarstwach rolnych. Z drugiej strony stosowane ograniczenie ubezpieczenia do członków rodziny nie pozwala ubezpieczać np. partnerów współprowadzących gospodarstwo rolne. Ubezpieczenie domowników w KRUS-ie można zresztą rozpatrywać w kategoriach przywileju i należałoby się zastanowić nad ich ubezpieczeniem na wniosek, a nie z mocy ustawy w gospodarstwach pow. 1 ha.

Niewielkich zmian wymaga Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Z analizy przychodów i wydatków wynika, że jest on samowystarczalny finansowo (tabela 25) i choć, jak wynika z badań, wysokość wypłacanych świadczeń satysfakcjonuje rolników, można byłoby rozważyć zwiększenie wysokości niewielkich zasiłków chorobowych, np. podwyższenie składki o 10 zł kwartalnie mogłoby zwiększyć przychody o ok. 60 mln zł rocznie.

Tabela 25

Przychody i wydatki Funduszu Składkowego w latach 2012-2014 (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	2012		2013		2014	
		w tys. zł	udział (w %)	w tys. zł	udział (w %)	w tys. zł	udział (w %)
I.	Przychody (przypis), w tym:	750 095	100,0	733 050	100,0	722 957	100,0
1.	Składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie	706 782	94,2	696 896	95,1	681 520	94,3
2.	Pozostałe przychody	43 313	5,8	36 154	4,9	41 437	5,7
II.	Wydatki, w tym:	687 762	100,0	700 617	100,0	698 076	100,0
1.	Jednorazowe odszkodowania powypadkowe	69 831	10,2	74 453	10,6	78 673	11,3
2.	Zasiłki chorobowe	400 866	58,3	409 952	58,5	403 487	57,8
3.	Zasiłki macierzyńskie	100 237	14,6	97 755	14,0	95 599	13,7
4.	Odpis na FA	59 278	8,6	58 750	8,4	59 259	8,5
5.	Odpis na FPIR	32 900	4,8	32 639	4,7	32 922	4,7
6.	Pozostałe wydatki	24 650	3,6	27 068	3,9	28 136	4,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych od Biura Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

W celu zachowania przez KRUS swojej odrębności powinni w nim zostać przede wszystkim rolnicy, dla których prowadzona działalność rolnicza jest głównym źródłem dochodu. Zdaniem np. M. Zagórskiego dobra byłaby defini-

cja rolnika zakładająca, że przynajmniej 50% jego przychodów pochodzi z działalności rolniczej²¹⁰.

Ponadto uwagę należy zwrócić na system pomocy społecznej rolnikom, który wymaga efektywniejszego nadzoru. Ze względu na niemożność określenia faktycznego dochodu rolników, pomoc bardzo często otrzymują osoby, które takiego wsparcia de facto nie potrzebują, co negatywnie odbija się na finansach gmin (państwa) i na stosunku obywateli do nieskutecznego prawa.

5. Bieżące i postulowane zmiany w zakresie ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie²¹¹

5.1. Wprowadzenie teoretyczne

Gospodarstwa rolne są szczególnie narażone na szereg rodzajów ryzyka, w tym szczególnie na ryzyko pogodowe²¹². Działalność rolnika opiera się o produkcję roślinną lub zwierzęcą. Produkcja roślinna jest bezpośrednio uzależniona od pogody, natomiast w przypadku produkcji zwierzęcej pogoda wpływa na koszt wyprodukowania pożywienia lub cenę jego zakupu. Sposobów zarządzania ryzykiem może być wiele. Wśród nich można wskazać unikanie ryzyka, redukcję ryzyka (przed i po stracie), zatrzymanie ryzyka, czy też transfer ryzyka. W zależności od rodzaju ryzyka transfer może dotyczyć transferu działalności kreującej ryzyko (np. poprzez subkontrakty) lub transferu odpowiedzialności za szkody, czyli ubezpieczeń²¹³. Ze względu na specyfikę działalności rolniczej unikanie ryzyka, zwłaszcza pogodowego jest trudne lub niemożliwe, a więc w związku z tym najwłaściwszą metodą zarządzania ryzykiem jest transfer ryzyka poza gospodarstwo rolne, np. poprzez wspomniane ubezpieczenia²¹⁴.

Bez względu na formę zabezpieczenia istotne jest, aby decyzja o sposobie ograniczenia ryzyka była podjęta świadomie i uwzględniała specyfikę konkretnego

²¹⁰ www.polskieradio.pl (30.11.2015)

²¹¹ Ze względu na podjętą tematykę badawczą w poniższym rozdziale zostaną przedstawione wyłącznie ubezpieczenia gospodarcze w rolnictwie specyficzne dla tejże produkcji. W związku z tym nie zostaną zaprezentowane np. ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, które są ubezpieczeniami istotnymi dla rolników, jednakże są to ubezpieczenia powszechne, a nie specyficzne dla działalności rolniczej.

²¹² R.D. Pope, *Risk and Agriculture*, [w:] *Economics of Risk*, pr. zbior. pod red. D.J. Meyera, Kalamazoo 2003, MI: Upjohn Institute, s. 127-130.

²¹³ I. Jędrzejczyk, *Ubezpieczenie jako metoda zarządzania ryzykiem w gospodarce wiejskiej w świetle integracji europejskiej i globalizacji rynku*, [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze. Wieś i Rolnictwo*, pr. zbior. pod red. M. Adamowicza, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002, s. 24.

²¹⁴ P. Kobus, *Ryzyko występujące w produkcji roślinnej, metody jego pomiaru*, [w:] *Czynniki i możliwości ograniczania ryzyka w produkcji roślinnej poprzez ubezpieczenia*, pr. zbior. pod red. A. Wicka, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2013, s. 63.

gospodarstwa²¹⁵. Rolnik powinien zmierzać do zabezpieczenia przed ryzykiem, którego częstotliwość lub dotkliwość dla prowadzonej produkcji są największe. Dla indywidualnego rolnika, zarządzanie ryzykiem polega na znalezieniu korzystnej kombinacji działań wynikających z nieznajomości przyszłości i oczekiwanego zysku²¹⁶. W zakresie zarządzania ryzykiem przez poszczególne gospodarstwa rolne ważna jest nieprzewidywalność pogodowa, w poszczególnych sezonach²¹⁷. W związku z tym również ważne jest dokładne zbieranie danych klimatycznych w Polsce oraz ich dostępność (a także świadomość rolników o ich udostępnieniu)²¹⁸. Ograniczając straty w rolnictwie nie można zapominać o tzw. reasekuracji agrotechnicznej (np. zabezpieczenia przeciwpowodziowe, zakup deszczowni, dofinansowanie straży pożarnej czy melioracji), którą mogą lub w zasadzie powinni stosować rolnicy²¹⁹.

W tabeli 26 przedstawiono czynniki wpływające na funkcjonowanie gospodarstwa rolnego w Polsce. Ze względu na coraz większy majątek rolników, który w zasadzie jest tożsamy z majątkiem ich gospodarstw domowych odpowiednio dobrane programy ubezpieczeniowe są coraz istotniejsze dla rolników²²⁰.

Tabela 26

Wybrane czynniki w zakresie ryzyka charakterystyczne dla gospodarstwa rolnego w Polsce

Cel funkcjonowania gospodarstwa rolnego	Maksymalizacja zysku
Maksimum strat	Zadłużenie i zaprzestanie produkcji rolniczej
Źródło ryzyka	Pogoda, rynek, decyzje polityczne
Mechanizmy unikania ryzyka	Ubezpieczenia, legislacja
Majątek gospodarstwa rolnego	Duży w gospodarstwach produkcyjnych i powiązany z majątkiem gospodarstwa domowego
Ceny produktów rolnych	Światowe (w zasadzie uniezależnione od cen na rynku lokalnym)

* przedstawiono wielkości charakterystyczne dla krajów rozwiniętych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Gommes, *Climate-related risk in agriculture, A note prepared for the IPCC Expert Meeting on Risk Management Methods, Toronto, Canada, 29 kwietnia – 1 maja 1998, s. 11.*

²¹⁵ J. Harwood et al. 1999, *Managing Risk in Farming: Concepts, Research and Analysis*, Technical Report, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, s. 14-58.

²¹⁶ H. Aimin, *Uncertainty, risk aversion and risk management in agriculture*, Agriculture and agricultural science procedia 2010, t. 1, s. 152.

²¹⁷ R. Gommes, *Climate-related risk in agriculture, A note prepared for the IPCC Expert Meeting on Risk Management Methods, Toronto, Canada, 29 kwietnia – 1 maja 1998, s. 2, 10.*

²¹⁸ B. Ozkan, H. Akcaoz, *Impacts of climate factors on yields for selected crops in the Southern Turkey*, Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change 2002, t. 7, z. 4, s. 377.

²¹⁹ *Rolne ubezpieczenia dotowane upraw i zwierząt – co dalej?*, „Gazeta Ubezpieczeniowa” wtorek, 14 maja 2013, <http://www.gu.com.pl> (9.11.2015).

²²⁰ Ze względu na obowiązujące w Polsce światowe ceny na większość produktów rolnych możliwości zabezpieczania dochodów z działalności rolniczej, np. poprzez zmianę odbiorcy na innym rynku są ograniczone.

Zaprezentowane w tabeli 27 wielkości przedstawiają zróżnicowanie określonych rodzajów ryzyka na terenie Polski²²¹. Zróżnicowanie to wynika między innymi ze zróżnicowania warunków klimatycznych na obszarze kraju. Wystarczy wspomnieć, że np. w miesiącu kwietniu, średnia temperatura w latach 1971-2000 wahała się od 4,5°C w Zakopanem, przez 6,5°C w Chojnicach do 8,4°C w Opolu, natomiast suma opadów w podobnym okresie wyniosła od 28 mm w Toruniu do 54 mm w Nowym Sączu²²².

Dla rolnictwa zagrożenie stanowi nie tylko suma opadów, ale ich zmienność, która wzrasta (wyrażona współczynnikiem zmienności będącym stosunkiem odchylenia standardowego do wartości średniej), co jest dowodem postępującej niestabilności naszego klimatu²²³. Wzrasta również wartość zniszczeń zarówno ekonomicznych, jak i społecznych, które są wywołane przez czynniki klimatyczne²²⁴. Kwestią coraz bardziej istotną staje się poprawa skuteczności zarządzania ryzykiem powodziowym i suszą²²⁵. Zgodnie z danymi Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) aż 84% zniszczeń i szkód powodowanych przez suszę dotyczy sektora rolnego²²⁶. Jak wskazano na rysunku 15 pod względem sum opadów Polskę można podzielić na 3 części: na obszary o trendach rosnących, trendach malejących i bez wyraźnych trendów. W każdej z tych części prawdopodobieństwo suszy jest inne, a więc i inne będzie prawdopodobnie zapotrzebowanie na ochronę ubezpieczeniową.

²²¹ W pracy zostanie przedstawione kwestia opadów i temperatury, natomiast szerzej o innych ryzykach charakterystycznych dla rolnictwa, np. [w:] *Zagrożenia Okresowe Występujące w Polsce*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2010.

²²² Najuboższy w opady jest ciągnący się równoleżnikowo od Pojezierza Wielkopolskiego i Niziny Wielkopolskiej poprzez Nizinę Mazowiecką pas środkowej Polski. *Klimat w Polsce oraz analiza programów działań pod kątem zmian klimatu do 2015 r.* Załącznik 4 do Programu wodno-środowiskowego kraju, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa 2010.

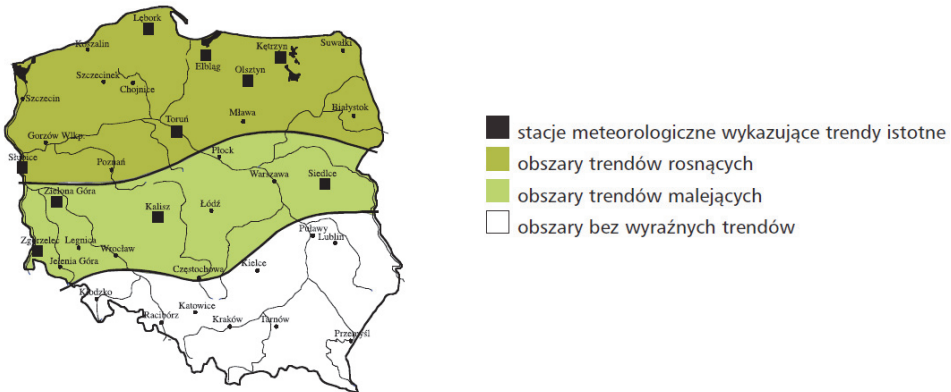
²²³ *Klimat w Polsce oraz analiza programów działań pod kątem zmian klimatu do 2015 r.* Załącznik 4 do Programu wodno-środowiskowego kraju, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa 2010.

²²⁴ FAO, *The Impacts of Natural Hazards and Disasters on Agriculture and Food and Nutrition Security: A Call for Action to Build Resilient Livelihoods*, <http://www.fao.org> (27.11.2015).

²²⁵ Informatyczny System Osłony Kraju, <http://www.isok.gov.pl/pl/> (2.11.2015).

²²⁶ FAO, *The impact of disasters on agriculture and food security*, <http://www.fao.org> (27.11.2015).

Trendy rocznych sum opadów atmosferycznych na obszarze Polski w okresie 1891-2000



Źródło: *Klimat w Polsce oraz analiza programów działań pod kątem zmian klimatu do 2015 r. Załącznik 4 do Programu wodno-środowiskowego kraju, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa 2010.*

Omówione czynniki są tylko jednymi z wybranych, które mogą wpływać na produkcję rolną, ale wymienić tu można także: ukształtowanie terenu czy nasłonecznienie, po te mniej przewidywalne jak: huragan czy grad. Z tego powodu nie może dziwić duże zróżnicowanie ryzyka na poszczególne uprawy i dla poszczególnych grup ryzyka na terenie całego kraju (tabela 27)²²⁷. Ze względu na specyficzne ryzyko dotyczące rolnictwa dotowane ubezpieczenia upraw rolnych funkcjonują w wielu państwach na świecie²²⁸. Między innymi w ten sposób państwo zachęca rolników do kupowania takich ubezpieczeń, jest to bowiem opłacalne dla rolników, jak i społeczeństwa jako całości²²⁹.

²²⁷ Tabela nie uwzględnia ryzyka pożaru, gdyż to ryzyko, określone w pierwotnej ustawie z 2005 roku jako ogień („szkody wyrządzone przez ogień oznaczają szkody powstałe w wyniku działania ognia, który przedostał się poza palenisko lub powstał bez paleniska i rozszerzył się o własnej sile”), będący ryzykiem komercyjnym, zostało z niej wykreślone nowelizacją z 2006 roku. Uznano, iż Skarb Państwa nie powinien subwencjonować składek do ubezpieczenia związanego z takim ryzykiem.

²²⁸ V. Vilhelm, *The Role of Public Support of Risk Management in Agriculture*, Agrarian Perspectives, Proceedings of the 20th International Scientific Conference, 13-14 września 2011 Prague, Czech Republic, Czech University of Life Sciences Prague, Prague 2011, s. 179-185.

²²⁹ M.P.M. Meuwissen et al., *Sharing risks in agriculture; principles and empirical results*, NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences 2001, t. 49, z. 4, s. 343-356.

Tabela 27

Przykładowe wysokości stawek taryfowych ubezpieczenia poszczególnych upraw rolnych od pojedynczych rodzajów ryzyka oraz pakiety ryzyka ujęte w taryfach stawek stanowiących załączniki do umów zawartych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z zakładami ubezpieczeń na stosowanie dopłat do składek ubezpieczeń w 2014 r.

Wyszególnienie	Ryzyka/wysokości stawek taryfowych														
	G	G, Pw	G, Usp, Pw	Po	Usp	Pw	S	G, Usp	G, H, Dn, Pi, OziL	G, Usp, H, Dn, Pi, OziL	G, Usp, Pw, Po	G, Usp, Pw, Po, S	G, Usp, Pw, H, Dn, Pi, OziL	G, Usp, Pw, Po, S, H, Dn, Pi, OziL	Po, Pi, OziL
zboża jare	0,39-2,0	0,98-4,6	1,89-10,0		1,8-8,0	0,5-3,6	2,0-15,0	0,47-4,0	2,0-4,5	4,5-11,0	5,0-12,0	5,0-12,0	5,0-12,0	6,0-13,0	
zboża ozime	0,39-2,25							0,54-4,0	4,0-10,0	4,5-11,0	5,0-12,0	6,0-14,0	5,5-13,0	6,6-15,0	
kukurydza	0,35-5,0	1,0-5,0				1,0-3,0	2,0-17,0	0,47-5,0	3,0-5,5		5,0-12,0	5,0-12,0	6,0-13,0	6,0-13,0	
rzepak jary								1,33-5,0			5,5-14,0	5,5-14,0	6,0-15,0	6,0-15,0	
rzepak ozimy	0,95-4,0	2,5-6,7	3,62-13,0	3,6-10,0	10,0	1,0-4,8	3,15-11,0	3,15-11,0	4,0-6,5	6,0-14,0	6,0-15,0	6,0-16,0	6,0-16,0	8,0-18,0	5
rzepik			2,5-13,0	4,0-10,0	10,0		2,0-15,0	5,0-11,0	5,5-12,0	6,0-14,0	6,0-17,0	6,0-16,0	6,0-16,0	8,0-18,0	
ziemniaki	0,35-2,0	1,0-10,0				1,0-5,0		0,47-5,0	3,0-7,0		5,0-14,0	5,0-14,0	6,0-16,0	6,0-16,0	
buraki cukrowe	0,39-3,6	1,0-6,0						0,54-5,0	3,0-5,5	5,0-13,0	5,0-13,0	5,0-13,0	6,0-15,0	6,0-15,0	
chmiel	2,0-12,0	3,0-12,0				1,0-3,0	2,0-16,0	5,0-12,0	5,0-8,5	5,0-12,0	5,0-12,0	5,0-12,0	6,0-14,0	6,0-14,0	
tytoń	12,0	5,0-12,0	5,0-15,0			2,0-18,0	2,0-18,0	6,0-12,0	6,0-10,0	6,0-10,0	6,0-14,0	6,0-14,0	7,0-16,0	7,0-16,0	

tab. 27 cd.

warzywa gruntowe	1,0-12,0	1,5-12,0				1,0-5,0	2,0-18,0	6,0-15,0	3,0-12,0	7,0-12,0	3,0-9,0	10,0-14,0	6,0-17,0	11,0-16,0	6,6-18,0
owoce drzew i krzewów owocowych	5,0-12,0	7,7-15,0	1,5-15,0	6,0-9,0	5,4-10,0	2,0-17,0	8,0-15,0	5,5-15,0	9,0-14,0	9,0-14,0	9,0-15,0	10,0-16,0	11,0-17,0	11,0-17,0	12,0-19,0
	0,5-12,0	1,0-15,0	1,5-12,0	1,0-5,0	0,5-2,0	1,5-17,0	1,0-15,0	2,0-15,0	3,0-6,0	3,0-6,0	2,0-4,5	3,0-8,0	4,5-10,0	4,5-9,0	5,0-11,0
truskawki	1,0-12,0	1,0-13,2	1,5-12,0	2,0-9,0	1,0-7,2	2,0-17,0	3,0-15,0	2,5-12,0	5,0-13,0	5,0-13,0	3,0-11,0	4,0-17,0	5,0-16,0	5,0-18,0	6,0-17,0
rośliny strączkowe	0,58-6,0	0,64-12,0	1,5-12,0		1,0-3,6	2,0-15,0		0,77-5,0			3,0-6,0		5,0-13,0		6,15
G	grad														
Pw	przymrozki wiosenne														
Usp	ujemne skutki przezimowania														
Po	powódź														
Pi	piorun														
S	susza														
H	huragan														
Dn	deszcz nawalny														
Oził	obsmuńcie się ziemi i lawiny														

Źródło: Uzasadnienie Projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (druk 3247), <http://www.sejm.gov.pl> (15.10.2015).

5.2. Przegląd regulacji prawnych

Obowiązkowe ubezpieczenie upraw rolnych – dokładnie ubezpieczenie ziemiopłodów od gradobicia i powodzi wprowadzono ustawą z 28 marca 1952 roku (w tej samej ustawie wprowadzono obowiązkowość ubezpieczenia budynków od ognia i innych określonych zdarzeń losowych)²³⁰. Podobne zapisy utrzymała nowa Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych²³¹. W Ustawie z dnia 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych ubezpieczeniami ustawowymi były objęte, m.in.²³²:

1. budynki – od ognia, huraganu i innych zdarzeń losowych,
2. uprawy zbóż oraz roślin okopowych i pastewnych – od gradobicia, ognia, powodzi i zalania wskutek nadmiernych opadów atmosferycznych,
3. konie i bydło w wieku przydatności produkcyjnej oraz trzoda chlewna, z wyjątkiem prosiąt – od padnięcia i uboju z konieczności.

Obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej wprowadzono w 1975 roku²³³ i do 1990 roku funkcjonowało²³⁴ bez istotnych zmian. Jednak na podstawie Ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej²³⁵ ubezpieczenie to nie obejmuje już odpowiedzialności za szkody wyrządzone w życiu prywatnym.

Jeszcze w 1989 r. ubezpieczenie budynków, mienia ruchomego oraz upraw rolnych były tzw. ubezpieczeniami ustawowymi (realizacja ochrony po spełnieniu okoliczności zdefiniowanych w ustawie, bez konieczności zawierania umowy ubezpieczenia). Ustalenia wysokości dokonywał Państwowy Zakład Ubezpieczeń w terminie 14 dni od otrzymania zawiadomienia o jej otrzymaniu²³⁶.

Ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej rozwiązanie to uległo likwidacji (uchylono Ustawę z dnia 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych) i jako jedyne obowiązkowe ubezpieczenia

²³⁰ Ustawa z dnia 28 marca 1952 r. o ubezpieczeniach państwowych (Dz.U. 1952 nr 20 poz. 130); E. Stroiński, *Ubezpieczenia majątkowe i osobowe w rolnictwie*, Wydawnictwo Akademii Finansów, Warszawa 2006, s. 134-151.

²³¹ Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz.U. 1958 nr 72 poz. 357).

²³² Ustawa z dnia 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz.U. 1984 nr 45 poz. 242).

²³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1975 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń rolników od nieszczęśliwych wypadków i odpowiedzialności cywilnej (Dz.U. 1975 nr 28 poz. 145).

²³⁴ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. 1990 nr 59 poz. 344).

²³⁵ Dz.U. nr 59, poz. 344 z późn. zm.

²³⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 grudnia 1989 r. w sprawie ubezpieczenia ustawowego budynków i mienia w gospodarstwie rolnym oraz na działkach nie wchodzących w skład gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 68, poz. 412).

w działalności rolniczej pozostały ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych oraz ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia działalności rolniczej. Rozwiązanie to zostało podtrzymane w Ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tj. Dz.U. 2013 poz. 392). W myśl tej ustawy rolnikiem jest osoba fizyczna, w której posiadaniu jest gospodarstwo rolne, za które uważa się obszar użytków rolnych, gruntów pod stawami oraz sklasyfikowanych jako użytki rolne gruntów pod zabudowaniami, przekraczający łącznie powierzchnię 1,0 ha, jeżeli podlega on w całości lub części opodatkowaniu podatkiem rolnym, a także obszar takich użytków i gruntów, niezależnie od jego powierzchni, jeżeli jest prowadzona na nim produkcja rolna, stanowiąca dział specjalny w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Ze względu na likwidację obowiązkowości ubezpieczeń upraw rolnych oraz zwierząt gospodarskich oraz pogorszenie sytuacji finansowej rolników liczba ubezpieczeń upraw rolnych po 1989 roku radykalnie obniżyła się. Celem popularyzacji coraz bardziej istotnych, jednak niedocenianych przez rolników ubezpieczeń upraw rolnych 7 lipca 2005 roku uchwalono Ustawę o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich²³⁷. Od 1 lipca 2008 roku, na podstawie nowelizacji z 7 marca 2007 roku, ubezpieczenia upraw rolnych, w zakresie jaki zostanie wspomniany w niniejszej pracy mają charakter obowiązkowy²³⁸. Na podstawie ustawy (art. 10c Ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 577) rolnik – jak wspomniano – zobowiązany jest do ubezpieczenia minimum 50% powierzchni upraw, do których uzyskał płatności bezpośrednie w roku poprzedzającym, minimum od jednego z następujących ryzyk: powódź, susza, grad, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne. Jednak w tym przypadku, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1307/2013, za rolnika należy uznać osobę fizyczną lub prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo rolne jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym Traktatów, określonym w art. 52 TUE w związku z art. 349 i 355 TFUE, oraz które prowadzą działalność rolniczą. Gospodarstwo rolne (zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b tego rozporządzenia) oznacza wszystkie jednostki

²³⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. 2005 nr 150 poz. 1249).

²³⁸ Ustawa z dnia 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).

wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego. Natomiast za działalność rolniczą uważa się (zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b tego rozporządzenia):

1. produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, w tym zbiory, dojeńnię, hodowlę zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich;
2. utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję, lub
3. prowadzenie działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy.

Ze względu na zdefiniowanie rolnika nie tylko jako osoby fizycznej, czy też gospodarstwa rolnego, bez minimalnego progu wielkościowego w tym przypadku liczba potencjalnie zobowiązanych do posiadania ubezpieczenia jest szersza.

Celem zwiększenia popularyzacji ubezpieczeń nowelizacją z 2015 roku²³⁹ zwiększono dopłaty do składek (są one wypłacane przez ministra właściwego do spraw rolnictwa), które obecnie wynoszą (art. 5 ust. 2):

- 1) 65% składki z tytułu ubezpieczenia upraw, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1, jeżeli określone przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia nie przekraczają:
 - a) przy ubezpieczeniu upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku jarego, rzepiku, ziemniaków lub buraków cukrowych – 3,5% sumy ubezpieczenia upraw; w przypadku rozdzielenia rodzajów ryzyka suma ubezpieczenia danej uprawy dotyczy wszystkich rodzajów ryzyka,
 - b) przy ubezpieczeniu rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych, truskawek lub roślin strączkowych²⁴⁰ – 5% sumy ubezpieczenia; w przypadku rozdzielenia rodzajów ryzyka suma ubezpieczenia danej uprawy dotyczy wszystkich rodzajów ryzyka;
- 2) 65% składki z tytułu ubezpieczenia zwierząt, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2, jeżeli określone przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia nie przekraczają 0,5% sumy ubezpieczenia.

²³⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. 2015 poz. 892).

²⁴⁰ Zwiększenie m.in. granicznej stawki taryfowej w odniesieniu do warzyw gruntowych oraz drzew i krzewów owocowych zapewne wpłynie na zwiększenie powierzchni upraw rolnych objętych ochroną ubezpieczeniową.

Należy również pokreślić, że zgodnie z ustawą (art. 5 ust. 2b) zakłady ubezpieczeń mogą określić stawki taryfowe ubezpieczenia wyższe niż określone powyżej (3,5 i 5%). W przypadku gdy stawki taryfowe ubezpieczenia są wyższe niż określone powyżej, ale nie przekraczają 6% sumy ubezpieczenia, dopłaty do składek przysługują w niezmienionej wysokości, czyli w wysokości 65% składki.

W tym miejscu należy podkreślić, że powyższe zapisy ulegają ciągłej modyfikacji. W pierwotnym kształcie ustawy uchwalonej w 2005 roku dopłaty miały wynosić do:

- 1) 40% ale nie mniej niż 30% składki z tytułu ubezpieczenia upraw,
- 2) 50% ale nie mniej niż 40% składki z tytułu ubezpieczenia zwierząt.

Jednocześnie dopłaty miały być stosowane, jeżeli stawki taryfowe ubezpieczenia:

- 1) upraw – nie przekraczają 3,5% sumy ubezpieczenia,
- 2) zwierząt – nie przekraczają 0,5% sumy ubezpieczenia.

W przypadku ubezpieczeń upraw należy podkreślić dwa kluczowe elementy ważne dla rolników. Po pierwsze (art. 10c ust. 4 pkt 2-3) – odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia upraw, rozpoczyna się w przypadku ubezpieczenia tych upraw od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez:

- powódź, suszę, grad i przymrozki wiosenne – po upływie 14 dni od dnia zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego;
- ujemne skutki przezimowania – od dnia zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, z tym, że powinna być ona zawarta w terminie do dnia 1 grudnia.

A po drugie (art. 6 ust. 2) w ubezpieczeniu upraw zakład ubezpieczeń odpowiada za szkody spowodowane przez:

- 1) huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne, jeżeli szkody w plonie głównym wyniosą co najmniej 10%;
- 2) suszę, jeżeli szkody w plonie głównym wyniosą co najmniej 25%.

Jak wspomniano powyżej, ustawę nowelizowano kilkakrotnie. Pierwszej zmiany dokonano już w 2006 roku²⁴¹, kiedy to usunięto z przedmiotowej ustawy 2 ryzyka: ogień i eksplozję oraz poszerzono zakres upraw (chmiel, warzywa, drzewa i krzewy owocowe, ziemniaki) i zwierząt (drób, ryby) objętych tym ubezpieczeniem. Jednakże najistotniejsze zmiany nastąpiły nowelizacją z 7 marca

²⁴¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. 2006 nr 120 poz. 825).

2007 roku²⁴², kiedy to wprowadzono wspomnianą już obowiązkowość tych ubezpieczeń oraz zmieniono nazwę ustawy z „o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich” na „o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich”. Poszerzono także zakres roślin, które mogą zostać objęte dotowanymi ubezpieczeniami, wprowadzono tytoń, truskawki oraz rośliny strączkowe oraz wprowadzono możliwość rozdzielenia poszczególnych ryzyk w umowie ubezpieczenia i ubezpieczenie upraw od „określonego ryzyka” (art. 3 ust. 1a), np. występującego najczęściej na danym obszarze. Nowelizacja ta wprowadziła również wyższe dopłaty do składek – do 60%, ale nie mniej niż 50% składki z tytułu ubezpieczenia upraw. Zmieniono również definicję suszy czy przymrozków wiosennych.

Kolejna nowelizacja z 25 lipca 2008 roku wprowadziła zmianę w zakresie definicji przymrozków wiosennych (w obowiązującej do dziś treści – mogą one wystąpić od 15 kwietnia, a nie od 1 maja), zmieniła, obniżyła, dotację do składek (50% ale nie mniej niż 40% składki), czy też doprecyzowywała kilka zapisów związanych z otrzymywaniem dotacji przez zakłady ubezpieczeń²⁴³. Na mocy tej ustawy od 1 września 2008 roku²⁴⁴ obowiązują zapisy dotyczące franszyzy integralnej oraz udziału własnego (art. 6 ust. 2 i 3).

Nowelizacja z 19 grudnia 2008 r.²⁴⁵ dotyczyła wyłącznie zasad przeprowadzania kontroli przez ministra właściwego do spraw rolnictwa w zakładach ubezpieczeń w zakresie realizacji umów w sprawie dopłat i umów ubezpieczenia. Nowelizacja z 25 marca 2011 roku podobnie jak wcześniejsza nowelizacja zmieniała zapisy w kwestii relacji minister właściwy do spraw rolnictwa – zakład ubezpieczeń w zakresie wyboru zakładów, które realizują ubezpieczenia z dopłatą do składek²⁴⁶.

²⁴² Ustawa z dnia 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).

²⁴³ Rozdzielenie ryzyk w większym zakresie pozwala na dostosowanie oferty ubezpieczeniowej do potrzeb rolników R. Stempel, *Ubezpieczenia rolne w gospodarstwach rolników indywidualnych Polski północnej*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2010, nr 2, s. 33.

²⁴⁴ Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz.U. 2008 nr 145 poz. 918).

²⁴⁵ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009 nr 18 poz. 97).

²⁴⁶ Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. 2011 nr 106 poz. 622).

Ostatnią nowelizacją była wspomniana wcześniej nowelizacja z 24 kwietnia 2015 roku²⁴⁷, która m.in.:

1. podniosła dopłaty do składki do 65% składki z tytułu ubezpieczenia upraw (art. 5 ust. 2 pkt 1);
2. wprowadziła możliwość stosowania, w przypadku warzyw gruntowych oraz drzew i krzewów owocowych, stawek taryfowych wyższych niż 6% sumy ubezpieczenia (art. 5 ust. 2c);
3. wprowadziła możliwość tworzenia „porozumienia koasekuracyjnego”, czyli umożliwiono zakładom ubezpieczeń wspólnie udzielać ochrony ubezpieczeniowej producentom rolnym i partycypować w ryzyku ubezpieczeniowym na ustalonych przez siebie zasadach i w ustalonych proporcjach (art. 7 ust. 2a);
4. skróciła z 30 do 14 dni termin (karencję), od którego(której) następuje odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń po zawarciu umowy, w przypadku wystąpienia powodzi lub suszy (art. 10c ust. 4 pkt 2).

Powyższe zmiany pokazują ewolucję zapisów prawnych, które miały doprowadzić do popularyzacji ubezpieczeń. Możliwość zwiększania składek przez zakłady ubezpieczeń (w zależności od siebie znanego ryzyka) oraz zwiększenie dotacji do składek niewątpliwie wpływa na wzrost liczby zawieranych umów lub/i na ubezpieczony areal.

Wprowadzone od 1 lipca 2008 roku zmiany w zakresie obowiązkowości ubezpieczeń zakładały ubezpieczenie 50% upraw, do których wypłacono dopłaty, a więc około 7 mln hektarów. Tymczasem liczby te kształtowały się zupełnie inaczej (choć obowiązkowość wpłynęła na popularność ubezpieczeń), tj. w roku: 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.

Dokonując nowelizacji w 2015 roku założono, że zmiany spowodują, że powierzchnia ubezpieczonych upraw rolnych w poszczególnych latach 2015-2020 będzie wynosić²⁴⁸: 2015 r. – 3,8 mln ha, 2016 r. – 4,0 mln ha, 2017 r. – 4,2 mln ha, 2018 r. – 4,5 mln ha, 2019 r. – 4,5 mln ha, 2020 r. – 4,5 mln ha.

Natomiast w przypadku zwierząt gospodarskich zakłada się objęcie ubezpieczeniem 5 mln szt. zwierząt, w tym głównie drobiu. W celu monitorowania realizacji zadania zastosowany został miernik – powierzchnia ubezpieczonych upraw

²⁴⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. 2015 poz. 892).

²⁴⁸ Uzasadnienie Projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (druk 3247), <http://www.sejm.gov.pl> (15.10.2015).

w stosunku do powierzchni gruntów ornych (%)²⁴⁹, który zakłada się, że będzie kształtował się na następującym poziomie w poszczególnych latach: 2015 r. – 27,4%; 2016 r. – 28,8%; 2017 r. – 30,2%; 2018 r. – 32,4%; 2019 r. – 32,4%.

W 2013 r. wnioski o dopłaty bezpośrednie złożyło – 1,35 mln²⁵⁰ producentów rolnych, wnioski obejmowały 14,1 mln ha, a więc obowiązkowemu ubezpieczeniu upraw rolnych podlegało, podobnie jak w 2008 roku, około 7 mln hektarów²⁵¹.

Wzrost popularności ubezpieczeń jest skorelowany z wielkością dopłat ze strony państwa do składek. W przeciągu 10 lat dopłaty te wzrosły z około 9,86 mln zł do 164,4 mln zł w 2013 roku, co wskazuje na znaczący wzrost popularności tych ubezpieczeń. W 2011 oraz 2012 roku suma wypłaconych świadczeń z tytułu ubezpieczenia upraw kilkakrotnie przewyższyła kwotę dotacji do składek. Co niewątpliwie wpłynęło na zwiększenie bezpieczeństwa finansowego rolnictwa, a przez to pozytywnie oddziałuje również na całą gospodarkę.

Tabela 28

Kwoty wydatkowane na ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich w latach 2006-2013

Lata	Kwoty wydatkowane na ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, w tym:				Kwota wypłaconych odszkodowań z ubezpieczenia upraw (tys. zł)
	Dopłaty do składek ubezpieczeń:			dofinansowanie odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez suszę*	
	Razem	upraw rolnych	zwierząt gospodarskich		
2006	9 861,3	9 810,2	51,1	–	–
2007	31 437,7	31 332,4	105,3	–	–
2008	97 637,6	10 728,3	54,3	86 855,0	193 390,59
2009	132 360,0	130 913,9**	59,1	1 387,0	120 803,86
2010	99 121,2	99 043,3	77,9	–	97 648,30
2011	124 711,0	124 166,7	89,7	454,6	361 838,83
2012	162 412,2	162 248,8	123,2	40,2	718 705,93
2013	164 407,1	164 245,5	161,6	–	151 435,31

* Wykazane w poszczególnych latach kwoty dofinansowania odszkodowań obejmują również dofinansowanie odszkodowań wypłaconych przez zakłady ubezpieczeń w związku z suszą w grudniu roku poprzedniego.

** Uwzględniono kwotę 50 578,2 tys. zł dotyczącą umów zawartych w roku 2008, do których dopłaty do składek zostały przekazane ze środków roku 2009.

Źródło: jak w tabeli 27.

²⁴⁹ Powierzchnia gruntów rolnych w Polsce w 2013 r. wynosiła około 13,82 mln ha. Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014, GUS, Warszawa 2014, s. 84.

²⁵⁰ W 2004 roku 1,4 mln rolników złożyło wnioski o dopłaty bezpośrednie, maksymalna liczba osób, które złożyły takie wnioski wyniosła w kolejnym 2005 roku – 1,48 mln. *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa 2014*, Warszawa, ARiMR 2015, s. 29.

²⁵¹ *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa 2014*, op. cit., s. 42.

W tabelach 29 i 30 przedstawiono wysokość wypłaconych odszkodowań w poszczególnych latach, z uwzględnieniem poszczególnych rodzajów ryzyka. Jak przedstawiono w tabeli 29, i we wcześniej części pracy, ryzyko pogodowe jest zmienne, co można podkreślić na podstawie ryzyka „ujemne skutki przezimowania”, z tytułu którego w 2012 roku wypłacono ponad 587 mln zł, natomiast rok wcześniej 160 mln zł, a rok później 13 mln zł (tabela 29), przy podobnej liczbie zawartych umów ubezpieczenia (tabela 30).

Tabela 29

Kwoty wypłaconych odszkodowań w latach 2008-2013 przez zakłady ubezpieczeń, które zawarły z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi umowy w sprawie dopłat do składek ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka

Ryzyka	Wysokość wypłaconych odszkodowań w latach (w tys. zł)					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
susza	157 832	1 357	604	2 313	116	39
powódź	304	1 567	4 362	1 894	1 081	1 697
ujemne skutki przezimowania	898	2 268	31 487	160 644	587 776	13 033
przymrozki wiosenne	2 910	32 922	8 049	137 249	7 386	3 322
grad, huragan, deszcz nawalny, piorun, obsunięcie się ziemi, lawina	31 445	82 688	53 144	59 736	122 345	133 342
Razem	193 390	120 803	97 648	361 838	718 705	151 435

Źródło: jak w tabeli 27.

Tabela 30

Struktura ubezpieczeń upraw rolnych według rodzajów ryzyka w latach 2008-2013

Ryzyka	Liczba grup ryzyka – umowy, których zakres ubezpieczenia obejmuje dane ryzyko					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
susza	14 714	9 001	1 494	648	274	117
powódź	13 729	1 863	2 064	610	348	427
ujemne skutki przezimowania	71 738	44 646	50 770	54 204	63 030	65 620
przymrozki wiosenne	72 182	67 834	73 631	69 896	77 672	75 063
huragan	13 679	1 369	4 623	4 970	6 468	11 328
deszcz nawalny	13 679	1 352	4 623	4 970	6 468	11 328
grad	88 437	174 465	188 008	171 835	169 950	181 256
piorun*	13 613	1 340	4 597	4 882	4 851	5 492
obsunięcie się ziemi*	13 613	1 340	4 597	4 882	4 851	5 492
lawina*	13 613	1 340	4 597	4 871	4 728	5 492
Razem	328 997	304 550	339 004	321 768	338 640	361 615

* ryzyka uwzględnione łącznie

Źródło: jak w tabeli 27.

Szczegółowo przedstawiając kolejne ubezpieczenie należy wspomnieć, że w przypadku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników, zgodnie z Ustawą z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpie-

zeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych zakład ubezpieczeń nie odpowiada za szkody:

- 1) w mieniu, wyrządzone rolnikowi przez osoby pracujące w jego gospodarstwie rolnym lub pozostające z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym albo osobom pozostającym z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub pracującym w jego gospodarstwie rolnym;
- 2) spowodowane przeniesieniem chorób zakaźnych nie pochodzących od zwierząt;
- 3) w mieniu, spowodowane wadą towarów dostarczonych przez osobę objętą ubezpieczeniem albo wykonywaniem usług; jeżeli wskutek tych wad nastąpiła szkoda na osobie, zakład ubezpieczeń nie ponosi odpowiedzialności tylko wtedy, gdy osoba objęta ubezpieczeniem wiedziała o tych wadach;
- 4) powstałe wskutek uszkodzenia, zniszczenia, utraty lub zaginięcia rzeczy wypożyczonych lub przyjętych przez osobę objętą ubezpieczeniem OC rolników do użytkowania, przechowania lub naprawy;
- 5) polegające na utracie gotówki, biżuterii, dzieł sztuki, papierów wartościowych, wszelkiego rodzaju dokumentów oraz zbiorów filatelistycznych, numizmatycznych i innych;
- 6) polegające na zanieczyszczeniu lub skażeniu środowiska;
- 7) wynikłe z kar pieniężnych, grzywn sądowych i administracyjnych, a także kar lub grzywn związanych z należnościami wobec budżetu państwa.

Każde z powyższych wyłączeń może mieć skutki finansowe dla rolników w przypadku spowodowania szkód. Warto zwrócić uwagę na wyłączenie związane z wykluczeniem szkód spowodowanych skażeniem lub zanieczyszczeniem środowiska, co w odniesieniu do działalności rolnika jest bardzo prawdopodobne, a wobec wzrastających kwot świadczeń może być dotkliwe finansowo dla sprawcy (w tym przypadku rolnika)²⁵². Ochroną ubezpieczeniową są objęte wyłącznie szkody wyrządzone w związku z posiadaniem przez rolnika tego gospodarstwa rolnego²⁵³ (art. 50 ust. 1), a więc np. zgodnie z Wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2013 roku wykorzystanie zwierzęcia hodowanego w gospodarstwie rolnym, odłączonego od tego gospodarstwa w celu realizacji upodobań hobbystycznych rolnika lub jego domownika, nie jest objęta odpowiedzialnością gwarancyjną ubezpieczyciela²⁵⁴.

²⁵² Podobne wyłączenie znajduje się w ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, co również może w określonych sytuacjach dotyczyć rolnika, który pojazdów mechanicznych często (głównie) używa w bezpośrednim kontakcie z glebą, środowiskiem.

²⁵³ W Ustawie z dnia 20 września 1984 roku o ubezpieczeniach osobowych i majątkowych (Dz.U. 1984 nr 45 poz. 242) ubezpieczenie ustawowe OC rolnika obejmowało również szkody wyrządzone w życiu prywatnym (art. 6 ust. 5).

²⁵⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2013 r. (Sygn. akt IV CSK 565/12).

Podkreślenia w przypadku ubezpieczenia OC rolników wymaga również zakres odpowiedzialności tego ubezpieczenia. Zgodnie z Wyrokiem Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 26 lipca 2013 r. „jeżeli szkoda wyrządzona przez rolnika ma związek z „ruchem” gospodarstwa rolnego (...), a więc z ruchem jakiegokolwiek urządzenia (maszyny) napędzanego siłami przyrody wtedy odpowiedzialność rolnika oparta będzie na zasadzie ryzyka, w przypadku wyrządzenia szkody przy pracach bez wykorzystania maszyn i urządzeń poruszanych za pomocą sił przyrody odpowiedzialność ta będzie opierać się na zasadzie winy (którą trzeba udowodnić) lub słuszności”²⁵⁵.

Tak jak liczbę zawartych umów ubezpieczenia w przypadku ubezpieczenia upraw należy analizować w kontekście liczby producentów rolnych, którzy wnioskowali o dopłaty bezpośrednie, tak ubezpieczenia OC oraz budynków należy analizować w kontekście liczby indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce. Jak wskazują liczby przedstawione w tabeli 31 popularność tych ubezpieczeń jest bardzo duża, a ze względu na definicję Głównego Urzędu Statystycznego, która odnosi się do gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha, które faktycznie prowadzą działalność rolniczą, można nawet sformułować hipotezę, że liczba umów ubezpieczenia w tym zakresie jest większa niż liczba faktycznie prowadzących działalność rolniczą gospodarstw rolnych.

Tabela 31

Liczba indywidualnych gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha oraz liczba zawartych obowiązkowych ubezpieczeń OC rolników oraz budynków w gospodarstwach rolnych w latach 2008-2013 (w tys.)

Wyszczególnienie	Indywidualne gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej 1 ha*	Liczba polis obowiązkowego ubezpieczenia OC gospodarstw rolnych osób fizycznych	Liczba polis obowiązkowego ubezpieczenia budynków rolnych osób fizycznych
2008	1806,5	1452,2	1640,7
2009	1765,9	1439,4	1627,9
2010	1480,2	1419,7	1609,9
2011	1614,9	1509,4	1688,4
2012	1452,9	1490,9	1508,8
2013	1391,1	1463,5	1929,2

* Od 2010 roku zmianie uległa definicja gospodarstwa rolnego. Zgodnie z obowiązującą definicją gospodarstwa rolne nie obejmują posiadaczy użytków rolnych nieprowadzących działalności rolniczej oraz posiadaczy użytków rolnych o powierzchni poniżej 1 ha prowadzących działalność rolniczą o małej skali. Dodatkowo, ze względu na przedmiot badawczy, w tabeli wyłączono gospodarstwa o powierzchni poniżej 1 ha.

Źródło: D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, TNOiK, Toruń 2011; *Biuletyn Roczny. Rynek ubezpieczeń 2010*, KNF, Warszawa 2011; *Biuletyn Roczny. Rynek ubezpieczeń 2011*, KNF, Warszawa 2012; *Biuletyn Roczny. Rynek ubezpieczeń 2012*, KNF, Warszawa 2013; *Biuletyn Roczny. Rynek ubezpieczeń 2013*, KNF, Warszawa 2014; *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014*, Warszawa, GUS 2014, s. 113; *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2013*, Warszawa, GUS 2013, s. 10.

²⁵⁵ Wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 26 lipca 2013 r. (Sygn. akt IV Ca 357/13); J. Nawracała, *Ubezpieczenia OC rolnika. Odpowiedzialność na zasadzie winy czy ryzyka*, Prawo Asekuracyjne 2009, nr 2, s. 98-105.

Omówione ubezpieczenia gospodarcze w rolnictwie są obowiązkowe, więc za ich brak mogą być naliczone pewne opłaty, w przypadku:

1. ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych kara wynosi równowartość jednej czwartej minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 88 ust. 2 pkt 3 Ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych);
2. ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia działalności rolniczej – równowartość jednej dziesiątej minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 88 ust. 2 pkt 3 Ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych);
3. ubezpieczenia upraw – wysokość opłaty stanowi równowartość w złotych 2 euro od 1 ha, ustalaną przy zastosowaniu kursu średniego ogłoszanego przez Narodowy Bank Polski według tabeli kursów nr 1 w roku kontroli (art. 10c ust. 7 Ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich).

W tabeli 32 przedstawiono podmioty zobowiązane oraz uprawnione do kontroli rolników w zakresie posiadania ubezpieczeń obowiązkowych. Artykuł 84 ust. 5 Ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych dodatkowo wskazuje, że organy obowiążane i uprawnione przeprowadzają kontrolę na zasadach i w trybie określonym w przepisach regulujących działalność tych organów. W przypadku ubezpieczenia upraw, nieposiadanie tego ubezpieczenia w obowiązkowym zakresie może skutkować również obniżeniem pomocy publicznej przyznanej ze strony Skarbu Państwa na podstawie Rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 25 ust. 9).

Przeprowadzania kontroli spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia budynków rolniczych, OC rolników oraz upraw rolnych

Wyszczególnienie	Podmiot kontrolujący		Beneficjent opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego
	obowiązany	uprawniony	
Ubezpieczenie budynków	wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce położenia gospodarstwa rolnego lub miejsca zamieszkania rolnika	a) starosta właściwy ze względu na położenie gospodarstwa rolnego lub miejsce zamieszkania rolnika b) Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny	na rzecz gminy właściwej ze względu na miejsce położenia gospodarstwa rolnego
Ubezpieczenie upraw			na rzecz gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę rolnika
Ubezpieczenie OC rolników	wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce położenia gospodarstwa rolnego lub miejsce zamieszkania rolnika	a) starosta właściwy ze względu na położenie gospodarstwa rolnego lub miejsce zamieszkania rolnika, b) Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny	na rzecz Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych (art. 84 i 88) oraz Ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich art. 10c ust. 9,11.

W związku z obowiązkowością OC rolników Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG) zaspokaja roszczenia z tytułu szkód powstałych na terytorium RP z tytułu tego ubezpieczenia (podobnie – na określonych zasadach – zaspokaja roszczenia z tytułu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych). W przypadku OC rolników dotyczy to sytuacji, gdy rolnik, osoba pozostająca z nim we wspólnym gospodarstwie domowym lub osoba pracująca w jego gospodarstwie domowym są obowiązani do odszkodowania za wyrządzoną w związku z posiadaniem przez rolnika tego gospodarstwa rolnego szkodę, będącą następstwem śmierci, uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia bądź też utraty, zniszczenia lub uszkodzenia mienia, a rolnik nie był ubezpieczony obowiązkowym OC rolników. Na podstawie danych udostępnionych przez UFG w 2013 roku takich szkód było 77, a w 2014 r. – 81, a wypłaconych odpowiednio 59 i 79. Co świadczy o popularyzacji tych ubezpieczeń wśród rolników²⁵⁶. Potwierdza to liczba wystawionych wezwań do uiszczenia opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC rolników. W 2013 roku takich wezwań było zaledwie 1470, natomiast w 2014 r. – 628.

²⁵⁶ Raport Roczny UFG, Warszawa 2015, s. 9-16.

Tabela 33

Liczba szkód zgłoszonych i wypłaconych przez UFG z tytułu braku posiadania przez rolnika obowiązkowego ubezpieczenia OC oraz liczba wystawionych wezwań do uiszczenia opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC rolników

Wyszczególnienie	2013	2014
Liczba szkód zgłoszonych OC rolników	77	81
Liczba szkód wypłaconych OC rolników	59	79
Liczba wystawionych wezwań OC rolników	1470	628

* Ze względu na inny niż UFG podmiot uprawniony do ściągania kar z tytułu braku ubezpieczenia upraw rolnych oraz braku ubezpieczenia budynków rolnych sporządzenie podobnego opracowania dla tych ubezpieczeń jest praktycznie niemożliwe.

Źródło: Raport Roczny UFG, Warszawa 2015, s. 9-16.

5.3. Przegląd propozycji na przyszłość

W 2015 roku przeprowadzono reformę dotowanych ubezpieczeń upraw i zwierząt gospodarskich. Jednak nie należy zapominać, że możliwa jest zupełna zmiana w zakresie ubezpieczeń upraw rolnych, poprzez wprowadzenie ubezpieczeń indeksowych, których zadaniem jest łagodzenie skutków zagrożenia obniżenia plonu na skutek niekorzystnych warunków klimatycznych²⁵⁷. Indeks to pewien z góry określony parametr²⁵⁸, którego poziom jest monitorowany przez zewnętrzną niezależną instytucję. Wypłata świadczenia realizowana jest na podstawie określonego indeksu, kiedy jego poziom nie mieści się w ustalonym przedziale. W związku z tym, wypłata następuje na podstawie realizacji ustalonego parametru, a nie na podstawie rzeczywistych strat rolnika. Zaletą tej metody może być ograniczenie zjawiska negatywnej selekcji, redukcja kosztów operacyjnych związanych z realizacją ubezpieczenia upraw, natomiast wyzwaniem jest obiektywne, poprzez parametryzację, określenie zaistnienia konkretnych zdarzeń. W tabeli 34 przedstawiono potencjalne zalety, wady, szanse oraz zagrożenia wynikające z wprowadzenia ubezpieczeń indeksowych z punktu widzenia producenta rolnego. Tabela ta zawiera również odniesienia do innych podmiotów na rynku ubezpieczeniowym. Ubezpieczenia indeksowe mogą oferować pokrycie skutków zdarzeń dotąd nieubezpieczanych lub zmniejszyć cenę tych ubezpieczeń. Niska cena ubezpieczenia oraz rozszerzenie zakresu klientów bezpośrednio wpłynęłoby na obniżenie potencjalnych kosztów ponoszonych przez państwo w przypadku klęski żywiołowej²⁵⁹.

²⁵⁷ A. Sarris, *Weather index insurance for agricultural development: introduction and overview*, Agricultural Economics 2012, t. 44, z. 4-5, s. 381.

²⁵⁸ Taki parametr powinien być wyliczony na podstawie danych historycznych w zakresie prawdopodobieństwa wystąpienia zjawiska i jego skutków.

²⁵⁹ M. Kaczała, K. Łyskawa, *Koncepcja polis indeksowych i możliwość ich zastosowania w systemie obowiązkowych dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce*, Prezentacja, Konferencja PIU, Warszawa 5.11.2012; M. Kaczała, K. Łyskawa, *Stosunek do konceptu ubezpieczenia*

Analiza właściwości produktów indeksowych (analiza SWOT)
z punktu widzenia producenta rolnego

Zalety ubezpieczeń indeksowych	Wady ubezpieczeń indeksowych
Niska cena wynikająca z niższych kosztów świadczenia ochrony	Niska wysokość świadczenia
Możliwość zabezpieczenia się przed skutkami zdarzeń dotąd nieubezpieczanych	Wysokość świadczenia jest niezależna od wielkości szkody
Uniezależnienie od pomocy państwa w przypadku klęski żywiołowej	Występowanie ryzyka bazy, zwłaszcza w odniesieniu do indeksu opadów – możliwość braku świadczenia pomimo faktycznej szkody, zwłaszcza u rolników o ponadprzeciętnych wynikach
Rozszerzenie zakresu potencjalnych klientów	Wyplata dopiero po obliczeniu indeksu – de facto po zakończeniu okresu ubezpieczenia
Prosta likwidacja, bez wizyty likwidatora	Konieczność zabezpieczenia przyrządów pomiarowych przed jakąkolwiek ingerencją
Możliwość bieżącej oceny przez producenta rolnego, czy szkoda miała miejsce	Wczesne stadium rozwoju takiego rozwiązania to: derywaty pogodowe, zapewne zbyt mało przekonujące dla rolników
Zmniejszona liczba sporów	Trudność w dostępie do produktu na terenie zróżnicowanym klimatycznie, gdzie dane historyczne są słabej jakości, dostępne szeregi czasowe krótkie, szkody przyjmują rozmiary katastroficzne
Produkt stosunkowo prosty	Możliwość spekulacji
Możliwość handlu na rynku wtórnym	
Szanse w stosowaniu	Zagrożenia w stosowaniu
Zaangażowanie producentów rolnych w proces zbierania danych i udoskonalanie indeksu, także poprzez nałożenie odgórnie obowiązku raportowania pewnych danych	Ugruntowane historyczne przyzwyczajenia producenta rolnego do pełnego pokrycia szkody
Dotacja do składki	Początkowy wzrost liczby sporów
Ułatwienia w uzyskaniu innych form wsparcia	Brak zaufania do instytucji monitorującej indeks
	Brak zrozumienia i akceptacji korelacji między zjawiskiem atmosferycznym a szkodą
	Nałożenie obowiązku ubezpieczenia
	Utrudnienia w uzyskaniu pomocy z budżetu państwa w przypadku niektórych zdarzeń katastroficznych bądź uzależnienie udzielania pomocy w pełnej wysokości od ubezpieczenia odpowiedniej części areалу
	Poziom świadczenia nie będzie waloryzowany i nie wystarczy na przetrwanie i odnowienie produkcji
	Konieczność zaangażowania podmiotów trzecich w realizację pomiaru i kwestia zaufania do nich
	Wątpliwości prawne (nadmierne wzbogacenie) mogące skutkować odpowiedzialnością prawną producenta rolnego
	Ewentualne nałożenie na producenta rolnego dodatkowych obowiązków w zakresie gromadzenia i udostępniania danych, w celu udoskonalenia indeksu
	Wprowadzenie przymusu prawnego może się wiązać z protestami producentów rolnych

Źródło: J. Handschke, M. Kaczala, K. Lyskawa, Koncepcja polis indeksowych i możliwość ich zastosowania w systemie obowiązkowych dotowanych ubezpieczeń upraw rolnych, Polska Izba Ubezpieczeń, Warszawa 2015, s. 71.

indeksowego suszy osób kierujących indywidualnymi gospodarstwami rolnymi w Polsce, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2011, 4, s. 34-40.

W zakresie wdrażania jakichkolwiek przyszłych rozwiązań należy również określić przyczyny niskiej popularności ubezpieczeń upraw rolnych. Powodem braku ubezpieczeń wśród wielu rolników może być traktowanie gospodarstwa rolnego jako dodatkowego źródła dochodu, którego nie trzeba ubezpieczać. Jak wskazują badania, osoby, które deklarują gospodarstwo rolne jako podstawowe źródło dochodów, zdecydowanie częściej posiadają to ubezpieczenie²⁶⁰. Tymczasem coraz więcej rolników w Polsce zarabia poza rolnictwem. Jednym z faktów, który na to wskazuje jest liczba ubezpieczonych rolników w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, na koniec 2014 roku wynosząca zaledwie 879 761 osób²⁶¹. W zestawieniu z liczbą gospodarstw rolnych w Polsce lub z liczbą wniosków dotyczących dopłat bezpośrednich wskazuje to, że znaczna część rolników nie jest ubezpieczona w KRUS z powodu podlegania pod system powszechny²⁶².

Oczywiście powodem nieposiadania ubezpieczeń upraw jest również zaufanie do towarzystw ubezpieczeń majątkowych w Polsce. Rolnicy zdecydowanie gorzej oceniają towarzystwa niż pracownicy czy też pracujący na własny rachunek. Przedstawione w tabeli 35 liczby warto zestawić z zaufaniem np. do bardzo dobrze ocenianych banków, które cieszą się zaufaniem 44,8% pracujących na własny rachunek, 39,8% pracowników oraz 28,6% rolników (wskazanie tak, duże i tak, umiarkowane). Banki oceniane są przez te podmioty lepiej niż towarzystwa ubezpieczeniowe (tabela 35).

Tabela 35

Zaufanie do towarzystw ubezpieczeń majątkowych poszczególnych grup zawodowych

Wyszczególnienie		Zaufanie do towarzystw ubezpieczeń majątkowych				Ogółem
		tak duże	tak umiarkowane	nie	nie mam zdania	
Źródło utrzymania gospodarstwa	pracowników	1,2%	27,2%	34,2%	37,4%	100,0%
	rolników	1,2%	22,4%	32,3%	44,1%	100,0%
	pracujących na własny rachunek	1,2%	31,7%	36,8%	30,3%	100,0%
	emerytów	1,3%	20,9%	30,7%	47,0%	100,0%
	rencistów	1,8%	17,4%	29,0%	51,7%	100,0%
	utr. się z niezarobkowych źródeł	1,4%	17,1%	32,7%	48,7%	100,0%
Ogółem		1,3%	24,4%	32,9%	41,4%	100,0%

Źródło: Diagnoza społeczna: zintegrowana baza danych, <http://www.diagnoza.com> (25.08.2015).

²⁶⁰ D. Walczak, *Uwarunkowania...*, op. cit., s. 207.

²⁶¹ *Kwartalna Informacja Statystyczna*. IV kwartał 2014 r., Warszawa 2015, s. 25.

²⁶² Zapewne powody tej różnicy są również inne, np.: prowadzenie gospodarstwa rolnego przez rencistę lub emeryta.

Oczywiście występują czynniki, które wpływają wyłącznie na niską popularność ubezpieczeń upraw. Czynniki te dotyczą nie tylko rolników, czy firm ubezpieczeniowych, ale także sfery rządowej. Celem ograniczania tych trudności dokonywane są zmiany w funkcjonowaniu ubezpieczeń²⁶³.

Poważnym problemem również dotyczącym tych ubezpieczeń jest przejmowanie na siebie roli ubezpieczyciela przez państwo. To władze państwowe swoimi wypowiedziami zbyt często stawiają się w roli ubezpieczyciela, skutecznie zniechęcając rolników do ubezpieczenia. Sformułowania typu: rząd pomoże poszkodowanym rolnikom, są bardzo często wypowiedane przez polityków, zwłaszcza w okresie kampanii wyborczej²⁶⁴. W 2015 roku rząd postanowił przeznaczyć na pomoc rolnikom poszkodowanym na skutek suszy 488 mln złotych. Oczywiście pomoc objęła gospodarstwa ubezpieczone, pozostałe – jak wspomniano – mogły dostać pomoc pomniejszoną o 50 procent.

Zwiększenie popularności ubezpieczeń upraw z jednej strony jest w interesie wszystkich podmiotów funkcjonujących na tym rynku – czyli rolników, zakładów ubezpieczeń oraz sfery rządowej. Z drugiej strony, te same podmioty odpowiadają za popularyzację tych ubezpieczeń. Zmiany prawne wprowadzane przez rząd wpływają na lepszy odbiór tych ubezpieczeń przez zakłady ubezpieczeń, np. poprzez zmiany w zakresie kalkulacji dopłat do ubezpieczeń. Zmiany te wpływają również na możliwość zaoferowanie bardziej rynkowej oferty, która zostanie pozytywnie odebrana przez rolników. Natomiast Zakłady ubezpieczeń i rząd powinny w większym zakresie działać w kierunku popularyzacji tych ubezpieczeń oraz w zakresie zwiększania świadomości ubezpieczeniowej rolników.

²⁶³ Nie wszystkie zmiany są korzystne, jak przedstawiono we wcześniejszej części pracy, dotacja do składek została obniżona w 2008 roku, co mogło wpłynąć negatywnie na popularność tych ubezpieczeń.

²⁶⁴ D. Walczak, *Wybrane determinanty rozwoju rynku ubezpieczeń gospodarczych w Polsce*, [w:] Problematyka współczesnych ubezpieczeń, pr. zbior. pod red. A. Organiściak-Krzykowskiej, J. Bak, Warszawa-Olsztyn 2013, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, s. 9-20.

Trudności postrzegane przez rolników, sferę rządową oraz przez Zakłady Ubezpieczeń dotyczące ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (stan na 2012 rok)

ROLNICY	
Opinia klientów	Szczegóły
Obowiązek ubezpieczenia	Brak zasadności wprowadzenia obowiązku, nie posiadanie polisy przyczyną braku kredytu kłeszkowego, brak kontroli spełniania obowiązku
Wysoka cena za ubezpieczenie	Brak akceptacji ceny za ubezpieczenie wyższej niż 2,5% sumy ubezpieczenia płatnej przez rolnika*
Niedostępność dopłaty do składek dla grup klientów	Dotyczy podmiotów „dużych”, producentów warzyw i owoców
Brak możliwości ubezpieczenia określonych ryzyk	Brak ochrony ubezpieczeniowej od szkód spowodowanych przez zwierzyńę łowną, ptactwo śródlądowe, choroby i szkodniki
Brak atrakcyjnych ubezpieczeń zwierząt gospodarskich	Ograniczona oferta ubezpieczenia zwierząt od padnięcia lub skierowania na ubój z konieczności w wyniku choroby lub wypadku
SFERA RZĄDOWA	
Niewielka liczba Zakładów Ubezpieczeń zaangażowana w ubezpieczenia z dopłatami budżetu państwa	
Niepełne wykorzystanie środków na dopłaty do składek	
Oczekiwanie jeszcze większego zaangażowania środowisk rolniczych w procesy legislacyjne związane z ubezpieczeniami upraw rolnych i zwierząt gospodarskich	
Problemy z oceną skali zaangażowania finansowego w udziale budżetu państwa w odszkodowaniach	
Ograniczona możliwość pomocy rolnikom w przypadku występowania zjawisk o charakterze katastroficznym – dylemat pomiędzy ubezpieczeniami a pomocą socjalną	
ZAKŁADY UBEZPIECZEŃ	
Brak rentowności ubezpieczenia upraw	
Antyselekcja ryzyka	
Obsługa zawierania bardzo dużej ilości umów ubezpieczenia w krótkim czasie (październik – listopad)	
Postrzeganie ubezpieczeń przez wielu klientów tylko przez pryzmat ceny	
Rozliczenie dopłat do składek za IV kwartał powinno nastąpić do 15 grudnia każdego roku	
Konieczność szybkiego dostosowywania Ogólnych Warunków Ubezpieczenia do zmieniającego się prawa (sezonowość zawierania umów ubezpieczenia)	
Obsługa zgłoszeń szkód w przypadku wystąpienia zdarzeń losowych o charakterze katastroficznym – kumulacja zgłoszeń szkód w bardzo krótkim czasie	
Ograniczenia w stosowaniu dopłat do składek*	
Szczegółowe problemy z ubezpieczeniem upraw od ujemnych skutków przezimowania, przymrozków wiosennych, suszy oraz powodzi	

* co zostało zmienione nowelizacją z 2015 r.

Źródło: A. Janc, *Trudności w funkcjonowaniu ubezpieczeń upraw i zwierząt gospodarskich w Polsce w latach 2006-2012*, Prezentacja, Konferencja PIU, Warszawa 5.11.2012.

W zakresie dwóch pozostałych ubezpieczeń, które w prawie niezmienniej formie funkcjonują już od kilkudziesięciu lat, należy odpowiedzieć na pytanie, czy oba te ubezpieczenia powinny być nadal obowiązkowe. Niewątpliwie ubezpieczenie OC rolnika ma za zadanie bronić interesu rolnika jak i poszkodowanego, jednak jak wspomniano, ubezpieczenie budynków jest wyłącznie ubezpieczeniem majątkowym, które zostało wprowadzone w celu ochrony rolników. Stąd w perspektywie długoterminowej 3 opcje pozostają do rozważenia w tym zakresie, czy zlikwidować obowiązkowość, choćby ubezpieczeń budynków, będących są jednymi z niewielu ubezpieczeń obowiązkowych, w których

ubezpieczający jest również potencjalnym jedynym poszkodowanym²⁶⁵. Oczywiście można pozostawić istniejący status quo, czyli pozostawić obowiązkowość wszystkich 3 ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie. Za pozostawieniem tych ubezpieczeń przemawiają statystyki FADN, w latach 2007-2013, wśród rolników uczestniczących w tym badaniu najwięcej rolników uzyskało świadczenia wynikające z ubezpieczenia budynków (389 rolników) o średniej wartości 11 813,02 zł. Największe kwoty natomiast rolnicy (99 rolników) uzyskali z tytułu ubezpieczeń okołoprodukcyjnych (np. ubezpieczenia upraw i zwierząt) – 12 348,02 zł²⁶⁶. Można również rozpocząć – 3 opcja – teoretyczną dyskusję nad zwiększeniem liczby ubezpieczeń obowiązkowych (choćby dla niektórych rolników), np. o ubezpieczenia środowiskowe²⁶⁷.

5.4. Ocena skutków regulacji

Wskazane ubezpieczenia w pierwszej kolejności mają chronić interes majątkowy rolnika. W związku z tym należy przedstawić, jak istotne jest sprawne funkcjonowanie tych ubezpieczeń. W zakresie ubezpieczeń upraw rolnicy otrzymują więcej środków pieniężnych niż średniorocznie państwo dopłaca do tych ubezpieczeń. Najwyższa różnica miała miejsce we wspomnianym już 2012 roku, kiedy to Skarb Państwa dopłacił 162 mln złotych, natomiast rolnicy otrzymali ponad 700 mln z tytułu odszkodowań.

Tabela 37

Średnioroczna efektywność udzielonej dotacji do składek ubezpieczeń upraw rolnych

Rok	Kwota dotacji (tys. zł)	Kwota wypłaconych odszkodowań (tys. zł)	Efektywność dotacji (%)
2008	61 306,50	193 390,59	315,45
2009	80 335,70	120 803,86	150,37
2010	99 043,30	97 648,30	98,59
2011	124 166,70	361 838,83	291,41
2012	162 248,80	718 705,93	442,97
2013	164 245,50	151 435,31	92,20

Źródło: jak w tabeli 27.

²⁶⁵ J. Orlicka, M. Orlicki, *Obowiązkowe ubezpieczenie budynków rolniczych w świetle nowej regulacji – wybrane zagadnienia*, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia 2003, nr 4, s. 79-80.

²⁶⁶ Polski FADN (Farm Accountancy Data Network), Baza danych.

²⁶⁷ Można również zastanowić się nad rozszerzeniem obowiązku ubezpieczenia budynków na całą populację. M. Orlicki, *Zasady projektowanego obowiązkowego ubezpieczenia budynków mieszkalnych od skutków ryzyka katastroficznego – kwestie prawne i techniczno-ubezpieczeniowe*, [w:] pr. zbior. pod red. E. Kowalewskiego, *Ubezpieczenie budynków od ryzyk katastroficznych. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Toruń 2013, s. 261-272.

W zakresie ubezpieczenia OC, jak i ubezpieczenia budynków przedstawienie kwot odszkodowań wskazuje znaczenie tych ubezpieczeń. Ubezpieczenia te, jak wskazano we wcześniejszej części pracy, są bardzo popularne, w związku z tym przypis składki jest w miarę stabilny. Z drugiej strony rolnicy (lub osoby poszkodowane w przypadku OC) corocznie otrzymują kilkaset milionów złotych odszkodowań z tytułu zawartych umów ubezpieczenia w tym zakresie. Niewątpliwie ubezpieczenia te wpływają na stabilność sektora rolnego, który, jako całość, dzięki kwotom z ubezpieczenia, jest w stanie konkurować z rynkami zagranicznymi. Natomiast poszczególne gospodarstwa dzięki otrzymanym świadczeniom zachowują stabilność finansową, przez co nie oczekują one pomocy ze strony sektora państwa (lub samorządu), a często, np. poprzez odbudowę zniszczonych zabudowań generują popyt (finansowany z otrzymanych środków) na określone produkty i usługi²⁶⁸.

Ubezpieczenie upraw i ubezpieczenie budynków zadanie zapewnienia bezpieczeństwa finansowego rolnika realizują wprost, natomiast ubezpieczenie OC rolnika chroni go przed skutkami roszczeń odszkodowawczych osoby, wobec której rolnik ponosi odpowiedzialność cywilną. W związku z tym rola ubezpieczeń, które mają bezpośrednio oddziaływać na sytuację finansową ponad 1,5 mln gospodarstw rolnych, czyli na ponad 2 mln osób, jest bardzo duża. Jednocześnie nie można nie doceniać roli ubezpieczeń OC rolnika, które chronią również interes poszkodowanego, czyli każdej osoby, która może się zetknąć ze szkodami spowodowanymi przez rolnika prowadzącego działalność rolniczą. Ubezpieczenia gospodarcze w rolnictwie jednak oddziałują znacznie szerzej, na rozwój zrównoważony całego kraju.

Tabela 38

Odszkodowania i świadczenia wypłacone brutto z ubezpieczenia OC rolników oraz budynków w gospodarstwach rolnych (w tys. zł)

Lata	OC rolników		Budynków w gospodarstwach rolnych	
	Składka przypisana brutto (w tys. zł)	Odszkodowania i świadczenia wypłacone brutto (w tys. zł)	Składka przypisana brutto (w tys. zł)	Odszkodowania i świadczenia wypłacone brutto (w tys. zł)
2010	50 803,34	25 151,59	388 789,06	511 527,85
2011	54 057,02	27 543,18	421 594,93	200 850,34
2012	53 199,31	31 015,91	418 775,95	142 994,24
2013	58 030,62	29 480,15	434 101,53	146 627,10
2014	57 028,10	38 911,10	447 298,50	117 442,63

Źródło: jak w tabeli 31; *Biuletyn Roczny. Rynek ubezpieczeń 2014, KNF, Warszawa 2015.*

²⁶⁸ Cel pracy jest inny, ale można tutaj również wspomnieć o nadwyżce składki z tytułu ubezpieczenia OC, jak i ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego nad wypłaconymi świadczeniami, czyli potencjalnym (uwzględniając inne koszty związane z tymi ubezpieczeniami – akwizycja, likwidacja szkód, koszty zarządu itd. – dochód nie będzie już tak znaczący) podatkiem dochodowym wynikającym z generowanego dochodu, który dzięki tym ubezpieczeniom zasila budżet państwa.

Rozwój zrównoważony związany jest ze współistnieniem ładu społecznego, ekonomicznego, środowiskowego oraz instytucjonalno-politycznego. Integralność tych ładów realizuje się poprzez zrównoważoną ochronę kapitału przyrodniczego, ludzkiego, społecznego oraz kapitału antropogenicznego (czyli kapitału wytworzonego przez człowieka: kapitału ekonomicznego i kulturowego)²⁶⁹, na które bezpośredni wpływ mają ubezpieczenia gospodarcze w rolnictwie. Obowiązkowość tych ubezpieczeń²⁷⁰, jak wspomniano, jest ważna, nie tylko dla samych rolników, ale również dla państwa jako wspólnoty²⁷¹. Istotne bowiem w zakresie zrównoważonego rozwoju pozostają koszty społeczne, związane ze skutkami zmian pogodowych. Katastrofy naturalne dotyczą przecież nie tylko rolników, takie jak największe powodzie w Polsce spowodowały liczne straty społeczne i ekonomiczne, np. zniszczenie infrastruktury, śmierć zwierząt, czy też zanieczyszczenie wody²⁷². Zinstytucjonalizowana pomoc jednemu z poszkodowanych podmiotów może również wspomóc odbudowę w zakresie pozostałych szkód.

Ubezpieczenia gospodarcze niewątpliwie są w stanie minimalizować ryzyko w aspekcie finansowym, zarówno dla państwa, jak i dla osób ubezpieczonych. Ubezpieczenie OC rolników może wpłynąć na sfinansowanie kosztów związanych ze zniszczeniem przez rolnika cudzego majątku. Ubezpieczenie budynków ma istotny wpływ na wznowienie produkcji (miejsca pracy dla rolnika i jego rodziny), miejsce zamieszkania itd. Natomiast ubezpieczenie upraw wpływa bezpośrednio na dochód gospodarstwa rolnego. Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa podkreśla rolę ubezpieczeń w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego danego kraju oraz stabilności finansowej gospodarstw rolnych, jak i innych osób utrzymujących się z pracy na roli²⁷³. W tabeli 39 przedstawiono przykładowy wpływ ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie na rozwój zrównoważony.

²⁶⁹ GUS, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, Katowice 2011, s. 16.

²⁷⁰ *O innych ubezpieczeniach obowiązkowych w Polsce*, [w:] Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce, pr. zbior. pod red. E. Kowalewskiego, Polska Izba Ubezpieczeń, Warszawa 2013.

²⁷¹ Rolę tę dostrzeżono już dawno, np. w Stanach Zjednoczonych pierwszy akt prawny związany ze zorganizowaniem ubezpieczeń upraw rolników – Federal Crop Insurance Act – został uchwalony już w 1938 roku. National Crop Insurance Services, <http://www.ag-risk.org/whatscropins.htm> (21.10.2015).

²⁷² D. Michałak, *Ubezpieczenia od katastrof naturalnych jako istotny element zrównoważonego rozwoju*, *Ekonomia i Środowisko* 2015, nr 1 (52).

²⁷³ FAO, *The impact of disasters...*, op. cit.

Wskaźniki zrównoważonego rozwoju, na które pozytywny wpływ mogą mieć (mają)
ubezpieczenia gospodarcze rolników

Wyszczególnienie	Wskaźnik	Charakter wpływu
Ład społeczny	Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	Zapewnienie dochodu rolnikom, jak i osobom z innych gałęzi gospodarki współpracującej z rolnictwem Tworzenie miejsc pracy na terenach wiejskich; tworzenie warunków do rekreacji i wypoczynku
	Nierówność rozkładu dochodów	Jak wyżej
	Zadłużenie gospodarstw domowych	Zapewnienie dochodów własnych (bez konieczności zadłużania się) rolnikom, poprzez zagwarantowanie dochodu bez względu na zdarzenia losowe
	Stopa bezrobocia	Poprzez zapewnienie dochodu rolnikom, zapewnienie im bezpośrednich środków do życia – bez konieczności zmiany miejsca pracy; potencjalnie bez konieczności zwalniania osób pracujących w gospodarstwie rolnym na skutek utracenia dochodów
Ład gospodarczy	Wzrost produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca	Rolnik korzystając z ubezpieczeń generuje popyt na usługę finansową (wzrost PKB); Utrzymanie produkcji rolnej
	Wydajność (produktywność) zasobów	Utrzymanie produkcji rolnej
Ład środowiskowy	Emisja zanieczyszczeń	Zapewnienie stabilizacji funkcjonowania gospodarstwa w długim okresie (czyli produkcja tlenu, ochrona wody, ochrona bioróżnorodności)
Ład instytucjonalno-polityczny	Poziom zaufania wobec instytucji publicznych	Rolnik, który wykupi ubezpieczenie dzięki pomocy państwa i otrzyma świadczenie w przypadku zdarzenia losowego, będzie w większym stopniu ufał instytucjom publicznym

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, Główny Urząd Statystyczny, Katowice 2011; *M. Kaczala, K. Łyskawa, Koncepcja polis indeksowych*, op. cit.; *D. Walczak, Środki z UE w gospodarstwach rolnych jako element strategii zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2013, nr 297, s. 328-331.

W świetle przedstawionego w tabeli 39 potencjalnego wpływu ubezpieczeń w rolnictwie na rozwój zrównoważony oraz raportu Organizacja ds. Żywności i Rolnictwa, która to podkreśla związek zdarzeń losowych w rolnictwie ze stratami całego sektora rolnego oraz innych osób mieszkających na wsi, należy zastanowić się nad rozwiązaniem również tej kwestii²⁷⁴. Susza w rolnictwie, nawet jeżeli rolnik był ubezpieczony, spowoduje m.in. spadek sprzedaży środków do produkcji rolnej (nawozy, opryski itd.), na skutek zmniejszonego plonu, mniej lub w ogóle nie zarobi również sprzedawca produktów rolnych, eksporter lub przewoźnik. A pogorszenie sytuacji finansowej tych osób wpływa na funkcjonowanie sektora rolnego²⁷⁵, jak również na do-

²⁷⁴ FAO, *The impact of disasters...*, op. cit.

²⁷⁵ Poszczególne elementy łańcucha dostaw w rolnictwie oddziałują na siebie bowiem bezpośrednio. D. Krupa, D. Walczak, *Investing in the agribusiness value chain and changes in*

chody i wydatki budżetu państwa, czy też na ogólny poziom konsumpcji. W związku z tym również faktyczne ograniczanie rozmiarów szkód, czy też wprowadzenie szeroko rozumianych programów pomocowych (może ubezpieczeniowych) nie tylko dla rolników, ale dla całego ważnego w skali kraju sektora rolnego jest istotne. Jednak potencjalne opracowanie tych rozwiązań, które, z jednej strony, pomogą tym osobom, czyli finalnie również całej gospodarce, a z drugiej strony nie będą zbyt kosztowne dla budżetu zapewne nie jest łatwe.

Podsumowanie

Brak rozwiązań podatkowych bazujących na dochodach indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce ma swoje historyczne uwarunkowania, które są pochodną roli rolnictwa w gospodarce, polityki państwa kierowanej do tego sektora oraz realizacji podstawowych funkcji państwa za pomocą podatków. Studia literaturowe wskazały, że gospodarstwa rolne przeszły szereg zmian w zakresie opodatkowania ich działalności, poczynając od świadczeń o charakterze rzeczowym, poprzez podatki majątkowe (gruntowe), następnie różne konstrukcje przychodowo-dochodowe (szacunkowe) oraz przychodowo-majątkowe. W żadnej z tych konstrukcji nie uwzględniano rzeczywistych dochodów rolniczych gospodarstwa, czy też rzeczywistych przychodów. Jedną z głównych przyczyn przyjmowania takich rozwiązań był brak w gospodarstwach rolnych zapisów księgowych, umożliwiających obliczenia podatku na podstawie danych rzeczywistych. Ich konstrukcja służyła głównie zmianom struktury obszarowej gospodarstw oraz przebudowie ustroju polskiego rolnictwa, w niewielkim stopniu za ich pomocą można było realizować cele fiskalne czy też redystrybucyjne. Taki stan utrzymuje się do dnia dzisiejszego, albowiem podatek rolny w Polsce nie został do tej pory (poza niewielkimi zmianami) poddany gruntownej reformie.

Istnieje potrzeba przeprowadzenia gruntownej reformy podatku rolnego, która połączona byłaby systemowo z reformą ubezpieczeń społecznych. Wskazują na to m.in. konstrukcja systemu podatkowego i ubezpieczeniowego, która nie odpowiada współczesnym wymogom gospodarki rynkowej. Wśród wad dotychczasowych rozwiązań w zakresie opodatkowania dochodów rolników wymienia się: przestarzałą i nieelastyczną formułę naliczania podatku rolnego, która uniemożliwia realizację celów fiskalnych i pozafiskalnych, utrudnianie przepływu pracowników do innych działów gospodarki, opóźnianie procesu powiększania gospodarstw rolnych, niedoskonałe oddziaływanie na wyrównywanie ekonomiczno-przyrodniczych warunków gospodarowania czy też brak związku z wynikami ekonomicznymi gospodarstwa. Takie rozwiązania traktowane są jako przywilej, ponieważ nie stanowią elementu standardu podatkowego. Argumenty te przemawiają za koniecznością dokonania zmian w systemie i powinny być podstawą dla konstruowania innych, odpowiadających współczesnym realiom, rozwiązań podatkowych w rolnictwie.

Biorąc pod uwagę specyfikę ekonomiczno-organizacyjną rodzinnych gospodarstw rolniczych w Polsce, dotychczasowe przepisy nie obligują kierujących do uszczegółowionej ewidencji na potrzeby rachunkowości podatkowej. Można jednak oczekiwać, że pojawi się potrzeba budowy systemu uproszczonej ewidencji finansowej, której pewnym załącznikiem są rozwiązania funkcjonujące dla niektórych działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (np. „Restrukturyzacja małych gospodarstw” czy „Modernizacja gospodarstw rolnych”, gdzie beneficjenci są zobligowani do prowadzenia w formie tabelarycznej tzw. ewidencji przychodów i rozchodów w gospodarstwie). Stąd punktem wyjścia do stopniowego wprowadzania obciążeń dochodów

rolników (o dużej skali produkcji, a przede wszystkim znacznym udziale produkcji towarowej) może być podatek dochodowy od działów specjalnych produkcji rolnej. Z kolei opodatkowanie dochodów o charakterze ryczałtowym (na podstawie norm szacunkowych, uproszczona ewidencja księgową) może być modelowym rozwiązaniem przyjaznym gospodarstwom niskotowarowym, niekorzystającym w pełni z zalet integracji pionowej i poziomej z rynkiem. Należy jednak mieć na uwadze fakt, że uproszczone formy ewidencji opierają się głównie na zasadzie kasowej, co w konsekwencji, prowadzi do generowania sprawozdawczości o ograniczonej pojemności informacyjnej. Niemniej jednak rozwiązania te nawiązują swoją istotą do dochodów podmiotów gospodarczych, co byłoby ważnym kierunkiem dokonania zmian w systemie podatkowym rolnictwa. Takie rozwiązanie umożliwiłoby również reformę systemu ubezpieczeń społecznych, gdzie składki byłyby skorelowane z wysokością dochodów rolników. Co więcej gromadzenie danych rachunkowych (nawet w uproszczonej formie) stanowi podwaliny do analizy finansowej, a to z kolei przekłada się na rozwój podmiotu gospodarczego.

Przedstawione propozycje ustawowe nie są wiążące i mogą stanowić jedynie zapowiedź do dalszych prac nad konstrukcją systemu opodatkowania działalności rolniczej. Obecnie brak jeszcze kompleksowych rozwiązań, które pozwoliłyby wprowadzić podatek dochodowy do rolnictwa. W proponowanych rozwiązaniach ustawowych problematyczne jest pominięcie progresywnej formy opodatkowania dochodu, jak również wysokość stawki ryczałtu 4%. Z badań IERiGŻ-PIB z 2012 roku wynika, że z punktu widzenia neutralności podatkowej wystarczyłaby stawka 2-2,5%. Propozycją do rozważenia jest natomiast zastąpienie obecnego podatku rolnego podatkiem od ziemi (na wzór rozwiązań niemieckich) i opodatkowanie dochodów gospodarstwa rolnego na zasadach analogicznych do opodatkowania z działalności gospodarczej (m.in. opodatkowanie progresywne). Przeprowadzone rozważania wskazują na potrzebę wprowadzenia zmian w opodatkowaniu rolnictwa bowiem obecne rozwiązania (archaiczny podatek rolny, brak wymogu rejestrowania zdarzeń gospodarczych) ogranicza możliwości rzetelnej diagnozy stanu rolnictwa (zarówno w skali mikro, jak i makro). To rzutuje na brak możliwości kreowania innych instrumentów polityki kierowanej do tego sektora.

Dotychczasowa ocena systemu ubezpieczeń społecznych prowadzona przez liczne środowiska zainteresowane tą problematyką jest jednoznaczna i wskazuje, że w dłuższej perspektywie nie jest możliwe utrzymanie systemu ubezpieczenia społecznego rolników na dotychczasowych zasadach. Zmieniają się bowiem rozmiary działalności rolniczej, dochody rolników, pojawiły się nowe źródła dopływu wsparcia finansowego do rolnictwa w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej, a mimo wszystko system ubezpieczenia społecznego rolników wciąż pozostaje poza oddziaływaniem i dostosowywaniem się do tych zmian. Są one zatem konieczne, zrozumiałe i akceptowane przez samych rolników. Należy jednak wyraźnie podkreślić (na co wskazuje wiele autorytetów zajmujących się tym zagadnieniem), że system wymaga

elastycznego dostosowywania się do zmieniającej się sytuacji społeczno-ekonomicznej rolnictwa, ale nie radykalnej likwidacji KRUS (na co mógłby wskazywać poziom wydatków na KRUS, który zbliża się do krytycznego progu wydatków społecznie zdefiniowanych).

Zachowanie odrębności rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego wymaga zatem gruntownych zmian nie tylko ze względu na konieczność reformowania finansów publicznych, ale również ze względu na szereg innych niedostosowań. Początkiem zmian winno być (podobnie jak zmian w systemie podatkowym) wprowadzenie rachunkowości rolnej i podatku dochodowego w rolnictwie, jak również obowiązek ewidencjonowania przez rolników wszelkich zdarzeń gospodarczych dla celów podatkowych. Obecnie brak jest bowiem mechanizmu określającego faktyczne dochody rolników, co uniemożliwia różnicowanie składek na ubezpieczenie społeczne w zależności od dochodu osób ubezpieczonych. Należy również zwrócić uwagę na inne ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania zabezpieczenia społecznego rolników, jak m.in. niskie i w niewielkim zakresie różnicowane nie tylko składki, ale i świadczenia, duże rozdrobnienie gospodarstw rolnych, brak działań zmierzających do istotnej zmiany struktury agrarnej w Polsce, zakres wsparcia finansowego sektora rolnego z funduszy europejskich, wzrastający deficyt budżetu państwa.

W zakresie koniecznych do reformowania obszarów funkcjonowania rolniczego ubezpieczenia społecznego wymienia się te, które m.in. wpłyną na większe powiązanie wysokości składki z wysokością świadczenia, wyeliminują nadużycia i obniżą koszty jego funkcjonowania ograniczając tym samym transfer środków do systemu z budżetu państwa.

Odrębnym problemem pozostaje system zarządzania ryzykiem w rolnictwie, który również wymaga dostosowań do obecnych warunków gospodarowania. Instytucjonalne uwarunkowania zarządzania ryzykiem, a w konsekwencji podstawy systemu ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie powinny być dopasowane do specyfiki gospodarstw, m.in. wyrażającej się odrębnymi „potrzebami” poszczególnych typów produkcyjnych. Nacisk należy położyć na zwiększenie dostępności informacji pogodowo-klimatycznych, a także upowszechnienia tzw. reasekuracji agrotechnicznej. Popularność ubezpieczeń, przede wszystkim upraw i zwierząt gospodarskich, wzrosła dzięki zwiększeniu wielkości dopłat do składek ze strony państwa. Choć nie pozostało to bez wpływu na zrównoważenie finansów publicznych, to subsydiowanie składek do wspomnianych rodzajów ubezpieczeń wpływa stabilizująco na sytuację ekonomiczną i finansową gospodarstw rolniczych.

Perspektywy rozwoju ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie wiążą się niewątpliwie z koniecznością holistycznej i systematycznej oceny oddziaływania poszczególnych elementów na rozwój zrównoważony państwa. Obecnie nacisk położyć należy na zwiększeniu popularyzacji ubezpieczeń (głównie upraw i zwierząt gospodarskich, ale także OC budynków) w powiązaniu ze zwiększeniem „świadomości ubezpieczeniowej” rolników. Warte rozważenia – w dłuższej perspektywie – są pro-

pozycje ubezpieczeń indeksowych, których niewątpliwą zaletą jest znaczne zredukowanie zjawiska negatywnej selekcji i obniżenie kosztów operacyjnych. Kwestią dosyć trudną pozostanie jednak obiektywne ustalenie wartości indeksów, a także trudności dotyczące uruchomienia kompleksowej infrastruktury.

Wrażliwym społecznie i ekonomicznie problemem pozostaje ustalenie, jaka ma być reakcja państwa i sektora ubezpieczeniowego w przypadku wystąpienia zjawisk, których cechy zbliżone są do katastrof naturalnych. Takie zjawiska oddziałują na znaczną liczbę rolników (czego przykładem jest drastyczna susza latem 2015 r.). W tym przypadku rozwiązaniem mogą się okazać przemyślane działania stabilizujące (np. wzorem programów pomocy klęskowej ad hoc typu „disaster aid”), uwzględniające równowagę między sytuacją sektorową, „ładem instytucjonalno-prawnym”, ale także hamujące niektóre niepożądane postawy rolników (np. hazard moralny). Korzystne efekty należy wiązać z propozycjami w zakresie uruchomienia struktury sieci towarzystw ubezpieczeń wzajemnych (TUW).

Wdrożenie tych rozwiązań rodzi jednak potrzebę kompleksowej reformy systemu finansowego w rolnictwie, chodzi tu o powiązanie między systemem podatkowym a ubezpieczeniowym (chodzi zarówno o ubezpieczenia społeczne, jak i gospodarcze).

Literatura

1. Aimin H., Uncertainty, risk aversion and risk management in agriculture, *Agriculture and agricultural science procedia* 2010, t. 1.
2. ARiMR, Sprawozdanie z działalności ARiMR, Warszawa 2014.
3. ARiMR, Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa 2014, Warszawa 2015.
4. Auleytner J., Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Towarzystwo Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa 2002.
5. Bieluk J., Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne, Wyd. Temida 2, Białystok 2013.
6. Bieluk J., Obciążenia podatkowe gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Europie. Propozycje rozwiązań na przykładzie jednostek prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, pr. zbior. pod red. P. Litwińska, Wyd. FAPA, Warszawa 2015.
7. Biuletyny Roczne. Rynek ubezpieczeń, KNF, Warszawa 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.
8. Blaug M., *Teoria ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
9. Bodie Z., Merton R.C., *Finanse*, PWE, Warszawa 2003.
10. Bojanowska E., Hrynkiewicz E., *Ubezpieczenie społeczne rolników. Zmiana czy kontynuacja?*, [w:] *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, E. Hrynkiewicz (red.), Instytut Nauk Stosowanych, UW, Warszawa 2011.
11. Borowiecki R., Kwiecieński M., *Informacja w zintegrowanej Europie. Koncepcje i narzędzia zarządzania wobec wyzwań i zagrożeń*, Difin, Warszawa 2006.
12. Borowski J., *Teoria przedsiębiorstwa w świetle teorii ekonomii i zarządzania*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 3 (63) 2013.
13. Cholewa I., Nachtman G., *Analiza przewidywanych skutków wprowadzenia reformy podatkowej w polskim rolnictwie na tle rozwiązań niemieckich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2, 2014.
14. Chyrża E., *Regulacyjne i stymulacyjne rozwiązania w konstrukcji podatku rolnego*, *Annales Universitatis M. Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia* 26, t. XXVI, 8, Lublin 1992.
15. Ciechomski W.J., *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i obrocie rolnym*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1997.
16. Czarny E., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2006.
17. Czekaj J., Dresler Z., *Podstawy zarządzania finansami firm*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
18. Czyżewski A., Matuszczak A., *KRUS w budżecie rolnym polski. Fakty i mity, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, KRUS 2015.
19. Dekret o reformie samorządowego systemu podatkowego, *Dz.U.* z 1945 r., nr 13, poz. 73.
20. Doluschitz R., Morath C., Pape J., *Agrarmanagement*, UTB, Stuttgart (Hohenheim) 2011.
21. Dowgier R. et al., *Reforma podatków majątkowych*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
22. Duczkowska-Małysz K., Duczkowska-Piasecka M., *Raport w sprawie KRUS*, BCC, Warszawa 2008.

23. Dziemianowicz R.I., Preferencyjne opodatkowanie dochodów rolników na przykładzie działów specjalnych produkcji rolnej, *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 2012, t. 14, z. 1.
24. Dziemianowicz R.I., *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Warszawa 2007.
25. Dziubińska-Michalewicz M., *System zabezpieczenia społecznego ludności rolniczej w Polsce*, Informacja nr 595, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1998.
26. Felis P., Funkcja fiskalna i społeczna w powierzchniowym systemie opodatkowania nieruchomości na przykładzie gmin w Polsce, *Gospodarka Narodowa* nr 3(277), Warszawa 2015.
27. Felis P., *Konsekwencje reformy systemu podatków od nieruchomości w Polsce*, [w:] *Konsekwencje zmiany obciążeń podatkowych w Polsce* (red. nauk. J. Głuchowski, K. Piotrowska-Marczak, J. Fila), Difin, Warszawa 2013.
28. Flejterski S., *Metodologia finansów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
29. Forfą M., Podatek rolny a rozwój gospodarstw rolnych, *Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, nr 89, Warszawa 2011.
30. Fronczak S., Reforma KRUS po raz kolejny w Rekomendacjach UE dla Polski, *Komunikat* nr 57 z 19 sierpnia 2014, FOR.
31. Gad J., Walińska E., System ekonomiczno-finansowy a system rachunkowości w zarządzaniu jednostką – teoria a praktyka, *Prace Naukowe AE we Wrocławiu*, nr 1196, Finance, Bankowość, Rachunkowość 6, 2008.
32. Giersz Z., *Systemy ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego rolników w krajach OEC*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa SAERP, FAPA, Warszawa 2013.
33. Gołasa P., Wydatki budżetu państwa na sektor rolny i KRUS w latach 2004-2008, *Polityki Europejskie, Finance i Marketing*, 6(55)2011.
34. Gomme R., *Climate-related risk in agriculture*, A note prepared for the IPCC Expert Meeting on Risk Management Methods, Toronto, Canada, 29 kwietnia – 1 maja 1998.
35. Góra M., Litwiński J., Sztanderska U., *Rekomendacje*, [w:] *Dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym. Raport z badań*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.
36. Goraj L., Naneman J., Zagórski M., *Uwarunkowania i konsekwencje opodatkowania rolnictwa w Polsce*, Forum Inicjatyw Rozwojowych, Warszawa 2014.
37. Grabowski M., *Preferencje podatkowe w Polsce*, MF, Warszawa 2010.
38. Grzelak E., *Polityka agrarna PRL*, PWN, Warszawa 1980.
39. GUS, *Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2014.
40. GUS, *Rocznik statystyczny 2012 r.*, Warszawa 2012.
41. GUS, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2013*, Warszawa 2013.
42. GUS, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014*, Warszawa 2014.
43. GUS, *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015.
44. Handschke J., Kaczała M., Łyskawa K., *Koncepcja polis indeksowych i możliwość ich zastosowania w systemie obowiązkowych dotowanych ubezpieczeń upraw rolnych*, Polska Izba Ubezpieczeń, Warszawa 2015.
45. Hanusz A., *Polityka podatkowa w zakresie różnicowania obciążeń dochodów rolniczych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996.

46. Harwood J. et al., *Managing Risk in Farming: Concepts, Research and Analysis*, Technical Report, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, 1999.
47. Helfert E.A., *Techniki analizy finansowej*, PWE, Warszawa 2003.
48. Ickiewicz J., *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009.
49. ILO, *World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice*, Geneva 2014, Xxi.
50. *Income Security Recommendation, 1944 (No. 67), Recommendation Concerning Income Security*, International Labour Organisation.
51. *Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracji i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji*, NIK, Warszawa 2015
52. *Institute of Chartered Accountants in England and Wales, Timeline of the History of the Accountancy Profession*, 2013.
53. Jagła W., *Problemy ubezpieczenia społecznego rolników*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Program Wieloletni 2011-2014, Warszawa 2014.
54. Jagła W., *System ubezpieczenia społecznego rolników, jego słabe i pozytywne cechy oraz kierunki zmian*, Prezentacja z 11 października 2013 r., Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Program Wieloletni 2011-2014.
55. Jagusiak B., *Bezpieczeństwo socjalne współczesnego państwa*, Difin, Warszawa 2015.
56. Janc A., *Trudności w funkcjonowaniu ubezpieczeń upraw i zwierząt gospodarskich w Polsce w latach 2006-2012*, Prezentacja, Konferencja PIU, Warszawa 5.11.2012.
57. Jasińska D., *Podatek rolny i inne obciążenia rolnictwa indywidualnego w latach 1985-1986*, Instytut Finansów, Warszawa 1989.
58. Jaworski J., *Luki w zarządczych informacjach finansowych a zmiany przychodów i zysków małych przedsiębiorstw w Polsce*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka (red. A. Kopiński, A. Bem), nr 326, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2014.
59. Jaworski J., Sokołowska K., *Informacja finansowa w zarządzaniu małym przedsiębiorstwem. Analiza czynników kształtujących potrzeby informacyjne menedżerów z wykorzystaniem modeli logitowych*, „Master of Business Administration”, 5/2011 (162), 2011.
60. Jędrzejczyk I., *Ubezpieczenie jako metoda zarządzania ryzykiem w gospodarce wiejskiej w świetle integracji europejskiej i globalizacji rynku*, [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze. Wieś i rolnictwie*, pr. zbior. pod red. M. Adamowicza, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002.
61. Kaczała M., Łyskawa K., *Koncepcja polis indeksowych i możliwość ich zastosowania w systemie obowiązkowych dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce*, Prezentacja, Konferencja PIU, Warszawa 5.11.2012.
62. Kaczała M., Łyskawa K., *Stosunek do konceptu ubezpieczenia indeksowego suszy osób kierujących indywidualnymi gospodarstwami rolnymi w Polsce*, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 2011, nr 4.
63. Kapusta F., *Geneza i rola gospodarstw rodzinnych w rolnictwie polskim*, *Ekonomia Economics* 2(23), Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.

64. Kawiński M., Ubezpieczenie społeczne, a finanse osobiste, [w:] Doubezpieczenie społeczne. Idea i kontynuacja, M. Kawiński (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2015.
65. Kisiel R., Dołęgowska D., Majewska K., Ocena działalności Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w opinii ubezpieczonych z powiatu przasnyskiego, *Journal of Agrobusiness and Rural Development*, 2(36) 2015.
66. Kisiel R., Idzkowska K., System opodatkowania rolnictwa w Polsce oraz w wybranych krajach Unii Europejskiej, *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, nr 12(61), 2014.
67. Klimat w Polsce oraz analiza programów działań pod kątem zmian klimatu do 2015 r. Zał. 4 do Programu wodno-środowiskowego kraju, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa 2010.
68. Kobielski W., Koncepcja reformy systemu emerytalno-rentowego rolników, *Forum Inicjatyw Rozwojowych*, Warszawa 2015.
69. Kobus P., Ryzyko występujące w produkcji roślinnej, metody jego pomiaru, [w:] Czynniki i możliwości ograniczania ryzyka w produkcji roślinnej poprzez ubezpieczenia, pr. zbior. pod red. A. Wicka, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2013.
70. Koch E., Aspekte der Agrarsozialversicherungssysteme in Europa, *Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft*, 2/2011.
71. Kolański K., Modele i funkcje ubezpieczeń społecznych, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009.
72. Kondraszuk T., Uproszczona ewidencja czy uproszczona sprawozdawczość w sektorze mikroprzedsiębiorstw?, [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Przyszłość rachunkowości i sprawozdawczości – założenia, zasady, definicje* Kierunki zmian prawa bilansowego w Polsce (red. Z. Luty, A. Łakomiak, A. Mazur), Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2013.
73. Korenik D., Korenik S., *Podstawy finansów*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004.
74. Kowalewski E. (pr. zbior.), *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce*, Polska Izba Ubezpieczeń, Warszawa 2013.
75. Krupa D., Walczak D., Investing in the agribusiness value chain and changes in GDP, *Roczniki Naukowe SERiA* 2014, t. XVI, z. 3.
76. Księga przychodów i rozchodów, <http://poradnik.wfirma.pl/-ksiega-przychodow-i-rozchodow>.
77. Książkowski M., *Systemy zabezpieczenia społecznego w krajach nordyckich*, Warszawa 1988.
78. Kulawik J., Lelong P-Y., Pawłowska-Tyszko J. (red. nauk.), Soliwoda M., *Systemy podatkowe w krajach Unii Europejskiej*, PW nr 83, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.
79. Kulicki J., Rozwój podatku dochodowego w Polsce, *Analizy Biura Analiz Sejmowych*, nr 6(50), 5 kwietnia 2011.
80. Kuszewski T., Sielska A., Efektywność sektora rolnego w województwach przed i po akcesji Polski do Unii Europejskiej, „*Gospodarka Narodowa*”, nr 3(247), 2012.
81. *Kwartalna informacja statystyczna. IV kwartał 2014 r.*, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa 2015.
82. Lewandowska M., Misja Banku Światowego w KRUS, *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia, KRUS*, nr 2/3, Warszawa 2005.

83. Lowenstein A., Solidarity-conflict and ambivalence: testing two conceptual frameworks and their impact on quality of life for older family members, *The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences* 62(2), 2007.
84. Mastalski R., *Prawo podatkowe II – część szczegółowa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996.
85. Matejuna M., Kaczmarek E., Wpływ form opodatkowania podatkiem dochodowym na funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw, [w:] *Wyzwania i perspektywy zarządzania w małych i średnich przedsiębiorstwach*, pr. zbior. pod red. M. Matejuna, C.H. Beck, Warszawa 2010, .
86. Meuwissen M.P.M. et al., Sharing risks in agriculture; principles and empirical results, *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences* 2001, t. 49, z. 4.
87. Michalak D., Ubezpieczenia od katastrof naturalnych jako istotny element zrównoważonego rozwoju, *Ekonomia i Środowisko* 2015, nr 1 (52).
88. Milewska A., Podatek dochodowy z działów specjalnych w świetle obowiązujących przepisów prawnych, *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 2011, nr 94.
89. Mrówczyńska-Kamińska A., Znaczenie rolnictwa w gospodarce narodowej w Polsce, analiza makroekonomiczna i regionalna, *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego*, t. 50(20), 2008.
90. Musiał D., Zróżnicowanie ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach Europy, *Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*, nr 7, Bydgoszcz 2014.
91. Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
92. Nawracała J., *Ubezpieczenia OC rolnika. Odpowiedzialność na zasadzie winy czy ryzyka*, *Prawo Asekuracyjne* 2009, nr 2.
93. Nicolaïdis K., Viehoff J., The Choice for Sustainable Solidarity in Post-Crisis Europe, [w:] *Solidarity: For Sale? The Social Dimension of the New European Economic Governances*, red. G. Bajnai et al, *Europe in Dialogue* 2012/01.
94. Norton A., Conway C., Foster M., Social protection concepts and approaches: implications for policy and practice in international development, *Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute, London* 2001, Working Paper 143.
95. Olchowicz I., *Rachunkowość podatkowa*, Difin, Warszawa 2011.
96. Olson K.D., *Economics of Farm Management in a Global Setting*, Wiley and Sons, Inc., Hoboken 2011.
97. Orlicka J., Orlicki M., Obowiązkowe ubezpieczenie budynków rolniczych w świetle nowej regulacji – wybrane zagadnienia, *Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia* 2003, nr 4.
98. Orlicki M., *Zasady projektowanego obowiązkowego ubezpieczenia budynków mieszkalnych od skutków ryzyka katastroficznego – kwestie prawne i techniczno-ubezpieczeniowe*, [w:] pr. zbior. pod red. E. Kowalewskiego, *Ubezpieczenie budynków od ryzyk katastroficznych. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Toruń 2013.
99. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
100. Owsiak S., *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa 2002.

101. Ozkan B., Akcaoz H., Impacts of climate factors on yields for selected crops in the Southern Turkey, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 2002, t. 7, z. 4.
102. Pawłowska-Tyszko J. (red. nauk.), Soliwoda M., Dochody gospodarstw rolniczych a konkurencyjność systemu podatkowego i ubezpieczeniowego, PW nr 121, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.
103. Pawłowska-Tyszko J. (red. nauk.), M. Podstawka, P-Y. Lelong, S. Filipek-Kazimierczak, Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2011.
104. Pawłowska-Tyszko J. (red.), M. Podstawka, P-Y. Lelong, S. Filipek-Kazimierczak, The Social Insurance System for Farmers and its impact on public finances. Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute, Warsaw 2013.
105. Pławucka H., Systemy ubezpieczenia społecznego, [w:] *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, B. Wagner (red.), Wydawnictwo Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1996.
106. Podstawka M., Mity i prawdy o Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, KRUS 2010, nr 37.
107. Podstawka M., Ocena ekonomicznych zasad wymiaru podatku rolnego w Polsce, *Więś i Rolnictwo* nr 2/1994, Warszawa 1994.
108. Podstawka M., Gołasa P., Ubezpieczenia społeczne i opodatkowanie działalności rolniczej, stan obecny i perspektywy zmian, *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia* nr 40, KRUS 2011.
109. Podstawka M., Podatek rolny jako instrument interwencjonizmu rolniczego, *Więś i Rolnictwo*, nr 1/1994, Warszawa 1994.
110. Polski FADN (Farm Accountancy Data Network), Baza danych.
111. Pope R.D., Risk and Agriculture, [w:] *Economics of Risk*, pr. zbior. pod red. D.J. Meyera, Kalamazoo 2003, MI: Upjohn Institute.
112. Preferencje podatkowe w Polsce nr 5, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014.
113. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
114. PROWieści 2013, PROWieści – miesięcznik dotyczący Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, nr 5.
115. Przygodzka R., Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006.
116. Puślecki D., Nowe zasady przyznawania emerytur rolniczych, *Przegląd Prawa Rolnego*, nr 2(13), 2013.
117. Puślecki D., Zakres ochrony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, *Przegląd Prawa Rolnego*, nr 2(15) 2014.
118. Raport Roczny UFG, Warszawa 2015.
119. Roguszewska W., Zmiany w ubezpieczeniu społecznym rolników, *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, KRUS 2009, nr 35.
120. Rosiński R., Obciążenia składkami ubezpieczeń społecznych działów specjalnych produkcji rolnej w Polsce, *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 2012, t. 14, z. 3.

121. Rosiński R., Opodatkowanie działów specjalnych produkcji rolnej w Polsce, *Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 2012, nr 108.
122. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Państwa, *Zagrożenia Okresowe Występujące w Polsce. Zagrożenia Okresowe Występujące w Polsce*, Warszawa 2010.
123. Sarris A., Weather index insurance for agricultural development: introduction and overview, *Agricultural Economics* 2013, t. 44, z. 4-5.
124. Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, LEX Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
125. Sikorska A. (red.), Chmieliński P., Goraj L., Karwat-Woźniak B., Kowalski A., *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*, IERiGŻ, Warszawa 2009.
126. Sikorska A.M., *Przemiany w strukturze agrarnej indywidualnych gospodarstw rolnych*, IERiGŻ, Warszawa 2013.
127. *Social protection: A development priority in the post 2015-UN development agenda*, UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, UN, New York, maj 2012.
128. Stempel R., *Ubezpieczenia rolne w gospodarstwach rolników indywidualnych Polski północnej*, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 2010, nr 2.
129. Stępień M., *Zarządzanie polityką rachunkowości w aspekcie prawa podatkowego*, *Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 2014, nr 201, „Polityka rachunkowości a kształtowanie wyniku finansowego”.
130. Stiglitz J.E., Rosengard J.K., *Economics of the Public Sector (Fourth Edition)*, W.W. Norton & Company, Inc., New York 2015.
131. Surdykowska S., *Rachunkowość międzynarodowa*, Zakamycze, Kraków 1999.
132. Szatur-Jaworska B., *Bezpieczeństwo socjalne – wybrane pieniądze świadczenia społeczne*, [w:] P. Szukalski, B. Szatur-Jaworska (red.), *Aktywne starzenie się – przeciwdziałanie barierom*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
133. Szczewczyk H., *Prawo do emerytury rolniczej. Stan obecny i perspektywy zmian*, [w:] *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk (red.), LEX Wolters Kluwer Business, Warszawa 2015.
134. Szewczyk H., *Rolnicze choroby zawodowe i parazawodowe*, *Więś i Rolnictwo* 2012, nr 3.
135. Szukalski S.M., *Serwicyzacja gospodarki i industrializacja usług*, „*Handel Wewnętrzny*”, nr 4-5, 2004.
136. Szumlicz T., *Metoda ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Spoleczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, T. Szumlicz (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
137. Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2006.
138. Szumlicz T., *Ubezpieczenie w polityce społecznej. Teksty i komentarze*, Fundacja Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, Warszawa 2015.
139. Szymańska E., *Serwicyzacja gospodarki jako źródło jej transformacji*, „*Optimum. Studia Ekonomiczne*”, nr 1(73), 2015.

140. Szyszko L., Szczepański J. (pr. zbior.), *Finanse przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2003.
141. The World Bank, *The Little Data Book 2014*, Washington 2014.
142. Tryfan B., *Ubezpieczenie społeczne rolników polskich na tle doświadczeń wybranych krajów UE*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1999, z. 1.
143. Vilhelm V., *The Role of Public Support of Risk Management in Agriculture*, Agrarian Perspectives, Proceedings of the 20th International Scientific Conference, 13-14 września 2011 Prague, Czech Republic, Czech University of Life Sciences Prague, Prague 2011.
144. Walczak D., *Inwestycje w rodzinnych gospodarstwach rolnych jako forma gromadzenia kapitału emerytalnego*, *Polityka Społeczna. Numer Specjalny „Problemy zabezpieczenia emerytalnego w Polsce i na świecie”*, część II, 2011.
145. Walczak D., *Pozafilarowe formy oszczędzania na emeryturę na przykładzie rodzinnych gospodarstw rolnych*, *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, nr 45/2012.
146. Walczak D., Pieńkowska-Kamieniecka S., *Solidarity on the example of farmers' pension insurance in Poland*, Agrarian Perspectives XXIV. Global Agribusiness and the Rural Economy, Proceedings of the 24th International Scientific Conference, 16-18 września 2015, Prague, Czech Republic.
147. Walczak D., *Środki z UE w gospodarstwach rolnych jako element strategii zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2013, nr 297.
148. Walczak D., *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, TNOiK, Toruń 2011.
149. Walczak D., *Wybrane determinanty rozwoju rynku ubezpieczeń gospodarczych w Polsce*, [w:] *Problematyka współczesnych ubezpieczeń*, pr. zbior. pod red. A. Organiściak-Krzykowskiej, J. Bak, Warszawa-Olsztyn 2013, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych-Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.
150. Walińska E., *Rachunkowość jako nauka – jej współdziałanie z dyscypliną finanse*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* nr 803, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 66, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
151. Wantoch-Rekowski J., *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, LEX Wolters Kluwer Business, Warszawa 2014.
152. *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2014 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2015.
153. Wesche R., Paas E-M., *Besteuerung der Landwirtschaft und Forstwirtschaft*, Aid Infodienst, Bonn 2009.
154. Wierzbna R., *Finanse przedsiębiorstw rolnych*, PWE, Warszawa 1988.
155. Wijst N. van der, *Finance: A quantitative introduction*, Cambridge University Press, Cambridge 2013.
156. Wilkin J., *KRUS posiadaczy ziemskich*, *Gazeta Wyborcza*, 06.03.2010.
157. Włodarz R. (opr.), *Działalność rolnicza prowadzona w formie działów specjalnych produkcji rolnej w aspekcie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Analiza prawno-ekonomiczna zasad opodatkowania działów specjalnych produkcji rolnej (wg stanu prawnego na dzień 30 listopada 2008 r.)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, grudzień 2009 r.

158. Wójtowicz K., Analiza potencjalnych skutków reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce, [w:] *Finanse publiczne* (red. nauk. A. Pomorska), Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.
159. Woś A., *Ekonomiczne narzędzia sterowania rolnictwem*, PWN, Warszawa 1985.
160. *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, GUS, Katowice 2011.
161. Zegar J.St., *Rolnicy – emeryci w gospodarstwach następców*, IERiGŻ, Warszawa 1996.
162. Zegar J.St. (red. nauk.), *System podatku rolnego (Zarys koncepcji)*, IERiGŻ, Warszawa 1988.
163. Zuchewicz J., *Perspektywy rozwoju modeli rachunkowości na świecie*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 668 Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 41* 2011.

Akty prawne

1. Poselski projekt ustawy o zniesieniu Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Druk Sejmowy nr 1536).
2. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 grudnia 1989 r. w sprawie ubezpieczenia ustawowego budynków i mienia w gospodarstwie rolnym oraz na działkach nie wchodzących w skład gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 68, poz. 412).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1975 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń rolników od nieszczęśliwych wypadków i odpowiedzialności cywilnej (Dz.U. 1975 nr 28 poz. 145).
4. Ustawa dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 704, z późn. zm).
5. Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r., Dz.U. poz. 153.
6. Ustawa o podatku gruntowym, Dz.U. nr 27, poz. 50.
7. Ustawa o podatku rolnym z dnia 15 listopada 1984 r., Dz.U. 1984 nr 52 poz. 268.
8. Ustawa z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. 2013 r. poz. 660).
9. Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2012, poz. 637).
10. Ustawa z dnia 20 września 1984 roku o ubezpieczeniach osobowych i majątkowych (Dz.U. 1984 nr 45 poz. 242).
11. Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 1831).
12. Ustawa z dnia 15 listopada 1994 roku o podatku rolnym (Dz.U. z 1993 r. nr 94, poz. 431, z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 150, poz. 1248).
14. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009 nr 18 poz. 97).
15. Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz.U. 1958 nr 72 poz. 357).
16. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 91, poz. 873).

17. Ustawa z dnia 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz.U. 1984 nr 45 poz. 242).
18. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz.U. 2008, nr 228, poz. 1507).
19. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 392).
20. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. nr 79, poz. 667).
21. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. 2015 poz. 892).
22. Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz.U. 2008 nr 145 poz. 918).
23. Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. 2011 nr 106 poz. 622).
24. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. nr 21, poz. 94 z późn. zm.).
25. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350 z późn. zm.).
26. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. 2006 nr 120 poz. 825).
27. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. nr 210, poz. 2135 z późn. zm.).
28. Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. 1990 nr 59 poz. 344).
29. Ustawa z dnia 28 marca 1952 r. o ubezpieczeniach państwowych (Dz.U. 1952 nr 20 poz. 130); E. Stroiński, Ubezpieczenia majątkowe i osobowe w rolnictwie, Wydawnictwo Akademii Finansów, Warszawa 2006.
30. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 613).
31. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. 2005 nr 150 poz. 1249).
32. Ustawa z dnia 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).
33. Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012-2014 (Dz.U. z 2014 r., poz. 1935).
34. Ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012-2014 (Dz.U. z dnia 1 lutego 2012 r., poz. 123 z późn. zm.).
35. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2013 r. (Sygn. akt IV CSK 565/12).
36. Wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 26 lipca 2013 r. (Sygn. akt IV Ca 357/13).
37. Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2015 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2015/C 272/24), Dz.U.UE C z dnia 18 sierpnia 2015 r.

Źródła internetowe

1. Diagnoza społeczna: zintegrowana baza danych, <http://www.diagnoza.com> (25.08.2015).
2. European Commission, Farm Accountancy Data Network, FADN Public Database, http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database_en.cfm (data dostępu: 10.11.2015).
3. European Federation of Agricultural Consultancy, Influence of Tax Regimes for Agricultural Businesses on Production Structures: A Comparative Analysis of Five European Countries: Germany, Belgium, Denmark, France and Netherlands, December 2012, <http://www.efac.net/wp-content/uploads/2014/02/Influence-of-Tax-Regimes-for-Agricultural-Businesses.pdf> (data dostępu: 15.11.2015).
4. FAO, The impact of disasters on agriculture and food security, <http://www.fao.org>.
5. FAO, The Impacts of Natural Hazards and Disasters on Agriculture and Food and Nutrition Security: A Call for Action to Build Resilient Livelihoods, <http://www.fao.org>.
6. Historia podatków w Polsce, www.wikipedia.org.
7. Informatyczny System Osłony Kraju, <http://www.isok.gov.pl/pl/>.
8. Ministerstwo Finansów, Preferencje podatkowe. http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/4245146/20150506_preferencje+podatkowe+w+Polsce.pdf.
9. National Crop Insurance Services, <http://www.ag-risk.org/whatscropins.htm>.
10. Neneman J., Pilch M., Zagórski M., Koncepcja reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników, Forum Inicjatyw Rozwojowych 2012, <http://www.efrwp.pl/>.
11. Rolne ubezpieczenia dotowane upraw i zwierząt – co dalej?, „Gazeta Ubezpieczeniowa” wtorek, 14 maja 2013, <http://www.gu.com.pl> (9.11.2015).
12. Uzasadnienie Projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (druk 3247), <http://www.sejm.gov.pl> (15.10.2015).
13. Wiley C., The History of Accounting, 2013, <http://www.accountingedu.org/history-of-accounting.html>.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

*Nakład 600 egz., ark. wyd. 8,8
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*